

## РОЗДІЛ 11 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 340.1

### ІДЕЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ В УСТАНОВЧИХ ДОКУМЕНТАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

### IDEA OF THE WELFARE STATE IN THE FOUNDING DOCUMENTS OF THE EUROPEAN UNION

**Бадида А.Ю.,**

*викладач кафедри теорії та історії держави і права  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Статтю присвячено дослідженню концепції соціальної держави в установчих документах Європейського Союзу після Лісабонської реформи 2007 р. Особливу увагу приділено феномену соціальної держави, що втілюється на рівні Європейського Союзу, який заснований на принципах представницької демократії. Підкреслюється можливість надання високої легітимності рішенням Європейського Союзу щодо соціальної політики. Зроблено висновок про поступове витворення єдиного європейського простору соціальних прав людини.

**Ключові слова:** Європейський Союз, установчі договори Європейського Союзу, Хартія основних прав Європейського Союзу, соціальні права.

Статья посвящена исследованию концепции социального государства в учредительных документах Европейского Союза после Лиссабонской реформы 2007 г. Особое внимание уделено феномену социального государства, который воплощается на уровне Европейского Союза, основанного на принципах представительной демократии. Подчеркивается возможность предоставления высокой легитимности решениям Европейского Союза в сфере социальной политики. Сделан вывод о постепенном создании единого европейского пространства социальных прав человека.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, учредительные договоры Европейского Союза, Хартия основных прав Европейского Союза, социальные права.

The article investigates the concept of the welfare state in the founding documents of the European Union's Lisbon reform after 2007 special attention paid to the phenomenon of the welfare state that implemented at European Union level, which is based on the principles of representative democracy. Emphasized the provision of high legitimacy of the decision of European Union social policy. The conclusion about the gradual its creation of the single European space of social rights.

**Key words:** European Union, founding treaties European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, social rights.

Ідея соціальної держави, пройшовши тривалий шлях саме на європейському континенті, закономірно втілюється в установчих документах Європейського Союзу (далі – ЄС). Мова йде про зміст установчих договорів ЄС, який вони набули за наслідками реформи («Лісабонської реформи»), коли були викладені внаслідок змін і доповнень у новій редакції. Після невдалої спроби ухвалення власної конституції, ЄС знайшов можливість надати новий імпульс реформам, які істотно змінили його правопорядок та інституційне наповнення. У вітчизняній літературі спостерігається переосмислення нової сутності ЄС [1; 2; 3; 4; 5]. Однак аспект аналізу соціальної держави в основоположних документах ЄС так і не знайшов втілення, що зумовлює продовження дослідження в цьому напрямі.

**Метою статті** є аналіз упровадження ідеї соціальної держави в установчих документах Європейського Союзу.

У ЄС як наднаціональному утворенні проведено зміни, що стосувались практично всіх інститутів і

рівнів взаємодії. Лісабонський договір, який відіграв інструментальну роль, було підписано 13 грудня 2007 р. (набув чинності 1 грудня 2009 р.). Цим договором були внесені зміни й доповнення до двох установчих документів ЄС, які отримали назву Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу.

У Договорі про Європейський Союз у ст. 2 зазначається, що ЄС заснований на цінностях поваги людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права й поваги до прав людини, у тому числі прав осіб, які належать до меншин. Такі цінності є спільними для держав-членів у суспільстві, у якому є плюралізм, відсутність дискримінації, терпимість, справедливість, солідарність і рівність між жінками й чоловіками. Забезпечення благополуччя народів називається серед основних цілей ЄС поряд із миром і власними цінностями (ч. 1 ст. 2). У ч. 3 ст. 2 в контексті внутрішнього ринку, який «повинен працювати для сталого розвитку Європи», згадується соціальна ринкова економіка з високою конкурен-

тоспроможністю, яка прагне до повної зайнятості й соціального прогресу, високого рівня захисту навколишнього середовища та поліпшення якості життя. ЄС протидіє соціальній ізоляції та дискримінації, сприяє соціальній справедливості й захисту рівності між жінками та чоловіками, солідарності між поколіннями й захисту прав дітей [6, с. 17].

Механізм взаємодії норм Договору про Європейський Союз з іншими європейськими документами у сфері прав людини визначається в його ст. 6, де вказано, що ЄС визнає права, свободи й принципи, викладені в Хартії основних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 р. (набула чинності 1 грудня 2009 р.), яка має таку ж юридичну силу, як Договір про Європейський Союз. Водночас положення Хартії основних прав Європейського Союзу жодним чином не розширюють повноваження ЄС, визначені в договорах. Крім того, ЄС приєднується до Європейської конвенції з прав людини та основних свобод, що також не зачіпає компетенцію ЄС, яка визначається в договорах.

У ч. 3 ст. 6 Договору про Європейський Союз вказано: «Основні права, як вони гарантовані Європейською конвенцією з прав людини та основних свобод і як вони постають зі спільних конституційних традицій держав-членів, складають загальні принципи права ЄС».

У Розділі II «Положення про демократичні принципи» Договору про Європейський Союз ЄС визначив для себе основи демократичного ладу, що включає такі норми й принципи:

- принцип рівності громадян, які мають отримувати рівну увагу від своїх установ, органів і відомств (ст. 9);

- функціонування ЄС має ґрунтуватись на представницькій демократії. Громадяни безпосередньо представлені на рівні ЄС у Європейському парламенті. Держави-члени представлені в Європейській Раді главами держав та урядів і в Раді представниками їхніх урядів, які самі демократично підзвітні своїм національним парламентам або своїм громадянам;

- кожен громадянин має право брати участь у демократичному житті ЄС, рішення приймаються найбільш відкрито для громадян;

- політичні партії на європейському рівні сприяють формуванню європейської політичної свідомості та висловлюють волю громадян ЄС (ст. 10);

- інститути повинні зберігати відкритий, прозорий і регулярний діалог із представниками асоціацій та громадянського суспільства;

- Європейська комісія повинна провести широкі консультації із зацікавленими сторонами з метою забезпечення особам послідовності й прозорості в діяльності ЄС (ст. 11).

У ст. 49 Договору про Європейський Союз зазначається, що з питанням про членство в ЄС може звернутись будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, зазначені в ст. 2 Договору про Європейський Союз, та готова взяти на себе зобов'язання щодо сприяння їм. Така вимога має бути доведена до

відома Європейського парламенту й національних парламентів. Держава-заявник повинна звернутись із заявою до Ради, яка приймає рішення одноголосно після консультації з Комісією та після отримання згоди Європейського парламенту, що надається більшістю його депутатів. Беруться до уваги умови прийнятності, погоджені Європейською Радою. Умови приєднання та коригування договорів, на яких заснований ЄС, викладаються в угоді між державами-членами та державою-заявником. Ця угода представляється на ратифікацію всіма державами-учасниками відповідно до їхніх конституційних вимог [6, с. 43].

Соціальна модель ЄС більш детально врегульована іншим установчим договором – Договором про функціонування Європейського Союзу [7]. Для цього слугує низка його розділів у частині III «Внутрішні політики та діяльність Союзу»: розділ X «Соціальна політика», розділ XI «Європейський соціальний фонд», розділ XII «Загальна і професійна освіта, молодь і спорт», розділ XIV «Публічне здоров'я», розділ XV «Охорона прав споживачів».

Згідно зі ст. 151 Договору про функціонування Європейського Союзу ЄС і держави-члени поважають основні соціальні права так, як вони визначені в Європейській соціальній хартії 1961 р. та в Хартії основних соціальних прав трудящих працівників Співтовариства 1989 р., маючи на меті підтримувати зайнятість працівників, поліпшувати життєві й трудові умови так, щоб досягти злагоди за збереження досягнутого рівня, адекватної соціальної охорони, соціального діалогу, діалогу між соціальними партнерами, розвитку людських ресурсів із метою високого рівня зайнятості та протидії вилучення з ринку праці. ЄС і держави-члени виходять із того, що такий стан постає не лише з функціонування внутрішнього ринку, який сприяє зближенню соціальних систем, а й унаслідок діяльності, що постає з договорів, із застосування законів, інших правових приписів або адміністративних актів.

Стаття 152 Договору про функціонування Європейського Союзу передбачає, що ЄС визнає та заохочує роль соціальних партнерів на своєму рівні з урахуванням різноманітності національних систем. Він сприяє діалогу між соціальними партнерами за поваги до їх автономії. Згідно зі ст. 153 Договору про функціонування Європейського Союзу для досягнення цілей, викладених у його ст. 151, ЄС підтримує та доповнює діяльність держав-членів у таких галузях: а) поліпшення трудових відносин, особливо щодо охорони здоров'я та безпеки працівників; б) умов праці; в) соціального забезпечення й соціального захисту працівників; г) захисту працівників, трудовий договір із якими закінчується; г) інформування та консультування працівників; д) представництва й колективного захисту інтересів працівників і роботодавців; е) умов зайнятості громадян третіх країн, які проживають на законних підставах на території ЄС; є) інтеграції осіб, виключених із ринку праці; ж) рівності між чоловіками та жінками з позиції рівних можливостей на ринку праці, а також рівної винагороди за працю; з) боротьби із соціаль-

ною ізоляцією; и) модернізації систем соціального захисту.

Із цією метою Європейський парламент і Рада наділяються Договором про функціонування Європейського Союзу такими повноваженнями: можуть вжити заходів, спрямованих на заохочення співпраці між державами-членами в межах ініціативи, на підвищення рівня знань, розвиток обміну інформацією й передовими практиками, просування інноваційних підходів та оцінку досвіду, за винятком узгодження законів і правил держав-членів; можуть із частини наведених питань схвалювати директиви, а з інших – закони, якими визначати мінімальні вимоги в соціальній сфері (ст. 155).

Згідно зі ст. 156 Договору про функціонування Європейського Союзу з метою досягнення цілей, визначених у ст. 151, Європейська комісія підтримує тісну співпрацю між державами-членами та здійснює координацію їх діяльності в усіх галузях соціальної політики, насамперед із питань, що стосуються таких проблем: 1) зайнятості; 2) трудового права й умов праці; 3) основної та вищої професійної освіти; 4) соціального забезпечення; 5) охорони дітей у трудових відносинах; 6) права на об'єднання та права на колективні переговори між працівниками й роботодавцями. Із цією метою Комісія в тісній співпраці з державами-членами випрацьовує дослідження, подає звіти та організовує консультації як із проблем, що виникають на внутрішньодержавному рівні, так і з проблем, що торкаються міжнародних організацій, насамперед готує ініціативи, які лягають в основу директив. Про таку діяльність у повному обсязі інформується Європейський парламент, а також здійснюються консультації з Економічним і соціальним комітетом.

Стаття 157 Договору про функціонування Європейського Союзу встановлює, що кожна держава-член забезпечує, щоб принцип рівної оплати праці чоловіків і жінок за рівну працю або працю рівної цінності забезпечувався. Для цілей цієї норми «оплата» означає звичайну основну або мінімальну заробітну плату та всі переваги, які працівник отримує прямо чи побічно, у грошовій або натуральній формі, працюючи за наймом. Щодо забезпечення повної рівності на практиці між чоловіками й жінками в праці принцип рівного ставлення не має перешкоджати будь-якій державі-члену підтримувати або вживати заходи, що передбачають особливі переваги для недостатньо представлених осіб окремої статі.

Розділ XI «Європейський соціальний фонд» Договору про функціонування Європейського Союзу торкається статусу зазначеної інституції, яка здійснює діяльність під керівництвом Європейської комісії. Цілі заснування фонду стосуються підвищення можливостей працевлаштування на внутрішньому ринку, сприяння підвищенню рівня життя, зростанню зайнятості, зростанню географічної й професійної мобільності людських ресурсів у межах ЄС, полегшенню їх адаптації до промислових змін і змін у системах виробництва, професійній підготовці та перепідготовці.

У розділі XII «Освіта і навчання, молодь і спорт» Договору про функціонування Європейського Союзу встановлено, що ЄС сприяє розвитку якісної освіти, заохочуючи співпрацю між державами-членами, і в разі необхідності підтримує й доповнює діяльність держав-членів у повному обсязі, поважаючи їх відповідальність за зміст та організацію систем освіти, їх культурне й мовне розмаїття.

Згідно зі ст. 165 Договору про функціонування Європейського Союзу діяльність ЄС спрямовується на такі цілі: розвиток європейського виміру в освіті, зокрема й шляхом навчання та розповсюдження мов держав-членів ЄС; заохочення мобільності студентів і викладачів, зокрема й шляхом заохочення академічного визнання дипломів та періодів навчання; сприяння розвитку співробітництва між освітніми установами; розвиток обміну інформацією та досвідом із питань, спільних у системі освіти держав-членів ЄС; сприяння розвитку молодіжних обмінів і соціально-освітніх обмінів, заохочення участі молодих людей у демократичному житті Європи; сприяння розвитку дистанційної освіти.

У ст. 168 (розділу XIV «Публічне здоров'я») Договору про функціонування Європейського Союзу визначається, що діяльність ЄС поряд із національними політиками спрямовується на поліпшення здоров'я населення, запобігання захворюванням людей, усунення джерел небезпеки для фізичного й психічного здоров'я. Такі дії повинні охоплювати боротьбу з головними проблемами в галузі здоров'я шляхом сприяння дослідженню причин хвороб, їх передачі та профілактики, а також отримання інформації про стан здоров'я й освіти, моніторингу серйозних транскордонних загроз здоров'ю, раннього попередження та боротьби з ними.

Аналіз змісту установчих договорів Європейського Союзу свідчить про чіткі позиції наднаціонального утворення з приводу окреслення параметрів соціальної держави на двох рівнях: на рівні ЄС та на рівні національних держав-членів. По-перше, ідеться про те, що цей феномен зосереджується в межах національної держави, на яку лягає відповідальність за проведення активної соціальної політики, щодо якої роль ЄС є переважно субсидіарною. По-друге, феномен соціальної держави – це заснована на повазі до гідності людини демократична держава, яка на національному рівні або через спільні інститути ЄС в умовах верховенства права забезпечує високу якість життя громадян на основі функціонування ефективної соціальної ринкової економіки, що визначається конкурентоспроможністю.

Хартія основних прав Європейського Союзу 2000 р. (далі – Хартія), хоч і не належить до установчих документів ЄС, фактично, як було зазначено, відіграє роль принципів права цього утворення – провідного джерела права, яке також широко окреслює підвалини соціальної держави [8].

Можна з упевненістю стверджувати, що для Суду Європейського Союзу (органу, який послідовно забезпечує втілення принципу пріоритету права ЄС щодо національних правопорядків держав-чле-

нів цього формування) першочергового значення набула саме Хартія основних прав Європейського Союзу, а не Європейська конвенція з прав людини та основних свобод, попри те, що остання визнана ЄС одним із загальних принципів його правової системи, які також є джерелами права ЄС [9, с. 25–26].

У преамбулі Хартії підкреслено, що ЄС заснований на неподільному, універсальному значенні людської гідності, свободи, рівності й солідарності, а «до серця його діяльності ставить людину». Уже в ст. 1 цього документа акцентовано, що «гідність людини недоторканна» та «вона повинна поважатись і захищатись». Відштовхуючись від цієї ключової ідеї, викладається широкий каталог прав людини, у тому числі в соціальній сфері.

По-перше, у Хартії закріплюється низка соціальних прав у традиційному форматі. До них, зокрема, належать право на освіту, право на працю, право на соціальне забезпечення тощо. Проте їх зміст містить ідеї, далекі від традиційних. Наприклад, право на освіту включає, окрім іншого, «свободу створювати освітні установи з належною повагою до демократичних принципів і право батьків забезпечувати освіту й виховання своїх дітей відповідно до своїх релігійних, філософських та педагогічних переконань, які повинні бути забезпечені згідно з національними законами, що регулюють здійснення цього права» (ст. 14).

По-друге, низка інших соціальних прав стосуються окремих категорій суб'єктів, досить вузьких, якщо врахувати наднаціональний рівень Хартії. Ідеться, наприклад, про права дитини (ст. 24), права літніх людей (ст. 25). Що стосується прав літніх, то ЄС «визнає та поважає права літніх людей на гідне й незалежне життя та брати участь у соціальному й культурному житті». Оригінально сформульована назва ст. 26 Хартії «Інтеграція людей з обмеженими можливостями», у якій визначається, що ЄС визнає та поважає право людей з обмеженими можливостями на отримання вигоди із заходів, спрямованих на забезпечення їх незалежності, соціальну інтеграцію, професійну інтеграцію та участь у соціальному житті.

По-третє, Хартія встановлює рівність перед законом, заборону дискримінації, а також, окрім загальних положень, містить вказівку на відсутність дискримінації «за ознакою громадянства» (ст. 21). Закріплена рівність між жінками й чоловіками (ст. 23) «не перешкоджає збереженню або прийняттю заходів, що передбачають особливі переваги на користь недостатньо представленої статі».

По-четверте, Хартія містить окремий розділ IV «Солідарність», у якому закріплені права осіб, пов'язані з трудовими відносинами. Деякі з них є рідкісними в практиці закріплення на рівні національних конституцій, насамперед право на інформацію та консультації в межах підприємства (ст. 27). Інші права цього блоку передбачають право на ведення колективних переговорів і дій (ст. 28), право на доступ до служб працевлаштування (ст. 29), захист у разі необґрунтованого звільнення

(ст. 30), право на справедливі умови праці (ст. 31), заборону дитячої праці та захист молоді на роботі (ст. 32).

По-п'яте, провідні для соціальної держави право про соціальне забезпечення й соціальну допомогу (ст. 34) та право на охорону здоров'я (ст. 35) орієнтують на надання відповідних послуг згідно з правилами, встановленими ЄС, а також національним законодавством і практикою. У ч. 3 ст. 34 Хартії вказано: «З метою боротьби із соціальним відчуженням та убогістю Союз визнає й поважає право на соціальну допомогу та допомогу в забезпеченні житлом для забезпечення гідного існування для всіх тих, хто не має достатніх ресурсів, відповідно до права Союзу, національного законодавства та практики».

Підводячи підсумки закріплення ідей соціальної держави в установчих договорах Європейського Союзу, викладених у новій редакції в 2007 р., та Хартії основних прав Європейського Союзу 2000 р., доходимо певних висновків.

По-перше, установчі договори закріпили на найвищому юридичному рівні ЄС положення щодо соціального характеру наднаціонального утворення та відповідних вимог до його інститутів і до національного законодавства держав-членів ЄС. Взаємодія двох рівнів правопорядків здійснюється навколо ключових цінностей і принципів ЄС, серед яких провідними є гідність людини та благополуччя народів. Параметри соціальної держави в межах такої взаємодії правопорядків включають феномен соціальної держави (втілюється в демократії на рівні національної держави та на рівні ЄС, що заснований на принципах представницької демократії та окреслює можливість надати високу легітимність рішенням щодо соціальної політики в межах ЄС і прозорість механізму їх прийняття) та соціальний характер держави (спирається на соціальну ринкову економіку з високим рівнем конкурентоспроможності, яка забезпечує справедливий перерозподіл ресурсів).

По-друге, установчі договори ЄС започатковують визнання прав людини як джерела чинного права, проголошуючи їх «принципами права Європейського Союзу», не роблячи при цьому різниці між громадянськими й політичними правами, з одного боку, та соціальними правами – з іншого.

По-третє, соціальні права особи в межах Європейського Союзу, попри їх закріплення на національному рівні, отримали субсидіарне закріплення у відповідних формулюваннях як установчих договорів, так і Хартії основних прав Європейського Союзу. У сукупності вони становлять новітні ідеї високих стандартів захисту прав людини та відображають поступове витворення єдиного європейського простору соціальних прав людини. Частина з них передбачають позитивні зобов'язання національної держави та ЄС перед людиною. Установчі договори, крім того, містять визнання додаткових фундаментальних документів у сфері прав людини, зокрема й Європейської конвенції прав та основоположних свобод.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Моїсєєв О. Наддержавність Європейського Союзу після набрання чинності Лісабонським договором / О. Моїсєєв // Міжнародне право. – 2012. – № 2. – С. 55–64.
2. Сидорук Т. Лісабонський договір і напрями та тенденції внутрішнього реформування ЄС на початку XXI ст. / Т. Сидорук, М. Сидорук // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Міжнародні відносини». – 2009. – Вип. 1. – С. 129–142. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoamv\\_2009\\_1\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoamv_2009_1_11).
3. Краєвська О. Трансформація інституційно-правової системи ЄС за Лісабонським договором / О. Краєвська, Г. Утко // Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини». – 2012. – Вип. 30. – С. 93–102. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VLNU\\_Mv\\_2012\\_30\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VLNU_Mv_2012_30_13).
4. Сокур С. Інституціональні зміни в ЄС після прийняття Лісабонського договору / С. Сокур // Віче. – 2010. – № 12. – С. 23–24. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche\\_2010\\_12\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2010_12_9).
5. Булгакова Д. Конституційна реформа Європейського Союзу за Лісабонським договором. Основні положення / Д. Булгакова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 2. – С. 13–22. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs\\_2010\\_2\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2010_2_4).
6. Zmluva o Európskej únii // Úradný vestník Európskej únie C 83/1. Zväzok 53. – 30. marca 2010. – S. 1–46.
7. Zmluva o fungovaní Európskej únie // Úradný vestník Európskej únie C 83/1. Zväzok 53. – 30. marca 2010. – S. 47–200.
8. Charta základných práv Európskej únie // Úradný vestník Európskej únie Úradný vestník Európskej únie C 303/1. – 2007/ C 303/01-16.
9. Добрянський С. Хартія основних прав Європейського Союзу як регіональний праволюдний стандарт / С. Добрянський // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 3. – С. 23–30. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/varpu\\_2013\\_3\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/varpu_2013_3_5).