

УДК 340.134–044.247:061.1ЄС

І. В. Яковюк, доктор юридичних наук, професор, завідувач сектором порівняльного правознавства НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0002-8070-1645

О. Я. Трагнюк, кандидат юридичних наук, професор, провідна наукова співробітниця сектору порівняльного правознавства НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0002-4505-8105

ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЯК ВИКЛИК СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

***Анотація.** З моменту ратифікації Римського договору 1957 року проєкт європейської інтеграції був спрямований на скорочення нерівності між державами-членами. Однак соціальна нерівність залишається високою, а громадська підтримка держави загального добробуту варіюється залежно від країни. Деякі експерти запропонували провести спільну європейську соціальну політику, однак ця ідея не отримала підтримку.*

Взаємодія низки національних та європейських чинників відкриває широке вікно можливостей для інноваційних змін в соціальній політиці України. У статті розглядається вплив європейської інтеграції на соціальну політику та національні установи соціального забезпечення, а та-

кож простежується процес європеїзації, який може пояснити специфіку впливу об'єднаної Європи на різні країни-кандидати, зокрема Україну.

Ключові слова: *європеїзація, соціальна політика, соціальна держава, право ЄС, Україна, Європейський Союз*

Постановка проблеми. Соціальна політика України пройшла складний шлях від державного патерналізму до пошуку нової парадигми соціальної політики в межах процесу європеїзації. Три десятиліття соціально-економічних реформ дають достатньо інформації для роздумів над тим, що було досягнуто, що не зроблено або від чого відмовилися в соціальній політиці.

За часів перебування України у складі СРСР соціальна політика реалізовувалася відповідно до концепції соціалістичної (патерналістської) держави, яка знала краще, ніж місцева влада, громадські організації чи безпосередньо громадяни, як вирішити місцеві та регіональні соціальні проблеми. Держава не лише розробляла соціальну політику, а й реалізовувала її. Ця система не допускала інституційного плюралізму та різноманітності благ і послуг. Цим соціалістична держава, яка функціонувала на мінливих засадах нестабільної та неефективної економіки, відрізнялася від соціальної держави країн Заходу, що поєднувалася з моделлю соціальної ринкової економіки.

Після набуття Україною незалежності в 1991 р. перед урядом постала основна дилема: яку модель соціально-економічних реформ прийняти? З історичної точки зору сьогодні можна оцінити, що були різні сценарії розвитку. Перший напрям, прихильниками якого були представники КПУ і старої номенклатури, полягав у тому, щоб залишити все як було, але він не мав масової підтримки в суспільстві. Другий сценарій – це «шокова терапія». Третій напрям полягав в зосередженні на моделі реформ відповідно до конституційної концепції демократичної, соціальної правової держави і моделі соціальної ринкової економіки (нажаль, в Україні, як і в країнах Східної і Центральної реформи, що сприйняли німецьку економічну модель, не було надано чіткого доктринально-аксіологічного тлумачення поняття «соціальна ринкова економіка»). Це модель соціальної політики будувалась на принципі субсидіарності.

Якщо перші роки української політичної трансформації відбувалися за сценарієм «шокової терапії», то після ухвалення Конституції (1996 р.) було взято курс на розбудову соціальної держави, як складової концепції демократичної, правової держави. Це передбачало проведення соціальних реформ у прив'язці до економічних. До того ж, оскільки Україна взяла курс на європейську інтеграцію, було зрозуміло, що вказані реформи повинні відбуватися з огляду на європейські правові стандарти у вказаній сфері.

Аналіз останніх досліджень. З моменту ініціювання європейського інтеграційного проекту спостерігається безперервний процес поглиблення та розширення інтеграції. За останні 20 років фокус аналізу змістився на європеїзацію та на те, як ЄС змінює політику держав-членів (R. Ladrech [1]; K. Featherstone та C. Radaelli [2]), зокрема соціальної політики. Трансформація соціальної політики нових членів ЄС, її коригування та питання спадкоємності спостерігалися при вступі всіх країн Східної та Центральної Європи, не можуть вони торкнутися й України.

Виклад основного матеріалу. Вступ України до Європейського Союзу означатиме європеїзацію її соціальної політики. Це стане викликом як для України, так і держав-членів і Європейського Союзу в цілому. Варто звернути увагу на дві важливі адаптаційні перешкоди.

По-перше, це питання витрат і фінансових навантажень. Слід зважати на те, що системи соціальної політики в країнах ЄС тривалий час (до вступу країн Східної і Центральної Європи) функціонували в умовах розвиненої ринкової економіки з високим, а іноді і дуже високим, рівнем національного доходу. Це позитивно позначилося на соціальних стандартах як цих країн, так і ЄС в цілому. Як наслідок, соціальні витрати держав-членів ЄС у середньому зблизилися і збільшилися, тоді як витрати країн, що не входили до ЄС, розійшлися з поправкою на циклічні та демографічні ефекти. Ситуація змінилася на початку XXI ст., коли до ЄС почали приєднуватися постсоціалістичні країни, які значно поступалися за темпами розвитку старим членам ЄС. Стосовно України у короткостроковій перспективі видається можливим, як раніше і для країн Центральної

та Східної Європи, прийняти лише ті соціальні стандарти ЄС, які не будуть радикально впливати на конкурентоспроможність української економіки.

По-друге, це питання структурних і системних відмінностей. Соціальна політика України навіть за часів незалежності тривалий час розвивалася без урахування європейських соціальних стандартів, а тому вона багато в чому залишається несумісною з соціальною політикою більшості держав-членів ЄС, незалежно від того, до якої моделі (англосаксонської, континентальної чи скандинавської) вони належать.

Таким чином, майбутній вступ України до Європейського Союзу створює ряд викликів як для її соціальної політики, так для соціальної політики, що реалізується ЄС. Отже, постає питання, про корегування вітчизняної соціальної політики і моделі соціальної державності у напрямку її узгодження з загальноєвропейською соціальною політикою та європейською соціальною моделлю.

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, підписана в 2014 році, окреслила перспективу більш тісної інтеграції, зокрема програму поступового наближення до стандартів ЄС в багатьох сферах, не вирішуючи питання майбутнього членства України в ЄС. Угода була присвячена переважно економічним питанням (лібералізація торгівлі), але вона також охоплювала політичні, соціальні та культурні аспекти інтеграції.

Угода про асоціацію спонукала до кроків на шляху до пристосування соціальної політики України до стандартів ЄС у цій сфері. На її основі двостороннє та багатостороннє співробітництво України з Європейським Союзом та його державами-членами розвивалося дедалі інтенсивніше в багатьох конкретних сферах.

Основи співробітництва у соціальній сфері окреслені в главі 21 Угоди про асоціацію [3]. Так, відповідно до статті 419 Сторони посилюють діалог та співробітництво щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації. Таке співробітництво передбачає досягнення широкого спектру цілей, визна-

чених у ст. 420, а саме: а) покращення якості людського життя; б) протистояння спільним викликам, зокрема глобалізації та демографічним змінам; с) збільшення кількості та покращення якості робочих місць з гідними умовами праці; d) сприяння розвитку соціальної та юридичної справедливості у контексті реформуванні ринку праці; е) сприяння створенню на ринку праці таких умов, які б поєднували гнучкість та захищеність; f) сприяння впровадженню активних заходів на ринку праці та підвищення ефективності служб зайнятості з метою задоволення потреб на ринку праці та інші.

Сторони докладають зусиль для посилення співробітництва у сфері зайнятості та соціальної політики в рамках усіх відповідних регіональних, багатосторонніх та міжнародних форумів і організацій (ст. 423). Відповідно до Угоди Україна бере на себе зобов'язання забезпечувати поступове наближення до права, стандартів та практики ЄС у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, як зазначено у Додатку XL до цієї Угоди (ст. 424).

Угода про асоціацію дала поштовх до процесів європеїзації та економізації соціальної політики. Поступово почала відбуватися якісна зміна підходів до соціальної політики, зумовлених підготовкою нашої держави до вступу в Європейський Союз. У цьому зв'язку можна говорити про певну європеїзацію української соціальної політики. Сам перегляд та адаптація національного законодавства до вимог ЄС зумовили необхідність прийняття європейських соціальних стандартів та рішень, які використовуються в Європейському Союзі та його державах-членах.

Найважливіші питання, які зроблять політичну діяльність більш динамічною, повинні включати:

1. Розвиток вітчизняного законодавства відповідно до *acquis communautaire*, включаючи координацію системи соціального забезпечення.

2. Сприйняття певною мірою українським урядом методу відкритої координації (спільні цілі та заходи, індикатори, контрольні показники та передові практики, спільний моніторинг проблем).

3. Європеїзація рішень у напрямку зміни парадигми від пасивної до активної соціальної політики, від моносекторної до багатогалузевої соціальної політики та розробка рішень у душі гнучкої безпеки.

4. Проведення децентралізації та демонополізації окремих сфер соціальної політики.

5. Приділення більшої уваги до політики рівності та гендерного мейнстрімінгу.

6. Визнання потенціалу третього сектору. Відбувається процес соціалізації соціальної політики шляхом делегування частини повноважень неурядовим організаціям, які часто більш ефективно та результативно надають соціальні послуги певним соціальним групам.

7. Маркетизацію та часткова приватизація окремих соціальних послуг, що посилює конкуренцію між надавачами послуг та призводять до підвищення їх якості.

8. Приділення уваги міжгалузевому партнерству та об'єднанню постачальників послуг. Цей процес може призвести до більшої інтеграції соціальних послуг у майбутньому, а отже його слід оцінювати однозначно позитивно.

9. Підвищення ефективності, результативності та дієвості державного сектору завдяки сприйняттю процедур і методів, що впливають з концепції нового публічного менеджменту та впровадження правових стандартів ЄС насамперед в установах, що надають соціальну допомогу нужденним.

10. Підвищення соціального престижу окремих соціальних професій, наприклад соціального працівника, та відповідна підготовка соціальних служб, що призводить до більшої професіоналізації виконання соціальних завдань.

11. Поступове створення партиципаторної моделі врядування на місцевому рівні (врядування), орієнтованої на місцевий розвиток та розвиток місцевих громад через дорадчу демократію, що має призвести до збільшення потенціалу людського та соціального капіталу.

12. Програмування соціальної політики дедалі більше має бути орієнтоване на створення довгострокових соціальних стратегій, які реалізуються через заходи, програми та проекти (M. Grewiński, A. Karwacki [4]).

13. Стандартизація соціальних послуг та прогрес індивідуалізації послуг; провадження нових послуг та різноманітних методів підтримки, наприклад, послуги довгострокового догляду. Щоправда зміни в цій сфері відбуваються доволі повільно.

14. Надання підтримки на користь кінцевих одержувачів, тобто суб'єктивного ставлення до бенефіціара. Крім того, до вирішення проблем різних соціальних груп підходять комплексно, що може підвищити ефективність втручання [5].

Європеїзація вітчизняної соціальної політики шляхом впровадження перевірених в державах-членах ЄС практик та соціальних рішень надасть позитивного імпульсу процесу модернізації соціальної політики.

Економізація та менеджмент соціальної політики, у свою чергу, призведе до підвищення ефективності та раціональності реалізованих заходів. У органів місцевого самоврядування стане дедалі більше завдань, реалізацію яких вони будуть ділити з неурядовими та приватними організаціями (завдання аутсорсингу та підяду). Як наслідок, соціальна політика має стати ближчою до громадян.

Одним із найважливіших завдань наступного десятиліття має стати розробки довгострокової демографічної та сімейної політики, яка б обмежувала процес старіння суспільства та забезпечувала заміну поколінь. Проте для запуску ряду програм потрібно досягнути між партійного консенсусу з цього питання. Нажаль, більшість вітчизняних партій і окремих політиків є недалекоглядними і не усвідомлюють потребу у негайних діях. Україна потребує серйозних дебатів, із залученням до них представників державної влади і громадськості, щодо обговорення шляхів підтримки сім'ї, а також сприянню народжуваності. Якщо найближчим часом у цьому плані нічого не зміниться, Україна зіткнеться з проблемою серйозного скорочення населення вже у найближчі десятиліття, особливо зважаючи на наслідки російсько-української війни.

Іншим викликом соціальної держави є потреба у мобілізації економічно неактивних та безробітних осіб з метою їх наступного працевлаштування. Як показує досвід, найбільших успіхів у боротьбі з безробіттям досягли країни, які

інвестували у створення нових, малих компаній, у тому числі самозайнятих. Орієнтація на стартапи є сьогодні абсолютним пріоритетом.

Сучасна економіка, заснована на знаннях, вимагає постійного підвищення кваліфікації в дусі навчання впродовж життя. Системи освіти потребуватимуть подальшої адаптації вимогам сучасної економіки та економіки знань, безперервної та професійної освіти, нових форм вищої освіти.

Ще одним викликом є соціальна інтеграція та боротьба з соціальною ізольованістю та бідністю. Необхідно проводити нову політику соціальної допомоги та розвивати активну інтеграцію, соціальну та громадську роботу з метою створення нових можливостей та соціальної інтеграції.

Для багатьох українців одним із найважливіших питань залишатиметься доступність медичної допомоги, включно з якісними спеціалізованими послугами. Це все ще виклик, з яким Україна має впоратися, щоб її громадяни почувалися в безпеці.

Майбутнє покаже, чи змогла Україна скористатися перевагами політики трансформації та європеїзації, зробити значний цивілізаційний стрибок і забезпечити загальну безпеку, соціальний добробут, у тому числі завдяки продуманому та довгостроковому управлінню соціальною політикою. Будемо сподіватися, що ми успішно використаємо цю можливість для майбутніх поколінь.

References :

1. Ladrech, R. (2010). *Europeanization and National Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
2. Featherstone, K. and Radaelli, C. (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
3. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A22014A0529%2801%29>.
4. Grewiński M., Karwacki A., red. (2009). *Strategie w polityce społecznej*. Warszawa. Johnson N. (1987). *The welfare state in Transition*. Amherst.
5. Grewiński M. (2009). *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*. Warszawa.

I. V. Yakoviuk, O. Ya. Trahniuk

Europeanization of social policy in Ukraine as a challenge to the social state

Abstract. *Since the Treaty of Rome was ratified in 1957, the fundamental goal of the European integration project has been to minimize socioeconomic inequality among member states of the European Union. This target has been in place since the beginning of the project. The problem of widespread socioeconomic inequality is still an urgent one, despite the concerted efforts that have been made over the years. There is a huge gap in public support for the welfare state model between the various nations that are members of the EU. Even while there are professionals who have called for the establishment of a united European social policy mechanism, the concept of such a system has not gained popular resonance among the leadership of the EU.*

In this light, the Ukraine, which is a candidate country for membership in the European Union, would find it difficult to conform its national social policy to the requirements and expectations of the EU. This study article's major objective is to investigate the influence that the processes of European integration have had on the development of Ukraine's social policy through time. Specifically, the author examines the role that institutional factors, mechanisms of adaptation, and primary vectors of change have played in this regard. The processes of Europeanization and their expression in national legal and political realities are given special emphasis, as are the characteristics of Ukraine's transition to a welfare state model, with consideration given to European norms and standards.

Moreover, the article delves into the challenges and opportunities Ukraine faces in the convergence of its social protection systems with the EU benchmarks. As EU directives and regulations significantly influence the formulation and implementation of social policies among member states, it becomes imperative for Ukraine to synchronize its policy framework with European standards, while accounting for its unique socio-economic and historical contexts. Comparative analyses of the European welfare models, particularly those of Eastern European member states, offer insights into the probable trajectories Ukraine might undertake. Additionally, the research emphasizes the significance of stakeholder engagement, capacity building, and public awareness campaigns in driving successful policy reforms and ensuring their sustainability in the long term.

Keywords: *Europeanization, social policy, welfare state, EU law, Ukraine, European Union, adaptation processes, European standards, social protection model.*