

ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК 342.3

DOI: 10.33663/1563-3349-2024-95-150

**В. П. ГОРБАТЕНКО
Н. М. БАТАНОВА**

ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ В ЄВРОСОЮЗІ

Розглянуто виклики, з якими стикається соціальна держава у XXI ст., зокрема у контексті європейської інтеграції, та шляхи вирішення найбільш актуальних проблем, що стоять перед нею. Проаналізовано правову основу Європейської системи соціальних прав та документи, що сприяють реалізації узгодженої політики держав-членів у цій сфері. Виділено тенденції, що мають найбільший вплив на формування соціальної політики Євросоюзу та можливі шляхи розв'язання актуальних проблем у соціальній сфері.

Ключові слова: соціальна держава, соціальна політика, соціальні права, соціальний захист, пандемія, ЄС, євроінтеграція, демографія, цифровізація.

Horbatenko Volodymyr, Batanova Nataliia. Challenges and Prospects of the Welfare State in the European Union

The article considers the challenges faced by the welfare state in the twenty-first century, in particular in the context of European integration, and the ways to solve the most pressing problems it faces. The author analyses the legal basis of European Pillar of Social Rights and the documents that facilitate the implementation of a coherent policy of the Member States in this area. The author

© ГОРБАТЕНКО Володимир Павлович – доктор політичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0002-2400-954X; e-mail: stateanlay@ukr.net

© БАТАНОВА Наталія Миколаївна – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID 0000-0003-1828-6708; e-mail: batanova@ukr.net

highlights the trends that have the greatest impact on the formation of the EU social policy and possible ways to solve current problems in the social sphere.

Key words: *welfare state, social policy, social rights, social protection, pandemic, EU, European integration, demography, digitalisation.*

Концепція соціальної держави була розроблена та реалізована на практиці у конкретних історичних умовах і була змушена адаптуватися до змін як у внутрішньому житті держав, так і до зовнішніх викликів. На початку XXI ст. одним з основних конкурентів соціальної держави стало значне поширення ідеології неолібералізму, особливо в розвинених країнах Заходу. Протиставляючи соціальну державу неолібералізму, Дж. Стігліц спрогнозував, що її майбутнє лежить у виході за межі традиційного розуміння держави загального добробуту в шести важливих аспектах [1, р. 4-8]:

1) переосмислення ризиків та інновацій, що має призвести до формування динамічнішої та інноваційнішої економіки;

2) розуміння держави як спільноти, соціальної справедливості. На відміну від ринків, що орієнтуються на отримання прибутку й ефективність яких значною мірою залежить від досконалості інформації, якою володіють його учасники, соціальна держава насамперед турбується про захист громадян як членів великої спільноти, намагається забезпечити соціальну справедливість.

3) задоволення внутрішніх потреб: соціальна держава заохочує соціальну солідарність, змушуючи індивіда більше думати про спільноту, частиною якої він є, і, таким чином, покращуючи соціальну поведінку безліччю інших способів.

4) посилення соціальної справедливості: соціальна держава має важливе значення для досягнення соціальної справедливості в широкому розумінні.

5) позитиву підтримку – підтримку громадян протягом усього періоду життя. Якщо раніше акцент робився на державній підтримці дітей, забезпеченні охорони здоров'я і освіти, то тепер у фокусу уваги держави має бути надання державою пенсійного страхування та медичного страхування, оскільки протягом свого життя люди стикаються з необхідністю забезпечення низки базових потреб, наприклад, житлом.

6) розподіл ризиків між поколіннями: якщо громадяни в межах одного покоління можуть об'єднати свої ризики, проте не можна

укласти договір із кимось із покоління, яке ще не народилося. Однак суспільство в цілому може укласти соціальні контракти між молодшим і старшим поколіннями.

Однак ідеологічний виклик далеко не єдина проблема, з якою стикається сучасна соціальна держава.

Дещо інший підхід до розуміння майбутнього держави загального добробуту демонструє Європейський Союз, який змушений не лише адаптуватися до зовнішніх викликів, а й враховувати специфіку моделей держави загального добробуту у кожній державі-члені.

Документами, які забезпечують правові рамки соціальної політики в Євросоюзі, а також дають правові підстави для Європейського Союзу у формуванні соціальної політики, є Договір про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) та Хартія основних прав Європейського Союзу. ДФЄС містить конкретні положення, які уповноважують ЄС ухвалювати законодавство і політику в сферах, пов'язаних із соціальною політикою. Оскільки формування соціальної політики держав-членів переважно належить до їхньої власної юрисдикції, то в цих документах немає жодної статті, яка б згадувала про верховенство ЄС у питаннях, пов'язаних із соціальним забезпеченням. Статті, що стосуються згаданих питань, мають рекомендаційний характер, але фактичне виконання відповідно до прописаних практик і цінностей є обов'язком конкретної держави-члена. Так, ст. 153 ДФЄС дозволяє ЄС підтримувати і координувати зусилля держав-членів щодо поліпшення умов праці, соціального забезпечення та соціального захисту. Вона також охоплює такі аспекти, як трудове право, рівне ставлення та соціальний діалог. Своєю чергою, ст. 156 дозволяє ЄС вживати заходів для сприяння діалогу між адміністрацією та працівниками з метою захисту прав працівників та соціального прогресу, а ст. 157 – підтримувати рівні можливості та рівне ставлення до чоловіків і жінок у питаннях зайнятості та праці. Іншими словами, ЄС відіграє допоміжну роль, але фактичне виконання і ступінь підтримки ЄС у цих питаннях викликають сумніви.

Іншим документом, що створює правову основу для формування соціальної політики ЄС, є Хартія основних прав, яка є юридично обов'язковим документом, що деталізує основні права, що захищаються в рамках правового поля ЄС, включаючи конкретні

положення, пов'язані із соціальними правами, такими, як право на справедливі умови праці, захист від необґрунтованого звільнення або припинення трудових відносин, право на соціальне забезпечення та право на доступ до охорони здоров'я.

На додаток до чинних договорів та Хартії ЄС також приймає директиви та регламенти, які встановлюють конкретні соціальні політики та стандарти. Ці законодавчі акти ґрунтуються на правових засадах, передбачених договорами, і покликані забезпечити мінімальний рівень соціального захисту та рівне ставлення до всіх держав-членів.

Тим не менше ця правова база стала основою для формування Європейської системи соціальних прав (ЄССП) [2] – сукупності документів, що містять 20 ключових принципів і прав, спрямованих на побудову більш справедливої Європи у сферах ринків праці та систем соціального забезпечення. Ініційований Європейською Комісією та урочисто проголошений Європейським Парламентом, Європейською Комісією та Радою в листопаді 2017 року на саміті у Гетеборзі. ЄССП складається з трьох основних напрямів: рівні можливості та доступ до ринку праці, справедливі умови праці, соціальний захист та інклюзія. При цьому ЄССП не є обов'язковим до виконання документом, а радше інструментом, що підтверджує та доповнює вже наявні права, які містяться в договорах.

У своєму Стратегічному порядку денному на 2019-2024 роки [3] лідери ЄС підкреслили, що соціальний компонент необхідно реалізувати, перетворивши його принципи на дії на рівні Союзу та держав-членів з урахуванням відповідних повноважень. У своїх резолюціях «Сильна соціальна Європа для справедливого переходу» [4] та «Гарантії для дітей» [5] Європарламент також підкреслив необхідність забезпечення реалізації прав і принципів цього компонента. В ході обговорень, проведених Європейським економічним і соціальним комітетом та Комітетом регіонів, було підкреслено актуальність Європейського плану дій у сфері соціальних прав [6].

У рамках свого плану дій щодо Європейського стовпа соціальних прав Єврокомісія підтримала створення Групи високого рівня з питань майбутнього соціального захисту та соціальної держави в ЄС, якій доручено проаналізувати майбутнє соціальної держави,

її фінансування та взаємозв'язок із мінливим світом праці у світлі нових викликів.

Слід зазначити, що ЄС – це спільнота соціальних держав з різною історичною спадщиною та інституціями, які відповідають за організацію та фінансування своїх систем соціального захисту. Соціальні виклики, з якими вони стикаються, здебільшого є спільними для всього ЄС, і в багатьох випадках вони також спричиняють побічні ефекти. Європейський стовп соціальних прав є важливим кроком на шляху до Європейського соціального союзу, який підтримує соціальні держави по всьому ЄС і спрямовує їхній розвиток на основі ключових принципів взаємного страхування, солідарності та конвергенції.

На початку 2023 року Група високого рівня з питань майбутнього соціального захисту та соціальної держави в ЄС у своєму звіті [7] проаналізувала вплив ключових мегатенденцій на соціальний захист та соціальну державу. Серед глобальних мегатенденцій, що мають безпосередній вплив на соціальну державу, визначено [7, р. 7-32]:

1. Демографічні зміни включають збільшення тривалості життя та зниження народжуваності, що призводить до старіння населення, а також зміни в структурі сім'ї, мобільності всередині ЄС та міграції. Своєю чергою, старіння населення впливає на фінансову стійкість систем соціального захисту, що вимагає підвищення рівня зайнятості та переоцінки традиційних «кордонів» економічно активного життя.

2. Трансформація способів зайнятості. Попри зростання зайнятості за останні десятиліття проблеми часткової зайнятості зберігають свою актуальність для молоді, жінок, працівників старшого віку, людей з інвалідністю та мігрантів. При цьому низька якість робочих місць, низька зарплата та висока частка нестандартних форм зайнятості є ключовими ризиками, які потребують вироблення нових форм захисту.

3. Технологічний розвиток та цифровізація створюють як ризики, так і можливості для соціальної держави. Хоча широке впровадження сучасних технологій, зокрема штучного інтелекту, може призвести до скорочення робочих місць і зростання нерівності у середньостроковій перспективі, але у довгостроковій перспективі вони сприятимуть загальному зростанню зайня-

тості. Економіка платформ характеризується високою часткою нестандартної зайнятості, а розриви в навичках та доступі до ІТ несуть ризик посилення нерівності. Водночас технологічний розвиток створює можливості для організації та підвищення ефективності у наданні соціальних послуг та посиленні соціального захисту.

4. Кліматичні зміни та «зелений» перехід вже впливають на ринки праці та соціальний захист, але поки що вони не викликали комплексної реакції з боку соціальної політики. Хоча вони ризикують посилити нерівність громадян. Тому слід вирішити питання зайнятості та соціальних наслідків «зеленого» переходу, зокрема зменшити дефіцит робочої сили в ключових професіях, підтримати перекваліфікацію працівників у найбільш вразливих секторах, зменшити енергетичну бідність.

У звіті досліджується вплив цих мегатенденцій на соціальну політику в перспективі всього життя людини, виділяючи три функції соціальної держави: регулювання ринку праці, соціальний захист та соціальні інвестиції.

У роботі також було враховано потрясіння, які посилили вплив мегатенденцій на системи соціального захисту та політику добробуту, зокрема Велику рецесію 2008-2009 років, кризу біженців 2015 і 2016 років та пандемію COVID-19. Крім того, після створення Групи високого рівня до соціальних та економічних викликів, з якими стикаються ЄС та його держави-члени, додалися наслідки агресивної війни Росії проти України, включаючи поточну енергетичну кризу.

Висновки звіту підкреслюють важливість інклюзивної та справедливої соціальної держави для мінімізації соціальних ризиків та пом'якшення економічних труднощів, одночасно підтримуючи економічне зростання та індивідуальний добробут.

Сучасна держава загального добробуту повинна забезпечувати потужний буфер на випадок економічних потрясінь та інвестувати в інструменти, які допомагають людям на критичних етапах їхнього життєвого шляху. Визнаючи, що не існує універсальних рішень для різних європейських соціальних держав, автори звіту пропонують перелік з 21 рекомендації щодо модернізації та зміцнення соціальної держави. Вони включають:

– захист і підтримку сімей з дітьми: наприклад, догляд за дітьми до 3 років має бути безплатним або доступним. Крім того, люди повинні мати доступ до адекватної фінансової підтримки та послуг дошкільної освіти і догляду, щоб їм було легше створити сім'ю. Для вразливих сімей ці послуги повинні бути безплатними;

– рівні можливості для освіти та навчання: соціальні держави повинні гарантувати рівні можливості для молодих людей із мало-забезпечених сімей, щоб вони могли продовжувати освіту та навчання після закінчення обов'язкової школи, наприклад, за допомогою стипендій;

– доступ до соціального захисту для всіх: незалежно від контракту чи форми роботи кожен повинен мати доступ до соціального захисту та робити внески до нього;

– якість роботи: держави-члени та соціальні партнери повинні підтримувати якість роботи, включаючи гідний та безпечний дохід, автономію, фізичне та психічне здоров'я, можливості для кар'єрного розвитку та баланс між роботою та особистим життям;

– навчання впродовж життя: всі люди повинні мати можливість вдосконалювати свої навички або здобувати нові. Це підвищить їхні шанси знайти роботу або освоїти нову професію;

– захист доходів і робочих місць: враховуючи досвід Великої рецесії та кризи, спричиненої COVID-19, схеми збереження робочих місць повинні бути доступними для всіх;

– тривалішу трудову кар'єру, адекватні пенсії та довгостроковий догляд: соціальні партнери та держави-члени повинні прагнути сприяти довшій кар'єрі у доброму стані здоров'я, зокрема, за допомогою гнучкого графіка роботи, пристосованих робочих місць та навчання;

– покращення фінансування соціальної держави: для реагування на зростаючі потреби та виклики державам-членам необхідно знайти нові джерела для сталого фінансування соціального захисту та добробуту, наприклад, шляхом розширення податкової бази та коригування структури доходів (розширення прогресивного оподаткування доходів, споживання, капіталу та багатства, а також вуглецевих та енергетичних викидів).

Отже, соціальна держава в Євросоюзі стикається не лише із ідеологічним викликом, а й потребою пошуку спільної відповіді як на внутрішні (старіння і депопуляція населення, зміна форм зайня-

тості), так і на зовнішні виклики (пандемія, цифровізація, російсько-українська війна, кліматичні зміни). Ситуація ускладнюється тим, що ЄС як наднаціональне утворення не може повною мірою визначати внутрішню соціальну політику своїх держав-членів, а лише виробляти певні спільні загальні принципи та прагнути до їх реалізації шляхом вироблення спільного плану дій.

1. Stiglitz J. E. The welfare state in the twenty-first century. URL: https://policydialogue.org/files/publications/papers/The_Welfare_State_in_the_Twenty-First_Century.pdf 2. European Pillar of Social Rights – Building a fairer and more inclusive European Union URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1226&langId=en> 3. Strategic Agenda 2019-2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/a-new-strategic-agenda-for-the-eu-2019-2024> 4. Strong Social Europe for Just Transitions. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_20 5. Council Recommendation (EU) 2021/1004 of 14 June 2021 establishing a European Child Guarantee. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.223.01.0014.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2021%3A223%3ATOC 6. European Pillar of Social Rights Action Plan. URL: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/> 7. The future of social protection and of the welfare state in the EU. European Union, 2023. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/842d8006-c3b3-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-283143938>

Horbatenko Volodymyr, Batanova Nataliia. Challenges and Prospects of the Welfare State in the European Union

The article considers the challenges faced by the welfare state in the twenty-first century, in particular in the context of European integration, and the ways to solve the most pressing problems it faces. The author analyses the legal basis of European Pillar of Social Rights and the documents that facilitate the implementation of a coherent policy of the Member States in this area. The author highlights the trends that have the greatest impact on the formation of the EU social policy and possible ways to solve current problems in the social sphere.

The EU is a community of welfare states with different historical heritages and institutions responsible for organising and financing their social protection systems. The social challenges they face are largely EU-wide and often also have spillover effects. The European Pillar of Social Rights is an important step towards a European Social Union that supports welfare states across the EU and guides their development based on the key principles of mutual insurance, solidarity and convergence.

The welfare state in the European Union faces not only an ideological challenge, but also the need to find a common response to both internal

(population ageing and depopulation, changing forms of employment) and external challenges (pandemic, digitalisation, the Russian-Ukrainian war, climate change). The situation is complicated by the fact that the EU, as a supranational entity, cannot fully determine the domestic social policy of its member states, but only develop certain common general principles and seek to implement them through a joint action plan.

Key words: welfare state, social policy, social rights, social protection, pandemic, EU, European integration, demography, digitalisation.