

Марчук М. І.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного і міжнародного права
факультету № 4
Харківського національного університету внутрішніх справ

КОНЦЕПЦІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ У ПОЛЬСЬКІЙ ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ

THE CONCEPT OF THE SOCIAL STATE IN THE POLISH LEGAL DOCTRINE

Встановлено, що зміни політичної та економічної систем у Польщі зумовили реформування її соціальної політики. Проаналізовано особливості створення нової (багаторівневої) системи соціальної діяльності, заснованої на партнерстві державних та самоврядних інституцій і громадських організацій.

Досліджено сучасні підходи до реалізації соціальної політики у Республіці Польща. Проаналізований вплив соціальної політики Європейського Союзу на практику держав-членів (на прикладі Польщі).

Ключові слова: соціальна держава, громадянське суспільство, соціальна сфера, система соціального захисту, соціальне страхування.

Установлено, что изменения политической и экономической систем в Польше обусловили реформирование ее социальной политики. Проанализированы особенности создания новой (многоуровневой) системы социальной деятельности, основанной на партнерстве государственных и самоуправленческих институтов, а также общественных организаций.

Исследованы современные подходы к реализации социальной политики в Республике Польша. Проанализировано влияние социальной политики Европейского Союза на практику государств-членов (на примере Польши).

Ключевые слова: социальное государство, гражданское общество, социальная сфера, система социальной защиты, социальное страхование.

It is considered that changes in political and economic systems in Poland led to its social policy reformation. The peculiarities of a new (multilevel) system formation of social activity, which is based on the collaboration between state and self-governing institutions and public organizations, are analyzed in the article.

The modern approaches of social politics realization in the Republic of Poland are researched. The influence of the European Union social policy on the practice of the member states (on the example of Poland) is analyzed in the manuscript.

Key words: social state, civil society, social sphere, social protection system, social insurance.

Припинення існування Радянського Союзу та його політичного блоку посилило системні перетворення у різних регіонах Європи. Трансформаційні процеси в політичній, економічній та соціальній сферах, що розпочалися у посткомуністичних країнах, стали, мабуть, одними із найбільш масштабних у світі. У результаті успішних реформ більшість країн Центрально-Східної Європи не тільки змінили авторитарний політичний режим на демократичний та перейшли від адміністративно-командної економіки до ринкової, але й на конституційному рівні затвердили соціальний вимір власної державності.

Класичним прикладом держави постсоціалістичної трансформації можна вважати й Республіку Польщу, яка своїм досвідом реформування підтверджує загальний успіх демократичного, правового та соціального розвитку країн Центральної Європи. Дослідження соціальних перетворень, що мали та продовжують мати місце у Республіці Польща, є досить актуальним для України з огляду на обраний нею шлях європейської інтеграції, спільне історичне минуле наших народів, сусіднє географічне положення та подібні соціально-демографічні показники обох цих держав, а також той факт, що Республіка Польща має значний та, головне, результативний досвід здійснення реформ соціальної сфери.

Аналіз публікацій у площині дослідження соціальної політики свідчить про інтерес до вивчення зазначеної проблематики у сучасній науковій літе-

ратурі. Зокрема, значну увагу питанням реформування соціальної політики держави та вивчення зарубіжного і, зокрема, польського досвіду реалізації політики соціального захисту приділено у працях Н. Болотіної, В. Єлагіна, О. Іщенко, І. Колосовської, Е. Лібанової, С. Москаленка, Т. Семигіної, В. Собченка, П. Шевчука та інших.

Разом із тим у самих польських науковців, як зауважує А. Метек, питання утвердження засади соціальної справедливості чомусь викликає набагато менше зацікавлення, ніж концепція демократичної правової держави [1, с. 76]. Здебільшого ця засада обговорюється у зв'язку з проблематикою соціальних прав [2]. Серед польських дослідників окремі аспекти соціальної політики Республіки Польща досліджували Л. Гарліцький, К. Стржишківські, Е. Моравська, А. Кокошків, К. Войтишек та ін.

Мета статті полягає у визначенні еволюційних особливостей польської соціальної демократії у період постсоціалістичної трансформації та встановленні сучасних характеристик Республіки Польща як соціально орієнтованої європейської держави.

Передумови становлення і розвитку концепції соціальної політики у польській конституційній доктрині були закладені Конституціями 1921 [3], 1935 [4] та 1952 рр. [5], які закріпили основні соціальні права польських громадян та розвинули соціальні функції польської держави. У цьому контексті на особливу увагу заслуговує Конституція Польської Народної

Республіки 1952 р. як конституційний акт, що передує офіційному закріпленню Республіки Польща як держави, що «утверджує засади соціальної справедливості». У цьому правовому акті польський законодавець, будучи доволі стриманим щодо визначення особистих і політичних прав, широко виписав права у соціальній сфері. Такий стан речей частково пояснюється поширеним у ті часи переконанням про декларативність та програмність соціальних стандартів і, відповідно, відсутність потреби узгодження соціальної та економічної діяльності держави із положеннями Конституції. Звідси і походять численні норми, котрі не тільки впроваджували різноманітні соціальні права, але й передбачали їх постійний розвиток та змістовне розширення.

Проте із 1990 р. ситуація у цій сфері починає різко змінюватися. Причиною цього стали політична та економічна кризи у Польщі, які зумовили кардинальну трансформацію усієї системи соціального страхування у бік суттєвого скорочення соціальних гарантій.

Постійна інфляція викликала необхідність відповідної індексації пенсій та зарплат працівників бюджетної сфери, а наявні фінансові труднощі змушували польську державу проводити індексацію із запізненням або в неповному обсязі. Нерідко ці проблеми ставали приводом для розглядів у Конституційному Трибуналі – значно частіше, ніж у справах, які стосуються особистих або політичних прав. Так, за період 1990–1997 рр. Конституційний Трибунал розглянув кілька десятків справ, пов'язаних із соціальними правами [6, с. 157].

Характерною рисою судової практики конституційного Трибуналу того часу було доволі стримане ставлення до норм про соціальні права і небажання розглядати їх як єдиний і основний стандарт для контролю за законодавчою діяльністю. Ці положення, як правило, згадуються поряд із більш розробленими в його судовій практиці засадами демократичної правової держави чи принципом рівності. Здебільшого Конституційний Трибунал не знаходив порушень конституційних положень під час перевірки поточного законодавства. Рішення про неконституційність законів в основному базувались на інших конституційних засадах, нормах та цінностях.

У практиці Конституційного Трибуналу більш широкий розвиток знайшли лише право на працю, передбачене ст. 58 Конституції Польської Народної Республіки 1952 р. (рішення К 1/86 від 14 липня 1986 р.; К 15/91 від 29 січня 1992 р.; К 14/91 від 11 лютого 1992 р. та ін.), і право на соціальне страхування, закріплене ст. 60 цієї ж Конституції (рішення К 7/90 від 22 серпня 1990 р.; К 14/92 від 19 жовтня 1993 р.; К 8/96 від 17 липня 1996 р.; К 7/95 від 19 листопада 1996 р. та ін.).

Саме зі змісту ст. 58 Конституції Польської Народної Республіки Конституційний Трибунал виводить право на працю за відповідну винагороду, право на вільний вибір праці, право бути прийнятим на роботу, а також право на матеріальну допомогу у разі безробіття. Разом із тим жодне із вказаних прав не

знаходило свого підкріплення правом вимагати реалізації цих прав зі сторони громадянина.

У цьому досить чітко виявлялося небажання Конституційного Трибуналу виводити зі ст. 58 Конституції Польської Народної Республіки самостійні правові наслідки. Однак правове значення цього положення, передусім, полягало в тому, що воно стало відправною точкою при тлумаченні інших конституційних норм і принципів – положення, що викликали сумніви в контексті ст. 58, визнавалися неконституційними, якщо вони одночасно суперечили, наприклад, принципу рівності або принципу захисту набутих прав.

Право на соціальне страхування передбачалось ст. 60 Конституції Польської Народної Республіки 1952 р. У контексті досліджуваної тематики особливо варто звернути увагу на положення, що міститься в абз. 2 п. 1 цієї статті: «дедалі повнішому здійсненню цього права сприяють: 1) розвиток соціального страхування ...», з якого витікала не тільки гарантія самого існування соціального страхування, а й припис розвивати його систему, а також різні форми соціального забезпечення.

Зміст ст. 60 Конституції Польської Народної Республіки неодноразово ставав предметом уваги Конституційного Трибуналу. Загалом можна сказати, що Трибунал розглядав цю норму як загальну гарантію пенсійних прав громадян і тим самим сприяв їй як припис зберігати ці права на певному мінімальному рівні. Однак Конституційний Трибунал не розглядав ст. 60 як достатню для індивідуальних вимог підставу і закріплював за законодавцем широку свободу у виробленні конкретних нормативних положень, за умови дотримання інших конституційних принципів, норм і цінностей, таких як принцип соціальної справедливості чи принцип рівності. При цьому підкреслювалося, що зміна рівня чи об'єму соціальних прав належить до сфери політичної відповідальності парламенту перед виборцями, в яку Конституційний Трибунал не має втручатися чи формулювати власне бачення соціальних реформ.

Прийняття нової Конституції створило абсолютно нову правову ситуацію. Ст. 2 Конституції Республіки Польща, яка набрала чинності 2 квітня 1997 р., твердила: «Республіка Польща є демократичною правовою державою, яка утверджує засади соціальної справедливості» [7]. Коментуючи соціальний вимір цієї статті, Конституційний Трибунал зазначав: «Зміна контексту державного ладу призвела до того, що [колишні] конституційні положення отримали нове значення. В результаті цього виникла необхідність проведення реформи законодавства про соціальне страхування відповідно до нових конституційних принципів та з урахуванням рівня економічного розвитку країни» [8]. Саме положення означеної статті стали правовою основою для створення нових організаційних форм соціального захисту населення.

Оновлена польська концепція соціальної політики передбачала створення системи багаторівневої соціальної діяльності за допомогою відродження місцевої самоврядності, базованої на суспільній іні-

ціативі, що активізує сім'ю й особистість, добровільні організації, групи взаємодопомоги тощо. Саме ці інституції мали стати партнерами як державної адміністрації, так і місцевого самоврядування в забезпеченні та розподілі засобів для діяльності організацій, що надають суспільні послуги. Партнерство державних, самоврядних і громадських організацій, реалізоване за принципом «взаємного доповнення», насамперед, було орієнтовано на підвищення рівня соціального обслуговування і вирішення місцевих соціальних проблем.

Дослідники зазначають, що однією з особливостей соціальної політики, яка реалізовувалася в Польщі після прийняття Конституції 1997 р., було прагнення послідовності та поступовості реформ у суб'єктно-об'єктній структурі соціальної допомоги (державна – самоврядні організації – профспілки – релігійні організації і конфесії – ринок – сім'я тощо). А численні проекти реформ окремих сфер соціального обслуговування, зокрема охорони здоров'я, системи пенсійного забезпечення, системи соціального захисту безробітних, захисту сім'ї, дитинства та материнства, протидії бідності, децентралізації прав і обов'язків суб'єктів соціальної політики та ін., були винесені на громадське обговорення [9, с. 125]. При цьому основний акцент державної соціальної політики робився на проведення активних заходів, зорієнтованих на забезпечення ефективної зайнятості [10, с. 37–38] та подолання негативних соціальних наслідків економічних перетворень.

Характерною рисою змін у сфері соціального обслуговування населення також було зменшення частки публічного сектора і зростання недержавних, платних форм надання соціальних послуг. У рамках соціальної допомоги з'явилися громадські організації, що опікуються бездомними, наркоманами, інвалідами і самотніми матерями. З'явилися приватні агентства і в системі працевлаштування безробітних. Їх роль, як правило, зводилася до спеціального посередництва та вербування на роботу за кордоном.

Таким чином, сфера соціальних послуг трансформувалася з урахуванням трьох головних тенденцій: внутрішніх структурних змін, децентралізації і комерціалізації. Пріоритетним же напрямом змін у соціальній сфері Республіки Польща на рубежі ХХ – ХХІ ст. стала саме децентралізація влади та фінансів, оскільки саме вона створила реальні передумови для кращого вивчення потреб громадян і раціоналізації діяльності у сфері соціальних послуг. У результаті передання частини функцій і коштів із державного на місцевий рівень були вироблені ефективні механізми боротьби з безробіттям, допомоги сім'ї тощо [10].

Розглядаючи досвід реалізації соціальної політики ЄС у Польщі як передумови її вступу до цього наднаціонального об'єднання, варто звернути увагу на те, що у звіті Європейської Комісії у 2001 р. щодо Польщі було зафіксовано «відчутний прогрес» у сфері проведення її соціальної політики і, передусім, політики зайнятості. Таким чином, європейськими аналітиками зазначено, що відбулися відчутні зрушення

у законодавстві Польщі щодо таких питань: робочий час, окремі аспекти охорони здоров'я та безпеки праці, рівність можливостей для жінок і чоловіків та ін. Втім, значна частина польського законодавства того часу не відповідала соціальним директивам ЄС. Водночас зауважимо, що після негативного звіту Європейської Комісії у 2001 р. польським урядом були здійснені позитивні зрушення у соціальному розвитку Польщі.

Вступ у Республіку Польща до Європейського Союзу 1 травня 2004 р. зумовив поширення на її територію моделі соціальної справедливості як уособлення стандартів соціальної політики Європейського Союзу, що стало важливим фактором у покращенні соціальної ситуації держави та життєвого рівня народу. Як результат, соціальна політика у Польщі доповнилася новими інституційними й правовими механізмами її реалізації, а сама польська держава отримала значні додаткові інвестиції для її забезпечення.

Соціальна політика ЄС реалізується, насамперед, як політика в сфері зайнятості і соціальних справ і нині включає три основних напрями: зайнятість, соціальний захист та соціальне залучення [13, с. 125].

Політика зайнятості спрямована на забезпечення максимальної легкості переміщення і пошуку роботи у межах ЄС із гарантуванням прав соціального захисту. Європейська стратегія зайнятості спрямована на створення більш якісних робочих місць в усіх країнах ЄС шляхом підтримки наявних та створення нових робочих місць, відновлення динаміки ринків праці, поліпшення системи управління. Важливе значення при цьому відводиться проблемам підприємництва та самозайнятості, гендерної справедливості, охорони здоров'я та безпеки праці, трудового законодавства, соціального захисту, створення умов для зайнятості людей із неблагополучних груп та людей з обмеженими можливостями. Соціальна політика ЄС також є важливим інструментом зменшення диспропорцій регіонального розвитку, що, своєю чергою, впливає на структуру розподілу коштів через програми фінансування соціальної сфери.

Нині політика соціального захисту та соціальної інтеграції ЄС ґрунтується на Стратегії Європа 2020, що передбачає подолання бідності та соціального відчуження для 20 млн. людей і збільшення зайнятості населення у віці 20–64 років до 75%. З цією метою створена система соціального інвестування, що передбачає розвиток навичок і потенціалу людей, підтримки їх ініціативи у сферах зайнятості та соціального життя. Основними проблемами при реалізації соціального інвестування є економічна криза та демографічні зміни. З метою подолання цих проблем підвищується ефективність використання соціальних бюджетів, зосереджується увага на пільгах і послугах, що допомагають людям протягом усього життя і сприяють досягненню позитивних соціальних наслідків, основна увага приділяється інвестиціям у дітей та молодь [14].

Позитивним моментом у реалізації соціальної політики ЄС у Польщі стало активне залучення ро-

ботодавців та профспілок до впровадження законодавства у таких сферах, як охорона здоров'я та безпека праці, де польське законодавство показувало свою неефективність [15, с. 199]. Доречно вказати й на той факт, що завдяки політиці зайнятості у Польщі відбулася реформа державної служби зайнятості, колективних трудових договорів, робочих кадрів на виробництвах із запровадженням нових технологій.

Інтеграція Польщі в ЄС пришвидшила процес адаптації соціальної політики. Позитивними наслідками соціальної політики ЄС у Польщі можемо вважати підвищення рівня життя населення, якість медичного обслуговування, соціальне забезпечення та захист трудових прав тощо. До негативних наслідків належить те, що спостерігаються швидка зміна законодавчого підґрунтя і його невідповідність реальним можливостям країни.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Miętek A. Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dialogi polityczne III RP. № 11/209. S. 75–85.
2. Morawska E. Prawa i wolności socjalne w Konstytucji RP : zagadnienia systemowe. Kwartalnik Prawa Publicznego. 2006. № 6/2. S. 229–252.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. Dziennik Ustaw. 1921. Nr 44. Poz. 267.
4. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. Dziennik Ustaw. 1935. Nr 30. Poz. 227.
5. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. Dziennik Ustaw. 1952. Nr 33. Poz. 232
6. Гарлицкий Л.Л. Польский Конституционный Трибунал и социальные права. Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 1 (30). С. 157–161.
7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dziennik Ustaw. 1997. № 78. Poz. 483.
8. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1993 r. sygn. akt K.10/92 w sprawie niezgodności z Konstytucją RP art. 7 ust. 2 i art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. «О ubezpieczeniu społecznym rolników».
9. Ярова Л. Система соціального захисту у країнах Центральної і Східної Європи. Освіта регіону. Політологія. Психологія. Комунікації [Текст]. 2012. № 1. С. 122–126.
10. Лібанова Е. Досвід соціальної політики в країнах розвиненої ринкової та перехідної економіки і можливості його використання на Україні. Україна: аспекти праці. 1997. № 1. С. 36–41.
11. Добрянський А. Зарубіжний досвід вирішення проблем багатодітних сімей (на прикладі деяких країн ЄС). Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44(1). С. 104–110.
12. Паламарчук Н.О., Паламарчук Д.М. Соціальна політика ЄС: перспективи співробітництва з Україною. Молодий вчений. 2015. № 12 (27). Ч. 2. С. 125–128.
13. Europe–2020. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm
14. Андонова Л.Б. Перенесення соціальної політики ЄС у Польщу та Угорщину. Європеїзація Центральної та Східної Європи / Упоряд. Ф. Шіммельфеннінг, У. Зедельмаер; пер. з англ. О. Сидорчук, М. Смуток, Ю. Романишин. К., 2010.
15. Івасечко О. Соціальні стандарти ЄС: досвід для України [Текст]. Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки: Наук. вісник: зб. наук. праць / Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова, Українська АН. К.: Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2013. Вип. 74 (№ 7). С. 353–356.