

Л. В. ДЕРИГЛАЗОВА

Томский университет

ЗАКАТ СОЦИАЛЬНОЙ ЕВРОПЫ?

Целью статьи является рассмотрение динамики построения единого социального пространства в Европейском союзе и связанных с этим процессом проблем. Эту проблему можно также определить как проблему сохранения системы социальной защиты в развитых европейских странах на высоком уровне в условиях продолжающейся интеграции и расширения ЕС за счет стран с менее развитой системой социальной защиты.

В настоящее время для многих людей, живущих в странах «восточнее» Европейского союза, социальные отношения, система социального обеспечения и защиты в развитых европейских странах представляются близкими к идеалу, и поэтому название статьи может вызвать недоумение. Подобная постановка вопроса связана не с заведомым негативизмом автора или излишне критическим отношением к процессам, происходящим в Европе. Действительно, такой критицизм существовал в отечественной литературе на протяжении долгого времени и основывался на классовом чувстве по отношению к европейским странам, которые не на словах, а на деле построили социальное государство в послевоенный период.

Здесь, скорее, отражается идея, высказанная профессором Свободного Университета Брюсселя Эриком Ремаклем весной 2002 года на семинаре, проходившем в Томске. Профессор Ремакль на вопрос о будущем социальной защиты в странах Европейского союза сказал, что развитие Европейского союза приводит к фактическому разрушению системы всеобщего благосостояния, или того, что принято называть социальным государством. Данное мнение не является единственным, а отражает взгляды значительной части европейского общества. Попробуем разобраться, чем, собственно говоря, вызван подобный пессимизм и каковы перспективы социального государства в объединенной Европе.

В статье будут рассмотрены основные составляющие европейского социального государства, место социальной сферы в европейской интеграции, влияние интеграции на национальные системы социальной защиты и перспективы единого социального пространства объединенной Европы. Источниками при написании статьи были работы зарубежных и отечественных специалистов, официальные документы ЕС и статистические материалы, размещенные на официальном сайте Евросоюза.

Основы европейского социального государства

Под социальным государством или государством всеобщего благополучия (благоденствия) (welfare state) принято понимать такое государство, важнейшим направлением деятельности которого является обеспечение благосостояния и развития всех своих граждан. В Энциклопедии Британика приводится следующее определение государства всеобщего благополучия — это «концепция государственного управления, в которой государство играет ключевую роль в защите и развитии экономического и социального благополучия своих граждан. Оно основано на принципах равных возможностей, справедливого

Лариса Валериевна Дериглазова, кандидат исторических наук, доцент кафедры мировой политики Томского государственного университета. Специалист по современной социальной политике Европы.

распределения богатства и ответственности общества за тех, кто неспособен самостоятельно обеспечить себе минимальные условия для хорошей жизни»¹.

Сам термин — государство всеобщего благоденствия, получает распространение в 1960-е годы, однако экономические и политические основы такого государства развиваются с конца XIX века на европейском континенте и наиболее активно после окончания второй мировой войны. Государство всеобщего благоденствия также называют социальным государством, подчеркивая важную роль, которую призвано играть государство в обществе по разрешению и регулированию социальных проблем. Под достаточно абстрактным понятием «всеобщего благоденствия» подразумеваются очень конкретные направления деятельности государства по организации системы образования, здравоохранения и жилья (социальные службы); обеспечения для пенсионеров, инвалидов и безработных; регуляции отношений на производстве; борьбы против бедности и социального отторжения; семейной политики и т. д.

В текстах конституций многих европейских стран включены положения о социальном характере государства и социальных правах граждан. Мощное профсоюзное движение в Европе и учет опыта пролетарских революций начала XX века привело к формированию феномена социального партнерства или социального диалога между трудящимися и предпринимателями. Успешное экономическое развитие европейских стран позволило создать государственную систему перераспределения доходов населения в пользу наиболее нуждающихся слоев и обеспечить устойчивую экономическую базу для такого перераспределения. Основы социального государства были теоретически обоснованы в работах английских экономистов Джона Мэйнарда Кейнса и Вильяма Бевеиджа в конце 1930-х и начале 1940-х годов.

Развитие демократических принципов в европейских странах происходило за счет постепенно расширения социальной базы демократии и расширения прав граждан. Принято выделять три группы прав — гражданские, политические и социальные и, соответственно, говорить о трех видах или степенях гражданства, где социальное гражданство отражает наивысшую степень гарантий прав гражданина. Социальные права стали реальностью относительно недавно по сравнению с двумя другими группами прав — в XX веке. Социальные права имеют свою специфику, они менее определенно сформулированы по сравнению с гражданскими и политическими правами. В разных странах социальные гарантии значительно варьируются по содержанию и объему. Социальные права относятся к сфере перераспределения доходов на основе существующих в обществе представлений о справедливости. Развитие социальных прав повышает материальную ценность принадлежности к национальному государству, и таким образом, укрепляет «легитимность национального правительства и гражданскую лояльность»².

Необходимо подчеркнуть ту важную роль, которая отводится государству в организации «справедливого распределения» и «обеспечения хорошей жизни». Именно поэтому термин включает не просто понятие системы социальной защиты и обеспечения благополучия, а привязывает такую систему к деятельности государства и его ответственности. Эффективное осуществление социальной политики возможно при значительной централизации ресурсов и контроля со стороны государства за осуществлением программ. Однако такая централизация опирается на волю и поддержку граждан, которые через систему налогообложения и принятия политических решений поддерживают существо-

¹ Цит. по: Kleinman M. A European Welfare State? European Union Social Policy in Context. N.-Y: Palgrave, 2002. P. 2.

² Kleinman M. A European Welfare State? European Union Social Policy in Context. N.-Y.: Palgrave, 2002. P. 215.

ющее перераспределение. Таким образом, понятие социальных прав относится к сфере политики, так как требует определенной политической воли и принятия решений по вопросам перераспределения³, но также лежит и в сфере идеологии, которая определяет принципы, лежащие в основе перераспределения. Важным элементом социального государства является понятие политической воли, солидарности граждан и политических лидеров при осуществлении перераспределения общественного богатства для поддержания социального мира и солидарности в обществе.

За тезисным перечислением основных черт социального государства стоят очень важные, существенные характеристики западноевропейского общества, определяющие взаимоотношения отдельного человека и государства, человека и общества. Права были не только декларированы в конституциях, но и реализованы на практике на достаточно высоком уровне⁴. Важным в системе социального обеспечения является не только формальное обеспечение минимального уровня жизни, но и такое понятие, как достойный уровень жизни.

В основе благосостояния граждан лежит трудовая или предпринимательская деятельность, и государство активно участвует в создании рынка рабочих мест, обеспечения занятости населения, контроля за соблюдением прав трудящихся, включая вопросы вознаграждения, отсутствия дискриминации, выплат компенсаций и контроля за условиями труда и пенсионного обеспечения. Нетрудоспособным или людям, потерявшим трудоспособность, государство гарантирует достойный уровень жизни и интеграции в общество через систему социального обеспечения и специальных интегрирующих программ. Государство обеспечивает систему бесплатного начального и среднего образования, а в некоторых странах и бесплатного высшего образования. Система медицинского обслуживания также в значительной степени контролируется государством.

Такое активное участие государства в социальном обеспечении граждан гарантирует преемственность социальной политики и стабильность в ее осуществлении. Система социальной защиты — эта та сфера взаимодействия государства и граждан, которая имеет огромное влияние и значение. Она затрагивает интересы каждого члена общества. Если вопросы политики могут игнорироваться до определенной степени, то вопросы медицинского обслуживания, зарплат, пенсий, образования, пособий имеют самое непосредственное воздействие на уровень и качество жизни каждого. Марк Клейнман, в монографии «Европейское государство всеобщего благосостояния?», совершенно справедливо утверждает, что социальная политика, то есть действия государства в сфере социальной защиты, оказывает влияние на сотни миллионов граждан в

³ Систему социального обеспечения в Западной Европе можно в какой-то мере сравнить с системой, существовавшей в Советском Союзе, однако необходимо отметить существенные различия. Действительно, система социальной защиты, созданная в СССР, основывалась на активном участии государства в обеспечении населения необходимыми службами. Однако уровень обеспечения был значительно ниже, чем в западноевропейских странах, и это объяснялось уровнем общественного богатства, а также принципами его перераспределения. Кроме того, легитимизация системы социального обеспечения в СССР имела формальный характер и не опиралась на реальное участие советских граждан в принятии решений и поддержке существовавшей системы. Развал Советского Союза и начавшаяся децентрализация власти незамедлительно сказались на уровне социальной защиты и требуют серьезного пересмотра основ социального обеспечения.

⁴ К примеру, многие иммигранты из менее развитых стран в страны ЕС предпочитают жить на различные пособия, а не искать работу, полагая достаточным минимальный прожиточный уровень, гарантируемый пособием. Такая практика не может не вызывать недовольство добропорядочных граждан европейских стран, за счет налогов которых и формируется социальный бюджет.

материальной сфере, и следовательно, является «ключевой зоной для политической мобилизации и политических дебатов, играет важную роль в определении того, что значит быть гражданином»⁵.

Системы социальной защиты в странах ЕС

Для понимания проблем, возникающих в ходе интеграции систем социальной защиты в Евросоюзе или того процесса, который называют созданием единого социального пространства, стоит кратко охарактеризовать существующие формы организации социальной защиты и особенности их функционирования. Национальные системы социальной защиты в европейских странах значительно разнятся по степени участия государства в их организации и финансировании; по способу формирования социального бюджета и его распределения; по степени охвата населения; по качеству и объему предоставляемых услуг и помощи.

Выделяют четыре модели организации социальной защиты: корпоративистскую, или консервативную (Германия, Франция, Италия, Бельгия, Нидерланды, Люксембург), социал-демократическую, или скандинавскую (Швеция, Дания, Финляндия), англосаксонскую, или бевериджианскую (Великобритания, Ирландия) и южноевропейскую, или латинскую (Греция, Португалия, Испания и Юг Италии).

Роль государства в организации социальной защиты значительно варьируется от непосредственного участия в формировании фондов, их распределения и организации социальных служб до более дистанцированной роли гаранта исполнения минимальных обязательств по обеспечению медицинского обслуживания, образования и регуляции трудовых отношений. Социальный бюджет может формироваться за счет прямого и косвенного налогообложения, за счет страховых взносов либо за счет самых различных комбинаций налогообложения и страхования.

Например, в скандинавских странах государство контролирует и поступление средств, и организацию социальных служб и системы социальной защиты. В странах с консервативной моделью государство в большей степени выполняет контролирующую и посредническую роль между гражданами и государственными и частными фондами, неправительственными организациями, обеспечивающими социальные программы. В странах с развитой системой социальной защиты государство не только обеспечивает основные социальные гарантии, но и осуществляет систему поддержания определенного уровня жизни через специальные программы помощи людям с низкими доходами. Эти программы получили развитие в 1960-е годы, и их часто называют программами «борьбы с бедностью».

Развитую систему социальной защиты часто называют системой поддержки «от колыбели до могилы» — «from cradle to grave», подчеркивая, таким образом, ее всеобъемлющий характер. Однако большой объем социальных услуг опирается на более высокие налоги. Суммарный процент прямых и косвенных налогов, идущих на социальные нужды, в странах с социал-демократической моделью может достигать почти до 55%, с консервативной моделью — около 44%, англосаксонской — 37%⁶. Тем не менее опросы общественного мнения показывают, что европейцы готовы платить высокие налоги как залог обеспеченной и защищенной жизни. По данным Евробарометра — службы проведения опросов общественного мнения в ЕС, две трети европейцев против одной трети полагают, что система социальной защиты должна сохраняться даже ценой повышения налогов⁷.

⁵ Kleinman M. A Op. cit. P. 219.

⁶ George V., Taylor-Gooby P. European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle. L., 1996. P. 16.

⁷ Kleinman M. Op. cit. P. 18.

В средиземноморских странах государство менее активно участвует в организации системы социальной защиты, и ответственность за социальное обеспечение в основном возлагается на местный уровень, семью и церковь, что позволило некоторым исследователям называть эту модель «рудиментарной». Однако после присоединения стран Южной Европы к ЕС правительства этих стран были обязаны повысить расходы на социальную защиту, что незамедлительно отразилось на повышении налогов — от 27% до 34% (в среднем)⁸.

Страны — основатели Европейского союза: Франция, Германия, Италия, Нидерланды, Бельгия и Люксембург, — исторически имеют сходную систему социальной защиты, основанную на обязательном социальном и медицинском страховании, что позволяет сочетать активное участие граждан, государства, предпринимателей и частных фирм в организации системы социальной защиты. В данной системе объем социальных услуг зависит от трудовой деятельности человека. Чем более активной и успешной является трудовая деятельность, тем больше социальные выплаты. Однако если человек по каким-либо причинам исключен из экономической деятельности, это незамедлительно сказывается на его уровне жизни. В скандинавских странах и Великобритании объем получаемых социальных услуг долго не зависел от дохода человека и в большей степени соответствовал принципам перераспределения.

Приведем некоторые статистические данные для того, чтобы проиллюстрировать существующие различия в расходах на социальные программы в странах ЕС и в распределении социальных расходов. В 2000 году самый низкий уровень расходов на социальную защиту, исчисляемый в процентном отношении к ВВП⁹, был в Ирландии — 14,1% и Испании — 20,1%. Самый высокий показатель был отмечен в Швеции — 32,2%, Франции — 29,7% и Германии — 29,5%. Уровень расходов на душу населения, исчисляемых через стандартный показатель покупательной способности в ЕС, показывает еще большее различие. Так, в 2000 году в Испании и Португалии социальные расходы на душу населения составляли в среднем 60% от общего уровня в странах ЕС, 125% — в Швеции и 150% — в Люксембурге¹⁰.

Среднее распределение социальных расходов в странах ЕС выглядит следующим образом: 46,4% — пенсионное обеспечение; 27,3% — помощь семье и детям; 8,2% — обеспечение недееспособных; 8,1% — помощь безработным; 6,3% — на жилищные программы и борьбу с бедностью. Однако, например, в Италии, где самый высокий процент людей старше 60 лет, на пенсионное обеспечение идет 63% всего социального бюджета; а в Ирландии, где самое молодое население ЕС, наибольшая статья расходов — здравоохранение и медицинская помощь — 41%. В Испании расходы на помощь семье и детям составляют только 3%, а в Люксембурге — 17%; помощь недееспособным в Греции и Ирландии составляют только 5%, а в Финляндии и Люксембурге — 14%¹¹.

Существующие различия вызваны целым рядом факторов экономического, демографического, политического и социального характера, однако все они являются реальными различиями, которые существенно влияют на уровень жизни человека в зависимости от страны гражданства.

Для успешного функционирования социального государства необходимо, чтобы расходы на социальную защиту не превышали доходы, формирующиеся

⁸ George V., Taylor-Gooby P. *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*. London, 1996. P. 16.

⁹ ВВП — валовой национальный продукт.

¹⁰ Eurostat News Release. 17/2003—13 February 2003. *Social protection in Europe in 2000*. <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/>

¹¹ Ibidem.

за счет экономически активного населения¹² через налогообложение и страхование. Такими необходимыми условиями являются всеобщая занятость населения, стабильное экономическое развитие, активное участие населения в общественном производстве и численное преобладание экономически активного населения. В таких условиях государство может и должно активно участвовать в социальном регулировании через специальные программы.

Важным аспектом социального гражданства, который необходимо учитывать при рассмотрении процессов интеграции, является то, что оно построено по принципу исключения, то есть социальные права распространяются только на граждан данного государства, и именно национальное государство — гарант социальных прав. Доступ к социальным службам рассматривается как доступ к части национального богатства, накопленного трудом предыдущих поколений. Таким образом, доступ к национальному богатству может быть ограничен для «не граждан», а проживание вне страны гражданства может привести к значительному поражению в социальных правах. Государство может также проводить «протекционистские» меры, направленные на сохранение достигнутого уровня жизни и обеспечения путем ограничения доступа «не граждан» к социальным службам и гарантиям.

Начало экономической интеграции в Европе и реализация трех свобод — свободы передвижения лиц, услуг и товаров, немедленно затрагивали вопросы социальных гарантий и обязательств по отношению к гражданам государств — членов Европейского сообщества вне страны гражданства и выходили за рамки компетенции национальных правительств. Все эти вопросы и составили так называемое социальное измерение европейской интеграции.

Создание единого социального пространства ЕС

Подписание первых договоров о создании Европейских сообществ в 1951 и 1957 году явилось началом экономической интеграции шести европейских стран — Франции, Германии, Италии, Нидерландов, Бельгии и Люксембурга. Вопросы социальной защиты нашли свое отражение в этих договорах, хотя они носили скорее декларативный характер, так как не были предусмотрены эффективные механизмы для защиты социальных прав граждан Европейских сообществ. Включение социальных гарантий в тексты договоров было необходимо для создания условий для осуществления мобильности рабочей силы и структурной перестройки отраслей. Социальные гарантии, оговоренные в первых договорах, были направлены на подтверждение принципов социального государства. Они означали, что государства — члены Европейских сообществ обязуются учитывать вопросы социальной защиты. В иерархии социальных прав приоритет отдавался реализации права на труд.

Наиболее полно социальные гарантии были отражены в Договоре об учреждении Европейского экономического сообщества¹³. В соответствии с договором, государства — члены ЕЭС обязались не вводить ограничений на право жительства и экономической деятельности на своей территории в отно-

¹² Экономически активное население — это люди, участвующие в производстве как наемные рабочие, предприниматели, служащие или люди свободных профессий. Доход таких людей формируется за счет их экономической деятельности, а отчисления от их доходов поступают в социальные фонды. Такой термин появляется для проведения различия от тех категорий населения, доходы которых в большей степени формируются за счет различного рода выплат и отчислений, не связанных с трудовой деятельностью, — пенсий, пособия по инвалидности, безработице и т. д.

¹³ Договор о ЕЭС был подписан 25 марта 1957 года в Риме, и именно этот договор часто называют Римским договором. См. текст договора — Договор о ЕЭС // Европейский Союз: прошлое, настоящее, будущее. Договоры, учреждающие Европейские сообщества. М., 1994.

шении граждан других государств-членов. Особо была подчеркнута необходимость борьбы с дискриминацией на национальной основе и обеспечения равенства мужчин и женщин. В договоре предусматривалось, что положения национального законодательства в отношении экономической деятельности будут распространяться на граждан других государств-членов.

Договор предусматривал развитие тесного сотрудничества между национальными службами занятости и устранения ограничений при приеме на работу, существующих в национальных законодательствах либо соглашениях, ранее заключенными между государствами-членами, барьеров административного и квалификационного характера. Также были заложены основы для создания общеевропейской системы координации между спросом и предложением на рынке труда, то есть создания своеобразной общеевропейской биржи труда¹⁴. Создавался механизм исчисления трудового стажа и размера пособий, порядка выплаты пособий и возможности их получения в любой стране Сообщества¹⁵.

В Едином европейском акте, принятом в 1986 году, была поставлена задача «формирования единого социального пространства в рамках Сообщества», что означало стремление создать единую зону защиты социальных прав в рамках ЕС. Это положение отражало беспокойство профсоюзов о снижении уровня социальной защиты в государствах-членах, а также демонстрировало намерение правительств принять определенные шаги для решения социальных проблем. Фактически, набор социальных прав, обозначенных в первых договорах, не претерпел изменений, однако был расширен круг участников принятия решений в социальной и экономической сферах, были созданы финансовые институты обеспечения программ в социальной сфере. Особое внимание было уделено созданию и укреплению институтов социальных партнеров и социального диалога на общеевропейском уровне¹⁶.

Принятие Хартии основных социальных прав трудящихся Сообщества в 1989 году показало, что институты ЕС осознают важность «социального измерения»¹⁷ интеграции. Текст Хартии был одобрен на сессии Европейского совета в декабре 1989 года после ожесточенных дискуссий в Европейском парламенте. При обсуждении текста Хартии особое внимание было уделено двум проблемам, которые на жаргоне ЕС называют проблемой «социального демпинга» и «ровного игрового поля». Обе проблемы имеют отношение к условиям конкуренции в рамках Европейских сообществ, когда расходы на социальные гарантии стали учитываться компаниями при выборе страны для размещения капитала и производства. Понятие «ровного игрового поля»

¹⁴ Там же с. 132.

¹⁵ Там же, с. 133.

¹⁶ В принятии решений по социальным вопросам так или иначе участвуют все институты ЕС, однако были созданы и специализированные институты: ЭКОСОС — Экономический и социальный комитет, совещательный орган, в котором представлены все участники экономической деятельности (1957г.); Комитет регионов — консультативный орган, который призван решать проблемы развития регионов (1993 г.); Генеральный директорат по вопросам занятости и социальным вопросам (1999 г.); многочисленные комитеты при Европейской комиссии, ведающие вопросами свободы передвижения и занятости, профессиональной подготовки, по социальному обеспечению трудящихся-мигрантов, по вопросам безопасности на рабочем месте, равенства прав и возможностей мужчин и женщин; и 5 Европейских структурных фондов, созданных для уменьшения разрыва в уровне жизни различных регионов и стран ЕС.

¹⁷ Социальное измерение — social dimension, термин, активно используемый в документах ЕС при описании процессов интеграции в социальной сфере.

используется в отношении условий конкуренции и означает, что каждый должен играть по одним и тем же правилам с равным шансом на успех на рынке, включая вопросы социальных расходов. Понятие «социального демпинга» применяется в отношении такой политики компаний, когда производство организуется в странах с дешевой рабочей силой и низким уровнем отчислений в социальные фонды. Представители профсоюзов заявляли, что рыночный механизм конкуренции в рамках ЕС подрывает завоевания в сфере социальной защиты и может привести к «постепенному и непрямому процессу эрозии социальной политики»¹⁸.

Хартия была одобрена 11 из 12 стран ЕС, к ним не присоединилась Великобритания. В Хартии были зафиксированы 12 основных социальных прав трудящихся, которые государства — члены ЕС обязались обеспечить «на должном уровне»:

- право на труд в любом государстве-члене;
- право на справедливое вознаграждение за труд;
- право на улучшение условий жизни и труда;
- право на социальную защиту в соответствии с правилами, применяемыми в отдельных государствах-членах;
- свобода объединений и коллективных переговоров;
- право на профессиональную подготовку;
- равное обращение с мужчинами и женщинами;
- право на информирование, консультации и участие в управлении;
- право на охрану здоровья и безопасность на рабочем месте;
- защита детей и подростков;
- право престарелых на достойные жизненные стандарты;
- интеграция инвалидов в общество и трудовую жизнь¹⁹.

Необходимо отметить, что Хартия имела рекомендательный характер и оставляла за национальными правительствами большую свободу действий в осуществлении прав. Существенным недостатком Хартии являлось и то, что ее действие ограничивалось правами трудящихся и не распространялось на всех граждан. Социальные права рассматривались через призму труда и вознаграждения, и, таким образом, мы видим, что понятие социальная политика в рамках ЕС имеет гораздо более узкое значение по сравнению с внутринациональными толкованиями. По словам одного из ведущих английских экспертов в области европейской интеграции Джона Пиндера, «термин социальная политика на жаргоне ЕС означает политику в области трудовых отношений»²⁰. Привязка социальных гарантий к трудовой деятельности отражает подход, характерный для консервативной, или корпоративистской, модели социального обеспечения, и не может не вызывать сильнейшее беспокойство в странах англосаксонской и скандинавской систем.

Принципы социальной политики, изложенные в Хартии, были закреплены в Соглашении о социальной политике, приложенном к Маастрихтскому договору 1992 года. Принятие Маастрихтского договора вновь показало остроту противоречий по социальным проблемам внутри Сообщества. По настоянию Великобритании вопросы социальной политики не вошли в основной текст Договора и должны были регулироваться через отдельные документы - Протокол и Соглашение о социальной политике. Тем не менее эти документы создали основу для принятия решений в области социальной защиты на коммунитарном уровне для 11 стран — членов ЕС.

¹⁸ Hantrais L. Social Policy in the European Union. L.: Macmillan P, 1995. P. 9-10.

¹⁹ Хартия Основных социальных прав трудящихся // Европейский Союз: прошлое, настоящее и будущее. Социальная политика. М., 1996.

²⁰ Pinder, John. The European Union. A very short introduction. Oxford: UP, Oxford, 2001. P. 96.

Маастрихтский договор вводит понятие гражданства Европейского союза, которое для европейцев неразрывно связано с социальными правами. В 1997 году Великобритания присоединяется к социальным обязательствам на уровне ЕС. Новые государства — члены ЕС, присоединившиеся в 1995 году, — Австрия, Швеция и Финляндия, также приняли на себя обязательства в социальной сфере. Именно с конца 1990-х годов можно говорить о том, что было создано единое социальное пространство ЕС, то есть обязательства коммунитарных институтов в сфере социальной защиты, создан механизм принятия решений и контроля за осуществлением социальной политики в рамках всего Союза.

В первые десятилетия европейской интеграции существовало мнение о возможной гармонизации, то есть унификации, национальных систем социальной защиты. Однако расширение ЕС за счет стран, имеющих принципиально отличные системы и уровень социальной защиты, привело к постепенному отказу от первоначальных планов унификации²¹. Маастрихтский договор 1992 года уже не содержит ссылок на «гармонизацию» систем социальной защиты. На смену приходят концепции координации, кооперации, сближения (*cohesion*), всеобщего признания (*mutual recognition*) и конвергенции (*convergence*).

Следующим этапом развития социального измерения европейской интеграции явилось провозглашение 17 декабря 2000 года Европейской комиссией, Советом и Парламентом Хартии основополагающих прав Европейского союза. Сам документ не вошел в основной текст договора и, по настоянию Великобритании, в договоре также нет ссылок на Хартию. Само провозглашение Хартии состоялось за пределами официальной межправительственной конференции²². Хартия фактически представляет собой текст конституции Союза. Принятие этого документа встретило сильное сопротивление со стороны тех правительств, которые предпочитали рассматривать Евросоюз как межправительственную организацию, а не федеративное образование. Хартия основывается на концепции гражданства, которая была впервые обозначена в Маастрихтском договоре и расширена в Амстердамском договоре²³.

В Хартии обозначены основные права граждан Евросоюза в гражданской, политической и социальных сферах. В преамбуле заявлено, что «отдельный человек находится в центре всех действий» Сообщества и что данная Хартия учреждает гражданство Европейского союза, «создавая тем самым зону свободы, безопасности и правосудия». Законодательной основой Хартии названы «конституционные традиции и международные обязательства государств-членов, Договор о Европейском союзе, договоры Сообщества, Европейская конвенция по защите прав человека и основополагающих свобод, Социальная Хартия, принятая Сообществом и Советом Европы и прецедентное право Суда европейских Сообществ и Европейского Суда по правам человека»²⁴.

Права сгруппированы под следующими заголовками: достоинство, свобода, равенство, солидарность, гражданские права и справедливость (правосудие). В разделе «Достоинство» обозначены права на жизнь, достоинство, неприкосновенность личности и запрет на негуманное и унижительное обращение, включая пытки и наказание, а также запрет на рабство и принудительный труд²⁵.

²¹ В 1973 году присоединяются Великобритания, Ирландия и Дания, в 1981 — Греция, в 1986 — Португалия и Испания, в 1995 — Финляндия, Швеция и Австрия.

²² European Union. Power and policy-making. 2nd edition edited by J. Richardson, Routledge, Taylor & Francis group. L.; N.-Y., 2001. P. 46.

²³ European Union. Power and policy-making. 2nd edition edited by J. Richardson, Routledge, Taylor & Francis group. L.; N.-Y., 2001. P. 44.

²⁴ Charter of Fundamental Rights of the European Union // Official Journal of the European Commission. 18.12.2000. P. C 364/8.

²⁵ Ibid. P. C 364/9.

В главе 2 «Свобода» названы право на свободу и личную безопасность; на частную и семейную жизнь; на защиту личной информации; право на вступление в брак и создание семьи; свобода совести и убеждений; свобода волеизъявления и информации; свобода собраний и профессиональных объединений; свобода искусств и научных исследований; право на образование, включая бесплатное обязательное образование; свобода выбора профессии, предпринимательства; право собственности; право политического убежища и получения защиты в случае перемещения или изгнания²⁶.

Глава 3 «Равенство» перечисляет гарантии на равенство перед законом; запрет дискриминации; уважение культурного, религиозного и языкового разнообразия; равенство мужчин и женщин; права ребенка, пожилых людей и инвалидов²⁷.

Глава 4 «Солидарность» оговаривает права, связанные с трудовой деятельностью, — право рабочих на получение информации и консультации в рамках производства; право на заключение коллективных договоров и коллективных действий, включая право на забастовку; право на получение бесплатных услуг на биржах труда; право на защиту в случае неправомерного увольнения; право на справедливые и достойные условия труда; запрет на детский труд и защита молодежи на производстве; право на совмещение личной и профессиональной жизни; право на социальную защиту и помощь. В этой главе также названы право на медицинское обслуживание; право на пользование общественными коммуникациями; говорится об обязанности коммунитарных институтов принимать во внимание проблемы защиты окружающей среды и защиты прав потребителя²⁸.

В главе 5 «Гражданские права» названы право на участие в выборах и выдвижение кандидатов на выборах в Европейский парламент и муниципальные органы; право на хорошее управление; право на доступ к официальной документации союзных институтов; право подачи петиции в Европейский парламент; свобода движения и выбора места жительства; право на дипломатическую и консульскую защиту; а также право подачи жалобы в офис Омбудсмана²⁹.

Глава 6 «Правосудие» гарантирует право на беспристрастное судебное разбирательство; презумпцию невиновности и право на защиту в суде; право на соответствие преступления наказанию; и защищает от двойного наказания за один и тот же проступок.

В Хартии заявлено, что она не вводит никаких новых регламентаций и не создает новых институтов. Ее основная задача — это гарантировать применение одинаковых принципов и правил в отношении граждан Европейского союза в любом государстве-члене, вне зависимости от их первоначального гражданства и места жительства на территории Союза. Таким образом, гражданство Евросоюза означает, что любой гражданин Союза должен обладать теми же правами и преимуществами, что и граждане той страны, где он в данный момент проживает. Хартия вступит в силу после ратификации ее текста правительствами и парламентами государств-членов. Несмотря на постоянные ссылки на национальное законодательство и практику в тексте Хартии, полномочия Европейского Суда и офиса Омбудсмана, обозначенные в главе седьмой, показывают, что Хартия Евросоюза будет иметь приоритетное значение над национальными конституциями.

Таким образом, с вступлением в силу Хартии основополагающих прав Европейского союза, социальные права будут иметь такое же значение, как и права в других сферах. Однако по-прежнему остается главная проблема —

²⁶ Ibid. P. C 364/10–C 6364/12.

²⁷ Ibid., pp. C 364/13–C 364/14.

²⁸ Ibid. P. C 364/15–C364/17.

²⁹ Ibid. P. C 364/18–C 364/19.

осуществление заявленных прав и достижение тех же гарантий в социальной сфере на уровне Союза, которые достигнуты в государствах с развитой системой социальной защиты. Для понимания перспектив дальнейшей интеграции государств-членов в социальной области, необходимо рассмотреть основные проблемы в данной сфере.

Краткий обзор основных этапов развития социальной политики ЕС показывает, что социальная политика достаточно долго рассматривалась как второстепенное направление интеграции. Решение вопросов социальной защиты носило характер технократического регулирования, без должного внимания возможности создания «зоны безопасности» для гражданина Европейского союза.

Особенно ярко такой подход проявился в принятии принципов конвергенции в Маастрихтском договоре. Согласно этим принципам, для создания единого монетарного союза государства — члены ЕС должны были строго соответствовать критериям конвергенции: дефицит бюджета не должен превышать 3% от ВВП, долги не должны составлять более 60% от ВВП. Как отмечает Марк Клейнман, в «такой концепции конвергенции нет места элементам реальной экономики, таким как безработица, бедность или неравенство»³⁰. Введение жестких критериев конвергенции заставили правительства многих стран идти на сокращение расходов в социальной сфере, на введение рыночных механизмов в организации социальных служб.

Настоящее и будущее государства всеобщего благоденствия в Европе

При обсуждении этого вопроса необходимо сразу оговориться, что не все исследователи согласны с тем, что интеграция в Европе оказывает негативное влияние на уровень социальной защиты. Как уже отмечалось, вопросы социальной защиты имеют огромный потенциал для политической мобилизации, а значит, для общественной поддержки или оппозиции дальнейшей интеграции. Поэтому исследователи стремятся избегать такой постановки вопроса и говорят о целом ряде факторов, которые оказали негативное влияние на уровень социальной защиты в ряде стран с наиболее развитой системой, что также является более корректной постановкой проблемы. Для некоторых стран, где социальная защита находилась в «рудиментарном» состоянии, присоединение к ЕС означает повышение уровня социальной защиты. Поэтому при обсуждении влияния интеграции на национальные системы социальной защиты мы обратим внимание на те тенденции, которые оцениваются как оказывающие негативное влияние на уровень социальной защиты и, следовательно, служат основанием для утверждений о «смерти» или конце государства всеобщего благоденствия.

При обсуждении вопроса о будущем государства всеобщего благоденствия необходимо различать уровни — общеевропейский и национальный, осуществления социальной защиты. Вопрос заключается в том, сможет ли и захочет ли объединенная Европа гарантировать тот же уровень социальной защиты — «зоны безопасности», гражданам Европейского союза, который достигнут в отдельных государствах-членах. Если на этот вопрос отвечать положительно, то тогда необходимо говорить о том, что национальное государство всеобщего благоденствия будет постепенно заменено коммунитарными институтами и механизмом реализации социальных прав. Однако до сих пор ничто не указывало на подобное направление развития ЕС. ЕС достаточно последовательно подчеркивал свое невмешательство в дело осуществления социальной политики на национальном уровне, уделяя большее внимание развитию бюрократических механизмов координации различных национальных схем.

Интересно, что формальной заботой ЕС в области социальной политики является обеспечение равных прав мигрантам — гражданам ЕС. Это подразуме-

³⁰ Kleinman M. Op. cit. P. 149.

вает, что основное влияние интеграции на системы социальной защиты связано с мобильностью населения. Однако статистика опровергает подобное предположение. В действительности трансграничная мобильность населения ЕС варьируется от 0,1 до 0,2% в год, или около 400 до 780 тысяч человек, и мобильность только частично связана с работой. Фактически отмечается снижение мобильности по сравнению с 1950-ми и 1960-ми годами³¹. Более важное влияние европейской интеграции на систему социальной защиты происходит за счет движения капитала, через механизм перераспределения ресурсов на уровне ЕС и монетарную политику. Можно с уверенностью утверждать, что именно развитие рыночных механизмов на уровне ЕС, стремление к повышению конкурентоспособности европейских товаров на мировом рынке неизбежно приходят в противоречие с национальными принципами перераспределения.

Однако для Европы существует другая более серьезная проблема мобильности — миграция из стран вне зоны ЕС, что приводит к дополнительной нагрузке на социальные службы, а также повышает конкуренцию на рынке труда. Многочисленные иммигранты из третьих стран зачастую оказываются вне системы социального обеспечения из-за сокращения социальных расходов, отсутствия легального статуса резидента, а также могут оказаться исключенными из концепции гражданства ЕС. В отношении этой части мигрантов происходят серьезные дебаты в ЕС, касающиеся в том числе и социальных прав³².

Таким образом, европейская интеграция и глобализация являются двумя «внешними» факторами, которые оказывают давление на национальное государство всеобщего благоденствия в Европе. Необходимо также назвать факторы внутреннего характера, которые оказывают влияние на систему социальной защиты. В целом, кризисные тенденции были связаны с замедлением экономического роста в европейских странах и экономическими кризисами середины 1970-х годов, что оказало долгосрочное негативное влияние на экономику и общество. Безработица стала одной из серьезнейших проблем, с которой сталкиваются все страны ЕС.

К внутренним факторам относят негативные демографические тенденции — снижение числа рождаемости и старение населения, что приводит к увеличению налогового бремени на трудоспособное население для обеспечения пенсионеров и иждивенцев. Причем данные тенденции будут сохраняться в обозримом будущем. Во втором ежегодном отчете «Социальная ситуация в Европейском союзе за 2001 год», подготовленном Генеральным Директоратом по труду и социальным вопросам и статистическим бюро ЕС — Евростат, были отмечены следующие демографические тенденции на ближайшие 15 лет:

— доля населения старше 80 лет увеличится на 50%, а доля населения в возрасте до 24 лет уменьшится на 7%;

— основная доля трудоспособного населения в возрасте от 24 до 54 лет сократится на 3%, а население в возрасте от 55 до 64 лет увеличится на 20%³³.

Другая тенденция связана с изменением структуры семьи, высоким процентом разводов и увеличением числа родителей-одиночек, которым требуется помощь со стороны государства для обеспечения детей³⁴. Рост расходов на

³¹ The social situation in the European Union , 2002. P.12 // <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/>.

³² Geddes A. Immigration and European Integration. Towards fortress Europe? Manchester: UP; N.-Y., 2000.

³³ The social situation in the European Union, 2001 // <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>.

³⁴ Эта тенденция получила название «серийной моногамии», популярном в Европе термином недавно прозвучавшем в песне британского певца Робби Вильямса «Kids» - «I've been looking for serial monogamy».

социальные нужды также связан с ростом качества услуг, особенно медицинских, и удорожанием образования. В то же время европейцы продолжают полагать, что именно государство должно нести ответственность за обеспечение таких услуг. Удорожание системы социальной защиты было обусловлено также расширением числа получателей услуг. По данным Евростата, 73% жителей стран ЕС являются получателями различных социальных выплат. Около 70% дохода европейцев формируется за счет трудовой деятельности и 25-30% — из различных социальных программ³⁵.

В то же время объем средств, поступающих для финансирования таких программ из страховых фондов, налогового обложения или государственных отчислений начинает снижаться и не обеспечивает возрастающий уровень потребления. Так, за период с 1980 по 1992 год рост социальных расходов в 12 государствах — членах ЕС составил 40,6% на душу населения, в то время как рост ВВП на душу населения — только 26,5%³⁶. Эти конфликтующие тенденции потребовали более активного участия государства в поддержании данной системы, что привело к увеличению дефицита государственного бюджета и долгов. В период с 1978 по 1993 год отмечается рост государственного долга в среднем по ЕС с 21,3% до 39,4% в отношении к ВВП, в то время как самый большой рост в указанный период был отмечен в Италии — с 52,3% до 112,6%³⁷. Введенное ограничение на дефицит бюджета в соответствии с Маастрихтским договором заставило правительства ряда стран пойти на непопулярные меры сокращения расходов, направляемых из государственного бюджета на социальные нужды.

Попытки разрешить данное противоречие заключаются в сокращении объема социальных услуг, введении рыночных элементов в систему социального обеспечения, увеличения возраста выхода на пенсию, уменьшения срока и размера выплат пособий по безработице и т. д. Вступление системы социальной защиты в Европе в полосу трудностей совпало во времени с усилением интеграционных процессов и их возрастающим влиянием на социальную сферу. Совпадение этих тенденций зачастую приводит к тому, что рядовые граждане объединенной Европы связывают сокращение объема социальной защиты и удорожание социальных услуг с развитием Европейского союза.

Повышение расходов на социальные нужды, рост потребностей в социальной поддержке неизбежно ставит вопрос о том, будут ли национальные государства в отдельности и Европейский союз в целом стремиться к удовлетворению этих запросов со стороны общества в том объеме, который был достигнут в развитых странах. Большинство аналитиков склонно полагать, что нет. Правительства будут сокращать расходы на социальные нужды, а разрыв между увеличивающимися потребностями и уменьшающейся социальной защитой будет компенсироваться за счет роста частного сектора и развития негосударственных социальных служб, которые будут все более заменять и вытеснять государственное обеспечение.

Продолжающаяся глобализация рынка и международный характер предпринимательства будут оказывать сильное давление на правительства в пользу уменьшения протекционистских мер для защиты рабочей силы и внутреннего рынка. Эти тенденции также негативно скажутся на уровне жизни европейцев. Как следствие перечисленных тенденций неравенство и относительная бед-

³⁵ The social situation in the European Union, 2002. P. 9. // <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/>.

³⁶ George V., Taylor-Gooby P. European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle. L., 1996. P. 23.

³⁷ Ibid. P. 14.

ность будут возрастать во всех странах ЕС в ближайшем будущем. Распространение более низкой оплаты труда, неполного рабочего дня, изменения в налогообложении, рост частных форм обеспечения и сокращение государственного обеспечения будут основными причинами этих тенденций³⁸. По данным Евростата, в 1998 году около 18% граждан ЕС, или 68 миллионов человек, жили на грани бедности, то есть их доход составлял менее 60% от среднего национального уровня. В 1998 году разница в доходах между 20% самой богатой и 20% самой бедной части населения ЕС составляла 5,4 раза с самым маленьким разрывом в Дании — 2,7 раза, Финляндии — 3 и Швеции — 3,4 раза. Самый большой разрыв в доходах оставался в средиземноморских странах ЕС, Бельгии и Великобритании (17 раз)³⁹.

Повышение уровня жизни в Европе возможно только при стабильном экономическом росте, который будет обеспечиваться за счет расширения рынков, технических инноваций и продолжающегося влияния либерально-демократических идей. По прогнозам европейских аналитиков, средний уровень жизни будет возрастать, и, скорее всего, продолжительность жизни будет увеличиваться, однако это будет сопровождаться углублением неравенства, особенно за счет людей, не участвующих в экономической деятельности⁴⁰. Критики расширения ЕС указывают на невозможность поддержания достигнутого уровня социальной защиты в условиях вхождения в союз государств с более низким уровнем социальной защиты и экономического развития. Учитывая планируемое дальнейшее расширение Союза в 2004 году за счет стран Центральной Европы, такие опасения не лишены оснований.

Постоянно снижающийся уровень поддержки продолжения интеграции со стороны населения в развитых европейских странах связан именно с озабоченностью проблемой «социальной стоимости» интеграции, то есть фактического отхода от социальных завоеваний. Так, если в 1991 году в среднем 72% европейцев положительно оценивали дальнейшую интеграцию, то в 1999 году — только 49%⁴¹, самый низкий показатель в 46 % — в 1997 году⁴².

Опросы общественного мнения показывают, что существует общее понимание европейцев того, что есть «государство всеобщего благоденствия» в противовес существующим различиям в оценках роли правительств, доверия к политическим институтам и участию в политике. Более 90% европейцев полагают, что государство должно отвечать за организацию основ социального благополучия — здравоохранение, образование, жилье, обеспечение престарелых, больных и безработных⁴³. Отказ национальных правительств и коммуни-тарных институтов положительно решать вопросы социальной защиты приводит к снижению доверия к политическим институтам ЕС.

Наиважнейшая задача, которая в данный момент стоит перед Европейским союзом, — формирование европейской идентичности неразделимо связана с понятием безопасности и защищенности гражданина ЕС в социальной сфере. Наибольший скептицизм в отношении способностей «Европейского правительства» проявляется в скандинавских странах — Дании, Швеции и Финляндии. Наибольшую поддержку дальнейшая интеграция находит среди населения наибо-днейших стран ЕС — Испании, Португалии, Греции и Ирландии, так как это опирается на

³⁸ European welfare futures: Towards a theory of retrenchment / Bonoli, G., George V., Taylor-Gooby, P., Polity Press: Cambridge, 2000. P.154-155.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibid. P. 156.

⁴¹ European Union. Power and policy-making. 2nd edition edited by J. Richardson, Routledge, Taylor & Francis group, L.; N.-Y., 2001. P. 43.

⁴² Kleinman M. Op. cit. P. 212.

⁴³ Ibid. P. 19.

ожидаемые экономические выгоды от углубления интеграции, а не на «про-федералистские симпатии или ощущения себя европейцами»⁴⁴. Также отмечается, что оптимизм в отношении европейской интеграции гораздо выше среди стран-кандидатов, чем среди государств — членов ЕС, что обычно интерпретируется как ожидание определенных экономических выгод от присоединения.

Подводя итоги развития социальной политики Европейского союза, необходимо сделать следующие выводы. Как отмечают многие исследователи, государство всеобщего благоденствия по своей природе строится по принципу исключения, то есть оно существует только для замкнутого общества граждан данной страны. Любое расширение круга получателей социальных благ за рамки ее непосредственных членов неминуемо приводит к разрушению самой системы, а это фактически и должно было неизбежно произойти с углублением экономической интеграции и разрушением границ и суверенитета национального государства. Данный вывод является основанием для утверждений евроскептиков о том, что европейская интеграция разрушает государство всеобщего благоденствия, которое было построено в Европе в послевоенный период, и не способна его эффективно заменить.

Система социальной защиты, ассоциируемая с понятием «государства всеобщего благоденствия», получила свое развитие в послевоенный период, достигла расцвета в 1970-е годы, в 1980-е годы вошла в полосу кризиса, и в 1990-е годы претерпела ряд реформ. Именно характер проводимых реформ заставляет некоторых исследователей и широкие круги общественности заявлять о упадке или даже исчезновении государства всеобщего благоденствия. Индивидуальное благосостояние придет на смену благосостоянию, гарантируемому государством. То есть каждый человек в отдельности будет ответственен за свое благополучие. На смену государству всеобщего благоденствия приходит система индивидуального обеспечения собственного благополучия. Сокращение социального обеспечения в развитых странах может привести к серьезным социальным проблемам, дальнейшему росту евроскептицизма и анти-глобалистских настроений. В странах с относительно низким уровнем обеспечения произойдет расширение зоны социальной помощи и объема социальной защиты. В целом произойдет некое выравнивание уровня социального обеспечения в рамках ЕС.

Социальная интеграция, означающая сближении уровней социального обеспечения, норм и форм организации социальной защиты, будет оставаться еще «более отдаленной целью, чем политическая интеграция»⁴⁵. После почти полувекового развития европейской интеграции становится ясно, что национальная система обеспечения благосостояния граждан не будет заменена общеевропейской системой. Институты ЕС готовы взять на себя только обеспечение равенства прав, но не сохранения реального наполнения этих прав, достигнутых в отдельных странах ЕС. Принцип subsidiarity будет оставаться главным в осуществлении коммунитарной социальной политики. Институты ЕС будут пытаться создать систему координации и учета социальных льгот, но не в коем случае не будут участвовать в их организации и обеспечении на наднациональном уровне. Именно это обстоятельство вызывает сильнейшую критику со стороны граждан ЕС, так как приводит к дальнейшему разрастанию бюрократического механизма ЕС без видимой реальной выгоды от подобной координации.

⁴⁴ Ibid. P. 213-214.

⁴⁵ European welfare futures: Towards a theory of retrenchment / Bonoli, G., George V., Taylor-Gooby, P., Polity Press: Cambridge, 2000. P. 158.

SUMMARY

The article of Dr. Larisa Deriglasova «Decline of Social Europe?» examines the dynamics of social dimension of European integration and problems which derived from this process. The article aims to analyze the crisis of European welfare state in the context of European integration. There described main types of welfare state in Europe, development of social space of EU, and current situation with social protection in EU countries. It is argued that the development of EU adds to unfavorable development of welfare state in recent decades what leads to replacement of welfare state by individual welfare. It is expected the decline of state social provision and growth of private services what will result in growing gap between rich and poor, and further growth of euroscepticism in countries with developed welfare system.