

УДК 316.4.

О. В. Білозір,  
к. ю. н., доцент кафедри публічного адміністрування,  
Міжрегіональна Академія Управління персоналом  
ORCID ID: 0000-0001-8326-3356

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.4.93

## ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ АДАПТАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

O. Bilozir,  
PhD in Law, Associate Professor, Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management

### FORMATION OF THE MECHANISM OF ADAPTATION OF SOCIAL PROTECTION TO EUROPEAN STANDARDS

**Зазначено, що складний механізм інституційних органів, який складався в новітній історії ЄС і відточувався протягом майже півстоліття, забезпечує соціальне й економічне згуртування Співтовариства та вирішення питань, що стосуються соціальної політики та інтеграції в цій сфері. У структурі інститутів ЄС, пов'язаних із соціальним виміром, за останні роки позначилося чимало змін. Нові завдання, що постали перед соціальною політикою в зв'язку з розвитком інтеграції в соціальній сфері та глобалізацією, природно, вимагали вдосконалення механізму виконавчої влади, збільшення її компетенцій або створення нових структур, здатних конструктивно відповісти на виклики часу. Необхідність же забезпечення ефективності їх роботи передбачала наявність відповідної законодавчої бази.**

**Визначено, що збільшення повноважень інститутів ЄС вносить позитивний внесок у розвиток права Співтовариства в соціальній сфері. Величезну роль відіграє еволюція процедур, зокрема, розширення можливості приймати рішення кваліфікованою більшістю, введене Єдиним європейським актом і підтвержене протоколом до Договору про Європейський Союз, а також визнання значущості європейських колективних договорів. Система комунітарних інститутів, що працюють у соціальній сфері, а також встановлені процедури прийняття соціальних документів, безумовно, є інструментами будівництва соціальної Європи. Основною діючою особою і співрозмовником серед інститутів, що працюють у соціальній сфері є Рада з соціальних питань. Іноді в залежності від обстановки вона збирає по кілька разів на тиждень компетентних міністрів держав-членів. При цьому їй належить право приймати рішення далеко не за всіма соціальними питаннями. Так, проблеми охорони здоров'я знаходяться в компетенції Ради з охорони здоров'я і Ради у справах внутрішнього ринку. Саме з їх ініціативи можуть припинятися або вивозитися дії відповідних директив і рішень.**

**It is noted that the complex mechanism of institutional bodies, developed in the recent history of the EU and refined for almost half a century, provides social and economic cohesion of the Community and resolves issues related to social policy and integration in this field. There have been many changes in the structure of EU institutions related to the social dimension in recent years. The new challenges facing social policy in relation to the development of social integration and globalization, of course, required the improvement of the mechanism of the executive power, the increase of its competencies or the creation of new structures that can respond constructively to the challenges of the times. The need to ensure the effectiveness of their work provided for the existence of an appropriate legal framework.**

**It is determined that the enhancement of the powers of the EU institutions contributes positively to the development of Community law in the social field. The evolution of procedures, in particular, the empowerment of qualified majority decisions introduced by the Single European Act and confirmed by the protocol to the Treaty on European Union, and the recognition of the importance of European collective agreements, play a huge role. The system of communal institutions operating in the social sphere, as well as the established procedures for adopting social documents, are certainly tools for building a social Europe. The main actor and interlocutor among the institutions working in the social sphere is the Social Affairs Council. Sometimes, depending on the situation, it collects several times a week the competent**

*ministers of the Member States. At the same time she has the right to make decisions not on all social issues. Yes, health issues fall within the competence of the Health Council and the Internal Market Council. It is on their own initiative that the relevant directives and decisions may be suspended or modified.*

*Ключові слова: адаптація соціального захисту, європейські стандарти, механізми державного регулювання, інституційні органи, соціальне й економічне згуртування, соціальна політика.*

*Keywords: adaptation of social protection, European standards, mechanisms of state regulation, institutional bodies, social and economic cohesion, social policy.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ

Складний механізм інституційних органів, який склався в новітній історії ЄС і відточувався протягом майже півстоліття, забезпечує соціальне й економічне згуртування Співтовариства та вирішення питань, що стосуються соціальної політики та інтеграції в цій сфері. У структурі інститутів ЄС, пов'язаних із соціальним виміром, за останні роки позначилося чимало змін. Це цілком зрозуміло, якщо врахувати, що відбувалося і до сих пір не завершено оформлення соціальної політики як самостійного напрямку діяльності Союзу [1].

Нові завдання, що постали перед соціальною політикою в зв'язку з розвитком інтеграції в соціальній сфері та глобалізацією, природно, вимагали вдосконалення механізму виконавчої влади, збільшення її компетенцій або створення нових структур, здатних конструктивно відповісти на виклики часу. Необхідність же забезпечення ефективності їх роботи передбачала наявність відповідної законодавчої бази.

Завдання, що покладаються на Співтовариство в соціальній сфері, виконуються за допомогою розгалуженої структури інститутів. Причому кожен з них діє в межах повноважень, якими він наділений відповідно до основоположних договорів.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Відносини держави та приватного сектору у сфері взаємодії державного регулювання освітньої діяльності є предметом досліджень багатьох закордонних та вітчизняних науковців, зокрема: М. Іванова, Н. Титкова, А. Корміліцин, О. Орехова, А. Суригін, С. Шестопалова, В. Петров, В. Ракачев, Я. Ракачева та ін.), пошуку ефективних технологій навчання (А. Алексюк, В. Беспалько, О. Вербицький, Л. Давидов, А. Трещев, О. Коваленко, Є. Машбиць, О. Пехота, С. Сисоєва, Г. Селевко).

### ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

У даній статті є визначення особливостей використання підходів до взаємодії та участі України в трансєвропейських освітніх програмах.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Збільшення повноважень інститутів ЄС вносить позитивний внесок у розвиток права Співтовариства в со-

ціальній сфері. Величезну роль відіграє еволюція процедур, зокрема, розширення можливості приймати рішення кваліфікованою більшістю, введене Єдиним європейським актом і підтвержене протоколом до Договору про Європейський Союз, а також визнання значущості європейських колективних договорів. Система комунітарних інститутів, що працюють у соціальній сфері, а також встановлені процедури прийняття соціальних документів, безумовно, є інструментами будівництва соціальної Європи.

Інститути, які реалізують соціальну політику, діляться на створені згідно з договорами, тобто основні (поле їх діяльності значно ширше, ніж просто соціальна галузь) і додаткові, створені похідним правом і прив'язані до соціальної сфери самим фактом свого утворення і своїми цілями. З цим пов'язане й питання про представництво соціальних сил на загальноєвропейському рівні. Найважливішими органами ЄС, що володіють повноваженнями у соціальній сфері, є: Європейська Рада, Європейська Комісія, Європейський парламент, Суд Європейських Співтовариств і Економічний і соціальний комітет [2].

Рада має повноваження приймати рішення. Комісія користується правом виступати з ініціативами і здійснювати контрольні функції. Європарламент бере участь у виробленні європейських законів за допомогою процедур співпраці і спільного вирішення проблем. Європейському Суду належить право тлумачення і контролю за застосуванням комунітарного права. Економічний і соціальний комітет має консультативну функцію, однак без консультацій з ним ні Рада, ні Комісія не приймають відповідні рішення. Кожен з цих інститутів не тільки володіє особливими компетенціями, а й побудований виходячи з різних законодавств. Тому ці інститути незалежні один від одного.

Європейська рада складається з глав держав або урядів і голови Комісії, яким постійно допомагають у роботі міністри закордонних справ і члени Комісії. Головне його завдання — розробка і проведення в життя основних напрямів комунітарної політики ЄС. Тему соціальної Європи Європейська рада вперше розглянула ще в 1988 році на сесії в Ганновері. Проблеми соціальної політики були вперше конкретизовано в 1989 році на сесії в Страсбурзі, коли була прийнята Хартія основних соціальних прав трудящих [3].

На свої засідання Європейська рада збирається два рази на рік. При розгляді ряду соціальних проблем існує процедура одноголосного прийняття рішень членами Ради, що є гальмом для розробки загальної соціальної політики. Відповідно до Договору про Європейський Союз, був виділений цілий ряд областей, в яких Рада приймає рішення за пропозицією Комісії і після консультацій з Парламентом і Економічним і соціальним комітетом. Це:

— соціальне забезпечення і соціальні гарантії для трудящих;

— захист трудящих у тих випадках, коли термін їх трудової угоди закінчився;

— представництво і спільний захист інтересів трудящих і роботодавців, включаючи співучасть у прийнятті рішень;

— умови найму громадян третіх країн, які проживають на законних підставах на території Співтовариства;

— фінансова допомога для сприяння зайнятості та створення робочих місць, тенденція розширення компетенцій європейських інститутів і використання різноманітних процедур прийняття рішень, що намітилася останнім часом, знайшла відображення в документах останніх форумів і, безумовно, відіграє позитивну роль у створенні загальноєвропейської соціальної політики.

Поряд з Європейською радою значну роль для соціальної політики і ЄС грає і Рада міністрів. Вона є законодавчим органом Співтовариства і збирається не рідше одного разу на півроку в складі міністрів держав-членів ЄС, що відповідають за ту галузь, яка розглядається на сесіях [4]. Примітно, що рішення там приймається в залежності від умов оговорених статтями договорів: одноголосно, простою чи кваліфікованою більшістю. Цим Рада міністрів відрізняється від інших європейських інституцій. З одного боку, вона намітилася останнім часом як класичний міжурядовий орган за своїм складом, наділений повноваженнями приймати рішення в останній інстанції. З іншого боку, його можна назвати "інтегруючим" органом, маючи на увазі питання, які він розглядає і специфічний процес прийняття рішення в тих випадках, коли не використовується процедура одноголосного прийняття рішень.

Європейській Раді та Раді міністрів у роботі допомагає Комітет постійних представників (КОРЕПЕР — COREPER), що складається з представників держав-членів.

Основною діючою особою і співрозмовником серед інститутів, що працюють в соціальній сфері є Рада з соціальних питань. Іноді в залежності від обстановки вона збирає по кілька разів на тиждень компетентних міністрів держав-членів. Водночас їй належить право приймати рішення далеко не за всіма соціальними питаннями. Так, проблеми охорони здоров'я знаходяться в компетенції Ради з охорони здоров'я і Ради у справах внутрішнього ринку. Саме з їх ініціативи можуть припинятися або відозначуватися дії відповідних директив і рішень.

До складу Комісії Європейського Союзу (КЄС) або Європейської Комісії входять 20 членів, які призначаються на п'ятирічний термін урядами держав-членів ЄС, але повністю незалежних у виконанні своїх обов'язків. Вони спираються на цілий штат європейських чиновників, що працюють у різних директоратах і службах [5]. Саме Комісія є гарантом проведення в життя інтересів Співтовариства. Їй належить право законодавчої ініціативи у межах компетенцій, обумовлених договорами.

Багато політиків і експертів вважають Комісію органом, який впливає на Європейський Уряд. Причому її діяльність іноді розглядається як провідна до надмірної централізації, а, отже, обмежує функціонування національних структур влади. Навіть такі прихильники "загальноєвропейської місії" КЄС, як Німеччина і Франція, вважають, що деякі моменти в діяльності Комісії, наприклад, зайва бюрократизація або випадки корупції, заважають подальшому розвитку інтеграції [6]. Ці провідні

ЄС країни схиляються до того, щоб певною мірою обмежити прерогативи виконавчої влади в Співтоваристві.

Однак багато соціальних питань опиняються в сфері відповідальності й інших членів КЄС, що займаються, наприклад, питаннями соціальної економіки, захисту інтересів споживачів тощо.

Генеральний директорат з соціальних питань КЄС цілеспрямовано займається питаннями соціальної політики, однак і інші директорати (їх всього 22) також мають можливість включитися в міру необхідності в цей напрям діяльності ЄС [7].

До компетенцій Директорату з соціальних питань відносять:

— промислові відносини і соціальний діалог;

— зайнятість і ринок праці;

— соціальне забезпечення, соціальний захист та умови життя;

— Європейський соціальний фонд;

— охорона здоров'я і безпека.

Як уже зазначалося, соціальна політика ЄС не сконцентрована в одному інституті і навіть не координується ніким одноосібно, що дозволяє, з одного боку, враховувати різні аспекти і наслідки соціальних проблем, з іншого ж, веде до розпорошення зусиль з вирішення соціальних питань, пов'язаних з тим чи іншим напрямком діяльності ЄС. Це робить особливо актуальною необхідність вироблення глобальної соціальної політики. Саме за такой стан речей Комісія, як головний орган виконавчої влади Співтовариства, неодноразово піддавалася критиці в кінці ХХ століття [8]. У результаті, було прийнято низку кроків щодо впорядкування процесів і процедур управління соціальною політикою.

Європейський парламент, який обирається загальним прямим голосуванням, є представницьким наднаціональним органом. Займаючись всім великим спектром загальноєвропейської політики, Парламент має в своєму розпорядженні: 18 комісій, в тому числі і ту, що безпосередньо пов'язана з вирішенням соціальних питань і проблемою зайнятості, а також координує діяльність у соціальній сфері інших комісій, які стикаються в своїй роботі з соціальними проблемами.

Суд Європейських Співтовариств або Європейський Суд, що складається з 15 суддів і 9 адвокатів, незалежних від національних урядів, — юридичний інструмент проведення соціальної політики. Він стежить за застосуванням та правильним тлумаченням юридичних актів і комунітарних документів усіма державами-членами, сприяє дії права ЄС на території Співтовариства, широко тлумачачи тексти договорів і правових норм ЄС. За своїми компетенціями і правами Європейський Суд вищий від будь-якого міжнародного суду (наприклад, Європейського Суду з прав людини та Міжнародного суду в Гаазі). Соціальна галузь — поле найбільш широких дій Суду. У період з 1961 по 2000 роки, з понад ніж 2000 підсудних питань, понад 500 стосувалися соціальної політики ЄС. Діяльність Європейського Суду в правовому просторі слід оцінювати як важливий внесок у вироблення єдиної європейської соціальної моделі [9].

Економічний і соціальний комітет (ЕСК) створений таким чином, щоб у його рамках забезпечувати представництво інтересів різних категорій суспільства, адекватне їх місцю в економічному і соціальному житті. У нього входять представники з підприємців, споживачів, малих і середніх підприємств, промислових і сільськогосподарських



робітників, науковців, транспортників, асоціацій з охоро- ни навколишнього середовища, осіб інших професій.

### ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Отже, потрібно підкреслити, що комітети з управління та з регламентації можуть надавати безпосередній вплив на процес прийняття рішень, в той час, як вплив консультативних комітетів залишається непрямим. У сфері соціальної політики найбільш задіяні якраз консультативні комітети. Вплив цих комітетів і їх вибір залежать від ступеня інтеграції політики, з якою вони пов'язані. Саме тому консультативні комітети, що працюють у галузі загальної соціальної політики, більш активні і грають все більшу роль, тому що інтеграція зусиль у цій сфері найбільш очевидна.

Нині після проведення ряду реформ у галузі побу- дови ефективних європейських інститутів напрямки діяльності ЄС постійно уточнюються, що дозволяє фор- мулювати більш чіткі завдання на майбутнє, в тому числі в соціальній сфері.

Крім інтеграції на рівні створення всеєвропейських інститутів, Співтовариство розробляє ряд ключових ініціативних програм, які фінансуються з коштів стру- ктурних фондів. На сьогодні налічується близько 15 про- грам, що мають статус загальноєвропейських. Серед ос- новних програмних напрямків:

сприяння інтеграції громадян EG, зокрема, жінок, молоді, інвалідів, профспілок, сприяння малому і серед- ньому бізнесу, сприяння інтеграції віддалених територій в структуру ЄС тощо.

Звичайно, не всі ініціативні програми Співтовариства можна віднести до числа соціально-орієнтованих, але кожна з них у тій чи іншій мірі впливає на суспільства, соціальні аспекти. Наприклад, так звана програма Тova- риства Адапту (ADAPT) полягає в тому, щоб сприяти адаптації працівників до змін і нових викликів в економіці, геополітичній ситуації, допомагати підприємствам збері- гати конкурентоспроможність у нових умовах, організо- вуючи сучасну професійну підготовку працівників. Особ- ливе місце в програмі Адапту також приділяється бо- ротьбі з безробіттям, створення нових робочих місць.

Серед інструментів, за допомогою яких ЄС прово- дить свою соціальну політику, слід згадати і; так звані програми комунітарної дії, які фінансуються за спе- ціальними бюджетними статтями і націлені на вирішен- ня конкретних проблем і на окремі категорії населення. Багато з цих програм також безпосередньо пов'язані з соціальною політикою Співтовариства.

#### Література:

1. Пищуліна О., Юрочко Т., Міщенко М., Жаліло Я. Розвиток людського капіталу: на шляху до якісних ре- форм [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018>
2. Ковалко Н. Моделі фінансування освіти: яка є дійсно нашою? [Електронний ресурс]. — Режим досту- пу: <https://www.obozrevatel.com/society/modeli-finansuvannya-osviti-yaka-e-dijsno-nashoyu.htm>
3. Countries commit to strong action on human capital to drive economic growth. — The World Bank, October

20, 2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/10/20/countries-commit-to-strong-action-on-human-capital-to-drive-economic-growth>

4. Human Capital Report 2016. — World Economic Forum [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://reports.weforum.org/human-capital-report-2016/rankings>

5. The Global Competitiveness Report 2016—2017. — World Economic Forum [Електронний ресурс]. — Ре- жим доступу: <http://www3.weforum.org/docs>

6. Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update [Електронний ресурс]. — Режим до- ступу: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018>

7. Ranking of national higher education systems 2017. — U 21. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.universitas21.com/article/projects/?parentID=152>

8. The Global Human Capital Report 2017. — World Eco- nomic Forum [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://www.insidehighered.com/sites/default/server\\_files](https://www.insidehighered.com/sites/default/server_files)

9. Фінансування освіти у 2017 році зросло, — Гри- невич Л.М. — 112.ua, 17 березня 2017 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://ua.112.ua/ekonomika/finansuvannya-osvity-u-2017-rotsi-zroslo-hrynevych378370.html>

#### References:

1. Pyschulina, O. Yurochko, T. Mischenko, M. and Zhailo, Ya. (2018), "Human capital development: Towards quality reforms", [Online], available at: <http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018> (Accessed 10 Dec 2019).
  2. Kovalko, N. (2018), "Educational Financing Models: Which is Ours?", [Online], available at: <https://www.obozrevatel.com/society/modeli-finansuvannya-osviti-yaka-e-dijsno-nashoyu.htm> (Accessed 10 Dec 2019).
  3. The World Bank (2017), "Countries commit to strong action on human capital to drive economic growth", available at: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/10/20/countries-commit-to-strong-action-on-human-capital-to-drive-economic-growth> (Accessed 10 Dec 2019).
  4. World Economic Forum (2016), "Human Capital Report 2016", available at: <http://reports.weforum.org/human-capital-report-2016/rankings> (Accessed 10 Dec 2019).
  5. World Economic Forum (2017), "The Global Competitiveness Report 2016—2017", available at: <http://www3.weforum.org/docs> (Accessed 10 Dec 2019).
  6. Human Development Report (2018), "Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update", available at: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018> (Accessed 10 Dec 2019).
  7. Universitas 21 (2017), "Ranking of national higher education systems 2017", available at: <http://www.universitas21.com/article/projects/?parentID=152> (Accessed 10 Dec 2019).
  8. World Economic Forum (2017), "The Global Human Capital Report 2017", available at: [https://www.insidehighered.com/sites/default/server\\_files](https://www.insidehighered.com/sites/default/server_files) (Accessed 10 Dec 2019).
  9. Hrynevych, L. (2017), "The financing of education in 2017 has increased", available at: <https://ua.112.ua/ekonomika/finansuvannya-osvity-u-2017-rotsi-zroslo-hrynevych-378370.html> (Accessed 10 Dec 2019).
- Стаття надійшла до редакції 14.01.2020 р.*