
СОЦИАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

С. Аньолетто

Европейской комиссией была предложена новая социальная политика на период до 2010 г., основной задачей которой стало создание социально ориентированной Европы в рамках глобальной экономики, а именно, создание рабочих мест и обеспечение равных возможностей для всех граждан. В этой политике определены приоритеты развития европейской социальной модели, которыми Евросоюз должен руководствоваться в своих действиях. При этом предусмотрены меры, призванные повысить уверенность граждан, и меры по решению двух главных вопросов: занятости и равных возможностей граждан на рынке труда, в частности возможностей их включения в этот рынок.

Что касается первого направления, то предлагаемые меры должны вселить в граждан уверенность в том, что каждый сможет сам достаточно эффективно решить проблему занятости в условиях происходящих перемен, к которым относятся растущая конкуренция из-за глобализации экономики и жизни, технический прогресс и старение населения. Для этого предполагаются

- решение проблем разных поколений. Основными задачами здесь являются формирование систем социального и пенсионного обеспечения в соответствии с демографической ситуацией (старение населения), а также создание условий для интеграции в европейское общество молодого поколения и решение целого ряда вопросов миграции;
- достижение партнерства. Установление партнерских отношений между властями, социальными партнерами и гражданским обществом является одним из условий успеха европейской политики;
- интеграция внешних интересов. Комиссия также планирует развивать европейскую социальную модель в рамках диалога на двустороннем, многостороннем и региональном уровне.

При этом приоритетными целями являются следующие:

1) **достижение полной занятости.** Комиссией предполагается разработка стратегии, в которой полнее учитываются различные экономические перемены и обеспечиваются

- взаимосвязанность политик европейских стран;

- усиление координации между политикой и финансовыми инструментами, особенно применительно к Европейскому социальному фонду;
- разработка трудового законодательства и законодательства по охране труда;
- повышение корпоративной социальной ответственности;
- создание реального европейского рынка труда, что, в свою очередь, предполагает отмену оставшихся прямых и косвенных барьеров на пути создания этого рынка;
- вовлечение социальных партнеров в диалог на всем европейском пространстве, что расширит их возможности, повысит эффективность их деятельности на транснациональном уровне и будет способствовать формализации результатов транснациональных коллективных переговоров;

2) *создание равных условий для всех граждан*. Евросоюз стал движущей силой в реализации принципов равенства. В рамках новой стратегии предполагается

- устранение различий в оплате труда мужчин и женщин;
- расширение участия женщин в рынке труда;
- профессиональная подготовка;
- содействие карьерному росту;
- обеспечение условий для совмещения профессиональной работы и домашних обязанностей;
- предоставление равных возможностей инвалидам и др.

Решающим шагом в завершении длительного процесса интеграции европейских стран в рамках ЕС было подписание в Риме 29 октября 2004 г. договора о принятии Конституции Европейского союза. Цели социальной политики, определенные в договоре о ЕС, включены в текст Европейской конституции и состоят в повышении уровня занятости, улучшении условий труда, развитии социального обеспечения, социального диалога, в осуществлении профессиональной подготовки рабочей силы для достижения высокого и устойчивого уровня занятости, в противодействии социальному неравенству.

Включение в Конституцию ЕС положений Хартии основных социальных прав работников ЕС улучшает перспективы социального развития Европы, но не расширяет полномочия Евросоюза. Согласно проекту Конституции ЕС в новой системе полномочий социальная политика является сферой общего ведения. В зависимости от решаемого вопроса возможны

три варианта, а именно, европейское законодательство или рамочные соглашения определяют: 1) меры, способствующие сотрудничеству между странами – членами ЕС в форме инициатив, направленных на развитие знаний, обмен информацией и опытом, расширение инноваций и оценку результатов (открытый метод координации); 2) минимальные требования, утверждаемые Социально-экономическим комитетом и Комитетом регионов в рамках стандартной законодательной процедуры; 3) минимальные требования, единогласно утверждаемые Советом Европы после согласования с Европейским парламентом, Комитетом регионов и Социально-экономическим комитетом.

Для большинства людей, в том числе и граждан ЕС, европейская социальная модель – это то, что отличает Западную Европу от остальных так называемых развитых стран. Каково определение этой модели в идеале? Теоретически, как мне кажется, ее лучше всего определить как круг разделяемых всеми ценностей (идей), а не как фиксированный, жесткий шаблон. К этим идеям относятся, например, такие:

- создание общества, основной заботой которого является обеспечение прав человека, включая экономические и социальные права, и которое гарантирует всем гражданам возможность использования этих прав и участия в общественной жизни;
- обеспечение всем гражданам высокого уровня социальной защиты и равного доступа к основным общественным услугам, гарантированным или предоставляемым государством, таким как образование и профессиональная подготовка, жилье и здравоохранение;
- признание культурного многообразия стран и отдельных регионов внутри страны;
- достижение высокого уровня занятости и качества рабочих мест при соблюдении прав работающих.

Официальное определение понятия «европейская социальная модель», зафиксированное в документах ЕС, содержит следующие общие принципы:

- благосостояние должно быть доступно каждому гражданину ЕС;
- экономическое благосостояние достигается единством действий европейских стран;
- дилемма «экономический прогресс или прогресс социальный» отсутствует;
- государство всеобщего благосостояния – это фактор развития производства, а не средство получения богатства и роскоши.

После того как в 1997 г. был подписан Амстердамский договор, стало возможным говорить о появлении стратегии, разрабатываемой на европейском уровне, даже несмотря на то, что реформы систем социального обеспечения, проводившиеся в 90-е годы, выглядели по-разному. Но мне представляется, что реформы, осуществленные в разных странах, имеют много общих черт, если судить по их динамике во времени и по направленности, а не по сегодняшним результатам (предыдущие системы очень сильно отличались друг от друга).

Принимая во внимание сложившуюся в Европе обстановку, можно обнаружить также противоречие, усиливающееся со времени объединения в 90-х годах, – противоречие между экономическими политиками (определенными в соответствии с критериями Маастрихтского договора¹) и национальными социальными политиками, причем это противоречие носит двойственный характер. Во-первых, экономические политики стран с того времени определялись на общеевропейском уровне, тогда как социальные – на национальном². Во-вторых, экономические политики формировались в соответствии с неоклассической теорией предложения, а социальные политики строились на основе кейнсианской теории спроса. Эти противоречия объясняются тем, что ЕС не обладает полномочиями в решении социальных вопросов. В действительности социальное поле ЕС развивалось согласно принципу *субсидиарности*. Страны всегда предпочитали сохранять суверенитет в области социальной политики даже при противоположности целей. Например, в Англии считается, что передача ЕС полномочий в сфере социальной политики ухудшит конкурентоспособность страны. Скандинавские страны полагают, что вмешательство ЕС в социальную политику снизит качество их собственной системы социальной защиты.

При отсутствии общей социальной политики можно найти много совпадений в реформах, осуществлявшихся в 90-е годы в различных странах ЕС, по времени и по сути. Вот несколько таких примеров:

- пенсионные реформы Амато (1992 г.) и Дини (1995 г.) в Италии;
- реформа здравоохранения Зеерхоффера (1992 г.) в Германии;
- пенсионная реформа Балладура (1993 г.) и реформа системы медицинского страхования Жюппе (1995 г.) во Франции.

Интересно, что все вышеперечисленные реформы были проведены правительствами для реализации маастрихтских критериев и направлен-

¹ О маастрихтских критериях см. далее.

² В Маастрихтском договоре и стратегиях, выработанных в Амстердаме и Лиссабоне, задается общее направление, собственно стратегия, а не критерии сближения стран.

ность этих реформ была одинаковой, – это создание европейского рынка с единой валютой³. Та же мысль приходит на ум, если взглянуть на макроэкономическую картину и вспомнить превалирующую идеологию того времени. В начале 90-х годов экономические спады и кейнсианская реакция на них (активное использование социальной политики как инструмента) привели к увеличению социальных пособий. Но макроэкономическая политика, ориентированная на интеграцию ЕС в соответствии с маастрихтскими критериями, ограничила возможности государств⁴. В целом Маастрихт сузил границы национальных кейнсианских политик государств и открыл двери для «неоклассических принципов».

Новая неоклассическая ортодоксия обернулась рядом важных последствий для социальной политики: в 90-х годах социальные трансферты стали считаться проблемой; появилась критика в адрес государства всеобщего благосостояния, – оно стало символом жесткости и проблем для предприятий и страны в целом. Маастрихтские экономические критерии (и новая экономическая парадигма) оказались важнее социальных целей договора.

К концу 90-х годов стало очевидным, что все большее количество стран Европы проводили социальные реформы одинаковой направленности в попытке адаптировать системы социального обеспечения к новым макроэкономическим стандартам, которые в принципе суть не что иное, как соблюдение трех основных правил. Фактически в настоящее время все европейские правительства признают, что государство всеобщего благосостояния должно, во-первых, быть совместимым с международной конкуренцией; во-вторых, обеспечить занятость населения, что способствует снижению государственных расходов; в-третьих, предусматривать не только государственное вмешательство, но и помощь со стороны частного сектора (смешанную систему социального обеспечения).

Доминирование экономических целей над социальными привело к тому, что во время национальных дебатов по поводу Маастрихтского договора объ-

³ В литературе описаны два различных подхода к созданию единого европейского рынка. Первый предполагает создание интегрированного свободного рынка с открытой конкуренцией и минимальным вмешательством со стороны государств и ЕС (это, в частности, предложено правительством М. Тэтчер). В рамках второго подхода рынок рассматривался как первый шаг в институциональном строительстве на европейском уровне с социальным уклоном (например, создание профсоюзов и т.д.). См.: **Taylor-Gooby P.** The transformation of the European welfare state. – Oxford: Oxford Univ. Press, 2004.

⁴ Маастрихтские критерии, принятые в целях создания валютного союза, практически отменили дефицитное расходование как инструмент политики, и реализация идеи валютного союза вывела денежную политику и политику валютного курса из-под контроля государств – членов ЕС.

единение стран в союз воспринималось гражданами негативно, поскольку на виду были экономические действия, а не социальные преимущества. Для того чтобы преодолеть это негативное восприятие, на общеевропейском уровне были предприняты следующие шаги: в 1993 г. в отчетах правительства («Белой книге») Ж. Делора было предложено связать европейскую макроэкономическую политику с реформами системы социальных пособий, направленными на повышение уровня занятости; в 1994 г. на саммите в Эссене были утверждены пять принципов, обеспечивающих единство национальных политик в области занятости⁵. До 1997 г. не было предпринято каких-либо реальных усилий по реализации идей, выдвинутых в «Белой книге» Делора и на саммите в Эссене. Только начиная с 1997 г. с принятием Европейской стратегии занятости после подписания Амстердамского договора и после Люксембургского заседания Совета Европы, а потом в 2000 г. с принятием Политики социальной защиты и Социальной политики на 2000–2005 гг. социальная политика официально вошла в круг полномочий ЕС. Этот факт инициировал дебаты о роли и содержании европейской социальной модели. С 1997 г. началось соперничество различных организаций (и различных концепций) относительно полномочий в социальной сфере. Например, Европейская комиссия в директиве по экономике и финансам отстаивает нелиберальные взгляды на вопросы занятости (более гибкий рынок труда, более либеральная политика занятости, ее большая гибкость и т.д.). В директиве по социальным вопросам и вопросам занятости Европейская комиссия пытается воздействовать на национальные правительства, с тем чтобы политика занятости стала в ЕС фактической целью. Поэтому Амстердамским договором было признано, что достижение полной занятости является одной из целей создания ЕС. В дебатах, проводившихся в последующие годы на уровне ЕС и касающихся содержания социальных реформ в странах ЕС, были представлены две различные позиции. Первая состоит в том, что для стабильности единой валюты необходим контроль над государственными расходами; европейским правительствам рекомендуется проведение структурных реформ пенсионных систем и систем здравоохранения. Вторая позиция заключается в том, что развитие единой Европы приведет к разрушению национальных систем социального обеспечения.

В 2000 г. на саммите в Лиссабоне стало возможным достижение определенного компромисса: Европе надо начать координацию национальных реформ социального обеспечения и постараться сбалансировать экономические требования и социальные задачи. С принятием Лиссабонских намерений социальная политика ЕС должна была строиться на основе компро-

⁵ См.: **Delaporte C., Pochet P.** Building social Europe through the open method of coordination. – Brussels: Peter Lang, 2002.

мисса между конкурентоспособностью и справедливостью. Но в результате оказалось, что всякий документ, принимаемый ЕС по вопросам занятости или касающийся социальных политик стран, основывается на неопределенном толковании компромисса между экономической и социальной направленностью. Два следующих примера особенно показательны: при обсуждении политики занятости стало модным и часто употребляемым понятие «гибкая система социального обеспечения» (в том смысле, что пенсии должны быть как устойчивыми, так и адекватными и т.д.), а в области здравоохранения популярен лозунг «высокий уровень доступности и качества при финансовой обоснованности затрат», т.е. общей ориентацией социальной политики стало поддержание баланса между экономическим ростом и решением социальных задач.

Для достижения этого компромисса в рамках Лиссабонских намерений был принят открытый метод координации, для того чтобы сбалансировать социальную политику ЕС и национальные политики на основе нового многоуровневого государственного регулирования. При этом для сохранения национальной автономии предусматривалось, что

- на уровне ЕС определяются только общие цели (социальные планы, стратегия и т.д.);
- каждое национальное правительство выбирает свой путь реализации общих целей (национальные реформы государства всеобщего благосостояния).

* * *

По моему мнению, в действительности реальной функцией Европейской стратегии занятости и Открытого метода координации оказалась просто помощь национальным государствам всеобщего благосостояния в том, чтобы они смогли покинуть кейнсианский мир и перейти к той социальной политике, которая соответствует новым доминирующим принципам в области экономической политики (создание единого рынка и единой валюты). Смысл различных стратегий европейских государств в социальной сфере (пенсии, занятость, содержание нетрудоспособной части населения и т.д.) также заключается в разработке социальной политики, совместимой с экономической политикой (поддерживающей экономическую политику), что, собственно, и является целью социальной политики Европейского союза. Поэтому мне представляется, что прославленная социальная модель ЕС напоминает бедного родственника «единого рынка и единой валюты ЕС».