

УДК 341.17.

Федорова А.Л.*

ОСОБЛИВОСТІ ГАРМОНІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ІЗ ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В СФЕРІ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття присвячена аналізу значення та місця соціальної політики в документах, які складають правову основу співробітництва України та Європейського Союзу. Okремо розглядаються зобов'язання нашої держави у соціальній сфері згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. Особливу увагу приділено аналізу переліку документів ЄС, які мають бути імplementовані в Україні.

Ключові слова: Європейський Союз, соціальна політика Європейського Союзу, соціальні стандарти ЄС, Угода про асоціацію між Україною та ЄС, Україна.

The article is devoted to the analysis of the meaning and the role of the social policy in the documents that provide the legal basis for the cooperation between Ukraine and the European Union. A separate analysis of the issues on commitments of our country in the social sphere has been given in accordance with the Association Agreement between Ukraine and the European Union. Special attention is paid to the analysis of EU documents, which must be implemented in Ukraine.

Keywords: European Union, social policy of the European Union, EU social standards, the Association Agreement between Ukraine and the European Union, Ukraine.

Статья посвящена анализу значения и места социальной политики в документах, которые составляют правовую основу сотрудничества Украины и Европейского Союза. Отдельно рассматриваются обязательства нашей страны в социальной сфере в соответствии с Соглашением об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом. Особое внимание уделяется анализу документов ЕС, которые должны быть имплементированы в Украине.

Ключевые слова: Европейский Союз, социальная политика Европейского Союза, социальные стандарты ЕС, Соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС, Украина.

Отримавши незалежність з розпадом Радянського Союзу, Україна активно розпочала свій шлях до європейського політико-правового простору, визнав у Декларації про державний суверенітет України, що наша держава бере безпосередню участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах [1]. За більш ніж 20 років було підписано та ратифіковано значну кількість договорів, набуто членство в багатьох між-

* кандидат юридичних наук, доцент кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

народних організаціях та структурах. Втім, інтеграція з Європейським Союзом (ЄС), яка була визнана одним з пріоритетних напрямів української зовнішньої політики, продовжується і сьогодні, набуваючи останні роки все більшої актуальності для продовження демократичного розвитку нашої держави. Необхідною складовою цього процесу інтеграції є поступове приведення українського законодавства у відповідність до стандартів Євросоюзу. Враховуючи наочну потребу у масштабному комплексному реформуванні вітчизняної сфери соціального захисту, однією з важливих для України галузей для гармонізації є сфера соціальної політики Європейського Союзу.

Конституцією 1996 року Україну було проголошено соціальною державою, втім, соціальні права у багатьох питаннях залишаються декларативними та менш захищеними у порівнянні з іншими групами прав людини. Незважаючи на десятиріччя невдалих соціальних реформ, не завершення пенсійної реформи, реформування системи надання пільг, реформи системи охорони здоров'я, системи соціального забезпечення в цілому, українські науковці практично не приділяють уваги аналізу ефективно функціонуючих соціальних стандартів Європейського Союзу, концентруючи увагу на економічних та політичних питаннях у відносинах України з ЄС.

Європейські соціальні стандарти досліджували такі українські вчені як Болотіна Н. Б., Верланов С. О., Головка-Гавришева О. І., Мацюк А. Р., Сидоренко Н. С., Феськов М. М. та інші. Однак, переважна більшість фахівців обмежували сферу досліджень соціальними стандартами Ради Європи, враховуючи членство України у цій організації з 1995 року та прийняття Україною на себе низки зобов'язань перед Радою Європи або можливої ратифікації окремих її договорів в сфері захисту соціальних прав людини.

Подальша інтеграція України до ЄС та завершення останньої стадії процесу укладення угоди про Асоціацію між Україною та ЄС актуалізує необхідність глибокої та детальної розробки стратегії реформування соціальної політики України відповідно до стандартів ЄС.

Незважаючи на основну мету, яка об'єднала держави у Європейські співтовариства, соціальні питання завжди входили до кола першочергових при обговоренні економічної інтеграції Європи. Про це свідчать документи, прийняті на історичному конгресі у Гаазі 1948 році. В резолюціях Конгресу наголошувалося на тому, що «...великі зміни в нашій економічній та індустріальній організації, як і зміни у політичних перспективах, відчувають велику потребу у підтримці звичайних працівників всіх європейських держав» [2, с.121]. Визначалося, що тільки об'єднана Європа може дати перспективу зростання стандартів життя та покращення соціальних умов. Серед довгострокових завдань та цілей такого Союзу значилися, зокрема, мобільність ринку праці та вирішення проблем впливу вільного переміщення на соціальні умови життя. Питання скасування економічних бар'єрів та свободи переміщення працівників розглядалися спільно з проблемами забезпечення повної зайнятості, як економічної, соціальної та моральної необхідності, а також необхідності надання працівникам – мігрантам економічних і соціальних прав на рівні з громадянами.

Соціальні ідеї були закріплені в 1957 році Римським договором про заснування Європейського економічного співтовариства, в якому, зокрема, було визначено, що Співтовариство та держави-члени мають сприяти покращенню умов праці та життя працівників. Поступово, соціальна сфера та сфера зайнятості ЄС отримували свій розвиток. Визначення соціальної політики ЄС в якості однієї з цілей Європейського Союзу у Маастрихтському договорі про заснування Європейського Союзу 1992 р. підтверджувало існування власного соціального виміру Союзу [3, с. 340]. Взагалі, соціальна політика завжди вва-

жалася виключно національним феноменом, адже існує велике розмаїття стандартів життя та умов існування як в різних європейських країнах, так і в межах окремих держав. Неповторні історичні, культурні особливості кожної держави впливали на форму соціальної політики у кожній державі. Водночас, єдині культурні коріння європейського суспільства свідчили про наявність спільних факторів, які дозволяли розробити параметри спільної європейської соціальної політики та поширювати високі соціальні стандарти на територію Європейського Союзу в рамках спільної компетенції, політики координації та доповнення.

Значний розвиток соціальної політики Європейського Союзу отримала у Лісабонському договорі, який не тільки інкорпорував всі набуті досягнення, але й визначив окремі цілі соціальної політики Союзу. У розділі X Договору про функціонування Європейського Союзу закріплюється, що Союз та держави мають на меті сприяння зайнятості, поліпшення умов життя й праці, адекватний соціальний захист, діалог між керівниками та працівниками, розвиток людських ресурсів для забезпечення високого й стабільного рівня зайнятості, боротьби з маргіналізацією. Результатом такої політики має бути сприяння гармонізації соціальних систем держав-членів, передбачених Договорами процедур і зближення законодавчих, нормативних і адміністративних положень [4].

Розвиваючи свої повноваження у сфері соціальної політики, ЄС розробляв та приймав значну кількість актів вторинного законодавства з метою ефективної реалізації свободи вільного пересування, деталізуючи заборону дискримінації та впроваджуючи мінімальні соціальні стандарти. Сьогодні, в рамках Європейського Союзу прийнято директиви та регламенти щодо охорони праці, поліпшення умов праці та безпеки, регулювання робочого часу та часу відпочинку, захисту жінок, які народили дітей, захисту працівників у випадках колективних звільнень, банкрутства роботодавця, заборони дискримінації як у сфері праці та працевлаштування так і в сфері соціального забезпечення, з питань соціального захисту, та наближення й координації національних соціальних систем, підвищення ролі соціальних партнерів, права працівників на інформування та консультації та з багатьох інших питань соціальної політики та політики зайнятості. Важливе значення має й практика Суду ЄС для формування та розвитку соціальних стандартів.

Поступова зміна ставлення багатьох держав до визнання та захисту соціальних прав людини, та відображення у соціальній політиці держав-членів та Євросоюзу моделі соціальної справедливості сприяло закріпленню широкого кола соціальних прав у Хартії основних прав ЄС, яка набула юридично обов'язкової сили зі вступом в силу Лісабонського договору. Зокрема, до змісту Хартію включено: право на соціальне забезпечення та соціальну допомогу, на охорону здоров'я, на справедливі та рівні умови праці, рівну та справедливую оплату праці, на відпочинок та щорічну оплачувану відпустку, заборону дитячої праці та захист молоді, право осіб похилого віку вести гідне та незалежне життя, на соціальну реабілітацію та реінтеграцію інвалідів тощо [5].

Соціальна політика ЄС виявилася також невід'ємною загальною складовою Стратегії «Європа 2020». З метою виконання Стратегії держави мають впроваджувати економічні та соціальні реформи, з урахуванням «соціального інвестиційного пакету», який містить рекомендації Комісії державам-членам з питань модернізації національних систем соціального забезпечення та включає Білу книгу з пенсійного забезпечення, яка представляє стратегію адекватної, стійкої та безпечної пенсії. Однією з основних пріоритетних ініціатив зазначеної Стратегії розвитку була також Платформа проти бідності та соціального виключення [6].

Європейське суспільство змінюється під впливом різних факторів, таких як технічний прогрес, глобалізація торгівлі та старіння населення. Однак, європейська соціальна полі-

тика спільно з політикою зайнятості та рівних можливостей сприяють поліпшенню умов життя людей з метою сталого розвитку і соціальної згуртованості. Європейський Союз стимулює соціальні зміни, запроваджуючи захисну правову основу для європейських громадян та сприяючи співробітництву держав-членів, координації та узгодження національних політик за участю всіх зацікавлених сторін: місцевих органів влади, профспілок, організацій роботодавців тощо [7]. В цілому, розвиток соціальної політики на європейському рівні залежав від періодів розвитку самого Європейського Союзу і був циклічним, а її різні вектори відображали політичні і інституційні напруження в ЄС, державах-членах. Однак, сьогодні, можна стверджувати, що в державах Європейського Союзу функціонують найефективніші системи соціального забезпечення та розроблені сучасні соціальні стандарти, що сприяють гармонійному розвитку людської особистості.

Досягнення Європейського Союзу у соціальній сфері мало відобразитися і в документах, що склали правову основу для розвитку відносин та співробітництва між Україною та ЄС. Втім, перші правові документи практично не містили вимог для України у сфері соціальної політики. Так, Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами [8] у переліку пріоритетних для гармонізації сфер не включила соціальну, за виключенням питань охорони праці та деяких положень щодо координації діяльності та співпраці з питань соціального забезпечення. Зокрема, стаття 71 Угоди передбачала співпрацю у плануванні та здійсненні реформ у системі соціального захисту в Україні, які мали б на меті розробку в Україні методів захисту, притаманних країнам з ринковою економікою, і охоплювала б всі напрямки соціального захисту.

Більше уваги соціальному співробітництву приділялося Порядком денним асоціації. В документі було закріплено, що сторони співпрацюють з метою підготовки України до імплементації *acquis* ЄС у сферах гендерної рівності, анти-дискримінації, охорони здоров'я та безпеки праці, трудового законодавства та умов праці, в тому числі, за допомогою сприяння укладенню угод між Україною та державами-членами ЄС з питань координації соціального захисту робітників-громадян України, які легально працюють у державах-членах ЄС, допомогою обміну найкращими практиками підвищення ефективності соціального захисту з метою посилення як його соціальної відповідності, так і фінансової сталості, а також зниження кількості бідних і незахищених людей, практиками щодо надання соціальних послуг тощо [9]. Передбачалася співпраця з проведенням реформи галузі охорони здоров'я, з подальшої інтеграції України до Європейського простору вищої освіти у контексті її членства в Болонському процесі та в багатьох інших сферах. Разом з тим, віднесення забезпечення поваги прав людини та основних свобод шляхом всебічного співробітництва з питань захисту прав людини до основних пріоритетних дій в Порядку денному не виокремлювало соціальні питання та не забезпечило пріоритетність проведення соціальних реформ в Україні з метою поступового приведення нашого законодавства у відповідність з соціальними стандартами ЄС.

Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, і його державами-членами, з іншої сторони не визнано соціальну сферу як одну з пріоритетних, однак, визначено конкретні обов'язки України привести своє соціальне законодавство у відповідність до законодавства Європейського Союзу. Посилений діалог та співробітництво у соціальній сфері передбачають досягнення окреслених цілей, серед яких, зокрема, покращення якості людського життя, стимулювання розвитку ринків праці, що сприяють залученню малозабезпечених осіб, посилення рівня соціального захисту та модернізація системи соціального захисту, сприяння розвитку соціальної та юридичної

справедливості у контексті реформуванні ринку праці тощо [10]. Сторони мають сприяти встановленню корпоративної соціальної відповідальності та звітності, заохочувати ведення соціально відповідальної господарської діяльності та докладати зусиль для посилення співробітництва в сфері соціальної політики в рамках усіх відповідних регіональних, багатосторонніх форумів і організацій.

Широкі обов'язки України щодо поступового наближення до законодавства, стандартів та практики Суду ЄС у сфері соціальної політики визначено у статті 424 Угоди та деталізовано у Додатку XXXIX до Глави 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» [10]. Додаток містить не тільки прямі вимоги щодо поступового приведення українського законодавства у відповідність з визначеними директивами, але і встановлює чіткій термін для виконання обов'язку щодо наближення стосовно кожного документу ЄС, визначеному у Додатку. З переважної більшості питань Україна матиме 3-4 роки з моменту набрання чинності Угоди. Такий термін надано, зокрема, для впровадження положень Директиви 79/7/ЄЕС від 19 грудня 1978 року про поступове запровадження принципу рівного ставлення до чоловіків та жінок у сфері соціального забезпечення; Директиви 92/85/ЄЕС 19 жовтня 1992 року про встановлення заходів із заохочення поліпшення безпеки та гігієни праці вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, чи годувальниць; Директиви 96/34/ЄС від 3 червня 1996 року про рамкову угоду щодо батьківської відпустки; загальної Директиви у сфері охорони праці – Директиви 89/391/ЄЕС про 12 червня 1989 року про встановлення заходів із заохочення поліпшення охорони здоров'я та безпеки праці працівників. Водночас, більшість Директив у сфері охорони здоров'я та безпеки праці працівників мають бути імплементовані впродовж 7-10 років, за виключенням регулювання деяких питань з зазначеної сфери, які потребують негайних змін. Це відображено у наданні меншого терміну для внесення змін до українського законодавства. Так, 2 роки надаються Україні для впровадження положень Директиви Ради 92/91/ЄЕС про мінімальні вимоги для поліпшення безпеки та охорони здоров'я працівників у видобувних галузях, що використовують буріння [11] та Директиви 92/104/ЄЕС про мінімальні вимоги щодо поліпшення безпеки і захисту здоров'я працівників видобувних підприємств з підземним і відкритим способами видобування [12].

Більшість з перерахованих зобов'язань не є новими для України, робота по приведенню українського законодавства у відповідність зі стандартами ЄС ведеться давно, визначаються відповідальні структури, міністерства, встановлюються терміни. У 2012 році Координаційною Радою з адаптації законодавства було схвалено Прогресивний план адаптації законодавства України до законодавства ЄС [13], в якому перерахована значна кількість Директив, визначених в Угоді про асоціацію. Втім, процес приведення українського законодавства у відповідність до цих документів залишається не завершеним. Крім того, слід зазначити, що згідно статті 424 Угоди про асоціацію, Україна має не тільки враховувати законодавство ЄС, але й практику Суду Європейського Союзу, в рішеннях якого часто розкривається зміст, деталізуються положення правових актів ЄС.

Основні соціальні стандарти закріплені і в документах Ради Європи, членом якої Україна є з 1995 року. Ратифікація Європейської соціальної хартії тільки у кінці 2006 року [14] та неприйняття зобов'язань за цілою низкою її статей та положень, в тому числі, про право на соціальне забезпечення, соціальну та медичну допомогу, захист прав працівників у разі банкрутства роботодавця тощо свідчать про нездатність України підтримувати на сьогодні систему соціального забезпечення на такому задовільному рівні, який найменш необхідний для ратифікації відповідних положень, ратифікації Європейського ко-

дексу соціального забезпечення та імплементації стандартів Європейського Союзу, адже значна кількість положень Хартії 1996 року була включена під впливом розвитку соціальних стандартів Європейського Союзу.

Таким чином, питанням соціальної політики у відносинах між Україною та Європейським Союзом приділяється все більше уваги, конкретизуються й зобов'язання нашої держави щодо приведення вітчизняного законодавства у відповідність до законодавства та практики ЄС у сфері соціальної політики. Виконання цих зобов'язань є надзвичайно важливим не тільки для подальшої інтеграції з ЄС або для виконання зобов'язань перед Радою Європи. Дієва, ефективна соціальна політика України буде сприяти подоланню бідності, захисту та забезпеченню соціальних прав мільйонів українців, сприяти подальшому демократичному розвитку країни в цілому.

Список використаних джерел

1. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – N 31. – Ст. 429
2. European movement and the Council of Europe, published on behalf of the European Movement. London: Hutchinson CO LTD. – 1949. – 179 p.
3. Федорова А. Л. Трудове і соціальне право Європейського Союзу /А. Л. Федорова / Право Європейського Союзу: підручник / за ред. В. І. Муравйова. // – К. : Юрінком Інтер. – 2011. – С. 340 – 387.
4. Договір про функціонування Європейського Союзу// Право Європейського Союзу: підручник / за ред. В. І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С.616
5. Charter of fundamental rights of the European Union. 2010/C 83/02 //Official Journal of the European Union. – 2010. – 30.3.
6. Social Protection and Social Inclusion. Employment, social affairs and inclusion. European Commission. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europa.eu>.
7. Employment and social policy of the EU // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/index_en.htm.
8. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994. № 998_012 / Офіційний веб. портал Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_012.
9. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію № 994_990 // [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_990/print1364086039802472.
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, і його державами-членами, з іншої сторони // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA_Body_text.pdf.
11. Директива Ради 92/91/ЄЕС від 3 листопада 1992 р. «Про мінімальні вимоги для поліпшення безпеки та охорони здоров'я працівників у видобувних галузях, що використовують буріння» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://budstandart.ua/read/document_body/id/3102134.
12. Директива Ради 92/104/ЄЕС від 3 грудня 1992 року «Про мінімальні вимоги для поліпшення безпеки та захисту здоров'я працівників видобувних підприємств з підземним та відкритим способами видобування» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://budstandart.ua/read/document_body/id/3102131.

13. Прогресивний план адаптації законодавства України до законодавства ЄС: Координаційна Рада з адаптації законодавства від 28 лютого 2012 року № 58154/9/1-11 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/document/245538753/adapt_prog_plan_2012.doc.
14. «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)»: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 43. – Ст. 418.