

Библиотека слушателей Европейского  
учебного института при МГИМО (У) МИД России

**М. В. КАРГАЛОВА**

**Е. Н. ЕГОРОВА**

# **СОЦИАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ**

Серия «Общие пространства России — ЕС:  
право, политика, экономика»

**ВЫПУСК 7**

**М.В. КАРГАЛОВА  
Е.Н. ЕГОРОВА**

**СОЦИАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ  
ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ**



**МОСКВА  
2010**

УДК 316.3(4)  
ББК 60.5  
Э 21

**Редакционный совет:**

*Энтин М. Л.* — Европейский учебный институт при МГИМО (У) МИД России  
(главный редактор серии)

*Шашихина Т. В.* — Институт европейского права МГИМО (У) МИД России  
(выпускающий редактор)

*Энтин Л. М.* — Институт европейского права МГИМО (У) МИД России

*Кавешников Н. Ю.* — Институт Европы РАН (редакторы выпуска)

**Рецензенты:**

*Бурсов А. В.* — д.и.н., профессор Дипломатической академии МИД России

*Громыко А. А.* — д.п.н., замдиректора Института Европы РАН

**Библиотека слушателей Европейского учебного института при МГИМО (У)  
МИД России**

**Серия**

**«Общие пространства России — ЕС: право, политика,  
экономика» Выпуск 7**

ISBN 978-5-904032-04-3

СОЦИАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ. — М.: Изд-во  
«Аксиом», 2010. — 288 с.

Цель данной книги — ознакомить читателей с одним из самых перспективных и актуальных аспектов европейской интеграции — ее социальным измерением, помочь оценить его возрастающее значение, представить себе все многообразие и сложность социальной картины современной Европы, проанализировать совершенствование Европейской социальной модели, изучить концепцию социального капитализма. В работе обозначены основные проблемы, возникшие в ходе европейской интеграции на социальном поле в последнее десятилетие, показаны причины их возникновения и перспективы решения.

Авторы монографии: историк-международник, специалист по социальной истории ЕС, руководитель Центра социальных исследований Института Европы Российской академии наук, доктор исторических наук Каргалова Марина Викторовна и преподаватель кафедры права ЕС Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД России Егорова Екатерина Никитична (Разделы 1.4., 2.2. — Егорова Е.И., разделы 2.4., 3.3., 3.4. и программа курса «Социальная политика и социальное право ЕС» — совместно с Каргаловой М.В.).

Для студентов, аспирантов, преподавателей, научных сотрудников, специалистов в области социального и трудового права, европейского права, работников органов государственной власти, юристов-практиков.

ISBN 978-5-904032-04-3

© Авторский коллектив, 2010

© Европейский учебный институт при МГИМО (У) МИД России, 2010

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	5
-----------------------	---

## **ГЛАВА I**

Социальный вопрос в XXI веке

1.1. Многообразие форм социального развития на европейском континенте .....	7
1.2. Новые параметры социальных проблем.....	14
1.2.1. Проблема социальной безопасности.....	18
1.2.2. Окружающая среда и проблемы социальной экологии .....	20
1.2.3. Инновационное развитие общества.....	30
1.3. Реформирование социальной сферы.....	34
1.4. Изменение социально-трудовых отношений.....	36
1.5. Влияние глобализации на социальное развитие Европы .....	40

## **ГЛАВА II**

Социальная политика Европейского Союза

2.1. Этапы становления социальной политики ЕС.....	49
2.2. Формирование правовой основы социальной политики ЕС .....	53
2.3. Новые функции социальной политики ЕС .....	73
2.4. Механизм реализации социальной политики ЕС .....	77

## **ГЛАВА III**

Строительство единого социального пространства

3.1. Ликвидация региональных дисбалансов в социальной области .....	100
3.2. Национальный изоляционизм и метод открытой координации .....	102
3.3. Мигранты в социальной жизни Европы .....	104
3.3.1. Модели интеграции мигрантов в государствах ЕС.....	110
3.3.2. Нормативное регулирование миграционных вопросов в ЕС.....	118
3.4. Политика социального партнерства .....	124
3.4.1. Социальный диалог .....	128
3.4.2. Институт европейских комитетов по труду.....	132
3.4.3. Коллективные соглашения .....	138

## **ГЛАВА IV**

Построение социального пространства ЕС

4.1. Трансформация социального права ЕС под воздействием внутренних и внешних факторов .....	145
--	-----

4.2. Надзор за выполнением социального законодательства и роль гражданского общества .....	148
4.3. Функция контроля и роль гражданского общества .....	152
4.4. Социальный аудит .....	155

## **ГЛАВА V**

### Европейская социальная модель

5.1. База создания и ступени разработки ЕСМ .....	160
5.2. «Платформа» и движущие силы ЕСМ.....	163
5.3. Продвижение Европейской социальной модели — политическая инициатива .....	167
5.3.1. Пути формирования Европейской социальной модели .....	169
5.3.2. Использование новых социальных технологий .....	170
5.3.3. Движущие силы Европейской социальной модели.....	172
5.4. Перспективы ЕСМ и возможности использования этого опыта вне границ ЕС.....	175
5.4.1. Европейская социальная модель: взгляд из России .....	177

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....**

180
-----

Программа курса «Социальная политика и социальное право ЕС» .....	184
---	-----

## ВВЕДЕНИЕ

XXI век вносит коррективы и качественные изменения в глобальные процессы, которые затрагивают в том числе и современную Европу. При этом все более очевидным становится возросшее значение социальных последствий этих процессов и все чаще звучит мнение о том, что именно социальные проблемы будут определять облик нового века. Всякая перестройка структуры общества, производственных отношений, политической деятельности органически сливается с социальными проблемами, от решения которых непосредственно зависит положение и деятельность людских ресурсов, интеллектуального капитала — основной силы, создающей общественное богатство в наши дни. Среди множества факторов, стимулирующих процесс мирового развития, людские ресурсы и интеллектуальный капитал являются самыми гибкими и требующими к себе наиболее бережного подхода.

Всю социальную проблематику, равно как теорию и практику социального планирования, вобрал в себя термин «*социальное измерение*», введенный в научный лексикон несколько лет назад. Смысл и наполнение данного термина неоднократно были предметом обсуждения в научной и политической среде. На наш взгляд, можно согласиться с выводом о том, что социальное измерение является категорией исторической и одновременно виртуальной. Это имевшая место и в прошлом, и в настоящем совокупность проблем мирового общественного развития, выражающая эволюцию движения человечества по пути формирования мирового сообщества, способного обеспечить интересы человека и защитить его социальные и демократические права.

В свете вышесказанного очевидно, что востребованной сейчас может быть лишь социальная политика, нацеленная на защиту человека, обеспечение его комфортного существования и предоставляющая каждому перспективы для реализации активной роли в обществе.

Наибольшие перемены в социальных отношениях представил нам XX век, а наиболее интересный социальный опыт (по крайней мере один из наиболее интересных) за полвека интеграционного развития накопил Европейский Союз. С самого начала процесса европейской интеграции ее «отцы-основатели» стремились к воплощению в жизнь социально ориентированной и социально ответственной модели развития общества, способной обеспечить его устойчивое экономическое и политическое развитие. Они всячески подчеркивали социальную сущность общества, которое намеревались построить, еще подписывая Парижский и Римские договоры, заложившие фундамент Европейского Союза.

По сути, государства Западной Европы взяли на себя обязательство достичь равновесия между экономическим ростом и социальной справедливостью. Несмотря на определенные различия между европейскими странами, все они декларировали стремление соответствовать модели, получившей название

*Европейская социальная модель*, и приверженность европейским гуманитарным ценностям, интересам и правам человека.

Расширение Европейского Союза, развитие экономических связей, изменение политической обстановки в мире в целом привели не только к возникновению определенных сложностей, с которыми столкнулись государства ЕС, но, одновременно, и к большому обогащению и наполнению понятия «социальная политика ЕС».

В частности, представляется возможным констатировать, что социальное право ЕС сформировалось как самостоятельная отрасль европейского права. Более того, происходит постепенное выделение трудового права ЕС в качестве подотрасли социального права ЕС.

В ЕС за последнее время область правового регулирования социальных вопросов заметно расширилась, в нее стали включаться аспекты обеспечения занятости, социального партнерства, социального диалога, социального обеспечения и социального страхования, защиты социальных прав молодежи, лиц пожилого возраста, наконец, вопросы социальной экологии и социальной безопасности.

Таким образом, оперативно реагируя на глобальные процессы современности, Европейский Союз идет своим путем. Он стремится сохранять так называемые европейские традиции и оберегать цивилизационные ценности, сформировавшиеся веками в рамках Старого Света. Своеобразие и богатство национальных культур, сложившихся в различных регионах Европы, не мешают Евросоюзу следовать избранному путем и опираться на общую платформу, известную под названием «социальный стержень» Европы.

Провозглашенные и закрепленные в официальных документах принципы «социальной солидарности», «социального сплочения», «социальной справедливости» и «социальной ответственности» накладывают отпечаток на все процессы, определяющие эволюцию европейского общества.

В представляемой работе последовательно освещены особенности социального развития на европейском континенте, этапы становления и формирования правовой основы социальной политики ЕС, ее функции и механизмы реализации, изменение социально-трудовых отношений, проблемы построения социального пространства ЕС, ведение миграционной политики ЕС, перспективы Европейской социальной модели.

В приложении к пособию прилагается программа «Социальная политика и социальное право ЕС» с указанием новейших источников российской и зарубежной литературы, а также интернет-источников по исследуемой тематике.

Следует также отметить, что в отечественной литературе, в отличие от зарубежных источников, социальное измерение европейской интеграции исследовано в незначительной степени. Восполнить дефицит информации в указанной области призвано предлагаемое издание.

# ГЛАВА I

## СОЦИАЛЬНЫЙ ВОПРОС В XXI ВЕКЕ

### **1.1. Многообразие форм социального развития на европейском континенте**

В XXI веке социальное измерение все заметнее выступает вперед, когда речь идет о дальнейшем развитии европейской интеграции и таком всеобъемлющем процессе, как глобализация. Создание крупнейшего регионального объединения — Европейского Союза позволило по-новому рассматривать такие проблемы, как региональная политика, общеевропейская безопасность, создание единого экономического и социального пространства.

Социальное измерение формируется с помощью социальной политики, реализуемой сегодня каждым государством в различных формах в зависимости от уровня его социально-экономического развития и положения на международной арене. Целью же Европейского Союза с момента его создания являлось стремление сбалансировать экономические достижения и социальное развитие.

Начиная с О. Бисмарка, Дж.-М. Кейнса и Л. Эрхарда, концепция социальноориентированного рыночного хозяйства напрямую связывалась с необходимостью достижения социального контракта между государством, бизнесом и обществом. Но с тех пор изменился баланс сил в обществе. У государства сузились возможности для формирования и проведения по своим схемам социальной политики. На смену государству всеобщего благосостояния пришло постиндустриальное государство. Теперь без помощи бизнеса — прагматичного локомотива экономики — социальная сфера уже не может функционировать, удовлетворяя запросы общества. При этом гражданское общество реально претендует на активное участие в распределении социальных трансфертов и осуществление контроля над реализацией социальной политики.

Ситуация в мире и обстановка в национальных государствах-членах значительно изменилась за последние 20 лет. Такие факторы трансформаций, как глобализация, интеграция, структурная перестройка экономики, старение населения, изменение образа жизни и многое другое, заставляют сейчас (и еще больше будут заставлять в будущем) проводить реформы в социальной сфере. Неизменным остается намерение европейцев сочетать экономический рост с социальной справедливостью.

Вся структура социального строительства в Европе покоится на общем фундаменте, заложенном после Второй мировой войны во время «славного тридцатилетия»: стремление к полной занятости, гарантия социальных прав и благосостояния, в значительной степени не связанного с ситуацией на рынке труда. Каждая за-

падноевропейская страна вырабатывала свои собственные политические компромиссы вокруг этого фундамента и создавала особые системы социальной защиты. Европейская модель социально-экономического развития распалась на несколько ветвей: *британскую, скандинавскую, континентальную, или корпоративистскую, средиземноморскую*. Считается, что с середины 70-х годов эта модель находилась в кризисе, и она неоднократно становилась объектом реформ.

С середины 90-х годов институты Европейского Союза активно приступили к формированию основ новой модели, стараясь учесть все трансформации глобализующегося мира и новую ступень европейской интеграции.

Все европейские страны сходились в одном: они считали, что человек не должен оставаться один перед лицом рынка, чтобы защищать свои нужды и интересы, особенно тогда, когда он уже не в состоянии работать — временно (по причине болезни, несчастного случая, безработицы) или постоянно (вследствие инвалидности, преклонного возраста). Человек в подобных трудных случаях вправе рассчитывать на помощь государства или иных специальных структур. Эта поддержка общества должна быть доступна, законодательно оформлена и сопоставима с кейнсианской моделью экономического развития в «славное тридцатилетие» (1945–1975 годы).

В тот период социально-экономическое развитие было ориентировано на поиск полной занятости. Первоначально обстановка благоприятствовала этому, поскольку налицо была нехватка рабочей силы и предстояла работа по восстановлению хозяйства, разрушенного войной. Социальная политика тогда выступила как инструмент, с помощью которого поддерживалась занятость (в сфере здравоохранения, социальных услуг, социальной защиты появилось много рабочих мест), а также регулировались спрос и потребление, в частности через увеличение социальных пособий. Получая гарантированную помощь от государства, которая дополняла или иногда даже заменяла доходы, население проникалось уверенностью в завтрашнем дне и все большую часть доходов тратило на потребление. Это и стимулировало быстрый экономический рост в «славное тридцатилетие». Можно с полной уверенностью утверждать, что рост экономики в равной степени связан с промышленным развитием, увеличением массового потребления и всеобщим охватом населения социальной защитой.

Если социальная политика стимулировала рост экономики, то последняя смогла выделять ресурсы, необходимые для беспрецедентного развития социальной сферы. Так, расходы на социальные нужды в Западной Европе с 9,3% ВВП в 1950 году возросли до 19,2% в 1974 году, а в некоторых странах составляли до трети ВВП<sup>1</sup>. В начале XXI века они достигли 30% ВВП, а в некоторых государствах ЕС (Дании, Германии, Франции, Австрии), по данным Евростата, даже превышали эти цифры.

---

<sup>1</sup> Flora P. Growth to Limits. Berlin, 1986. p. XXII.

Социальные выплаты, таким образом, позволили гарантировать социальные права всем гражданам Европы, вне зависимости от их положения на рынке труда. Другими словами, благодаря механизму социальной защиты человек перестал быть просто товаром на рынке труда. Социальные трансферты обеспечивали ему доход в случае невозможности зарабатывать самому.

Но если большинство богатых стран в тот период разделяли общее мнение о том, что нужно минимизировать зависимость людей от законов рынка, то каждое государство в то же время имело собственную концепцию социальной защиты и в соответствии с ней строило свою систему. Формирование их во многом зависело от уровня экономического, социального, культурного развития страны. Различные концепции социальной защиты, существующие и сегодня, отличаются ролью, отводимой государству наряду с другими акторами социальной защиты (семья, рынок, организации, местные власти), существующими социально-трудовыми отношениями, желанием или нежеланием трансформировать стратификацию общества, наконец, идеологической политикой.

Можно разделить европейские системы социальной защиты на следующие типы моделей: *социал-демократическая скандинавских стран Северной Европы, либеральная, или англо-саксонская, корпоративистская стран континентальной Европы*. Выделяют также *южноевропейскую, или средиземноморскую модель*. Однако, обладая специфическими особенностями, они все же вполне вписываются в рамки единой Европейской социальной модели.

Все перечисленные модели, имеющие в принципе одинаковые конечные политические и социальные цели (равенство граждан, социальная помощь обездоленным, поддержка доходов работающих и пр.), используют для их достижения различные инструменты (общая политика, бесплатные социальные услуги, целевая социальная политика, формы социального обеспечения, финансируемого за счет госбюджета или социальных взносов населения и др.)<sup>2</sup>.

Основной задачей социальной защиты является бесперебойная работа специально выстроенных социально-трудовых отношений, позволяющих нейтрализовать социальные риски, осуществлять распределение национального дохода в интересах всего общества, обеспечивать каждому человеку установленные стандарты жизни в условиях рыночной экономики.

### *Либеральная, или англосаксонская модель*

Основным принципом либерального способа организовать социальную защиту является *предоставление рынку, а не государству преимуществ в управлении механизмом распределения ресурсов*. Предоставляемые через государство пособия должны быть очень низкими и их распределение, в зависимости от имеющихся ресурсов, должно стать основной формой государственного участия.

---

<sup>2</sup> См. подробнее: G. Esping-Andersen. Les trois mondes de l'Etat-providence. P., 1999.

Вмешательство государства в распределение социальных пособий должно стимулировать быстрое возвращение бенефициаров на рынок труда, а не «отвлекать их от поисков работы».

Системы социальной защиты, ориентированные на эту концепцию, предусматривают зависимость граждан от рынка, стремясь обеспечить хотя бы их первичные доходы и возможность иметь социальную защиту. Таким образом, поощряется дуализм внутри общества между наиболее обделенными группами, которые зависят главным образом от социальной помощи, и наиболее привилегированными, которые в состоянии обеспечивать свою защиту благодаря рынку. Между этими двумя группами находится средний класс. Его же состояние определяется страхом попасть в зависимость от благотворительности и дорогостоящей необходимостью обеспечить себя через механизмы рынка.

Типичным примером либеральной модели социальной защиты являются Соединенные Штаты. В Европе подобное наблюдается в Великобритании и Ирландии. Только национальная служба здравоохранения является там действительно универсальной. Уровень же пособий, распределяемых через Национальную службу социального страхования (по болезни, безработице, пенсии), значительно ниже, чем, например, в Скандинавии. Поэтому понятна важная роль, отводимая частным системам страхования и режимам социальной защиты, имеющимся на предприятиях. Лица, которые не в состоянии вносить достаточно высокие взносы в национальную систему страхования, получают помощь, размер которой зависит от материальных возможностей национального бюджета. Подобные системы социальной защиты по большей части финансируются из сумм собранных налогов. Такая унифицированная система управляется административным аппаратом государства.

### *Социал-демократическая, или скандинавская модель*

В основе социал-демократической концепции лежит *принцип равенства*. Она имеет целью обеспечить сплочение и гомогенность социальных групп в рамках многочисленного среднего класса, используя отработанные механизмы распределения. Социальные права граждан привязываются к наличию гражданства и обеспечиваются через бесплатные социальные услуги и постоянно выплачиваемые государством пособия. Системы социальной защиты, опирающиеся на эту концепцию, лучше всего гарантируют соблюдение социальных прав граждан и их независимость от рынка, поощряя полную занятость. Для этого используется активная политика создания рабочих мест в общественном секторе (в частности для женщин), предоставления многочисленных бесплатных социальных услуг. Кроме того, играет положительную роль и система социальной защиты, сочетающая в себе гарантию соблюдения прав для всех и высокий уровень выплачиваемых пособий.

Как явствует из названия, наиболее развита эта модель в северных скандинавских странах (Дания, Швеция, Финляндия, Норвегия). Роль государства проявляется прежде всего в предоставлении рабочих мест в общественном секторе, что гарантирует разнообразные бесплатные социальные услуги всем гражданам. Что касается пособий, то их уровень очень высок и выплачиваются они автоматически по мере возникновения потребности в них. Наемные работники получают дополнительные выплаты в рамках обязательных профессиональных режимов. Эта схема финансируется в основном через налоговые сборы (особенно в Дании). Контроль осуществляют центральные и местные общественные структуры власти.

В общественную систему социальной защиты в этих странах не включено только страхование по безработице.

### *Континентальная, или корпоративистская модель*

Хотя, как и все системы социальной защиты, она нацелена на сокращение неравенства в обществе, в основе этой модели лежит *принцип профессиональной солидарности*, стремление сохранять статус профессиональных групп и категорий, используя механизмы поддержки уровня доходов, гарантированного системой социального обеспечения. Уровень социальной защиты каждого бенефициара определяется результатами, достигнутыми на рынке труда, положением с занятостью. Щедрость социальных выплат, выделяемых наемному работнику, гарантирует получателю относительную независимость от рынка в случае возникновения социальных рисков. Логика этой концепции предполагает, что человек зависим от «доходов семьи», от социальных прав, связанных с заработком, а также от привилегий, обусловленных его статусом. Зависимость от рынка становится в таком случае опосредованной, хотя следует учитывать, что уровень социальных пособий связан с ситуацией в области занятости и с «доходом семьи». Таким образом, эффективность социальной защиты зависит от способности общества обеспечивать занятость.

Эта концепция принята на вооружение многими европейскими странами (Германией, Францией, странами Бенилюкса, Австрией). Во многом она зависит от количества взносов, собираемых с населения. Уровень социальных пособий связан с величиной зарплаты. Взносы на социальное страхование обязательны, за исключением взносов на медицинское обслуживание для людей, имеющих высокие доходы в Германии и странах Бенилюкса. Основной источник финансирования этой системы — социальные взносы предпринимателей и наемных работников. Франция в этом смысле является рекордсменом. Там вплоть до 1996 года 80% социальных выплат финансировались таким образом. Реализация их осуществляется через структуры, более или менее автономные по отношению к государству. В них работают представители предпринимателей и трудящихся (во Франции это, например, Кассы социального страхования). Тот, кто по тем

или иным причинам оказался неохваченным социальным страхованием, имеет право получать минимальные пособия из фондов, создаваемых налоговыми ресурсами. В последние годы такой вид социальной помощи распространяется все шире. При этом размер пособий напрямую связывается с финансовыми возможностями государства.

### *Средиземноморская модель*

Что касается стран южной Европы, так называемого Средиземноморья, то основные направления их политики в области социальной защиты населения, как уже указывалось, приближаются к континентальной модели. Речь идет об Испании, Греции, Италии, Португалии. Однако они имеют некоторую специфику: проблемы с населением старшего возраста привели к тому, что большая часть социальных расходов идет на выплату пенсий, в то время как системы семейных пособий и пособий по безработице развиты слабо. Так, в Италии доля расходов на пенсионное обеспечение составляет 14,7% ВВП при средневропейском уровне 11,9%. В то же время на поддержку семей, материнства, образования и политику занятости затрачиваются весьма незначительные средства (около 1%). Средний размер пенсии в Италии в конце 90-х годов был одним из самых высоких в Европе после Франции и Нидерландов<sup>3</sup>.

Уровень социальной защищенности, характерный для данной модели, относительно невысок, а социальная защита рассматривается как обязанность семьи и родственников. Именно поэтому семья и другие институты гражданского общества играют не последнюю роль в реализации социальной политики, которая в основном ориентирована на компенсацию потерь в доходах отдельных категорий граждан. Налицо разнородность режимов социального страхования в зависимости от профессии. В самом привилегированном положении находятся чиновники, ущемленными себя чувствуют представители других профессий. Не отработана система здравоохранения и минимальных социальных пособий.

### *Влияние расширения ЕС на социальное измерение*

Новые государства — члены Европейского Союза, страны Центральной и Восточной Европы с трудом вписываются в вышеприведенную классификацию. Существовавшая в них ранее всеобъемлющая система социальной защиты рухнула. Попытки реорганизовать ее по европейскому образцу с финансовой помощью Всемирного банка и Европейского Союза пока не принесли удовлетворительных результатов. Этим странам предстоят серьезные реформы в социальной сфере.

Еще с начала европейского строительства неоднородность систем социальной защиты рассматривалась как серьезная проблема, которая может повлиять

---

<sup>3</sup> Pensions in Europe Expenditures and Beneficiaries / Eurostat Theme 3–8/2004. Luxembourg, 2004.

на сохранение конкурентоспособности экономик. В некоторых странах социальные взносы населения были выше, чем у соседей, что стало особенно чувствительно после открытия границ в ЕС. Когда речь пошла о создании единого экономического пространства, гармонизация прав на пособия была сочтена необязательной. Были найдены некоторые технические решения, позволяющие сохранить уровень социального обеспечения граждан, перемещающихся по территории европейского пространства. Так, в текст Римского договора, который закреплял свободное движение трудящихся (ст. 48–51), были включены статьи, делегирующие наднациональным органам только компетенции по координации систем социального страхования. Кроме того, там содержались весьма амбициозные, но декларативные положения, касающиеся уровня и содержания социальной защиты в Европе (ст. 117–118).

В частности, ст. 118 гласила: «Комиссия имеет задачей содействовать тесному сотрудничеству между государствами-членами в социальной области. Исходя из этого, Комиссия действует в контакте с государствами ЕС посредством исследований, обмена опытом и консультаций как по проблемам национального значения, так и по тем, что интересуют международные организации».

Когда в 1973 году к странам — основательницам Сообщества присоединились Великобритания, Ирландия и Дания с особенностями их социальных систем, перспективы гармонизации оказались практически заблокированы. Это расширение породило новые страхи, связанные с феноменом «социального туризма», когда, используя право на свободу передвижения граждан, некоторые страны открыли доступ к пособиям просто по критерию проживания на их территории, не учитывая, платили они или нет социальные взносы. Например, европейцы могли воспользоваться щедростью датской системы социальной защиты, где многие виды пособий доступны любому человеку, легально проживающему в стране. Было решено предоставлять свободу движения только трудящимся и лицам, состоящим на их иждивении, а не распространять это право на всех граждан Европы.

После второго расширения, когда в Сообщество вступили Греция (1981 год), Испания и Португалия (1986 год), имеющие еще более резко обозначенные особенности, Единый европейский акт 1986 года зафиксировал тезис о том, что свободное движение такого товара, как рабочая сила, должно определяться в соответствии с принципом субсидиарности. Это означало, что каждое государство-член оставалось хозяином собственной системы социальной защиты, ее организации и способов финансирования. То же самое было подтверждено Амстердамским договором 1997 года и в известной степени до сих пор мешает формированию общей социальной политики ЕС.

Начиная с 70-х годов, все европейские системы социальной защиты сталкиваются с серьезными трудностями, которые порой ставят под вопрос основы национальных моделей и позволяют рассматривать как вполне обоснованное

более активное вмешательство наднациональных институтов в область социальной политики.

## **1.2. Новые параметры социальных проблем**

В последние два десятилетия значительно изменились международная обстановка и условия, в которых государствам-членам приходится вести свою социальную политику. Речь идет о воздействии глобализации, эволюции европейской интеграции, преобразованиях в экономике, увеличении числа заинтересованных акторов этих процессов, о старении населения, социальных трансформациях. Все это заставляет признать необходимость поисков новых подходов к решению имеющихся проблем и, в частности, неизбежность реформирования социальной сферы.

Наиболее серьезные последствия глобализации многие вполне логично связывают с изменениями в экономике. В условиях растущих международных связей, слияния финансовых рынков глобализация проявляет себя в практически свободной сегодня циркуляции капиталов, товаров и услуг. Однако в том, что касается людей, существуют ограничения. Переход к «открытой экономике» порождает соперничество между предприятиями в области стоимости рабочей силы и между государствами в области финансовых возможностей для социальной защиты населения. Качество жизни и уровень социальной защиты европейских стран вполне сопоставимы, однако различия в области налогообложения весьма чувствительны, что заставляет как наемных работников, так и целые предприятия менять местопребывания.

Возросшая конкуренция между предприятиями и государствами влияет на стабильность ситуации, в первую очередь из-за необходимости сокращать социальные расходы. Опасно и то, что новая экономическая ситуация может породить такое явление, как «социальный демпинг». Особой опасности подвергаются предприятия и государства, которые жертвуют своей социальной политикой во имя увеличения эффективности производства. Надо отдать должное государствам Европы: большинство стран, испытывая серьезные экономические трудности, не отказались от традиционной социальной политики, присущей этому континенту, то есть остались верными принципу социальной солидарности. Примером могут служить Португалия и Испания, которые, присоединившись к Европейскому Союзу, увеличили свои социальные расходы вдвое, а не воспользовались низкой стоимостью труда и уровнем социальных выплат, чтобы доказать свою конкурентоспособность в рамках единого внутреннего рынка.

Условия глобализации и модернизированной экономики предполагают изменение типов социальной политики на национальном поле. Взаимозависимость экономик значительно подрывает способность национальных государств сохранять свою автономию в социальной сфере. Они зачастую не могут влиять на политику крупных предприятий и компаний международного масштаба (на-

пример, социальные конфликты на предприятиях «Рено Вилворд», «Мулинекс», «Опель» в начале 2000-х годов) и вынуждены, принимая решения в национальном масштабе, учитывать позиции акторов мирового масштаба, международных экономических и финансовых организаций. В этой ситуации особое значение приобретает европейское строительство, именно с его помощью и возможностями можно справиться с возникающими проблемами.

70-е годы были отмечены увеличением спроса на социальные нужды. Это был период экономического кризиса, когда результатом экономических трудностей стало сокращение налоговых сборов и социальных взносов населения. Дефицит, порожденный «ножницами» между социальными расходами и сборами, превратился в одну из центральных проблем для европейских правительств. К этому нужно добавить дефицит торгового баланса, рост безработицы, бегство капиталов, растущую инфляцию. Опыт подъема экономики через увеличение спроса и повышение социальных пособий, имевший место во Франции в 1974–1975 годах и в Великобритании в 1979 году, был неудачен и привел только к увеличению государственного долга. Ситуацию в то время определяли как «стагфляцию» — комплекс экономической стагнации, безработицы и инфляции. Тогда Европа осуществила «неолиберальный поворот» в экономике. Он прошел со многими трудностями и проблемами. Новая макроэкономическая политика привела к позитивным результатам, в то время как социальная политика долго еще продолжала функционировать по старым кейнсианским рецептам. Она оказалась в кризисе именно из-за разрыва с новой глобальной экономической логикой.

По этой новой схеме экономической политики расходы на социальную защиту населения и роль государства уже не были прежними. Речь шла о том, чтобы приспособить системы социальной защиты к политике предложения, а не спроса. Новые экономические нормы требовали, чтобы государство было поставлено на службу конкурентоспособности. Реформы предполагали сделать системы социальной защиты повернутыми в сторону занятости, с одной стороны, сокращая их стоимость (в частности сокращая социальную нагрузку на фонд заработной платы) и не увеличивая социальные расходы, а с другой — развивая мотивацию к возвращению на рынок труда.

Но если роль государства предполагалось уменьшить, то и его экономические задачи тоже изменялись. Полная занятость больше не является прямой целью макроэкономической политики. Она должна стать как бы результатом последовательного развития в рамках новой политики. Ее цели — замедление роста цен и зарплат, успехи конкурентной борьбы и увеличение продуктивности производства, повышение прибылей предприятий и добавленная стоимость, не растрачиваемая на зарплату, инвестиции, наконец, рабочих мест не за счет государственных, точнее даже социальных расходов, а за счет частных инвестиций.

Многие аналитики считают, что на государства ложится непомерный груз социальных расходов, в то время как они должны выступать фактором экономического роста, политической и социальной стабильности. Изменение роли государства всеобщего благосостояния проистекает, таким образом, из-за трансформации экономической политики и моделей, по которым она выстраивается. В этом новом контексте сокращение социальных расходов становится приоритетной заботой для большинства европейских государств. Новая политика государства благосостояния отмечена намерением контролировать, а скорее даже сокращать уровень государственных расходов на социальную защиту. Англо-саксонские страны были первыми, кто ввел политику коренной перестройки государства благосостояния (под давлением Маргарет Тэтчер). Во Франции выдвигались многочисленные планы «оздоровления» счетов Службы социального страхования. Такая адаптация социальной политики к новой экономической политике была тем более необходимой, что европейские страны перешли к постиндустриальному хозяйству.

Вслед за трансформациями в экономике изменения претерпела и социальная инфраструктура общества. В последние два десятилетия бурно развивался третичный сектор, сфера услуг, изменилась структура рынка труда, стали более гибкими формы его организации. Государство всеобщего благосостояния, которое было тесно связано с деятельностью промышленных отраслей, более не соответствовало постиндустриальной структуре общества. Экономический контекст не давал возможности финансировать как прежде социальные расходы. Вызовы нового времени потребовали усилий по адаптации систем социальной защиты к меняющемуся миру. Теперь уже не только экономика нуждалась в переменах — в них нуждалось все общество. Диверсификация моделей семьи, массовый приход женщин на рынок труда, старение населения стали наглядной иллюстрацией изменений.

Наиболее опасной для систем социальной защиты считается проблема старения населения. В то время, когда они создавались, лишь треть населения соответствующего возраста эффективно пользовалась пенсионными благами (остальные просто не доживали до установленного законом возраста). При этом они пользовались пенсиями довольно ограниченный срок. Сегодня продолжительность жизни европейцев такова, что люди живут, получая пенсии, 10, 20 и 30 лет. В то же время из-за низкой рождаемости число работающих и, следовательно, финансирующих системы социальной защиты лиц уменьшается. И ни возросшая производительность труда, ни массовый прилив иммигрантов не могут исправить положение. Демографическая ситуация стала главной причиной реформ пенсионных систем в развитых странах Запада. Финансовая нежизнеспособность существующих систем, международный финансовый контекст, региональные дисбалансы в области пенсионного обеспечения, проблемы перераспределения ресурсов и ряд других факторов позволяют представить важность этой проблемы для сегодняшней Европы.

Традиционные системы социальной защиты также требовали реформ из-за изменений в организации семейной структуры общества. Привычный формат семьи, где муж работает, а жена занимается домашним хозяйством, начал вытесняться в связи с диверсификацией моделей домашнего очага, а точнее, с увеличением семей, имеющих лишь одного из родителей. Системы социальной защиты «трудящихся и их семей», которые предполагали обеспечение социальных прав работающего мужа, оказались неспособными предоставить адекватную защиту женщинам, матерям-одиночкам, безработной молодежи, людям, длительное время не имеющим работу. Повсеместная тенденция массового прилива женщин на рынок труда ставила вопрос об обеспечении их собственных социальных прав, наличии таких социальных услуг, как ясли, детские сады, опека престарелых и инвалидов.

Государство было вынуждено действовать в новом контексте, оперируя распределением трансфертов и социальных услуг. Успех социальной политики стал определяться способностью обеспечить достойными доходами, пенсиями и медицинским обслуживанием большинство населения. Расходы на решение этих проблем росли быстрее, чем налоговые сборы, связанные с эволюцией экономической активности.

Комплекс изменений в экономической и социальной области подразумевает и другой аспект — политический. Его тоже пришлось учитывать, когда речь зашла о реформировании социальной сферы. К решению социальных проблем, определению и реализации социальной политики все шире стали привлекаться новые акторы. Речь идет не только о международных организациях, в частности финансовых, но и о многонациональных корпорациях (ТНК), работающих на территории нескольких стран, а также о неправительственных организациях гражданского общества (НПО). В данном вопросе Европа выступает как продвинутый регион, подавая пример остальному миру.

Роль неправительственных организаций (НПО) увеличивается, когда речь идет о формулировании социальных требований и запросов. Они лучше прочих справляются с задачами толкования новых социальных запросов, которые следует учитывать, с формированием общественного мнения в национальном, общеевропейском и даже мировом масштабе, а также когда речь идет об управлении социальными программами. Именно через НПО зачастую общество узнает о нуждах граждан, «исключенных» из традиционных схем социальной защиты (национальные меньшинства, ущемленные группы населения, безработные). Большое значение имеют объединения получателей социальной помощи, в первую очередь пенсионеров.

Наконец, изменяется расстановка сил внутри классической схемы социальной защиты: государство, предприниматели, трудящиеся. Тенденция к приватизации некоторых функций социальной защиты усилила частный сектор и предпринимателей. Суверенитет государства поставлен под вопрос

глобализацией, а его роль центрального игрока поставлена под вопрос децентрализацией, коснувшейся и социальной политики. Профсоюзы трудящихся, традиционные представители интересов тех, кто пользуется социальным обеспечением, оказались ослабленными как из-за сокращения своего численного состава, так и по причине приверженности к классической модели оплаты труда.

### *1.2.1. Проблема социальной безопасности*

В социальном измерении все большее значение приобретает проблема сохранения безопасности государств и их граждан. Долгое время безопасность безоговорочно связывалась лишь с военным потенциалом субъекта. Однако на современном этапе человечество столкнулось с новыми вызовами и вынуждено считаться с множеством факторов, определяющих его развитие. Изменилось и само понятие безопасности. Стала очевидной ее многогранность. Появился термин «мягкая безопасность», говорят о невоенных ее аспектах, а это подразумевает, что состояние безопасности зависит не только от качества и количества вооружений.

После окончания холодной войны, когда исчезла угроза глобального военного столкновения, главной целью стало предотвращение локальных конфликтов посредством достижения политической, экономической и социальной стабильности во внутренней политике и в международных отношениях. Осознание изменений, связанных с процессами глобализации и вызовами XXI века, привело к инновациям в политике отдельных стран и международных организаций. В качестве одного из примеров можно упомянуть разработанную НАТО «концепцию безопасности на базе сотрудничества».

Понятие «европейская безопасность» в наши дни предполагает широкий диапазон измерений: от военного до продовольственного. Любые процессы, где бы они ни происходили — в оборонной, экономической, информационной и иных сферах, имеют социальные последствия и свою социальную цену. Они оказывают влияние на человека, его уровень жизни, перспективы развития в производственной сфере, на взаимоотношения в обществе, на межгосударственные отношения, особенно с учетом того, что появились новые угрозы поступательному движению общества вперед: международный терроризм, преступность, техногенные катастрофы, религиозный экстремизм, неконтролируемая миграция и пр. Некоторые из них непосредственно связаны с социальным измерением. Среди причин их появления достаточно назвать, например, рост дифференциации в доходах как отдельных людей, так и стран и регионов, бедность в ее новых проявлениях, нарушение прав человека.

Именно наиболее ущемленные социальные группы и служат питательной средой для экстремизма, этнических и религиозных конфликтов, терроризма, наркотрафика. Социально неудовлетворенные слои становятся носителями угрозы стабильности, а следовательно, и безопасности, как национальной, так и международной. Конфликты на Балканах, в Ираке, Афганистане и других

горячих точках уходят своими корнями в нерешенные социальные проблемы и связаны с бедственным положением населения.

Вот почему становится очевидной необходимость координации усилий, обеспечение социальной стабильности и безопасности на базе сотрудничества и взаимной помощи. В то же время наибольшая стабильность наблюдается, например, в регионе Европейского Союза, который сумел обеспечить высокое качество жизни большинству своего населения.

Однако, социальные конфликты свойственны и этому достаточно благополучному региону, и порождены они несоответствием инновационных достижений старым социальным порядкам. В ходе социальных реформ, продиктованных требованиями времени и проводящихся во многих западноевропейских странах, социальные столкновения не редкость. Имевшие место в Италии, ФРГ, Франции массовые протестные выступления служат достаточно красноречивой иллюстрацией тому. Главная задача не допустить перерастания подобных выступлений в социальную катастрофу, которая неизбежно приведет к дестабилизации во всех сферах жизнедеятельности и, как следствие, не может не нанести ущерба безопасности отдельных стран и региона в целом.

Любое государство или наднациональное объединение типа Европейского Союза для проведения своей внутренней и внешней политики нуждается в прочной социальной базе, которая служила бы опорой и поддержкой его деятельности. Такая база, являясь плодом продуманной социальной политики, обеспечивает доверие к руководству и цементирует общество.

Таким образом, взвешенная социальная политика, отражающая требования времени и гарантирующая защиту населения в новых условиях, становится важным фактором построения системы общей безопасности. Сегодня многие государства озабочены не столько защитой от внешней угрозы, сколько обеспечением внутренней стабильности своей страны и региона.

Необходимо отметить, что ответственность за безопасность, в первую очередь за невоенные ее аспекты, включая те, что связаны с социальной политикой, ложится в равной степени на государство, бизнес, неправительственные организации, гражданское общество в целом. Отрадно, что прогрессивно мыслящие политики и государственные деятели понимают это. Неслучайно лидерами Европейского Союза декларируется лозунг построения «Европы граждан» и формирования наряду с единым экономическим пространством общеевропейского пространства социальной безопасности. Речь идет не только об ответственности за внутреннюю политику и создании зон экономической и социальной безопасности в отдельных регионах. Построение благополучного социального пространства и совершенствование механизмов социальной защиты граждан позволят в условиях стабильности решать международные проблемы, в том числе и в области обороны, осуществлять многостороннее сотрудничество в этой сфере.

Европейский Союз заявил о намерении создать «динамичный и эффективный европейский рынок безопасности», сочетающий в себе все виды безопасности — как военные, так и невоенные.

В 2005 году лидеры ЕС и России поставили свои подписи под четырьмя «дорожными картами» по формированию четырех пространств, которые касались в основном невоенных аспектов безопасности (экономика, торговля, экология, наука, культура, образование, здравоохранение). Этот акт является подтверждением заинтересованности сторон в стратегическом партнерстве и подключении России к созданию упомянутого «рынка безопасности», от успешного развития которого выиграют все участники европейского и мирового процесса обеспечения безопасности. Для их эффективной и скоординированной деятельности используется такой гибкий и многовариантный инструмент, как социальная политика с ее разнообразным арсеналом методов и форм действия. Последние зависят от специфики отдельных стран, уровня их социально-экономического развития, веса на международной арене.

В ходе разностороннего сотрудничества и реализации политики социального партнерства, используя возможности социального диалога, который в перспективе должен соединиться с гражданским, а затем и политическим, можно решать многие проблемы, мешающие стабилизации общества.

### *1.2.2. Окружающая среда и проблемы социальной экологии*

Влияние экологических проблем на жизнь человека стало еще одним серьезным вызовом современности. Проблема охраны окружающей среды, ее воздействие на человека и производство заставляют осознать тесную связь между экологией и экономикой, взаимозависимость экологических и других признанных приоритетными проблем общества, в том числе проблемы занятости.

Социальная экология включает в себя всю совокупность проблем, стоящих перед обществом. Под ней подразумевается комплекс системных отношений: человек — природа — общество. В более широком плане она охватывает также проблемы влияния на человека производственной среды и среды обитания, словом, того, что окружает человека, затрагивает его жизнь и определяет будущее. От благоприятной окружающей среды во многом зависит качество жизни и здоровье людей. Задача социальной экологии — создать благоприятный социальный климат для жизни человека, его производственной и общественной деятельности.

Именно поэтому все большее внимание Европейского Союза занимают вопросы, связанные с социальной экологией, и на повестке дня все настоятельнее стоит проблема превращения окружающей среды в стимулирующий фактор экономики и политики. Амстердамский саммит 1997 года обозначил

экологическое направление в качестве одного из приоритетных направлений политики ЕС. В последующие годы данному направлению стало уделяться растущее внимание. Важную роль сыграла проблема, связанная с потеплением климата на планете.

Выйдя из границ, которые ранее обозначались в основном вопросами безопасности на рабочем месте и борьбой против загрязнения парков и рек, экология проявила себя как необходимый компонент практически всех направлений деятельности современного государства, реагирующий на любые негативные для человека последствия экономических, политических, социальных, научных нововведений.

Следует признать, что экологические проблемы не всегда были в сфере внимания Сообщества. Они практически не нашли отражения в Римских договорах, поскольку в те годы не являлись объектом внимания общественного мнения Европы. И, безусловно, то, что институты ЕС в настоящее время включили экологические вопросы в число приоритетных, говорит о способности Сообщества адаптироваться к меняющимся условиям и о динамизме, свойственном самому интеграционному процессу.

Путь к созданию общей политики в области экологии и защиты прав потребителей берет свое начало с 70-х годов, когда эти вопросы были обсуждены на заседании глав государств и правительств в Париже в 1972 году. По решению участников саммита руководящие институты Сообщества разработали специальные программы действий, которые послужили основой для принятия ряда директив об установлении общеевропейских стандартов относительно питьевой воды, промышленных отходов, загрязнения воздуха автомобильными выбросами, качества производимых товаров и пр.

В настоящее время экологическая политика ЕС опирается на несколько сотен законодательных актов (регламентов, директив, решений), предусматривающих как единые нормы и стандарты, так и способы контроля над их выполнением, а также санкции нарушителям. Например, Директива Совета ЕС 96/61<sup>4</sup> от 24 сентября 1996 года о предотвращении общего загрязнения окружающей среды и контроле над этим процессом, Директива Совета ЕС 94/62<sup>5</sup> от 20 декабря 1994 года об упаковочных материалах и утилизации отходов, Директива Совета ЕС 98/83<sup>6</sup> от 03 ноября 1998 года о качестве воды, предназначенной для потребления человеком, и пр.

Единый европейский акт 1987 года зафиксировал положение о том, что политика охраны окружающей среды регулируется особыми правилами, которые должны быть внесены в текст Договора о Европейском Союзе.

---

4. OJ L 257, 10.10.1996, p. 26–40.

5. OJ L 365, 31.12.1994, p. 10–23.

6. OJ L 111, 20.4.2001, p. 31–31.

Действительно, в Договор о ЕС 1992 года был включен раздел XVI «Окружающая среда», где сформулированы цели Сообщества в области экологии и названы принципы, лежащие в основе охраны окружающей среды:

- сохранять, защищать и улучшать состояние окружающей среды;
- вносить вклад в защиту здоровья людей;
- добиваться разумного и рационального использования природных ресурсов;
- содействовать на международном уровне мерам, относящимся к региональным и общемировым проблемам защиты окружающей среды.

В Маастрихтском договоре 1992 года политика Союза в области охраны окружающей среды как отдельное направление политики была обозначена впервые. В Договоре было отмечено, что она «направлена на достижение высокого уровня защиты, принимая во внимание разнообразие ситуаций в различных регионах Сообщества. Она базируется на принципах превентивных действий, возмещения ущерба окружающей среде, главным образом путем устранения его источников, оплаты ущерба теми, кто его причинил. Задачи охраны окружающей среды являются важной составной частью остальных направлений политики Сообщества».

Принципы, которые легли в основу политики по охране окружающей среды, были сформулированы задолго до того, как эта политика оформилась в качестве самостоятельного направления деятельности ЕС. Именно на них опирались все общеевропейские программы действий по охране окружающей среды. Будучи введенными в текст Договора о ЕС, эти принципы экологической политики обрели силу закона:

- предусмотреть ущерб, который может быть нанесен окружающей среде (*принцип превентивного действия*);
- исправлять ущерб прежде всего за счет источника загрязнения (*принцип коррекции источника нанесения ущерба*);
- возлагать на виновника загрязнения финансовую ответственность (*принцип «загрязнитель — платательщик»*);
- рассматривать охрану окружающей среды как составную часть других направлений коммунитарной политики (*принцип интеграции*).

*Принцип превентивного действия* состоит в том, чтобы определить и принять меры, способные предупредить действия, могущие нанести ущерб окружающей среде. Все процессы, связанные с планированием и принятием решений, оказывающих влияние на окружающую среду, должны происходить с учетом возможного риска загрязнений и других негативных последствий. Главный инструмент принципа превентивного действия — это умение предвидеть, какие последствия для окружающей среды могут иметь некоторые проекты (как государственные, так и реализуемые частными лицами или фирмами). Имеются в виду, например, проекты, связанные с автострадами, тепловыми электростанциями, предприятиями по утилизации отходов.

*Принцип коррекции источника нанесения ущерба окружающей среде* предполагает обязательства по скорейшему исправлению последствий нанесения ущерба окружающей среде. Следовательно, загрязнения и другой наносимый вред, если их не удастся полностью избежать, должны сводиться к минимуму, и распространение связанных с ними проектов должно быть запрещено. Кроме того, следует вводить технологии и экологически чистые материалы для того, чтобы избежать негативных для окружающей среды последствий.

В соответствии с принципом «загрязнитель — плательщик» все затраты, необходимые для того, чтобы избежать ущерба от загрязнения или других негативных последствий производственной деятельности или компенсировать его, должны лежать на тех, кто послужил их причиной. Возложение расходов на потенциальных загрязнителей должно заставить их искать пути к тому, чтобы избежать или свести к минимуму негативное воздействие на окружающую среду, найти и использовать наиболее чистые материалы и технологии. Эффективность данного принципа доказана опытом: наложение финансовых обязательств и материальная ответственность дают лучшие результаты, чем запреты и призывы к выполнению морального долга.

Требования, касающиеся охраны окружающей среды, стали обязательным компонентом деятельности ЕС, в какой бы сфере она ни разворачивалась. Естественно, что задачи политики, связанной с окружающей средой, включаются в конкретные программы действий. Так, в программах социальных действий предусматриваются меры в области профилактики профзаболеваний, контроля над качеством пищевых продуктов, охраны окружающей среды.

Хотя политика в области охраны окружающей среды является самостоятельным и важным направлением деятельности Европейского Союза и ей посвящена отдельная отрасль права, тем не менее все явственнее проступают такие ее аспекты, связанные с качеством жизни и профессиональной активностью граждан, как жилищная политика, организация отдыха трудящихся, здравоохранение, гигиена и безопасность на рабочем месте. Весьма активны институты Сообщества, когда речь идет о социальных аспектах охраны водных ресурсов, почвы, воздуха, флоры и фауны.

Более того, проблема занятости также оказывается самым тесным образом связанной с политикой в области экологии. В специальном сообщении Еврокомиссии по вопросам окружающей среды и занятости отмечена необходимость создания синергетического единства между политикой в области охраны окружающей среды и политикой занятости, чтобы избежать недоиспользования человеческих ресурсов и слишком интенсивного использования природных. В русле долгосрочной стратегии Комиссия предложила:

- проводить сравнительный анализ деятельности фирм и компаний в области экологии и занятости, чтобы помочь администрациям, государственным и частным предприятиям, а также потребителям объединить усилия для организации эффективного и экологически чистого производства;

- поощрять технологические инновации и экономическое развитие с учетом их последствий как для природных и энергетических ресурсов, так и для занятости;
- интенсифицировать усилия по обеспечению плодотворного участия Структурных фондов Сообщества и других организаций в интеграционном процессе через поддержку занятости и поступательного экономического развития;
- продолжать постепенную реструктуризацию налоговых систем путем сокращения непроизводительных расходов и включения стоимости затрат на охрану окружающей среды в цену товаров и услуг;
- развивать сеть подготовки специалистов в области охраны окружающей среды.

«Сейчас стало совершенно очевидно, что окружающая среда и занятость — взаимно совместимые понятия, — отметила в своем выступлении на Страсбургском саммите член Еврокомиссии, ответственный за проблемы окружающей среды, Р. Бьеррегард. — И если политики в той и другой области будут уделять друг другу больше внимания, мы сможем добиться хороших результатов».

В докладе о положении с занятостью в Европе, представленном Комиссией, отмечалось, что не менее 3,5 млн человек в Европейском Союзе занимают рабочие места, связанные с экологией. И в этом направлении открываются новые возможности. Например, более интенсивное использование возобновляемых источников энергии может привести к появлению 500 тысяч новых рабочих мест к 2010 году, а в городских зонах тысячи рабочих мест могут быть созданы в результате инвестирования в такие сферы, заметно влияющие на качество жизни и окружающей среды, как строительство и реконструкция жилья, общественный транспорт. Комиссия предложила принять срочные меры в пяти секторах: промышленность, транспорт, энергетика, сельское хозяйство и чрезмерное потребление. Рекомендуются также одновременное использование как побудительных, так и разубеждающих мер (политика кнута и пряника) для того, чтобы стимулировать в государствах-членах стратегию долгосрочного инвестирования. К указанным мерам относятся:

1. Определение наиболее успешной практики в деятельности компаний в разных секторах экономики, которым удается совмещать интересы занятости и охраны окружающей среды, а затем обмен удачным опытом через диалог государственных структур, частных и государственных компаний, потребителей.
2. Содействие контролю над производственными процессами, осуществление оценки применяемых технологий и внедрение наиболее доступных и чистых технологий, не оказывающих негативного влияния на окружающую среду и занятость. Особенное внимание должно быть уделено энергетике, природным ресурсам и используемому сырью.
3. На основе предложений, содержащихся в социальных повестках дня, оказание поддержки Структурным фондам и другим инструментам Сообщества

- в их деятельности, связанной с занятостью в таких областях, как городская реконструкция и жилищное строительство, развитие сельских регионов, происходящее в рамках изменений общей аграрной политики параллельно с развитием туризма и управлением природными ресурсами в этих регионах.
4. Постепенное реформирование налоговой системы, что должно, с одной стороны, отрегулировать стоимость труда путем облегчения налогового бремени производителей, и, с другой — включить дополнительные расходы на охрану окружающей среды и природных ресурсов в рыночные цены на товары и услуги.
  5. Развитие обучения и профессиональной подготовки кадров в области охраны окружающей среды в соответствии с профилем новых или обновляемых рабочих мест. При этом содействие введению новых чистых технологий и благоприятных для окружающей среды методов производства.

В своей экологической политике коммунитарные институты ЕС руководствовались положениями целого ряда официальных документов, подготовленных на уровне Сообщества и разрабатывающих различные направления этой деятельности. Можно упомянуть Зеленую книгу по возмещению ущерба, наносимого окружающей среде (1993 год), несколько программ действий в области экологии.

В связи с особой важностью рассматриваемого вопроса для подготовки Зеленой книги по стратегии Сообщества в области охраны окружающей среды и возрастании роли малых и средних предприятий в ее реализации, в Амстердаме в 1997 году была созвана неформальная сессия Совета министров по экологии. В результате дискуссий было принято решение об оказании целенаправленной помощи малым и средним предприятиям (МСП) для того, чтобы избежать загрязнения окружающей среды, используя специальные технологии и принимая соответствующие меры по обеспечению комфортной производственной среды.

Следует заметить, что малые и средние — это 99,8% торговых предприятий в этом секторе экономики. Они обеспечивают 55% рабочих мест в промышленности. В то же время их бюджет и возможности нести расходы по охране окружающей среды и соблюдению экологических норм, принятых ЕС, весьма ограничены. В связи с этим было принято решение оказывать постоянную помощь малым и средним предприятиям, чтобы помочь им вписаться в коммунитарную стратегию по охране окружающей среды и способствовать как оздоровлению производственной среды, так и созданию новых рабочих мест, связанных с экологическими службами.

Встал также вопрос об оказании помощи отдельным регионам и странам (Испания, Греция, Португалия, Ирландия), которые по ряду показателей еще отстают от средневропейского уровня. На примере государств-членов, становящихся объектом особых усилий по стимулированию сплочения и ускорению их экономического роста и социального развития, можно видеть, насколько экология переплетается с макроэкономическим и геополитическим развитием.

С точки зрения оценки окружающей среды исходные позиции этих государств более выгодны, чем у их партнеров по Сообществу, уровень загрязнения заметно ниже, чем у более богатых и развитых стран. Следовательно, и средств, которые должны быть направлены в эту область, требуется меньше. Тем не менее есть неотложные задачи, для решения которых необходима солидная финансовая помощь Сообщества. Например, они столкнулись с необходимостью принимать срочные меры, связанные с автомобильными выхлопами, с установлением стандартов, определяющих качество горючего, содержание нитратов в продуктах, качество питьевой воды. Особое значение имели проекты, связанные созданием и поддержкой инфраструктур по снабжению водой и наращиванию мощности сооружений по очистке использованных вод. В Греции в соответствии с принятыми и осуществленными проектами объем системы обработки вод был удвоен, и к 2000 году потребности 71% населения были удовлетворены. В Ирландии пропорция речных вод, обработанных в соответствии с нормами Евросоюза, возросла с 20% в 1993 году до 80% в 2000-м. В Португалии за тот же срок количество населения, пользующегося системой подведения питьевой воды, возросло с 61 до 95%, а канализационную сеть — с 55 до 90%. Затраты исчислялись десятками миллиардов евро.

Для упомянутых стран остро стоит проблема, связанная с качеством людских ресурсов. Именно это является еще одним препятствием для конвергенции. Рабочая сила в Португалии и Греции характеризуется слабым уровнем производительности труда и низким уровнем образования. В Испании и Ирландии главный бич рынка рабочей силы — безработица. Проекты, связанные с экологией и реализуемые европейскими институтами, в определенной степени помогают решать эти проблемы.

Строительство и эксплуатация крупномасштабных инфраструктур, подготовка обслуживающего персонала создают возможность появления новых рабочих мест и вовлечения людей в системы профессиональной подготовки.

Широкие перспективы открывают программы, связанные с транспортными и энергетическими, топливными системами. Их реализация развивается весьма успешно. В данные направления вкладываются значительные инвестиции. Можно отметить удачные проекты по улучшению портовых сооружений и оборудования аэропортов, что помимо всего прочего помогает снять препятствия для свободных обменов и движения в рамках единого рынка. Существенные усилия направляются на развитие стратегических автомобильных дорог. Успешные работы проведены в Ирландии по улучшению четырех ключевых магистралей, завершено сооружение автострады Коринф — Триполи — Каламата в Греции. Протяженность построенных заново или реконструированных автодорог к началу века составила 900 километров в Греции, 400 километров в Ирландии, 1960 километров в Португалии и 14000 в Испании.

Стратегическая важность таких проектов доказывается и тем, что особенно в период их старта (начало 90-х) эти четыре страны получили более половины всех средств, направленных Сообществом на развитие инфраструктуры автомобильных дорог на его территории. Уже сейчас в Португалии время, затрачиваемое на переезд из региона в регион, благодаря усовершенствованию транспортных инфраструктур сократилось на 30%. Серьезные проекты осуществляются по улучшению качества крупных железнодорожных систем. Все это способствует развитию участвующих в них стран, помогая решать как социальные, так и экономические проблемы. Быстрый рынок вперед Ирландии, обогнавшей по темпам экономического развития все государства — члены ЕС, свидетельствует о правильности избранного пути.

Как уже отмечалось, понятие окружающей среды включает в себя и производственный климат — условия, в которых работники осуществляют свою трудовую деятельность. Охрана здоровья трудящихся, возможности для восстановления работоспособности, гарантии безопасности на рабочем месте обеспечиваются на коммунитарном уровне целым комплексом юридических документов, число которых постоянно увеличивается.

Еще статья 118а Единого европейского акта предусматривала гармонизацию национальных законодательств в области охраны и гигиены труда путем принятия директив. В настоящее время законодательство ЕС в области охраны и гигиены труда достаточно развито. Система правовой охраны безопасности труда и здоровья работников в ЕС включает:

- рамочные нормы ЕС по технике безопасности и производственной санитарии;
- требования к производственным помещениям с точки зрения обеспечения здоровых и безопасных условий труда;
- защиту работников от особо опасных источников производственных травм;
- защиту особых категорий работников.

Центральное место занимает Директива 89/391<sup>7</sup> от 12 июня 1989 года «О применении мер в целях улучшения охраны и гигиены труда и безопасности на производстве».

Директива указывает на то, что сфера обеспечения безопасности и здоровья работников является преимущественно социальной, то есть здесь не должны превалировать соображения экономической рентабельности и прибыльности.

Директива содержит базовые положения, касающиеся организации мероприятий по охране и гигиене труда и технике безопасности и определяющие степень ответственности предпринимателей и трудящихся. Директива была дополнена отдельными директивами, касающимися специфических категорий трудящихся, рабочих мест и веществ.

---

<sup>7</sup> OJ L 275, 5.10.1990, p. 42–42.

Директива 92/85<sup>8</sup> от 19 октября 1992 года «О применении мер, способствующих укреплению здоровья и безопасности беременных работающих женщин, недавно родивших женщин и кормящих матерей» включает в себя положения, определяющие нагрузку, продолжительность рабочего времени, право на получение отпуска.

Отпуск по беременности и родам определен непрерывной продолжительностью не менее 14 недель до и/или после родов, а сама женщина не может быть уволенной по данной причине в течение периода с момента начала беременности до окончания отпуска по беременности и родам.

Можно упомянуть также Директиву Совета 91/382<sup>9</sup> о защите трудящихся от рисков, связанных с воздействием асбеста во время работы, Директиву 92/57<sup>10</sup>, касающуюся выполнения минимальных требований в области безопасности и здоровья трудящихся, занятых на временных и мобильных объектах строительства, Директиву 92/58<sup>11</sup> о требованиях относительно сигнализации в сфере безопасности и здоровья на рабочем месте.

Установлены стандарты и критерии, которым должны соответствовать все товары, производимые и потребляемые в Сообществе. Регулярно в Официальном вестнике ЕС (Official Journal) публикуются установленные нормы и адреса компетентных структур, контролирующих экологическую безопасность продуктов. Институтами Евросоюза постоянно ведется работа по совершенствованию и дополнению уже имеющихся документов. По предложению Европейской комиссии реализуется интеграционный план по предотвращению промышленного загрязнения окружающей среды.

В рамках программы LIFE оказывается финансовая поддержка пилотным проектам и демонстрационным программам, направленным на решение экологических проблем в регионах Балтийского и Средиземного морей.

С 1993 года эффективно работает контролирующая система ECHO-AUDIT. К участию в ней привлекаются предприятия, организации и соответствующие заинтересованные структуры ЕС.

В 1995 году начало свою деятельность Агентство по охране здоровья и безопасности на рабочем месте с местопребыванием в г. Бильбао<sup>12</sup>. Его главная задача — сбор и распространение технической, научной и экономической информации об охране здоровья и безопасности на рабочем месте, предоставление институтам Сообщества данных для подготовки нормативных актов, создание информационной сети, координирующей информацию, поступающую из национальных

<sup>8</sup> OJ L 348, 28.11.1992, p. 1–8.

<sup>9</sup> OJ L 206, 29.7.1991, p. 16–18.

<sup>10</sup> OJ L 33, 9.2.1993, p. 18–18.

<sup>11</sup> OJ L 245, 26.8.1992, p. 23–42.

<sup>12</sup> European Parliament. Fact Sheets on the European Union. Luxembourg, 1998. p. 200.

сетей. Агентство поддерживает контакты и взаимодействует с соответствующими структурами, работающими и вне пределов Евросоюза, в том числе в России.

Проблемы окружающей среды тесно увязаны с процессом экономического развития. Саммит 2001 года, состоявшийся в Стокгольме, еще раз подчеркнул, что поступательное развитие экономики должно согласовываться с требованиями «экологического измерения» ЕС. Там было отмечено, что стратегия политики развития должна складываться из трех составляющих: экономического роста, социального сплочения и защиты окружающей среды.

Основные теоретические документы, на которые опирается социальная политика ЕС (Белые и Зеленые книги по социальной политике), отмечают необходимость и важность установления и укрепления связей между социальной политикой и деятельностью по решению проблем окружающей среды, подчеркивают значение влияния окружающей среды на социальные аспекты развития регионов и целых государств.

Решение проблем, связанных с окружающей средой, обеспечивает людским ресурсам возможность развиваться и функционировать в условиях, стимулирующих их производственную активность. Хотя иногда логически оправданные действия институтов ЕС приводят к социальным конфликтам. Те или иные профессиональные группы населения рассматривают решения руководящих органов Сообщества как покушение на их законные права. Так, весна 2008 года ознаменовалась широкими протестами рыбаков Франции, поддержанных их коллегами в Испании, Португалии и Италии. Они в штыки восприняли решение Европейской комиссии о введении квот на отлов рыбы, хотя целью была забота о сохранении и восстановлении запасов рыбы в прибрежных водах Евросоюза. Особую остроту протесты приобрели и из-за подорожания топлива, употребляемого рыболовецкими судами. Бастующие потребовали от своих правительств значительного увеличения дотаций.

Энергетическая проблема стала одной из основных забот Европейского Союза. В связи с высокими ценами на нефть и газ, а также демонстрируя заботу об охране окружающей среды, ЕС активно разрабатывает вопрос о безопасном возобновляемом топливе. Речь идет о поощрении проектов, связанных с такими безопасными видами энергии, как солнечная, ветряная. Выдвинут проект, касающийся создания подземных хранилищ для CO<sub>2</sub>. Для минимизации вреда, наносимого атмосфере автомобильными выбросами, пропагандируется так называемая экономная езда. Создаются специальные школы экономной езды, где обучают технике вождения, позволяющей снизить расход топлива. Так, стало возможным затрачивать на 100 километров езды 5 литров горючего вместо 7,5 литра.

Социальная экология направлена на урегулирование проблем не только производственной, но и общественной активности человека. В ее задачу входит обеспечение благоприятного социального климата, стабильности для

устойчивого поступательного развития общества. Эта цель неразрывно связана с формированием гражданского общества, его сплочением, и достижение ее будет способствовать созданию условий, благоприятствующих процессу политической интеграции в Европейском Союзе.

Вполне закономерен растущий интерес к проблемам экологии не только специалистов и предпринимателей, государственных чиновников, но и политических партий, общественных организаций, профсоюзов. Так, в совместном заявлении Европейской конфедерации профсоюзов (ЕКП) и Европейского бюро по вопросам окружающей среды (июнь 1998 года) подчеркивалась связь между обеспечением занятости и осуществлением экологических проектов, выдвигались конкретные предложения. В частности, среди таких предложений можно назвать реформу налоговой системы с учетом экологических потребностей, выделение субсидий на проекты, благоприятные для окружающей среды, действие местным инициативам в области экологии, реализация европейской программы «Занятость и окружающая среда».

Учитывая глобальность проблем окружающей среды, ЕС придает большое значение как координации действий в этой области на территории Сообщества, так и трансграничному сотрудничеству. Речь идет о синтезе гарантированных на уровне ЕС основных социальных прав, претворяющихся в жизнь при помощи социальной политики, и новых вызовов, диктующих изменения в социальном измерении, связанные с такими понятиями, как социальное сплочение, международная солидарность, качество жизни, вбирающее в себя инновации, предполагающие использование высоких технологий, возможностей информационного общества, нейтрализацию негативного воздействия окружающей среды.

В новых условиях от наднациональных структур, каковыми являются институты Европейского Союза, требуется умелая и целенаправленная работа по ограничению воздействия на жизнь общества определенных акторов рыночного хозяйства, ориентирующихся прежде всего на поддержание конкурентоспособности и получение наибольшей прибыли, в тех случаях, когда их деятельность приводит к социально нежелательным последствиям.

Новое звучание неслучайно приобретают проблемы производственной среды и социальной экологии, определяющие условия жизни и труда людей. С потребностями и возможностями «человеческого капитала» связаны многие проблемы, касающиеся использования природных ресурсов и окружающей среды.

### *1.2.3. Инновационное развитие общества*

Процессы, определяющие развитие современного мира (глобализация, европейская интеграция, регионализм, научно-технические достижения), привели к появлению инноваций во многих областях, в том числе и социальной. В Европе модель инновационного развития существует уже не первое десятилетие. Процессы поступательного социально-экономического развития имеют

зачастую трансграничный характер и отражают тенденции к глобализации экономической, политической, социальной жизни, что предполагает правильное соотношение между экономическим, научно-техническим, социальным, политическим и военно-оборонным потенциалом общества.

Модель инновационного развития осуществляется в разных странах Европы, и инновационные системы отдельных государств проходят стадию гармонизации, согласования, взаимодействия в рамках Сообщества. Процесс разработки новейших технологий объективно перешагивает национальные рамки и отражает тенденцию к глобализации экономической и социальной жизни. Неслучайно Европейский Союз все чаще использует термин «экономика, основанная на знаниях», и считается, что именно такой тип экономики способен, творчески адаптировав технические и научные достижения, обеспечить наличие и устойчивый рост прочной и конкурентоспособной экономической базы.

Инновационное пространство предполагает правильное и стабильное соотношение между экономическим, научно-техническим и социальным потенциалом. Все его составные части в оптимальном варианте должны быть согласованы и работать как единый механизм. Только так будут гарантированы его четкость и результативность. Неслучайно Европейский Союз перешел к комплексному планированию и активно использует рамочные программы, обеспечивая устойчивую связь между экономическими, научными и образовательными структурами, применяя при этом так называемые коммунитарные меры, то есть те, что оказываются эффективными лишь на уровне Сообщества. Среди таковых можно назвать реализацию пилотных проектов транснационального уровня, связанных с созданием транснациональных программ перемещения рабочей силы и обмена ею через системы найма и профессионального обучения. В орбиты, связанные с мобильностью, включаются также молодые рабочие, студенты и преподаватели. Пилотные проекты подобного рода, кроме того, охватывают область обменов и взаимодействия университетов и предприятий, систем профессиональной подготовки. Особое внимание обращается на содействие использованию и внедрению инноваций в эти системы, в частности на развитие сети дистанционного обучения.

Так, Национальный совет по науке Италии уже не первый год проводит широкие международные конференции по этой проблеме. Это является одним из доказательств, что формирование европейского информационного пространства и европейского образовательного пространства имеет место на практике.

«Инвестирование в образование и профессиональную подготовку признано в настоящее время одним из важнейших условий обеспечения конкурентоспособности Союза и сплочения наших обществ», — говорится в Белой книге о социальной политике<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> European Social Policy. A Way Forward for the Union. A White Paper // Luxembourg: Office for Official Publications of the EU, 1994.

Информатизация открывает новые горизонты для повышения качества жизни и развития личности. Именно через информационное пространство возможно решать проблему транспарентности деятельности государства или регионального объединения, каковым является Европейский Союз. Ведь таким образом информация становится доступной для всех слоев населения. Для современной как социальной, так и экономической политики, которые должны комплексно сочетать в себе производственные, управленческие, информационные, социальные технологии, использование новейших технологий и возможностей коммуникационных сетей является важным координирующим и регулирующим фактором. Например, это касается усовершенствования системы социального партнерства и расширения экономической демократии через использование института информирования и консультаций трудящихся, что получило уже юридическое закрепление в виде регламентов и директив руководящих институтов ЕС.

Инновационное развитие ЕС идет параллельно с таким феноменом, как формирование современного рынка труда с высококвалифицированной и мобильной рабочей силой. Это, в свою очередь, связано с принципом свободы передвижения, реформированием пенсионной системы и системы соцобеспечения в соответствии с вызовами XXI века. Без тесной координации между системами образования и профессиональной подготовки, без использования результатов научных исследований невозможно обеспечить занятость, гарантировать трудящимся возможность повышать в течение жизни профессиональное мастерство.

Рабочая сила такого типа, заинтересованная в результатах собственного труда и с пониманием относящаяся к потребностям общества в целом, является основой современной конкурентоспособной экономики. Этот момент особенно важен, поскольку в перспективе люди будут все чаще вынуждены в течение своей трудовой деятельности менять место работы и даже профессию. Уже сейчас это происходит не менее шести раз. Инвестиции в подготовку рабочей силы, обеспечение условий для этого столь же необходимы, как инвестирование в реальный капитал.

Инновационная экономика предполагает увеличение роли человеческого капитала, обеспечивающего развитие научно-технического прогресса, и формирование рабочей силы нового типа, квалификация которой, способность к адаптации и управлению будут способствовать развитию всей экономической системы.

Среди других социальных инноваций, способных адаптировать общество к требованиям XXI века, следует отметить новый уровень социального партнерства, использование которого уже несколько десятилетий помогает Европейскому Союзу сохранять стабильность в обществе.

Умелое применение практики социального партнерства помогает достичь определенной степени взаимопонимания между представителями капитала, менеджмента и труда, прийти к компромиссам при принятии решений, жиз-

ненно важных для экономического и политического развития Сообщества (см. подробнее главу III). Именно поэтому право трудящихся на доступ к информации о деятельности предприятий и участие в управлении закреплено, как уже упоминалось, в виде директив.

Это оказалось необходимым, учитывая разницу позиций, а иногда и жесткие столкновения интересов социальных партнеров. Вовлечение трудящихся в процесс принятия производственных решений и создание систем информирования и консультаций с администрацией не всегда проходит гладко. Особенно актуальна эта проблема, когда речь идет о транснациональных корпорациях и европейских компаниях, ведущих бизнес на обширных территориях, в том числе и за пределами ЕС.

Начиная с 2000 года, проводились неформальные социальные саммиты. На них регулярно собираются представители социальных партнеров с представителями Европейской комиссии и государств ЕС с целью содействовать эволюции социальной политики в Европе, особенно решению проблемы занятости. Эти неформальные встречи, как и совещания так называемой Тройки (прошлого, настоящего и будущего председателя ЕС), проходили периодически накануне заседаний Европейского совета. На саммите в Лайкене в декабре 2001 года социальные партнеры добились институализации трехсторонних социальных саммитов.

Это правомерно рассматривать как рождение подлинного общеевропейского партнерства, которое институировано официальным актом и превратило проводившиеся ранее неформальные собрания социальных партнеров в официальный орган консультативного типа. Его можно определить как «Трехсторонний социальный саммит по экономическому росту и занятости».

Саммит созывается не реже одного раза в год, как правило, перед традиционными весенними сессиями Европейского совета. На нем присутствуют члены Европейского совета самого высокого ранга, два представителя государств-членов, которым предстоит председательство в Европейском Союзе, представители Европейской комиссии и социальных партнеров. Представители социальных партнеров подразделяются на две делегации, включающие в себя равное количество членов (десять представителей трудящихся и десять предпринимателей). Каждая делегация состоит, в свою очередь, из представителей европейских межпрофессиональных организаций общего типа или отраслевых, а также лиц, представляющих интересы малых и средних предприятий и управленческих кадров. Техническую координацию делегации трудящихся осуществляет Конфедерация европейских профсоюзов (ЕКП), предпринимателей — Союз конфедераций промышленников и предпринимателей Европы (UNICE). Координаторам надлежит обобщать и представлять саммиту замечания и предложения от входящих в их состав организаций более низкого звена. Председательствуют на саммите президент Европейского совета и председатель Комиссии.

Новый уровень и содержание социального партнерства, возросшая активность гражданского общества лишней раз подчеркивают важность использования возможностей информационного общества для достижения социального компромисса. Тем более что эти возможности способствуют внедрению новых социальных технологий и являются как бы информационным обеспечением социальной политики.

### 1.3. Реформирование социальной сферы

В этом новом контексте Европе предстоит пересмотреть социальную политику и определить принципы, которые позволят по возможности безболезненно провести неизбежные реформы. При этом принцип сочетания экономической эффективности и социальной справедливости остается неизменным.

Первостепенной заботой тех, кто призван реформировать сегодня социальную политику, по-прежнему остается финансовая сторона вопроса. При ограниченном пополнении ресурсов и постоянном увеличении социальных расходов системы социальной защиты развитых стран регулярно испытывают дефицит средств. Этот постоянный финансовый кризис порождает режим экономии всякий раз, когда речь заходит о социальной политике. Любые пополнения социального бюджета связаны с обязательным увеличением налогов и сборов с населения, а это опасно и с экономической, и с политической точки зрения.

Все рассматриваемые решения связаны с сокращением общественных социальных расходов. Но следует признать, что в странах, где сделаны попытки сократить уровень общественных социальных расходов, увеличить обязательные взносы с населения или сократить число пользующихся социальными трансфертами, сразу же возникала социальная напряженность и налицо были опасные политические последствия. Наглядными примерами могут служить та же Франция или Германия. Неслучайно руководством Европейского Союза было признано желательным ограничить суммы взимаемых обязательных социальных взносов. Решение пытаются найти, предлагая компенсацию снижения уровня обязательной общественной социальной защиты за счет других механизмов (опора на частный сектор, отраслевые объединения, ресурсы семьи, рынок). Правда, это ставит вопросы равенства, национальной солидарности, которые страдают от вмешательства рынка. По мнению некоторых экспертов, решение может лежать в параллельном увеличении социальных расходов и привлечении ресурсов, способных часть своих активов направить в социальную сферу<sup>14</sup>.

Кроме поисков чисто экономических инструментов, которые предполагают обеспечение ресурсами или уменьшение расходов, очевидно, что неизбежна перестройка всей европейской системы социальной защиты, необходимость приведения ее в соответствие с новой экономической реальностью и привлечение к решению проблемы как можно большего числа участников.

---

<sup>14</sup> См. подробнее: L'avenir du modele social europeen // ARTIAS. 2005, p. 13–15.

Для развитых стран главной задачей в сложившейся ситуации является реконструкция системы социальной защиты таким образом, чтобы она содействовала решению проблемы занятости. В последнее двадцатилетие XX века замедленный экономический рост в сочетании с открытой экономикой поставил на повестку дня вопрос стоимости труда. Социальные расходы стали рассматриваться скорее как издержки, взваленные на труд, чем как фактор экономического роста и достижения полной занятости, как это было ранее.

В то же время перед лицом роста безработицы системы социальной защиты зачастую были использованы для того, чтобы изымать работников с рынка труда: снижение возраста для ухода на пенсию (во Франции), удержание или возвращение женщин к домашнему очагу (в Германии), введение права досрочного ухода на пенсию (во Франции и Германии), увеличение количества получателей пособий по нетрудоспособности (в Нидерландах). Складывалась парадоксальная ситуация: социальная политика вместо того, чтобы содействовать занятости, использовалась для удаления людей с рынка труда. Это привело к тому, что рост социальных расходов не компенсировался получаемыми ресурсами.

Логика подсказывала, что реформы должны способствовать пополнению рынка рабочей силы и в то же время избавить трудящихся от увеличенных затрат на обязательные социальные взносы. Предоставление социальных пособий должно не вести к сокращению рынка труда, а побуждать людей включаться в него. Поиски такой системы социальной защиты, которая способствовала бы решению проблемы занятости, стали общей чертой всех предпринимаемых реформ в рамках Европейского Союза.

Целью социальной политики стало сделать очевидной выгоду работать за достойную плату вместо того, чтобы существовать на социальные пособия, ничего не делая. Это была политика активизации социальных расходов, направленная на то, чтобы заменять пособия по безработице возможностью получить профессиональное образование и помощь в поисках рабочего места, предоставлять низкооплачиваемым работникам дополнительные кредиты, привлекать на рынок труда людей старшего возраста, упразднить институт досрочного ухода на пенсию. Другими словами, речь шла о том, чтобы заменить гарантию сохранения уровня доходов нерыночными средствами на стратегию, побуждающую к возвращению на рынок труда.

В Европе до сих пор ведется много дискуссий по поводу того, что означает неолиберальный поворот к рынку и не приведет ли он к отказу от традиционной приверженности европейцев к социальным ценностям и достижениям. Однако большинство склоняется к мнению, что это альтернативная рыночной версия, которая отражает в новых условиях тенденции перехода от распределительного принципа к действиям превентивным. Это переориентация социальных расходов, которые главным образом должны уходить не на пожилых людей,

а стать инвестициями в будущее. Выдвигается на первый план деятельность в отношении женщин и детей: борьба с бедностью, проблемы образования и дошкольного воспитания, решение проблемы гармонизации семейной и профессиональной жизни. Компенсационное расходование социальных средств постепенно заменяется социальными инвестициями в будущее.

Вопрос, которым задаются правительства европейских стран и руководящие институты Европейского Союза, состоит из трех составных частей: *каким образом, уважая достижения прошлого, гарантировать социальные права в будущем и удовлетворять возникшие потребности населения в настоящем?*

Речь идет ни много ни мало, как о пересмотре основных принципов социальной защиты, о том, как сделать сложный выбор относительно направлений социальной деятельности. Будет ли в будущем социальная защита связана непосредственно с трудом и, таким образом, ее пользователями станут в основном наемные работники и члены их семей? При этом неизбежно возникает риск исключения из системы большого отряда населения, которое в ней нуждается. Или же, наоборот, стоит стремиться организовать всеобщую универсальную систему социальной защиты, доступную для каждого, независимо от его положения на рынке труда, и обеспечить минимальные стандарты жизни для всех? А может быть, все усилия направить на целевую помощь наиболее обездоленным членам общества?

На все эти вопросы предстоит в ближайшие годы ответить институтам Европейского Союза, претворяющим в жизнь новую социальную политику.

#### **1.4. Изменение социально-трудовых отношений**

Ситуация усложняется и тем, что сейчас необходимо вести переговоры, убеждать и учитывать требования многочисленных акторов, интересы которых различаются между собой. Отношения между ними нередко становятся конфликтными, например, между международными организациями или внутри них, между государствами и регионами, между социальными группами и партнерами, между поколениями, в силу конкуренции между представителями частного сектора и государственного. Нахождение компромисса между ними становится все более сложным.

Коллективы экспертов и высшие руководящие лица европейских структур работают над созданием новой архитектуры социальной защиты, которая должна сформулировать общие для всех основные направления социальной политики и определить общие цели, учитывая при этом национальные особенности государств-членов и новые условия, в которых живет современный мир.

За последние четверть века реформы, проводимые в Европе, не изменили природу существующих там социальных государств. Они вполне отвечали логике сложившихся систем социальной защиты. Либеральные государства продолжали решать проблемы рыночными средствами, как мы видим в Вели-

кобритании. Социал-демократические государства, прибегнув к небольшому сокращению пособий (менее 10%) и вернувшись к ориентации на наемный труд, возвратились к традиционной форме социальной защиты. Ситуация в большинстве континентальных государств осталась практически без изменений: глубокие социальные реформы оказались им не по силам.

В настоящее время в новом социальном и экономическом контексте континентальные системы социальной защиты сталкиваются с серьезными трудностями и показали себя неспособными в новых условиях четко провести необходимые реформы.

Тем не менее с повестки дня не снимаются объективно необходимое сокращение груза социальных расходов, лежащего на государстве, распределение социальной ответственности между государством, бизнес-крутами и обществом, переориентация реформ социальной защиты в пользу сферы занятости.

Необходимо также отметить и расширение законодательного регулирования социально-трудовых отношений в рамках ЕС.

Как уже упоминалось выше, на современном этапе развития европейской интеграции представляется возможным в рамках социального права Европейского Союза выделить в качестве подотрасли трудовое право ЕС, нормы которого применяются наряду с национальным правом каждого государства — члена ЕС.

В некоторой степени свидетельством выделения трудового права ЕС в отдельную подотрасль является принятая 22 ноября 2006 года Европейской комиссией Зеленая книга под названием «Модернизация трудового права в ответ на вызовы XXI века», в которой речь идет об эволюции трудового законодательства государств ЕС, формировании наднационального трудового права.

За последние годы сфера регулирования трудового права ЕС значительно расширилась. К данной сфере стали относить и некоторые аспекты регулирования рынка занятости, положения безработных лиц, защиты личности работника, его чести и достоинства, круга вопросов, связанных с профессиональным обучением и переобучением работников, защиты определенных категорий работников.

Особое внимание к защите прав трудящихся в рамках интеграционных процессов обусловлено и высоким значением, которое придается разработке международных трудовых стандартов, закрепленных в актах ООН, МОТ, Совета Европы, Европейского Союза.

Страны ЕС не только провозгласили в учредительных договорах приверженность универсальным ценностям, образующим нерушимые и неотъемлемые права человека, но и ратифицировали международные и региональные акты о правах человека, объявили о приверженности к соблюдению своих международных обязательств. Все это обогащает предмет европейского трудового права в целом, расширяет его границы, предоставляет большую защиту прав трудящихся, делая его содержание более актуальным.

Тем не менее процесс формирования трудового права ЕС как самостоятельной подотрасли еще только начинается. Сегодня политическая и экономическая обстановка и в мире, и в Европейском Союзе бросает новые вызовы. В частности, речь идет о развитии новых информационных и коммуникационных технологий, финансовом кризисе, повлекшем за собой резкое увеличение уровня безработицы, старение населения Европы, бедность, региональные дисбалансы, диспропорции в спросе и предложении рабочей силы — все эти факторы вынуждают государства признавать более гибкие формы занятости, смягчать требования трудового законодательства, расширять сферу применения коллективных соглашений. В последнее время все активнее в ЕС стал вводиться термин «гибкость рынка труда».

В широком понимании «гибкость рынка труда» подразумевает высокий уровень адаптации рабочей силы к колебаниям спроса и предложения. При применении данной стратегии на рынке труда затрагиваются интересы всех сторон трудовых отношений. Так, со стороны работодателя обеспечение более гибкого подхода означает снижение расходов и сокращение числа увольнений работников и, как следствие, поддержание стабильной занятости. В свою очередь, для работников более гибкий подход на рынке труда означает наличие различных вариантов выплаты заработной платы, установления режима рабочего времени, введения разнообразных форм трудовых договоров с наиболее подходящими условиями работы.

Для достижения оптимальной гибкости рынка труда, вследствие чего повышается уровень адаптации рабочей силы к колебаниям спроса и предложения на нее же на рынке труда, необходимо обеспечить более благоприятные условия для мобильности рабочей силы, что позволит значительному количеству экономически активного населения эффективнее трудоустроиться.

Мобильность трудовых ресурсов выделяется в качестве одной из стратегических задач, поставленных в Лиссабонской стратегии, принятой Европейским советом в марте 2000 года. Однако что касается данной стратегии, то она подверглась определенной критике из-за отсутствия четких указаний и рекомендаций отдельным государствам ЕС, которые начали появляться только после ее пересмотра, а также из-за недостаточного выделения финансовых средств на осуществление поставленных задач. Помимо некоторых недостатков этой стратегии, имеют место и другие проблемы, серьезно затрудняющие осуществление мобильности рабочей силы. Так, остаются нерешенными проблемы нахождения доступного жилья в другом государстве, трудоустройство членов семьи работника, административные, правовые и, наконец, языковые сложности.

Европейская комиссия имеет ряд предложений по повышению уровня мобильности рабочей силы. В частности, планируется ввести в действие Европейскую систему квалификаций, которая бы значительно облегчала механизм взаимного признания дипломов различных специалистов в каждом государстве ЕС, уделяется особое внимание Европейской службе занятости (EURES) с целью превращения ее в центральную службу по поиску рабочих мест в ЕС.

В 2007 году Европейской комиссией был опубликован доклад под названием «Мобильность — инструмент достижения большего количества качественных рабочих мест: европейский план действий по трудовой мобильности (2007–2010 годы)»<sup>15</sup>, в котором, помимо прочего, речь шла и о необходимости реализации принципа «гибкой защищенности» (англ. яз. — *flexicurity*, франц. яз. — *flexicurité*), способного существенно уменьшить уровень безработицы, поднять уровень производительности труда и улучшить качество рабочих мест.

Принцип «гибкой защищенности» состоит в соединении достаточной гибкости рынка труда (*flexibility*), а именно — высокой мобильности рабочей силы на уровне предприятий, отраслей и стран, с обеспечением социально-экономической защищенности (*security*).

По замыслу разработчиков концепции работникам необходимо предоставлять возможность свободно менять место работы, передвигаясь из государства в государство, уменьшая при этом административные и правовые препоны, возможность выбора нужного им для самореализации и расширения своих навыков уровня образования, что позволит им найти работу в максимально разнообразных условиях, складывающихся в экономике в целом или на рынке труда в частности. Для реализации всех этих мер был введен в оборот специальный термин — *employment security* — подразумевающий обеспечение работника широким комплексом инструментов для реализации своих знаний, навыков и способностей в какой-либо сфере занятости в любой стране.

Рассматриваемая стратегия гибкости рынка труда в идеальном виде позволяет решить ряд существенно важных проблем — сочетая реформы рынка, занятости, социальной защиты и налоговой системы, изменить социально-экономическую модель европейских стран<sup>16</sup>. В рамках данной стратегии предпринимаются попытки модернизировать рынок труда ЕС, учитывая особенности каждой отдельно взятой страны, повысить производительность труда, устранить сегментацию рынка труда, повысить уровень занятости населения, обеспечить равный доступ к рабочим местам и недискриминацию в вопросах вознаграждения и условий работы в отношении женщин, установить более тесные и доверительные взаимоотношения между работником и работодателем, наконец, повысить уровень социальной защиты населения.

По мнению Владимира Шпильды, комиссара по делам занятости, социальных вопросов и равных возможностей, применение концепции гибкости рынка труда имеет в определенной степени положительный эффект, но, тем не менее, мобильность рабочей силы остается на достаточно низком уровне.

<sup>15</sup> Mobility — an Instrument for More and Better Jobs: The European Job Mobility Action Plan (2007–2010) (COM (2007) 773 final).

<sup>16</sup> Рекош К. Х. Гибкость и устойчивость как новый элемент формирующегося социального и трудового права в актах европейских организаций. — Правовой журнал «Законы России», № 12, декабрь 2008 г.

## 1.5. Влияние глобализации на социальное развитие Европы

Глобализация — один из определяющих факторов перехода мирового общества к более интенсивному и обновленному развитию. Результативность этого процесса напрямую зависит от уровня инновационной культуры, то есть от готовности общества к инновациям по всем направлениям: в экономике, науке, управлении, законодательстве, социальной области.

Говоря о глобализации, зачастую прежде всего имеют в виду процессы, связанные с экономикой. Однако не требует доказательств, что экономическое и социальное развитие современного мира идут рука об руку и настолько взаимосвязаны и взаимообусловлены, что не могут рассматриваться изолированно друг от друга. И если глобализация открывает колоссальные возможности, стирая границы между государствами, расширяя экономические и торговые связи, способствуя переливу капиталов, технологий, использованию информатики, ноу-хау, инвестиций, рабочей силы в любой точке земного шара, то в ходе ее углубления проявляются и минусы.

Глобализация расширяет возможности одних, создавая беспрецедентные условия для прогресса практически во всех областях деятельности человека. Однако при этом зачастую ограничиваются возможности других, появляются угрозы человеческой безопасности. Она интегрирует экономику, культуру, управление, но разрушает единство общества, наносит ущерб развитию некоторых государств, способствуя быстрому развитию других.

Эти процессы, если они ведутся без должного контроля, способны дестабилизировать общество. Возрастает опасность поляризации населения, социального демпинга, увеличения дифференциации в доходах, разрушения социального консенсуса, способности экономики сохранять стабильность и приемлемые для всех участников социально-трудовые отношения.

Такая ситуация требует энергичных действий, чтобы сбалансировать позитивные и негативные последствия глобализации для общества и человека. Необходимо достижение гармонии между весомыми экономическими достижениями, поддержанием конкурентоспособности и ценой этого для человека. Ведь без нейтрализации негативных социальных последствий и создания привлекательных социальных перспектив главная движущая сила глобализации — людские ресурсы не будут поддерживать и реализовывать этот процесс.

Среди множества факторов, стимулирующих процесс глобализации, людские ресурсы и интеллектуальный капитал являются самыми гибкими, требующими к себе наиболее бережного отношения. Ведь именно они являются субъектами строительства гражданского общества, составляют его социальную базу. Другими словами, социальная цена глобализации для человека является ключевой проблемой современного мира.

Усиление внимания к социальному вопросу в конце XX века можно рассматривать как реакцию общества на глобализацию. Мобильность рабочей

силы, перемещение предприятий в регионы с наиболее дешевой ее стоимостью имеют следствием потерю рабочих мест и рост безработицы в странах-донорах. Социальную напряженность добавляют миграционные потоки из социально нестабильных и бедных стран в более благополучные. Прозрачность границ и свобода передвижения создают почву для роста международной преступности, наркотрафика и пр.

Излишне говорить о социальной значимости таких процессов и их последствиях для формирования общего социального и экономического пространства, сохранения стабильности в обществе и даже безопасности. Опасности, которые в этом плане исходят от глобализации, были сформулированы во время первой в истории встречи на высшем уровне в интересах социального развития (Копенгаген, 1995 год)<sup>17</sup>.

Собравшиеся там представители 186 стран, в том числе 117 глав государств и правительств, признали необходимость включения социальных стратегий в экономическое планирование, важность социального развития и выразили намерение поставить заботу о человеке в центр задач по обеспечению устойчивого развития. Саммит в Копенгагене завершился принятием соглашения об осуществлении на государственном и межгосударственном уровнях стратегий, призванных искоренить нищету, способствовать решению проблемы занятости и построить социально справедливое и всесторонне развитое общество. Одобренная руководителями государств и правительств Копенгагенская декларация стала радикальным по своему характеру документом: она подчеркнула значимость социального анализа и сформулировала десять обязательств по содействию социальному развитию, социальной справедливости, соблюдению стандартов труда, мобилизации ресурсов для развития и обеспечения того, чтобы политика международных финансовых учреждений не сказывалась отрицательно на благополучии людей. В Программе действий были зафиксированы цели и задачи социального развития, а также планы осуществления обязательств, изложенных в Декларации.

Однако, несмотря на всеобщее одобрение, осуществление решений, принятых в Копенгагене, наталкивалось на труднопреодолимые барьеры и проблемы. По истечении десяти лет после появления Копенгагенской декларации группа экспертов ЕС в документе «Расширить преимущества социального измерения глобализации» отмечала: «Преимущества глобализации распределяются еще неравномерно как между странами, так и внутри их. Результаты экономической интеграции на мировом уровне не сбалансированы и зачастую неблагоприятны для основных ее акторов, идет ли речь о регионах, отраслях промышленности или трудящихся. Чтобы быть процессом стабильным, глобализация должна обеспечить равномерное социальное развитие для всех».

<sup>17</sup> The Copenhagen Declaration and Program of Action. World Summit for Social Development, 6–12 March 1995, United Nations. N.-Y., 1995.

Европейский Союз уже длительное время старается, как внутри себя, так и на международном уровне, добиться того, чтобы экономические успехи глобализации сопровождались социальным прогрессом. Исходя из собственного опыта региональной интеграции, ЕС представляет действенную модель экономической, политической и социальной интеграции.

Действительно, Европа ранее других регионов мира осознала все тонкости и нюансы социального измерения, связанные с глобализацией, и задумалась над необходимостью принимать меры, способные предотвратить ее негативные последствия. В процессе европейской интеграции в рамках Европейских сообществ стали формироваться зоны экономической стабильности и параллельно предприниматься попытки моделирования общеевропейского социального пространства. Начиная с 50–60-х годов прошлого века, ведущие западноевропейские страны работают над построением механизмов наднационального регулирования и координации усилий отдельных государств-членов в области социальной защиты населения, что и привело в конечном счете к формированию Европейского Союза, качественно нового и способного отвечать на вызовы XXI века наднационального объединения, которое одним из приоритетных направлений своей деятельности считает социальную политику.

Это неудивительно, поскольку XX век с достаточной наглядностью показал возрастающую роль социального измерения для поступательного развития общества. «Проблема, которую, несомненно, придется решать современному поколению, заключается в обеспечении гарантий того, чтобы человеческие и социальные ценности руководили ходом экономической глобализации», — подчеркнул Джон Лангмор, директор Отдела по вопросам социальной политики и развития ООН, выступая перед журналистами по итогам специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам социального развития, которая состоялась 26–30 июня 2000 года в Женеве<sup>18</sup>.

Успехи экономического развития ЕС наглядны: завершение формирования единого внутреннего рынка, создание Экономического и валютного союза, введение единой валюты — евро. Определенные шаги в строительстве единого социального пространства также достаточно убедительны: введение гражданства ЕС, свобода передвижения лиц, минимальные социальные стандарты, попытки гармонизации национальных социальных законодательств. Главная причина успеха состоит в том, что руководители Евросоюза оказались способны понять и оценить соотношение экономического, политического и социального измерений. Неслучайно вопросам разработки концепции общей социальной политики и самому процессу ее формирования уделялось большое внимание, уже начиная с 70-х годов прошлого века.

<sup>18</sup> United Nations General Assembly Special Session on the Implementation of the Outcome of the World Summit for Social Development and Further Initiatives. Geneva, Switzerland, 2000.

Однако и на сегодняшний день пока еще нет достаточных оснований говорить о единой, четко сформулированной концепции социальной политики в период глобализации.

Налицо разброс мнений относительно социальных функций государства, современной социальной политики, что, в свою очередь, определяет роль, которая отводится им в условиях глобализации.

Весьма распространено и давно укоренилось мнение о государстве-благотеле, оказывающем помощь социально ущемленным группам населения, и о социальной политике как защитной реакции общества на последствия процессов, протекающих в экономике, политике, финансовой, демографической, экологической и прочих областях. Это свойственно как западным, так и российским ученым. Именно этим и объясняется некоторая однобокость исследований социальных проблем.

Нормы, диктуемые модернизирующимся обществом, и то, что называется вызовами XXI века, меняют детерминанты социального измерения, заставляют расширять сферу действий и интересов социальной политики. Это, как уже упоминалось, диктуется необходимостью учета последствий глобализации при решении многих проблем. Когда налицо изменения промышленных отношений и социальной структуры общества, явственнее ощущается воздействие международных интеграционных процессов и самой международной обстановки, обостряющей проблемы внутренней стабильности регионов.

Глобализация нарушает сложившийся баланс сил между наемными работниками и работодателями. Даже угроза переноса филиалов крупных компаний в регионы с дешевой рабочей силой может нарушить систему отношений между социальными партнерами, ослабить позиции профсоюзов. Практика показывает, что правительства вынуждены ассигновать значительные средства на социальные нужды, чтобы смягчить последствия глобализации для населения. В настоящее время для развитых стран эти расходы составляют по линии государственной поддержки около 40% ВВП.

Однако желание предотвратить или сгладить с помощью бюджета возможные социальные коллизии неизбежно ставит вопрос об увеличении налогового бремени. Это диктуется логикой взаимозависимости экономического и социального развития, но, естественно, вызывает недовольство части населения, что особенно наглядно проявляется в последние годы. Массовые социальные конфликты во Франции, Германии, Италии и поводы для их возникновения — необходимые реформы в социальной сфере — достаточно красноречиво иллюстрируют ситуацию.

Высокий уровень социальной защиты в Европе общеизвестен. Поэтому население порой рассматривает любые попытки ее реформирования как покушение на свою свободу и социальные права. Неслучайно весьма распространено мнение, что европейские системы социальной защиты можно рассматривать

как «европейскую болезнь», которая наносит ущерб конкурентоспособности экономики. В основном это мнение заокеанских экспертов, считающих, что «социальный стержень Европы непонятен и не нужен»<sup>19</sup>. Однако такая точка зрения встречается и среди европейских ученых.

Процесс глобализации тесно связан с введением инноваций, о чем уже упоминалось выше. И хотя последние прежде всего связываются с производственными и научными технологиями, работать в полном объеме и использоваться они могут в зависимости от умения и готовности общества к их использованию. Поэтому равноценными являются технологии производственные, управленческие, информационные и социальные. Только от их комплексного использования можно получить инновационный продукт, необходимый обществу для поступательного движения в условиях глобализации.

Общество сегодня не есть что-то однородное, даже если речь идет об обществе европейском, которое уже несколько веков лелеет идею европейской идентичности и заявляет о приверженности общим европейским ценностям.

Существующие региональные и национальные дисбалансы объясняются неравноценными исходными условиями, особенностями социального климата. Разрыв в уровнях покупательной способности на душу населения в ЕС увеличился, особенно после расширения 2004 года за счет государств Восточной Европы. Общественные отношения далеко не везде сбалансированы. Причем это выражается не только в политической борьбе и социальных конфликтах, но и прорывается на поверхность в виде вооруженных столкновений (балканские события). Даже в наиболее благополучной западной части Европы, казалось бы, отлаженные механизмы наталкиваются на бюрократические препоны, национальный изоляционизм, международную преступность. Социальный фон для инновационных изменений, необходимых в условиях глобализации, нельзя в настоящее время назвать благоприятным по всем параметрам.

В социальном измерении фокусируются социальные последствия любого направления деятельности общества, а социально-экономическое развитие зависит от степени решения социальных проблем, с которыми сталкиваются люди. Многие обусловлены достижением баланса между глобальными и интеграционными процессами, с одной стороны, и центробежными процессами, национальными амбициями, создающими трудности на пути эволюции Европы как единого целого, — с другой.

Анализ развития социального измерения Европы и процесса социальной интеграции, к необходимости которой пришел Европейский Союз, позволяет сделать вывод о правомерности отхода от ограниченного взгляда на социальную политику как рефлекс общества, его реакцию на определенные исторические

---

<sup>19</sup> См., например: Зб. Бжезинский. Великая шахматная доска. — М., 1998. С. 81.

обстоятельства и экономические трансформации, связанные с защитой уровня жизни и права граждан на труд. С этим Европа в основном справилась, особенно ее ведущие страны, такие как Франция или Германия. В новых условиях они направляют свое внимание на такие понятия, как социальное пространство, социальная архитектура общества, социальная база власти, потенциал людских ресурсов, социальные технологии, социальная ответственность государства и бизнеса, социальная экология. Оказалось, что социальная политика призвана не просто решать возникающие социальные проблемы и исправлять неблагоприятную ситуацию, но прогнозировать ее и регулировать. В ее арсенале для этого наряду с материальными средствами и планами гуманитарной помощи должны быть программы упреждающего погашения социальных конфликтов, набор превентивных мер, обеспечивающих социальную экологию (новое понятие, которое приобретает еще большую значимость в наступившем веке, включая в себя системы отношений человека и общества, стратегию бизнеса, уровень его цивилизованности).

Хотелось бы отметить, что современная концепция социального развития должна исходить из признания несводимости социального прогресса к увеличению денежного дохода людей и накоплению материального богатства. Неслучайным является введение специализированной международной организацией — Программой развития ООН (ПРООН) — индекса человеческого развития (ИЧР), куда входит целый комплекс показателей, связанных практически со всеми аспектами общественного развития, включая новое качество жизни, образование, урбанизацию, экономическую и социальную активность и пр.

Развитие новых аспектов социальной деятельности связано с концепцией устойчивого развития, суть которой состоит в эволюционном переходе от индустриального к социально ориентированному постиндустриальному обществу, призванному обеспечить продвижение человечества в социальной и экономической областях и гармонично интегрировать его в окружающую среду.

Разработка концепции устойчивого развития была начата под эгидой Всемирного совета предпринимателей с середины 90-х годов XX века<sup>20</sup>.

Сейчас еще рано утверждать, что идея овладела всем финансово-промышленным сообществом. Серьезность проблемы заключается в том, что устойчивое развитие требует инвестиций, которые не принесут быстрой отдачи, в частности вложений в человеческий капитал. Кстати, международные эксперты считают, что на весах общественного богатства человеческий капитал в развитых европейских странах составляет 74%, в то время как природные ресурсы — лишь 2%. Предстоит преодолеть противоречие между общественными

<sup>20</sup> См.: Шмидхейни С., Зораквин Ф. *Финансирование перемен. Финансовое общество, эффективность и устойчивое развитие*. Совместно со Всемирным советом предпринимателей по устойчивому развитию. — М., 1998.

интересами, нацеленными на будущее, и интересами бизнеса, стремящегося к текущим прибылям, так называемым быстрым деньгам. Отсюда настоятельная потребность общества — сделать бизнес социально-ответственным.

Все современные теории развития общества, где заметное место отводится социальному аспекту, могут воплотиться в жизнь лишь объединенными усилиями государств, политических партий, неправительственных организаций при интенсификации возможностей социального партнерства между ними и построении гражданского общества.

Глобальность современных проблем неразрывно связана с системой взаимодействия государств, взаимной помощью, тем, что называется международной солидарностью и социальным сплочением. Это острее всего ощущают страны Южной, Центральной и Восточной Европы после их присоединения к Сообществу.

Все это предполагает поворот в ориентации государств и менталитете граждан. Кстати, без последнего не может состояться обеспечение государств прочной социальной базой, которая поддерживала бы модернизированную государственную политику, а следовательно, и перестройка архитектуры современного общества, где нашли бы свое место большие и малые страны Европы, были бы сглажены конфликты между различными социальными группами общества.

Не преуменьшая значимость достижений в области укрепления разных форм экономического, торгового, политического сотрудничества между регионами и странами европейского континента, не следует забывать и о трудностях, с которыми приходится сталкиваться. Острая конкуренция, социальные конфликты между трудом и капиталом, растущая дифференциация доходов, поляризация в обществе, углубление социальных и экономических дисбалансов, столкновения национальных и религиозных интересов, прорастающая во многих государственных и наднациональных структурах коррупция, неспособность справиться с международным терроризмом и неконтролируемыми потоками мигрантов, в том числе и из горячих точек — все это представляет собой явную угрозу социальной стабильности на континенте.

Процесс глобализации набирает силу, но многие связанные с ним опасности, прогнозировавшиеся еще в Копенгагене (1995 год), например социальные последствия финансовых кризисов, стали реальностью. Достаточно вспомнить хотя бы азиатский кризис 1997 года и особенно глобальный кризис 2009 года — и становится очевидной взаимозависимость процессов, происходящих в мире. Поэтому неслучайно еще 24-я специальная сессия по социальным вопросам Генеральной Ассамблеи ООН (Женева, 2000 год) поставила целью дать импульс новым инициативам, которые позволили бы встроить вопросы социальной справедливости в глобальную финансовую систему<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> United Nations General Assembly Special Session on the Implementation of the Outcome of the World Summit for Social Development and Further Initiatives. Geneva, Switzerland, 2000.

Это международное мероприятие явилось логичным продолжением Копенгагенского саммита в интересах социального развития и было призвано оценить результаты социального развития за прошедшее пятилетие. В частности, речь шла о степени выполнения 10 обязательств, взятых на себя государствами-участниками в Копенгагене. Среди вопросов, обсужденных в Женеве, были: влияние глобализации на социальное развитие, социальные последствия финансовых кризисов, социальная ответственность бизнеса, проблема социальной интеграции и т.д. Интересно, что параллельно с межгосударственной встречей прошел Форум неправительственных организаций (НПО) под названием «Женева-2000: шаг на пути социального развития». Свидетельством возросшего интереса общества к рассматриваемым проблемам стало участие в форуме парламентариев, представителей бизнеса, профсоюзов, экспертов и ученых, заинтересованных групп граждан.

Под текстом доклада Генерального секретаря ООН «Лучший мир для всех» подписались и руководители Всемирного банка, Международного валютного фонда, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Впервые за годы их существования эти четыре ведущие международные организации, занимающиеся проблемами развития, сделали согласованный совместный обзор социальных проблем и изложили общее видение дальнейшего пути развития мирового сообщества. Их мнение можно иллюстрировать следующей фразой из доклада: «Если социальные проблемы не будут решаться в рамках всего мира, общество в целом не сможет функционировать надлежащим образом». И это лишний раз доказывает возросшее значение социального измерения и роль социальной политики в современном обществе.

Весьма симптоматично, что в разработку таких, казалось бы, сугубо гуманитарных проблем активно включились рационалисты (международные финансовые группы, банки), для которых умение ориентироваться в условиях глобализации — залог их выживания. Социальные последствия глобализации были рассмотрены на конференции «Преодолевая разрыв между богатством и бедностью в мире: взгляд из России», организованной МИД РФ и Информационным центром ООН в Москве 11 февраля 2002 года. Эта конференция была одним из мероприятий, проводимых в плане подготовки к широкопредставительной международной конференции по финансированию развития 18–22 марта 2002 года в Мексике<sup>22</sup>.

Как уже отмечалось, глобализация оказывает как положительное, так и отрицательное воздействие на жизнь людей. Чтобы она служила социальному прогрессу, активные элементы общества должны найти способы управлять ею, а не следовать пассивно у нее в фарватере. Некоторые же социальные группы, страны, даже регионы чувствуют себя обойденными или ущемленными в русле

<sup>22</sup> Bridging the gap between Rich and Poor in the World: a View from Russia. Materials of the Conference held in Moscow on 11 February 2002.

процессов, охвативших мощные финансовые потоки, целые отрасли промышленности, международную торговлю. Это породило сопротивление и вызвало к жизни движение антиглобализма. Антиглобалисты начали проявлять себя во время международных экономических форумов, встреч на высшем уровне, провоцируя беспорядки на улицах Праги, Давоса, Ниццы, Генуи и т.д.

Однако скоро, несмотря на экстремальные проявления их протестов, стало ясно, что суть антиглобализма не в молодежных и профсоюзных бунтах и не в битве витрин магазинов, а в глубокой озабоченности определенных слоев общества пагубными для человечества последствиями глобализации, которую транснациональная властвующая элита стремилась использовать в своих интересах. Так, в феврале 2002 года одновременно с очередным Всемирным экономическим форумом, который в целях обеспечения безопасности был перенесен из Давоса — традиционного места его проведения — в Нью-Йорк, в бразильском городе Порту-Алегри работал Всемирный социальный форум. Он собрал ученых, политиков, представителей профсоюзов, экологических и других массовых организаций. Темы широких и оживленных дискуссий: «Производство богатства и общественное воспроизводство», «Доступ к богатству и выживаемость», «Гражданское общество», «Политическая власть и этика нового общества» — свидетельствовали о серьезности намерений участников отстаивать идею социальной справедливости в ходе объективных процессов глобализации и поставить интересы человека во главу угла при построении нового мирового экономического порядка.

Например, одна из резолюций содержала требования создать Международные советы по труду для участия трудящихся в управлении производством, обеспечить соблюдение основных социальных прав всеми экономическими и финансовыми институтами, списать долги беднейшим странам. Успешный процесс создания Европейских советов по труду доказал действенность подобного решения.

Негативные последствия глобализации не являются необратимыми. Политическая воля и социальная активность мирового сообщества могут и должны сыграть свою положительную роль. Вполне реально сохранять преимущества, достигаемые благодаря рыночной конкуренции, ограничив действия рыночных сил четкими нормами и не упуская из виду потребности человека. В сегодняшнем взаимосвязанном мире невозможно изолироваться от процесса глобализации, как невозможно противостоять ему.

Однако возможно попытаться совместными усилиями государств, флагманов экономики и финансовых объединений, организаций гражданского общества строить международные отношения, позволяющие регулировать этот процесс. Это единственная возможность избежать опасности глобальных конфликтов, торговых войн, столкновения корпоративных интересов, ущемления интересов целых народов.

## ГЛАВА II

### СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

#### 2.1. Этапы становления социальной политики ЕС

Социальная политика, традиционно занимающаяся самым насущным для людей вопросом — их жизнеобеспечением, всегда была наиболее чувствительным аспектом политики любого государства. От решения социальных проблем, их умелого урегулирования зависит стабильность общества, его безопасность, по большому счету.

В современное понятие безопасности входят не только вопросы вооружения и обороны. В обиходную практику включены такие понятия, как невоенные аспекты безопасности: продовольственная, экологическая, информационная, социальная безопасность. Все чаще муссируют вопрос о социальной ответственности бизнеса, роли социального государства. Неслучайно даже такие институты общества, как церковь, вырабатывают свои социальные доктрины. Социальная доктрина католицизма стала основой современной социальной политики Европейского Союза. Это наглядно проявляется, например, в таких документах, как Хартия основных социальных прав трудящихся Сообщества и Хартия основных прав ЕС. Недавно была обнаружена и социальная доктрина православной церкви в России.

Разрабатываются концепции социальной политики, стратегии социального государства, появились такие документы, как социальный контракт, социальный кодекс.

Неслучайно сейчас социальную политику наряду с экологией называют вызовом и приоритетом XXI века. Процессы, проявившие себя в конце прошлого века — интеграция, глобализация, широкое использование технических инноваций, информатизация — по-новому поставили вопрос о соотношении экономических и политических процессов и социального развития. Оказалось, что проблему социальных последствий всех происходящих в мире процессов для человека сегодня нельзя игнорировать.

Именно в социальной политике получают отражение явления, имеющие место в различных сферах. Но существует и обратная связь: социальные проблемы и способы их урегулирования всегда оказывали огромное воздействие на всю систему экономических, политических, правовых, нравственных отношений, определяли характер и темпы эволюции общества. Все это привело руководителей Европейского Союза к пониманию необходимости разработки новых, отвечающих требованиям времени концепций социального мира, социального

выравнивания и социальной справедливости, лежащих в основе современной социальной политики ЕС.

Что же сегодня входит в понятие «социальная политика»?

Чтобы разобраться в этом, следует обратиться к истории ее формирования, рассмотреть факторы, влияющие на социальное развитие общества, понять перспективы взаимодействия социальной политики с экономическим ростом, политическими трансформациями, с глобальными процессами, свойственными XXI веку.

Социальная политика на коммунитарном уровне — это новое направление деятельности Европейского Союза. Она формировалась позже других, в отличие от общей экономической, аграрной, финансовой политики Сообщества. О социальной интеграции встал вопрос, когда уже налицо были результаты, достигнутые в других областях.

На формирование социальной политики ЕС, оформление ее концепции существенное влияние оказали новейшие тенденции западной социально-философской и политэкономической мысли. В основном это были теории неolibерального толка, социал-демократические концепции, а также современная социальная доктрина католицизма.

Кстати, католическая мысль начала уделять внимание проблемам отношений труда и капитала еще в XIX веке (энциклика «*Rerum Novarum*»). Основатели Сообществ — Робер Шуман, Альчидо де Гаспери и ряд других были видными деятелями христианско-демократического движения. В частности, ими был подхвачен и разработан призыв, содержащийся в энцикликах XX века «*Mater et Magistra*» и «*Pacem in terris*»: осуществлять переустройство современного общества путем соответствующих реформ, в том числе в социальной сфере. Это положение не потеряло своей актуальности до сих пор.

Неокейнсианство, институционализм, монетаризм выражают совокупность экономических теорий, которые использовались в индустриальном обществе. В 60-е годы в основу моделей экономического роста легли многие идеи Дж.М. Кейнса, в 70-е же стала популярной стратегия капиталообразования за счет сокращения потребления. Именно в этих рамках строились антикризисные программы большинства стран Западной Европы (политика доходов в Великобритании, политика жесткой экономии во Франции и пр.).

Платформы христианских буржуазно-консервативных партий ХДС и ХСС и либеральной СВОП в Германии опирались на модель социального рыночного хозяйства. Ее использовал один из родоначальников теории народного капитализма Людвиг Эрхард для обоснования концепции сформированного общества, которая была нацелена на приведение к общему знаменателю противоречивых общественных интересов путем достижения всеобщего благополучия.

Выразителями социал-реформизма стали Р. Гильфердинг и О. Нафтали с их концепцией промышленной демократии, Дж.К. Гэлбрейт с его

институционально-социальной теорией, монетарист Ж. Рюэфф, экономист стокгольмской школы Г. Мюрдаль, либерал Ф. Хайек, а также Ж. Маршаль, который пришел к выводу о том, что распределение национального дохода является отражением силы и власти социальных групп, существующих в обществе.

В 70-е годы произошло принципиальное сближение доктрин буржуазного реформизма и социал-демократии. В первых стали находить отражение социальные проблемы, а во вторых — предпринимательские. Разница между ними практически исчезла в 80-е годы. Именно тогда национальные правительства и держатели капитала в массовом порядке берут на вооружение курс на расширение социальных гарантий и улучшение качества жизни как средств, позволяющих предотвращать нарастание социальной напряженности. По сути, это были первые шаги к выработке уже упоминавшейся упреждающей стратегии, которая к 90-м годам заняла заметное место в социальной политике Европейского Союза.

Путь от зарождения европейской социальной идеи к общей социальной политике Европейского Союза пролегал через несколько веков европейской истории. Он был отмечен острейшими социальными коллизиями, связанными с экономическими потрясениями и политическими конфликтами.

Поиск решения сложных социальных проблем и сглаживания противоречий в русле единой политики особенно активизировался с наступлением XX века. Тому было немало причин. Европа вступила в XX век в условиях резкой поляризации: немногочисленная группа людей сконцентрировала в своих руках подавляющую часть национальных богатств, и противостояние в обществе приближалось к критической черте. Рост забастовочного движения в начале века продемонстрировал небывалую солидарность трудящихся всего континента. Революция 1905 года и октябрь 1917 года в России, революционные события в Германии, Австрии, Венгрии, Финляндии, возникновение организованного международного коммунистического движения наглядно показали, что нерешенность социальных проблем ставит под вопрос само существование капиталистического общества в его тогдашнем виде.

Экономический кризис 1929–1933 годов, когда промышленное производство упало на 35–40%, разорил массы и дал новый толчок обострению классовой напряженности. Основной ареной борьбы стали Франция и Испания. К тому же социальный вопрос обозначился в ряду центральных в борьбе за власть. Его нерешенность стала одним из факторов, облегчивших победу национал-социалистов в Германии в начале 30-х годов, а до этого — приход к власти Муссолини в Италии.

Перед правящими кругами и обществом в целом все острее вставала дилемма: либо их ждут революционные и иные потрясения, либо они находят выход из социального тупика. Наиболее дальновидные представители капитала и правящей элиты западноевропейских государств пришли к выводу, что можно регулировать социальные конфликты, используя потенциальные возможности капитализма,

и выдвинули свою программу решения социальных проблем. Они исходили из того, что давлением, репрессиями, силой не обеспечить поступательное развитие общества, а выгоднее соответствующую стратегию строить с учетом общественных потребностей, даже если они не совпадали с их сиюминутными интересами, и добиваться стабилизации в обществе путем компромиссов.

В Западной Европе начала формироваться упреждающая стратегия, позволяющая избегать наиболее острых и опасных социальных коллизий. Идеи Дж.М. Кейнса о регулирующей роли государства, обеспечении бесперебойного процесса общественного воспроизводства, вмешательстве государства в вопросы занятости и другие легли в основу социально-экономической стратегии правящих кругов Запада. Основанная на них политика предусматривала удовлетворение главных требований профсоюзов, которые превратились к тому времени в массовые влиятельные организации. В большинстве стран Западной Европы были проведены социальные реформы: введены 8-часовой рабочий день, социальное страхование, увеличена продолжительность оплачиваемых отпусков, расширены права и свободы массовых организаций трудящихся.

Однако сделанных уступок оказалось недостаточно. Сложные социальные проблемы проявились с новой силой после Второй мировой войны. Произошел бурный рост забастовочного движения. Выросли число и размах массовых политических выступлений, особенно в Италии и Франции. Расширился социальный состав забастовщиков, углубилось социально-политическое содержание платформ их действий.

Усилившаяся в условиях экономического неблагополучия социально-политическая нестабильность создавала серьезную угрозу для устоев власти и общества в целом. Она препятствовала также оживлению экономики западноевропейских стран, обрекала ее на экстенсивный путь развития, тормозила научно-техническую революцию, которая требовала изменений в структуре производства, характере рабочей силы, системах образования, здравоохранения и других сферах.

Под воздействием этих факторов западноевропейские правящие круги стали испытывать острую потребность в урегулировании проблем социального развития, используя для этого возможности капитализма. Очевидной стала необходимость сократить все увеличивающийся разрыв между возможностями капиталистического производства для повышения благосостояния всего общества и реальными условиями жизни трудящихся масс. Однако соответствующие сдвиги происходили медленно и с трудом.

Национальные государственные системы в большинстве стран Западной Европы обнаружили свою неспособность придать действительно гармоничный характер развитию социальной сферы, хотя отдельные попытки и предпринимались. Например, разрабатывались социальные программы, призванные исправить сложившееся положение. При этом ни масштабы, ни степень реали-

зации подобных программ не соответствовали реальным нуждам. Тем более что, поощряя шаги по развитию экономики в условиях обостряющейся международной конкуренции, правительства шли на сокращение социальных расходов.

В этой обстановке активизировались попытки сгладить остроту социальных противоречий, найти новые подходы к решению социальных вопросов, добиться сокращения неравенства в доходах в условиях ускорения, а не замедления экономического роста. Поиск решения сложных социальных проблем, раскачивающих общество, стал осуществляться в русле европейской интеграции.

Такова в общих чертах историческая канва событий, которые предшествовали разворачивающемуся ныне широкомасштабному эксперименту по формированию принципиально нового социального сообщества в рамках Европейского Союза.

## **2.2. Формирование правовой основы социальной политики ЕС**

Построение, а также результативное функционирование социального пространства Европейского Союза предполагают его проработанное юридическое обеспечение, что позволяет устранить на пути реализации общей социальной политики разного рода правовые помехи. В первую очередь это касается повсеместного и беспрепятственного применения принципа четырех свобод: передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов, а также социальной защиты граждан ЕС.

Достижению этой цели призваны служить приоритет норм права ЕС над национальными нормами, прямое действие норм как договорного, так и производного права Сообществ, обязательный для адресатов характер правовых актов ЕС, обязательная юрисдикция Суда ЕС относительно всех субъектов коммунитарного права<sup>23</sup>.

Деятельность коммунитарных институтов, направленная на осуществление общей политики по ряду направлений и расширение сферы ее действия, нуждается в прочной правовой основе, принятии нормативных актов, которыми обязаны руководствоваться все государства — члены ЕС. Это в полной мере относится и к социальному пространству Европейского Союза, где неизбежно возникают проблемы соотношения наднационального регулирования и национального суверенитета, приемлемости на национальных уровнях социальных стандартов и норм, устанавливаемых Сообществом, гармонизации национальных систем социальной защиты и многие другие.

Социальное право является одной из новых форм отраслевого права ЕС. Само это понятие появилось как следствие эволюции социальной политики ЕС в условиях интеграции. Возрастание роли социального измерения интеграции становилось в ходе интеграционного процесса все более явным.

<sup>23</sup> См. подробнее: Клемин А.В. Европейский Союз и государства-участники: взаимодействие правовых порядков. — Казань, 1996.

Термин «социальная интеграция» получил право на самостоятельное существование, поскольку необходимость учитывать социальные последствия любых процессов и трансформаций в экономической, политической, финансовой и других областях стала очевидной. Необходимость просчитывать социальную цену всего, что происходит в обществе, высвечивает потребность в юридическом закреплении социальных прав человека. Это неудивительно. Ведь социальная политика, традиционно занимающаяся самыми насущными для людей вопросами — их жизнеобеспечением, социально-трудовыми отношениями, защитой их прав в условиях рыночной экономики — всегда была самым чувствительным местом политики любого государства, индикатором уровня его стабильности, как бы показателем его здоровья.

Таким образом, вполне закономерно, что социальное право стало частью комплексной правовой системы ЕС и находит отражение в его основополагающих документах. Оно координируется и тесно связано с налоговым, бюджетным, трудовым и другими отраслями европейского права.

Процесс расширения ЕС, развитие международных связей ведут к постоянному увеличению диапазона действий социальной политики, интенсивному развитию ее внешнего измерения и правовому оформлению ее достижений. Вполне логичен вывод о том, что намерение ЕС построить единое социальное пространство, функционирующее по фиксированным юридическим нормам, вызвано стремлением соответствовать требованиям времени, вызовам XXI века.

Оставаясь в русле международного гуманитарного права, социальное право Европейского Союза отражает стремление всей правовой системы ЕС углублять его, дорабатывать, насыщать своими особенностями и, главное, сохранять достижения в этой области, выгодно отличающие Сообщество от других регионов мира. Деятельность всех структур ЕС в социальном измерении нацелена на предупреждение негативных социальных последствий процессов интеграции и глобализации, на решение острых социальных проблем повседневной жизни и будущего граждан цивилизованно, на основе закона. Такова сущность развития социального блока правовой системы Сообщества.

Руководители ЕС, опираясь на надежно работающие во многих государствах-членах системы социальной защиты, провозгласили своей целью создание общества, способного по своей социальной структуре и возможностям, которые оно предоставляет гражданам, поддерживать функционирование и конкурентоспособность экономического механизма. Последний в идеале призван обеспечивать прибыль предпринимателям и гарантировать основные социальные права наемным работникам на основе политики социального партнерства. Далеко не всегда это проходит безболезненно. Приходится регулировать процессы, происходящие в обществе, добиваться с помощью юридической практики нужного баланса интересов, иногда сдерживать разгон в области экономики или политики, поступаться

чем-то, удовлетворяя требования одних и неизбежно вызывая негативную реакцию других.

Немалые сложности возникают и при определении компетенций руководящих органов Сообщества при разработке и воплощении в жизнь правовых актов, наделенных приоритетной силой и обязательных для применения на национальных территориях. Практика показывает, что в ряде случаев одобренные на уровне Сообщества акты остаются декларациями, формулирующими общие цели, которые национальные правовые системы не считают для себя обязательными.

И сегодня европейские реалии свидетельствуют о том, что действию сформированного на коммунитарном уровне права нередко противопоставляются национальные барьеры, нежелание расставаться с компетенциями собственного государства.

Весь механизм социальной политики ЕС работает в соответствии со сложившимся законодательством, которое закрепляет принятые руководящими институтами Евросоюза решения в виде различных документов.

Основу правового порядка составляют Учредительные договоры ЕС, представляющие собой первичное законодательство. Часть их содержания относится к социальной сфере.

Еще в ст. 189 Договора о создании ЕЭС определены пять видов документов, которые могут быть приняты институтами Сообщества и являются его вторичным законодательством. Это *регламенты, директивы, решения, заключения и рекомендации*. Именно эти формы правовых документов широко используются в социальной сфере.

Законотворческий процесс, о какой бы форме документа ни шла речь, проходит три этапа, использование которых апробировано на практике и оправдывает себя: внесение предложения, его обсуждение и принятие решения. Это позволяет в широкой степени развивать демократические основы общества.

Конечно, по мере прохождения вышеназванных этапов сужается круг структур, причастных к принятию решений. Однако сохраняется, особенно на начальных этапах, возможность привлечь к рассмотрению предложений и выработке решений достаточно широкий круг социальных групп и категорий общества.

В Договорах о ЕС закреплены четыре основные процедуры принятия решений. Рассмотрим лишь те, что непосредственно затрагивают социальную сферу.

Так, процедура согласия Европарламента, то есть одобрения или наложения вето на единогласно принимаемый Советом ЕС акт, применяется, только когда речь идет о финансировании или реформировании Структурных фондов Сообщества. В большинстве же случаев Парламент ограничивается процедурой консультаций, что не влияет на решение Совета, особенно если это вариант единогласно принимаемого решения.

Основную же массу вопросов Совет ЕС решает методом квалифицированного большинства, причем их число имеет тенденцию к увеличению. Это отражает

стремление Европейского Союза к упрощению процедур принятия решений его руководящими институтами. Социальная область дает для этого большие возможности. Например, часто применяется процедура совместного решения Совета ЕС и Европарламента — процедура по ст. 189в Договора о ЕС. К такой процедуре прибегают обычно, когда решаются вопросы, касающиеся свободы передвижения рабочей силы, занятости, защиты прав потребителей, трансъевропейских сетей, образования, профессионального обучения, здравоохранения, окружающей среды, общих принципов транспарентности. Другими словами, когда речь идет именно о тех вопросах, которые связаны с социальной сферой.

Процедура совместного решения предусматривает два парламентских чтения, на которых вносятся поправки Парламента. Они обсуждаются Советом и Комиссией и, если соберут достаточную поддержку, принимаются без лишних проволочек. В противном случае включается сложный механизм с участием примирительного комитета, который обычно помогает выработать совместный текст. Но, как правило, в Парламент и Совет поступают тексты достаточно проработанные, и до конфликтов дело не доходит.

Существует еще и так называемая процедура сотрудничества с Парламентом. Она сохраняется лишь для весьма узкого круга вопросов, связанных с функционированием Экономического и валютного союза, и касается социальной сферы только когда речь идет о социальных последствиях политики в этой области. Она тоже предусматривает два парламентских чтения по законопроектам и преодоление вето Парламента единогласным решением Совета.

Роль Совета ЕС в законотворчестве ЕС можно назвать не просто важной, а решающей. Следует также обратить внимание на то, что, как правило, в ходе обсуждения проектов нормативных актов он прибегает к консультациям с Комитетом регионов и Экономическим и социальным комитетом.

Совет принимает окончательное решение по большинству нормативных актов, связанных с социальной политикой ЕС. Как уже отмечалось, эти решения обычно не требуют единогласия. Наиболее распространена процедура голосования квалифицированным или простым большинством, для чего необходимо собрать голоса не менее чем 55% стран, имеющих 65% населения.

### *Учредительные договоры ЕС*

В Договорах, учредивших ЕОУС, ЕЭС и Евратом, определенное место было отведено мерам по нейтрализации негативных последствий структурной перестройки экономики будущих Сообществ в ходе экономической интеграции, предусмотрен ряд мероприятий и специальных программ в этом плане.

Так, для ЕОУС наиболее острой проблемой стало резкое сокращение занятости в угольной и металлургической отраслях. Согласно ст. 56 соответствующего Договора ЕОУС взяло на себя частичное финансирование пособий увольняемым шахтерам и металлургам, их профессиональной переподготовки,

трудоустройства. В ст. 48, 68 и 69.4 оговаривались права профессиональных ассоциаций, гарантии против необоснованного снижения зарплат и социальных выплат, а также права трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами государств — членов ЕОУС.

Парижский договор<sup>24</sup> ограничивался минимумом социальных положений, необходимых только для реализации планов отраслевой интеграции в целях избежания тяжелых социальных последствий, связанных с перестройкой соответствующих промышленных отраслей.

В середине 50-х годов прошлого века произошел переход от отраслевой интеграции к общей экономической интеграции.

Ряд исследователей<sup>25</sup> отмечают, что в качестве одного из условий интеграции промышленных рынков стран «шестерки» в свое время было предложено гармонизировать национальные меры социального регулирования и налоговой политики. Однако это предложение не нашло достойного отклика на национальном уровне, и со временем различия в социальной политике государств ЕС усилились.

Тем не менее на наднациональном уровне постепенно шел процесс законодательного закрепления социальных положений.

Договор о Евратоме 1957 года включал в себя положения о нормах охраны труда работников этой опасной отрасли (ст. 30–39) и отменял ограничения по национальному признаку на доступ к работе в сфере ядерной энергетики (ст. 96).

Договор о ЕЭС также 1957 года определил общие контуры социальной политики Сообщества, исходя из двух целей: связать экономическую интеграцию с социальным развитием и нейтрализовать ее негативные социальные последствия (часть III «Социальная политика»). Согласно ст. 18 Европейская комиссия была уполномочена содействовать сотрудничеству между государствами-членами в вопросах занятости, трудового законодательства, условий труда, организации необходимой профессиональной подготовки, социального обеспечения и прав профсоюзов. Был законодательно закреплен принцип свободного движения рабочей силы внутри Сообщества, запрещена дискриминация по национальному признаку (ст. 48 и 51). Кроме того, был учрежден Европейский социальный фонд, ставший основным финансовым инструментом социальной политики Сообщества.

Все эти меры были ответом на проблемы, возникающие в ходе экономической интеграции. Но они также стали первыми шагами к строительству европейского социального пространства и выделению социальной политики в самостоятельное направление деятельности ЕС. Официально это произошло в 1972 году

<sup>24</sup> Договор о ЕОУС был заключен на ограниченный срок (50 лет). Он истек 23 июля 2002 года. Таким образом, ЕОУС прекратил свое существование, и его полномочия перешли к Европейскому Союзу.

<sup>25</sup> См. например: Fritz W. Scharpf: *The European Social Model*, MPIFG, 2008.

на Парижском саммите, где была предложена первая масштабная Программа социальных действий на 1972–1974 годы и поставлен вопрос о необходимости разработки социального законодательства. Правда, реализация Программы, как и остальные планируемые меры, в значительной степени оказалась сорванной начавшимся экономическим кризисом.

В 80-е годы правовая база социальной политики ЕС была расширена благодаря принятию двух важных документов: Единого европейского акта (1986 год) и Хартии основных социальных прав трудящихся Сообщества (1989 год). Если первый документ знаменовал собой новый подход к гармонизации национальных законодательств в социальной сфере и приведению их в соответствие с правом ЕС, то второй обозначил главные цели социальной политики Евросоюза, хотя сам по себе и не имел обязательной силы. Правда, следует заметить, что ряд задач, сформулированных в Хартии, был реализован через принятые руководящими институтами ЕС на их основе директивы.

Единый европейский акт впервые поставил задачу формирования единого социального пространства и внес дополнения в Договор о ЕЭС. Кроме того, он закрепил положения об ответственности государств-членов за решение социальных проблем (ст. 138). Это имело важное значение в контексте одобрения других документов, составивших правовую основу строительства Единого внутреннего рынка.

В 1988 году на сессии Европейского совета в Ганновере лидеры европейских государств особо отметили важность социального измерения для реализации программы создания Единого внутреннего рынка.

В декабре 1989 года государствами ЕС (за исключением Великобритании) была подписана Хартия основных социальных прав трудящихся, в которой декларировались более 40 действий по поддержанию социального измерения в рамках построения Единого внутреннего рынка.

Хартия закрепляет:

- право на свободное движение, обеспечивающее возможность выбора вида трудовых занятий при любой профессии на территории Сообщества;
- на труд и достойное, справедливое вознаграждение за него;
- на улучшение условий жизни и труда;
- на социальную защиту в соответствии с правилами и нормами, применяемыми в каждом государстве-члене;
- на свободу ассоциаций и коллективных переговоров;
- на получение профессиональной подготовки и на переподготовку в изменившихся условиях;
- на гендерное равенство;
- доступ к информации, консультации и участие в принятии решений, касающихся работы и развития предприятия;
- на охрану здоровья и безопасность на рабочем месте;

- на защиту интересов детей и подростков;
- на достойные жизненные условия для престарелых граждан;
- на интеграцию инвалидов в общество и трудовую деятельность.

Хартия явилась источником так называемого мягкого права, поскольку, как уже упоминалось, для реализации обозначенных в ней положений требовалось принятие стандартных норм правотворчества — регламентов и директив.

Уже в начале 90-х годов ряд государств ЕС выступил с предложением внести цели и предложения, указанные в рассматриваемой Хартии, в Договор об учреждении Европейского Союза и вместе с тем ввести процедуру голосования квалифицированным большинством по вопросам, касающимся социальной сферы.

Однако Великобритания резко выступила против данной инициативы. Следствием этого стало заключение специального соглашения в виде Протокола по социальной политике, приложенного к Маастрихтскому договору.

Данный протокол содержал весьма важные положения, касающиеся укрепления социального диалога, социального партнерства, предоставления большего круга прав профсоюзам, а также в нем закреплялась процедура голосования квалифицированным большинством по вопросам защиты здоровья и безопасности работников, равенства мужчин и женщин в социальных и трудовых правах, защиты прав работников при коллективных увольнениях.

Сам Маастрихтский договор 1992 года стал этапным документом для социального измерения. В его тексте нашел свое место раздел «Социальная политика, образование, профессиональное обучение и молодежь» (ст. 146–150). За Советом ЕС было закреплено право устанавливать минимальные социальные стандарты и технические нормы труда. Были упрощены некоторые процедурные вопросы принятия решений в социальной области. Социальная политика приобрела и региональное измерение, получив возможность иметь финансовую подпитку не только из Европейского социального фонда, но и из других источников, в частности из Европейского фонда регионального развития.

Характеризуя состояние регулирования социальной сферы в начале 90-х годов, следует заметить, что государства ЕС стремились все больше скоординировать, сблизить национальные системы социальной защиты. Процесс гармонизации данной области в условиях существования разнообразных национальных моделей социальной защиты, а также с учетом особой позиции британского правительства консерваторов шел крайне медленно.

На повестке дня оставался также вопрос о снижении высокого уровня безработицы. В декабре 1993 года Европейская комиссия разработала Белую книгу о конкурентоспособности и занятости, которая получила одобрение. Вслед за ней была принята Зеленая книга под названием «Европейская социальная политика — размышления для Европейского Союза», положения которой были доработаны в 1994 году в Белой книге — «Европейская социальная политика: путь для Европейского Союза». В данной книге речь шла о том, что нельзя

рассматривать социальные права без учета качества труда и уровня его оплаты, что необходимо развивать общеевропейскую систему социальной защиты, основанную на социальных и трудовых правах граждан ЕС.

Таким образом, к середине 90-х годов социальная политика была объявлена одним из приоритетов деятельности Европейского Союза. Сформулировав общие направления развития социального измерения и заложив основы адекватной правовой базы, ЕС одновременно нарабатывал опыт претворения в жизнь специализированных программ, в том числе и долгосрочных.

Наконец, с приходом к власти в Великобритании правительства лейбористского толка в конце 90-х годов удалось упрочить ситуацию по построению социального измерения путем принятия Амстердамского договора и инкорпорации в него Маастрихтского социального протокола.

Амстердамский саммит, одоббивший Амстердамский договор 1997 года, подтвердил право руководящих институтов ЕС на установление минимальных социальных стандартов и их корректирование, а также право государств-членов принимать в национальном масштабе более высокие нормативы и применять свои методы решения социальных проблем (п. 2 и 5 ст. 137). Более того, как уже отмечено выше, Амстердамский договор включил в основной текст Социальные соглашения и Социальный протокол, которые ранее фигурировали как приложения к Маастрихтскому договору.

Несомненным прорывом явилось и включение в текст Амстердамского договора специальной главы, посвященной занятости. На основе этих положений на заседании Европейского совета в Люксембурге в 1997 году была разработана Европейская стратегия занятости.

Данная стратегия представляла собой ежегодную программу планирования, изучения и анализа тех стратегий и инструментов, которые были введены государствами ЕС в целях борьбы с безработицей. В частности, Европейской комиссией давались рекомендации государствам ЕС по улучшению ситуации с занятостью, координировались национальные планы действий по созданию новых рабочих мест, большей интеграции в трудовую деятельность женщин, поддерживались меры по налоговому стимулированию предприятий.

Содействие обеспечению занятости было включено в список приоритетных целей Сообщества. Ставилась задача достижения высокого уровня занятости, при котором не наносится ущерб конкурентоспособности.

На очередной сессии Европейского совета в Лиссабоне в 2000 году руководители государств ЕС провозгласили амбициозную цель — к 2010 году превратить экономику Европы в самую инновационную, конкурентоспособную и динамичную экономику в мире. Была поставлена задача достигнуть к намеченному сроку 70 % занятости в ЕС. Выполнить ее не удалось.

Тем не менее заметные успехи в области построения социального измерения позволили перейти к комплексному программированию в социальной сфере.

Основы комплексного программирования были заложены на саммите в Ницце, проходившем в декабре 2000 года.

В ходе саммита в текст Договора о ЕС были внесены дополнения, касающиеся проблем обеспечения благоприятной производственной среды, здоровья человека и безопасности на рабочем месте, модернизации систем социальной защиты трудящихся, согласования вопросов управления предприятиями с трудовыми коллективами, борьбы с социальным отторжением и реинтеграции лиц, вытесненных с рынка труда, и пр.

В соответствии со ст. 114 Договора при Европейской комиссии был учрежден Комитет по социальной защите с консультативным статусом. Перед ним были поставлены такие цели, как мониторинг социальной ситуации и поддержка политики социальной защиты как в государствах-членах, так и в ЕС в целом. Кроме того, новый Комитет должен содействовать обмену информацией и опытом в данной сфере. Каждое государство-член и Комиссия имеют в этой структуре по два представителя. Подчеркнув, что с помощью Комитета по социальной защите более успешно могут претворяться в жизнь задачи, сформулированные в Социальной повестке дня на 2000–2005 годы, Европейская комиссия в заявлении от 22 февраля 2001 года высказала свою оценку новой структуры, указав, что официальное учреждение Комитета по социальной защите является важным вкладом в европейское сотрудничество на социальном поле. Комитет представляет государствам-членам платформу для обмена сведениями, способными поддержать модернизацию систем социальной защиты.

Вместе с тем, несмотря на расширение компетенций наднациональных институтов в социальной области, скорректированный договор еще раз подтвердил, что принцип сохранения за государствами-членами права самостоятельно определять фундаментальные принципы работы национальных систем социальной защиты остается неизменным.

Ниццкий договор 2001 года содержит ст. 137, в которой указывается, что Сообщество поддерживает и дополняет усилия государств-членов в следующих областях:

- улучшение условий труда в целях защиты здоровья и безопасности трудящихся;
- условия труда;
- социальное положение и социальная защита трудящихся;
- защита трудящихся в случае расторжения трудового договора;
- информирование и консультирование трудящихся;
- условия занятости для граждан третьих стран, постоянно проживающих на территории Сообщества;
- равенство возможностей мужчин и женщин на рынке труда и равная заработная плата;
- борьба против дискриминации по социальным признакам.

Ниццкий договор предусматривает также борьбу с безработицей и модернизацию систем социальной защиты, а также исключает вопросы финансовых взносов для содействия занятости и созданию рабочих мест, предусмотренные в Маастрихтском договоре 1992 года и Амстердамском договоре 1997 года.

Принятая же в Ницце Социальная повестка дня (Social Agenda) отражала приоритетные цели социальной политики ЕС на 2000–2005 годы, а именно: решение проблемы занятости и сокращение безработицы, защита прав трудящихся в условиях меняющейся экономики, гендерное равноправие, ликвидация бедности и борьба с дискриминацией любого рода.

В этом документе содержалась первая европейская программа социальной политики, целиком направленная на взаимодействие между экономической, социальной политикой и политикой занятости. Как говорилось в заключительном документе Ниццкого саммита, Европейская социальная повестка дня представляет собой «важный этап в деле усиления и модернизации Европейской социальной модели, отмеченный неразрывной связью между экономическим процветанием и социальным прогрессом».

В число задач, которые предстояло решать в ходе реализации социальной политики Сообщества, были включены: стимулирование активности и повышение качества рабочей силы, борьба с социальной маргинализацией и смягчение последствий демографических изменений, связанных со старением населения. Особое внимание было уделено мерам, направленным на повышение активности женщин на рынке труда, улучшение возможностей для гармонизации профессиональных и семейных обязанностей. Документ ввел понятие «социальные индикаторы». В соответствии с ними должна оцениваться социальная ситуация в ЕС и степень социальной защиты отдельных групп населения.

Социальная повестка дня, будучи программой действий Евросоюза в социальной области, не являлась документом, имеющим юридическую силу, хотя и было высказано общее мнение о необходимости закрепить ее положения соответствующими правовыми актами. Характерно, что уже через три года эксперты и специалисты в социальной области при поддержке руководящих институтов ЕС приступили к разработке новой Социальной повестки дня, которая должна была учесть изменение ситуации и вызовы модернизирующегося общества. Такая Повестка дня на 2005–2010 годы была подготовлена и принята в Лиссабоне в 2005 году. В ней были определены принципы, стратегия и приоритеты европейской социальной политики.

Результатом обсуждения на саммитах в Лиссабоне и Ницце перспектив развития европейской социальной политики стало решение о введении в практику подготовки и представления в Совет ЕС, Европарламент, в Экономический и социальный комитет и Комитет регионов ежегодных отчетов об эволюции положения в социальной сфере и предпринимаемых мерах.

Уже в первом докладе, представленном в феврале 2001 года, Комиссия дала определение Социальной повестке дня как инструменту, который указывает на

необходимые реформы в рамках Европейского Союза, чтобы должным образом реагировать на изменения в экономической и социальной областях. Кроме того, была подчеркнута необходимость широкого привлечения неправительственных организаций и профсоюзов к процессу реализации Повестки дня. Это рассматривалось как залог успеха подобной деятельности.

В Ницце в 2000 году была одобрена Хартия основных прав Европейского Союза, которая значительно расширила положения Хартии основных прав трудящихся Сообщества 1989 года и распространила свое действие на всех граждан ЕС.

В Хартии были использованы новые способы классификации основных прав и свобод. В отличие от подобного документа 1989 года, основанием для такой классификации выступили такие ценности, как человеческое достоинство, равенство, свобода, солидарность. Обеспечение же конкретных прав человека (экономических, политических, социальных) рассматривалось как гарантия защиты провозглашенных ценностей.

В главе I (ст. 1–5) были сформулированы положения, касающиеся права на жизнь и неприкосновенность личности, на защиту человеческого достоинства. Праву на безопасность, свободу вероисповедания, слова и информации, объединения в ассоциации, на выбор вида труда, ведение бизнеса и т.д. посвящена глава II.

В главе III речь шла о равенстве перед законом, в том числе и гендерном, а также в области культуры и языка. IV глава касалась проблемы солидарности, закрепляла права трудящихся на доступ к информации и консультациям относительно функционирования и развития их предприятий, на коллективные действия, на благоприятные условия труда, социальное страхование и обеспечение, защиту окружающей среды и прав потребителей.

Хартия предусматривала также участие граждан ЕС в выборах на любом уровне, независимо от места их проживания, право на участие их представителей в управлении на всех уровнях, доступ к официальной документации и прозрачность ее, право на судебную и дипломатическую защиту (глава V). Ст. 51 этой главы содержала интерпретацию прав и принципов, на которых построена Хартия, а также перечень мер по предотвращению злоупотреблений при их нарушении.

Предполагалось, что новая Хартия войдет отдельной частью в текст Конституции ЕС. Однако осложнения при попытках ратификации этого документа во Франции и Нидерландах привели к отказу от ее принятия в предложенном варианте. Заменявший конституцию «облегченный» Договор 2007 года о реформе представляет собой значительно урезанный ее текст. В частности, полностью была изъята часть, содержащая текст Хартии основных прав ЕС, — она перенесена в приложение. Ст. 6 Договора о реформе закрепляет, что Европейский Союз признает права, свободы и принципы, содержащиеся в Хартии. Данному документу придается обязывающий характер при условии вступления

Договора о реформе в силу. Правда, Великобритания и Польша сделали особые оговорки о применении Хартии, изложенные в Декларации, которая также приложена к Договору.

В новом Договоре была учтена критика Франции по поводу недостаточного внимания к социальному измерению европейской интеграции. По настоянию Парижа текст был дополнен нормами, регулирующими социальную защиту населения. Таким образом, было закреплено требование учитывать социальные последствия любых решений коммунитарных органов, какой бы области они ни касались.

Лиссабонский договор 2007 года направлен на то, чтобы, не отступая от принципов, сформулированных в проекте Конституции, приспособить институты ЕС к функционированию в новых условиях и обеспечить осуществление назревших внутренних реформ. Во всяком случае, именно так сформулировал цели Лиссабонского договора саммит Европейского Союза 2007 года в Брюсселе, когда он оценивал коммунитарное строительство после саммита в Лиссабоне.

Итак, Договор об изменении Договора о Европейском Союзе и Договора об учреждении Европейского сообщества<sup>26</sup> — таково официальное название нового документа — нацелен, помимо всего прочего, на соединение экономической, социальной политики и политики занятости путем сосредоточения их на общих целях повышения конкурентоспособности, стремления к обеспечению полной занятости и социальной интеграции.

В Договоре подтверждается стремление ЕС к увеличению занятости, вовлечению на рынок труда наиболее уязвимых групп населения, в частности трудовых мигрантов, необходимости содействия социальному диалогу, решению гендерной проблемы, устранению социальной изоляции. Отныне Европейский Союз стремится создать такой внутренний рынок, которому было бы свойственно основываться на концепции устойчивого развития, экономического роста, стабильности цен, поддержания должного уровня защиты окружающей среды. Помимо этого, особое значение будет придаваться развитию и поддержанию социального диалога между социальными партнерами, обеспечивая их самостоятельность и полноправную деятельность.

Среди вводимых Лиссабонским договором нововведений можно отметить также изменение названия раздела «Социальная политика, образование, профессиональное обучение и молодежь» на «Социальная политика».

### *Акты вторичного права*

Нормативные акты, принятые институтами ЕС, устанавливают общие для всех государств-членов рамки и ориентиры в области развития социального права, а также направление на постепенное сближение и гармонизацию национальных систем социальной защиты государств — членов ЕС.

<sup>26</sup> Подробно о Договоре о реформе см.: Энтин Л. М. *Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы*. — М.: Изд-во «Аксиом», 2009.

Значительный массив вторичного законодательства по вопросам регулирования социальной сферы является реализацией соответствующей компетенции институтов ЕС, которой они наделены согласно положениям учредительных договоров.

Институты ЕС в рамках регулирования вопросов социальной сферы пошли по пути применения метода гармонизации через принятие директив. Определяя основные задачи и результаты в какой-либо сфере, в том числе и социальной, директивы оставляют за государствами выбор форм и средств их достижения и реализации.

Более жесткому методу правового сближения — унификации — отведена значительно меньшая роль.

Кратко остановимся на ключевых нормативно-правовых актах институтов ЕС по социальным вопросам.

В актах вторичного права (регламентах, директивах, решениях) содержатся нормы, составляющие основу социального права ЕС.

В частности, нормы вторичного права ЕС регулируют:

- свободу передвижения лиц в ЕС;
- определяют понятие «трудящийся»;
- вопросы трудовой миграции;
- вопросы равенства в оплате труда мужчин и женщин;
- техники безопасности и производственной санитарии;
- обеспечение занятости;
- социального обеспечения, установления социального партнерства и диалога.

Особняком в числе актов вторичного законодательства стоит Регламент Европарламента и Совета ЕС 647/2005<sup>27</sup> от 13 апреля 2005 года, изменяющий Регламент Совета 1408/71 о применении систем социальной защиты к работникам, лицам свободных профессий и членам их семей, перемещающимся в рамках Сообщества. По данному регламенту имеется значительное число решений Суда ЕС (например, решение по делу *Gouvernement de la Communauté française and Gouvernement wallon v Flemish Government C-212/06*<sup>28</sup> и ряд других). В подавляющем большинстве случаев при рассмотрении дел по данному регламенту Суд ЕС расширительно толкует сроки и возможности лиц по использованию систем социальной защиты государств-членов.

Неотъемлемым условием развития социальной политики в целом и трудовых отношений в рамках ЕС в частности является право на свободное передвижение лиц.

Начиная с 1992 года, свобода передвижения лиц рассматривается в контексте гражданства Европейского Союза<sup>29</sup>. В соответствии со ст. 17 Договора о ЕС, ре-

<sup>27</sup> OJ L 117, 4.5.2005, p. 1–12.

<sup>28</sup> OJ C 128 of 24.05.2008, p. 4.

<sup>29</sup> См. подробнее: Rodiere P. La citoyenneté européenne face au droit social et du travail. Cologne, 2007.

гулирующей основания и порядок приобретения гражданства ЕС, гражданами Европейского Союза автоматически признаются все лица, имеющие гражданство государств-членов. В ст. 18 Договора предусматривается, что все граждане Европейского Союза обладают правом свободы передвижения и проживания.

Принцип свободного передвижения трудящихся получил развитие в многочисленных регламентах и директивах ЕС, в решениях Суда Европейских сообществ, а также воспроизведен в ст. 45 Хартии основных прав ЕС.

На уровне ЕС условия и порядок реализации рассматриваемого права регулируются отдельными, обособленными нормативными актами, содержание которых в значительной степени копирует друг друга.

Данные нормативные акты можно разделить на следующие виды:

- нормы, регулирующие свободу передвижения трудящихся, а также членов их семей (Директива 68/360<sup>30</sup> от 15 октября 1968 года; Регламент 1251/70<sup>31</sup> от 29 июня 1970 года; Директива 64/221<sup>32</sup> от 25 февраля 1964 года). Указанные Директивы заменяются единым документом — Директивой № 2004/38<sup>33</sup> от 29 апреля 2004 года, вступившей силу 30 апреля 2006 года;
- нормы, регулирующие свободу передвижения неработающих граждан ЕС с целью проживания (Директива Совета 90/364<sup>34</sup> от 28 июня 1990 года).

С целью объединить нормы, касающиеся свободы передвижения, в единый законодательный акт, была разработана Директива 2004/38 «О праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов, изменяющая Регламент 1612/68 и отменяющая Директивы 64/221/ЕЭС, 68/360/ЕЭС, 72/194/ЕЭС, 73/148/ЕЭС, 75/34/ЕЭС, 75/35/ЕЭС, 90/364/ЕЭС, 90/365/ЕЭС и 93/96/ЕЭС»<sup>35</sup>.

Настоящая Директива устанавливает:

- условия осуществления права граждан ЕС и членов их семьи свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов;
- право постоянного проживания граждан ЕС и членов их семьи в государствах-членах;
- ограничения предусмотренных выше прав по соображениям публичного порядка, государственной безопасности или здоровья населения.

---

<sup>30</sup> OJ L 257 du 19/10/1968, p. 0013–0016.

<sup>31</sup> OJ L 142 du 30/06/1970, p. 0024–0026.

<sup>32</sup> OJ L 056 du 04/04/1964, p. 0850–0857.

<sup>33</sup> OJ L 158, 30.4.2004, p. 77–123.

<sup>34</sup> OJ L 180 du 13/07/1990 p. 0026–0027

<sup>35</sup> Rectificatif à la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158 du 30.4.2004) // JO n° L 229 du 29/06/2004 p. 35–48.

Отдельно стоит выделить нормативно-правовые акты, касающиеся регулирования трудовых аспектов.

Несмотря на то, что многие вопросы трудовых отношений регулируются национальным законодательством, на уровне ЕС принят значительный массив регламентов и директив, касающихся заключения, исполнения, прекращения трудового договора, информирования работников, обеспечения защиты трудовых прав и защиты от произвола и недобросовестности работодателя, от незаконного увольнения. Рассмотрим некоторые из них.

Одним из основных нормативно-правовых актов, относящихся к вопросам заключения трудового договора в ЕС, является Директива 91/533<sup>36</sup> от 14 декабря 1991 года «Об обязательстве работодателя информировать работника об условиях трудового договора или трудовых отношениях».

Данная Директива основана на ст. 94 (бывшая ст. 100) Договора о Сообществе, в которой идет речь о принятии Советом ЕС, по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским Парламентом и Экономическим и социальным комитетом, директив о сближении законодательных, регламентарных и административных положений государств-членов, оказывающих непосредственное воздействие на создание и функционирование общего рынка.

Целью Директивы является закрепление гарантии предоставления работнику информации об условиях его работы. Директива оставляет на усмотрение государств-членов решение таких вопросов, как регулирование «формы трудового договора, доказательства его существования, содержания и применения процессуальных норм» (ст. 6). Директива также закрепляет за государствами-членами право самим определять понятие «трудоустройство», принимать законы и иные нормативно-правовые акты, улучшающие положение работников (ст. 7).

Обеспечение прав работников *при перемене собственника предприятия* регулируется Директивой Совета ЕС 77/187<sup>37</sup> от 14 февраля 1977 года «О сближении законодательств государств — членов ЕС в области обеспечения прав работников при перемене собственника предприятия, учреждения, части предприятия или учреждения» (дополнена и изменена Директивой 98/50<sup>38</sup> от 29 июня 1998 года и Директивой 2001/23<sup>39</sup> от 12 марта 2001 года).

Ст. 4 Директивы предусматривает, что переход/передача предприятия не является причиной увольнения. Однако это положение не затрагивает увольнения по экономическим, техническим или организационным причинам, которые предполагаются при изменении плана занятости.

<sup>36</sup> OJ L 288 du 18/10/1991, p. 0032–0035.

<sup>37</sup> OJ L 061 du 05/03/1977, p. 0026–0028.

<sup>38</sup> OJ L 201 du 17/07/1998, p. 0088–0092.

<sup>39</sup> OJ L 082 du 22/03/2001, p. 0016–0020.

17 февраля 1975 года Советом была принята Директива 75/129<sup>40</sup> (измененная Директивой 98/59 от 20 июля 1998 года) «О сближении законодательств государств-членов по вопросам коллективных увольнений».

Директива 98/59 под *коллективными увольнениями* подразумевает увольнения, производимые по инициативе работодателя по причинам, не связанным с личностью (личностными либо профессиональными качествами) конкретного работника.

Поводом коллективных увольнений является изменения в организации труда, структуре предприятия, экономические либо технические причины, усиление иностранной конкуренции, что ведет к изменениям в численности работников на предприятии.

Согласно Директиве 96/71<sup>41</sup> от 16 декабря 1996 года «О командировании работников в связи с оказанием услуг» работодатель обязан гарантировать командированным работникам заработную плату не ниже получаемой на месте основной работы, соответствующие условия труда, минимальный оплачиваемый отпуск, безопасность труда и здоровья, защиту от дискриминации. Особую актуальность она приобрела в связи с принятием Судом ЕС решений по делам Viking<sup>42</sup> и Laval<sup>43</sup>, рассмотрение которых заслуживает отдельного внимания.

В делах «Викинг» и «Лаваль» был поставлен вопрос о том, могут ли работники из стран — новичков ЕС работать в «старых» государствах на условиях худших, чем те, которые установлены в тех странах, куда они приезжают для работы.

Работники «старых» государств столкнулись с конкуренцией на рынке труда со стороны работников «новых» стран-членов, которые согласны работать за меньшую заработную плату. Массовый наплыв новых легальных мигрантов вызвал недовольство не только среди профсоюзов, но и среди населения, почувствовавшего угрозу для сохранения своего уровня жизни.

Рассматриваемые дела обозначили конфликт между разными регионами, входящими в ЕС. Сторону работодателей в конфликте заняли государства «новой» Европы и Великобритания, традиционно поддерживающая либеральную экономику в ущерб профсоюзному движению. На сторону профсоюзов встали представители «старых» государств континентальной Европы.

Кроме того, эти два дела обозначили конфликт между двумя группами прав человека: права на ведение предпринимательской деятельности и оказания услуг (экономические права) и права на ведение коллективных пере-

---

<sup>40</sup> OJ L 048 du 22/02/1975, p. 0029–0030.

<sup>41</sup> OJ L 18, 21.1.1997, p. 1–6.

<sup>42</sup> International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP. C-438/05 (OJ C 51, 23.2.2008).

<sup>43</sup> Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet. C-341/05 (OJ C 51, 23.2.2008).

говоров и совместные действия работников для защиты своих интересов (социальные права).

Истцами в деле Viking выступили финская корабельная компания «Викинг-Лайн» и эстонская дочерняя компания.

«Викинг-Лайн» производила пассажирские перевозки на пароме «Розелла» между Финляндией и Эстонией под финским флагом. На этом же маршруте работала и эстонская компания, владельцы которой несли меньшие расходы по оплате труда моряков. В целях экономии компания «Викинг-Лайн» решила изменить порт приписки парома с финского на эстонский. Финскую команду решено было заменить эстонскими моряками. Работники вынуждены были обратиться за защитой своих трудовых прав в профсоюзы. И финский, и эстонский профсоюзы моряков являются членами Международной федерации работников транспорта (МФРТ), целью которой является борьба с так называемыми флагами удобства (возможность выбирать страну, аренда судна в которой будет обходиться дешевле). Задача Федерации состоит в достижении коллективных соглашений по месту расположения собственности и управления судном, защите моряков от низкой заработной платы, навязываемой нанимателями, которые замещают труд своих моряков трудом работников из низкооплачиваемых стран.

В рассматриваемом деле и владелец, и управляющий находились в Финляндии. По правилам МФРТ только финские профсоюзы могли согласовывать уровень заработной платы и условий работы с компанией «Викинг-Лайн». МФРТ потребовал прекращения коллективных переговоров с «Викинг-Лайн» и запретил заключать команде моряков договор с нанимателем. Такое же предложение было направлено и в эстонский профсоюз моряков.

Не найдя поддержки со стороны своих работников и их профсоюзов, компания «Викинг-Лайн» подала иск в Хельсинский суд против действий профсоюза, обвинив их во вмешательстве в дела компании в части свободного перемещения лиц и услуг, гарантированного Договором о ЕС. Затем дело было передано в Лондонский апелляционный суд, где находилась штаб-квартира МФРТ, который направил преюдициальный запрос в Суд ЕС.

Решение Суда ЕС оказалось двойственным.

Суд постановил, что действия профсоюзов следует признать ограничением свободы экономической деятельности, нарушающим положения Договора об учреждении ЕС. Тем не менее данное ограничение свободы может быть обосновано более важными соображениями защиты публичных интересов, таких как защита прав работников, при условии, что это ограничение свободы используется для достижения законных целей и не выходит за рамки того, что необходимо для достижения этих целей.

Таким образом, суд признал, что действия профсоюзов в отношении компании «Викинг-Лайн» были противозаконны, но вопрос о наложении ответственности за эти действия оставил на усмотрение национального суда.

Одновременно с делом Viking с Суд ЕС поступил преюдициальный запрос делу Laval. Дело было возбуждено в связи с трудовым спором между латвийской строительной компанией Laval Un Partneri и профсоюзами Швеции.

Осенью 2004 года Шведский строительный профсоюз заблокировал доступ строителей латвийской фирмы Laval Un Partneri на стройку (компания занималась переоборудованием школы в шведском городе Восхолме). Проблема заключалась в том, что латвийская компания руководствовалась при регулировании трудовых вопросов своим национальным законодательством, подписав соответствующее соглашение с профсоюзами Латвии. Недовольство профсоюзов Швеции сводилось к тому, что компания, согласно положениям Директивы ЕС 96/71, должна осуществлять регулирование трудовых отношений в соответствии с нормами принимающей страны. Шведский профсоюз настаивал на заключении коллективного трудового договора местного образца, предусматривающего более высокую оплату труда рабочих, от чего латвийская компания отказалась. К тому же в Швеции отсутствует официально установленный минимум заработной платы и ее уровень определяется условиями коллективного договора, что представляет значительные трудности для иностранных работников.

Суд ЕС признал, что шведские профсоюзы не имеют права настаивать на применении иностранными компаниями местных условий оплаты труда. Судом ЕС было также особо отмечено, что использование национальных социальных моделей не должно препятствовать доступу иностранных компаний на национальные рынки.

В решениях по делам «Викинг» и «Лаваль» Суд ЕС, рассматривая столкновение социальных прав профсоюзов и экономических прав предпринимателей, отдал предпочтение последним.

Рассмотренные решения Суда ЕС вызвали паническую реакцию европейского профсоюзного движения. Опасения западноевропейских профсоюзов связаны с последствиями этих судебных решений, открывающих возможность для социального демпинга из «новых» стран ЕС и подрывающих высокие социальные стандарты стран «старой» Европы.

В октябре 2008 года была принята резолюция Европарламента, ставшая, в частности, реакцией на дело «Лаваль», в которой подчеркивается недопустимость установления преимущества интересов предпринимателей по сравнению с правом на объединение и на проведение забастовок. Кроме того, в резолюции речь идет о том, что государства ЕС и социальные партнеры имеют право устанавливать более благоприятные условия труда, чем те, которые предусмотрены в других странах ЕС.

Продолжая краткий обзор вторичного законодательства по социальным вопросам, следует упомянуть законодательство ЕС в области *охраны и гигиены труда*, которое в настоящее время достаточно развито. Система правовой охраны безопасности труда и здоровья работников в ЕС включает:

- рамочные нормы ЕС по технике безопасности и производственной санитарии;
- требования к производственным помещениям с точки зрения обеспечения здоровых и безопасных условий труда;
- защиту работников от особо опасных источников производственных травм;
- рабочее время и время отдыха;
- защиту особых категорий работников.

Центральное место занимает Директива ЕС 89/391<sup>44</sup> от 12 июня 1989 года «О применении мер в целях улучшения охраны и гигиены труда и безопасности на производстве».

Директива указывает на то, что сфера обеспечения безопасности и здоровья работников является преимущественно социальной, то есть здесь не должны превалировать соображения экономической рентабельности, прибыльности.

Директива содержит базовые положения, касающиеся организации мероприятий по охране и гигиене труда и технике безопасности и определяющие степень ответственности предпринимателей и трудящихся. Директива была дополнена отдельными директивами, касающимися специфических категорий трудящихся, рабочих мест.

В рамках ЕС приняты директивы, касающиеся определенных профессий или некоторых уязвимых групп, например Директива ЕС 91/383<sup>45</sup> от 25 июня 1991 года «Об условиях труда работников, заключивших срочный трудовой договор».

Директива ЕС 92/85<sup>46</sup> от 19 октября 1992 года «О применении мер, способствующих укреплению здоровья и безопасности беременных работающих женщин, недавно родивших женщин и кормящих матерей» включает в себя положения, определяющие нагрузку, продолжительность рабочего времени, право на получение отпуска соответствующей категории работников.

Директива ЕС 94/33<sup>47</sup> от 22 июня 1994 года «О защите трудящейся молодежи» предусматривает, что государства-члены предпринимают необходимые меры для запрещения найма на работу детей моложе 15 лет, и обеспечивает, чтобы занятость подростков в возрасте от 15 до 18 лет строго соответствовала и находилась под контролем в той степени, как этого требуют условия, предписанные Директивой. Они включают в себя положения об обязанностях работодателя, видах занятости, продолжительности рабочего времени, ночном труде, периодах отдыха, ежегодном отпуске и перерывах на отдых в течение работы.

<sup>44</sup> OJ L 183 du 29/06/1989, p. 0001–0008.

<sup>45</sup> OJ L 206 du 29/07/1991, p. 0019–0021.

<sup>46</sup> OJ L 348 du 28/11/1992, p. 0001–0008.

<sup>47</sup> OJ L 216 du 20/08/1994, p. 0012 — 0020.

Директива ЕС 93/104<sup>48</sup> от 23 февраля 1993 года «О рабочем времени и времени отдыха» определяет минимальные условия в отношении некоторых аспектов организации рабочего времени, связанных с безопасностью и здоровьем трудящихся. Директива определяет нормальные рабочие часы, распорядок рабочего времени и условия ночного труда. Максимальная средняя рабочая неделя не должна превышать 48 часов, включая сверхурочные часы за каждый семидневный период. Минимальная продолжительность дневного отдыха должна быть 11 непрерывных часов на 24-часовой период. Минимальная продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска должна быть четыре недели.

Итак, анализируя последовательно появляющиеся документы ЕС, касающиеся социальной политики, правомерно сделать вывод о том, что постепенно происходит ее переориентация. От усилий, направленных на социальную защиту населения, акцент переносится все заметнее на продуктивность и рентабельность социальной политики в целом.

В документах Сообщества инвестиции в социальную политику рассматриваются теперь как «продуктивные инвестиции», социальное сплочение — как «продуктивный фактор», а затраты на социальную защиту — как «продуктивные вложения».

Эта новая ориентация была подтверждена на саммите в Барселоне в 2002 году. Предполагалось определить меры, необходимые для того, чтобы социальная политика способствовала экономическому росту Европейского Союза. Участники саммита в результате весьма острых дискуссий признали, что реформы в социальной сфере необходимы, даже непопулярные. В частности, речь шла о постепенном увеличении возраста для ухода на пенсию. Трудящиеся же должны проявить гибкость мышления, понять необходимость модернизации систем социальной защиты и приспособиться к новым условиям развития экономики.

В настоящий момент правомерно говорить об эволюции социальной политики ЕС, расширении компетенции коммунитарных институтов в этой сфере, о попытках выстроить общеевропейскую социальную политику и намерении претворить ее в жизнь.

В числе таких инициатив можно назвать создание новых консультативных органов (Комитет по социальной защите), введение новых методов координации и укрепления связей между Сообществом, государствами-членами, регионами и местными заинтересованными социальными структурами.

ЕС во все большей степени берет на себя заботу о социальных последствиях экономического развития для различных слоев населения, о его безопасности, обеспечении занятости, о соблюдении основных прав и свобод. Другими словами, Евросоюз берет на себя новые по своему характеру социальные обязательства и старается выполнять их через новую социальную политику.

---

<sup>48</sup> OJ L 307 du 13/12/1993, p. 0018 — 0024.

В результате формировалась современная упреждающая стратегия в социальной области, разработка и проведение в жизнь такой стратегии превратилось в одно из приоритетных направлений деятельности Сообщества.

### 2.3. Новые функции социальной политики ЕС

В основе современной социальной политики лежат концепции социального мира, социального выравнивания и социальной справедливости. По замыслу идеологов Европейского Союза такая политика должна предусматривать:

- разработку концепции деятельности ЕС в социальной области;
- выявление параметров, обеспечение которых позволит гарантировать качество жизни, устойчивое развитие, конкурентоспособность и другие важнейшие показатели, характеризующие всесторонний рост и умелое использование потенциала Евросоюза;
- создание на этой основе комплексных программ и социальных технологий, направленных на достижение социальной стабильности, преодоление конфликтных ситуаций и разрешение противоречий, возникающих между различными общественными силами;
- формирование механизма обеспечения общеевропейских интересов и решения соответствующих задач в социальной области;
- прогнозирование социального будущего Евросоюза, путей социального развития нового интеграционного общества, возможных последствий этого сложного и во многом противоречивого процесса.

Функции социальной политики приобретают новые качества. Так, по-новому ставится вопрос об участии всех категорий населения в создании новой Европы: акцент переносится на предоставление каждому возможности активно участвовать в строительстве нового общества.

В связи с потребностью в современных формах социальной защиты возникла необходимость по-новому ставить проблемы личности, ее интеграции в общество, развития людских ресурсов, равенства возможностей, совершенствования социально-трудовых и промышленных отношений. В результате общепризнанной стала необходимость все больше считаться с возросшей ролью человеческого фактора и ценностью человеческого капитала. Насущной задачей социальной политики стало обеспечение условий для расширенного воспроизводства и эффективного функционирования этой активной составляющей общественного богатства.

Таким образом, сегодня социальная политика рассматривается гораздо шире, чем это было принято ранее, когда она сводилась в основном к решению вопросов оплаты и условий труда, профессиональной подготовки, пенсионного обеспечения и системы пособий. Ныне такие понятия, как социальное измерение, социальная база, социальные технологии, социальное пространство, социальная экология, отражают возрастание роли социальной политики в процессах,

имеющих место во всех областях жизни общества. И, следовательно, скоординированная на европейском уровне политика в социальной сфере имеет жизненно важное значение для поддержания всего процесса общественных перемен.

Сильной стороной ЕС при выработке общей социальной политики было наличие результативных национальных традиций и существование во многих государствах-членах действенных систем социальной защиты. Вместе с тем стремление государств-членов сохранять свои собственные завоевания в социальной области и нежелание поступиться ими в интересах других до сих пор играют роль обобщающих факторов, мешают выработке единой социальной политики в Европе.

Тем не менее неоспоримым выводом является то, что уже к 90-м годам XX века коммунитарная социальная политика сформировалась как самостоятельное и приоритетное направление деятельности Европейского Союза. Она строится в соответствии с концепцией социально-ориентированной рыночной экономики и нацелена на решение жизненно важных для дальнейшего развития Сообщества проблем.

Грандиозный проект построения качественно нового интеграционного общества в рамках Европейского Союза выявил взаимосвязь и взаимовлияние всех происходящих в нем процессов, подчеркнул не только эффект обязательного присутствия социального фактора в экономической и политической интеграции, но и превращение социальной политики в активный субъект действия. В этой связи можно сформулировать ее основные функции.

Первая из них, традиционная, охватывает вопросы жизнеобеспечения граждан, оплаты и условий их труда, социальной защиты.

Вторая связана с воздействием на условия жизни и труда человека новых факторов, привносимых инновациями во всех сферах сегодняшнего общества, структурными изменениями в экономике, использованием новейших технологий, влиянием информационного общества. Эти две функции являются как бы отражающими, пассивными, обусловленными реалиями сложившегося общества. Их можно квалифицировать как вынужденный ответ на негативные последствия экономического развития и научно-технического прогресса, которые необходимо преодолевать в целях социальной защиты человека. Отсюда бытовавшее долгое время представление о социальной политике как сателлите экономики, о чем-то вторичном в интеграционном процессе.

Третья функция обусловлена признанием социальной политики активным актором, исходя, среди прочего, из усиления влияния социально-политического и социально-психологического факторов, и связана с гуманистическим измерением Европы, увеличением роли людских ресурсов, интеллектуального капитала, использованием их потенциала. Явственнее прорисовывается связь между социальной политикой и действенностью власти. Ведь последняя нуждается в социальной базе, поддерживающей ее, и стабильном социальном фоне, благоприятном социальном климате для проведения своей политики.

Четвертая функция связана с внешним аспектом социального измерения и проявляется в процессе развития международных отношений и постепенного расширения Европейского Союза. Благодаря ей социальная политика как бы перешагивает не только национальные, но и внешние границы Сообщества. Если ранее задачи социальной политики ограничивались установлением внутренней стабилизации, то теперь проблема переносится на международный уровень и на повестку дня ставится вопрос о создании широких региональных зон социальной безопасности.

Наконец, последняя, пятая, функция проистекает из участия в глобальных процессах. Она предполагает не только учет социальных последствий любого из аспектов интеграции, но и особую роль человеческого фактора в общественном развитии. На социальную политику ложится ответственность за решение проблем социальной экологии, за обеспечение социальной безопасности человечества, контроль за социальной ответственностью бизнеса и неправительственных массовых организаций.

Оценка современной социальной политики ЕС позволяет констатировать, что по мере превращения ее в общую политику она вбирает в себя новые потребности общества, усваивает новаторские подходы не только к решению социальных проблем, но и к развитию социально-политического и социально-психологического потенциала людских ресурсов. Основной ее характеристикой становится концептуально обоснованная теоретическая база и опора на в целом сформировавшееся правовое пространство. Именно это позволило социальной политике ЕС превратиться во влиятельный фактор общественной и политической жизни, содействующий переходу к формированию единого социального, а затем и политического пространства Европейского Союза.

Социальная политика изначально исходила из существования противоборства различных групп и классов, а социальные проблемы решались через давление одних и вынужденное отступление других — в зависимости от расстановки сил в обществе. Чутко улавливающая пульс общественного организма социальная политика вынуждена менять не только свое содержание, но и методы реализации.

В настоящее время каждому ясно, что уже не революционный, а эволюционный путь развития в целом принят обществом, которое демонстрирует желание избавляться от проблем путем компромиссов, а не конфронтаций. Решать спорные вопросы и сглаживать острые проблемы оказалось возможным в рамках общеевропейского права, используя возможности наднационального регулирования и координации действий.

Ни одно направление политики не реагирует так оперативно на изменения в обществе, как социальное. Чрезвычайно важно осознание властными структурами различного уровня необходимости обязательной согласованной деятельности через создание наднационального механизма с широкими полномочиями.

Уже есть показатели, свидетельствующие о том, что усилия руководящих институтов ЕС в этом плане, хотя и не так быстро, ведут к определенным позитивным сдвигам.

Однако, исходя из оценки реальной практики и результатов, следует признать, что социальная политика ЕС, обоснованная теоретически и достаточно логично построенная, на сегодняшний день еще не в состоянии полностью решить проблемы социальной защиты всех категорий и групп общества, гарантировать социальную стабильность и создать глобальный социальный климат, благоприятствующий устойчивому экономическому росту и общественному развитию.

Неизбежно долгосрочным является процесс преодоления таких губительных феноменов, как безработица, социальное отторжение, диспропорции в уровнях экономического и социального развития отдельных регионов и государств-членов, экологические опасности, связанные с нерациональным использованием природных и людских ресурсов.

Анализ развития социального измерения Европейского Союза и процесса социальной интеграции позволяет прийти к выводу о правомерности отхода от ограниченного взгляда на социальную политику как на рефлекторную реакцию со стороны общества, ответ на определенные исторические и другие обстоятельства и оценивать ее эффективность, исходя из наличия концептуально обоснованной стратегии.

Отмечая важную роль умения регулировать и прогнозировать ситуацию, использовать программирование социальной деятельности, а также учитывая появление новых функций социальной политики, нельзя упускать из виду, что наилучшим образом она реализуется через поэтапную корректируемую практику. Кроме того, при всей важности правовой основы социального измерения ни одна реформа в социальной сфере не будет успешной без системы моральных правил, без одобрения ее большинством граждан.

Прогнозы относительно путей развития социальной политики ЕС, ее возможностей и открывающихся перспектив укладываются в русло интеграционных процессов. Однако возникает вопрос, сумеет ли Европейский Союз в должной степени выполнить встающие перед ним задачи, связанные с процессами глобализации и другими изменениями в мире?

Оценивая путь, пройденный Сообществом, нельзя не отметить, что становление социальной политики в ее теперешнем виде было сложным процессом, направленным на стабилизацию капиталистической системы через создание надлежащей институциональной и социальной инфраструктуры. Очевидно, что полностью справиться с этой задачей до сих пор не удалось. Реальная социальная политика ЕС еще не соответствует масштабу и характеру социальных перемен современности. Достижение социальной стабильности сопряжено с устранением глубинных причин кризисных явлений, которые в различных ипостасях приобретают значительный размах.

Экономические и финансовые потрясения 90-х годов, и особенно начала XXI века, перераспределение инвестиционных потоков, проблема преодоления структурной неэластичности рынков труда, сложности миграционной политики и ряд других факторов рождают спонтанные и долгосрочные риски. Справиться с негативными социальными последствиями этих процессов можно лишь с помощью хорошо продуманной и четко проводимой социальной политики.

Эта политика, как чутко реагирующий на потребности общества механизм, чтобы идти в ногу со временем, нуждается в постоянном корректировании, усовершенствовании. Именно реформы в социальной сфере стали в последние годы поводом для социальных коллизий и конфронтаций во многих странах Запада. Необходимость их проведения в постиндустриальном обществе, обоснованная экспертами и политиками, вроде бы очевидна. Зачастую позиция граждан, их стремление сохранить возможность пользоваться налаженными и обеспечивающими благополучное существование системами социальной защиты и помощью государства являются препятствием для дальнейшего совершенно необходимого сегодня реформирования социальной сферы.

#### **2.4. Механизм реализации социальной политики ЕС**

Для реализации и претворения в жизнь общеевропейской социальной политики создан сложный механизм институциональных органов, который складывался и оттачивался на протяжении десятилетий. За это время в структуре институтов ЕС происходили изменения разного рода, но наиболее заметными оказались трансформации структур, связанных с социальным измерением. Они были призваны обеспечивать социальное и экономическое сплочение Сообщества и решение вопросов, касающихся социальной сферы.

Существующая система коммунитарных институтов, работающих в социальной области, а также упрощение процедур принятия социальных документов являются действенными инструментами строительства Европейского социального пространства.

Институты, реализующие социальную политику Европейского Союза, делятся на созданные согласно Договорам (поле их деятельности значительно шире, чем просто социальная область) и дополнительные, определенные производным правом и привязанные к социальной сфере самим фактом своего создания и своими целями. С ними связан вопрос о представительстве социальных сил Сообщества на коммунитарном уровне.

#### *Структуры, работающие в области социальной политики*

Важнейшими органами и институтами Европейского Союза, обладающими полномочиями в социальной сфере, являются Европейский совет, Совет ЕС, Европарламент, Европейская комиссия, Суд ЕС и Экономический и социальный комитет.

*Европейский совет*, являясь органом высшего политического руководства, вырабатывает, среди прочего, общие направления и ориентиры развития социальной политики ЕС.

*Совет ЕС* обладает законодательными правами и полномочиями принимать решения.

*Европейская комиссия* наделена правом выступать с законодательными инициативами и осуществлять контрольные функции, как бы концентрируя в себе исполнительную власть.

*Европарламент* участвует в выработке европейских законов посредством процедур сотрудничества и совместного решения проблем.

*Суду ЕС* принадлежит право толкования и контроля над применением норм коммунитарного права.

*Экономический и социальный комитет* имеет консультативную функцию, однако без консультаций с ним ни Совет ЕС, ни Еврокомиссия не принимают соответствующие решения.

Каждый из этих институтов независим друг от друга и обладает особыми компетенциями.

*Европейский совет* является высшим органом политического руководства ЕС. Его статус и назначение определены в учредительных договорах ЕС. Европейский совет принимает общие ориентиры, определяющие дальнейшее развитие Евросоюза по всем направлениям его деятельности, в том числе и социальной. В его компетенции находится и разрешение политических коллизий между структурами Сообщества, своего рода регулирование их действий, обеспечение плодотворного сотрудничества между ними во имя общих целей.

Тему социальной Европы, то есть общей социальной политики, Европейский совет впервые рассмотрел в 1988 году на сессии в г. Ганновере. Обращение к этому направлению деятельности стало постоянным. Конкретизированы проблемы социальной политики были в 1989 году в Страсбурге, когда была принята Хартия основных прав трудящихся Сообщества. Окончательно процесс оформления социальной политики ЕС и коммунитарного социального законодательства был осуществлен через Единый европейский акт (ЕЕА), Маастрихтский и Амстердамский договоры, дополнения и уточнения были внесены в Ницце (2000 год) и Лиссабоне (2007 год).

На социальную политику, как, впрочем, и на другие направления деятельности ЕС, оказывает влияние *Совет ЕС*. Он является законодательным органом и собирается не реже раза в полгода в составе министров государств-членов, отвечающих за ту область, которая рассматривается на сессиях. Решения принимаются в зависимости от правил, оговоренных Договорами (единогласно, квалифицированным или простым большинством).

С одной стороны, Совет ЕС — классический межправительственный орган по своему составу, наделенный полномочиями принимать решения в последней

инстанции. С другой — его можно назвать интеграционным органом, имея в виду вопросы, которые он рассматривает, и специфический процесс принятия решений в тех случаях, когда не используется процедура единогласного принятия решений.

Основным действующим лицом и собеседником партнеров в социальной области является *Совет ЕС по социальным вопросам*. В зависимости от обстановки он собирает по несколько раз в неделю компетентных министров государств-членов. При этом ему принадлежит право принимать решения далеко не по всем социальным вопросам. Так, проблемы здравоохранения находятся в компетенции Совета ЕС по здравоохранению и Совета ЕС по делам внутреннего рынка. Именно по их инициативе могут быть приостановлены или видоизменены действия соответствующих директив и решений.

Совету ЕС в работе помогает Комитет постоянных представителей (*КОПЕ-ПЕР*), состоящий из представителей государств-членов.

*Европейская комиссия* осуществляет координационные, исполнительские и управленческие функции, исполняет бюджет и руководит реализацией программ действий.

Деятельность Европейской комиссии в социальной сфере состоит из трех основных элементов: внедрения в жизнь документов социальной политики, управления социальным диалогом и управления Структурными фондами (в первую очередь Европейским социальным фондом).

В составе Комиссии находятся 19 комиссариатов. Основной блок их (11) занимается различными экономическими вопросами. Отдельная группа комиссариатов (3) ведает социальными вопросами. Они отвечают за занятость и социальное обеспечение, проблемы образования и профессиональной подготовки, культурное строительство. Однако многие вопросы, связанные с социальной сферой, оказываются в области ответственности и других комиссариатов КЕС, занимающихся, например, вопросами экономики, построения «Европы граждан», защиты интересов потребителей, здравоохранения, окружающей среды. Деление комиссариатов на определенные категории достаточно условно, тем более когда речь идет о социальной сфере. Любое направление деятельности и политики ЕС имеет свои социальные последствия для населения и нуждается в скоординированных действиях для нейтрализации их возможных негативных последствий.

В ведении членов комиссаров ЕС находятся соответствующие по профилю генеральные директораты и специализированные службы.

Как уже отмечалось, социальная политика ЕС не сконцентрирована в одном институте и даже не координируется никем единолично, несмотря на наличие комиссара по социальным вопросам и равным возможностям. Это позволяет, с одной стороны, учитывать различные аспекты и последствия социальных проблем, с другой же ведет к распылению усилий по решению социальных проблем, связанных с тем или иным направлением деятельности Евросоюза.

*Европарламент*, избираемый всеобщим прямым голосованием, является представительным наднациональным институтом. Занимаясь всем обширным спектром коммунитарной политики, Парламент имеет в своем распоряжении 18 комиссий, в том числе и ту, что напрямую занимается социальными вопросами и проблемой занятости, а также координирует деятельность в социальной сфере других комиссий, которые сталкиваются в своей работе с социальными вопросами.

В феврале 2008 года Европарламент провел слушания, посвященные будущему Европейской социальной модели и обсуждению возможных путей ее реформирования в соответствии с вызовами времени. На сессии с докладами «Будущее Европейской социальной модели» выступили глава фракции европейских социалистов Жозе Сильва Пенета и комиссар Европейской комиссии, ответственный за социальную политику, Владимир Шпидла<sup>49</sup>.

Подчеркнув значимость реализации Европейской социальной модели (ЕСМ) и перспективы, которые она открывает для граждан ЕС, выступающие отметили необходимость постоянно корректировать ее в соответствии с требованиями времени, а также что Европейская социальная модель вполне способна быть полезной и для других регионов мира, создавая условия для достижения стабильности и высокого качества жизни.

Резолюция Парламента по ЕСМ была принята еще в 2005 году<sup>50</sup>. Но настало время провести ее очередное реформирование. Базовые предложения по предстоящим реформам ЕСМ были подготовлены Специальной международной экспертной группой, состоящей из ученых, парламентариев, представителей коммунитарных структур исполнительной власти, профсоюзов.

Суд ЕС следит за правильным толкованием юридических актов и применением коммунитарного законодательства всеми государствами-членами.

Социальная область — поле наиболее широких действий Суда ЕС. Из подсудных ему вопросов до четверти дел касаются социальной политики.

*Экономический и социальный комитет (ЭСК)* был сформирован на основе Римского договора о ЕЭС 1957 года. Его сегодняшний статус определен ст. 257–262 Договора о ЕС. Он призван в своих рамках обеспечивать представительство интересов различных категорий и групп общества, адекватное их месту в экономической и социальной жизни. Комитет состоит из представителей объединений предпринимателей, потребителей, малых и средних предприятий, промышленных и сельскохозяйственных рабочих, научных работников, транспортников, ассоциаций по охране окружающей среды, лиц свободных профессий.

Члены ЭСК назначаются Советом ЕС сроком на 5 лет. Их полномочия могут быть возобновлены, а число не должно превышать 350 человек.

---

<sup>49</sup> Jose A. Silva Peneta, EuroDeputado. A European Social Model for the future / EPP-TD Group Conference, European Parliament, Brussels, 14 February 2008; Vladimir Spidla. A European Social Model for the future // Discours d'ouverture, 14.02.2008.

<sup>50</sup> Resolution du Parlement Européen sur Le Modele Social Européen pour l'avenir 2005/2248/ (INI).

Будучи консультативным органом, Экономический и социальный комитет наделен полномочиями давать рекомендации и заключения. В среднем он представляет ежегодно по 120 заключений. ЭСК разделен на секции, ответственные за те или иные области, обозначенные в договорах (например, социальные вопросы, вопросы семьи, образования, культуры).

Комитет действует в социальной сфере особым образом. Он информирует другие институты ЕС (до принятия ими решений) о позициях и точках зрения различных экономических и социальных категорий общества, имеющих своих представителей в его рамках. Именно поэтому он имеет возможность оказывать влияние на европейское законодательство и деятельность институтов исполнительной власти, несмотря на свой консультативный статус. Представляемые им заключения не носят обязательного характера. Но консультации с ЭСК являются неотъемлемой предварительной ступенью перед принятием кардинальных решений всеми институтами Сообщества.

ЭСК может выступать и с собственными инициативами. Так, инициативное мнение ЭСК послужило основой для Хартии основных социальных прав трудящихся Сообщества 1989 года, а в 1999 году именно он предложил разработать Хартию основных прав ЕС, которая и была принята на саммите в Ницце в 2000 году.

В рамках Сообщества существуют и вспомогательные институты в области социальной политики. Они заняты узкоспециальными ее аспектами и созданы, в отличие от вышеупомянутых, на основе производного, а не первичного права. Среди них можно выделить *Европейский центр развития профессиональной подготовки (CODEFOR)* и *Фонд улучшения условий жизни и труда*. Имеется также целая сеть комитетов.

CODEFOR был создан по решению Совета ЕС в 1975 году и имел конкретную цель: наладить на европейском уровне обмен информацией и опытом в области профессиональной подготовки. Это четырехсторонний орган. Его административный совет состоит из представителей правительств, организаций предпринимателей, профсоюзов и Европейской комиссии. Предусматривается ежегодная ротация председателей Совета. Функцией директора является исполнение решений административного совета и повседневное руководство CODEFOR. Он является юридически ответственным лицом, работает с экспертами в области профессиональной подготовки, координирует трансграничное сотрудничество, предоставляет информацию относительно деятельности государств-членов в области образования и профессионального обучения. Центр одновременно является научным институтом и органом практических действий. В компетенцию Центра также входят вопросы, связанные с осуществлением права свободного движения рабочей силы, и вопросы планирования в общеевропейских масштабах, а также сокращения безработицы среди молодежи.

CODEFOR работает в тесном взаимодействии с соответствующими службами Сообщества и с Комиссией. Не имея формального права принимать решения,

он играет весьма важную роль, поскольку поле его деятельности определено достаточно четко и конкретно. При непосредственном участии Генерального директората Европейской комиссии осуществляются программы действий Центра, нацеленные на совершенствование внутреннего рынка, создание европейского социального пространства и рынка рабочей силы.

Фонд *улучшения условий жизни и труда* был создан как автономный орган согласно регламенту Совета ЕС от 26 марта 1975 года и имеет штаб-квартиру в г. Дублине. Его учреждение имело целью выявлять, каким образом преобразования, происходящие в разных областях жизни Евросоюза, влияют на условия жизни и труда наемных работников, и связано с необходимостью курировать выполнение программ социальных действий ЕС.

Структурно Фонд состоит из Административного совета (представители Еврокомиссии, правительств государств-членов, объединений предпринимателей и профсоюзов) и Комитета экспертов, включающего в себя специалистов по различным областям научных исследований. Каждое государство имеет в Комитете экспертов своего представителя. Их функция — готовить Административному совету заключения по интересующим его вопросам и разрабатывать исследовательские программы. Как и CODEFOR, Фонд улучшения условий жизни и труда является в определенной степени научным центром, сотрудничающим с институтами Сообщества и государствами-членами. Можно назвать несколько тем, разработкой которых занимается Фонд: условия труда для человека, организация труда с учетом инноваций и, в частности, концепция создания новых рабочих мест, специфические проблемы некоторых категорий трудящихся, новые формы труда, долгосрочные аспекты улучшения окружающей среды, распределение в пространстве и времени человеческой деятельности.

Фонд действует в соответствии с положениями Единого европейского акта, который в 1986 году уточнил и конкретизировал его задачи. Высоко оценивая роль Фонда, Европарламент назвал его «инструментом социального диалога на европейском уровне». Это неудивительно, поскольку в рамках Фонда регулярно проводятся дискуссии по самым злободневным экономическим и социальным вопросам, организуются исследования, анализируются события, прогнозируются их возможные последствия. В 1995 году Европейский фонд улучшения условий жизни и труда при поддержке Еврокомиссии организовал обсуждение последствий функционирования информационного общества. В ходе дискуссий были затронуты вопросы занятости, образования, профессионального обучения, а также формы помощи тем, кто испытывает трудности в связи с инновациями, привнесенными временем. По итогам обсуждения группа экспертов представила в Комиссию доклад (впоследствии подобные документы было решено готовить ежегодно).

Такие обсуждения и подготовленные на их основании документы дают возможность институтам ЕС получать более полное представление о проблемах, вызывающих наибольшую озабоченность в социальной сфере. Эти проблемы

были обозначены в докладе Комиссии для Эссенской сессии Европейского совета (декабрь 1994 года). Речь шла о воздействии внедрения новых информационных и коммуникационных технологий на занятость, организацию труда, включая пользование телекоммуникациями, а также на социальное законодательство, о воздействии этих процессов на сближение европейских регионов и городов, о возможности адаптации систем образования, улучшении управления системами, используемыми в здравоохранении, а также на улучшение ситуации на рынке труда.

Кроме того, в ЕС создана целая сеть комитетов. Их можно разделить на несколько групп:

1. *Комитеты по управлению*, создание которых началось в 1962 году в рамках проведения общей аграрной политики. С их подачи Совет ЕС может заблокировать решения Еврокомиссии.
2. *Комитеты по регламентации*, благодаря которым осуществляется как бы перенос деятельности комитетов по управлению в другие направления коммунитарной политики (общие таможенные пошлины, окружающая среда и пр.). Комитеты по регламентации оказывают на Совет ЕС не меньшее влияние, чем управленческие.
3. *Консультативные комитеты*. Результатом их работы являются заключения. Заключения не обязательны для исполнения, однако к помощи этих комитетов прибегают институты ЕС для обоснования своей деятельности, подготовки законопроектов и достижения консенсуса.

Следует заметить, что комитеты по управлению и регламентации могут оказывать непосредственное воздействие на процесс принятия решений, в то время как влияние консультативных комитетов остается косвенным. В области социальной политики чаще используются как раз консультативные комитеты. Влияние же комитетов зависит от степени интеграции политики, с которой они связаны. Поэтому, например, консультативные комитеты, работающие в области общей аграрной политики, играют большую роль, чем те, что действуют в социальной сфере.

Все комитеты работают при Европейской комиссии, за исключением *Постоянного комитета по занятости*, который был создан в соответствии с решением Совета министров по социальным вопросам в 1970 году. Он является трехсторонним органом, включающим представителей Совета ЕС, Еврокомиссии и профсоюзов, и регулярно организует обсуждения ситуации с занятостью «для улучшения координации политики занятости государств-членов и ее гармонизации с целями Сообщества».

Хотя этот комитет, как и остальные, не имеет права принимать обязательные для других решения и обладает лишь консультативной функцией, официальные органы ЕС оценивают его роль при рассмотрении проблемы занятости как первостепенную. Он внес заметную лепту в выработку

общевропейской стратегии занятости, которая была принята в 90-е годы и которой руководствуются национальные государства, планируя свою политику создания новых рабочих мест, профессионального переобучения трудящихся и борьбы с безработицей.

При Комиссии функционирует *Комитет по свободному движению и занятости трудящихся*, созданный в 1968 году, в помощь Комиссии по рассмотрению вопросов, возникающих в ходе претворения в жизнь положений и мер, принимаемых согласно договорам в области свободного движения и занятости трудящихся. Вместе с ним работает также технический комитет, задачей которого является помощь Комиссии по подготовке, реализации и отслеживанию результатов всех действий и технических мер по применению норм ЕС о свободном движении рабочей силы в рамках Союза.

Для оказания Еврокомиссии содействия в решении задач, связанных с профессиональной подготовкой, в 1963 году учрежден *Комитет по профессиональной подготовке*. Он тесно сотрудничает с CODEFOR и, чтобы конкретнее и детальнее решать проблемы представителей различных профессий, способствует этому, пользуясь услугами целой сети *отраслевых подкомитетов*, созданных при нем по решению Совета ЕС:

- Консультативный комитет по подготовке врачей (Решение 75/364 от 16 июля 1975 года<sup>51</sup>);
- Консультативный комитет по подготовке младшего медицинского персонала (санитарок) (Решение 77/454 от 27 июня 1978 года<sup>52</sup>);
- Консультативный комитет по подготовке ветеринаров (Решение 78/1028 от 18 декабря 1978 года<sup>53</sup>);
- Консультативный комитет по подготовке акушерок (Решение 80/156 от 21 января 1980 года<sup>54</sup>);
- Консультативный комитет по подготовке специалистов в области архитектуры (Решение 85/385 от 10 июня 1985 года<sup>55</sup>);
- Консультативный комитет по подготовке фармацевтов (Решение 85/434 от 16 сентября 1985 года<sup>56</sup>).

Все эти вспомогательные структуры занимаются анализом проблем, касающихся профессиональной подготовки, взаимного признания дипломов, соблюдения стандартов в подготовке специалистов и другими вопросами, свя-

---

<sup>51</sup> OJ L 167, 30/06/1975, p. 17–18.

<sup>52</sup> OJ L 146, 02/06/1978, P. 0022–0022.

<sup>53</sup> OJ L 362, 23.12.1978, p. 10–11.

<sup>54</sup> OJ L 33, 11.2.1980, p. 13–14.

<sup>55</sup> OJ L 223, 21.8.1985, p. 26–27.

<sup>56</sup> OJ L 253, 24.9.1985, p. 43–44.

занными с интересами определенных категорий специалистов. Их наработками пользуются как Комитет по профессиональной подготовке, так и Комитет по свободному движению рабочей силы.

Среди других комитетов, вносящих свой вклад в решение социальных проблем и участвующих в реализации социальной политики ЕС, следует назвать *Комитет по социальному обеспечению трудящихся-мигрантов* (создан в 1971 году), *Комитет по вопросам безопасности, гигиены и охраны здоровья трудящихся на рабочем месте* (1974 год), *Комитет по проблеме равенства прав и возможностей для мужчин и женщин* (1981 год).

Ниццкий договор 2001 года предусмотрел законодательную основу для учреждения *Комитета по социальной защите*. В Договоре внесена новая ст. 144: «Совет ЕС после консультаций с Парламентом учредил Комитет по социальной защите с консультативным статусом, чтобы содействовать сотрудничеству между государствами-членами и Европейской комиссией по вопросам политики социальной защиты». В задачи Комитета входит проведение мониторинга социальной ситуации и развития политики социальной защиты в государствах-членах и в Сообществе в целом; содействие обмену информацией, опытом и успешной практикой между государствами-членами и Европейской комиссией.

Эволюция инструментов социальной политики ЕС, расширение их полномочий и изменения, вносимые в процедуры принятия решений, позволяют сделать вывод о том, что к настоящему времени сложилась развитая и эффективная социальная инфраструктура Европейского Союза. Обращает внимание на себя также то, что практически все руководящие органы ЕС в своей деятельности в той или иной степени связаны с социальной проблематикой.

Функциональная роль такого механизма в целом состоит в обеспечении перехода к реальной общей социальной политике ЕС, организованной и проводимой в соответствии с общеевропейским законодательством в социальной области и зафиксированной в тексте соответствующих разделов основополагающих договоров.

### *Структурные фонды и инициативные программы*

Для решения конкретных задач в социальной области, появившихся вследствие изменений, происходящих в обществе, а также для реализации социальной политики Европейский Союз пользуется такими мощными инструментами, как *Структурные фонды* и *Инициативные программы*. Они имеют четко проработанную структуру и располагают солидными финансовыми возможностями.

Структурные фонды создавались в рамках Сообщества в разные периоды, и перед каждым из них ставились конкретные специфические задачи. Общей для всех была задача, зафиксированная еще в Маастрихтском договоре: способствовать гармоничному развитию Союза, тесно увязывая экономические и социальные ориентиры развития.

Имея в виду такую цель, Сообщество создало пять фондов: *Европейский социальный фонд (ЕСФ)*, *Европейский фонд регионального развития (ЕФРР)*, *секция ориентации ФЕОГА (Фонд ориентации и гарантий сельского хозяйства)*, целью которого является финансирование модернизации сельскохозяйственных структур и развитие сельских регионов, *Финансовый фонд ориентации рыболовства* (занимается тем же в рыбном хозяйстве) и *Фонд сплочения*.

Институты Европейского Союза осознают потенциал и практические возможности Структурных фондов и всегда стремились координировать их деятельность, увязывая планы и структуры отдельных фондов друг с другом. В Договоре об учреждении Сообщества специально подчеркнута роль Совета ЕС в координации и руководстве деятельностью фондов. Так, ст. 130D предусматривала, что Совет по предложению Комиссии и после получения согласия Парламента и консультаций с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов определяет задачи и приоритетные цели деятельности Структурных фондов.

Структурные фонды претерпели целый ряд реформ. Они потребовались в связи с дальнейшим развитием интеграционного процесса в Европе и расширением Сообщества. Именно поэтому в конце 80-х годов была реорганизована вся сеть Структурных фондов. После тщательной подготовки Комиссией было принято несколько документов, в которых были отражены разные аспекты проводимых реформ.

Реформа 1988 года проводилась, исходя из нескольких принципов: дальнейшая концентрация на коммунитарном уровне действий в социальной области, использование социального партнерства для достижения взаимоприемлемых соглашений, совершенствование управления фондами, упрощение процедур принятия решений и др.

Принятие в ЕС новых стран, уровень экономического и социального развития которых заметно отличался от средних показателей по Сообществу, вызвало необходимость уделять особое внимание регионам, отстающим в развитии. В тот период это касалось семи стран целиком или отдельных их регионов и 21,5% населения ЕС. Уровень безработицы в этих регионах был почти вдвое выше, чем в среднем по Сообществу, а население, по прогнозам, именно там должно было увеличиться более чем на 2 млн человек к концу века, в то время как в остальной части ЕС оно сохранялось на прежнем уровне.

Данная реформа предполагала (и реально обеспечила) совместную работу партнеров и координацию финансирования проектов, в которых те участвовали. Прежде всего речь шла о сотрудничестве между коммунитарными институтами, государствами-членами, местными администрациями и социальными партнерами, представляющими интересы предпринимателей, трудящихся и их организаций. Такие шаги оказались весьма эффективными и помогли совершенствованию деятельности Структурных фондов.

Важнейшую часть реформ составляли проблемы упорядочения финансовых вопросов и увеличение объемов финансирования фондов из бюджета ЕС. В результате к концу 90-х годов финансирование Фондов увеличилось более чем в три раза по сравнению с началом 80-х. Если в 1958–1988 годах финансовые ресурсы Структурных фондов составили 58,4 млрд экю, то на 2006–2012 годы было выделено уже более 200 млрд евро. К этому следует добавить еще субсидии по линии нового Фонда сплочения, бюджет которого составляет 15,2 млрд евро. В настоящее время расходы на Структурные фонды составляют почти 37% всех расходов ЕС, всего 213 млрд евро.

Однако, несмотря на реформы, деятельность Структурных фондов подвергалась весьма справедливой критике за недостаточную гибкость и оперативность при распределении средств, прохождении бюрократических процедур оформления. Это привело к тому, что уже в начале 90-х годов возникла необходимость в новых преобразованиях.

Реформа 1993 года внесла кардинальные изменения в сферу деятельности и объем возможностей Структурных фондов, но оставила в неприкосновенности основные принципы их функционирования, определенные в 1988 году (долгосрочное планирование и координация усилий, партнерство, взаимодействие). В результате были значительно расширены возможности принятия решений с помощью более эффективных процедур. Принцип транспарентности позволил укрепить партнерские связи. К деятельности по реформированию Структурных фондов был привлечен Комитет регионов.

Учитывая потребность в расширении деятельности Структурных фондов и введении новых организационных форм, было принято решение об учреждении *Фонда сплочения*. Это решение непосредственно связано с проблемой расширения Сообщества, появлением в его рамках равноуровневых партнеров. В Протоколе об экономическом и социальном сплочении, приложенном к учредительным договорам, говорилось, что Фонд сплочения должен обеспечивать финансовую поддержку проектов, связанных с защитой окружающей среды и развитием трансъевропейских сетей в государствах-членах.

Фондом сплочения в основном пользовались четыре страны (Греция, Испания, Португалия и Ирландия) для ликвидации отставания в тех или иных областях экономики и социальной сферы. Возможности Фонда использовали для включения этих государств-членов в Экономический и валютный союз, приспособления их к требованиям финансовой дисциплины, принятой в ЕС. Наиболее успешно воспользовалась предоставленными возможностями Ирландия, которая достигла высоких темпов экономического и социального развития и сравнительно быстро превратилась из отсталого в передовое государство.

Но к числу получателей помощи относятся не только такие страны, как Греция, Португалия, Испания и Ирландия, но и отдельные регионы более развитых стран, испытывающие трудности развития. В числе таких регионов —

получателей помощи по линии Фонда сплочения — оказывались Корсика, пять немецких земель и территория Восточного Берлина, некоторые зоны Бельгии, Франции, а также малонаселенные регионы Швеции и Финляндии.

Диапазон мер в рамках оказания помощи менее благополучным регионам весьма широк: содействие развитию экономической инфраструктуры и прямые инвестиции в создание рабочих мест, помощь малым и средним предприятиям, развитие системы профессиональной подготовки, помощь развитию сельских регионов, создание транспортных сетей, организация туризма и т.д. Важной задачей признана помощь, направленная на реконверсию регионов, реконструкцию неблагополучных городских зон. В связи с кризисным положением в области занятости особые усилия было решено направить на борьбу против безработицы, на помощь тем, кому угрожает опасность быть исключенным из рынка труда.

В целом реформы 90-х годов должны были обеспечить стратегический подход к решению приоритетных проблем, стоящих в это время перед Сообществом.

В качестве других новых моментов, предусмотренных реформами, можно упомянуть внесение корректировки в задачи, стоящие перед Структурными фондами. Например, было принято специальное решение по *Европейскому социальному фонду* «О деятельности ЕСФ в области борьбы против долгосрочной безработицы и за включение в профессиональную жизнь молодежи».

Среди Структурных фондов, работающих в области социальной политики, Европейский социальный фонд играет наиболее заметную роль. Иногда его даже упрекают в том, что он является монополистом в проведении в жизнь социального аспекта структурной политики Сообщества.

Европейский социальный фонд (ЕСФ) был учрежден в 1961 году в соответствии со ст. 123 Римского договора. На том этапе его задачей было способствовать трудоустройству рабочих и увеличить их географическую и профессиональную мобильность в Сообществе и тем самым способствовать повышению уровня жизни.

Продуктивная работа Фонда в первые годы его существования объяснялась тем, что это были годы экономического процветания, и усилия ЕСФ охотно поддерживались правительствами государств-членов. Комиссия, на которую была возложена обязанность управлять Социальным фондом, справлялась со своими функциями. Созданный в соответствии со ст. 124 Договора специальный комитет, состоящий из представителей правительств, профсоюзов и организаций предпринимателей и возглавляемый одним из членов Комиссии, успешно помогал ей. По заявке члена Сообщества Фонд, действуя в рамках оговоренных правил, имел возможность покрывать 50% средств, выделяемых этим государством или какой-либо структурой, действующей от его имени, для того, чтобы обеспечить трудящимся новую работу путем профессионального переобучения или выплатить пособие в связи с переездом на новое место работы. Фонд участвовал также в расходах на пособия по безработице, связанной со структурной перестройкой или конверсией предприятий.

Однако уже в 70-е годы потребовались новые реформы Европейского социального фонда, чтобы он мог справляться со своими задачами в условиях ухудшившейся экономической конъюнктуры и растущей безработицы. Первая из таких реформ была осуществлена в 1971 году, за ней последовали реформы 1977, 1978, 1983, 1988 и 1993 годов. Целью этих изменений было достижение более тесного взаимодействия между Комиссией и властями национального, регионального и местного уровней, которые участвовали в работе Фондов. Ведь реформы коснулись не только Социального, но и других Структурных фондов Сообщества.

Что касается ЕСФ, то уже первая его реформа отразила новые интеграционные тенденции. Ее задачей было превратить Европейский социальный фонд в эффективный инструмент, с помощью которого коммунитарные институты действовали бы на рынке труда. Поэтому при определении приоритетных проектов для финансирования предпочтение отдавалось тем, что отбирались не по критериям, устанавливаемым государствами-членами, а по критериям, предлагаемым Сообществом. ЕСФ получил также возможность участвовать в финансировании частных предприятий.

Реформа 1977 года была направлена на то, чтобы сделать ЕСФ более гибким, избавиться от медлительности в принятии решений и их исполнении, а также на то, чтобы его деятельность концентрировалась больше на нуждах менее развитых регионов. В центре реформы 1978 года стояли проблемы молодежи. ЕСФ получил возможность материально поддержать безработную молодежь, помогать ей в получении профессиональной подготовки и трудоустройстве.

К реформе 1983 года привели последствия экономического кризиса 70-х годов и необходимость усилить борьбу против массовой безработицы. ЕСФ неоднократно подвергался критике со стороны коммунитарных институтов, в частности Европарламента. Его упрекали в недостаточной адаптации к рынку труда, отсутствии четкой ориентации и т.д. Тем не менее ЕСФ продолжали рассматривать как основной инструмент социальной политики Сообщества. Однако такой подход вряд ли можно признать правомерным. Другие Структурные фонды также выполняли и выполняют важные задачи по социальной защите тех или иных категорий населения, дополняя и делая более эффективными усилия ЕСФ.

Специальный регламент 2084/93<sup>57</sup> о деятельности Социального фонда был принят 20 июля 1993 года. В задачу ЕСФ были включены меры по предупреждению безработицы, что является следствием усиления работы по адаптации трудящихся к переменам в промышленности и системах производства.

Деятельность ЕСФ в области образования и профессиональной подготовки была сориентирована на наиболее неблагополучные регионы Союза. Для ЕСФ было разработано несколько оперативных программ, в том числе связанных

<sup>57</sup> OJ L 193, 31.7.1993, p. 39–43.

с занятостью, а также определено его участие в национальных программах и различных инициативах ЕС.

Как отмечалось в документах ЕС (Доклад Комиссии о Хартии основных социальных прав трудящихся Сообщества и о Протоколе о социальной политике, приложенном к Договору, учреждающему Европейское сообщество (Брюссель, май 1995 года), вновь созданные и реформируемые коммунитарные структуры отражают более согласованный и стратегически обоснованный подход к развитию человеческих ресурсов и способствуют улучшению ситуации на рынке труда. ЕСФ вменялось использовать свои ресурсы в соответствии с приоритетами Сообщества для:

- обеспечения доступа к системам образования и начальной профессиональной подготовки, а также повышения их качества, особенно путем прогрессивного развития программ, гарантирующих образование и квалифицированную профессиональную подготовку молодежи, а также реализацию человеческого потенциала в области исследований, науки и технологий;
- повышения конкурентоспособности и предотвращения безработицы, содействия адаптации трудящихся к изменениям благодаря системному подходу к непрерывному обучению;
- улучшения перспектив трудоустройства лиц, подверженных риску долгосрочной безработицы и социального отторжения, с помощью «мостов интеграции», включающих широкий набор мер, способствующих профессиональной интеграции заинтересованных лиц. Особое внимание должно быть уделено учету местной специфики, расширению партнерских отношений на региональном и локальном уровнях, поддержке новых источников работы;
- обеспечения равных возможностей мужчинам и женщинам на рынке труда.

Цель реформирования ЕСФ — его переориентация на общеевропейские цели: создание сети активных национальных рынков труда для борьбы с безработицей, содействие социальной реадaptации (возвращению к профессиональной деятельности и обретению социального статуса), обеспечение равенства возможностей на всей территории ЕС для всех его граждан, содействие инновациям, предпринимательству и созданию новых рабочих мест.

Радикально новым элементом реформ стало введение в деятельность Фонда концепции «социального риска капитала». Это означало, что по меньшей мере 1% средств, выделяемых на каждую программу, будет через посреднические структуры в виде небольших грантов распределяться среди неправительственных организаций для проведения экспертиз, сбора сведений на местах, для преодоления бюрократических препон, которые возникают порой при реализации договорных программ и заключении контрактов.

Реформы ЕСФ показывают, насколько динамично стремятся работать его структуры и насколько гибко приспосабливаются к складывающейся ситуации. Кроме того, когда речь шла о занятости, имелось в виду, что ЕСФ призван сыграть

важную роль в деле установления новых связей между национальными планами действий в области занятости и соответствующей общеевропейской стратегией. Одновременно упрощалась схема работы Фонда, отчетливее становилась ориентация на развитие людских ресурсов, строго адресно реализовывалась система выплат.

На своей сессии, посвященной деятельности Структурных фондов (ноябрь 1997 года), Европарламент принял специальное решение о будущем Европейского социального фонда. В нем был сделан акцент на новые направления деятельности, в том числе на поддержку местных инициатив в области занятости, содействие развитию новых моделей организации рабочего времени и развитию профессионального обучения на региональном уровне. Рекомендовалось шире использовать контакты местных и региональных властей, а также возможности социальных партнеров.

Региональное направление деятельности было признано и остается до сих пор важнейшим направлением деятельности Структурных фондов. На это направляется 85% их финансовых ресурсов. Речь идет о развитии и структурном выравнивании регионов, отстающих в своем развитии, включая сельские зоны.

Под действие этих программ подпадает 26,6% населения Европейского Союза. Важное значение придается реконверсии зон, пострадавших в результате свертывания традиционных отраслей промышленности (ставших нерентабельными). Более четверти населения ЕС пользуются помощью программ такого типа. В этой области ЕСФ работает в тесном контакте с Европейским фондом регионального развития.

### *Инициативные программы ЕС*

9% финансовых ресурсов Европейского Союза (свыше 10 млрд евро) предназначены для поддержки *Инициативных программ* Сообщества. Они разрабатываются Комиссией в партнерстве с государствами-членами и ею же управляются. Акцент делается на решение конкретных задач в той или иной сфере деятельности ЕС и на возможность внесения инноваций в избранную область.

Право управления программами Комиссия получила в результате реформ 90-х годов и использует его для решения задач, имеющих особое значение на общеевропейском уровне. Интересен факт введения специальной статьи расходов на покрытие «социального риска капитала» (1% от средств каждой программы), что уже доказало свою полезность в деятельности Структурных фондов.

Основные направления деятельности инициативных программ были изложены в Зеленой книге, подготовленной Комиссией в 1993 году<sup>58</sup>. В настоящее время насчитывается 13 инициативных программ ЕС. Они предусматривают деятельность по следующим конкретным направлениям:

---

<sup>58</sup> OJ L 180 01.07.1994.

- содействие межрегиональному сотрудничеству, в частности, приграничных регионов ЕС с регионами третьих стран, включая межрегиональное планирование развития в таких областях, как энергетика, транспорт, охрана окружающей среды и пр. (программа INTERREG);
- развитие сельских зон с особым акцентом на охрану окружающей среды (программа LEADER);
- поддержка периферийных (заморских) территорий (программа REGIS);
- содействие профессиональной интеграции женщин, молодежи, инвалидов, престарелых, маргинальных слоев; усилия по решению проблемы занятости и развитию людских ресурсов. На эти задачи ориентирована программа «ЗАНЯТОСТЬ» (EMPLOYMENT) с четырьмя подпрограммами: NOW, YOUTH START, HORIZON, INCLUSION;
- содействие изменениям в промышленности: программы ADAPT и ADAPT-BIS (адаптация рабочей силы к меняющимся условиям производства); SME (содействие малому и среднему бизнесу, в первую очередь в неблагоприятных регионах); RESIDER (вывод из кризиса сталелитейной промышленности, в том числе путем освоения новых технологий); KONVER (перепрофилирование предприятий); RECHAR RETEX (помощь кризисным регионам угольной и текстильной промышленности);
- содействие городской политике: программа URBAN (реконструкция кризисных районов в городах, в том числе через обустройство, создание новых рабочих мест и нормальной среды обитания);
- целевые программы PESCA (реструктурирование рыболовства) и PEACE (содействие поддержанию мира в Ольстере)<sup>59</sup>.

Не все инициативные программы Сообщества можно отнести к числу чисто социальных, но каждая в той или иной степени затрагивает социальные аспекты интеграционного развития. Наиболее тесно связанными с социальной политикой ЕС являются программы: EMPLOYMENT (с четырьмя подпрограммами, адресованными разным социoproфессиональным группам) и ADAPT, направленные на обеспечение занятости.

Действия всех составных частей крупнейшей инициативной программы «ЗАНЯТОСТЬ» (EMPLOYMENT) направлены прежде всего на улучшение положения с занятостью — проблемы, не сходящей с повестки дня Сообщества, на совершенствование и координирование систем профессиональной подготовки и внедрение новаторских методов в этих областях.

Подпрограммы оказывают адресную помощь отдельным категориям населения: EMPLOYMENT NOW имеет гендерную направленность и призвана обеспечить равенство возможностей для мужчин и женщин в их профессиональной жизни. Помимо планов по профессиональной подготовке и переподготовке

---

<sup>59</sup> См. подробнее: Иванов И. Д. Европа регионов. — М., 1998. С. 106–133.

кадров она подразумевала меры по обеспечению доступа, в первую очередь женщинам, к перспективным рабочим местам и должностям, связанным с ответственностью.

Подпрограмма *EMPLOYMENT HORIZON* была направлена на то, чтобы облегчить доступ на рынок труда лицам, оказавшимся исключенными оттуда или подвергающимся риску потерять свой статус. В орбиту ее действий попадали инвалиды, лица, находящиеся в неблагоприятных жизненных условиях, так называемые группы риска.

Цель инициативной программы *ADAPT* заключалась в том, чтобы помогать адаптации трудящихся к изменениям и вызовам в экономике, оказывать помощь предприятиям в сохранении конкурентоспособности в новых условиях, обеспечивать профессиональную подготовку рабочей силы, отвечающую требованиям современного производства.

Инициативные программы ЕС постоянно корректируются в духе вызовов времени и, учитывая новшества, укрупняются и реструктурируются. Так, в программу *ADAPT* были включены дополнительные подпрограммы: *SME*, нацеленная на малый и средний бизнес; *STRADE* (укрепление технической базы малых и средних предприятий) и *TELEMATIC* (обеспечение предприятий услугами связи и телекоммуникаций).

Некоторые программы ЕС имеют трансграничную направленность, и в сферу их действия вписаны третьи страны. До своего вступления в ЕС возможностями программы международного сотрудничества *INTERREG-2* пользовались Польша, Чехия, Болгария, страны Балтии. Не исключалось участие в них сопредельных с ЕС регионов России (в данном случае — Северо-западный регион).

Практически все государства-члены, за некоторым исключением, на том или ином отрезке времени оказались задействованными в программах с учетом уровня их экономического и социального развития. Так, вне программ *ADAPT* и *EMPLOYMENT* остался только Люксембург, а *RECHAR* — Австрия, Дания, Финляндия.

Следует упомянуть также о специальных программах Европейского Союза — «*ФАРЕ*» (*PHARE*) и «*ТАСИС*» (*TACIS*). «*ФАРЕ*» — программа технической помощи для стран Центральной и Восточной Европы и стран Балтии — сыграла заметную роль в подготовке этих стран к вступлению в ЕС.

Программа «*ТАСИС*» была аналогичной программой для стран СНГ и Монголии. Причем до 40% средств «*ТАСИС*» были зарезервированы за Россией.

В основном деятельность этих программ касалась областей информации, консультаций, экспертизы и т.д. В 2003 году программа «*ТАСИС*» была переименована в *Программу сотрудничества*, и сейчас кроме России реализуется еще в 12 странах Восточной Европы и Средней Азии (Армения, Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Монголия, Таджикистан,

Туркмения, Украина и Узбекистан). Россия остается по сегодняшний день крупнейшим бенефициаром программы. С 1991 года на реализацию программы выделено около 3 млрд евро. Сам ЕС рассматривает Программу сотрудничества как «инициативу по предоставлению содействия на безвозмездной основе с целью поддержки перехода к рыночной экономике, развития демократии и установления верховенства закона».

Руководство Программой осуществляет Представительство Европейской комиссии в России, функционирует она в 56 регионах страны, уже реализовано более 1700 проектов.

Россия подпадает также под действие программы «*Европейская инициатива в области демократии и прав человека*». Она была начата Европейской комиссией в 1994 году по инициативе Европарламента и «оказывает поддержку в области прав человека, развития гражданского общества и демократии», предоставляя пакет грантов для неправительственных организаций. В России ею профинансировано свыше 170 проектов. Среди них: мониторинг соблюдения прав человека в России; демократизация СМИ; усиление подотчетности органов управления обществу; защита прав этнических меньшинств; обеспечение доступа малочисленных коренных народов к образованию; поддержка кампаний против расизма. Правда, отдача от всех этих проектов российской стороной ни разу не просчитывалась.

Действует в России и *Бюро Европейской комиссии по гуманитарной помощи* (ЕЧНО). Начиная с 1992 года, оно по всему миру оказывает помощь миллионам людей, пострадавшим в ходе конфликтов или от стихийных бедствий. На эти цели ежегодно выделяется от 600 млн евро и более из бюджета ЕС. В сочетании с помощью, предоставляемой отдельными государствами-членами, такая деятельность делает Европейский Союз крупнейшим донором гуманитарной помощи в мире. Так, в России размер помощи, выделенной через ЕЧНО населению Чечни и соседних республик Ингушетии и Дагестана с начала 1999 года, превысил 145 млн евро.

Несмотря на безусловную пользу, во взаимоотношениях России с программами ЕС не все проходит гладко, иногда возникают взаимные претензии, порой мешают бюрократические процедуры, которыми сопровождается помощь, не всегда удается добиться взаимопонимания.

Среди инструментов, с помощью которых ЕС работает в социальной сфере, следует упомянуть и так называемые *Программы коммунитарного действия*. Они финансируются по специальным бюджетным статьям и нацелены на конкретные проблемы или обращены к отдельным категориям населения.

Многие из этих программ относятся непосредственно к сфере социальной политики ЕС, касаются образования, профессиональной подготовки, помощи по созданию новых рабочих мест, проблем недискриминации женщин, инвалидов и социально обездоленных.

Крупнейшей из коммунитарных программ является программа «Леонардо да Винчи». Ее главной целью было собрать воедино и упорядочить все программы, так или иначе связанные с профессиональной подготовкой, акцентируя внимание на тех аспектах деятельности, которые признаются перспективными и требуют координации на общеевропейском уровне. Программа «Леонардо да Винчи» явилась продолжением программ COMETT — сотрудничество между университетами и предприятиями в области применения новых технологий; EUROTECHNET — внедрение инноваций, являющихся результатом технологических изменений, в системы профессиональной подготовки; FORCE — развитие сети непрерывной профессиональной подготовки; PETRA — профессиональное обучение молодежи и подготовка ее к активной профессиональной жизни; LINGVA — распространение изучения иностранных языков.

Программа особое внимание уделяла задаче построения единого европейского пространства в области получения образования и профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и переподготовки на протяжении всей трудовой жизни в соответствии с требованиями времени и с учетом достижений науки и техники.

В рамках программы «Леонардо да Винчи» нашли свое место коммунитарные меры, то есть те, что необходимо было проводить в жизнь, и те, что оказывались эффективными только на уровне Сообщества. Они осуществлялись при непосредственном участии институтов ЕС. Среди таких мер можно назвать реализацию пилотных проектов транснационального уровня, связанных с созданием транснациональных программ перемещения и обмена молодежью через системы начального и продвинутого профессионального обучения. В орбиты, связанные с мобильностью, включались также молодые рабочие и преподаватели.

Пилотные проекты подобного рода охватывали, кроме того, область обменов и взаимодействия университетов и предприятий, национальных систем профессиональной подготовки. Особое внимание обращалось на содействие использованию и внедрению инноваций в системы профессиональной подготовки. Именно на уровне Сообщества наиболее действенными оказывались возможности информационных сетей и организация сотрудничества между государствами-членами.

Можно выделить три основных направления деятельности: в области высшего образования — через создание европейских университетских сетей и применение принципа мобильности студентов с помощью предоставления им стипендий; в области среднего образования — путем кооперации между школьными учреждениями и особо — через организацию обучения специальных категорий детей (цыган, рабочих — мигрантов и др.). Особенно интенсифицировалась работа в отношении детей иммигрантов ввиду обострения проблемы миграции на территории ЕС.

Большое значение придается также подготовке преподавательского состава, изучению и распространению иностранных языков с использованием новейших методов обучения и средств телекоммуникаций.

Можно с полным основанием утверждать, что деятельность Сообщества через программу «Леонардо да Винчи» заложила фундамент единого образовательного пространства Европейского Союза. Особое значение имело то, что программа «Леонардо да Винчи» была в перспективе нацелена на расширение международного сотрудничества в области, о которой идет речь. Именно поэтому с момента ее создания она была открыта не только для государств-членов, но и для стран Центральной и Восточной Европы, стран, входящих в Европейскую ассоциацию свободной торговли, а также Мальты и Кипра еще до их вступления в ЕС.

Действия, направленные на соединение усилий в области решения проблем социальной политики, в частности в сфере образования и профессиональной подготовки, получают все большее развитие. Объектами, которые намереваются вовлечь в единое образовательное пространство, становятся не только государства — члены ЕС и страны-кандидаты. Болонскую декларацию 1999 года, предполагающую создание общеевропейского образовательного пространства, подписала и Россия. Сейчас усиленно дебатированы вопросы, связанные с взаимным признанием дипломов, свободным движением студентов и преподавателей.

Программа «СОКРАТ», имеющая своей юридической базой ст. 126–127 Договора об учреждении Сообщества, также занимается контролем над улучшением качества образования в Европейском Союзе, координацией деятельности государств-членов в этой области, но, не ограничиваясь содействием в организации систем национального образования, охватывает культурную и лингвистическую сферы. Через программу «СОКРАТ» Сообщество реализует сотрудничество с третьими странами и международными организациями (Совет Европы и ЮНЕСКО) в области образования.

Следует отметить, что действия Сообщества в сфере образования получают закрепление и законную силу через принятие официальных юридических документов. Так, например, была принята Директива о взаимном признании дипломов на территории ЕС.

Реализация коммунитарных программ осуществляется под непосредственным руководством институтов Сообщества. Но не всегда они носят общезначимый характер и иногда отражают индивидуальные интересы отдельных государств-членов, особенно если у их представителей есть возможность лоббировать эти интересы в руководящих органах Евросоюза.

В ходе выполнения программ институты Сообщества нередко сталкиваются с трудностями, обусловленными несовершенством рабочего механизма. Практическое выделение средств из-за бюрократических процедур регулярно

отстает от плана ассигнований. Нецелевые затраты и нарушения наблюдались в деятельности каждого из Структурных фондов. Проверки контрольных органов (Европейской комиссии и Счетной палаты) показали, что нарушения стали хроническими.

Анализируя деятельность Сообщества через коммунитарные программы, можно прийти к выводу, что они охватывают многие аспекты социального измерения и представляют особый интерес для новых членов ЕС — стран Юго-Восточной Европы, помогая в решении самых острых социальных проблем.

### *Новые социальные технологии*

При воплощении в жизнь программ коммунитарных действий широкое распространение получило использование европейских информационных сетей и систем обмена информацией. На всех уровнях — от локального до регионального и общеевропейского — создаются специальные базы данных. Это обеспечивается использованием возможностей информационного общества, техническими достижениями и инновациями. Для решения проблемы занятости и регулирования движения потоков рабочей силы (в свете реализации принципа свободы движения) еще в 1994 году была создана *Европейская служба занятости* (EURES). Тем самым в масштабах Евросоюза был оформлен эффективный механизм обмена информацией о спросе и предложениях на рынке труда, об условиях найма. С помощью EURES проводится систематизация данных о предлагаемых и заполняемых с ее помощью вакансиях, осуществляется развитие транснационального сотрудничества между национальными системами занятости.

EURES призвана действовать как агентство по занятости на европейском уровне, заниматься мониторингом, сбором и предоставлением информации, консультациями, размещением лиц, нуждающихся в работе, или, наоборот, занимающихся поисками нужной рабочей силы. Одновременно она выступает как форум, оперативно рассматривающий любой вопрос, связанный с занятостью в Европе. Сейчас EURES — это кооперированная сеть, организующая сотрудничество государственных служб занятости всех регионов ЕС и других региональных, национальных и международных структур, работающих в области занятости.

Оперативная ветвь EURES представлена 400 евросоветниками, прошедшими специальную подготовку. Любой гражданин ЕС, нуждающийся в работе, получает информацию о вакантных рабочих местах в любой стране по выбору. Фирмы, заинтересованные в подборе персонала за пределами национальной территории, могут получить доступ к информации о кандидатах, готовых к смене места жительства, а также распространить через EURES свою информацию о наличии вакансий. Другими словами, для трудящихся это инструмент, позволяющий использовать право на перемещение при трудоустройстве, а для

предприятий — источник информации и средство отбирать подходящую рабочую силу. В рамках EURES созданы специфические структуры, имеющие дело, например, с трудящимися, работа которых требует постоянного пересечения национальных границ — ACROSS-EURES.

Такая система позволяет использовать огромный потенциал европейского рынка труда и получать качественную информацию о вакантных местах, а также возможность найма на международном уровне. При этом упрощается процесс транснационального найма, ликвидируются существующие на рынке труда структурные барьеры, на коммунитарном уровне оказывается помощь в обеспечении работой в соответствии с профессиональной квалификацией и запросами.

Хотя по Амстердамскому договору 1997 года каждое государство — член ЕС сохраняло за собой право осуществлять собственную политику занятости, Евросоюзу на Люксембургском саммите 1998 года удалось добиться принятия общей стратегии занятости. И сейчас в рамках так называемого Люксембургского процесса все национальные планы борьбы за занятость в обязательном порядке ежегодно представляются в руководящие органы Сообщества и согласовываются с общей стратегией.

Теперь они органично вписываются в русло скоординированной общеевропейской стратегии, предполагающей тесное взаимодействие государств-членов в социальной и экономической сфере. Такая стратегия была разработана Европейской комиссией с помощью Экономического и социального комитета, Комитета по занятости, Комитета регионов с привлечением социальных партнеров, в том числе профсоюзов. За соответствием национальных планов общей стратегии следят европейские институты, наделенные полномочиями и имеющие право налагать на нарушителей санкции. Было принято специальное решение, предусматривающее многосторонний контроль за выполнением всего этого.

Решения Лиссабонского саммита 2000 года, обсудившего цель превращения экономики ЕС в «экономику, основанную на знаниях» и подчеркнувшего еще раз значение образования и профессиональной подготовки, соответствующих требованиям XXI века, позволяют и далее совершенствовать политику ЕС в области занятости и социального развития в целом.

Эти вопросы были подробно изложены в соответствующем разделе предложенной европейцам, но отвергнутой конституции, где прямо говорилось, что ЕС и государства-члены стремятся «выработать скоординированную стратегию в области занятости и особенно в том, что касается развития квалифицированной, подготовленной и способной легко адаптироваться рабочей силы, а также рынков труда, способных быстро реагировать на эволюцию экономики» (раздел 1, гл. 7. ч. III). Практически в той же формулировке эта мысль нашла отражение в Договоре о реформе.

В текст нового Договора, как и ранее в текст Ниццкого договора 2001 года, были включены вопросы о социальной защите трудящихся в связи с реализацией принципа свободы движения и координации политики в сфере социального обеспечения. На территории ЕС установлены единые технические нормы и правила действия систем социального обеспечения трудящихся и членов их семей, переезжающих в другие государства в связи со сменой работы. Это касается пособий по болезни, старости, инвалидности, беременности, семейных пособий и пр.

Для регулирования этих проблем в ЕС создана транснациональная телематическая система, предназначенная для связи между структурами, работающими в области социального обеспечения всех государств-членов, — *TESS*. При миграции граждан Евросоюза в базу данных заносится информация, касающаяся их статуса и социальных льгот в обеих странах. Данные идут в компетентные органы, упрощая оформление. Задача *TESS* — сгруппировать все социальные данные на общеевропейском уровне. Через несколько лет каждый работающий житель ЕС будет иметь в своем распоряжении досье, где собрана вся информация, касающаяся его места в системе социальной защиты, прав и полагающихся ему льгот. Это досье должно постоянно пополняться путем получения сведений от предприятия, использующего рабочую силу, и быть доступным всем структурам социальной защиты. Через единую сеть данные передаются из одной страны в другую. Каждому гарантирована информация о его правах, где бы он ни обосновался. К концу трудовой деятельности право граждан на пенсионное обеспечение будет осуществляться с учетом всех видов деятельности во всех странах, где они работали. Реализация проекта *TESS* и его развитие — серьезный вклад в дело координации социальной политики и превращения ее в общую политику Сообщества.

Взаимодействие различных инструментов социальной политики ЕС, организация сотрудничества по вертикали, на всех уровнях позволяют говорить о попытке создания новой модели единого эффективного механизма. Однако далеко не всегда отдельные детали этого механизма срабатывают так, как хотелось бы руководящим органам Сообщества. Зачастую приходится преодолевать, как уже отмечалось, бюрократические барьеры, национальную ограниченность, предпринимаются попытки не открывать достижения своих систем образования и социальной защиты для партнеров из других государств-членов, не говоря уже о представителях третьих стран или иммигрантах.

Тем не менее основа для структурного оформления социального пространства на территории Европейского Союза существует, и взаимодействие отдельных частей механизма набирает темп. Коммунитарные институты социальной политики работают достаточно эффективно и позволяют усовершенствовать механизм, обеспечивающий процесс построения единого социального пространства ЕС.

## ГЛАВА III

### СТРОИТЕЛЬСТВО ЕДИНОГО СОЦИАЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА

#### 3.1. Ликвидация региональных дисбалансов в социальной области

Процесс европейской интеграции за более чем полвека заметно эволюционировал как вглубь, так и вширь. Эта успешная эволюция позволила по-новому рассматривать многие жизненно важные для Евросоюза проблемы, такие, например, как строительство общеевропейского экономического и социального пространства. Если формирование единого экономического пространства на территории Европейского Союза успешно завершено, создан единый внутренний рынок, постоянно расширяется зона евро, то есть финансовое пространство, то при строительстве общего социального пространства Европейский Союз еще сталкивается с серьезными трудностями, несмотря на несомненные достижения в социальной сфере и высокий уровень жизни населения.

Неслучайно ЕС вплотную занялся вопросами планирования процесса социальной интеграции, уяснив ее неразрывную связь с интеграцией экономической и прямую зависимость темпов и глубины последней от социального фактора. И если ранее, два–три десятилетия назад, речь шла скорее о гармонизации национальных законодательств в социальной области, выравнивании уровня экономического и социального развития, то в настоящее время множество новых факторов начали оказывать влияние на интеграционный процесс в целом и на его социальный аспект в частности.

Изменилась социальная структура общества, состав государств — членов Евросоюза, наполнение и сфера действий социальной политики стали иными. Наконец, нельзя недооценивать влияние и возможности информационного пространства, связавшего Европу, инновации, которые наблюдаются во всех сферах жизни общества, в том числе и социальной. Инновационное пространство предполагает правильное и стабильное соотношение между экономическим, научно-техническим и социальным потенциалом общества. Все его составные части в оптимальном варианте должны быть согласованы и работать как единый механизм. Только так будут гарантированы его четкость и результативность. Неслучайно Европейский Союз перешел к комплексному планированию и активно использует рамочные программы, обеспечивая устойчивую связь между экономическими, научными и образовательными структурами, применяя так называемые коммунитарные меры, то есть те, что оказываются эффективными лишь на уровне Сообщества. Среди таковых можно назвать уже упоминавшиеся

выше пилотные проекты транснационального уровня, связанные с созданием транснациональных программ перемещения рабочей силы и обмена ею через системы найма и профессионального обучения. Особое внимание уделяется использованию новых методов и внедрению инноваций в эти системы. Таким образом, очевидно, что и формирование европейского информационного, а также образовательного пространства на территории Евросоюза практически уже завершено.

С социальным пространством дело обстоит сложнее. Оно не только имеет мозаичное строение, каждая из частиц которого связана с различными составляющими жизни Сообщества, но и должно соответствовать новому содержанию социальной политики XXI века. Необходимо стало учитывать целый комплекс факторов, определяющих развитие общества на данном этапе. Речь идет, прежде всего, о возросшей роли людских ресурсов, а также о социально-политических и социально-психологических последствиях трансформаций в экономике. Для современной как социальной, так и экономической политики использование новейших технологий и возможностей коммуникационных сетей является важным координирующим и регулирующим фактором.

Раскрытие потенциала человеческого капитала и обеспечение ему условий для успешной деятельности — прямая обязанность социальной политики. Проведение по-настоящему эффективной социальной политики возможно лишь на хорошо организованном, обеспечивающем стабильность и благоприятный климат социальном пространстве.

Социальная политика напрямую связана с социальной структурой общества, поскольку в любом государстве все слои и группы общества в ходе его развития и совершенствования стремятся обеспечить свои интересы и благосостояние, будучи вынужденными взаимодействовать друг с другом и прибегая, например, к такому действенному инструменту, как социальное партнерство.

Безусловно, предполагается и наличие социального законодательства, которое не только гарантирует гражданам защиту их социальных и демократических прав, но и фиксирует их обязанности. Обозначаются они через документы, касающиеся социальной ответственности государства (или коммунитарных институтов), бизнеса, неправительственных организаций (профсоюзов, ассоциаций) и отдельных граждан.

В настоящее время можно констатировать, что ЕС приступил к построению единого социального пространства, на котором людские ресурсы, работая над умножением общественного богатства, чувствовали бы себя комфортно и имели бы необходимые условия для свободы действий и развития. Поэтому цель — построение единого социального пространства — при сегодняшнем уровне социальной интеграции на территории Европейского Союза вполне закономерна.

Итак, для создания единого социального пространства, обеспечивающего поступательное социальное и экономическое развитие, необходимы четко

обозначенная территория, действенные инструменты и методы проведения социальной политики, наличие юридической базы.

### **3.2. Национальный изоляционизм и метод открытой координации**

Национальные реформы социальной политики тесно связаны с общеевропейскими. Главной задачей стала необходимость ликвидировать разрыв между четко организованной экономической политикой Сообщества и наличествующими национальными особенностями социальной политики, оставленной в компетенции государств-членов.

Европа намерена строить новую модель управления социальной защитой, прибегнув к координации и совместной деятельности общеевропейских структур и национальных правительств. Для этого предлагается использовать метод открытой координации. Учитывая трудности, с которыми столкнулся Европейский Союз в попытках гармонизации национальных законодательств, метод открытой координации опирается на обмен идеями и опытом, предлагает сообща определить принципы действий и найти пути реализации новой политики социальной защиты, чтобы противостоять вызовам времени, с которыми сталкиваются все государства.

Перед лицом необходимости увеличения социальных расходов и неспособности государств их нести европейские институты, в частности Генеральный директорат по экономике и финансам Европейской комиссии и Экономический и социальный комитет, поддержали структурные реформы в социальной области, особенно те, что касались изменения форм финансирования. Когда речь пошла о приватизации пенсионных систем и здравоохранения, этих двух наиболее болезненных секторов социальной защиты, экономические акторы в лице предпринимателей и финансовых структур выразили готовность вынести на европейский уровень систему частной социальной защиты. Однако их социальные партнеры, а также Генеральный директорат по делам занятости, социальной политики и равенству возможностей Европейской комиссии, забили тревогу. По их мнению, в таком случае роль государства становится фикцией, а европейские экономические акторы, претендующие на то, чтобы распоряжаться и социальной политикой, не смогут гарантировать социальную справедливость, а будут искать прежде всего собственную выгоду. Именно поэтому по инициативе правительства Португалии в 2000 году метод открытой координации было решено распространить на некоторые социальные области. Например, предполагалось, что нормы, вводимые в ходе национальных пенсионных реформ, будут определяться на европейском уровне. Государства-члены дали свое согласие на это, исходя из нового экономического и политического контекста. Однако создание единого экономического и валютного пространства ограничило автономию государств-членов, а расширение Сообщества за счет

стран Центральной и Восточной Европы вызвало их беспокойство насчет сохранения достижений своих собственных систем социальной защиты.

Метод открытой координации позволяет закрепить определенный уровень социальной защиты. Он зафиксировал ее минимальные нормы, одновременно предоставив государствам свободу действий в методах достижения поставленных стратегических задач и формах финансирования социальной сферы.

В соответствии с методом открытой координации стала решаться и другая острая для европейцев проблема — занятость. В 1997 году на Люксембургском саммите была принята стратегия занятости на коммунитарном уровне. Она предусматривала согласование национальных стратегий с общеевропейской, основные направления которой и были определены.

По итогам ежегодных отчетных докладов, которые государства-члены обязаны представлять в Совет и Комиссию и где были отражены результаты выполнения Национальных планов действий в области занятости, Комитет по занятости и представители рынка труда определяют соответствие Национальных планов общей стратегии. Ими же оцениваются меры, принятые государствами для достижения поставленных целей.

В области социальной защиты первым этапом координации стали две Рекомендации Совета ЕС (1992 год). Первая касалась определения общих целей социальной защиты в государствах-членах, а вторая устанавливала общие критерии уровня минимальных доходов. Эти документы еще раз доказывали, что государства оказываются перед лицом сходных проблем.

В 1995 году Комиссия представила Совету ЕС сообщение «Модернизировать и улучшить систему социальной защиты в Европейском Союзе»<sup>60</sup>. Специально созданная группа экспертов высокого уровня подготовила доклад на эту тему, который был заслушан и положительно оценен на саммите в г. Ницца в 2000 году, а в Ниццком договоре 2001 года ст. 144 было закреплено создание Комитета по социальной защите.

Определенные результаты имеются и в области пенсионного обеспечения. Европейскими институтами совместно с государствами-членами выработаны основные направления стратегии в этой области. Первое имеет целью поднять уровень занятости и тесно связано со стратегией в области занятости. Для достижения целей данной стратегии признано необходимым довести средний уровень общей занятости до 70% к 2010 году, а уровень занятости женщин до — 60%. Уровень занятости трудящихся старшего возраста (от 60 до 64 лет), который сегодня равен 32%, к 2010 году предполагалось довести до 50%.

Второе направление касалось управления финансированием. Во всех странах пенсии составляют значительную часть бюджетных расходов. На саммите в Барселоне (2002 год) 15 государств-членов обязались принять меры для того,

---

<sup>60</sup> COM (997) 102.

чтобы сохранить жизнеобеспечение пенсионеров, ликвидировать дефициты пенсионных бюджетов и создать специальные фонды для финансирования пенсионных систем в период 2020–2030 годов, когда из-за демографической ситуации потребуются дополнительные резервы.

Третье направление нацелено на то, чтобы сдвинуть границу между распределением и капитализацией в области пенсионного обеспечения (в пользу последней), перейти от программ предоставления пособий к планам управления социальными взносами и увеличить возраст выхода на пенсию. На саммите в Лейкене (2001 год) были сформулированы 11 задач, которые предстояло решить в ходе пенсионных реформ. Государства-члены обязались руководствоваться ими в ходе проведения своих реформ.

В конкретной реализации метода открытой координации задействованы представители Комиссии, государств-членов, социальные партнеры и представители гражданского общества. Комиссия выполняет роль координатора: представляет предложения по основным направлениям деятельности, по определению индикаторов и критериев совместно с Комитетом по социальной защите и Комитетом по занятости. Она же организует обмен опытом и успешной практикой, помогает в подготовке национальных докладов, готовит итоговые документы, осуществляет контроль, привлекая к своей деятельности государства-члены и социальных партнеров. Особое внимание уделяется вовлечению в процесс представителей гражданского общества, что соответствует традициям открытости и демократии.

Со времени саммита в Лиссабоне (2000 год) метод открытой координации был разработан более тщательно и распространен на область борьбы с бедностью и социальным отторжением, а также на сферу пенсионного обеспечения. Вероятно, в ближайшее время он будет использоваться и в других секторах, где компетенции Сообщества еще недостаточны, например в сфере здравоохранения, образования, научных исследований, иммиграции.

### **3.3. Мигранты в социальной жизни Европы**

Глобализация, последствия которой проявляются практически во всех сферах современной жизни, заставляет все большее количество проблем осмысливать в международном измерении. К числу таких проблем относится и миграция населения.

В докладе ООН (2005 год) «Миграция во взаимосвязанном мире. Новые направления деятельности» констатируется, что 3% населения планеты составляют международные мигранты, а совокупный доход от их работы в 2006 году составил около 300 млрд долларов.

Миграционные потоки пересекают Европу, оказывая растущее влияние на ситуацию как в регионах — источниках миграции, регионах, через которые эти потоки проходят, так и в местах, где мигранты оседают.

Состав этих потоков неоднороден, как и неодинаково их влияние на экономическую, политическую, социальную жизнь континента. Причины, вызывающие это явление, также разнообразны. Давление миграционных потоков на инфраструктуру и социальную ткань общества, открываемые ими возможности, как и порождаемые угрозы, относятся к числу наиболее сложных проблем, с которыми сталкивается современная Европа. Условия для сохранения социальной стабильности, проблемы профессиональной и социальной адаптации мигрантов, формирование регулируемых рынков труда требуют выработки обоснованной стратегии в области миграционной политики и создания механизмов управления миграционными потоками.

В условиях расширения международного сотрудничества все большее количество людей по разным причинам меняют место своей работы и проживания. Проблемы, связанные с миграцией, приходится решать практически каждой стране Европы. Одни это делают в качестве стран предложения, другие — спроса, третьи — транзита.

С передвижением масс людей, с циркуляцией капиталов, товаров и услуг не могут не считаться правительства и международные организации. Им приходится анализировать возможные последствия массовой миграции и разрабатывать свои варианты миграционной политики.

Начиная с 90-х годов прошлого века, иммиграция в развитые европейские страны стала выходить далеко за регулируемые пределы. В ряде случаев ее масштабы существенно превзошли реальные возможности принимающих стран. Проблема, однако, не исчерпывается ростом количественных показателей. Не менее важно и то, что в потоке новых иммигрантов существенно возросла доля выходцев из стран с преимущественно мусульманским населением, что ставит во всей остроте вопрос об их социальной адаптации в странах, где они намерены обосноваться. Ведь иммигранты зачастую являются носителями менталитета, системы ценностей и образа жизни, которые с большим трудом стыкуются с менталитетом, системой ценностей и образом жизни большинства коренного населения развитых стран.

Практика показала, насколько трудно для иммигрантов такого типа даже поверхностная адаптация к новым условиям жизни. В отличие от своих предшественников, новые иммигранты все чаще вовсе не стремятся слиться с окружением, овладеть в достаточной степени языком страны пребывания, принять ее обычаи, образ жизни, культуру, даже законы.

Объективно миграция несет в себе возможности дополнительного насыщения рынка труда рабочей силой, содержит потенциал решения демографических проблем. Неслучайно в Брюсселе в 2006 году состоялся первый форум по вопросам демографического будущего Европы, где прямо делалась ставка на внешнюю миграцию. По данным официальной статистики, уже сейчас в Берлине каждый второй ребенок рождается в семьях, где хотя бы один из родителей неевропейского происхождения.

Но наряду с положительными последствиями, как уже упоминалось выше, этот процесс содержит и опасные тенденции. Они связаны с трудностями управления и регулирования иммиграционными потоками, нарушением визовых режимов, наконец, с обострением криминальных моментов (нелегальная иммиграция, торговля людьми, теневая экономика, коррупция и пр.).

Помимо юридических и экономических аспектов во всей сложности проявилась проблема социальной адаптации мигрантов, даже легально осевших на территории европейских стран. Налицо обострение отношений с населением принимающих стран, этнорелигиозные конфликты, нарушение баланса социально-трудовых отношений на рынке труда и в местах массового проживания мигрантов. Все чаще говорят о столкновении цивилизаций.

В миграционных потоках, буквально захлестывающих Европу в последние десятилетия, есть не только легальные мигранты, перемещающиеся в соответствии с принципом свободы движения и имеющие правовое обеспечение (хотя нередко здесь присутствует фактор социального демпинга). Налицо массы беженцев, вынужденных переселенцев, нелегалов, обманутых посредниками, жертвы торговли людьми и организованной преступности. Торговля людьми превратилась в настоящую индустрию и стала предметом обеспокоенности в Европе. По данным ООН, ежегодный доход от торговли людьми составляет 10 млрд долларов.

Подобная ситуация не в последнюю очередь связана с открытием границ между Восточной и Западной Европой. Внесли свой вклад и события на Балканах. Не только сами эти регионы стали источником миграции. Через их территории проложен так называемый балканский маршрут из азиатских стран и бывших советских республик в Западную Европу. В переправке армии нелегальных мигрантов активно задействованы Македония, Босния, Герцеговина, Косово, Албания, Молдова. Болгария и Румыния стали крупными перевалочными узлами. Причины коренятся в том, что все это — бедные регионы, разоренные военными конфликтами, плюс издержки переходного периода, безработица, спрос Запада на нелегальный труд. Немалую роль играют слабость государственных систем и коррупция власти в странах предложения и спроса, а также относительная безнаказанность участников процесса и организаторов миграции.

Ярко высвечивается проблема несовершенства европейского законодательства в этом плане. Наибольшее применение нелегальной рабочей силы наблюдается в индустрии развлечений и теневой экономике.

Каков же состав живого товара, нелегально пересекающего границы европейских государств? Женщины — самая многочисленная и бесправная часть миграционных потоков. Они составляют 80% армии нелегалов. Нарушение их прав идет по всем параметрам: они находятся вне сферы действий систем социального обеспечения и здравоохранения, в полной зависимости от посредников (у них отбирают документы, начисляют долги за транспортировку, трудоустройство и пр.).

50% — несовершеннолетние, дети. ЮНИСЕФ считает, что торговля детьми «достигла масштабов эпидемии, рост которой вышел из-под контроля».

Мужчины вынуждены искать работу в более богатых странах и регионах, а потребность в неквалифицированной рабочей силе налицо в большинстве западноевропейских стран. Криминальные дельцы предлагают свою помощь в получении виз, перевозке, предоставлении рабочих мест и взамен накладывают обязательства возместить затраты по этой операции, как правило, завышенные. Мигранты годами отработывают долги. Большинство живет и работает в униженных условиях, подвергается жесткой эксплуатации и социальному отчуждению.

Трудно обозначить границу между торговлей людьми и нелегальной миграцией. Несмотря на массовость проблемы и степень ее влияния на международный рынок труда, до сих пор нет четкого представления о реальных масштабах и последствиях торговли мужской рабочей силой. Опирается можно лишь на эпизодическую информацию и разрозненные данные. Но даже если такие нелегальные работники и не относятся к числу типичных жертв торговли людьми, те, кто организует их вербовку, перевозку и устройство за границей, нарушают международное трудовое и иммиграционное законодательство, а также стандарты прав человека, охраны труда и социального обеспечения. Часто рабочую силу без их согласия, на основании договоренности между посредниками, перевозят как товар из страны в страну, туда, где в данный момент спрос выше.

Помимо нарушения прав человека и социального законодательства принимающих стран подобные действия имеют и другие серьезные последствия. Из-за уклонения от уплаты налогов теми, кто пользуется нелегальной рабочей силой, страдают бюджеты государства, растет уровень коррупции среди госчиновников, иммиграционных служащих, консульских работников, сотрудников бюро по трудоустройству, которые нередко за взятки оказывают помощь дельцам черного рынка.

Благодаря сложной и разветвленной системе посредничества лица, вовлеченные в этот бизнес на всех ступенях торговой цепочки, на практике редко несут наказание. По международному законодательству все они должны преследоваться в судебном порядке и к ним следует применять строгие карательные меры. Ответственность лежит также и на странах спроса. Ведомственная коррупция, получающая прибыль от нелегальной и даже легальной миграции, считается одной из самых серьезных проблем европейских стран.

Все эти государства — члены МОТ, подписавшие в свое время Конвенции МОТ о запрещении принудительного труда №29 и №105. В 2005 году МОТ был принят 4-летний План действий по организации правоприменительных, профилактических и реабилитационных программ в области торговли людьми.

ЕС пытается навести порядок в миграционной политике, стремясь к централизованному принятию решений. Однако меры по гармонизации национальных

законодательств не всегда удается реализовать, ведь они сказываются на бюджете региона, порождают угрозу социальной стабильности.

В контексте массовой миграции неизбежны изменения в этническом и культурном составе населения принимающих стран, что выводит проблему в область политики. Практика показывает, что иногда социальные конфликты проявляются даже в виде политического кризиса. Это показали, например, события 2005 года во Франции.

Опыт ЕС в области миграционной политики, несмотря на наличие ряда нерешенных проблем, может оказаться полезным и для России по целому ряду направлений. Например, проблема регулирования рынка труда и обеспечение социальной безопасности рабочей силы. Мигранты — самая уязвимая и наименее информированная часть рабочей силы.

Доступ к информации, умение работать с ней позволили бы упорядочить как предложение, так и спрос на рабочую силу, а также вооружить мигрантов знанием своих социальных прав. Создание таких информационных блоков, а также продуманные методы их распространения могут стать действенными инструментами для хотя бы частичного решения этих проблем.

Информационные сети позволят предварительно подготовить рабочие места, определить пути передвижения мигрантов. Правда, существует и другая проблема: часто последние не способны воспринимать современную информацию из-за низкого уровня образования, квалификации. Задача социальных структур и научных центров продумать и разработать доступные способы донесения информации, а властным структурам — ее широкого распространения.

Регионы должны иметь четкое представление о том, кто и в каких количествах им нужен, а будущие мигранты — знать, что им смогут предложить и на каких условиях.

Одна из новых проблем, которая выступает все явственнее, — это вопрос о качестве миграции. Он решается только в политических рамках и связан как с внутренней социально-экономической политикой государства, его законодательством, так и с образованием и уровнем культуры мигрантов, их менталитетом.

Ведь из вновь прибывающих мигрантов получают лояльные, способные адаптироваться в стране приема граждане лишь в том случае, если они готовы «играть по правилам», принять и соблюдать законы государства, на территории которого они находятся. Стремление сохранять свою идентичность, этническую и религиозную (особенно это касается выходцев из мусульманских стран), зачастую ведет к самоизоляции мигрантов в обществе, расколу его на группы, объединенные по принципу этнической и религиозной общности, порождает мотивы для конфликтов.

Правительства принимающих стран вынуждены принимать меры по охране социальных достижений, обеспечению прав своих граждан и одновременно

справляться со сложной ситуацией, вызванной массовым притоком иммигрантов, в том числе и нелегальных. Это целый комплекс проблем, требующий достижения баланса между потребностями экономики, приверженностью демократическим принципам организации общества, защитой интересов коренных граждан и обеспечением прав иммигрантов: социальных, культурных, экономических, политических.

Адаптация иммигрантов к реалиям стран, где они оседают, причем речь идет не только об их первом поколении, возможность их интеграции в обществе остается нерешенной проблемой для большинства принимающих стран ЕС. Ведущие европейские государства в соответствии со своими политическими традициями и стремлением учесть возможности и потребности иммигрантов создают свои национальные модели социальной интеграции.

Так, во Франции создано Министерство по делам иммиграции, интеграции и национальной идентичности. В Германии в 2005 году Сенатом принят закон о бесплатном обучении немецкому языку и т.д. Но, несмотря на усилия государственных структур и принятие специальных программ социальной и культурной интеграции, результаты далеки от ожидаемых.

Главная трудность заключается в наличии глубокого разрыва в уровне образования, качества жизни, оплате труда между странами предложения и странами спроса. Видимо, начальными ступенями решения проблем миграционной политики должны стать мониторинг вопроса, создание базы данных, использование возможностей информационного общества, выработка долгосрочной стратегии миграционной политики, совершенствование социального законодательства и гармонизация национальных законодательств в этой сфере.

Однако ситуация затруднена международной обстановкой, непосредственно связанной с определенными видами миграции, в первую очередь нелегальной. Угроза терроризма заставляет Европу искать способы обеспечения собственной безопасности. Это повсеместно ведет к ужесточению правил приема иммигрантов, дополнительному контролю над их составом, введению квот приема, практике «выборочной» миграции. Проблема ограничения иммиграции в разных формах присутствует в государственных специальных программах в Италии, Бельгии, Швеции и других странах. Во Франции 30% рабочих мест полностью или частично закрыты для иностранцев (госслужба, почта, авиация, юриспруденция).

Все более очевидным становится факт, что решение проблемы лежит в русле глобальной и международной политики, соединения усилий всех европейских стран и создания общей миграционной политики, учитывающей интересы как стран — источников миграции, так и принимающих государств. Такая политика должна быть закреплена в международных документах и национальных законодательствах, где получили бы отражение согласованные юридические нормы и правила приема и обустройства мигрантов.

Нельзя не учитывать и тот факт, что наиболее продвинутые представители мигрантов выражают намерение полноправно участвовать в жизни принимающих их стран, получить допуск к участию в выборах на всех уровнях, вносить свой вклад в социально-экономическое развитие. В противовес группам, которые порождают конфликты, демонстративно дистанцируясь от правил и уклада жизни принимающих государств, настаивая на религиозной обособленности и праве пользоваться лишь плодами благосостояния, они выдвигают лозунги законопослушания, уважения к принимающим странам, сближения с коренным населением. Именно с таких позиций выступают Федерация мусульман Европы и некоторые национальные общины. Эти идеи сформулированы в принятой в 2007 году Хартии мусульман Европы.

Со своей стороны Европейский Союз демонстрирует готовность к диалогу с такими силами. Об этом свидетельствует состоявшийся в январе 2008 года в Мадриде форум «Альянс цивилизаций», организованный по инициативе Испании и Турции.

Таким образом, перед современной Европой стоит сложная, но требующая незамедлительного решения задача глубокого всестороннего анализа ситуации и выработки надлежащей скоординированной стратегии в области миграционной политики.

### *3.3.1. Модели интеграции мигрантов в государствах ЕС*

В настоящее время не существует единого общепринятого определения понятия интеграции мигрантов. Однако абсолютное большинство экспертов сходится во мнении, что интеграция — это процесс, в результате которого новые члены общества начинают принимать активное участие в социальной, экономической, культурной и политической жизни. Как нет единого определения интеграции, так и нет какой-либо одной наиболее предпочитаемой стратегии интеграции, и поэтому различные страны мира подходят к решению данной задачи с учетом собственных культурно-исторических и общественно-политических особенностей. Однако в самом широком смысле все существующие стратегии интеграции можно разделить на три крупные группы — это стратегии мультикультуризма, ассимиляции и сегрегации. Классическими примерами стран с мультикультурной стратегией интеграции иммигрантов являются Соединенные Штаты Америки, Австралия, Канада. В названных странах проводится четкое разграничение между понятиями «национальность» и «этничность», а национальная идентичность воспринимается как принадлежность к общности, динамизм которой связывается с ее культурным разнообразием. При этом группы иммигрантов как таковые в мультикультурных странах получают официальное признание, а их адаптация к странам-реципиентам рассматривается как перманентный процесс.

Стратегия ассимиляции, традиционно применяемая во Франции, базируется на республиканской модели общества, в соответствии с которой приемлемо

только такое поведение иностранцев, когда они принимают привычки, поведенческие и культурологические особенности страны приема, ориентируясь на общепринятые конституционные и другие политические нормы.

Третья стратегия интеграции — стратегия сегрегации, кардинально отличается как от стратегии мультикультуризма, так и от стратегии ассимиляции. Суть стратегии сегрегации заключается в максимальном сохранении культурной и этнической однородности стран иммиграции, то есть направлена на исключение интеграции в смысле создания каких-либо условий для иностранных граждан участвовать в жизни общества. Стратегия сегрегации характерна для Японии, к ней прибегали также страны Центральной и Восточной Европы в эпоху существования СЭВ (1949–1991 годы).

Каждая из вышеописанных стратегий имеет большое количество вариаций. Например, стратегия мультикультуризма варьируется в зависимости от приемлемого для страны въезда уровня культурного разнообразия, а также в зависимости от методов, используемых для интеграции мигрантов. Страны иногда образно сравнивают по признаку их терпимости к культурному разнообразию с салатницей, где каждый ингредиент сохраняет свои отличительные признаки, и с плавильным котлом, в котором все ингредиенты вместе образуют одну гомогенную массу.

Мультикультурные общества с большей готовностью реагируют на сложности, с которыми сталкиваются иммигранты при попытках принимать участие в социоэкономической жизни. Частью такого подхода является создание для неадаптировавшихся групп иммигрантов условий (в том числе материальных) для того, чтобы последние могли сохранять культурную самобытность.

Отличие от подобного подхода, общества с ассимиляционистскими взглядами вряд ли будут готовы признать особые права мигрантов как меньшинств. Тем более трудно представить, чтобы такие общества сами создавали условия для сохранения культурных особенностей иммигрантов. Как правило, поддержка предоставляется малоимущим или нуждающимся в помощи членам общества без особого учета их культурной специфики.

Самовосприятие общества является динамичным явлением, которое эволюционирует и меняется во времени под влиянием множества контекстуальных факторов и исторического опыта самого государства. Например, Франции в условиях усиления притока иммигрантов различной культурной и религиозной принадлежности не всегда удается эффективно применять традиционную ассимиляционистскую модель, вследствие чего она чаще прибегает к плюралистическому и мультикультурному инструментарию. И наоборот, США и Канада, принадлежащие к мультикультурной традиции, в последнее время урезают специальные программы в поддержку отдельных групп мигрантов в целях достижения большего сплочения общества. Обобщая две тенденции, можно утверждать, что различные традиции интеграции стремятся к некоей точке конвергенции.

Оторванные от привычной среды и социальных связей, большинство долгосрочных мигрантов испытывают ощущение тревоги в новых условиях. Мигранты нуждаются в твердых гарантиях безопасности, сохранения человеческого достоинства, реализации фундаментальных прав человека. Страны приема со своей стороны полностью вправе ожидать, что иммигранты будут понимать и уважать их законы и традиции. Интеграция, тем самым, является процессом взаимной адаптации поведенческих и культурологических моделей иммигрантов и обществ стран приема. Сложнейшим вопросом остается нахождение балансирующей точки между участием мигрантов в обществе и их участием в этнических и религиозных сообществах. Во всяком случае, опыт различных стратегий показывает, что необходимым условием для успешной интеграции мигрантов в общество стран приема является сохранение связей с базовым культурным контекстом.

*Британская модель* интеграции мигрантов характеризуется следующими отличительными особенностями:

- 1) в ответ на растущие ксенофобские настроения, царящие в британском обществе, еще в начале 60-х годов XX века в Великобритании начал складываться режим равенства народов (race equality regime). Из предположения, что обеспечение хороших отношений между иммигрантскими общинами возможно только в случае соблюдения в составе общества определенных этнических пропорций, был сделан вывод, что необходимо сдерживать приток в Великобританию отдельных групп мигрантов;
- 2) осознавая, что невозможно, да и ненужно превращать всех мигрантов в англичан, и учитывая, что сохранение культурного самосознания у мигрантов необходимо для балансирования интересов различных этнических и религиозных групп, уже с 60-х годов Великобритания отошла от концепции ассимиляции и примкнула к традиции регулирования отношений между отдельными группами людей в плюралистическом обществе.

В отличие от континентальных моделей, в фокусе британской политики интеграции мигрантов находится не то, каким образом приезжие могут вписаться в общество, а то, каким образом общество может обеспечить равное обращение и равное положение различных групп мигрантов. Такой подход получил название «модели отношений народов», так как базируется на понятии народа (race). В 1976 году был выпущен Закон «Об отношениях народов»<sup>61</sup>, в котором получили нормативное подкрепление принцип недискриминации по этническому признаку и принцип равных возможностей для всех членов британского общества.

Как уже отмечалось, британское законодательство об интеграции мигрантов направлено, в первую очередь, на регулирование положения не отдельных личностей, а групп лиц. Британская мультикультурная стратегия, однако, большей

---

<sup>61</sup> Текст закона доступен по адресу: <http://www.johnantell.co.uk/discriminationintrox.htm>

частью направлена на прагматичное управление общинами и на создание условий для их взаимодействия, нежели на гарантирование национальным меньшинствам особых прав<sup>62</sup>. Как и в американской модели, основными инструментами реализации данного подхода являются законы о недопущении дискриминации и законы о гарантировании равных прав, а также обеспечение полного доступа к гражданским и политическим правам. Одновременно защищается право иммигрантов на сохранение культурной самобытности.

Более того, в Закон «Об отношении народов» в недавнем времени были внесены поправки, в соответствии с которыми деятельность правоохранительных органов в настоящее время регулируется в том числе и этим законом с целью исключения случаев институциональной дискриминации.

В целом, в британской модели презюмируется, что социальное сплочение является результатом взаимодействия различных, но равных друг перед другом и перед законом общин, которые, сохраняя свои отличительные особенности, четко осознают взаимозависимость.

Слово «интеграция» в прошлом использовалось во французском языке в применении к французским колониям, где устанавливались французские законы. В 1974 году использование термина приобрело новое значение, когда по решению министра по вопросам иммиграции П. Дижо интеграционная политика стала применяться в отношении граждан третьих стран, которые остались жить во Франции после введения запрета на привлечение дополнительной рабочей силы из-за рубежа<sup>63</sup>. По сути, термином «интеграция» французы называли на новый лад старую концепцию ассимиляции, которая применялась в отношении итальянцев, португальцев, поляков и беженцев. Идеологическим ядром французской концепции ассимиляции выступало представление о культурно однородном населении Франции, разделяющем общие ценности (свобода, равенство, братство, справедливость, активное гражданство и демократия). В идеальном французском обществе требовалось также, чтобы практика языковой и религиозной самости не выходила за рамки частной жизни. Коллективное публичное выражение этнического самосознания было запрещено как нечто, противоречащее республиканской сути Франции, определяющейся по формуле «Одна и неделимая»<sup>64</sup>.

Во *французской модели* интеграции мигрантов особое место занимает институт гражданства, который рассматривается как единственный способ политической инклюзии. Гражданство во Франции долгое время ассоциировалось с национальностью. После Французской революции 1789 года гражданство

<sup>62</sup> Süßmuth R., Weidenfeld W. *Managing Integration: The European Union's responsibilities towards immigrants*. Bertelsmann Stiftung, 2005.

<sup>63</sup> Hargreaves A. *Immigration in Post-war France: A Documentary Anthology*. London: Routledge, 1987.

<sup>64</sup> Эти слова высечены на гербовой печати Французской Республики.

использовалось как способ оформления общественного договора между национальным государством и людьми, живущими в этом государстве, со всеми вытекающими из него правами и обязанностями для всех членов политической общности.

Во времена Третьей республики институт гражданства был окончательно связан с национальностью. В качестве платформы продвижения концепции национального гражданства служила система обязательного, бесплатного и светского школьного образования, а также система всеобщей воинской повинности.

Ассоциации мигрантов во втором поколении в свою очередь пытались развить альтернативную концепцию гражданства, не зависящую от национальной принадлежности, направленную на участие в общественной жизни на местах всех, кто является частью локального сообщества. Во Франции проблема политического самоопределения граждан вытекает из того, что изначально в основу государственного строя были положены республиканские и универсальные ценности, инвариантные к культурным и этническим особенностям граждан. По общей формуле любой гражданин в равной мере является членом общества, если судить по таким критериям, как формальные права и обязанности граждан. Однако насколько формальное равенство гарантирует равенство возможностей и доступ к правам, а также право на коллективное выражение этих прав — вопрос открытый и до конца не решенный.

Проблема институциональной дискриминации тем самым актуальна не только для иммигрантов — граждан третьих стран, но и для мигрантов во втором и третьем поколении, являющихся к тому же французскими гражданами. Во франкоязычной литературе широко используется целый ряд терминов и определений, касающихся мигрантов во втором поколении: «проблемы поколений мигрантов», «франко-магрибы» и др. Подчеркнем, что само словосочетание «мигранты во втором поколении» — категория, содержащая внутренние противоречия. В частности, так называемые мигранты во втором поколении никогда не мигрировали (не совершали трансграничных переселений), а часто они еще и никогда не являлись гражданами третьих стран.

Франция сегодня стоит перед лицом другой сложной проблемы — проблемы исламизации. По самым скромным подсчетам, во Франции проживает до 4 млн мусульман<sup>65</sup>. Создать ислам с французским лицом<sup>66</sup> — так можно сформулировать задачу французского общества. Аналогичная задача стоит и перед британским обществом — создать ислам с английским лицом<sup>67</sup>. Между тем постоянное присутствие исламской тематики в общественной жизни воспринимается как показатель неэффективности интеграционной политики.

---

<sup>65</sup> По данным французского Национального института статистических и экономических исследований.

<sup>66</sup> См., например, статью «French Islam: A harder line in French Islam» // *The Economist*, 28.10.04

<sup>67</sup> См., например, статью «A very British Islam» // *Times*, 20.07.07.

С другой стороны, подавляющее большинство французских мусульман политически лояльно, что было доказано, например, во время пленения двух французских корреспондентов в Ираке в августе 2004 года. Для освобождения пленников захватчики требовали отменить запрет на ношение платков мусульманками, в ответ на что Французский совет представителей мусульманской веры обратился с призывом к своим единоверцам отпустить заложников и не затрагивать внутренние вопросы Франции.

Особенностью французской модели интеграции мигрантов является ее ориентированность на делегирование на локальный уровень полномочий по управлению коллективными самостями. В этом смысле Франция пока не готова присоединиться к тенденции, преобладающей в большинстве стран ЕС, строящих интеграционную политику на основе универсальных принципов недопущения дискриминации и мультикультуризма. Как бы то ни было, Франция преследует те же цели, что и все другие страны ЕС: добиться социальной сплоченности, активности граждан в политической и общественной жизни.

*Германия*, переживавшая фазу экономического бума в конце 50-х годов прошлого столетия, столкнулась с огромным дефицитом на рынке труда, единственным источником оперативного покрытия которого была привлеченная иностранная рабочая сила. С данной категорией работников заключались трудовые договоры с ограниченным сроком действия, в результате чего иностранные трудящиеся получили название «гастарбайтеры» (от немецкого *gast* — гость и *arbeiter* — работник). Ожидалось, что временные иностранные трудящиеся вернуться в страны происхождения после истечения срока трудового договора. Основным источником трудовых мигрантов были страны Южной и Юго-восточной Европы, а затем и Турция. Политика привлечения гастарбайтеров привела к возникновению массовых миграционных потоков. По оценкам экспертов, за время проведения политики привлечения иностранной рабочей силы в Германии побывало в общей совокупности около 20 млн трудовых мигрантов и членов их семей<sup>68</sup>.

Автоматизация ручного труда и растущая безработица в тех отраслях, где были преимущественно заняты иммигранты (железнодорожное дело, угледобыча, судостроение), привели к введению в 1973 году запрета<sup>69</sup> на прием на работу иностранных граждан. Несмотря на значительный отток мигрантов, их количество в Германии продолжало расти в основном за счет воссоединения семей, естественного прироста и притока беженцев. С тех пор численность мигрантов в Германии удвоилась и составляет в настоящее время 7,5 млн человек, или 9% населения. Еще порядка 1 млн иммигрантов прошли процедуру натурализации и в статистических данных отражаются по графе «иностранцы граждане».

<sup>68</sup> По данным сайта [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)

<sup>69</sup> Журнал *German Issues*, выпуск №21, 1998, с. 12 // Американский институт современных немецких исследований при Университете им. Дж. Хопкинса.

Политическая и социальная интеграция мигрантов не входила в состав иммиграционной модели Германии по привлечению гастарбайтеров хотя бы по той простой причине, что никогда не предполагалось, что иностранные работники останутся жить в Германии.

Следует отметить, что идеологические корни политики в отношении привлеченной рабочей силы лежат в традиции понимания нации как совокупности людей с общей этнической принадлежностью.

В доказательство данного утверждения приведем формулировку из Основного закона ФРГ<sup>70</sup> в редакции, действовавшей до объединения ее западной и восточной частей, в соответствии с которой иммигранты из немецких диаспор Восточной и Юго-Восточной Европы являются гражданами ФРГ и имеют право жить в ФРГ. Тем самым порядка 1,7 млн этнических немцев получили немецкое гражданство до объединения с Германской Демократической Республикой в 1990 году<sup>71</sup>.

В 1991 году был принят первый закон о гражданстве, ознаменовавший отход от концепции отделения иностранцев от немецкого общества. До того натурализация была возможна только в исключительных случаях и только по соображениям публичного интереса. Например, гражданство ФРГ присваивалось только выдающимся деятелям науки, искусства и спорта. Теперь же иностранцы могли обращаться с официальным запросом о натурализации после шестилетнего срока пребывания в Германии.

В результате падения коммунистических режимов в странах Восточной Европы новая волна мигрантов — этнических немцев хлынула в Германию. Всего из СССР и ЦВЕ в ФРГ переехали жить свыше 3 млн этнических немцев. А поскольку ни с идеологической точки зрения, ни с точки зрения конституционных норм возвращение этнических немцев на родину не квалифицировалось как миграция, нереалистичный лозунг «Германия не является страной для иммигрантов»<sup>72</sup> еще долго оставался политической догмой немецкой внутренней политики.

Тем временем проблемы безработицы, маргинализации и недостаточности языковой подготовки усугубляли положение новых членов общества. Плохое знание языка и неимение базовых образовательных сертификатов лишали широкие слои молодых мигрантов возможности карьерного роста. В конце 90-х годов эти и другие проблемы интеграции мигрантов были внесены в политическую повестку дня. В 1999 году по Закону «О гражданстве» был введен принцип *jus soli* (ст. 5), то есть автоматическая натурализация детей мигрантов, родившихся в Германии.

---

<sup>70</sup> Часть XI, ст. 116 Основного закона Федеративной Республики Германия.

<sup>71</sup> По данным сайта [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)

<sup>72</sup> См. статью «How Open to Immigrants Should Germany Be? An Uneasy Country's Debate Deepens» // The New-York Times, 13.05.01.

Важную роль в пересмотре интеграционной модели сыграли также публикации о демографической ситуации в Германии: проблема старения и падения рождаемости создавали реальную угрозу для будущего благополучия и стабильности системы социального обеспечения страны. В ответ на новую угрозу было предложено принять меры, стимулирующие приток мигрантов.

В 2001 году была создана комиссия во главе с бывшим председателем Парламента Германии с целью определить концептуальные и практические направления для разработки новой иммиграционной и интеграционной политики. В докладе, подготовленном комиссией, отмечалось, что для гарантирования стабильного развития Германии необходимо проведение организованной иммиграционной политики, ориентированной в первую очередь на нужды промышленности и демографии. В качестве примера в докладе рассматривался опыт США, Канады и Австралии. Предлагалось, в частности, сместить фокус иммиграционной политики на технических специалистов и представителей науки, которым одновременно с наймом на работу выдавалось бы разрешение на проживание со статусом долгосрочного резидента. В части интеграции мигрантов в докладе центральное место отводилось проблеме приобретения мигрантами языковых навыков. Также предлагалось организовать курсы по ознакомлению мигрантов с особенностями политической и социальной действительности Германии.

В целом доклад Суссмут вызвал положительные отклики со стороны широкой общественности и в политических кругах. Тем не менее в ходе политического противостояния между оппозицией и действующим правительством консенсус о практическом отражении рекомендаций в законодательстве не был найден. Основным доводом оппозиции, прибегая к которому она аргументировала необходимость ограничения миграции, был текущий высокий уровень безработицы. В итоге оппозиция наложила вето на закон об иммиграции.

*Скандинавские страны* являются относительно маленькими по размерам, но развитыми государствами, которым свойственны высокая степень культурной однородности и общественного консенсуса. Скандинавские общества отличаются такими качествами, как толерантность, открытость и интернационализм. С середины 40-х годов в скандинавских странах складывалась специфическая модель государства всеобщего благоденствия, основой которой является система государственной поддержки, доступная как гражданам, так и другим группам населения.

В скандинавских обществах благоденствия высока степень государственного регулирования, а также степень государственного вмешательства в частный сектор. Существенная часть национального дохода скандинавских стран перераспределяется через налоговую систему и систему социального обеспечения между различными социальными группами. Системообразующие элементы модели благоденствия берут начало в идеологической концепции социального эгалитаризма и универсализма, которая противопоставляется рыночной кон-

цепции индивидуальной свободы и ответственности за личную инициативу. Другим концептуальным ядром скандинавской модели является идея о том, что общественный статус личности должен соотноситься с уровнем ее участия в поддержании и умножении национального благосостояния. Тем самым доступ иммигрантов к политическим правам ставится в зависимость от их культурной адаптации.

В скандинавских странах иммиграция традиционно рассматривалась как сфера ответственности государства. Государство разработало комплексные программы по интеграции мигрантов, включающие в себя языковые курсы, курсы по обществознанию и истории страны въезда. Основные усилия государства направлялись на ускоренное прививание иммигрантам культуры местного населения. Причем эгалитарная модель социального обеспечения распространялась, в том числе, и на иностранцев, а специфические возможности государства благоденствия использовались в качестве инструмента для мягкой интеграции.

С течением времени два краеугольных камня скандинавской модели стали восприниматься как препятствия на пути успешной интеграции иммигрантов:

- социальное обеспечение растущего числа иммигрантов превратилось в дополнительное бремя для скандинавских стран;
- стало понятно, что культурная ассимиляция — очень сложная задача. Звучали предложения о проведении мультикультурной интеграционной политики.

Высокий уровень социальных выплат в настоящее время является скорее преградой для успешной интеграции иммигрантов. Многие мигранты не имеют достаточных стимулов для трудоустройства, поскольку размер оплаты труда мало отличается от пособий по безработице<sup>73</sup>. В сплоченных скандинавских сообществах на региональном и местном уровнях мигрантам трудно вписаться в устоявшиеся социальные и информационные сети, которые часто играют решающую роль в интеграции новых членов общества.

### 3.3.2. Нормативное регулирование миграционных вопросов в ЕС

Существенной чертой конца XX века становится ужесточение иммиграционной политики: одна за другой страны ЕС принимают ограничительные меры на въезд и пребывание иностранцев.

Принятие строгого иммиграционного законодательства связано с обострением социально-экономических проблем, вызванных нелегальной иммиграцией: негативным отношением местного населения, ростом преступности и рядом других факторов.

Как отмечалось ранее, отказ Европейского Союза от политики «открытых дверей» в отношении беженцев и иммигрантов из третьих стран и переход

<sup>73</sup> См. исследование голландского института Wetenschappelijk «The Scandinavian Model: not as desirable as it seems», 2007.

к коллективной защите своих границ был закреплен Маастрихтским и Амстердамским договорами, распространив компетенцию институтов ЕС на сферу иммиграционной и визовой политики.

После закрепления законодательных полномочий в области регулирования миграционных процессов за институтами ЕС был принят целый ряд нормативно-правовых актов, нацеленных на введение единообразных правил в отношении нелегальных иммигрантов в странах Евросоюза.

28 мая 2001 года Совет принял Директиву 2001/40<sup>74</sup> «О взаимном признании решений о выдворении граждан третьих стран». В документе говорится, что решение о выдворении нелегально находящегося иностранца, вынесенное одним из государств-членов, подлежит исполнению другими государствами-членами, на территории которых в последующем может оказаться данное лицо.

В целях упрощения процедуры выдворения нелегальных иммигрантов из государств — членов ЕС была принята Директива 2003/110<sup>75</sup> от 25 ноября 2003 года «О содействии транзиту в рамках мер по выдворению воздушным путем», а также проект решения «Об организации совместных рейсов в целях выдворения граждан третьих стран, нелегально пребывающих на территории двух или более государств-членов».

Началом унификации уголовного законодательства в области противодействия нелегальной иммиграции в ЕС является принятие 28 ноября 2002 года Директивы Совета ЕС 2002/90<sup>76</sup> «Об определении помощи незаконному въезду, транзиту и пребыванию», а также Рамочного решения Совета ЕС «О повышении стандартов уголовной ответственности в целях наказания за помощь незаконному въезду, транзиту и пребыванию».

Директива 2002/90 содержит нормы-дефиниции и закрепляет общие признаки преступных деяний, состоящих в помощи незаконному проникновению иностранцев на территорию государств-членов. Целью Директивы является определение понятия «помощь нелегальной иммиграции».

В Рамочном решении содержится минимальный перечень размера наказаний. Данный документ предусматривает также ответственность для юридических лиц, и здесь же закреплены правила о подведомственности соответствующих уголовных дел.

Стоит также отметить, что в феврале 2008 года Комиссия представила свою Годовую политическую стратегию, в которой изложены политические приоритеты Комиссии на 2009 год<sup>77</sup>. В документе очерчены цели политики Комиссии в пяти приоритетных областях: рост и занятость, изменение климата

<sup>74</sup> OJ L 149, 2.6.2001, p. 34–36.

<sup>75</sup> OJ L 321, 6.12.2003, p. 26–31.

<sup>76</sup> OJ L 328, 5.12.2002, p. 17–18.

<sup>77</sup> См.: [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm)

и устойчивая Европа, выдвижение гражданина на первый план, Европа как мировой партнер, а также основополагающим приоритетом станет претворение в жизнь общей иммиграционной политики.

По данным Европейской комиссии, в 2007 году в странах ЕС было подано 220 тысяч заявлений на предоставление убежища. Около 51 тысячи нелегальных мигрантов прибыли на лодках к берегам Италии, Испании, Греции и Мальты. В 2006 году на границах Евросоюза были задержаны 900 тысяч человек, которые пытались нелегально попасть в Европу. Еще около 500 тысяч человек без документов, подтверждающих право на пребывание, были задержаны уже на территории Евросоюза. Всего же, по оценкам Еврокомиссии, в настоящее время на территории ЕС находится около 8 млн нелегалов<sup>78</sup>.

В мае 2008 года был сделан очередной шаг к европейской иммиграционной политике. Так, Европарламент принял Директиву о выдворении нелегальных иммигрантов.

Цель данной директивы состоит в установлении единых для всего ЕС правил и процедур выдворения нелегальных иммигрантов. Она охватывает сроки содержания под стражей и запреты на повторный въезд, включает и ряд правовых гарантий.

Государствам — членам ЕС будет запрещено применять более жесткие правила к нелегальным иммигрантам, но разрешено сохранять или принимать менее жесткие правила. В любом случае данный законодательный акт ЕС применяется только после принятия национальными органами власти решения о депортации нелегального иммигранта: каждое государство — член ЕС сохраняет право решать прежде всего, что оно хочет сделать: урегулировать статус иммигранта или депортировать его.

По законодательному акту в случаях, когда принимается решение о депортации лица, применяется двухэтапный подход.

Во-первых, после решения о депортации сразу начинает действовать период добровольного выезда, длительность которого составляет от 7 до 30 дней. Затем, в случае невыезда, выдается приказ о высылке данного лица. Лицо может быть взято под стражу, если судебный орган посчитает, что данное лицо может скрыться.

В настоящее время в некоторых государствах — членах ЕС, в том числе в Великобритании, срок содержания под стражей не ограничен (в Ирландии — максимум 8 недель), однако директива устанавливает максимальный срок содержания под стражей 6 месяцев, который в определенных случаях может быть продлен еще на 12 месяцев.

Запрет на повторный въезд будет действовать максимум в течение пяти лет, если лицо депортируется после истечения срока добровольного возвращения,

---

<sup>78</sup> См.: Газета «ЗАГРАНИЦА», № 12 (424). <http://www.zagran.kiev.ua/index.php?new>

или дольше, если лицо представляет серьезную угрозу для общественной безопасности. Вместе с тем государства — члены ЕС сохраняют право отказываться от таких запретов, отменять и приостанавливать их.

Действие директивы не распространяется на Великобританию и Ирландию ввиду решения указанных стран не участвовать в данной сфере законодательства Сообщества.

«Британское правительство утверждает, что жесткий режим возвращения в ЕС — в интересах каждого, включая Великобританию. Но оно не убеждено, что данная директива обеспечивает жесткий режим, необходимый ЕС, и поэтому британское правительство решило воспользоваться своим правом и не участвовать в данном предложении»<sup>79</sup>.

В директиве также заявлено, что дети и семьи не должны подвергаться принудительным мерам и что содержание их под стражей возможно только в качестве крайней меры. Несовершеннолетние без сопровождения могут депортироваться только в том случае, если их можно вернуть в семью или в «надлежащие пункты приема» в государстве, в которое их отправляют.

Директива предусматривает гибкость для властей в «экстренных ситуациях». Если «исключительно большое количество» граждан третьих стран создает «непредвиденно тяжелое бремя» для административных или судебных возможностей государства — члена ЕС, то это государство может предусмотреть более длительные сроки судебного пересмотра, а также ввести менее благоприятные условия содержания под стражей.

Вместе с тем существует мнение, что директива на самом деле усложняет и бюрократизирует возвращение незаконно пребывающих граждан третьих стран, поскольку она вводит ограничения на содержание под стражей, предусматривает обязательства об оказании правовой помощи нерегулируемым мигрантам и расширяет возможности обжалования решения о возвращении — по сравнению с той сильной защитой, которая в законодательстве ЕС уже предусмотрена для беженцев и лиц, ищущих убежища<sup>80</sup>.

На встрече министров внутренних дел и юстиции стран ЕС 25 сентября 2008 года был одобрен Европейский пакт об иммиграции и предоставлении убежища — документ, регулирующий единую иммиграционную политику.

Конечной целью Пакта, частично основанного на упомянутой ранее директиве о выдворении, является унификация иммиграционной политики всех государств Евросоюза.

В преамбуле Пакта изложено стремление убедить страны всего мира, что Союз не превращается в «Европейскую крепость». В преамбуле упоминается,

<sup>79</sup> Лукьянов Ф., Евросоюз ужесточает законы для нелегалов. <http://www.rg.ru/2008/05/23/europe-migrant-anons.html>

<sup>80</sup> См.: Газета «Заграница», № 12 (424). <http://www.zagran.kiev.ua/index.php?new>

что Европа принимает больше иммигрантов, чем Северная Америка, и заявлено, что континент нуждается в иммиграции по экономическим и демографическим причинам.

Как сказал в одном из своих выступлений Президент Франции Николя Саркози, «иностранцы — это люди, и когда они приезжают, у них есть социальные права. Если мы впустим всех... то французская и европейская системы социального обеспечения взорвутся... Мы не можем давать документы каждому» — подчеркнул он.

Документом выработано пять главных принципов:

- **Защитить Европу, контролируя ее границы в духе солидарности.** Центральным моментом в оперативном плане — укрепление ФРОНТЕКС и усиление сотрудничества со странами происхождения нелегальных мигрантов относительно контроля внешних границ стран — членов ЕС. В документе предлагается усилить охрану границ, в частности разработать общую систему использования биометрических данных при выдаче виз до 1 января 2012 года. Также планируется создание «Etat major» с двумя постоянными командными органами: одним для южной и другим для восточной границы ЕС. Сами страны будут отвечать за контроль над своим участком внешней границы ЕС, но самые уязвимые страны будут также пользоваться «солидарностью в европейском масштабе».
- **Организовать легальную миграцию в соответствии со способностью каждого государства-члена принимать иммигрантов и в духе солидарности.** Здесь ядром является европейская инициатива «голубой карты», особенно после того, как другое предложение — «интеграционные контракты» для иммигрантов — было отвергнуто.

В 2007 году Европейской комиссией были объявлены новые планы по привлечению квалифицированной рабочей силы в страны ЕС и намерение ввести систему голубых карт. Владелец голубой карты (квалифицированный специалист) получал право на работу в течение двух лет в той или иной стране ЕС. По истечении этого срока и при отсутствии каких-либо проблем иммигрант сможет по желанию продлить контракт в данном государстве или свободно переехать в любую другую страну ЕС. Владельцам голубых карт обещают также ускорить получение долгосрочных видов на жительство. Однако Францией изначально предлагалось введение более жестких правил приема и пребывания в ЕС иностранной рабочей силы, среди которых имелся пункт о необходимом подписании иммигрантом своеобразного «соглашения о лояльности», предусматривающего его согласие на «интеграцию в европейское общество».

Идея введения карты состоит в том, чтобы остановить тенденцию принятия Европой низкоквалифицированных иммигрантов по сравнению с Канадой и США. По некоторым данным, только 5% прибывающих в Европу мигрантов

можно назвать квалифицированными специалистами, в США таких — 55%<sup>81</sup>. При этом предусматривается, что каждая страна-член самостоятельно будет решать вопрос относительно условий приглашения легальных мигрантов в страну и их предельного количества. Квоты на легальную миграцию должны устанавливаться в партнерстве со странами происхождения мигрантов.

- **Организовать избирательную репатриацию нелегальных иммигрантов.** В пакте в данную сферу, охваченную Директивой о возвращении, добавлено положение об усилении сотрудничества между государствами-членами. В вопросе борьбы с нелегальной миграцией Пакт предлагает заключить соглашения о реадмиссии на уровне ЕС и на двустороннем уровне с теми странами, с которыми возникает потребность это сделать, развивать сотрудничество стран-членов в вопросе экстрадиции нелегальных мигрантов. Также предлагается усилить борьбу с торговлей людьми.
- **Построить «Европу убежища».** В вопросе создания Европейской системы предоставления убежища Пакт предусматривает создание в следующем году Европейского офиса поддержки для обмена информацией между странами-членами относительно предоставления убежища. Кроме того, Еврокомиссию призывают разработать до 2010 года (а самое позднее — до 2012 года) предложения относительно единой процедуры предоставления убежища во всех странах-членах.
- **Содействовать развитию стран иммиграции.** В обмен на обязательство находить общие ответы для борьбы с нелегальной миграцией ЕС предложит третьим странам возможности легальной миграции для работы или учебы. Будут также приняты меры для содействия возвращению граждан третьих стран в страны происхождения на благо их общества. Комиссии предложено ввести механизмы обеспечения и содействия инвестированию заработков иммигрантов в их родные страны.

Таким образом, что касается депортации нежелательных нелегалов, то в общих чертах процедура выдворения, представленная в новом пакте, повторяет пункты Директивы о возвращении.

Одной из главных идей нового пакта, не являющегося юридически обязывающим документом, но закрепляющим ряд политических договоренностей государств ЕС, является то, что предоставление иностранцам вида на жительство и гражданства в ЕС будет носить избирательный характер. В зависимости от потребностей рынка труда той или иной страны и «вместимости» ее социальной системы каждый член Евросоюза сможет предоставлять статус политического беженца по собственному усмотрению. Одновременно пакт предполагает, что страны ЕС будут стимулировать привлечение высококвалифицированных работников.

<sup>81</sup> См.: Выступление комиссара ЕС по внутренним делам Ф. Фраммини. <http://news.liga.net/smi/NP071271.html>

Во многих странах ЕС рынок труда охраняется достаточно строго, и получить разрешение на работу значительно сложнее, чем на жительство. В связи с этим процедура иммиграции на территорию Европейского Союза граждан из стран, не являющихся членами ЕС, будет несколько упрощена, например, за счет введения иммиграционной модели, аналогичной действующей в США — так называемой системы гринкарт (в рамках ЕС она будет носить название «голубая карта»). В этом случае иностранцы наиболее востребованных профессий смогут получить право на постоянное жительство и работу в любой стране ЕС. В соответствии с нормами, установленными Комиссией ЕС по иммиграции, предлагается разрешить въезд лиц только тех профессий, которые являются дефицитными. Квалифицированные кадры смогут получить разрешение на работу и вид на жительство в любой стране ЕС. Но поскольку они получают возможность свободного передвижения на территории всего ЕС, перечень предъявляемых к ним требований должен быть принят всеми государствами-членами. Предполагается, что законодательные нововведения, направленные на координацию национальных иммиграционных политик, не скажутся отрицательно на этих странах. Что касается иммиграционных квот, то в ближайшие годы ЕС не намерен вводить какие-либо общеевропейские ограничения. Каждая страна будет сама решать, сколько и каких иммигрантов она готова принимать ежегодно. Но при этом Комиссия ЕС будет координировать иммиграционные правила для въезжающих в страны ЕС.

### **3.4. Политика социального партнерства**

Социальное партнерство является основным инструментом современной социальной политики, используемой для решения острых социальных проблем и рационального использования потенциала всех групп населения, из которых складывается общество. Именно с его помощью возможно активизировать и привести в движение отдельные части сложного механизма социальной и экономической структуры общества, обеспечить их взаимодействие с учетом интересов каждого.

Однако к социальному партнерству необходимо подходить не только как к способу защищать и обеспечивать эти интересы, но и как к возможности соединить усилия социальных партнеров, сконцентрировать их на задачах, жизненно необходимых обществу для его эволюции, устойчивого и плодотворного развития. При этом одинаково важна деятельность на любом месте работы: предприятие, отрасль, государство. Важно четко определить участок работы каждого и долю социальной ответственности, которую несет каждый партнер не только перед тем, чьи интересы он представляет, но и перед обществом в целом.

В свое время политика социального партнерства была инициирована предпринимателями, а профсоюзы, выступавшие традиционно их оппонентами,

были вынуждены принять ее как необходимость. Несмотря на очевидные успехи европейской политики социального партнерства, противостояние социальных партнеров не исчезло, хотя приняло другие формы и выражается по-иному. Отказ от использования «революционных» методов и нагнетания конфликтных ситуаций, стремление решать проблемы путем компромиссов и взаимных уступок полностью не сняли вопрос социальной напряженности.

Социальное партнерство и социальный диалог, в котором участвуют представители основных социальных групп общества, — важнейшие инструменты разработки и претворения в жизнь общеевропейской социальной политики.

Социальное партнерство предполагает взаимодействие различных сил государства и общества, прежде всего представителей труда и капитала, достижение ими взаимоприемлемых компромиссов при решении проблем, затрагивающих общие интересы.

Цель политики социального партнерства — избежать конфликтных ситуаций, используя арсенал различных материальных, моральных, политических, юридических средств для урегулирования возникающих проблем. Именно таким образом вот уже несколько десятилетий пытаются строить свои отношения с организациями, защищающими интересы трудящихся, представители капитала и менеджмента, решая проблемы экономического развития и структурной перестройки промышленности.

Следует отметить, что они сориентировались и оценили возможности социального партнерства быстрее, чем, например, профсоюзы, и стали предлагать приемлемые формы улаживания конфликтов и снятия напряженности, привлекая трудящихся к участию в управлении предприятиями (промышленная демократия), но при этом бизнес как бы перекладывал на них долю ответственности за здоровье и конкурентоспособность экономики.

Процессы интеграции и создание единого внутреннего рынка дали дополнительный импульс развитию и совершенствованию политики социального партнерства.

Флагманы европейской экономики взяли на вооружение упреждающую стратегию, которая во многих случаях позволяла предотвращать назревавшие социальные столкновения.

Наработки в области социальной защиты населения, оформление коммунитарной социальной политики в качестве самостоятельного направления деятельности Сообщества, а также солидная экономическая база ЕС расширили возможности социального партнерства. В принципе, ставка всех сторон на эволюционное развитие и достижение компромиссов получила опору в виде коммунитарного социального законодательства.

Сложившаяся в ЕС практика социального партнерства пользуется поддержкой со стороны его руководящих институтов, которые рассматривают партнерство как важный инструмент коммунитарной социальной политики.

Такая позиция нашла свое подтверждение в базовых документах Евросоюза. Например, ст. 118 Амстердамского договора гласит:

«1. Комиссия ставит своей задачей развивать консультации с менеджментом и трудом на коммунитарном уровне и примет все уместные меры для того, чтобы облегчить их диалог, обеспечивая сбалансированную поддержку сторон.

2. С этой целью до внесения предложений в сфере социальной политики Комиссия проводит консультации менеджмента и труда о возможном направлении коммунитарных действий.

3. Если после таких консультаций Комиссия сочтет действия Сообщества приемлемыми, она проводит консультации с трудом и менеджментом по поводу содержания рассматриваемого предложения. Менеджмент и труд побуждают Комиссию к выработке мнения или рекомендации».

Соглашения, заключенные на коммунитарном уровне, реализуются по предложению Комиссии и по решению Совета в соответствии с процедурами и практикой, присущими отношениям между трудом и менеджментом в государствах-членах.

Реформы в сфере социальной деятельности необходимы для того, чтобы достойно отвечать на вызовы и масштабные структурные перемены, с которыми сталкивается Европейский Союз. Проведение же подобных реформ требует создания нового баланса между законодательством, коллективными договорами и возросшим участием социальных партнеров в подготовке и реализации социальной политики Сообщества. Для того, чтобы усилия, направленные на гармоничное сочетание экономического роста и широкой социальной солидарности, приводили к наилучшим результатам, необходимо шире использовать потенциал многочисленных добровольных организаций и других представительных объединений, связанных с социальной сферой. Неслучайно Комиссия перед представлением предложений в области социальной политики считает обязательными консультации с социальными партнерами по поводу возможной ориентации действий Союза.

Подробно проблемы, связанные с политикой социального партнерства, были рассмотрены в Белой книге о будущем социальной политики, обнародованной в 1994 году. Глава VIII Белой книги «Профсоюзы, объединения предпринимателей и общественные организации как партнеры в процессе перемен» была посвящена анализу механизма социального партнерства, роли общественных организаций, развитию и углублению социального диалога<sup>82</sup>.

Создание путем совместной работы и дискуссий программ действий позволяет каждому партнеру вносить свой вклад в решение возникающих проблем, получать необходимую поддержку или путем совместных усилий противодействовать тем или иным процессам, мешающим достижению поставленных

<sup>82</sup> *Европейская социальная политика: путь для Союза. Белая книга // Социальная политика. Европейский Союз: прошлое, настоящее, будущее. — М., 1996.*

целей. Взятый Европейским Союзом курс на сплочение и выравнивание экономической и социальной ситуации в различных регионах ЕС предполагает более интенсивное использование возможностей социального партнерства на всех уровнях — от местного и регионального до национального и межгосударственного. ЕС берет на себя ответственность за поддержку активной политики сплочения на общеевропейском уровне.

Существенные изменения, происшедшие в ЕС за последние 20 лет, ставят перед современным социальным партнерством новые цели и задачи. Традиционное социальное партнерство оказалось во многих отношениях слишком закостенелым в быстро меняющейся социальной и производственной среде. Развитие современного производства, сдвиги в социальной структуре общества, глобализация экономических отношений, новая конфигурация национальных и общеевропейского рынков труда — все это выявило устарелость многих норм и подходов, присущих трудовому праву индустриальной эпохи. Происходящая в настоящее время в европейском масштабе трансформация индустриального общества в общество новых технологий и знаний неизбежно ставит вопрос о необходимости модернизации социального партнерства в его традиционном виде, что нашло свое отражение в Европейской социальной хартии и Хартии основных прав.

Под воздействием новых реалий правовое регулирование труда претерпевает в настоящее время существенные изменения: обновляется его нормативная основа, умирают старые и возникают новые методы и направления регулирования рынка труда.

В происходящих в настоящее время во многих странах ЕС широкомасштабных реформах правового регулирования социального партнерства, трудовых отношений, регулирования процессов трудовой миграции, наемного труда и т.д. можно распознать признаки социального партнерства будущей постиндустриальной цивилизации. В последнее время эти черты и признаки выявляются в существенных инновациях как социального партнерства в целом, так и трудового права в частности в странах ЕС и на наднациональном уровне. Это можно наблюдать в появлении в системах социального партнерства ЕС таких общепризнанных прав человека, как участие в управлении организацией, а также учет интересов не только работников и работодателей, но и потребителей. Перед социальным партнерством ставится задача обеспечить конкурентоспособность национальных экономик и общей европейской экономики в условиях нарастающей глобализации хозяйственной жизни. Социальное партнерство во все большей мере становится инструментом влияния на все уровни экономики, что значительно расширяет традиционно понимаемое социальное назначение, например, трудового права как права охраны труда, замкнутого почти исключительно на защиту интересов трудящихся и профсоюзов. В социальном партнерстве на современном этапе развития рыночных отношений в ЕС все большая роль отводится вопросам постоянного профессионального обучения

трудящихся, значительного усиления роли международных правовых стандартов труда, причем как всемирных, так и региональных. Повсеместно происходит сокращение авторитарных методов регулирования трудовых отношений за счет интенсивного развития автономных локальных институтов трипартизма, то есть коллективных договоров, соглашений, корпоративных трудовых правил и т.п.

В процессе коллективных переговоров на уровне предприятий и регионов все большее значение приобретают эконометрические и экономические модели социальных стандартов, достижение которых становится одним из основных приоритетов развития экономики и принципом экономической эффективности большинства коммерческих организаций и целых отраслей. В формировании пенсионных систем (в том числе профессиональных), систем социального страхования, обеспечения занятости (в том числе достижения полной занятости) и других социально значимых сферах эконометрические модели становятся одними из основных показателей успешности сотрудничества между представителями работников, работодателей и государства.

### 3.4.1. Социальный диалог

Одной из главных составляющих социальной политики Европейского Союза и наиболее действенным практическим инструментом социального партнерства является социальный диалог. Попытки прийти к консенсусу на европейском уровне со стороны собравшихся за столом переговоров социальных партнеров можно было наблюдать еще в 70-е годы прошлого века. Но в то время согласованию действий препятствовали непримиримость позиций и отсутствие адекватных компетенций, что в равной степени касалось институтов Сообщества и профсоюзных организаций. Вплоть до середины 80-х годов правила ведения социального диалога в рамках ЕС не были четко определены.

Впервые институт социального партнерства получил официальное признание и определенный статус на коммунитарном уровне, когда председатель Еврокомиссии Ж. Делор привлек к обсуждению, а затем и к реализации программы социальных действий Сообщества социальных партнеров. На встрече, которая была проведена в Валь-Дюшесе в 1985 году, присутствовали представители *Союза европейских предпринимателей* (UNICE), *Европейского центра работников госпредприятий* (СЕЕР), *Европейской ассоциации мелких и средних предприятий* (UEAPME) и *Европейской конфедерации профсоюзов* (ETUC — ЕКП).

В соглашении, заключенном социальными партнерами в 1991 году, были определены функции социального диалога, касающиеся консультаций, согласования спорных вопросов и ведения переговоров. Создание европейского социального диалога и его интеграция в Учредительные договоры о ЕС привели к принятию соглашений, которые были отражены в обязательных для исполнения правовых директивах (об отпуске по уходу за ребенком, о работниках, занятых неполный рабочий день).

Социальные партнеры были вовлечены в институциональные структуры на уровне как институтов ЕС, так и государств — членов Союза, включая «макроэкономический диалог» с ключевыми организациями, и теперь присутствуют на регулярных встречах государств — членов ЕС, Комиссии и Европейского центрального банка (ЕЦБ). Проводимые под эгидой Комиссии обсуждения проблем социальной сферы позволили обнародовать Совместное мнение, принятое в результате, и послужили импульсом для развития социального диалога. В 1985 году были созданы две рабочие группы «Новые технологии и социальный диалог» и «Макроэкономика», что позволило не только вести постоянный диалог представителей трудящихся и предпринимателей, но и перенести его на общеевропейский уровень.

В сферу интересов рабочих групп входили вопросы, связанные с перспективами развития европейского рынка труда в условиях введения новых технологий, проблемы образования и профессиональной подготовки. Целью же созданной по инициативе Комиссии пилотной группы «Занятость и структурная политика» была подготовка к Межправительственной конференции для внесения в договоры изменений, касающихся социальных аспектов интеграции. В соглашении, заключенном в 1991 году официальными социальными партнерами — UNICE, ETUC и CEEP, были определены функции социального диалога, касающиеся консультаций, согласования спорных вопросов и ведения переговоров. Единый европейский акт и Договор о Европейском Союзе институировали социальный диалог и поручили Комиссии развивать его на коммунитарном уровне<sup>83</sup>.

Проблема социального диалога и пути его развития были подробно разработаны в двух документах, появившихся в 90-е годы и излагавших стратегию ЕС в социальной области. Речь идет о Зеленой книге — о европейской социальной политике: размышления для Союза и Белой книге — о социальной политике: путь для Союза<sup>84</sup>.

В Зеленой книге акцент был сделан на развитии социального диалога, который определялся как элемент демократизации Европейского Союза; подчеркивалось, что ЕС нужны партнеры в мире труда и что роль социальных партнеров жизненно важна в условиях европейской политической интеграции.

В текст был включен раздел, где анализируются возможности сотрудничества с национальными администрациями в ходе равноправных переговоров. Несмотря на то, что в государствах-членах существуют определенные рамки и традиции коллективных переговоров, при реализации их нередко возникают трудности, хотя Договор о ЕС и институировал пространство для коллективных соглашений между социальными партнерами.

<sup>83</sup> См.: ст. 118в Единого европейского акта и ст. 3 Договора о Европейском Союзе.

<sup>84</sup> Европейская социальная политика: путь для Союза. Белая книга // Социальная политика. Европейский Союз: прошлое, настоящее, будущее. — М., 1996.

Комиссия взяла на себя функцию организатора диалога на транснациональном уровне, оставляя за социальными партнерами право на выбор приоритетов. В Зеленой книге были также обозначены общеевропейские приоритеты и отмечено, что хотя занятость, образование и профессиональная подготовка остаются важными задачами, социальные партнеры должны расширить сферу своих интересов и дискуссии на такие темы, как социальная маргинализация, гендерное равенство, инновации в организации трудового процесса и пр.

Продолжая развивать линию, обозначенную в Зеленой книге, Белая книга сконцентрировала внимание на действиях, реализуемых на коммунитарном уровне. Она поставила целью развивать широкое партнерство, включив в него государства-члены, официальных социальных партнеров, общественные организации, международные структуры. Главной задачей признавалось развитие Европейской социальной модели. В связи с этим большое внимание было уделено дальнейшей разработке и совершенствованию социального законодательства.

«Глубокие структурные перемены, перед лицом которых оказался Союз, предполагают создание новых, более гибких механизмов социального регулирования, которые соответствовали бы темпам и масштабам этих перемен. Отсюда возникает потребность в создании дополнительных взаимосвязей между законодательством и коллективными договорами, более активном участии социальных партнеров в подготовке необходимых мер на уровне Союза и государств-членов, а также в усилении сотрудничества между объединениями предпринимателей и профсоюзами. Соответствующие социальные коррективы требуют полновесного участия представительных общественных организаций», отмечалось в Белой книге<sup>85</sup>.

В 2002 году увидела свет Зеленая книга о корпоративной социальной ответственности, в которой была продолжена разработка различных аспектов социального партнерства и особое внимание уделено содействию развитию конкурентоспособной экономики.

Социальный диалог ведется через коммунитарные институты и специализированные комитеты: консультативные и экспертные по отраслям промышленности. Активную роль играет Экономический и социальный комитет ЕС со своими структурами.

Социальные партнеры представлены в административном комитете Европейского социального фонда, а также в других структурах, с которыми они сотрудничают в процессе реализации различных программ Сообщества. Когда в 70-е годы в центре внимания оказалась проблема занятости, социальные партнеры получили возможность участвовать в работе Постоянного комитета по занятости, который был создан в соответствии с решением Совета ЕС и имел целью развивать диалог, взаимодействие и консультации между тремя

<sup>85</sup> Европейская социальная политика: путь для Союза. Белая книга // Европейский Союз: прошлое, настоящее, будущее. Социальная политика. — М., 1996. С. 221.

сторонами для содействия решению проблемы занятости. Осенью 1995 года для поддержки деятельности комитета был создан *Европейский центр промышленных отношений*. Центр помогал гармонизации производственных отношений в рамках Сообщества, готовя руководителей и обучая представителей организаций трудящихся и предпринимателей.

Начиная с 1985 года, по инициативе Комиссии регулярно созываются встречи участников социального диалога на общеевропейском уровне.

Европейское социальное регулирование имеет в своей основе как законодательные инициативы, исходящие от институтов ЕС, так и коллективные переговоры между социальными партнерами. Этот процесс, развиваясь и приобретая большой размах, обеспечивает качественно новое партнерство между субъектами экономической и социальной жизни и открывает реальные возможности адаптации к структурным изменениям, происходящим в обществе.

Если через социальный диалог реализуется социальное партнерство, то с помощью социального партнерства можно активизировать и привести в движение отдельные узлы механизма социальной и экономической структуры общества. Это новая ступень социального партнерства, когда речь идет не только о защите своих интересов, но и о концентрации на задачах, важных для развития общества, об ответственности не только перед партнерами, но и обществом в целом. Социальный диалог перешел с микро- на макроуровень, и перспектива его развития связана со строительством гражданского общества. Гражданское общество способно влиять на государственную власть. Ведь государство часто выступает в роли одного из социальных партнеров.

Особенно действенным этот процесс окажется, когда социальный диалог соединится с гражданским, а затем и с политическим. Именно такое развитие событий будет содействовать поступательному и устойчивому развитию общества в условиях социальной стабильности. Кроме того, нельзя забывать о возрастающем влиянии на все происходящее внутри стран и регионов процессов, протекающих в более широком международном контексте. Без его учета современный социальный диалог будет недостаточно плодотворным.

В XXI веке, когда речь идет о социальном партнерстве нового уровня, подразумевается использование новых форм сотрудничества представителей бизнеса и наемных работников, осуществляемого при поддержке государства. Последнее нередко выступает в качестве одного из социальных партнеров, выполняя при этом координирующие и контролирующие функции.

В распоряжении государства находится административный ресурс в виде структур исполнительной власти и соответствующего социального законодательства. Следует иметь в виду, что деятельность государства в сфере социального партнерства имеет стратегическую направленность и рассчитана на обеспечение долгосрочного функционирования с целью решения проблем как экономического, так и политического порядка.

Социальное партнерство можно определить как форму общественного компромисса для решения общенациональных проблем, все чаще демонстрирующих тенденцию перехода на наднациональный уровень.

Однако этот процесс перехода сталкивается со многими трудностями, связанными с различиями национальных социальных законодательств, стремлением к изоляционизму в наиболее благополучных странах и регионах, амбициозной и порой агрессивной политикой бизнеса.

Поиски общего знаменателя для общеевропейского варианта социального партнерства и по сей день остаются сложно решаемой задачей. Наряду с медленно пробивающим себе дорогу процессом социального упорядочения деятельности представителей предпринимательского корпуса, в первую очередь ТНК, дополнительные трудности создают и изменения на международном рынке труда, приток новых отрядов рабочей силы. В частности, речь идет о широких миграционных потоках, захлестнувших Европу в последние десятилетия.

Социальное партнерство в Европейском Союзе практикуется во все более широком масштабе при принятии экономических и политических решений, особенно в том что касается использования финансовой поддержки через Европейские структурные фонды. В Евросоюзе в целом и отдельных его частях поощряются различные формы социального диалога, уже работает ряд структур социального партнерства различного уровня. В приграничных «еврорегионах» созданы специальные структуры, регулирующие контакты в области экономики и движение рабочей силы.

### *3.4.2. Институт европейских комитетов по труду*

В рамках транснациональных компаний, имеющих штаб-квартиры в государствах — членах ЕС и получивших статус европейских компаний, функционируют Европейские советы по труду (ЕСТ), уже доказавшие свою эффективность.

Еще в 1990 году Европейская комиссия обратилась в Совет ЕС с предложением принять Директиву о создании Европейских советов по труду на предприятиях и в группах предприятий коммунитарного масштаба в целях информирования и консультаций наемных работников.

Эта инициатива Комиссии не означала покушение на принцип субсидиарности и не затрагивала внутренние процедуры, принятые в государствах-членах. Они были и остаются предметом законодательства и практики государств-членов при уважении автономии социальных партнеров. Предложение Комиссии, как это объяснялось в ее Докладе о Хартии основных социальных прав трудящихся Сообщества (1989 год) и в Протоколе о социальной политике, приложенном к Договору об учреждении Европейского сообщества (Брюссель, май 1995 года), было во многом основано на общей точке зрения, выработанной в ходе социального диалога в марте 1987 года с участием UNICE, СЕЕР и ЕКП.

Однако определенные трудности, связанные с нежеланием ряда государств-членов поддержать политику Комиссии и разногласиями среди социальных партнеров, затянули процесс принятия законодательного документа о ЕСТ. Наконец, после обсуждений проблемы в Экономическом и социальном комитете, Совете по национальным вопросам и Европарламенте Совет ЕС одобрил Директиву о ЕСТ.

В ней были сформулированы положения об учреждении Европейских советов по труду и процедурах, в соответствии с которыми на предприятиях общеевропейского масштаба осуществляются консультации и информирование трудящихся<sup>86</sup>.

Цель Директивы заключалась в том, чтобы улучшить информирование и организовать консультации для работников, занятых на предприятиях коммунального масштаба, по вопросам, которые были названы транснациональными. Имелись в виду вопросы, которые касались по меньшей мере двух или нескольких предприятий, расположенных в разных государствах-членах. Предложение об учреждении Европейских советов по труду возникло, поскольку в процессе деятельности таких предприятий существовал риск, что в силу раздробленности процедур процесс получения информации станет неконтролируемым. С помощью же такой структуры, как ЕСТ, принимается принципиально иная процедура информирования и консультаций, если заинтересованные стороны не придут к согласованному решению.

Директива предусматривала возможность создания ЕСТ только на предприятиях или в группе предприятий с численностью свыше 1 000 занятых и при наличии по крайней мере двух филиалов (в каждом из них должно работать не менее 150 человек) в разных государствах-членах. Директива оговаривала и случаи, когда предприятия или группы предприятий европейского масштаба имеют свои штаб-квартиры в странах, находящихся за пределами территории государств-членов, на которые распространяется действие Директивы. Там, где это имеет место, подобного рода бизнес обслуживается аналогичным образом, с помощью агента — представителя предприятия или группы предприятий с наибольшим количеством работников на территории соответствующих государств-членов.

Главный смысл Директивы состоял в том, чтобы создать правовые рамки, в пределах которых может быть достигнуто соглашение между трудом и менеджментом, то есть центром управления производством и представителями трудящихся. В Директиве содержалась оговорка об объеме предоставляемой информации. При соблюдении определенных условий аппарат управления может получить разрешение не предоставлять информацию, раскрытие которой нанесло бы серьезный ущерб соответствующим предприятиям.

---

<sup>86</sup> OJ L. 254, 30 Sept., 1994.

Директива предусматривала гибкие формы взаимодействия социальных партнеров в сфере получения информации и консультаций. Так, кроме оговоренной ежегодной встречи по вопросам информирования и консультаций возможны были промежуточные консультативные встречи при ограниченном составе участников. На такие встречи могут приглашаться представители предприятий и учреждений, особо заинтересованных в рассматриваемых вопросах. Такой подход позволял сохранить целенаправленность работы и избежать излишних затрат и громоздких консультаций.

Вопросами, требующими консультаций, признавались любые меры, которые затрагивают существенные интересы трудящихся, особенно в случаях перемещения производства в другое место, закрытия предприятий или коллективного банкротства.

О востребованности такого документа говорит тот факт, что на многих предприятиях общеевропейского масштаба Европейские советы по труду стали создаваться еще до их официального признания на коммунитарном уровне («Томсон» в 1985 году, «Бюль» в 1988 году, «Фольксваген» в 1990 году).

Западные специалисты выделяют следующие позитивные моменты, связанные с развитием института ЕСТ:

- возрастание доверия между управляющими и работниками компаний;
- рост вовлеченности персонала в экономические процессы;
- лучшее понимание работниками причин, влияющих на управленческие решения;
- средство формирования позитивной корпоративной культуры.

Процесс создания сети ЕСТ продолжается, поскольку социальные партнеры видят в них перспективную форму сотрудничества. Более того, он приобретает со временем новые черты. От первоначальных форм сейчас перешли к созданию более сложных, отвечающих требованиям меняющегося мира.

Показателен пример швейцарско-датской группы «АББ БОВЕРИ» (электроинжиниринг). Она подписала соглашение о создании ЕСТ, где были представлены интересы персонала предприятий, расположенных не только на территории Европейского Союза, но и в европейском экономическом пространстве. Участники соглашения намерены привлечь к работе в ЕСТ и тех, кто занят на предприятиях группы в других регионах мира. Это соглашение отражало также мнение представителей бизнеса Чехии, Польши (тогда еще не членов ЕС) и Швейцарии, поскольку предприятия группы присутствовали и в этих странах (142 000 занятых в 41 стране Европы).

Активно участвуют в процессе создания Европейских советов по труду нового типа профсоюзы. Они выступили инициаторами вынесения этой формы социального партнерства на мировой уровень, учитывая положительный опыт, сложившийся в Европе. В частности, группа «Левис» имеет свои отделения в таких странах, как США, Франция, Испания, Шотландия, Бельгия, Австралия и Филиппины.

Из 200 американских ТНК, имеющих свои филиалы в странах ЕС, более 50 уже подписали соглашения о создании в их рамках ЕСТ. На «Фольксвагене», например, сформирован Глобальный совет по труду, который представляет интересы наемных работников 35 отделений фирмы, расположенных в разных уголках мира.

Многие представители крупного бизнеса заинтересованы в том, чтобы отношения с социальными партнерами были зафиксированы документально и четко очерчивали круг их прав и обязанностей. Именно с этим связано стремление получить статус европейской компании. Но путь к принятию регламента о статусе европейской компании и Директиве о вовлечении трудящихся в управление предприятием и доступе к информации оказался сложен и продлился несколько лет. Пришлось пройти через ожесточенные споры, преодолеть столкновение мнений. И хотя проекты этих документов были поддержаны Советом министров по занятости и социальной политике, официально одобрены Европарламентом еще в начале 2001 года и было дано специальное предписание ввести их в действие через 3 года (в 2004 году), вопрос продолжал муссироваться и вызывать ожесточенные дискуссии вплоть до последних лет. Возражения высказывали представители Великобритании, Германии, Ирландии, Дании. Явно сопротивлялся окончательному решению вопроса Союз предпринимателей и промышленников (UNICE).

Со своей стороны Европейская конфедерация профсоюзов (ЕКП) требует скорейшего принятия единых общеевропейских стандартов для степени информирования и консультаций трудящихся, а также упрощения процедуры принятия решений в социальной области.

Стимулирование процесса социального партнерства, обновление форм сотрудничества имеют огромное значение для формирования нового облика социальной Европы. Роль социального диалога и социального партнерства и далее будет возрастать, учитывая современный уровень развития социальных технологий, возможности информационного общества, которые создают обширное пространство для общения и взаимопонимания, для международного сотрудничества.

В этих условиях актуальность приобретает вопрос превращения социального диалога в организованную систему трудовых отношений в рамках Союза. Его общая структура должна отражать появление целого ряда новых факторов, играющих немаловажную роль в политике социального партнерства и реализации социального диалога, таких, например, как углубление интеграции, расширение Европейского Союза, появление в его составе новых государств-членов со своими проблемами и спецификой, формирование делегаций социальных партнеров, участвующих в переговорах, их представительность, соотношение между реально существующим законодательством и новыми требованиями, появляющимися в результате коллективных переговоров, соотношение между консультациями и переговорами.

В целом, процедуры консультаций были определены Комиссией при подготовке текста Соглашения о социальной политике, включенного в текст Амстердамского договора. Они были рассчитаны на все европейские (и национальные) организации, которые проявляют интерес к социальной политике Сообщества. В соответствии со ст. 3 Соглашения Комиссия проводит официальные консультации с европейскими организациями социальных партнеров, которые должны отвечать следующим критериям:

- быть межотраслевыми или связанными с конкретными секторами или категориями и быть организованными на европейском уровне;
- включать организации, которые сами по себе являются интегрированной и признанной частью структур социального партнерства в государствах-членах, быть правомочными вести переговоры с целью заключения коллективных соглашений и являться представительными во всех государствах-членах, насколько это возможно;
- располагать структурами, необходимыми для обеспечения их эффективного участия в процессе консультаций.

Своего решения ждут еще немало важных вопросов. Они касаются компетенции и правил определения состава Постоянного комитета по занятости и социальной политике, сферы деятельности и состава отраслевых комитетов по социальному диалогу и форм их взаимодействия с межпрофессиональными консультативными комитетами.

Разумеется, решающая роль в развитии социального диалога на коммунитарном уровне принадлежит организациям социальных партнеров. Комиссия же вносит свой вклад в этот процесс через оказание сбалансированной поддержки сотрудничающим сторонам, через распространение опыта и результатов европейского социального диалога, налаживание взаимодействия между разными уровнями диалога.

Именно в этих целях Комиссия выступила с предложением об учреждении Европейского учебного центра по трудовым отношениям, рационализации финансовой помощи, о создании программы распространения информации и обеспечении условий для ведения социального диалога на общеевропейском уровне и приложила немало усилий для налаживания его работы.

Примером стремления Еврокомиссии искать новые формы социального партнерства, подчеркивая намерение содействовать сплочению общества при сохранении принципа субсидиарности, может служить ее решение от 2006 года о запуске проекта Европейского альянса в области социальной ответственности бизнеса. Основополагающий принцип Альянса — партнерство.

Инициатива формировалась в дискуссиях с социальными партнерами. Но, по мнению руководства ЕС, выведение на первый план (о чем, кстати, свидетельствует и название Альянса) социальной ответственности бизнеса неслучайно. Он в значительной степени призван формировать европейский образ жизни,

влиять на рост экономики, ее конкурентоспособность и эффективность, решение проблемы занятости, содействовать здоровому образу жизни, благотворно влиять на условия и содержание труда, развитие образования, на будущее общества в целом. Инициаторы проекта предложили всем без исключения предприятиям поддержать его, объявили, что речь идет не только о крупных, но и о мелких и средних предприятиях. Проект предполагает добровольное включение в коммерческую и производственную деятельность предприятий, а в их взаимоотношения — серии социальных и экологических мер, выработанных совместно с гражданским обществом.

Следуя положениям Лиссабонской стратегии, когда в 2000 году прозвучал призыв Европейского совета к социальной ответственности предприятий, а также Зеленой книги о корпоративной социальной ответственности 2001 года, специального Сообщения Еврокомиссии 2002 года, наконец, Решения Совета ЕС (март 2005 года) об оказании поддержки предприятиям в развитии их социальной ответственности, многосторонний Форум представителей гражданского общества поддержал инициативу создания Альянса. Он определил его как новую форму социального партнерства со всеми заинтересованными сторонами. Комиссия, в свою очередь, заявила, что без такой поддержки считает деятельность Альянса неэффективной. Он должен работать на основе полной открытости, предоставления информации обществу в любом объеме. Социальный диалог как эффективный инструмент взаимодействия предпринимателей, неправительственных организаций (НПО), профсоюзов, потребителей, инвесторов, представителей науки, властей всех уровней поможет обмену успешной практикой и опытом. Результаты работы Альянса должны ощущать те, кто трудится на предприятиях, кто живет на территориях их деятельности, клиенты, местные власти, инвесторы, подрастающие поколения.

Альянс оценен как один из инструментов реализации Европейской социальной модели. Но планы инициаторов проекта идут дальше. Они намерены вынести свои действия на международный уровень с привлечением международных организаций — МОТ, ОБСЕ, ссылаясь на Глобальное соглашение о корпоративной социальной ответственности бизнеса, предложенное ООН.

В Сообщении Еврокомиссии от 2006 года Европарламенту, Совету ЕС и Экономическому и социальному комитету «Поставить партнерство на службу экономическому росту и решению проблемы занятости, превратить Европу в образец в области социальной ответственности предприятий» говорится: «Альянс намерен находить и поддерживать новаторские методы обмена и распространения успешной практики, учитывать интересы специалистов, политиков, широких масс населения на всех уровнях в Европе и вне ее». Декларируется необходимость опоры на комплексные научные исследования, использование новейших достижений науки и техники, развитие образования, а также специально подчеркивается необходимость

достижения взаимного доверия и ведения социального диалога для успешной работы Альянса.

Можно по-разному оценивать далекоидущие планы ЕС и надежды, возлагаемые на европейский бизнес, но очевидно одно: проблемы социального партнерства в современном обществе и роль социальноответственного бизнеса взаимосвязаны. Без их решения или хотя бы сбалансирования современное общество и экономика столкнутся с множеством трудностей, барьеров и провалов в своей эволюции.

Неоспорима роль двусторонних и многосторонних встреч, семинаров, научных исследований, публикации результатов их работы, организации обменов опытом на коммунитарном, национальном и международном уровнях. С помощью таких действий институты Сообщества стремятся активизировать социальных партнеров, расширить круг их деятельности.

### *3.4.3. Коллективные соглашения*

Вопросы, связанные с условиями труда и организацией производства, являются постоянной темой для переговоров между предпринимателями и организациями трудящихся. По завершении таких переговоров подписываются коллективные договоры или другие соглашения на самых разных уровнях — от отдельного предприятия до отрасли или общеевропейского масштаба. Кстати, договорная практика влияет на развитие социального законодательства. Ведение переговоров о заключении коллективных соглашений является хорошо известным процессом, посредством которого организации работников и работодателей регулируют основные вопросы оплаты труда, продолжительности рабочего времени и другие условия выполнения трудового процесса. Такие переговоры ведутся, как правило, на уровне отдельных стран. Однако при составлении коллективных соглашений национальные и региональные организации должны принимать во внимание общий уровень экономического развития внутреннего рынка Европейского Союза.

Деятельность же социальных партнеров на коммунитарном уровне в большей степени касается законодательства и разработки политического курса, нежели традиционных вопросов коллективных переговоров.

Система коллективных соглашений существует как бы параллельно с законодательством и является его альтернативой. Она используется для достижения соглашения по поводу: увеличения заработной платы, условий труда, прописанных в трудовом договоре, коллективных действий на предприятиях и внесения изменений в нормы, регулирующие трудовые отношения.

Европейская комиссия определяет коллективное соглашение как «соглашение, достигнутое посредством коллективных переговоров между работодателем и одним или несколькими профсоюзами или между ассоциациями работодателей и конфедерациями профсоюзов. Данное соглашение регулирует отношения

между сторонами и отношение к отдельным работникам, а также охватывает вопросы заработной платы и условия труда тех работников, на которых оно распространяется».

Логика современной экономики свидетельствует о том, что организации трудящихся — профсоюзы должны органично вписываться в систему социально-трудовых отношений, соответствующую вызовам XXI века. Человеческий капитал является важнейшим фактором увеличения уровня конкурентоспособности предприятия и, соответственно, имеет право рассчитывать на высокую стоимостную оценку своего труда. Заинтересованность в обеспечении эффективности предприятия, таким образом, является общим моментом во взаимоотношениях труда и капитала. Однако наличие общих интересов не означает их тождества. Коллективно-трудовая деятельность дает возможность регулирования интересов и достижения разумных компромиссов.

Содержание коллективных договоров, заключаемых в настоящее время в западноевропейских странах, свидетельствует о том, что они фиксируют меры, призванные обеспечить тесную взаимосвязь между основными направлениями производственной деятельности компаний и вопросами морально-психологической и экономической мотивации персонала. В качестве примера можно привести работу «Бритиш петролеум» в этой области. Своими основными принципами при выработке текста коллективного соглашения она считает: социальную интеграцию; профессиональное развитие, поощрение творчества и инноваций; формирование механизмов мотивации, основанных на справедливой оценке труда и профессиональной конкуренции; создание социально стабильной атмосферы на предприятиях.

В Италии констатируют усиление системного характера коллективных соглашений, отмечая, что ряд отраслевых соглашений фиксируют тесную связь между квалификацией рабочей силы, системой должностей и организацией труда. Это означает, что на уровне всей компании разрабатывают структуру должностных категорий и квалификационных уровней.

Такая норма присутствует также, например, в коллективном соглашении в химической промышленности Франции. Речь в нем идет о том, что каждому работнику предоставляется возможность пройти такую профессиональную подготовку, которая позволит повысить уровень квалификации, изменить сферу деятельности и даже профессию. Это вполне можно расценивать как важный аспект культуры труда и социального развития производства.

Отраслевые соглашения распространяются на всех занятых на производстве работников любых категорий и уровней квалификации — от руководителей до уборщиц. Судить о подобном всеохватывающем характере коллективного соглашения можно по документу, одобренному социальными партнерами в химической промышленности Италии. Оно содержит подробное описание должностных обязанностей всех работников отрасли, разделенных на шесть

категорий. Категории, в свою очередь, поделены на разряды или должностные позиции (их 14). Благодаря столь подробному характеру соглашения (перечень должностей и должностных обязанностей занимает 60 страниц) профсоюзы, как организации, представляющие интересы наемных работников, могут вести конкретные переговоры об условиях и оплате их труда.

Разделы, касающиеся заработной платы и в более широком плане — распределения доходов, всегда требуют особого внимания социальных партнеров. Главная же цель последних — сформировать систему оплаты труда, основанную на принципах эффективности его использования, высокой мотивации и справедливого распределения доходов, так, как это диктуется современными международными нормами и европейской практикой. Имеется в виду введение гарантированного минимума заработной платы, дифференцированной системы разрядов и должностных категорий, использование межразрядных коэффициентов по основным группам персонала. Как правило, более детальные схемы, учитывающие свои особенности, разрабатываются дочерними компаниями. Все это позволяет сформировать систему оплаты труда, полностью адекватную новому качеству рабочей силы и требованиям экономики информационного общества.

При такой ситуации заработная плата формируется в зависимости от квалификационного и профессионального потенциала работника. Например, судя по упомянутому выше коллективному соглашению, подписанному в химической промышленности Италии, зарплата трудящихся состоит из 6 составных частей:

- колдоговорной минимум (по категориям);
- доплата за разряд;
- доплата за стаж работы;
- возможная индивидуальная надбавка;
- возможная надбавка за заслуги перед предприятием;
- иные выплаты сверх минимума.

Это свидетельствует о том, что особенностью европейской модели оплаты труда является высокий уровень разного рода дополнительных выплат. Именно поэтому, по мнению профсоюзов, критерии дополнительных выплат должны быть прописаны в коллективном соглашении. К сожалению, система индикаторов дополнительных выплат, включающая помимо оплаты труда нормы его организации, критерии гибкости рабочего времени и пр., на общеевропейском уровне еще не обрела окончательной формы. Дополнительными выплатами, согласно европейским коллективным договорам, считаются: оплата сверхурочных работ, ежемесячные бонусы и премии, единовременные поощрительные выплаты, социальные выплаты, тринадцатая зарплата и т.п.

В последнее десятилетие на западноевропейских предприятиях активно осуществляется политика дифференцированного роста заработной платы. Речь идет о том, что суммарное повышение разделяется на общее (охватывающее весь

персонал) и персонализированное. Эта так называемая политика индивидуализации оплаты труда осложняет положение профсоюзов, которые работодатель старается частично обойти, используя прямой диалог с работниками.

Необходимо учитывать, что современная система распределительных отношений на уровне предприятия отнюдь не сводится только к оплате труда. И это весьма существенный момент, который получает все более широкое распространение в трудовых отношениях. Речь идет о предоставлении трудящимся и их организациям возможностей более полного участия в распределении доходов, другими словами, о более активном развитии механизма их финансового участия в деятельности компаний.

За право включать статьи, определяющие право работников на участие в распределении прибылей и собственности компании, где они заняты, выступают ведущие профсоюзы Европы. На этот сравнительно новый аспект колдоговорного регулирования стоит обратить особое внимание потому, что он знаменует собой переход социально-трудовых отношений на более высокий уровень. Такое развитие, когда деятельность организаций трудящихся начинает распространяться вширь и вглубь, охватывая сферы деятельности, в которые они ранее не допускались (поскольку это противоречило логике рыночной экономики), является доказательством выхода социального партнерства на принципиально новый уровень. Другими словами, процесс социальной интеграции набирает силу.

Западные специалисты в области социально-трудовых отношений и колдоговорного регулирования склонны рассматривать процесс утверждения и развития механизма финансового участия как весьма эффективную стратегию мобилизации мотивационного фактора, который, в отличие от традиционных схем вознаграждения, «объединяет интересы собственников, администрации и работников компаний».

Эти тенденции сформировались в глубинах социально-ориентированной рыночной экономики, но с определенного времени они получили весьма активную поддержку на национальном и наднациональном уровнях. Европейская комиссия приняла по этому вопросу ряд директив. В частности, в 1997 году ею был разработан документ «Партнерство в новой организации труда», в котором определено выражена данная стратегическая линия, нацеленность на поиски и стимулирование новых форм организации труда и социально-трудовых отношений, способствующих «участию работников в прибыли и результатах деятельности предприятий». Кстати, позиции разных европейских стран по приоритетам политики в этой сфере до сих пор весьма дифференцированы.

Корпоративные программы участия трудящихся в распределении прибылей предприятия наиболее широко распространены во Франции, ФРГ и Великобритании. Французские предприниматели являются здесь безусловными

лидерами. Там в соответствующие программы вовлечены 76% управляющих, 75% специалистов, технических работников, служащих, работников среднего административного звена. Несколько ниже доля рабочих (работников физического труда), охваченных такими программами (60%), хотя это тоже неплохо для данной социально-профессиональной группы. Ведь в других странах их количество еще ниже: в Великобритании, Швеции, ФРГ они охватывают только 18, 11,7% и 11,8% рабочих соответственно.

Это исследование, проведенное немецкими специалистами, позволяет сделать вывод о том, что программы участия в распределении доходов достаточно быстро распространяются в промышленно развитых странах Запада, становясь важным компонентом системы распределения доходов на микроуровне.

Другим важным фактором социальной политики западноевропейских корпораций являются программы, связанные с участием наемных работников в акционерном капитале, хотя степень их распространенности значительно ниже. Так, на предприятиях Великобритании, применяющих данные схемы, ими охвачено 30% управляющих и 17–21% других категорий работников.

При реализации стратегии финансового участия работников в прибылях предприятий требуется не только принятие такого решения заинтересованными сторонами, то есть социальными партнерами на уровне предприятия или компании, но и соответствующее государственно-правовое регулирование. Государственная политика, стимулирующая частный сектор на активизацию таких процессов, — весьма существенный фактор. Это имеет место, например, во Франции. Но в Европейском Союзе есть примеры и другого рода, когда правительство придерживается финансово нейтральной позиции, отнюдь не стимулируя такие подходы. Речь идет о ФРГ, где правительство в основном ограничивается рекомендациями развивать механизмы социальной интеграции на предприятиях, включая принцип участия работников в акционерной собственности и других распределительных схемах, отражаемых в колдоговорных соглашениях.

В деле совершенствования коллективных соглашений высокого уровня и отражения в них требований, связанных с трансформацией экономики и социально-трудовых отношений, важная роль принадлежит активно развивающимся в последние годы различным структурам рабочего представительства, в первую очередь Европейским советам по труду. На большинстве ТНК, где они были созданы, ЕСТ превратились в важный инструмент дальнейшего развития процесса социальной интеграции.

Европейская комиссия через рамочные программы действий предпринимает попытки, часто весьма успешные, гармонизировать различные формы участия работников в деятельности предприятий с учетом ситуации в различных государствах-членах и регионах ЕС. В большинстве европейских стран такие схемы уже разработаны и дают определенные результаты.

В настоящее время в странах Европейского Союза процесс заключения и действия коллективных договоров основывается на следующих принципах: социальной интеграции и сотрудничества; сбалансированности интересов социальных партнеров и представляемых ими социально-профессиональных групп, а также активного участия трудящихся в управлении. В этом процессе отражаются взаимодействие и паритетные отношения владельцев факторов производства.

Речь идет, с одной стороны, о владельцах экономического капитала, с другой — о носителях человеческого капитала. Другими словами, об администрации предприятий и организациях, представляющих интересы трудящихся. Если в ЕС таковыми являются упомянутые Европейские советы по труду, профсоюзы, то на национальном уровне можно упомянуть комитеты предприятий во Франции, паритетные комитеты в Италии.

В Италии так называемые паритетные комитеты по оценке состояния трудовых отношений между предпринимателями и профсоюзами на отраслевом (национальном) уровне, а также на уровне компаний и крупных предприятий, были созданы в рамках договорных отношений между предпринимателями и профсоюзами. Их вполне можно охарактеризовать как социальную инновацию.

Как явствует из названия, такие комитеты создаются на паритетной основе, то есть включают в себя представителей предпринимателей и трудящихся, чтобы периодически анализировать и давать оценку состоянию трудовых отношений, выявлять возникающие проблемы и предлагать меры по их решению.

К компетенции комитетов относятся следующие вопросы:

- состояние рынков сбыта продукции компании;
- технологические нововведения и их воздействие на занятость и квалификацию персонала;
- изменения в организации труда;
- режимы рабочего времени;
- новые законодательные акты, затрагивающие интересы отрасли и компании;
- динамика занятости в отрасли и регионе;
- динамика оплаты труда в отрасли и регионе;
- возможные совместные демарши перед органами законодательной и исполнительной власти в интересах отрасли и компании и т.д.

Все эти темы связаны с понятием «экономическая демократия» и активизацией социальной деятельности организаций трудящихся. Эксперты Европейского Союза, рассматривая развитие экономической демократии как необходимое условие успешной деятельности современного предприятия, выработали предложения по ее стимулированию. Помимо признания возросшей роли информационного общества они подчеркивают значимость ориентации на социальный менеджмент, способный воспринимать инновации и знакомый

с международным опытом.

Специально выделяется тезис об осуществлении профсоюзами контроля над производственным процессом, участия трудящихся в управлении производством и, кроме того, их участия в распределении доходов компании, что является подлинным новшеством в социально-трудовых отношениях.

Многие крупные компании, которые стремятся адаптироваться в условиях социальной рыночной экономики и обеспечить конкурентоспособность своих предприятий, начали регулярно публиковать доклады-отчеты по социальной ответственности и планах развития, по экологической политике и социальным обязательствам. Если на пороге XXI века лишь 35% крупных международных компаний публиковали подобные доклады, то сейчас это касается почти половины из них.

Подобное направление деятельности стимулируется ООН и получило выражение в виде Глобального соглашения. Процесс его подписания распространился по всему миру. Во время визита в Россию в 2008 году Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун предложил и российским компаниям присоединиться к этому процессу. По мнению экспертов ЕС, для достижения транспарентности производственной деятельности и обеспечения социальной стабильности в любом коллективном соглашении должна быть отражена система периодически проводимых акций, реализуемых на предприятии, и факторы, влияющие на положение компании.

Расширение сферы действий организаций трудящихся положительно влияет на результативность их деятельности и в традиционных вопросах. Так, в рамках коллективных соглашений профсоюзы добиваются более существенных гарантий в вопросах занятости, оплаты и условий труда и пр.

Таким образом, можно констатировать определенную логику социального развития: профсоюзы более эффективны в традиционной сфере их компетенций и ответственности, когда они добиваются успехов в вопросах, касающихся стратегических моментов (влияние на составление планов по инвестициям, участие в технологической и структурной политике, расширение доступа к информации, участие в управлении и принятии решений).

Особое место занимает вопрос о расширении прав трудящихся и их организаций на получение экономической информации. Во многих западноевропейских странах, используя это право и поддержку коммунитарных структур, профсоюзы добились заметного повышения результативности своей деятельности.

Коллективно-договорное регулирование трудовых отношений переживает процесс активной адаптации к информационному пространству, построенному в рамках ЕС. Благодаря его возможностям становится реальным использование информационных технологий для принципиально новой философии управления современным производством, увеличения роли человеческого капитала, подготовки рабочей силы нового качества.

## ГЛАВА IV

### ПОСТРОЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА ЕС

#### 4.1. Трансформация социального права ЕС под воздействием внутренних и внешних факторов

Документы, посвященные вопросам социального регулирования, выработывались и появлялись в результате переговоров между коммунитарными и национальными институтами, а также между социальными партнерами после консультаций, многочисленных коллективных переговоров и ожесточенных дискуссий. При этом никогда не упускался из виду вопрос о сбалансировании национальных и коммунитарных интересов, распределении полномочий и компетенций.

«Союз должен уважать выбор государствами-членами таких средств, которые позволяют им достичь поставленных целей, государства-члены равным образом обязаны относиться с уважением к целям и нормам на уровне Союза», — написано в Белой книге «Европейская социальная политика: путь для Союза»<sup>87</sup>.

Процесс законодательства на коммунитарном уровне, принятый в ЕС, предполагает, что государства-члены на добровольной основе идут на определенные ограничения своего национального суверенитета и обязаны после принятия общего законодательства вносить коррективы во внутреннее законодательство своих стран. Большая роль в реализации этого процесса отводится Европейской комиссии, являющейся исполнительным органом, непосредственно отвечающим за претворение в жизнь юридических документов Союза и реализующим контрольную функцию.

Успех работы по имплементации коммунитарного законодательства зависит не только от институтов ЕС. Важное значение имеет и то, в какой степени правовая среда соответствующих государств благоприятствует достижению основных целей. Но хотя нормы ЕС наделены приоритетной силой и обязательны для применения на национальных территориях, практика показывает, что нередко акты, одобренные на уровне Сообщества, остаются декларациями, формулирующими общие цели, а национальные правовые системы не считают их для себя обязательными и иногда умышленно их игнорируют.

Европейская комиссия вынуждена ежегодно направлять десятки официальных предупреждений государствам-членам о невыполнении ими юридических обязательств. Это коснулось не только «недисциплинированных» Греции,

<sup>87</sup> *Европейская социальная политика: путь для Союза. Белая книга* // Европейский Союз: прошлое, настоящее, будущее. Социальная политика. — М., 1996. С. 154.

Португалии, Испании, Италии, но и таких «столпов европейской интеграции», как Германия, Франция и Бельгия.

Чаще всего трудности и недостаток взаимопонимания наблюдается в таких областях, как социальный диалог и взаимоотношения труда и капитала. Так, несмотря на заметные успехи в распространении социального диалога на коммунитарном уровне, далеко не все шаги и предложения руководящих органов ЕС на этом направлении оказываются реализованными. Особые трудности возникают при попытках достичь соглашения между социальными партнерами, поскольку их позиции, как правило, не совпадают. Наиболее наглядно это проявилось в вопросе о допуске трудящихся к информации, касающейся деятельности предприятий, и правилах их участия в процессе управления. Пример Директивы о Европейских советах по труду и Регламента о статусе Европейской компании показывает, какой длительный и сложный путь пришлось им пройти, прежде чем быть принятыми Советом ЕС.

Обнародованное в 1998 году Сообщение Комиссии о согласовании и развитии социального диалога на коммунитарном уровне явилось ответом на противодействие предпринимателей, не желающих расставаться со своей монополией на руководство экономической деятельностью предприятий.

Суть принимаемых руководящими институтами ЕС документов состоит в том, что они не препятствуют сохранению или введению любым государством-членом более строгих защитных мер в социальной области, совместимых с Учредительными договорами ЕС. Но, наряду с этим, они предусматривают обязанности государств-членов по обеспечению мер, необходимых для применения директив на их территории. Тем не менее до настоящего времени, даже при наличии позитивных тенденций, вопрос о повсеместном соблюдении государствами-членами требований и норм, определенных официальными документами Сообщества, остается не везде урегулированным.

Стремясь реализовать свою социальную политику, Европейский Союз использует различные формы и методы, которые на общем пространстве должны сочетаться друг с другом, взаимодействовать и эффективно работать как детали одного механизма.

Существующее социальное законодательство Европейского Союза отражает практически все потребности Сообщества, поэтому в настоящее время нет практической необходимости разработки новой развернутой законодательной программы. В основном это было сделано в 1990-е годы. Европарламент принял специальное постановление (от 21.11.1990), в соответствии с которым Комиссия в обязательном порядке должна была учитывать социальную политику при выработке любых пакетов законодательных документов.

Тогда же увидели свет концептуальные документы, касающиеся социальной политики и ее воплощения в жизнь с помощью коммунитарного законодатель-

ства (Белые и Зеленая книги, анализирующие различные аспекты социальной политики).

Во второй половине 90-х вопросы, относящиеся к социальной сфере, рассматривались на разных уровнях, и в результате появился ряд документов, прежде всего в области занятости, подготовки рабочей силы и ее социальной защиты.

Дополнены Регламент о реформе Европейского социального фонда, одобрено Сообщение по недеklarированному труду, выработаны дополнения к Регламенту по социальному обеспечению трудящихся-мигрантов, касающиеся выходцев из третьих стран, Сообщение о развитии систем здравоохранения, Заключение по Директиве относительно прав на дополнительные пенсии. В Сообщении Европейской комиссии «Модернизация государственных служб занятости — поддержка европейской стратегии занятости» (1999) затрагивались интересы 5000 местных служб занятости в ЕС и 160 000 служащих.

Важность этих и других подобных документов состоит в том, что, с одной стороны, впервые их разработка велась на основе анализа национальных планов действий в социальной области, а с другой — в них государства-члены признали приоритетное значение общеевропейской стратегии и согласились работать в ее рамках.

По мнению Комиссии, всегда на основе принятых юридических документов следует находить рамочное решение, позволяющее различным национальным системам определять конкретные методы практического применения коммунитарного законодательства. Причем этому должна предшествовать оценка экономических и социальных выгод и издержек для всех заинтересованных сторон. Например, следует учитывать, как осуществление выдвигаемых предложений может повлиять на конкурентоспособность производства, особенно когда речь идет о малых и средних предприятиях.

На основе мониторинга в социальной сфере Комиссия готовит соответствующие директивы по самым насущным проблемам, учитывая интересы различных социальных и профессиональных групп. Директивы не имеют статуса актов прямого действия, в них указывается цель, а средства ее достижения определяются государствами-членами по их усмотрению.

Доклады, ежегодно составляемые Комиссией, содержат анализ того, насколько меры, принимаемые на национальном уровне, соответствуют общеевропейским директивам. Это позволяет получить ясное представление о ситуации в каждом государстве-члене и, в случае необходимости, прибегнуть к процедуре установления нарушений. Поэтому во все директивы включается особый пункт, обязывающий составлять отчет об их исполнении.

Итак, в настоящее время речь идет главным образом о планомерном претворении в жизнь уже имеющегося законодательства, хотя это, естественно, не исключает разработки новых актов, отражающих вновь возникающие социальные проблемы.

Таким образом, хотя разработка новых законодательных положений в социальной сфере диктуется появляющимися потребностями, но на ближайшую перспективу остается приоритетной задача консолидации и применения уже существующего законодательства. Оно достаточно широко и детально. Тем более что Совет ЕС подтверждает свои обязательства улучшить ситуацию на социальном пространстве ЕС и способствовать построению единого пространства в этом измерении. Комиссия же со своей стороны постоянно подтверждает готовность строго контролировать применение законодательства ЕС на территории всех государств-членов, взяла на себя обязательство регулярно рассматривать проблемы социального права, повышать его эффективность и обеспечивать гласность.

#### **4.2. Надзор за выполнением социального законодательства и роль гражданского общества**

Включение законодательных актов Сообщества в национальные законодательства является важнейшим элементом правового развития Европы в социальной сфере. Принцип верховенства права Сообщества над национальным, признанный и принятый государствами-членами, до сих пор не гарантирован полностью, что инициирует конфликты с теми или иными нормами национального права.

Руководящие институты ЕС в силу доверенных им компетенций стремятся осуществлять реальный контроль над формированием правового социального пространства и его эффективностью. В этом плане особая ответственность ложится прежде всего на Европейскую комиссию как главный орган исполнительной власти.

Постоянно отслеживая и анализируя ситуацию в социальной сфере, Комиссия прибегает к помощи вспомогательных и консультативных структур. С их помощью не только готовятся предложения по совершенствованию социального законодательства, но и разрабатываются Программы социальных действий, определяющие работу на социальном пространстве.

Такие программы, называемые Среднесрочными (они рассчитаны на три-четыре года), позволили вести планомерную работу по совершенствованию и правильному применению социального законодательства. Так, например, еще в Среднесрочной программе социальных действий 1995–1997 годов содержался специальный раздел «К более эффективному применению европейского права»<sup>88</sup>.

Для постоянного обмена информацией между государствами-членами и Комиссией создана сеть *контактных пунктов*. В соответствии с директивами государства-члены обязаны в письменном виде представлять отчеты по их вы-

---

<sup>88</sup> См.: Социальная политика // Европейский Союз: прошлое, настоящее, будущее — М., 1996.

полнению Комиссии и одновременно контактному пункту в соответствующей национальной администрации.

Целью *Комитета старших инспекторов по труду*, созданного специальной директивой в 1989 году, является содействие эффективному применению правовых норм ЕС в области охраны здоровья и безопасности на рабочем месте<sup>89</sup>.

Комиссия поставила вопрос о создании сети инспекторов по труду и в других областях, имея в виду создание общих рамок для национальных систем инспекции в сфере трудового права и социального обеспечения, а также возможное обеспечение связи между ними. Обмен опытом, информацией, организация стажировок инспекторов, распространение успешной практики получили дальнейшее развитие в деятельности коммунитарных институтов ЕС.

Один из принципов действия законодательства ЕС — его открытость. Неслучайно особое значение придается разъяснительной работе, распространению соответствующей информации, толкованию законов. Поэтому в каждой Среднесрочной программе содержится ряд пунктов, посвященных именно этому аспекту деятельности. В них перечисляются публикации, которые предполагается осуществить в срок действия программы, информация о новых юридических шагах Сообщества, обнародуются тексты докладов, подготовленных соответствующими рабочими группами. Например, свод социального законодательства ЕС на текущий момент, руководство по выполнению планируемых мер на национальном уровне, меморандум о сохранении прав трудящихся в случае перевода предприятий в другое место, комплект руководств по социальному обеспечению для лиц, перемещающихся по территории ЕС, доклад о равных возможностях для мужчин и женщин, сравнительное исследование трудового законодательства и социально-трудовых отношений в разных отраслях промышленности и т.д.

Начиная с 1995 года, на уровне ЕС проводится целый ряд информационных и учебных мероприятий, призванных содействовать применению европейского социального законодательства как предприятиями, так и частными лицами через сети таких структур, как *Euroguichets* и *EURES*.

Организована специальная информационная программа, рассчитанная на менеджеров по персоналу крупных предприятий и ТНК, которая предусматривает реализацию особой программы SAFE, помогающей лучше познакомиться с законодательством ЕС по вопросам охраны здоровья трудящихся и безопасности на рабочем месте на малых и средних предприятиях.

Так, через целую систему структур по информированию и консультациям необходимые знания по социальному законодательству становятся доступными для трудящихся. В качестве пособий используются специально принятые руководства по практическому применению законодательства ЕС в области здравоохранения

---

<sup>89</sup> OJ L 189, 29.06.1989.

и безопасности, пакеты материалов относительно процедур и средств выполнения директив. Это содействует повышению осведомленности адвокатов, судей и других сторон, интересующихся процедурными проблемами, с которыми сталкиваются истцы в делах, касающихся разного рода социальной дискриминации.

Серьезный вклад в разработку правовой основы коммунитарной социальной политики внесла *Межправительственная конференция (МПК-96)*, которая предшествовала Амстердамскому саммиту. Она определила процедуры принятия решений и схемы прохождения документов через институты Сообщества. После принятия Амстердамского договора социальная политика оказалась включенной в автономные и дополнительные правовые рамки. Европейский совет тогда получил право устанавливать минимальные и технические нормы, применяемые в каждом из государств-членов. Единогласно принимать решения Совет, по предложению Комиссии и после консультаций с Европарламентом и Экономическим и социальным комитетом, был обязан по следующим вопросам:

- социальное обеспечение и социальные гарантии для трудящихся;
- защита трудящихся в тех случаях, когда срок их трудового соглашения закончился;
- представительство и совместная защита интересов трудящихся и работодателей, включая участие в принятии решений; при этом за рамки юрисдикции Сообщества выводятся вопросы, касающиеся оплаты труда, а также права на ассоциации, забастовки и локауты;
- условия найма граждан третьих стран, проживающих на законных основаниях на территории Сообщества;
- финансовая помощь для содействия занятости и созданию рабочих мест без ущерба для положений, относящихся к Европейскому социальному фонду.

Тщательное соблюдение социального законодательства имеет решающее значение при проведении коммунитарной социальной политики. Тем не менее, как уже отмечалось, и при наличии позитивных тенденций в деятельности государств-членов вопрос о повсеместном соблюдении ими требований и норм, определенных официальными документами ЕС, остается пока не везде урегулированным. Так, Великобритания, позже других, в конце 90-х годов, присоединившаяся к социальной политике ЕС, ввела в свое национальное законодательство европейский стандарт продолжительности рабочей недели, оговорив, однако, при этом возможность продления рабочего времени «на добровольной основе».

Поскольку включение законодательных актов Сообщества в национальные законодательства и, главное, их исполнение являются важнейшим элементом правового развития Европы в социальной сфере, Европейская комиссия, действуя через системы контроля, вынуждена прибегать и к применению санкций против государств, не соблюдающих правила. Именно поэтому законодательство ЕС предусматривает включение во все законы стандартной статьи, обязывающей применять эффективные санкции, соответствующие нарушениям.

Неудивительно, что в ряде случаев Комиссии приходится обращаться в Суд ЕС и там решать с государствами-членами проблемы, возникающие в социальной сфере. Четверть дел, принимаемых им к производству, относятся к нарушениям именно в социальной области. Так, в Суд ЕС были поданы иски против ряда французских, немецких и голландских малых и средних предприятий и фирм, нарушивших нормы в отношении бельгийских строительных компаний, а также против Бельгии, Испании и Ирландии по поводу непредоставления последними сведений о национальных мерах в области охраны здоровья и безопасности на рабочем месте. Бельгия получила предупреждение о необходимости упорядочить оплату труда турецких рабочих в регионе Брюсселя. Были сделаны также предупреждения Нидерландам по поводу ущемления пенсионных прав бельгийских рабочих, потерявших работу в Нидерландах; Португалии — за нарушение Директив 93/88, 90/679 и 93/103, касающихся охраны здоровья трудящихся и безопасности на рабочем месте и на рыболовецких судах; Греции — за невыполнение Директивы 91/382 о защите рабочих от рисков, связанных с использованием асбеста на рабочем месте.

Стоит упомянуть также о двух Решениях Комиссии, принятых по поводу применения коммунитарного права в социальной области на территории отдельных государств-членов. В первом говорилось о намерении обратиться в Суд ЕС по поводу греческого законодательства применительно к работникам Национального института социального обеспечения и Национального управления электроэнергией, где были отмечены случаи, когда при подсчете размера пенсий служащие-женщины подвергались дискриминации по сравнению с мужчинами. Второе касалось Великобритании, где уже давно власти препятствуют применению в Гибралтаре системы выплаты пенсий, принятой в ЕС.

Нередко в Суде возбуждаются дела с формулировкой «за неуважение европейских социальных норм и несоблюдение социальных директив». Заключение по таким делам выносились в адрес таких государств, как Франция, Италия, Германия, Люксембург, Греция, Португалия. Предметом претензий бывало несоблюдение Директив о рабочем времени (93/104), о Европейских советах по труду (94/45/ЕС), о равном обращении с мужчинами и женщинами в системах социального обеспечения (96/97), о взрывчатых веществах и использовании биореагентов на рабочем месте (95/30). Франции и Бельгии было предложено в течение двух месяцев принять необходимые меры по поводу несоблюдения ими целого ряда европейских стандартов.

Хотя случаи несоблюдения и нарушения социального законодательства Евросоюза отдельными государствами-членами налицо, можно, однако, констатировать определенные успехи в его гармонизации. Средняя цифра по социальным директивам Сообщества, которые введены в действие, в целом по ЕС достигла 90%. Более 60% директив нашли место в законодательстве

всех государств-членов. Четыре государства — Дания, Испания, Финляндия и Швеция — являются рекордсменами: в их законодательство включены 100% юридических документов Европейского Союза.

На этом пути ЕС предстоит преодолеть немалые трудности, поскольку «вторжение» коммунитарного права в традиционные области внутрисубъективных компетенций неизбежно будет порождать конфликтные ситуации. Не все страны готовы согласиться с правомерностью увеличения компетенций Евросоюза и обязательностью выполнения общих требований и стандартов, хотя они в свое время подписали и ратифицировали соответствующие документы и делегировали руководящим институтам ЕС часть своих полномочий.

Именно поэтому, несмотря на конституционность данного процесса, задача гармонизации и безусловного применения социального права на всей территории Европейского Союза остается выполненной лишь частично.

### **4.3. Функция контроля и роль гражданского общества**

Социальная политика и ее акторы все решительнее вторгаются в область, которая ранее принадлежала практически полностью государственным структурам и объединениям предпринимателей. Речь идет о наблюдении и контроле над применением законодательства. Конечно, в данном случае это касается социального права и возможности его использовать на благо всего общества. Из трех партнеров, претендующих на равные возможности в этом плане в современной Европе — государства, бизнеса и гражданского общества, последнее является самым молодым игроком, лишь недавно и с серьезными ограничениями допущенным к взаимодействию.

Теперь настал момент, когда оно претендует на участие в социально-экономическом развитии и на право осуществлять контроль, над деятельностью как бизнеса, так и государства. Но для этого необходимо наличие четко организованного гражданского общества, которое обладало бы внутренним механизмом взаимодействия своих составных частей и отлаженной системой взаимоотношений с государством и бизнес-структурами.

В настоящее время это первоочередная и пока еще нерешенная проблема. Неслучайно над формированием «Европы граждан» не первое десятилетие работают руководящие институты Европейского Союза, создаются блоки политических партий, солидаризируются неправительственные организации, появляются новые формы социального партнерства.

ЕС в соответствии с требованиями времени перешел на стратегическое планирование как экономического развития, так и социальной сферы. Он позиционирует себя как «сетевое государство», вкладывая в это понятие идею управления по сетевому принципу и построение по сетевому принципу организаций для решения глобальных проблем. Современные технические и информационные возможности это позволяют, а развитие экономики, основанной

на знаниях, предполагает наличие кадровых ресурсов, способных воплотить такую идею в жизнь.

В начальном звене создаются локальные сети, обеспечивающие связь профсоюзов с местными властями и их совместную работу. Таким образом, не имея собственных ресурсов, профсоюзы получают доступ к муниципальным и приобретают право контроля над их расходом на благо локального общества.

На другом полюсе находится создание сети международных связей, которые развиваются вне рамок традиционной системы национальных государств. Она соткана из взаимодействия транснациональных корпораций, научных сообществ, неправительственных организаций, многие из которых по своему характеру являются транснациональными. Еще большее развитие получает такая сеть благодаря Интернету. Она уже создает неофициальную мировую систему, в своей основе благоприятную для более упорядоченного и всеохватывающего сотрудничества. С помощью баз данных, содержащихся в Интернете, социальные партнеры получают возможность ознакомиться с юридически установленными стандартами и нормами, оценить степень их выполнения всеми заинтересованными сторонами.

Заметная роль принадлежит международным организациям, связанным с обеспечением прав человека и стремящимся сопрягать вопросы экономического развития с необходимостью учитывать их социальную цену. В первую очередь речь идет о специализированном учреждении ООН — Международной организации труда (МОТ). Именно она на основе международного партнерства на различных уровнях сотрудничества вырабатывает международные нормы труда, социальные стандарты и правила контроля над их соблюдением. Эти универсальные стандарты были закреплены в конвенциях МОТ, рекомендациях и резолюциях, которые, в свою очередь, нашли отражение в трудовом законодательстве многих стран и составляют важный источник международного права, закрепляются в конституциях, законах, трудовых и социальных кодексах и других официальных документах.

Но МОТ не ограничивается нормотворчеством и следит за претворением в жизнь международно-правовых актов. Она создала всеобъемлющую систему контроля над их применением, которая выдержала испытание временем и доказала свою достаточно высокую эффективность. Механизмы и процедуры, действующие в рамках этой системы, используются в других организациях, занимающихся обеспечением социальных и экономических прав человека, то есть в организациях гражданского общества.

Уникальность контрольной деятельности МОТ в том, что процесс этот, как и процесс принятия международных трудовых норм, строится на принципе трипартизма, то есть путем достижения согласия между представителями работников, работодателей и компетентных органов государственной власти.

Трехсторонняя структура МОТ делает ее единственной универсальной международной организацией, где объединения работодателей и работников имеют равный голос с государственными органами при формировании политического курса и программирования социально-экономического развития.

Конечно, непросто достичь консенсуса сторон, чьи интересы часто противоположны. Но это единственный способ установления полной социальной справедливости — главной цели деятельности МОТ. Поэтому вопрос о социальной ответственности, а не только выгоды и удовлетворения интересов партнеров, встает в полный рост. Важно, что практически все конвенции МОТ содержат положения по процедурам контроля. Европейский Союз стремится также добиться, чтобы каждое коллективное соглашение или договор предусматривали включение в текст соответствующей статьи.

Ответственность за проведение регулярного контроля над соблюдением конвенций, рекомендаций и норм МОТ возложена на Комитет экспертов его Административного совета. В этом процессе увеличивается роль общественного контроля, в который должны быть включены организации гражданского общества.

Под эгидой ООН в рамках ее многочисленных программ разработаны международные стандарты социального аудита «Руководство по отчетности в области устойчивого развития».

В 1999 году обнародован международный стандарт АА 1000, который содержащих набор индикаторов, в соответствии с которыми и проводится социальный и этический аудит. Предполагается, что применение стандарта АА 1000 начинается с организации диалога между представителями бизнес-структур и гражданского общества. Такой диалог реализуется последовательно. Прежде всего определяется круг участников переговоров, напрямую заинтересованных в деятельности компании и имеющих возможность, со своей стороны, влиять на развитие событий. В процесс включаются, наряду со структурами государственной власти, представителями социальных учреждений, организации гражданского общества. Все они участвуют в рассмотрении материалов по социальному аудиту.

Далее схема развития диалога рассчитывается на год вперед и разбивается на два этапа. На первом этапе представители компании выступают в роли слушателя. Они знакомятся с позицией собеседников, перечнем социальных проблем, требующих решения, фиксируют проблемы, вызывающие беспокойство, и предложения по их решению. После этого, на втором этапе диалога, разрабатываются пути решения обозначенных проблем, производится анализ предложений по их решению, а также определяются необходимые действия каждой из сторон.

Стандарт АА 1000 требует, чтобы все предложения и точки зрения были рассмотрены компанией, даже если та не в состоянии или не желает действо-

вать в этом плане. При достижении компромисса и компания, и представители гражданского общества берут на себя соответствующую долю ответственности за реализацию достигнутых соглашений.

Естественно, что такая схема будет эффективной лишь при условии примерного равновесия сил, другими словами, при наличии гражданского общества, пользующегося авторитетом у государства и бизнес-сообщества.

Существует также стандарт социального учета «Социальная отчетность» SA 8 000. Организация по промышленным стандартам (ОПС) на международном уровне организует обсуждения с партнерами из частного и государственного секторов экономики вопросов, связанных с деловой репутацией, расширением клиентской базы, диалогом с государством и неправительственными организациями (НПО).

В результате вопросы социальной ответственности находят отражение в социальных кодексах, кодексах поведения и трудовой этики. Крупные компании публикуют ежегодные отчетные доклады о социальной политике и своим социальным обязательствам, что помогает профсоюзам как представителям гражданского общества осуществлять контроль над их выполнением. На сегодняшний день в Европе число компаний, публикующих ежегодно такие документы, достигло 45%.

Участие представителей гражданского общества в контроле над деятельностью предприятий, в первую очередь в социальной сфере, необходимо для достижения объективности оценок и достоверности отчетов. Политическая система демократии предполагает наличие разных центров и органов контроля и надзора за действиями государственной и судебной власти.

Мировой опыт демонстрирует различные варианты участия граждан в определении приоритетов экономического развития, а также разработке форм общественного контроля. На протяжении последних 20 лет во всем мире выдвигались многочисленные инициативы, на базе которых формировалась концепция, отвечающая интересам всего общества.

#### 4.4. Социальный аудит

Впервые термин «социальный аудит» был предложен в 1978 году Независимым кооперативным центром обучения (г. Бичвуд, Великобритания). Тогда же был разработан метод его проведения, проанализирована возможная юридическая база, на которую мог опираться процесс аудита. Позже, после обсуждений, доработок и внесения дополнений, концепция социального аудита была изложена в работе Ф. Спрекли и К. Саузкомба «Инструменты социального аудита»<sup>90</sup>.

С помощью социального аудита можно дать оценку деятельности какой-либо организации в текущий период с точки зрения ее социальных перспектив.

<sup>90</sup> F. Sprekl, K. Southkomb. Social Audit Toolkit. L., 2000.

Постоянно проводимый, он способен отразить картину производственной деятельности и ее влияния на персонал и окружающую среду, оценить социальные действия администрации. Практика социального аудита и обнародование отчетов превращаются в эффективный механизм взаимодействия бизнеса, государства и гражданского общества. Он предполагает транспарентность последствий экономической, социальной, экологической деятельности проверяемых организаций.

Социальный аудит позволяет совершенствовать деятельность организаций, промышленных предприятий, социальных структур. Он направлен на то, чтобы реализовать несколько целей:

- проанализировать деятельность проверяемого объекта с учетом его соответствия декларируемым задачам;
- рассмотреть и оценить структуру и организацию производственных процессов;
- настоять на привлечении необходимых средств;
- получить и обнародовать информацию о том, как проверяемый объект использует средства, имеющиеся в его распоряжении (особенно когда речь идет об использовании государственных средств);
- информировать о деятельности компании или организации ее персонал, а также лиц, попадающих в сферу этой деятельности;
- предоставлять информацию всем заинтересованным лицам и организациям.

Сегодня круг организаций, практикующих социальный аудит — крупных, средних и даже мелких предприятий, банков, общественных организаций — растет. В ходе социального аудита собирается соответствующая информация и предоставляется заинтересованным сторонам, ведется своеобразная социальная бухгалтерия.

На рубеже веков в целом ряде стран сформировались и активно работают специальные структуры и организации, занимающиеся проблемами социального аудита. Но и до настоящего времени нет четкого общепринятого определения понятия «социальный аудит». Национальная специфика систем социальной защиты населения, разноуровневая социальная политика государств, степень организованности гражданского общества обуславливают разность подходов, критериев оценки и задач, которые ставят перед собой участники процесса социального аудита. При этом для реализации задач, сформулированных в ходе его проведения и ликвидации негативных последствий экономической деятельности отдельных предприятий, необходимы политические решения, вмешательство исполнительной власти. Конечно, несмотря на наличие общей концепции и определение основных принципов его проведения, в разных странах вырабатывается своя методика и применяются различные формы реализации аудита, зависящие от ситуации на их территории и национальной специфики.

В Европе широкую популярность социальный аудит приобрел в 80-е годы XX века. Этот предмет начали изучать в бизнес-школах, занимающихся вопросами социальной ответственности предприятий.

В начале 90-х годов в Великобритании Новый экономический фонд опубликовал ряд материалов, посвященных социальному аудиту. В 1996 году по инициативе этого Фонда был создан британский Институт по социальному и этическому аудиту, целью которого была разработка правил социального аудита и методика его практического применения. Именно их стали использовать некоторые крупные английские корпорации типа «Ройял Датч Шелл» и «Бритиш петролеум», согласившись публиковать отчеты о своей социальной деятельности. Целый ряд предприятий согласился пройти проверку с точки зрения соответствия требованиям социального аудита.

«Объединение социальных предприятий» в 1997 году разработало первую европейскую программу по социальному аудиту. К настоящему времени уже реализованы три такие международные программы, в них приняли участие представители Франции, Бельгии, Италии, Испании, Ирландии, Швеции, Дании, Великобритании. Специальную рабочую группу по социальному аудиту создал Северный совет. На территории Финляндии и Швеции уже реализована программа по социальному аудиту (2004–2006 годы). Опираясь на ее опыт и результаты, разрабатывается методика социального аудита для стран — участниц Северного совета и возможность создания транснациональной сети, в рамках которой на основе тесного взаимодействия должен осуществляться аудит в масштабе всего региона.

В настоящее время в Западной Европе существует уже несколько десятков организаций, специализирующихся на проведении социального аудита и социального инвестирования и предлагающих желающим свои услуги<sup>91</sup>.

В Швеции, где понятие социального аудита считается составной частью шведской демократии, он должен соответствовать двум требованиям. Прежде всего, основываться на научных исследованиях и систематическом мониторинге. Кроме того, должна обеспечиваться гласность, а его результаты быть доступными как для средств массовой информации и структур, принимающих решения, так и для широкой заинтересованной аудитории. Результаты проведения социального аудита подлежат опубликованию в печати.

Коллективы, осуществляющие социальный аудит, включают в себя в обязательном порядке политологов, юристов, экономистов и социологов. Причем допускается участие в них иностранных ученых. Состав исполнителей подбирает специальная организация SNS (Studieforbundet Naringsliv). Она была создана еще в 1948 году как ассоциация шведских предпринимателей и претерпела трансформации, особенно относительно целей исследований. SNS заказывает

<sup>91</sup> См. подробнее: Гражданское общество: общественный контроль и социальная ответственность бизнеса. — М., 2006.

ведущим университетам проведение исследований по конкретным проблемам, организует конференции по экономическим и социальным вопросам. Она заявляет, что находится вне политики и претендует на то, чтобы играть роль посредника между бизнесом и обществом. Финансирование работ идет через научные фонды. Для обсуждения отчетных докладов по социальному аудиту организуются специальные семинары.

Право на осуществление социального аудита является одним из конституционных принципов Швеции.

В Италии в 2002 году была создана организация «Исследование социально-ответственных инвестиций «Аванзи» (Avanzi SRI Research). Она оказывает услуг и организациям, работающим на территории Италии, как компаниям, так и неправительственным организациям (НПО). В штате «Аванзи» заняты экономисты, экологи, социологи, которые способны проанализировать проблемы с разных сторон и предложить заинтересованным сторонам различные варианты.

Во Франции еще в 1977 году был принят закон о «социальном балансе», который вменял в обязанность крупным предприятиям (с числом занятых не менее 300 человек) представлять ежегодные отчеты по социальным показателям.

Право контроля над соблюдением социального законодательства отводилось министерству по социальным делам, специальным структурам — трудовым инспекциям, а также профсоюзам, тогда весьма влиятельным. Многие крупные предприятия присоединились к практике корпоративной социальной отчетности. Представляя ежегодные отчеты о своей социальной деятельности, с одной стороны, они как бы шли в ногу со временем, а с другой — создавали положительный имидж компании, что играло свою роль в борьбе за конкурентоспособность. Часто степень объективности таких отчетов оставляла желать лучшего, поэтому в стране при их подготовке стали прибегать к привлечению третьих, независимых лиц. Частично эту задачу попытались решить через привлечение к аудиту неправительственных организаций (НПО). Некоторые крупные компании наладили контакт и нашли определенный баланс в отношениях с профсоюзными объединениями. Но случалось, что объективность оценок зависела от степени компетентности партнеров.

Государство попыталось внести ясность в практику социального аудита. Во Франции, одной из первых в Европе, в 2001 году был принят закон «О новых направлениях в экономическом регулировании», который, впрочем, не предусматривал никакого контроля или санкций за декларируемые социальные показатели. Тем не менее закон имел целью побудить компании к выработке социальноответственной стратегии и способствовал развитию практики социальных инвестиций. Законы о сберегательных фондах предприятий и о резервном пенсионном фонде также свидетельствовали о продолжении работы в этом направлении.

Однако, оценивая ситуацию с развитием социального аудита во Франции, следует признать, что вопросы собственно социального аудита там еще не нашли должного законодательного оформления. Социальный аудит до сих пор не носит обязательного характера, отсутствуют пока нормы и критерии оценки ситуации на предприятиях. Решить проблему возможно лишь соединенными усилиями государства, бизнеса и гражданского общества в лице его представительных организаций. Именно поэтому в стране созданы два неправительственных центра, в задачи которых входит мониторинг вопросов, связанных с социальным аудитом (ORSE и NOVETHIC). Агентства по стандартизации AFNOR и ANACT также помогают выработать нормы и индикаторы социальной ответственности бизнеса. Такая работа ведется в сотрудничестве с другими аналогичными структурами Европейского Союза.

Специальные программы ООН обобщили опыт, который продемонстрировал стремление граждан и их организаций участвовать в процессе контроля. Более того, вполне правомерно сделать вывод о том, что именно бюджетные инициативы во многих случаях положили начало подведению процесса социального диалога к обсуждению проблемы гражданского контроля над использованием финансовых средств.

Европейский Союз стремится строить свою деятельность в области социальной интеграции в соответствии с направлениями, обозначенными международными структурами, придавая большое значение вопросам развития социального партнерства и социальной ответственности бизнеса. Представители коммунитарной власти и экспертного сообщества все чаще поднимают вопрос об общественном контроле и роли гражданских институтов в этом процессе.

Поскольку возросшая роль человеческого капитала в постиндустриальном развитии стала очевидной для всех, неоспоримо, что дополнительный потенциал экономического роста во многом зависит от ситуации в социальной сфере. Проводимая же социальная политика, учитывающая интересы всего общества, немыслима без контроля с его стороны. Контроль этот имеет реальную возможность осуществляться с помощью социального аудита.

## ГЛАВА V

### ЕВРОПЕЙСКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ

#### 5.1. База создания и ступени разработки ЕСМ

В сегодняшнем мире идут широкие дискуссии относительно того, по каким моделям будет строиться и функционировать общество в условиях глобализации. Европейская социальная модель — объект пристального внимания, анализа, порой критики. И разброс мнений относительно ценности Европейской социальной модели (ЕСМ) и ее перспективности довольно широк.

Одни считают Европейскую социальную модель образцом устройства общества на сегодняшний день, а ее основные принципы — качественной основой для его совершенствования. Другие сводят суть и назначение ЕСМ к решению социальных проблем общества, связанных с его жизнедеятельностью: социальное обеспечение, занятость, доступ к образованию, медицинскому обслуживанию и пр. Третьи вовсе отрицают существование единой европейской модели, утверждая, что либеральная социальная система Великобритании, корпоративистская ФРГ и Франции, социал-демократическая — Скандинавии совершенно разные и самодостаточные социальные модели.

Однако все эти варианты вписываются в рамки ЕСМ, поскольку основные принципы, на которые она опирается, в той или иной форме заложены в национальных моделях и не оспариваются никем:

- социальная справедливость;
- социальная безопасность;
- социальное сплочение;
- конкурентоспособная экономика;
- благоприятная для общества экология.

Вероятно, стоит ставить вопрос следующим образом: способна ли Европейская социальная модель в условиях глобализации и при наличии национальных различий государств-членов дать достойный ответ на вызовы XXI века?

На сегодняшний день и в официальных документах Европейского Союза, и в правительственных актах государств-членов ясно зафиксировано признание за Европейской социальной моделью решающего стратегического значения для продолжения интеграционного процесса. Это стало фактом после Лиссабонского саммита 2000 года, который определил новую стратегию экономического роста и социального развития всего континента в целом. На этой чрезвычайной сессии Европейского совета была поставлена амбициозная цель: создать и заставить работать «самую конкурентоспособную и динамичную в мире экономику,

основанную на знаниях, способную обеспечить поступательное экономическое развитие и прочное социальное сплочение».

К этой задаче на Стокгольмском саммите 2001 года была добавлена задача создания благоприятной окружающей среды. Таким образом, план стратегического развития ЕС должен опираться на три компонента: экономический рост, социальное сплочение и защиту окружающей среды.

В заключительном документе Лиссабонского саммита «Модернизировать Европейскую социальную модель через инвестиции в человеческий капитал и строительство активного социального государства» говорилось: «Граждане — это главный ресурс Европы, и именно на этом должна быть сконцентрирована вся политика Евросоюза. Инвестировать в людские ресурсы и развивать активное и динамичное социальное государство будет главным в экономике, основанной на знаниях. Кроме того, следует стремиться обеспечить гарантии тому, чтобы развитие экономики не усугубляло существующие социальные проблемы, такие как безработица, социальная маргинализация и бедность». Стратегические задачи, сформулированные на Лиссабонском саммите, были одобрены социальными партнерами в совместной декларации.

Итак, важность и огромное значение Европейской социальной модели для будущего Европейского Союза очевидны для всех и не подвергаются сомнению. Однако в ходе дальнейшей разработки ЕСМ и определения ее содержания всплывает множество новых проблем и неясностей. Они касаются перечня мер, который следует реализовать в области социальной политики, роли и ответственности социальных партнеров, реформ, необходимых для успешного продвижения Европейского Союза по пути социальной интеграции.

Какую роль здесь должна сыграть Европейская социальная модель? Какие модификации станут необходимыми для успешного претворения ее в жизнь? Руководителям ЕС предстоит найти ответ на эти вопросы и предложить пути их решения.

Неслучайно дискуссии по поводу сути и будущего ЕСМ ведутся в разных странах и на международном уровне. Создана и активно работает специальная международная экспертная группа. Ежегодно проводятся международные конференции, обсуждающие содержание и будущее Европейской социальной модели. Появляются многочисленные публикации, которые, в свою очередь, показывают широкий интерес и разность подходов к теме.

Так, известный аналитик Э. Гидденс считает, что ЕСМ не только идея или концепция. По его мнению, это соединение ценностей, достижений и стремлений, и только общность их восприятия позволит всем придти к государству всеобщего благосостояния<sup>92</sup>.

<sup>92</sup> Social Europe. A Continent' Answer to Market Fundamentalism / European Research Forum at London Metropolitan University, 2006, p. 3.

Учитывая влияние глобализации на все процессы, происходящие в обществе, Э. Гидденс утверждает, что решающим фактором в реализации Европейской социальной модели является интеграция, не только экономическая, но и политическая, и поэтому «нельзя национальные особенности тащить на европейский уровень».

Д. Амато, министр внутренних дел Италии, бывший премьер-министр, полагает, что Европа сейчас «примеряет новые башмаки» и, учитывая ее «смешанную природу», следует избрать новый путь управления общественным развитием, который базируется не на иерархии, а на кооперации, не на командах, а на диалоге, не на собственной исключительности, но на взаимной толерантности и взаимопонимании<sup>93</sup>.

Д. Альберс, профессор Бременского университета, руководитель международной экспертной группы, основатель журнала «Социальная Европа», полагает, что Европейская модель развития общества никогда не ограничивалась созданием государства всеобщего благоденствия. Она стремилась осуществлять ограничения и эффективный контроль над «волчьей природой» капитализма через обеспечение народу социальной безопасности, материальной независимости и прав на демократическое участие в управлении<sup>94</sup>.

Комиссар Еврокомиссии по вопросам занятости, социальной политики и равным возможностям В. Шпидла также высказал свое мнение по поводу ЕСМ. Он заявил: «Европейская социальная модель базируется на наборе общих фундаментальных ценностей. Эти ценности должны разделяться всеми государствами — членами ЕС. Среди них: приверженность демократии, отказ от любых форм дискриминации, всеобщий доступ к образованию, высококачественное и общедоступное здравоохранение, гендерное равенство, солидарность и справедливость, признание роли социальных партнеров и социального диалога. Европа кончается, когда эти ценности не разделяются»<sup>95</sup>.

Международные эксперты, анализируя содержание Европейской социальной модели, обращают внимание на различные ее векторы. Так, генеральный секретарь Института Лазер (Франция) А.-М. Грозелье отмечает: «Специфика ЕСМ опирается на тот факт, что она не ограничивается предоставлением защиты наиболее ущемленным группам населения, чтобы помочь им выжить, хотя важность этого направления деятельности нельзя отрицать. Прежде всего, она создает условия, чтобы функционирование рыночной экономики не порождало социальное отторжение. Но чтобы социально регулируемая экономика могла действовать эффективно, она должна опираться на социальных партнеров, способных вмешаться и высказать свою позицию, присутствуя в центрах принятия решений»<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> Ibidem. p. 33.

<sup>94</sup> Ibidem. p. 46.

<sup>95</sup> Ibidem. p. 76.

<sup>96</sup> A.-M. Grozelier. Definition (version française) du Modele social européen. Rapport à la conference sur le MES, Rome, Mai 2007.

Замдиректора французского Института экономических и социальных исследований (IRES) Кр. Дюфур считает, что Европейская социальная модель — это не плод абстрактных размышлений, а результат социальной истории. Однако его определение звучит весьма туманно: «Социальная модель, о которой идет речь, становится игрой, скорее символической, нежели реальной, если не приложить совместных усилий. И наоборот, решения, принятые в результате социальных изменений и участия социальных акторов, воздействуют непосредственно на трансформацию во всех национальных системах». Он определяет ЕСМ как «интеллектуальную конструкцию, которая синтезирует общие креативные черты оригинальных национальных моделей»<sup>97</sup>.

## 5.2. «Платформа» и движущие силы ЕСМ

Уже упоминалось об организации международной экспертной группы, созданной по инициативе ученых ФРГ, Великобритании и Италии, которая приступила к работе в 2005 году. Ежегодные конференции, где присутствовали представители многих стран и обсуждались самые различные позиции и точки зрения, проходили с большим подъемом.

Плодом работы международной экспертной группы «ESM — project» явился обобщающий документ, получивший название «Платформа предложений по реформе Европейской социальной модели»<sup>98</sup>.

В документе сформулированы принципы, на которые опирается Европейская социальная модель. К четырем уже упоминавшимся (социальная справедливость, экономический прогресс и охрана окружающей среды, солидарность, демократия) добавлен еще один — человеческое достоинство. Это отражает понимание возросшего в последние годы значения человеческих ресурсов, интеллектуального капитала для дальнейшей эволюции общества, в том числе для обеспечения конкурентоспособности экономики и безопасности государства.

«Платформа» предлагает определение ЕСМ как «комплексной системы ценностей, опыта, проектов, политики, институтов, которые сложились в прошлом и дополняются сегодня». «Европейская социальная модель, — считают авторы документа, — это не только сформулированная идея, интеллектуальная конструкция или рекомендация. Это конкретный, главный составной элемент европейской идентичности, ее демократии, экономического развития, социального и культурного прогресса»<sup>99</sup>.

Правда, авторы признаются, что еще неясны пути и инструменты реализации ЕСМ. В качестве необходимого условия называется строительство качественно

<sup>97</sup> Chr. Dufour. *Modele social europeen et acteurs sociaux*. Rapport à la conference sur le MSE, Rome, Mai 2007.

<sup>98</sup> European group of search. *European social model ESM — project*. «For a reform of the ESM. Proposals platform», Rome, 1 August 2007.

<sup>99</sup> Ibidem. p. 4.

новой системы отношений между государством, рынком и гражданским обществом, то есть теми силами, которые призваны претворять в жизнь эту модель. «Такая система должна обеспечить баланс между требованиями равенства, эффективности и ответственного участия». Другими словами, наряду с административными и финансовыми ресурсами государства планируется использовать потенциал бизнеса, а также массовых неправительственных организаций (НПО) и всех граждан. Но для этого придется преодолеть не только кризисные явления, имеющие экономическую и финансовую природу, а прежде всего «кризис идентичности и управления», которые являются реальностью в современном обществе.

В качестве одного из рычагов, способных справиться с проблемой, «Платформа» рассматривает тезис о «наведении моста между социальным, политическим и гражданским диалогом». Децентрализация процесса, то есть организация подобного диалога на разных уровнях — от общеевропейского и национального до местного, может привести к конкретным результатам.

Авторы «Платформы» предлагают создать постоянно действующую координационную структуру по социальной политике ЕС, разработать новую редакцию Европейского социального контракта, а также провести мониторинг гражданского общества, что позволит получить полную картину деятельности НПО и вовлечь их в процесс социальной интеграции как признанных партнеров по социальному диалогу.

Принятие европейской социальной платформы и построение на ее основе единого социального пространства является стратегической целью в ходе интеграции. Это такой же ответ на глобальные процессы, как Европейский валютный союз и Единое экономическое пространство.

Для достижения данной цели особое значение приобретает регулирование и управление комплексом экономической, социальной и экологической систем. Для этого Европейскому Союзу полезно определить и принять индикаторы, чтобы лучше адаптировать институциональные структуры к нуждам сбалансированного развития. Имеются в виду правила регулирования экономической и социальной жизни, юридические нормы, качество управления и пр.

Однако встает вполне законный вопрос: кто выработает такие индикаторы и кто возьмет на себя ответственность за их применение? Кроме того, неясно, как управлять реализацией Европейской социальной модели на обширной и разнообразной по характеристикам территории? Ведь без системы общего управления и координации любая социальная и экономическая модель в большей или меньшей степени окажется поглощенной процессом глобализации.

Учитывая разнообразие и специфику национальных особенностей, «Платформа» предлагает использовать опыт создания Еврозоны, как это сделали финансисты, и постепенно расширять социальное пространство за счет государств, соответствующих критериям, определенным индикаторами. Кстати, для фор-

мирования общеевропейского социального пространства, по мнению авторов, необходима централизация власти вплоть до политического решения о создании единого правительства. На данном этапе это предполагает необходимость отойти от практики двусторонних соглашений между государствами и передачу больших компетенций в социальной сфере коммунитарным институтам.

Определенные шаги в таком направлении уже сделаны. Проблемы массовой миграции, новой трудовой типологии, профессионального обучения, основанного на новых технологиях, здравоохранения, экологии уже находятся в компетенции Сообщества.

Формирование социального пространства предполагает необходимость поддержки его специальными финансовыми ресурсами, его особое место в европейском бюджете. Это подразумевает возложение новых функций на Европейский центральный банк. В настоящее время основная роль в финансировании социальной сферы принадлежит национальным бюджетам.

Рассматривая роль Европейской социальной модели в современном мире, авторы «Платформы» подчеркивают ее связь с глобализацией и предлагают искать организационные формы, позволяющие ЕСМ участвовать в глобальных процессах, воздействуя на их последствия для человека. Именно поэтому и необходимы реформы, которые позволят ЕСМ отвечать на вызовы времени через специальные организационные структуры, создаваемые на разных уровнях — от локального до глобального.

Вероятно, можно упрекнуть авторов «Платформы» в излишней амбициозности, если судить по тому, какое значительное место в тексте уделено анализу потенциала ЕСМ и возможностям выноса ее на международный уровень. Используется даже термин «конкретный экспорт».

Опираясь на так называемый метод контраста, то есть сравнения элементов европейской ситуации и условий, сложившихся в основных геополитических регионах мира, и используя системный анализ, создатели документа пришли к выводу, что подобный подход позволяет определить и подчеркнуть оригинальные и самобытные характеристики ЕСМ в сравнении с другими социальными моделями, существующими в мире. «Есть все основания утверждать, что ЕСМ является не просто символом или, еще хуже, несуществующим фактом, как утверждают некоторые, но наоборот, эффективной реальностью. Сравнение опыта разных государств подтверждает, что это — наилучший путь для строительства нового общества»<sup>100</sup>. Понимание динамики ЕСМ и ее возможной эволюции высвечивает, как считают авторы, «правильную природу» этой системы. Решающая роль отводится общей ориентации, эволюции социально-трудовых отношений в обществе, инициативам основных акторов реализации модели, другими словами, прочности и качеству взаимоотношений ее движущих сил.

<sup>100</sup> Ibidem. p. 39.

Как комплексная система ЕСМ не ограничивается областью социальной защиты и социального обеспечения. Она в более широком плане рассматривает проблемы, связанные с взаимодействием и сотрудничеством в разных секторах жизни общества: экономическое развитие, экологическое равновесие, новое качество образования, совершенствование управления и промышленной демократии, уровень политики.

Появление «Платформы», синтезирующей научные разработки ведущих ученых европейских стран, показывает возрастающую роль социального измерения в современном мире и острый интерес к будущему Европейской социальной модели, которая призвана оказывать заметное влияние на дальнейшее развитие общества.

Ведь эта модель затрагивает все проблемы, связанные тем или иным образом с модернизацией и перестройкой структуры государства всеобщего благоденствия на европейском континенте. Речь идет не только о комплексе прав, социальной защиты и обеспечения трудящихся, но и о положении всех граждан Европы и их семей.

Таким образом, проблема гораздо шире и сложнее, чем просто реорганизация социальной политики. Она затрагивает сектор экономики, проблемы функционирования рынка, качество жизни, нацелена на то, чтобы оказывать реальное влияние на экономическое развитие. Более того, последнее десятилетие показало, что ЕСМ таит в себе возможности оказывать влияние на политический сектор: отношение населения к программам политических партий, к деятельности органов исполнительной власти, сохранение стабильности в обществе, развитие демократии. Она как бы корректирует дальнейшее развитие интеграционного процесса.

В то же время очевидно, что предстоит еще очень серьезная работа по уточнению, дополнению, а также конкретизации путей реформирования самой Европейской социальной модели и ее претворения в жизнь. Эта работа требует совместных усилий политических, экономических и социальных сил общества.

Несмотря на подробные и эмоциональные обсуждения и детальный анализ «конструкции» ЕСМ, ее четкого определения так и не удалось достичь. Представляется правомерным предложить следующее определение: *ЕСМ — это схема развития общества, основанная на принципах уважения человеческого достоинства, социальной солидарности, социальной справедливости и социально ориентированной конкурентоспособной экономики в условиях благоприятной экологической обстановки.*

Предложенное определение основано на понимании Европейской социальной модели, связанном с меняющейся социальной структурой и развитием общества, то есть с гораздо более широкой сферой, чем просто решение проблем социальной политики и защита социальных прав населения. Такой подход вполне соответствует намерениям «отцов-основателей» процесса европейской

интеграции, которые с самого начала стремились к воплощению в жизнь социально ориентированной и социально ответственной модели развития общества, способной обеспечить его устойчивое экономическое и политическое развитие.

Они всячески подчеркивали социальную сущность общества, которое намеревались построить, подписывая в 50-е годы прошлого века Парижский и Римский договоры, заложившие фундамент ЕС. По сути, тогда, приступая к строительству интегрированного Сообщества, государства Западной Европы взяли на себя обязательство не только обеспечить безопасность своих граждан, что было главным мотивом после Второй мировой войны, но и достичь равновесия между экономическим ростом и социальной справедливостью.

Несмотря на определенные различия между европейскими странами, все они декларировали стремление соответствовать модели, получившей название Европейская социальная модель, и гордились своей приверженностью европейским гуманитарным ценностям, интересам и правам человека.

Исторические и культурные традиции европейских государств, их экономические достижения сделали возможной разработку Европейской социальной модели в ее теперешнем виде. Именно она была призвана обеспечить эффективное функционирование экономики и справедливость в распределении общественного богатства.

В сущности, такая модель — это некий социальный идеал, образец, к которому следует стремиться, опираясь на социальную идею, воплотившую в себе традиционные ценности европейской цивилизации и совокупность конечных целей общественного развития. При этом ЕСМ никогда не рассматривалась как застывшая схема, хотя и построенная на идеях социальной справедливости и обеспечения основных прав человека. Она до сих пор постоянно совершенствуется и дополняется, отражая изменения, происходящие в обществе.

Макет Европейской социальной модели и основные направления социальной политики изложены в важнейших основополагающих документах ЕС, в частности, в Хартии основных социальных прав трудящихся Сообщества 1989 года, дополненной в 2000 году Хартией основных социальных прав ЕС, в текстах Договоров о ЕС, а также Конституции, подписанной в Риме в 2004 году главами государств и правительств ЕС, но потерпевшей фиаско в ходе ратификации во Франции и Нидерландах. Лиссабонский договор 2007 года, призванный сгладить противоречия и получивший название «облегченный», также продолжил эту традицию.

### **5.3. Продвижение Европейской социальной модели — политическая инициатива**

Учитывая сложившуюся ситуацию и потребность в дальнейшем развитии интеграционного процесса, Европарламент, как один из руководящих институтов ЕС, не мог оставить без внимания потенциал Европейской социальной модели. Этот

вопрос был вынесен на обсуждение, и по его результатам в сентябре 2006 года была принята подробная и четко сформулированная резолюция. Был достигнут консенсус основных политических сил, представленных в парламенте, — правых и левых.

Резолюция являлась важным политическим документом, целью которого было детальное изложение позиции Европейского Союза относительно места ЕСМ в интеграционном процессе и определение мер и инициатив, способствующих ее поддержке. Кроме того, принятием этого документа Парламент рассчитывал вновь привлечь внимание широких слоев европейского общества — от коммунитарных институтов до отдельных граждан — к возможностям Европейской социальной модели. Разъяснительная работа и дебаты на разных уровнях должны были показать, что реализация ЕСМ является необходимым условием для будущего Европы.

По мнению Европарламента, следует рассматривать Европейскую социальную модель как «общую систему ценностей», основанную на поддержании мира, социальной справедливости, равенстве, солидарности, развитии свободы и демократии, уважении прав человека. Ее претворение в жизнь позволит превратить Европу в зону экономического процветания и социальной справедливости.

Признавая, что государства-члены имеют разные системы социальной защиты и отличные друг от друга методы использования упомянутых ценностей, документ отмечал, что все они стремятся к общей цели: достичь равновесия через взаимодействие экономического роста и социальной солидарности. Именно поэтому Европейская социальная модель определена как «единство ценностей при наличии разнообразия систем». Это вполне соответствовало Лиссабонской стратегии, принимая которую, все государства-члены признали социальное развитие «одной из опор поступательного развития общества».

В наше динамичное время формы такого развития и ЕСМ, как его неотъемлемая часть, не остаются статичными и нуждаются в постоянном реформировании и модернизации. Это необходимо для того, чтобы быть в состоянии достойно отвечать на такие вызовы, как глобализация, демографические изменения, быстрые технологические инновации, появление новых форм бедности и расслоения общества, возросшая проблема мигрантов.

Резолюция Парламента подчеркнула, что социальная политика должна рассматриваться не как дополнительные финансовые затраты, но как положительный фактор, способствующий экономическому развитию Европейского Союза.

Парламент отметил, что реформы ЕСМ не имеют альтернативы и должны быть осуществлены в самое ближайшее время. При этом недопустимо нанести ущерб уже достигнутым социальным стандартам, потребителям, окружающей среде. Это первостепенная забота Европейского Союза. Кроме того, следует обратить особое внимание на совершенствование социально-трудовых отношений, а также на создание благоприятных условий для развития малых и средних предприятий, которые являются «подлинным стовым хребтом европейской экономики». Именно поэтому предстоящие реформы должны обсуждаться не

только с правительствами и другими властными структурами, но также с социальными партнерами и неправительственными организациями. Вопрос о социальных инвестициях, поддержке социальных структур различного уровня должен сочетаться с развитием идеи социальной ответственности.

Парламент обратился к руководству ЕС с призывом более активно содействовать распространению ценностей, сформулированных в Европейской социальной модели, таких как солидарность и социальная справедливость. Это касается также отношений ЕС с внешним миром, с третьими странами. Поддерживая позицию МОТ, предлагается в любые международные договоры включать «социальные статьи» и строго контролировать их наличие.

Таким образом, Европейская социальная модель благодаря данной резолюции парламента перемещается в центр внимания Сообщества, хотя путь, который ей предстоит пройти, еще во многом неясен. Заслугой Европарламента является то, что он отошел от позиций экономизма, введя понятия социальных и культурных ценностей, необходимых для прогресса интеграции.

Кроме того, дело модернизации Модели он связывает с конкретными обязательствами не только государств-членов, сохраняющих основные компетенции в социальной области, но и с ответственностью за это институтов Европейского Союза. Особо подчеркивается значимость завоевания властными структурами всех уровней доверия граждан, другими словами, укрепления социальной базы Европейской социальной модели.

Резолюция Парламента является важным вкладом в широкие дискуссии по поводу будущего Европейской социальной модели и ее движущих сил. Горячие дебаты, столкновения мнений, множество предлагаемых вариантов по этому поводу характерны для сегодняшней Европы.

### *5.3.1. Пути формирования Европейской социальной модели*

Постулаты этой модели были определены еще после Второй мировой войны, когда Европу охватило широкое движение за экономическое возрождение и было продекларировано стремление построить справедливое социальное Сообщество. Форма организации Западной Европы, предложенная Ж. Моне и Р. Шуманом — в виде Сообщества — вполне оправдала себя. Она не только сделала возможным примирение между победителями и побежденными, что было особенно важно после Второй мировой войны, но и позволила им вместе пойти по пути восстановления экономики, создания основ благосостояния своих стран, формирования новой социальной политики. «Три славных десятилетия» (1950–1980 годы) привели к серьезным социальным завоеваниям для населения и весомым экономическим успехам, определенным как «*acquis communautaire*».

В ведущих странах Европы сложились эффективные и надежные национальные системы социальной защиты, которые явились как результатом борьбы левых сил и профсоюзов, так и целенаправленными действиями правительств.

Немаловажную роль сыграла и международная обстановка, когда каждая из сложившихся на континенте политических систем стремилась доказать свою жизнеспособность и социальную привлекательность. Европейская социальная модель, предложенная Западом, должна была еще раз продемонстрировать преимущества капитализма над социализмом.

Таким образом, Европейская социальная модель явилась одновременно плодом завоеваний массовых организаций трудящихся и превентивной политики предпринимателей и государств. Большинство населения воспользовалось социальными достижениями, предусмотренными Европейской социальной моделью. На западе континента удалось создать многочисленный средний класс, к которому причисляют себя сегодня две трети граждан Сообщества.

Пошедшие на определенные уступки правящие круги старались представить достаточно высокий уровень жизни населения как неотъемлемую характеристику «цивилизованного капитализма». Это был их продуманный стратегический выбор. Последовательность такого курса привела к несомненному положительному результату.

И сегодня Европа продолжает следовать по этому пути, приступив вслед за успешной экономической интеграцией к интеграции социальной. Можно сказать, что Европейский Союз предстает показательным и многоплановым полигоном, где проходят испытания разные типы государств, работающих в условиях социально ориентированной рыночной экономики в рамках Европейской социальной модели.

К сожалению, хотя развитию социального измерения Сообщества в последнее время уделяется все больше внимания, следует признать, что пока нет достаточных оснований говорить о единой, четко сформулированной концепции европейской социальной политики, а социальная интеграция отстает от интеграции экономической.

Наличие же подобной концепции представляется необходимым для успешного поступательного развития современного общества. Ведь социальная политика, лежащая в основе Европейской социальной модели, острее других аспектов деятельности любого государства и ЕС в целом реагирует на условия жизни и труда людей.

### *5.3.2. Использование новых социальных технологий*

Наряду с необходимостью решения традиционных социальных задач на передний план выдвигаются проблемы, связанные с инновациями: социальная безопасность, социальная экология, нейтрализация негативных последствий глобализации и т.п. Можно констатировать факт изменения наполнения социальной политики. Стало очевидно, что ее задача — не только поддержка наиболее ущемленных групп общества, но и предоставление возможности для каждого реализоваться, внести свой вклад в создание общественного богатства, имея гарантии обеспечения своих интересов.

Задача построения единого социального пространства, комфортного для всех, на территории Европейского Союза еще не решена, хотя шаги к формированию Европы граждан реализуются. Достаточно перечислить такие меры, как свобода пересечения национальных границ в рамках Сообщества, выбора места работы или учебы, взаимное признание дипломов, введение гражданства ЕС и единой европейской карты здравоохранения. Определенную роль играет присоединение ряда государств к зоне евро. Реальностью стало существование единых пространств — экономического, финансового, образовательного, информационного. Все это размывает национальные границы и укрепляет то, что принято называть европейской идентичностью.

Европейская идентичность во многом зависит от социального измерения и даже правомерно утверждать, что она создается вокруг так называемого социального стрежня Европы. Именно поэтому она и является совершенно особым цивилизационным центром, носителем качеств, которые присущи именно этому континенту.

Уже сегодня население получило возможность пользоваться преимуществами европейского информационного и образовательного пространства, программами социальных инвестиций. Свидетельством является создание разнообразных сетей, позволяющих расширить базу исходных данных для реализации международных проектов. Среди них, помимо Интернета, можно упомянуть компьютерную сеть ЕС — ECSANET, Европейскую информационную сеть по международным отношениям и региональным исследованиям — EINIRAS, региональные сети типа EURES и TESS, которые регулируют области занятости и социального обеспечения на едином экономическом пространстве ЕС.

Учитывая, что доступ граждан к информационным и коммуникационным технологиям стал сегодня одним из показателей уровня развития государства и повышает качество человеческих ресурсов, нельзя не оценить положительно результаты усилий ЕС по созданию информационного пространства. Имея ориентиром Европейскую модель развития, руководящие институты Европейского Союза стремятся работать именно в таком направлении и совершенствовать эту модель.

Любая государственная политика, касающаяся интересов масс, для ее успешного проведения нуждается в социальной базе, на которую государство может опираться. Однако со временем у населения появилось чувство, что европейское строительство не принесло желаемых результатов. В частности, конек Евросоюза — его социальная стабильность — подвергся серьезным испытаниям. Это произошло в контексте слабых темпов экономического роста в последние годы, ненадежности сложившейся системы занятости и непредсказуемых последствий глобализации экономики, расширения за счет 12 новых государств-членов, где стоимость рабочей силы была заметно ниже, чем в Сообществе 15 стран «старой Европы», явственной угрозы социального демпинга в этой связи и ряда других факторов.

На повестку дня встал вопрос: может ли Европейская социальная модель обеспечивать социальный прогресс и способствовать сохранению европейской идентичности в XXI веке без ущерба для экономического роста и при сохранении конкурентоспособности в модернизирующемся мире?

Столкновения приверженцев европейского строительства и «евроскептиков», ряды которых довольно многочисленны, имеют место на многих мероприятиях, где обсуждаются эти сюжеты, — от научных форумов и профсоюзных конференций до саммитов руководящих структур ЕС. Так, будущему Европейской социальной модели было посвящено неформальное заседание глав государств и правительств в Лондоне в октябре 2005 года. Его участники пришли к выводу, что растущий скептицизм может нанести ей серьезный ущерб. Однако необходимость продолжать заданный курс не была подвергнута сомнению, как и само существование этой оригинальной и зарекомендовавшей себя модели»<sup>101</sup>.

Интересно, что имевший место двумя годами ранее 10-й съезд Европейской конфедерации профсоюзов (ЕКП) также заявил о готовности отстаивать Европейскую социальную модель, несмотря на изменения, которые в последние годы произошли в политике и экономике. По мнению профсоюзов, именно Европейская социальная модель способна обеспечить поступательный экономический рост и постоянное улучшение условий жизни и труда граждан. Реализация ЕСМ предполагает полную занятость, создание качественных рабочих мест, равенство шансов, социальную защиту для каждого, социальную реадaptацию и участие граждан в принятии решений, которые их касаются. Социальный диалог, коллективные переговоры и действенные системы защиты трудящихся являются решающими факторами для продвижения инноваций, повышения производительности труда и конкурентоспособности экономики<sup>102</sup>.

Таким образом, позиции традиционно находящиеся в оппозиции социальных партнеров показывают, что Европейская социальная модель по-прежнему имеет поддержку в различных слоях европейского общества.

### *5.3.3. Движущие силы Европейской социальной модели*

Сессия Европейского совета в Лиссабоне (март 2000 года) наметила стратегическую задачу на ближайшее десятилетие: построить экономику, основанную на знаниях, самую конкурентоспособную и самую динамичную в мире, способную обеспечить поступательный экономический рост, сопровождаемый социальным сплочением<sup>103</sup>.

Руководители ЕС подтвердили, что для достижения этих целей необходимы реформы, которые должны быть проведены в соответствии со стратегией,

---

<sup>101</sup>. Questions d'Europe. Fondation Robert Schuman, 2005, № 5.

<sup>102</sup> <http://www.radio.cz/ru/statja/41214>.

<sup>103</sup>. Questions d'Europe. Op.sit.

сочетающей конкурентоспособность и социальное сплочение европейцев. Социальная же модель с ее развитыми национальными системами социальной защиты рассматривалась как база этой стратегии.

Любая стратегия осуществляется акторами и определяется отношениями, сложившимися между ними. В данном случае речь идет о социальных партнерах: государстве — бизнесе — гражданском обществе. Изменения глобального порядка и в процессе европейской интеграции, очевидно, требуют совершенствования системы отношений между ними.

Принципы ЕСМ позволяют на их основе строить систему организации общества, наиболее соответствующую текущему периоду, где были бы обозначены задачи каждого из социальных партнеров и определены методы их взаимодействия. Речь идет, в первую очередь, о социальном партнерстве, опробованном и оправдавшем себя методе социальной и экономической политики. Сейчас можно констатировать, что социальное партнерство выходит на новый уровень, открывая свой потенциал. Многие признаки, проявившиеся в этой сфере, позволяют говорить о постепенном вызревании новой модели социального партнерства, о переходе его с уровня отдельного предприятия или отрасли на международный. Можно наблюдать постепенно развивающуюся тенденцию соединения социального диалога — главного инструмента партнерства — с диалогом политическим и гражданским. А это бесспорное свидетельство углубления и расширения процесса европейской интеграции.

Начиная с Дж.-М. Кейнса и Л. Эрхарда, концепция социально ориентированного рыночного хозяйства напрямую связывается с необходимостью достижения социального контракта между государством, бизнесом и обществом.

У современного государства сузились возможности для формирования и проведения социальной политики по его схемам. Теперь без помощи бизнеса социальная сфера уже не может функционировать. Отсюда акцент на социальную ответственность бизнеса<sup>104</sup>. В основе этого понятия лежат не только моральные, но и прагматические соображения, а также стремление сохранить социальную стабильность в обществе. Именно это обеспечивает климат для устойчивого экономического развития, позволяет наиболее рационально использовать человеческий потенциал, получать максимальные прибыли. Социальная ответственность бизнеса превратилась в инструмент, позволяющий повышать его деловую репутацию, налаживать сбалансированные отношения со всеми акторами в обществе.

Государство, обладающее властными и законодательными полномочиями, регулирует в определенной степени деятельность бизнеса, юридически обеспечивая его права и интересы всего общества. Однако и это является новацией,

<sup>104</sup> См.: Гражданское общество, общественный контроль и социальная ответственность бизнеса // Доклады Института Европы РАН, № 183, 2006.

и гражданское общество через свои организации претендует на участие в социально-экономическом развитии и на право осуществлять контроль за деятельностью как бизнеса, так и государства.

Правда, при этом само гражданское общество должно стать социально ответственным, быть четко организованным, обладать внутренним механизмом взаимодействия его составных частей и отлаженной системой отношений с государством и бизнес-структурами.

Но в настоящее время это первоочередная и пока еще нерешенная задача. Неслучайно над формированием «Европы граждан» не первое десятилетие работают руководящие институты ЕС, создаются блоки политических партий, солидаризируются неправительственные организации (НПО), появляются новые формы социального партнерства. Кстати, социальная почва — это как раз та платформа, которая позволит сплотить идеологически, ментально европейское общество.

Как уже отмечалось, в ходе взаимодействия социальных партнеров высвечивается значение проблемы их социальной ответственности. Причем предполагается осознание ответственности не только за защиту интересов групп, которые они представляют, но и общества в целом.

Реализация Европейской социальной модели требует совершенствования структуры общества и управления им. Новый тип управления базируется не на диктате и давлении, а на диалоге и взаимодействии. Этот новый уровень и содержание социального диалога предполагают наличие толерантности у всех его участников, их готовность к разумным компромиссам.

Важную роль играют усилия как институтов государственной власти, так и политических партий, профсоюзов, неправительственных организаций, ассоциаций предпринимателей. Особое значение приобретает степень их доверия друг другу. Ведь именно благодаря их взаимодействию на базе принципов, сформулированных в ЕСМ, выглядит вполне реалистичным тезис о создании зон социальной безопасности, которые в перспективе сольются в единое социальное пространство ЕС. Его опорой станут социальное партнерство нового уровня, социальная солидарность и сплочение, провозглашаемые Европейской социальной моделью.

Здраво оценивая ситуацию, следует признать, что, в общем, Европейская социальная модель даже в рамках ЕС (наиболее благополучной части континента) так и не сумела решить целый ряд важных для развития общества проблем, например, преодолеть негибкость рынка труда. Она испытывает сложности в связи с нарушением баланса стоимости систем социальной защиты и поддержанием конкурентоспособности экономики. Активно дебатировается и часто критикуется роль современного социального государства, бизнеса и массовых неправительственных организаций (в первую очередь профсоюзов), их взаимоотношения. Не определена доля ответственности, возлагаемая на каждого из социальных

партнеров в условиях интеграции. Остро встает вопрос о возможности контролировать друг друга в процессе неизбежного взаимодействия.

Однако, зная историю, эволюцию и потенциал Европейского Союза, не следует, видимо, считать наличие нерешенных проблем в социальной области чем-то роковым и непреодолимым. ЕС не собирается отказываться от своей социальной модели и принципов, сформулированных в ней. Он доказал свою способность преодолевать трудности и кризисные моменты и намерен продолжать строительство новой Европы, положив в ее основу фундаментальные принципы Европейской социальной модели.

Во всяком случае, эта мысль прослеживается во всех последних документах руководства ЕС. Так, в Сообщении Еврокомиссии под названием «Европейские ценности в эпоху глобализации», представленном Парламенту, Совету ЕС, Экономическому и социальному комитету и Комитету регионов, говорится: «Современная Европа обеспечит экономическое процветание и социальную справедливость. Через модернизацию мы сохраним наши ценности»<sup>105</sup>.

В Декларации по случаю 50-летия подписания Римских договоров говорится: «Только сообща мы сможем сохранить наш европейский идеал общества в интересах всех граждан. Эта европейская модель соединяет экономические успехи с социальной солидарностью».

#### **5.4. Перспективы ЕСМ и возможности использования этого опыта вне границ ЕС**

Очевидно, что концепция и конструкция ЕСМ не есть нечто застывшее, сформулированное раз и навсегда. В них вносятся изменения, соответствующие вызовам времени. ЕСМ вызывает интерес за границами Европейского Союза и за пределами континента. Ведь она построена в соответствии с непреходящими человеческими и цивилизационными ценностями.

При всей своей привлекательности Европейская социальная модель подвергается критике со стороны ряда политиков и ученых, приверженцев либерализма. Ее сравнивают с социальной моделью, сложившейся в США и апробировавшей себя по целому ряду параметров. Более того, есть тенденция рассматривать американскую социальную модель как реальную альтернативу европейской. Некоторые утверждают, что и процесс модификации Европейской социальной модели происходит через восприятие ею многих элементов, характерных для американской модели.

Рассматривая некоторые явления, имевшие место в Европе в последние десятилетия, касающиеся приватизации в промышленности, гибкости рабочей силы, либерализации рынков и т.д., проблемы, возникшие в системах социальной

---

<sup>105</sup> COM (2005) 525 final.

защиты, порой ссылаются на особенности американской модели. Ряд политиков и экспертов полагают, что последняя более эффективна и способна противостоять вызовам глобализации, позволяет добиться лучших результатов в темпах экономического роста и занятости. Наиболее ярким приверженцем этой точки зрения является Великобритания, опираясь на опыт правления консерваторов и используя одобрение такого курса большинством лейбористского правительства.

Есть несколько моментов, в корне отличающих две модели друг от друга. Прежде всего это отношение к проблемам, которые несет с собой глобализация. Американская модель полностью принимает процесс глобализации, действует весьма умело и динамично на этом поле. И любое правительство, независимо от его политической ориентации, приоритетной задачей считает работу с населением, с тем чтобы оно приняло вызовы глобализации и поддержало меры по повышению конкурентоспособности экономики страны.

Европейская же модель, наоборот, ищет пути включения в процесс глобализации таким образом, чтобы одновременно обеспечивать социальный прогресс и сохранять завоевания в этой области. И чем настойчивее глобализация предъявляет свои требования, тем больше усилий нужно прилагать для укрепления социального сплочения общества. Именно в таком духе выдержаны основные европейские официальные документы. Другими словами, социальное сплочение и солидарность общества должны стать решающим фактором для его стабильности и способности к поступательному развитию в новых условиях.

Для двух моделей характерен совершенно различный подход к проблемам труда и занятости. Американская модель стремится по максимуму обеспечить занятость граждан, предоставить всем возможность включиться в трудовой процесс. Добиться такой цели она стремится через использование самых разных форм занятости при возможно заниженной оплате труда. Что касается Европейской социальной модели, она преследует цель добиться полной занятости, одновременно пытаясь сохранить социальные гарантии и права трудящихся, зафиксированные в коллективных договорах. При этом важное место отводится постоянному социальному диалогу и особенно активности профсоюзов.

Самое, пожалуй, серьезное различие между двумя моделями касается масштабов и качества систем социальной защиты. Оно наиболее заметно. В американской модели многочисленные социальные службы по большей части почти полностью доверены свободному рынку. Результатом стало то, что почти 45 млн человек не обеспечены медицинским страхованием и лишены социальной защиты. Такое положение существует, несмотря на то, что частные компании и ассоциации, которые занимаются социальным обеспечением, весьма активны и пользуются благоприятной фискальной системой.

В Европе ситуация иная. В рамках Европейского Союза, хотя процесс приватизации социальных служб имеет место и уже зарегистрированы активные

частные ассоциации и фирмы, работающие в этой сфере, отношение к ним очень неопределенное, и сам факт их появления нередко вызывает протесты среди населения. Общественное мнение считает необходимым сохранять в большинстве случаев государственные социальные структуры и оберегать социальные завоевания, достигнутые в прошлом.

Многие элементы различия связаны с институциональными системами и сущностью финансовых обязательств в области социальной политики. Американская социальная модель, начавшая функционировать во времена Фр. Рузвельта, реализовывалась централизованно, на уровне федерального государства. Тот же процесс зародился и продолжает сохраняться как модель централистского типа.

Похожий процесс имел место в национальных государствах Европы. Что же касается Европейского Союза, то в его рамках социальная модель появилась и развивается параллельно с процессом интеграции. Поэтому Европейская социальная модель построена на принципе децентрализации. Более того, экономическая ситуация и уровень социальной защиты населения были очень разными в разных странах.

Кроме того, объемы финансирования социальной сферы в государствах Европы и в США заметно различаются. Если в США на эти цели выделяется около 15% ВВП, то средний процент для Европы составляет 27%. В таких странах, как Дания, Франция, Германия, Австрия, он превышает 30%<sup>106</sup>.

Сопоставление с американской моделью помогает лучше понять сущность Европейской социальной модели. В отличие от американской модели, она проводит идею построения «социального капитализма», в рамках которого сопрягались бы динамичное экономическое развитие и социальная справедливость. Таким образом, в настоящее время речь идет не о том, чтобы переносить в Европу элементы, свойственные американской модели, а о том, чтобы стремиться находить ответы вызовам глобализации, опираясь на свои традиции, собственный исторический опыт, свои культурные и цивилизационные ценности.

Конечно, Европейская социальная модель пока несовершенна. Она нуждается в дальнейшей разработке и реформировании. Однако основные принципы, на которые она опирается, и цели, к которым стремится, имеют несомненную ценность для любой страны, стремящейся к экономическому росту и социальному прогрессу.

#### *5.4.1. Европейская социальная модель: взгляд из России*

Неслучаен интерес к Европейской социальной модели и в России. Настало время ответить на вопрос: подходит ли ЕСМ сегодняшней России — России, находящейся на переходном этапе, на пути к социальноориентированной рыночной экономике, России, приступившей к реформированию по всем азимутам?

<sup>106</sup> Данные Евростата за 2009 г.

Наша страна вступила в широкую полосу демократических реформ: экономических, административных, социальных. Перед ней стоит задача выполнения национальных проектов, самым тесным образом связанных с социальной сферой, которая признана приоритетной. Может ли быть нам полезен европейский опыт и приемлема ли Европейская социальная модель для российского общества?

Принципы, на которых она основана, объективно неоспоримы. Она на деле доказала свою жизнеспособность и притягательность. Однако она закладывалась и развивалась в условиях, которых в России нет. Нам еще предстоит дотягиваться до исходного экономического уровня, с которого стартовала Европейская социальная модель. Более того, далеко не все идеи, заключенные в ЕСМ, могут быть у нас использованы. Говорить просто об экспорте ЕСМ не приходится.

Особенно важен для России вопрос о роли современного государства. Ведь в нашей стране государство традиционно играло особую роль, многие десятилетия являясь фактическим монополистом в области социальной политики. Происходящие в последние годы европейские реформы в социальной сфере направлены на сокращение ответственности государства и привлечение иных источников финансирования социальных услуг. Но государство может отойти от прямого регулирования финансов в социальной сфере лишь в том случае, когда речь идет о «зрелом демократическом обществе с развитой социально ориентированной рыночной экономикой»<sup>107</sup>. Тогда оно больше занимается созданием и юридическим обеспечением условий, благоприятных для деятельности субъектов рынка и гражданского общества.

В России же сначала нужно ответить на вопрос: нужна ли либеральная политика в социальной сфере? Преждевременное увлечение либерализмом и неправильное толкование принципа субсидиарности привели ко многим трудностям и провалам при проведении реформ в социальной области. Произошло перекладывание ответственности за решение социальных проблем на регионы, которые в большинстве своем, являясь дотационными, не имели достаточной финансовой основы для решения социальных проблем населения.

Региональные дисбалансы и ослабление централизованного подхода привели к серьезным негативным последствиям и при реализации национальных социальных проектов. Они призваны стать новым этапом развития российского общества, будучи направленными на самые болевые точки. Однако непродуманный механизм их реализации создал множество проблем. Не следует также сбрасывать со счетов разность в уровне развития российских регионов, существование массы дотационных регионов, отсутствие финансовых возможностей на местах.

В то же время появилась возможность использовать преимущества XXI века. Так, новые информационные технологии, доступ ко Всемирной паутине — Интернету позволяют России не только наглядно увидеть преимущества

---

<sup>107</sup> Международные процессы, 2006, том 4, № 3. С. 29.

и недостатки Европейской социальной модели и собственной социальной сферы, но и выявить сложные моменты, просчеты и ошибки, допущенные европейцами при решении жизненно важных социальных проблем, оценить их и проанализировать.

Это необходимо при составлении планов реформ, подсчетах возможностей для их реализации, обозначении перспектив этого вектора развития страны. Опираясь на конкретные статистические данные, возможно проводить плодотворную разъяснительную работу среди населения, обеспечивать необходимый уровень доверия к действиям центральной и региональных властей. Опыт Европы свидетельствует о том, что социальная стабильность в обществе нарушается, когда встает вопрос о доверии к государственной политике.

Непонимание и, как следствие, протест населения против планов правительства, хотя бы и объективно необходимых, может привести к самым серьезным последствиям (провал ратификации Конституции во Франции и Нидерландах). Россия имеет возможность извлекать уроки из европейского опыта. Достижение нового социального контракта между государством, бизнес-сообществом и гражданским обществом — задача, зафиксированная в Европейской социальной модели, актуальна и для России.

Современные технические возможности позволяют создать базу данных по России и в компаративном плане обработать их. Отсутствие такой базы данных, подробных расчетов и объективной статистики уже негативно сказалось при проведении реформ в области здравоохранения и пенсионного обеспечения (122-й закон). Опыт Европейского Союза доказывал не раз: как только без должного обоснования и разъяснений создается угроза уровню доходов населения, вспыхивают социальные волнения. Примером могут служить последствия расширения ЕС для «старых» государств-членов, непродуманные реформы в области занятости, закон о первом найме во Франции и пр.

Только через взаимодействие и договоренность между социальными партнерами, активность гражданского общества может быть обеспечено устойчивое социально-экономическое развитие. Инструменты политики социального партнерства, апробированные в рамках Европейской социальной модели, могут и должны сыграть существенную роль в этом плане.

Конечно, каждая страна имеет свои особенности развития, традиции, свои национальные интересы. Но все живут по объективным историческим законам и в условиях глобализации оказываются перед необходимостью решать сходные проблемы, связанные с обеспечением интересов человека, условиями жизни и труда, социальной защитой, охраной его достоинства.

Европейская социальная модель предлагает социальную архитектуру современного общества и варианты его развития, пожалуй, наиболее отвечающие вызовам XXI века. Поэтому полезно изучать, критически осмысливать, оценивать и по возможности использовать опыт друг друга.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе проведенного анализа становится очевидным, что Европейский Союз медленно, но верно движется по пути формирования общей социальной политики, построению единого социального пространства, уделяет особое внимание развитию социального измерения интеграции.

В настоящее время социальная политика ЕС подкреплена солидной нормативно-правовой базой в виде положений учредительных договоров, регламентов и директив, практикой Суда ЕС. Главная задача — обеспечить эффективное претворение этой базы в жизнь. Основные усилия направлены на установление общеевропейских минимальных социальных стандартов, гармонизацию национальных систем социальной защиты, на создание условий для большей вовлеченности в экономическую, политическую и социальную жизнь отдельных групп населения — молодежи, женщин, пожилых людей, иммигрантов. Специальное внимание уделяется влиянию на социальную сферу проблем окружающей и производственной среды, новых технологий, а также качеству жизни, включающему в себя аспекты культуры, образования и досуга.

Поставленные задачи в социальной области решаются через достаточно развитый механизм реализации социальной политики: широкую структуру органов власти, институтов, специальных фондов, агентств и комитетов, наделенных соответствующими полномочиями.

Перспективы развития Европейского Союза в анализируемой области во многом зависят от степени реализации Европейской социальной модели. В определенной степени показателем дальнейшего пути ЕС стало вступление в силу 1 декабря 2009 года Договора о реформе ЕС.

Развитие процесса глобализации, мировых интеграционных процессов привело, с одной стороны, к возникновению определенных препятствий в осуществлении социальной политики, а с другой — к выработке новых подходов в ее проведении, формированию новых принципов правового регулирования, выделению в самостоятельную отрасль социального и трудового права.

Рассмотрение механизмов защиты прав работников в Европейском Союзе, в частности на предприятиях, показывает, что, хотя создана достаточно обширная нормативно-правовая база, вынесено большое количество судебных решений, связанных с осуществлением свободы передвижения людей, с правовой защитой различных категорий трудящихся, тем не менее не все области социального и трудового права регулируются законодательством ЕС.

Так, предстоит принять нормативно-правовые акты по следующим вопросам: условия и порядок установления испытательных сроков и требований при приеме на работу; установление критериев отказа в приеме на работу; более детальное регулирование образования гарантийных фондов в случае банкротства предприятия; определение санкций за задержку заработной пла-

ты; установление единых норм, применяемых при увольнении. Несмотря на вполне ясно сформулированные позиции государств — участников Болонского процесса, все еще остается не до конца урегулированной проблема признания дипломов и сертификатов на осуществление профессиональной деятельности.

Можно отметить, что рынок труда ЕС, ставший в последние десятилетия объектом глубоких изменений, обусловленных быстрыми темпами технологических инноваций, демографическими и социальными факторами, не в состоянии справиться с проблемой занятости. По официальным данным Международной организации труда, 180 млн человек в мире не имеют работы, из них порядка 18 млн проживает в странах Европейского Союза. Обострение многих социальных проблем, в том числе проблемы занятости, связано с появлением в результате расширения в составе государств — членов ЕС «стран-новичков».

Пытаясь устранить наболевшие проблемы, Европейский Союз принимает последовательно *Социальные повестки дня*, рассчитанные на пять лет. В них предлагается ряд конкретных мер по совершенствованию ситуации в сфере социальной политики и политики занятости. К этим мерам относятся: увеличение инвестиций в трудовые ресурсы, содействие социальной и профессиональной адаптации трудящихся, более активное привлечение рабочей силы на производство, а также предоставление гибкого графика работы для трудящихся; установление высоких стандартов безопасности труда; расширение сети детских учреждений, позволяющих вовлечь в трудовую деятельность работников с малолетними детьми; дополнительное профессиональное обучение и переквалификация на рабочем месте; обеспечение адекватных социальных гарантий; развитие полноценного социального диалога между представителями работников и работодателей.

Реформирование и усовершенствование норм трудового и социального права ЕС потребуют времени и вложения немалых средств, несмотря на существующую на сегодняшний день в Европейском Союзе солидную нормативную базу и большой опыт в решении вопросов, связанных с защитой прав работников.

Нельзя не учитывать и воздействия на изменение социальной политики ЕС такого феномена, как массовая иммиграция в ее различных проявлениях. Она оказывает влияние, порой противоречивое, практически на все стороны жизни принимающего общества. Но если проблемы легальной или трудовой иммиграции связаны с необходимостью урегулирования вопросов трудоустройства, оплаты труда, социального обеспечения их и членов их семей, включения в социальную и политическую жизнь страны проживания, то нелегальная иммиграция является прямым нарушением действующего законодательства и установленного визового режима.

Несмотря на предпринимаемые ЕС усилия по предупреждению нелегальной иммиграции и уменьшению ее масштабов, их эффективность невелика из-за слабого межгосударственного сотрудничества в этой области. В действиях

государств-членов не прослеживается единого подхода к проблеме противодействия нелегальной иммиграции, что существенно снижает эффективность борьбы с данным явлением на общеевропейском уровне. Правовое регулирование противодействия нелегальной иммиграции на европейском уровне еще не в полной мере отвечает современным реалиям. Зачастую ситуация вынуждает государства-члены изыскивать дополнительные способы для решения проблемы и вносить коррективы в нормы национального права. Однако проявившаяся тенденция передавать компетенции в этой сфере на коммунитарный уровень и намерение координировать работу национальных структур, занимающихся проблемой иммиграции, дает основание надеяться на положительные результаты в будущем.

Подводя общий итог, заметим, что Европейский Союз, вставший на путь интеграции более полувека назад, имел возможность оценить все ее преимущества и столкнуться с возникающими в ходе интеграционного процесса трудностями. Однако никто до сих пор не усомнился в отсутствии причин для поисков альтернативного пути развития Европы. Более того, по мере расширения и углубления европейской интеграции проявляются новые возможности и аспекты ее дальнейшей эволюции. Успехи экономической интеграции правомерно позволяют ставить вопрос об интеграции политической. Социальная же интеграция вполне вписывается в соответствующее измерение европейской интеграции.

**Европейский учебный институт при  
Московском государственном институте  
международных отношений (Университете)  
МИД России**

**Программа курса  
«Социальная политика и социальное право ЕС»**

**Москва  
2010**

Программу курса разработали:  
— доктор исторических наук Каргалова Марина Викторовна,  
— преподаватель кафедры права ЕС ЕУИ МГИМО (У)  
Егорова Екатерина Никитична

© МГИМО (У) МИД России, Европейский учебный институт при  
МГИМО (У) МИД России

# РАЗДЕЛ I

## Организационно-методический

### 1.1. Место курса в образовательной программе

Курс «Социальная политика и социальное право ЕС» предназначен для подготовки профессиональных юристов, политологов, которым необходимы прежде всего глубокие теоретические и практические знания и навыки по вопросам правового регулирования социальных аспектов европейской интеграции, изучения социального измерения с политической и экономической точек зрения, а также по вопросам социального обеспечения, ведения социального диалога, политики социального партнерства, проблем и перспектив построения Европейской социальной модели, регулирования трудовых отношений в Европейском Союзе и в отдельных государствах — членах ЕС.

### 1.2. Цели и задачи курса

Основной целью курса «Социальная политика и социальное право ЕС» является обучение студентов теоретическим и практическим основам правового регулирования отношений в сфере социальной политики, проводимой Европейским Союзом, включая изучение механизмов, форм, инструментов реализации рассматриваемой политики, учитывая также влияние исторических, политических и экономических факторов.

### 1.3. Образовательные результаты курса

ЗНАНИЕ И ПОНИМАНИЕ	
<b>Знание и понимание</b> ⇒ знание терминологии, используемой при рассмотрении вопросов, связанных с социальной сферой ⇒ знание основных теоретических концепций, составляющих содержание социальной политики в целом ⇒ понимание и умение анализировать основные понятия, политические и правовые явления, влияющие на развитие социальной политики	<b>Образовательные методики</b> (формы проведения занятий) — лекции — семинары — учебные имитационные игры (круглый стол)  <b>Форма проверки знаний</b> — письменные контрольные работы — итоговые проверочные тесты — выступление с докладами — организация конференции / научной дискуссии

## КОМПЕТЕНЦИИ

### **Аналитические компетенции**

- ⇒ способность к оценке и анализу складывающейся политической обстановки в мире
- ⇒ знание основных глобальных тенденций и учет их влияния на развитие социальной политики ЕС
- ⇒ умение превращать информацию в знания, эффективно применять и представлять полученные знания
- ⇒ владение навыками экспертной оценки и прогнозирования развития социальной политики
- ⇒ способность вести эффективную дискуссию в научной среде, представлять и отстаивать свою точку зрения
- ⇒ навыки постоянного отслеживания актуальных тенденций, новейших изменений нормативно-правовой базы в области социального законодательства ЕС
- ⇒ способность к комплексному и ситуационному анализу изменений подходов к регулированию социальных отношений в рамках ЕС
- ⇒ способность к сравнительному анализу регулирования социальной сферы в различных государствах ЕС
- ⇒ владение прикладными методами и методиками анализа, включая:
- ⇒ изучение судебных решений
- ⇒ ситуативный анализ
- ⇒ игровые методики

### **Образовательные методики:**

- (формы проведения занятий)*
- чтение лекции (теоретическая лекция, проблемная лекция, лекция-дискуссия)
  - проведение учебных дискуссий
  - проведение семинаров
  - проведение учебных имитационных игр
  - анализ и обобщение рабочих материалов, судебных решений, статистических данных

### **Форма проверки развития**

#### *(степени овладения) компетенции*

- вопросы для самопроверки, которые предлагаются к каждой теме
- проведение конференции / научного обсуждения
- выступление на семинарах с научными докладами
- проведение письменных контрольных заданий
- проведение итогового теста
- перевод с иностранного языка и комментирование законодательных актов, аналитических статей
- проведение сравнительной характеристики регулирования отношений в конкретной области (социальный диалог, политика социального партнерства, создание Европейской социальной модели)

<p><b>Системные компетенции</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ способность последовательно оценивать собственное обучение и определять потребности в обучении</li> <li>⇒ способность предлагать новые идеи и методы обучения</li> <li>⇒ владение навыками проведения индивидуальных и коллективных научных исследований</li> <li>⇒ открытость в общении, поддержка положительной обратной связи</li> <li>⇒ умение моделировать командную работу, вычлняя знания, необходимые для качественного анализа, и распределяя ответственность в их получении</li> <li>⇒ умение использовать на практике результаты научных исследований</li> </ul>	<p><b>Образовательные методики</b> (формы проведения занятий)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— чтение лекции (теоретическая лекция, проблемная лекция, лекция-дискуссия)</li> <li>— проведение учебных имитационных игр</li> <li>— анализ и обобщение конкретных рабочих материалов</li> </ul>
<p><b>Коммуникационные компетенции</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ способность разработать миссию и цель команды</li> <li>⇒ организация конференций, исследовательских проектов</li> <li>⇒ способность к прекращению дискуссии и предоставлению конструктивного обратного отклика</li> <li>⇒ способность к восприятию и документированию информации на иностранных языках в режиме реального времени</li> <li>⇒ способность к проведению научного исследования с использованием литературы и источников на иностранных языках</li> </ul>	<p><b>Форма проверки развития</b> (степени овладения) компетенции</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— устный развернутый ответ</li> <li>— проведение конференции /научного обсуждения</li> <li>— выступление на семинарах с научными докладами, сообщениями</li> </ul> <p><b>Образовательные методики</b> (формы проведения занятий)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— чтение лекции (теоретическая лекция, проблемная лекция, лекция-дискуссия)</li> <li>— проведение учебных имитационных игр</li> <li>— комментирование и обобщение аналитических материалов</li> </ul> <p><b>Форма проверки развития</b> (степени овладения) компетенции</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— задания для самопроверки, которые представляют собой заполнение таблиц, тестов, позволяющих провести анализ тех или иных правовых конструкций</li> <li>— устный развернутый ответ</li> <li>— проведение конференции / научного обсуждения</li> <li>— выступление на семинарах с научными докладами, сообщениями</li> </ul>

#### 1.4. Критерии оценки знаний и компетенций

Итоговая оценка по курсу «Социальная политика и социальное право ЕС» складывается из следующих оценок по разным видам работы студента:

Вид работы	Знания и компетенции, проверяемые в процессе выполнения данного вида работы	Доля вида работы в итоговой оценке
Итоговая контрольная № 1	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Понимание и знание <i>общетеоретических</i> вопросов, касающихся предмета, метода, источников и принципов социальной политики и социального права ЕС</li><li>● В ходе выполнения данного вида работ у студентов проверяются <i>аналитические и системные</i> виды компетенций</li></ul>	15%
Итоговая контрольная № 2	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Понимание и знание <i>практических</i> вопросов, касающихся ведения социального диалога, политики социального партнерства, правового обеспечения социального пространства ЕС, создания Европейской социальной модели</li><li>● В ходе выполнения данного вида работ у студентов проверяются <i>аналитические, системные и коммуникационные</i> виды компетенций</li></ul>	15%
Круглый стол	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Общая тема — «<i>Перспективы развития социальной политики ЕС после вступления Договора о реформе ЕС</i>»</li><li>● В ходе выполнения данного вида работ у студентов проверяются <i>аналитические, системные и коммуникационные</i> виды компетенций</li></ul>	20%
Работа на семинаре	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Выступление с докладами; анализ последних тенденций развития социальной политики ЕС; постановка проблем в сфере регулирования социального диалога и социального обеспечения и поиски путей решения</li><li>● В ходе выполнения данного вида работ у студентов проверяются <i>аналитические, системные и коммуникационные</i> виды компетенций</li></ul>	10%

Вид работы	Знания и компетенции, проверяемые в процессе выполнения данного вида работы	Доля вида работы в итоговой оценке
<p>Ответ на экзамене</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Проверяются знания студента в общетеоретических и практических сферах социальной политики и социального права Европейского Союза; способность к оценке и анализу социального права зарубежных государств ЕС; способность применения опыта ЕС в регулировании социальных и трудовых отношений в России</li> <li>• В ходе выполнения данного вида работ у студентов проверяются <i>аналитические, системные и коммуникационные</i> виды компетенций</li> </ul>	<p>40%</p>
<p><b>Итого</b></p>		<p><b>100%</b></p>

## РАЗДЕЛ II

### Содержание курса «Социальная политика и социальное право ЕС»

#### 2.1. Тематический план курса

Наименование разделов и тем	Количество часов (в акад. часах)		
	Лекции	Практические занятия	Всего часов по разделу/ теме
<b><u>РАЗДЕЛ I</u></b> <b><i>Социальная политика ЕС: становление и этапы эволюции</i></b>	4	2	6
<b>Тема 1.</b> Социальная политика в условиях европейской интеграции	—	—	—
<b>Тема 2.</b> Модели социальной политики государств ЕС	—	—	—
<b>Тема 3.</b> Основные цели, функции и направления современной социальной политики ЕС	—	—	—
<b>Тема 4.</b> Новые параметры социальных проблем: социальная безопасность, проблемы социальной экологии	—	—	—
<b><u>РАЗДЕЛ II</u></b> <b><i>Правовое обеспечение социального пространства ЕС</i></b>	4	2	6
<b>Тема 1.</b> Этапы формирования правовой основы социальной политики ЕС	—	—	—
<b>Тема 2.</b> Механизм реализации социальной политики ЕС: институты ЕС, структурные фонды и инициативные программы ЕС	—	—	—
<b>Тема 3.</b> Составляющие социальной политики ЕС: социальный диалог и социальное партнерство	—	—	—

Наименование разделов и тем	Количество часов (в акад. часах)		
	Лекции	Практические занятия	Всего часов по разделу/теме
<b><u>РАЗДЕЛ IV</u></b> <b><i>Рынок труда ЕС</i></b>	4	2	6
<b>Тема 1.</b> Основные показатели состояния рынка труда ЕС: проблема безработицы, бедности, гендерного неравенства, демографии	—	—	—
<b>Тема 2.</b> Трудовая миграция в ЕС: методы регулирования	—	—	—
<b>Тема 3.</b> Нелегальная миграция в ЕС: современное состояние и пути решения проблемы	—	—	—
<b><u>РАЗДЕЛ V</u></b> <b>Внешнее измерение социальной политики Европейского Союза</b>	2	2	4
<b>Тема 1.</b> Социальные аспекты процесса расширения ЕС	—	—	—
<b>Тема 2.</b> Отношения ЕС с Россией в области социальной политики. Сближение законодательства России со стандартами ЕС в сфере регулирования социальной сферы	—	—	—
<b><u>РАЗДЕЛ VI</u></b> <b>Европейская социальная модель</b>	2	1	3
<b>Тема 1.</b> Этапы создания и разработки Европейской социальной модели. Перспективы развития Европейской социальной модели	—	—	—
<b>Итого</b>	16	9	25

## 2.2. Содержание курса

### **Лекция 1. Социальная политика в условиях европейской интеграции**

#### *Краткий план*

Формирование общей социальной политики ЕС. Особенности перестройки социально-экономической структуры общества в XXI веке. Необходимость ведения общей социальной политики. Ее наполнение и содержание. Изменение ее содержания, концептуальные основы социальной политики ЕС. Многообразие форм социального развития на европейском континенте. Модели социальной политики государств ЕС.

### **Лекция 2. Основные цели, функции и направления социальной политики ЕС**

#### *Краткий план*

Ориентиры развития социальной политики. Основные направления занятости. Влияние глобализации на социальное развитие Европы. Позиция ЕС относительно роли социального измерения глобальных процессов. Основные социальные проблемы ЕС: проблема бедности, занятости, гендерного неравенства, демографии. Новые параметры социальных проблем: социальная безопасность, проблемы социальной экологии.

#### *Семинар 1. Лекции 1 и 2*

#### *Краткий план / вопросы для обсуждения*

Становление и развитие современной социальной политики ЕС. Влияние мировых интеграционных процессов на социальную сферу. Подходы отдельных государств к решению ключевых социальных проблем.

### **Лекция 3. Правовое обеспечение социального пространства ЕС**

#### *Краткий план*

Анализ положений учредительных договоров ЕС (Парижский договор 1951 года, Римские договоры 1957 года, Единый европейский акт 1986 года, Маастрихтский договор 1992 года, Амстердамский договор 1997 года, Ниццкий договор 2001 года, Лиссабонский договор 2007 года). Анализ вторичного законодательства ЕС по вопросам социальной сферы. Деятельность и полномочия институтов ЕС при осуществлении социальной политики ЕС. Европейские структурные фонды. Инициативные программы. Процедуры принятия решений в социальной области.

### **Лекция 4. Составляющие социальной политики ЕС**

#### *Краткий план*

Политика социального партнерства и социальный диалог. Соотношение коммунитарных и национальных компетенций в области социальной защиты.

Понятие социальной защиты. Принципы построения социальной защиты. Особенности национальных систем социальной защиты в ЕС. Модели социальной защиты в государствах — членах ЕС. Воздействие европейской интеграции в сфере социальной защиты.

Социальная политика ЕС после вступления в силу Лиссабонского договора о реформе 2007 года.

*Семинар 1. Лекции 3 и 4*

*Краткий план / вопросы для обсуждения*

Социальное партнерство и социальный диалог. Существующие проблемы в области осуществления социального диалога: пути их решения. Определение социальной защиты. Социальное обеспечение на примере отдельных государств ЕС.

### **Лекция 5. Рынок труда ЕС**

*Краткий план*

Рынок труда ЕС: современное положение. Основные показатели состояния рынка труда ЕС: уровень безработицы, бедности, гендерного неравенства, демографии. Проблема социального отторжения и пути ее решения. Особенности трудовой миграции и мобильности рабочей силы в ЕС. Концепция «гибкости рынка труда». Проблема нелегальной миграции и способы ее решения.

*Семинар 1. Лекция 5*

*Краткий план / вопросы для обсуждения*

Влияние расширения ЕС на состояние рынка труда. Пути решения проблемы экономического неравенства. Проблема соответствия спроса и предложения на рынке труда ЕС. Проблема нелегальной миграции и способы ее решения на примере какой-либо страны ЕС.

### **Лекция 6. Внешнее измерение социальной политики Европейского Союза**

*Краткий план*

Социальные аспекты расширения ЕС. Перспективы сотрудничества России и ЕС в социальной области. Положения в области социальной сферы в будущем «Стратегическом соглашении».

### **Лекция 7. Европейская социальная модель**

*Краткий план*

Этапы создания и разработки Европейской социальной модели. Перспективы действия Европейской социальной модели. Применение Европейской социальной модели вне ЕС.

Семинар 1. Лекции 6 и 7

Краткий план / вопросы для обсуждения

Европейская социальная модель. Взаимодействие России и ЕС в социальной области. Отношения ЕС с Россией и социальные вопросы в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

### 2.3. Самостоятельная работа студентов

Виды самостоятельной внеаудиторной работы: *написание аналитической справки, домашние контрольные работы, повторение лекционного материала и материала учебников, подготовка к практическим занятиям, текущему контролю, самостоятельное изучение нормативно-правовой базы, перевод и анализ решений Суда ЕС в области регулирования социальной сферы.*

## РАЗДЕЛ III

### Учебно-методическое обеспечение курса

#### 3.1. Критерии оценки знаний

Оценки за разные виды работы выставляются исходя из следующих критериев:

Вид работы	Оценка/ Процент	Описание критериев оценки
Контрольная работа	A (90–100%)	Студент глубоко и прочно усвоил лекционный материал, последовательно и грамотно его излагает.
	B (82–89%)	Студент твердо знает лекционный материал, грамотно и по существу его излагает, не допуская существенных неточностей в ответе на вопрос.
	C (75–81%)	Студент знает лекционный материал, изложение материала происходит с допущением отдельных неточностей в ответе на вопрос.
	D (67–74%)	Студент усвоил только основной материал, не знает отдельных деталей, допускает неточности, использует недостаточно правильные формулировки, нарушает последовательность в изложении лекционного материала, испытывает трудности при выполнении практических заданий.
	E (60–66%)	Студент усвоил только основной материал, не знает отдельных деталей, допускает существенные неточности, использует недостаточно правильные формулировки, нарушает последовательность в изложении лекционного материала, испытывает трудности при выполнении практических заданий, не может дать определение основным понятиям и категориям.
	F (менее 60%)	Студент абсолютно не ориентируется в теме, не может ответить на поставленные вопросы, отсутствует логика рассуждений, очевидно явное не владение материалом, отсутствие понятийного аппарата.

Вид работы	Оценка/ Процент	Описание критериев оценки
Деловая игра / круглый стол	A (90–100%)	Студент глубоко и прочно усвоил лекционный материал, последовательно и грамотно его излагает, умеет самостоятельно обобщать имеющиеся знания, не допуская ошибок, правильно обосновывать принятые решения.
	B (82–89%)	Студент твердо знает лекционный материал, грамотно и по существу его излагает, не допуская существенных неточностей в ответе на вопрос, может правильно применить теоретические положения, владеет необходимыми умениями и навыками при выполнении практических заданий.
	C (75–81%)	Студент знает лекционный материал, изложение материала происходит с допущением отдельных неточностей в ответе на вопрос, при ответе используется устаревший материал.
	D (67–74%)	Студент усвоил только основной материал, не знает отдельных деталей, допускает неточности, использует недостаточно правильные формулировки, нарушает последовательность в изложении лекционного материала, испытывает трудности при выполнении практических заданий.
	E (60–66%)	Студент усвоил только основной материал, не знает отдельных деталей, допускает существенные неточности, использует недостаточно правильные формулировки, нарушает последовательность в изложении лекционного материала, испытывает трудности при выполнении практических заданий, не может дать определение основным понятиям и категориям.
	F (менее 60%)	Студент абсолютно не ориентируется в теме, не может ответить на поставленные вопросы, отсутствует логика рассуждений, очевидно явное не владение материалом, отсутствие понятийного аппарата.

Вид работы	Оценка/ Процент	Описание критериев оценки
Работа на семинаре	A (90–100%)	Студент глубоко и прочно усвоил лекционный материал, последовательно и грамотно его излагает, тесно увязывает с задачами и будущей деятельностью, умеет самостоятельно обобщать и излагать материал, не допуская ошибок, правильно обосновывать принятые решения.
	B (82–89%)	Студент твердо знает лекционный материал, грамотно и по существу его излагает, не допуская существенных неточностей в ответе на вопрос, может правильно применить теоретические положения, владеет необходимыми умениями и навыками при выполнении практических заданий.
	C (75–81%)	Студент знает лекционный материал, изложение материала происходит с допущением отдельных неточностей в ответе на вопрос.
	D (67–74%)	Студент усвоил только основной материал, не знает отдельных деталей, допускает неточности, использует недостаточно правильные формулировки, нарушает последовательность в изложении лекционного материала, испытывает трудности при выполнении практических заданий.
	E (60–66%)	Студент усвоил только основной материал, не знает отдельных деталей, допускает существенные неточности, использует недостаточно правильные формулировки, нарушает последовательность в изложении лекционного материала, испытывает трудности при выполнении практических заданий, не может дать определение основным понятиям и категориям.
	F (менее 60%)	Студент абсолютно не ориентируется в теме, не может ответить на поставленные вопросы, отсутствует логика рассуждений, очевидно явное не владение материалом, отсутствие понятийного аппарата.

Вид работы	Оценка/ Процент	Описание критериев оценки
Ответ на экзамене	A (90–100%)	Студент глубоко и прочно усвоил весь программный материал, последовательно, грамотно и логически стройно его излагает, умеет самостоятельно обобщать, комментировать, не допуская ошибок, правильно обосновывать итоговые выводы, не затрудняется с ответом при видоизменении задания/ вопроса.
	B (82–89%)	Студент твердо знает программный материал, грамотно и по существу его излагает, не допуская существенных неточностей в ответе на вопрос, может правильно применить теоретические положения при анализе практической ситуации.
	C (75–81%)	Студент знает лекционный материал, изложение материала происходит с допущением отдельных неточностей в ответе на вопрос, возникают затруднения с анализом текущей ситуации.
	D (67–74%)	Студент усвоил только основной материал, не знает отдельных деталей, допускает неточности, использует недостаточно правильные формулировки, нарушает последовательность в изложении программного материала, испытывает трудности при выполнении практических заданий.
	E (60–66%)	Студент усвоил только основной материал, не знает отдельных деталей, допускает существенные неточности, использует недостаточно правильные формулировки, нарушает последовательность в изложении лекционного материала, испытывает трудности при выполнении практических заданий, не может дать определение основным понятиям и категориям.
	F (менее 60%)	Студент абсолютно не ориентируется в теме, не может ответить на поставленные вопросы, отсутствует логика рассуждений, очевидно явное не владение материалом, отсутствие понятийного аппарата.

### 3.2. Примерные темы курсовых работ, аналитических справок, дипломных работ

1. Социальное право как часть комплексной правовой системы ЕС.
2. Становление и этапы развития коммунитарной социальной политики.
3. Европейская социальная модель.
4. Механизм реализации социальной политики ЕС.
5. Основные цели и функции социальной политики ЕС.
6. Европейские структурные фонды.
7. Процедуры принятия решений в социальной области.
8. Анализ отдельных документов и принципов их действия (регламенты, директивы, решения, программы социальных действий, социальные повестки дня).
9. Белые и Зеленые книги о социальной политике как концептуальная основа социального развития ЕС.
10. Социальная политика ЕС после вступления в силу Лиссабонского договора о ЕС 2007 года.
11. Политика социального партнерства.
12. Ведение социального диалога в ЕС.
13. Коллективные переговоры и трехстороннее сотрудничество на уровне ЕС.
14. Пути решения проблемы занятости в ЕС.
15. Причины реформирования социальной сферы в условиях европейской интеграции.
16. Выравнивание региональных и национальных социальных дисбалансов на территории ЕС.
17. Влияние расширения ЕС на социальное развитие.
18. Внешнее измерение социальной политики ЕС.
19. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Россией и перспективы сотрудничества в социальной области.
20. Модели социальной политики стран ЕС.
21. Гендерная проблема в ЕС и пути ее решения.
22. Современное состояние рынка труда ЕС.
23. Проблемы миграционной политики в ЕС: способы решения.
24. Динамика индикаторов рынка труда ЕС.
25. Новые функции социальной политики ЕС.

### 3.3. Список вопросов для подготовки к зачету/экзамену:

1. В чем заключается перестройка социально-экономической структуры общества в XXI веке?

2. Типы моделей социального развития, которые сложились на территории Европы.
3. Причины реформирования социальной политики современного государства.
4. Каковы новые подходы к решению социальных проблем в Европе?
5. Что такое социальная безопасность и ее место в общей системе европейской безопасности.
6. Проблемы охраны окружающей среды и роль социальной экологии.
7. Влияние глобализации на социальное развитие.
8. Позиции Европейского Союза относительно роли социального измерения глобальных процессов.
9. Общая характеристика механизмов реализации социальной политики Европейского Союза.
10. Функции социальной политики и их изменение под влиянием интеграционных процессов в Европе.
11. Деятельность коммунитарных институтов в сфере социальной политики.
12. Структурные фонды и их роль в реализации социальной политики Евросоюза.
13. Специализированные комитеты и службы как инструменты социальной политики ЕС.
14. Взаимодействие социальных структур ЕС с международными, региональными и национальными организациями.
15. Процедуры принятия решений в социальной области. Виды документов и принципы их действия.
16. Политика социального партнерства и социальный диалог, их возможности и формы деятельности.
17. Новые параметры социальной политики ЕС и ее реформирование.
18. Социальные аспекты расширения ЕС.
19. Перспективы сотрудничества России и ЕС в социальной области.
20. Европейская социальная модель.
21. Единое социальное пространство ЕС.
22. Роль мигрантов в социальной политике ЕС.
23. Модели интеграции мигрантов в государствах ЕС.
24. Почему ЕС приступил к строительству единого социального пространства?
25. В чем состоит метод «открытой координации»?
26. Что такое «Социальная повестка дня» и в чем цель принятия Программ социальных действий?
27. Проблемы миграции и ее влияние на европейский рынок труда?
28. Суть и значение политики социального партнерства?
29. Социальный диалог как инструмент социального партнерства.
30. Роль Европейских советов по труду (ЕСТ) в процессе социальной интеграции.

31. Силы, работающие над построением европейского социального пространства: государство, бизнес, социальные партнеры, их возможности и взаимодействие.
32. Социальное право как часть системы европейского права.
33. Основные документы, отражающие процесс построения европейского социального пространства.
34. Проблема социальной ответственности социальных партнеров.
35. Что такое социальный аудит?
36. Проблемы и уровень гармонизации коммунитарного и национальных социальных законодательств.
37. Что такое Европейская социальная модель, ее определение и содержание?
38. Возможно ли сочетание разных типов социальных моделей в рамках ЕСМ?
39. Процесс разработки ЕСМ и использование новых социальных технологий.
40. Причины реформирования Европейской социальной модели в XXI веке.
41. Роль Европейского парламента в реформировании ЕСМ.
42. Что такое «Платформа ЕСМ» и каков ее вклад в совершенствование ЕСМ.
43. Перспективы распространения ЕСМ вне границ Европейского Союза.
44. Сравнение Европейской и Американской социальных моделей.
45. Возможно ли использовать европейский опыт в России.

#### 3.4. Список рекомендуемой основной и дополнительной литературы с включением интернет-источников

##### **Основная литература**

1. *Европейское право. Учебник для вузов* / Под общ. ред. Энтина Л. М. — М.: Изд-во «Норма» — «Инфра-М», 2000.
2. *Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов* / Рук. авт. колл. и отв. ред. Энтин Л. М. — 2-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма, 2005.
3. *Европейское право: учебное пособие для студентов вузов* / Бирюков М. М. — 2-е изд., доп. — М.: Изд-во «Омега-Л», 2006.
4. *Какими станут внутренние и внешние политики ЕС в результате вступления в силу Лиссабонского договора* (Материалы международной конференции, проведенной МГИМО (У) МИД России 22 февраля 2008 г.) / Под ред. Энтина Л. М., Шашихиной Т. В., Славкиной Н. А., Бирюкова М. М., Энтина Л. М. — М.: Изд-во «Аксиом», 2008.
5. Каргалова М. В. *От социальной идеи к социальной интеграции*. — М.: Интердиалект+, 1999.
6. Энтин Л. М. *Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы*. — М.: Изд-во «Аксиом», 2009.

## Документы

1. *Амстердамский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, Договоры, учреждающие Европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты* / Под ред. Борко Ю. А., Каргаловой М. В., Шемятенкова В. Г., Энтина Л. М. — М.: Интердиалект+, 1999.
2. *Договоры об учреждении Европейских сообществ* / Под ред. Борко Ю. А. — М.: Интердиалект+, 1994.
3. *Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями* / Отв. ред. Кашкин С. Ю. — М.: ИНФРА-М, 2008.
4. *Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе* / Под ред. Борко Ю. А., Каргаловой М. В., Юмашева Ю. М. — М.: Изд-во «Право», 1994.
5. *Консолидированные тексты Договора о Европейском Союзе и Договора об учреждении Европейского Сообщества на русском языке* — см.: Европейское право. Учебник для вузов / Под общ. ред. Энтина Л. М. — М.: Изд-во «Норма» — «Инфра-М», 2000. — С. 521–699.
6. *Ниццкий договор и Хартия основных прав Европейского Союза* / Под общ. ред. Энтина Л. М., перевод с франц. языка — Луканина Д. В. — М.: Изд-во «Норма», 2003.
7. *Право Европейского Союза: Документы и комментарии* / Под ред. Кашкина С. Ю. — М.: ТЕРРА, 1999.
8. *Суд Европейских сообществ. Избранные решения* / Отв. ред. Энтин Л. М. — М.: Норма, 2001.
9. *Суд Европейских сообществ. Решения и комментарии. Вып. 2* / Под ред. Энтина Л. М. — М.: МГИМО (У) МИД России, 2004.
10. *Суд Европейских сообществ: постановления и комментарии. Вып. 3* / Под ред. Энтина Л. М., Матвеевского Ю. А. — М.: МГИМО (У) МИД России, 2007.
11. *Трудовое и социальное право Европейского Союза: документы и материалы*. — М., 2005.

## Дополнительная литература

1. Бекашев Д. К. *Международное трудовое право*. — М.: Проспект, 2008.
2. Бирюков М. М. *Европейский Союз, Евроконституция и международное право*. Монография. — М.: Изд-во «Научная книга», 2006.
3. Бонвинчини Роберто. *Социальное партнерство и трудовые отношения в Европе. Приемлемы ли для России европейские модели?* — М.: Права человека, 2005.
4. Борко Ю. А. *От европейской идеи — к единой Европе*. — М.: Издательский дом «Деловая культура», 2003.
5. Бородко Н. П., Греченков Л. А., Киселева Л. А. *Международная организация труда: структура и деятельность: Учебное пособие*. — М.: МО, 2006.

6. *Введение в право Европейского Союза: Учебное пособие* / Под ред. Кашкина С. Ю. — М.: Изд-во «Эксмо», 2008.
7. Дейвис Г. *Право внутреннего рынка Европейского Союза: Учебное пособие: перевод с англ. яз.* — М.: Знания-Пресс, 2004.
8. Дубовицкая Е. А. *Европейское корпоративное право: Свобода перемещения компаний в Европейском сообществе.* — М.: Волтерс Клувер, 2004.
9. Зинченко Н. Н. *Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования.* — М.: Дипломатическая академия МИД РФ, 2006.
10. Капустин А. Я. *Европейский Союз: интеграция и право.* Монография. — М.: Изд-во РУДН, 2000.
11. Кашкин Ю. С. *Трудовое право Европейского Союза: Учебное пособие.* — М.: Волтерс Клувер, 2009.
12. Киселев И. Я. *Сравнительное трудовое право.* — М.: Изд-во «Проспект», 2005.
13. Киселев И. Я. *Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда.* — М.: МО, 2006.
14. Киятин В. Г., Кыдыров Т. Т. *Нелегальная иммиграция в Евросоюзе: вызовы и ответы.* — Бишкек, 2005.
15. Клемин А. В. *Европейское право и Германия. Баланс национального и над-национального. Европейское сообщество, Германия, право: национальный консерватизм, коллизии и единство.* — Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 2004.
16. *Мигранты: социальная адаптация и конфликты.* — Институт Европы РАН, Под ред. — Каргаловой М. В. — М., 2007.
17. *Право Европейского Союза* / Под ред. Кашкина С. Ю. 2-е изд. — М.: Юрист, 2009.
18. *Право Европейского Союза: Правовое регулирование торгового оборота: Учебное пособие* / Под ред. В. В. Безбаха, А. Я. Капустина, В. К. Пучинского. — М.: Юрист, 2000.
19. *Роль социального партнерства в формировании европейского социального пространства.* Институт Европы РАН/ Отв. ред. — Каргалова М. В. — М., 2003.
20. Рязанцев С. В. *Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные тенденции.* — Ставрополь, 2001.
21. *Роль социального государства в условиях экономического кризиса. Европейский опыт и Россия* / Под редакцией Каргаловой М. В., Аринина А. Н. — М.: Институт Европы РАН, 2009.
22. *Теория и практика современной социальной политики.* — Институт сравнительной политологии РАН. — М., 2004.
23. Хартли Т. К. *Основы права Европейского сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества.* Пер. с англ. / Науч. ред. В. Г. Бенда. — М.: Закон и право ЮНИТИ, 1998.

24. Энтин М. Л. *В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский Союз в 2004–2005 годах*: Монография. — СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006.
25. Шемятенков В. Г. *Европейская интеграция*. — М.: Международные отношения, 2003.

### Дополнительная литература на иностранных языках

1. *Après le NON Irlandaise: acteurs sociaux relance de l'Europe et mondialisation*. — Paris, 2008.
2. Barnard C. *EC Employment Law*. — Manchester, 2006.
3. Bermann G. A. Goebel R. J., Davey W. J., Fox E. M. *Cases and Materials on European Community Law*. — New York: West publishing, 2003.
4. Blanpain R. *Droit du Travail Communautaire*. — Paris: LGDJ, 2004.
5. Blanpain R. *European Labor Law*. — The Hague, 2006
6. Bercusson B. *European Labour Law*. — London: Butterworths, 2004.
7. Catala N. *Droit Social Européen*. — Paris: Litec, 2007.
8. Craig P., Burca G. *EC Law. Text, Cases and Materials*. — Oxford: Oxford University Press, 2003.
9. *Europe at the crossroads: Maintaining a Social Vision*. — London, 2008.
10. Gavalda C., Parleani G. *Droit des Affaires de l'Union Européenne*. — Paris: Litec, 2004.
11. *Governing Europe under a Constitution: the hard road from the European Treaties to a European Constitutional Treaty* / ed. by Blanke H.-J., Mangiameli S. — Berlin: Springer, 2006.
12. Hartley T. C. *The Foundations of European Community Law*. — Basingstoke: Palgrave Guéry G. *Droit européen et international du travail*, Paris: Dalloz, 2002.
13. Imbrechts L. *Légalité de rémunération entre hommes et femmes*. — Paris: RTD., 2007.
14. de Lary Henri. *La libre Circulation des Personnes dans l'Union Européenne*. — Paris: Dalloz, 2008.
15. Pennings F. *Introduction in European Social Security Law*. — The Hague: Kluwer, 2001.
16. Pièrre le Mire. *Droit de l'Union Européenne et politiques communes: libre circulation, concurrence, harmonisation, politiques communes*. — Paris: RTD, 2007.
17. Pretot X. *Le droit social européen*. — Paris: PUF, 2008.
18. Rodiere P. *Droit social international et européen*. — Paris: L.G.D.J, 2002.
19. *Social Europe. A continent's answer to market fundamentalism*. — London Metropolitan University, 2006.
20. *The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New E U Member States and Candidate Countries. Hopes and Fears*. — The Hague: TMC Asser Institute, 2006.
21. Wallace W. *Policy-Making in the European Union*. — 4th ed. — Oxford: Oxford University Press, 2005.

## Интернет-источники

1. *Официальный сайт ЕС*: <http://europa.eu.int>
2. *База данных законодательства ЕС*: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>
3. *Текст Договора о реформе ЕС 2007 г.*: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm)
4. *Европейская комиссия*: <http://ec.europa.eu/>
5. *Совет ЕС*: <http://www.consilium.europa.eu>
6. *Европейский парламент*: <http://www.europarl.europa.eu>
7. *Суд ЕС*: <http://curia.europa.eu>
8. *Счетная палата ЕС*: [http://eca.europa.eu/portal/page/portal/eca\\_main\\_pages/splash\\_page](http://eca.europa.eu/portal/page/portal/eca_main_pages/splash_page)
9. *Экономический и социальный комитет*: <http://www.eesc.europa.eu>
10. *Европейский центральный банк*: <http://www.ecb.eu>
11. *Европейский Омбудсман*: <http://www.ombudsman.europa.eu>
12. *Общие отчеты о деятельности ЕС*: <http://europa.eu/generalreport/en/welcome.htm>
13. *Исторические архивы ЕС*: <http://www.iue.it/ECArchives/EN/Eurhistar.shtml>
14. *Официальные пресс-релизы ЕС (RAPID)*: <http://europa.eu/rapid/setLanguage.do?language=en>
15. *Европейский учебный институт МГИМО (У) МИД России*:  
<http://www.eurocollege.ru>
16. *Интернет-журнал «Вся Европа.ru»*: <http://www.alleuropa.ru>
17. *Представительство Европейской комиссии в России*: <http://www.delrus.ec.europa.eu>
18. *Сайт Европейского фонда по улучшению условий жизни труда*:  
[www.eurofound.ie](http://www.eurofound.ie)
19. *База данных фактической информации о состоянии трудовых отношений*:  
[www.eiro.eurofound.ie](http://www.eiro.eurofound.ie)
20. *База данных национального трудового законодательства разных стран — NATLEX*: <http://natlex.ilo.org>

**В подготовке выпуска принимали участие:**

Сотрудники Европейского учебного института, Института европейского права  
Московского государственного института международных отношений (Университета)  
МИД России: Бурехзон А. Е., Кузнецова Н. Ю., Курган М. Т., Тучина М. В.,  
Рациборинская Е. В., Тренина Д. В., Уткина Л. П., Цибулина А. Н.

**СОЦИАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ**

Подписано в печать 00.00.2010 г. Формат 60x90/16. Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл. печ.  
л. 18. Тираж 700 экз. Заказ № Издательство «Аксиом» 119334, Москва, 5-й Донской проезд, д. 15,  
корп. 3

## **Европейский учебный институт**

Европейский учебный институт (ЕУИ) при Московском государственном институте международных отношений (Университете) МИД России начал свою работу 25 сентября 2006 года.

Основной задачей ЕУИ является обучение европейской проблематике и особенностям ведения диалога Россия — ЕС. Аудиторию ЕУИ составят те, кто по роду деятельности связан с обеспечением сотрудничества России и ЕС в интересах их сближения и более эффективного партнерства.

Управляющим органом ЕУИ является Руководящий совет, состоящий из 16 членов: 8 российских представителей и 8 представителей государств — членов ЕС.

### **Программы обучения**

ЕУИ осуществляет обучение по следующим программам:

- магистерские программы по праву, экономике и политике ЕС;
- краткосрочные курсы повышения квалификации;
- семинары и конференции.

### **Конференции и семинары**

ЕУИ организует конференции и семинары в учебных целях и для установления контактов между участниками.

### **Публикации**

ЕУИ планирует публикацию материалов конференций, программ, методических пособий, учебников и монографий.

### **Для получения подробной информации:**

Веб-сайт: <http://www.eurocollege.ru>

Адрес: 119454, Москва, проспект Вернадского, 76, МГИМО (У) МИД России, Европейский учебный институт.

Тел.: +7 (495) 433-85-88, 434-17-10, 434-12-01

Факс: +7 (495) 433-85-88, 434-90-72, 434-45-91

## **European Studies Institute**

On 25 September, 2006 the European Studies Institute (ESI) commenced its activities at the Moscow State Institute of International Relations University (MGIMO U) of the Ministry of Foreign Affairs.

The main goal of the ESI is to equip professionals engaged in EU-Russia cooperation with a better knowledge and understanding of the European Union and EU-Russia dialogue for the benefit of both parties and their rapprochement.

The ESI management body is the Governing Board. It consists of sixteen members: 8 Russians and 8 representatives of other European countries.

### **Training Programmes**

The ESI training comprises:

- master's Programmes in EU law, economy and politics;
- short-term courses;
- seminars and conferences.

### **Conferences and seminars**

The conferences and seminars are designed to share experience and promote networking.

### **Publications**

The ESI will publish conferences' materials, manuals, training and research materials, textbooks and monographs.

### **For more information:**

Website: <http://www.eurocollege.ru>

Address: European Studies Institute, MGIMO (U),

76 Vernadskogo prospekt, Moscow, 119454.

Tel: +7 (495) 433-85-88, 434-17-10, 434-12-01

Fax: +7 (495) 433-85-88, 434-90-72, 434-45-91

Европейский учебный институт при МГИМО (У) МИД России продолжает серию публикаций, посвященных изучению сотрудничества между Российской Федерацией и Европейским Союзом, его правовых, политических и экономических аспектов.

В рамках серии уже опубликованы 6 выпусков «Библиотеки слушателя ЕУИ» из серии «Общие пространства России — ЕС: право, политика, экономика»:

— *На пути к договору о стратегическом партнерстве между Россией и Европейским Союзом* / МГИМО (У) МИД России; Фонд Европейского права. — СПб.: Россия-Нева, 2007.

— *Перспективы развития отношений между Россией и ЕС: право, политика, энергетика* (Материалы международных конференций, посвященных 10-летию юбилею Института европейского права, новому в развитии европейского права и европейской интеграции, вопросам энергетике и проблемам обучения, проведенных в МГИМО (У) МИД России в 2006–2007 гг.) / Под ред. Энтина М. Л., Галенской Л. Н., Кавешникова Н. Ю. — СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2008.

— *Взаимодополняемость ЕС и его государств-членов в области внешних действий и ОВПБ и ее влияние на отношения ЕС и Российской Федерации* (Материалы международной конференции, проведенной в МГИМО (У) МИД России и МГЮА 28–29 сентября 2007 г.) / Под ред. Энтина М. Л., Галенской Л. Н., Кавешникова Н. Ю. — СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2008.

— *Какими станут внутренние и внешние политики ЕС в результате вступления в силу Лиссабонского договора* (Материалы международной конференции, проведенной МГИМО (У) МИД России 22 февраля 2008 г.) / Под ред. Энтина М. Л., Шашихиной Т. В., Славкиной Н. А., Бирюкова М. М., Энтина Л. М. — М.: Изд-во «Аксиом», 2008.

— Энтин Л. М. *Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы.* — М.: Изд-во «Аксиом», 2009.

— *Отношения Россия — ЕС на пороге перемен. Liber Amicorum* в честь профессора Л. М. Энтина — М.: Изд-во «Аксиом», 2009.

В ближайшее время предполагается опубликовать работы по внешней политике Евросоюза, Экономическому и финансовому союзу, Европейскому праву конкуренции и др.