

УДК 341.24: 341.1(4)

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.9.45>**Наталія Мушак,***докт. юрид. наук, доцент,**професор кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
факультету міжнародних відносин**Національного авіаційного університету,**професор кафедри державознавства і права**Національної академії державного управління при Президентові України*

РОЗВИТОК КОНЦЕПЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СОЛІДАРНОСТІ У ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Статтю присвячено дослідженню та аналізу змісту концепції європейської солідарності у праві Європейського Союзу. Досліджено концептуальні погляди західних учених стосовно окремих складників європейської солідарності, проаналізовано її становлення та подальший розвиток. Запропоновано авторське визначення концепції європейської солідарності.

Встановлено, що принцип солідарності закріплений в установчих договорах Європейського Союзу. Проаналізовано первинне законодавство ЄС, яке визначає, що ЄС засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин. Ці цінності є спільними для всіх держав-членів у суспільстві, де панує плюралізм, недискримінація, толерантність, правосуддя, солідарність та рівність жінок і чоловіків.

Визначено, що європейська солідарність може виражатися у декількох вимірах – в імміграційній сфері (реалізація спільної імміграційної політики ЄС регулюється принципом солідарності та справедливого розподілу відповідальності, зокрема фінансових наслідків, між державами-членами ЄС); у контексті допомоги в надзвичайних ситуаціях (у таких випадках Рада ЄС може прийняти рішення «в дусі солідарності між державами-членами» щодо заходів, доречних в економічній ситуації, зокрема у разі серйозних ускладнень у постачанні деяких товарів, особливо у сфері енергетики).

Проаналізовано положення Хартії основних прав Європейського Союзу, згідно з якою принцип солідарності поширюється на: право працівників на інформацію та консультацію на підприємстві; право на колективне ведення переговорів та колективні дії; право на доступ до служб працевлаштування; право на захист у разі безпідставного звільнення; справедливі та належні умови праці; заборону дитячої праці та захист молоді, що працює; право на створення сім'ї та професійне життя; право на соціальне забезпечення та соціальну допомогу; право на охорону здоров'я; доступ до послуг загального економічного інтересу; захист довкілля та поліпшення його якості; захист прав споживачів тощо.

Окрему увагу у статті приділено аналізу діяльності Фонду солідарності ЄС, який у разі виникнення серйозних і глобальних катастроф надає фінансову допомогу, спрямовану на швидке повернення до нормальних умов життя в постраждалих від стихійних лих державах.

Ключові слова: європейська солідарність, Європейський Союз, практика Суду ЄС, установчі договори ЄС, Фонд солідарності ЄС.

Постановка проблеми. Пандемія коронавірусу (COVID-19) на початку 2020 р. стала новим серйозним викликом як для Європейського Союзу, так і для всього світу. Зважаючи на такі складні та доволі непередбачувані обставини, ЄС разом з його державами-членами з метою мінімізації негативних наслідків епідемії були вимушені обмежити деякі з фундаментальних свобод внутрішнього ринку ЄС. Йдеться про обмеження свободи пересування осіб у межах Шенгенського простору, що тісно пов'язано

із вираженням європейськими державами солідарності у відповідь на спільні загрози.

У доктрині європейського права, як правило, західні науковці приділяють значну увагу дослідженню та аналізу концепції європейської солідарності. Такі вчені, як М. Баурман, Байерц, П. Тідеман, Дж. Бренд, Н. Бріскорн, К. Арнсбергер, С. Дерпман, Т. Фігель, А. Гьобель, Е. Панкоке, Л. Гудвін, Е. Кючюк, Дж. Хабермас, В. Керстнінг, П. Леру, А. Раушер, Р. Рорті, К. Тенфельде, Е. Воланд та Д. Віггінс, аналізують зміст,

ознаки, структурні елементи та виміри європейської солідарності.

Зокрема, Е. Ключок вважає, що, незважаючи на закріплення даного принципу у вторинному законодавстві ЄС та його подальший розвиток у практиці Суду ЄС, європейська солідарність потребує більш чіткої конкретизації та аналізу. На його думку, європейська солідарність більше схожа на аморфне поняття, значення якого змінюється залежно від задіяних міжнародних акторів [5, с. 346].

На думку Йорга Льюшке, про концепцію солідарності можна говорити лише у тому разі, коли для неї характерні основні чотири складники. Перший елемент передбачає надання взаємної допомоги і підтримки. Другий елемент характеризує солідарність через наявність особливих рис, які відрізняють її від міжнародної солідарності. Третім складником є характерна для солідарності ідентифікація членів певного об'єднання на добровільних началах. Врешті-решт, поняття солідарності містить у собі моральні складники, які мають відповідати загальним стандартам і моралі міжнародного співтовариства [7, с. 84].

У свою чергу М. Баурман [1, с. 65] і К. Байєрц [2, с. 305] зазначають, що солідарність має нормативне значення. На їхню думку, концепція солідарності має охоплювати взаємний зв'язок між членами одного об'єднання, що, у свою чергу, надає певної стабільності існуванню цієї групи. Тобто мається на увазі, що члени певної спільноти очікують на готовність інших членів цього об'єднання надати вчасно підтримку та допомогу. Вчені, на відміну від Йорга Льюшке, вважають, що солідарність базується головним чином на розсудливості членів певного об'єднання, а не на засадах моралі.

Ми підтримуємо влучне і водночас лаконічне визначення поняття солідарності, запропоноване П. Тідеманом. Учений характеризує європейську солідарність твердженням «Один за всіх і всі за одного» [8, с. 116].

Мета статті полягає у з'ясуванні змісту концепції європейської солідарності; визначенні її місця та ролі у первинному, вторинному законодавстві Європейського Союзу та практиці Суду ЄС.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, в основі концепції європейської солідарності є готовність Євросоюзу та його держав-членів докласти взаємні скоординовані зусилля задля реалізації спільних цілей та завдань, з одного боку, та вирішенні нагальних викликів, що постають перед європейськими державами та ЄС, – з іншого.

«Солідарність» походить із французької мови *solidarite*, яке у свою чергу походить з латинського *solidus*, що означає стабільний, стійкий. Поняття солідарності, яке ми використовуємо сьогодні, почало використовуватися лише після Великої Французької революції 1789 р. У той час термін «солідарність» передбачав лише ідентичність держави і суспільства.

Натепер принцип солідарності закріплений в установчих договорах Європейського Союзу. Зокрема, у ст. 2 ДЄС зазначається, що Союз засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин. У цій же статті йдеться про те, що цінності є спільними для всіх держав-членів у суспільстві, де панує плюралізм, недискримінація, толерантність, правосуддя, солідарність та рівність жінок і чоловіків.

Наступна стаття цього ж договору (ст. 3.3 ДЄС) підкреслює, що Євросоюз підтримує економічну, соціальну та територіальну єдність держав-членів ЄС та солідарність між ними.

Тому, керуючись установчими документами, можна говорити про солідарність у декількох вимірах, наприклад, коли йдеться про співпрацю держав у імміграційній сфері. Так, у ст. 80 ДФЄС зазначається, що реалізація спільної імміграційної політики ЄС регулюється принципом солідарності та справедливого розподілу відповідальності, зокрема фінансових наслідків, між державами-членами ЄС. У разі необхідності акти ЄС, ухвалені відповідно до установчих договорів, містять належні заходи для впровадження цього принципу [12].

Солідарність також згадується у ст. 122 ДФЄС у контексті допомоги в надзвичайних ситуаціях. У таких випадках Рада ЄС може прийняти рішення «в дусі солідарності між державами-членами» щодо заходів, доречних в економічній ситуації, зокрема у разі серйозних ускладнень у постачанні деяких товарів, особливо у сфері енергетики. Крім того, зазначається, що, якщо держава-член перебуває у складному становищі або їй загрожують серйозні труднощі, спричинені природним стихійним лихом або надзвичайними обставинами поза її контролем, Рада ЄС за пропозицією Комісії може за певних умов надати відповідній державі-члену ЄС фінансову допомогу Союзу [12].

Окрім установчих документів, принцип солідарності закріплено також у Главі IV «Солідарність» (статті 27-38) Хартії основних прав Європейського Союзу 2000 р.,

яка за юридичною силою є аналогічною до установчих договорів. Згідно з Хартією ЄС принцип солідарності поширюється насамперед на трудові відносини. Йдеться про право працівників на інформацію та консультацію на підприємстві (ст. 27), право на колективне ведення переговорів та колективні дії (ст. 28), право на доступ до служб працевлаштування (ст. 29), право на захист у разі безпідставного звільнення (ст. 30), справедливі та належні умови праці (ст. 31), заборону дитячої праці та захист молоді, що працює (ст. 32), право на створення сім'ї та професійне життя (ст. 33), право на соціальне забезпечення та соціальну допомогу (ст. 34), право на охорону здоров'я (ст. 35), доступ до послуг загального економічного інтересу (ст. 36) [3].

Окрім трудових прав, солідарність поширюється на захист довкілля та поліпшення його якості (ст. 37) та захист прав споживачів (ст. 38). Тому, на наш погляд, усі вищеперераховані нами права можна охарактеризувати як солідарні права кожного громадянина ЄС.

Щоб реалізувати положення установчих договорів у сферах, які регулюють питання європейської солідарності, інститутами Європейського Союзу було створено низку установ. Однією з них став Фонд солідарності ЄС (*European Union Solidarity Fund, EUSF*) (далі – Фонд ЄС), заснований у 2002 р. шляхом ухвалення Радою ЄС Регламенту № 2012/2002 [4].

Заснування фонду стало реакцією на численні повені в Центральній Європі влітку 2002 року. Відтоді Фонд ЄС надавав допомогу державам-членам ЄС під час великомасштабних стихійних лих. Цікаво, що у Регламенті (ст. 2) під великомасштабними катастрофами маються на увазі катастрофи, збитки від яких перевищують 3 мільярди євро, або 0,6 % від валового національного доходу країни.

У преамбулі регламенту зазначається, що у разі виникнення серйозних і глобальних катастроф ЄС має продемонструвати свою солідарність з населенням держав-членів ЄС, надаючи фінансову допомогу. Така допомога має бути спрямована на швидке повернення до нормальних умов життя в постраждалих від стихійних лих державах. Допомога в основному має бути надана у разі природних стихійних лих.

Процедура надання Євросоюзом фінансової допомоги потерпілим країнам розпочинається з подання останніми заяви-звернення до Комісії ЄС протягом 12 тижнів після стихійного лиха. Фінансова допомога, запропонована Комісією, має бути затверджена Радою ЄС та Європейським парламентом.

Однак у 2014 р. були ухвалені нові правила шляхом внесення змін до Регламенту (ЄС) № 661/2014 [11]. Так, окрім спрощених робочих процедур, було передбачено, що Фонд ЄС покриватиме також витрати держав-членів ЄС у разі масштабної посухи.

Наприклад, починаючи з 2002 р. Фонд ЄС виділяв кошти 24 європейським країнам, потерпілим від 80 стихійних лих, включаючи повені, лісові пожежі, землетруси, бурі і посухи. Загальна сума виділених коштів Євросоюзом становить майже 5000 000 000 [6].

У 2020 р. після спалаху COVID-19 до вищезгаданих правил були внесені поправки до Регламенту (ЄС) 2020/461 [9], що дозволило фонду надавати фінансову допомогу країнам, які стикаються не тільки з природними стихійними лихами, але й із серйозними ситуаціями та викликами у сфері охорони здоров'я.

Наприклад, 26 березня 2020 р. Європейський парламент ухвалив пакет заходів для підтримки держав-членів ЄС у боротьбі з пандемією та усуненні соціально-економічних наслідків епідемії. Зокрема, з бюджету ЄС було виділено майже 800 мільйонів євро Фонду солідарності для надання медичної допомоги потерпілим від пандемії європейським державам та окрему фінансову допомогу у розмірі 38 мільярдів євро останнім.

Окрім ЄС, держави-члени ЄС також продемонстрували високий рівень прояву солідарності з іншими європейськими країнами у подоланні епідемії коронавірусу. Наприклад, окремі міста та землі Німеччини надавали допомогу у лікуванні критично хворих пацієнтів з Італії, Франції та Нідерландів. Для допомоги Італії було виділено 85 ліжок інтенсивної терапії, які були зарезервовані в 10 німецьких федеральних землях; для Франції – 98 ліжок інтенсивної терапії; 46 пацієнтів з Нідерландів проходили курс лікування у Німеччині.

Інший приклад прояву солідарності – допомога Італії польським центром міжнародної допомоги, який надіслав спеціальну медичну бригаду з 15 лікарів і фельдшерів, сертифікованих ВООЗ, до польового госпіталю в м. Брешія (Ломбардія), який був одним із найбільш постраждалих районів Італії. Так само, як і Польща, румунський медичний персонал на волонтерських засадах протягом двох тижнів надавав допомогу Італії, тим самим підтримуючи італійську медичну систему [11].

Промислова галузь більшості європейських країн також зазнала суттєвих змін. Європейські компанії змогли швидко відрегулювати на кризу коронавірусу і продемонстрували високий рівень солідарності задля

захисту здоров'я європейських громадян. Компанії переобладнали і модернізували своє виробництво, щоб задовольнити попит на засоби індивідуального захисту, дезінфікуючі засоби та медичні прилади. Зокрема, французький холдинг Mo t Hennessy – Louis Vuitton переобладнав свої заводи під виробництво антисептиків; засновники компанії Dolce & Gabbana профінансували дослідження італійського університету з пошуку вакцини проти коронавірусу; італійська компанія Lamborghini переобладнала частину підприємства для пошиття хірургічних масок, захисних медичних екранів для обличчя тощо. Ці заходи дістали цілковиту підтримку з боку Комісії ЄС, яка вжила належних заходів для створення відповідних умов для промислової галузі європейських країн з метою переоснащення їх виробництва під умови пандемії.

Також Комісією ЄС було вжито низку заходів для забезпечення захисту працівників охорони здоров'я, які безпосередньо опікувалися лікуванням хворих на COVID-19. Наприклад, 7 травня 2020 р. Комісія ЄС почала поставки близько 1,5 мільйона масок 17 держав-членів ЄС та Великої Британії для захисту працівників закладів охорони здоров'я. Це була перша партія з 10 000 000 масок, придбаних Комісією ЄС за допомогою інструменту нагальної підтримки (Emergency Support Instrument). Захисні медичні маски були доставлені до Італії, Іспанії та Хорватії (330 000), Литви (20 000), Північної Македонії (10 000) і Чорногорії (10 000), відповідно до механізму цивільного захисту ЄС. Медичні засоби були вилучені зі стратегічного резерву ЄС – rescEU, який знаходиться у Румунії та Німеччині. Цей резерв медичних засобів повністю фінансується бюджетом ЄС. 18 червня 2020 р. було успішно передано понад сім тон засобів індивідуального захисту до Болгарії. Вантаж включає в себе понад 500 000 захисних масок, придбаних Болгарією. Усі транспортні витрати були покриті Європейським Союзом.

Висновки

Таким чином, ЄС продемонстрував координаційну роль, коли в досить короткий термін спільними зусиллями було організовано закупівлю необхідних засобів захисту, профінансовано повернення туристів, що опинилися за кордоном, закрито зовнішні кордони ЄС.

Принцип європейської солідарності ЄС виражається у захисті та гарантуванні різного обсягу прав, пов'язаних із працевлаштуванням осіб, промисловими відносинами та наданням соціального захисту.

Список використаних джерел:

1. Baurmann M. Solidarität als soziale Norm und als Norm der Verfassung. In: *Solidarität. Begriff und Problem*. Suhrkamp, Frankfurt/M., 1998. 112 p.
2. Bayertz K. Die Solidarität und die Schwierigkeit ihrer Begründung. In: Orsi G, Seelmann K, Smid S, Steinvorh U (eds) *Solidarität. Rechtspolitische Hefte. Beiträge zur Rechtswissenschaft, Philosophie und Politik*, vol IV. Peter Lang, Frankfurt / M., 1995. 361 p.
3. Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C364/01). URL: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (accessed: 05.08.2020).
4. Council Regulation (EC) No 2012/2002 of 11 November 2002 establishing the European Union Solidarity Fund – Official Journal. L 311, 14/11/2002. P. 0003–0008. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32002R2012> (accessed: 05.08.2020).
5. Esin Küçük. Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. Vol 23, Issue 6, 2016. URL: <https://doi.org/10.1177/1023263X1602300604> (accessed: 05.08.2020).
6. EUSolidarityFund. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/funding/solidarity-fund/ (accessed: 05.08.2020).
7. Lösckke J. *Solidarität als moralische Arbeitsteilung*. Münster, 2015. 213 p.
8. Paul Tiedemann. Solidarity. *Encyclopedia of the Philosophy of Law*. 2018. Springer, Dordrecht. 243 p. URL: https://doi.org/10.1007/978-94-007-6730-0_151-1 (accessed: 05.08.2020).
9. Regulation (EU) 2020/461 of the European Parliament and of the Council of 30 March 2020 amending Council Regulation (EC) No 2012/2002 in order to provide financial assistance to Member States and to countries negotiating their accession to the Union that are seriously affected by a major public health emergency. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32020R0461> (accessed: 05.08.2020).
10. Regulation (EU) No 661/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 amending Council Regulation (EC) No 2012/2002 establishing the European Union Solidarity Fund. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32014R0661> (accessed: 05.08.2020).
11. Snapshots of European solidarity, 2020. URL: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_en (accessed: 05.08.2020).
12. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. URL: <http://eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM: EN:HTML> (accessed: 05.08.2020).

Nataliia Mushak. The development of European solidarity concept in EU Law

The article is devoted to the research and analysis of the content of the European solidarity concept in European Union law. The author investigates the conceptual views of European foreign scientists concerning certain components of the European solidarity concept, its formation and further development. The author proposes to define the European solidarity concept.

The article stipulates that the principle of solidarity is enshrined in the founding treaties of the European Union. The research deeply analyses the primary EU legislation that determines EU to be based on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, in particular those belonging to national minorities. These values are common to all EU Member States in a society where pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality of women and men are dominated.

It is determined that the European solidarity may be expressed in several dimensions – i.e. in the immigration sphere (implementation of the EU common immigration policy is governed by the principle of solidarity and fair accountability, in particular, financial consequences between EU Member States); in the context of emergent assistance (in such cases, the Council of EU may decide “in a spirit of solidarity between Member States” in regard of measures appropriate in the economic situation, particularly in the case of serious complications in the supply of certain goods, especially in the energy sector).

The research analyzes the provisions of the European Union Charter of Fundamental Rights. In accordance with the document the principle of solidarity extends to: employees’ right to information and consultations at the enterprise; the right to collective bargaining and collective actions; the right to access to the employment services; the right to protection in case of groundless dismissal; fair and appropriate working conditions; prohibition of child labor and protection of youth; the right to create a family and professional life; the right to social security and social assistance; the right to health care; access to services of general economic interest; protection of the environment and improvement of its quality; consumer rights protection, etc.

The special attention is paid to the analysis of activities of the EU Solidarity Fund. This institution in the case of serious and global disasters, provides the financial assistance aimed at the rapid return to adequate living conditions in the injured countries from natural disasters.

Key words: European Solidarity, European Union, EU Court of Justice, EU Founding Treaties, EU Solidarity Fund.

