

ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Рассматриваются основные этапы формирования социальной политики Европейского Союза (ЕС) как одной из составляющих европейского интеграционного процесса. Раскрываются особенности каждого этапа, оценивается влияние отдельных государств на это направление деятельности ЕС.

The article is devoted to the analysis of the stages of the formation of the European Union social policy as one of the components of the European integration process. It reveals characteristic features of each stage of the process, shows the influence of particular states on this directions of activity of EU.

В период подготовки учредительных договоров по созданию Европейских Сообществ государствами-членами не ставилась цель осуществления наряду с экономической интеграцией координации в области социальной политики.

Во-первых, социальная политика была (и остается до сих пор) весьма чувствительной сферой национального суверенитета, и, как следствие, государства-члены не были готовы к передаче своих функций в этой области на общеевропейский уровень. Во-вторых, предполагалось, что успех экономической интеграции будет способствовать социальному развитию и прогрессу в государствах-членах, особенно в долгосрочной перспективе. Но одновременно при этом существовали некоторые опасения, что в переходный период будут наблюдаться ее негативные последствия, в первую очередь в социальной сфе-

ре¹. Поэтому во все учредительные договоры вошли статьи, предусматривающие проведение ряда мероприятий социальной направленности с целью минимизации негативных последствий первых шагов интеграции². Однако провозглашенные цели были сформулированы неопределенно, носили в большей степени декларативный характер, что свидетельствовало о различии позиций государств-учредителей по этим вопросам. Особенно это коснулось статей о «социальной гармонизации», так как именно этот аспект был самым спорным при выработке текстов договоров³.

Что касается реализации предусмотренных на первый период интеграции конкретных мероприятий в социальной сфере, то в основном они осуществлялись в двух направлениях: введение принципа свободного передвижения трудящихся

и профессиональная переподготовка работников угольной и сталелитейной промышленности.

Необходимость введения принципа свободного передвижения была продиктована стремлением максимально эффективно использовать имеющиеся собственные трудовые ресурсы в создаваемом общем рынке в целях решения проблемы избытка рабочих рук в одних государствах-членах (Италия) и нехватки – в иных (ФРГ, Франция и др.). Строительство единого рынка труда осуществлялось в три этапа с 1962 по 1968 г. В результате трудящиеся получили право въезда в любую страну без виз на основании документа, подтверждающего получение работы в одном из государств-членов. Был также создан специальный механизм информирования в масштабах всего Сообщества⁴.

Тем не менее, как считает большинство исследователей, реального равенства между трудящимися-мигрантами и национальной рабочей силой не существовало. Во-первых, каждое государство сохраняло за собой право ограничения въезда иностранных рабочих. Во-вторых, наблюдался значительный приток мигрантов из Испании, Португалии, Турции и др., которые были более предпочтительны для нанимателя, так как не пользовались рядом прав, что снижало стоимость такой рабочей силы. Это привело к тому, что в 1971 г. правительство Италии направило в адрес ЕС Меморандум, обвинявший другие государства-члены в систематическом нарушении принципа приоритета трудящихся из стран Сообщества в получении работы, и потребовало проведения согласованной политики в сфере занятости, в том числе в области регулирования миграции трудящихся внутри Сообщества⁵. Таким образом, хотя свободное движение трудящихся внутри Сообщества было реализовано в переходный период функционирования Европейских Сообществ, тем не менее сделать его действительно эффективным инструментом решения поставленных задач удалось на этом этапе только частично.

Что касается второго направления осуществляемых в социальной сфере мероприятий (переподготовки, переселения и трудоустройства рабочих угольной и сталелитейной отраслей промышленности), то оно было в большей степени масштабным. Тем не менее в относительных показателях эта помощь была тоже незначительной. С 1953 по 1970 г. за счет созданного Фонда реадaptации ЕОУС прошли переподготовку около 500 тыс. рабочих, что составило не более 10 % безработных⁶. В период с 1960 по 1972 г. средствами ЕСФ, созданного в 1960 г., были частично (на 50 %) профинансированы расходы на переподготовку 599 тыс. и переселение 702 тыс. трудящихся (6,8 % безработных)⁷.

Таким образом, на первом этапе масштабы осуществляемых в социальной сфере меро-

приятий Европейских Сообществ были незначительными и обусловленными в первую очередь не столько стремлением государств-членов формировать самостоятельное направление деятельности ЕС, сколько необходимостью минимизации негативных социальных последствий экономической интеграции.

С начала 1970-х гг. наступает новый этап развития социальной политики Европейских Сообществ. Для него характерно изменение подхода к этому направлению деятельности ЕС и практического содержания социальной политики, расширение ее функций, реформирование старых и внедрение новых инструментов.

Во-первых, на уровне Сообщества впервые было признано, что развитие интеграции в социальной сфере значительно отстает от экономической интеграции и что успех последней не ведет автоматически к устранению большинства социальных проблем. Надежды на «прогрессирующую конвергенцию» не оправдались⁸. Во-вторых, с начала 1970-х гг. ЕЭС вступило в новую фазу своего развития, предполагающую дальнейшее углубление интеграционных процессов. Наконец, расширение Сообщества тоже оказало влияние на пересмотр места и роли социальной политики ЕС, так как присоединение Великобритании, Дании и Ирландии обострило проблему компенсации социальных издержек, с которыми был сопряжен процесс приспособления национальных хозяйств новых государств-членов к условиям общего рынка⁹.

Вопрос о социальной политике как самостоятельном направлении деятельности ЕЭС впервые обсуждался на Парижском саммите в октябре 1972 г. Помимо отдельных предложений в социальной области, выдвинутых участниками конференции (Франция, Италия), ФРГ были подготовлены предложения концептуального характера, касающиеся изменения роли социальной политики Сообществ. В Меморандуме германского правительства отмечалось, что «социальная интеграция должна занять такое же место, как и экономическая». Было заявлено о «необходимости придания социальной политике европейской перспективы и создания европейского социального союза»¹⁰. Большинство государств положительно восприняли германскую инициативу. В заключительной декларации саммита главы государств и правительств подчеркнули, что «активные действия в социальной области рассматриваются ими в качестве столь же важных, как и осуществление экономического и валютного союза»¹¹.

Одним из самых значительных результатов саммита было появление первой широкомасштабной Программы социальных действий. Государства-члены уполномочили Комиссию ЕС подготовить ее к 1 января 1974 г. Она определила основные задачи и направления социальной политики Сообщества, предусматривала ряд

конкретных мероприятий на ближайшую перспективу. Кроме того, предусматривалось развитие институциональной структуры и финансовой базы общеевропейской социальной политики. К сожалению, полномасштабной реализации этой Программы воспрепятствовал экономический кризис 1974–1975 гг.

Таким образом, в 1970-е гг. произошло изменение подхода к социальной политике ЕС, впервые был поставлен вопрос о ней как о самостоятельном направлении интеграции, расширились ее конкретные задачи, масштабы и параметры, были усовершенствованы условия и методы ее реализации.

Следующий этап становления социальной политики ЕС охватывает период с конца 1970-х до начала 1990-х гг. (до подписания Маастрихтского договора). Основной особенностью этого этапа является последовательная деструктивная политика Великобритании в отношении социальной политики ЕС. При этом весь этап можно разделить на два периода: первый – с конца 1970-х до середины 1980-х гг. (характеризуется минимальными достижениями в социальной сфере), второй – с середины 1980-х гг. до подписания Маастрихтского договора (отмечается некоторая активизация работы ЕС в этом направлении, что в первую очередь связано с именем председателя КЕС Ж. Делора).

Основной проблемой, с которой столкнулось Сообщество в конце 1970-х – начале 1980-х гг., был резкий рост количества безработных. Вступление новых государств-членов (Греция, Испания и Португалия), уровень безработицы в которых был значительно выше, чем в среднем по Сообществу, также негативно повлияло на ситуацию в сфере занятости¹². В результате с 1974 по 1984 г. количество безработных возросло с 4 млн до 12 млн чел.¹³ Поэтому с конца 1970-х гг. наблюдается активизация деятельности Европейских Сообществ в этом направлении¹⁴. Одним из главных инициаторов усиления и активизации социальной политики в этот период выступала Франция, выдвинувшая в начале 1980-х гг. идею создания «европейского социального пространства». Однако она не нашла особой поддержки среди государств-членов, поэтому не была дополнена проведением конкретных мероприятий¹⁵. Как отмечалось исследователями, если судить по заявлениям и декларациям, то социальным вопросам уделялось достаточно внимания. Однако на деле ситуация была иной. «Несмотря на угрожающий уровень безработицы, тем не менее решение этой задачи лежит на плечах государств-членов, а не всего Сообщества. О социальных проблемах много говорится, но мало делается. Необходима действующая социальная политика, а все другие направления деятельности ЕС должны получить социальное измерение»¹⁶.

Как было отмечено, одной из основных причин низкой эффективности социальной политики ЕС в 1980-х гг. можно считать позицию Великобритании в отношении социального направления европейской интеграции, которая последовательно использовала право вето во всех случаях, если принимаемое решение не соответствовало интересам страны¹⁷.

С середины 1980-х гг. наблюдается некоторая активизация в работе ЕС в социальной сфере. В подготовленном в феврале 1984 г. Европейским парламентом проекте Единого европейского акта одна из глав была полностью посвящена социальным вопросам. Следует отметить, что круг охваченных в этой главе вопросов был очень широким и значительно превышал компетенцию Европейских Сообществ в социальной сфере на тот момент. Всего предлагалось выделить около 10 направлений социальной политики ЕС¹⁸, что вызвало недовольство некоторых государств-членов, поэтому окончательный вариант ЕЕА был значительно изменен. Тем не менее некоторый прогресс все-таки был: в ЕЕА вошли 2 новые статьи. Ст. 118а предусматривала применение принципа квалифицированного большинства при принятии решений по вопросам условий труда. Ст. 118б обязала Комиссию способствовать активизации социального диалога между предпринимателями и профсоюзами.

В мае 1989 г. КЕС подготовила для принятия государствами-членами текст Хартии основных социальных прав трудящихся, необходимость в которой назрела уже давно, так как до сих пор не существовало ни одного документа, закрепляющего основополагающие принципы деятельности социальной политики ЕС и основные социальные права. Однако первоначальный проект Хартии также был изменен, в первую очередь по настоянию Великобритании. В декабре 1989 г. измененный и сокращенный текст Хартии одобрили все государства-члены, кроме Великобритании, которая посчитала его все равно неприемлемым для принятия¹⁹. Таким образом, в конце 1980-х гг. появился первый документ, представляющий своего рода стратегическую программу действий для ЕС в социальной сфере и определяющий набор минимальных стандартов. И хотя Хартия из-за отказа Великобритании участвовать в ней не получила обязательного характера, а была лишь своего рода политической декларацией, тем не менее значимость ее весома и неоспорима.

Таким образом, для социальной политики ЕС 1980-е гг. были периодом некоторой стагнации (особенно первая половина 1980-х гг.) и отсутствия действительно эффективных, отвечающих нуждам того времени решений и действий. Вторая половина 1980-х гг. была очень точно названа немецким исследователем В. Дойблером периодом «маленьких шагов»²⁰. Хотя Комиссия ЕС во главе с Ж. Делором работала в этом направ-

лении достаточно активно, однако большинство ее инициатив были отвергнуты Великобританией.

1990-е гг. стали началом нового этапа развития социальной политики ЕС, которая в этот период перешла на качественно новый уровень развития. Сторонники активной европейской социальной политики планировали включить в текст Маастрихтского договора основные положения Европейской социальной хартии 1989 г. Однако после отказа Великобритании участвовать в главе по социальной политике остальные государства-члены были вынуждены вынести положения о социальной политике в отдельный Протокол к договору, являющийся обязательным только для 11 государств-членов.

Усиление внимания к социальной политике ЕС было вызвано еще одним фактором. Экономический кризис начала 1990-х гг. стал причиной обострения социальных проблем в государствах-членах. Это, в свою очередь, привело к снижению уровня общественной поддержки как отдельных мероприятий ЕС, так и всего процесса европейской интеграции. Кроме того, усиление внимания к социальной политике было во многом также обусловлено началом активных споров о будущем социального государства в Европе. Результатом всеобщей озабоченности социальными проблемами стало появление в первой половине 1990-х гг. трех документов: «Белой книги о росте, конкурентоспособности и занятости: вызовы и пути для вступления в XX век» (1993), Зеленой книги «Европейская социальная политика: размышления для Союза» (1993), Белой книги «Европейская социальная политика: путь для Союза» (1994). В этих документах, по сути, была изложена концепция будущей социальной политики ЕС. Следует согласиться с российским исследователем М. Каргаловой, «что по глубине проникновения в существо проблем это на сегодняшний день наиболее содержательные в концептуальном плане документы ЕС по социальным вопросам»²¹.

С подписанием Амстердамского договора начался следующий этап развития социальной политики ЕС. Пришедшая к власти осенью 1997 г. в Великобритании лейбористская партия во главе с Т. Блэром выразила согласие присоединиться к Протоколу о социальной политике ЕС и к Европейской социальной хартии, что позволило включить Соглашение о социальной политике непосредственно в Амстердамский договор²². Кроме того, в договор было решено внести отдельную главу «Занятость» (ст. 125–130) с целью координации национальных политик занятости. В ноябре 1997 г. в Люксембурге состоялось внеочередное заседание Европейского Совета ЕС, по итогам которого была одобрена стратегия занятости ЕС (так называемая Люксембургская стратегия)²³.

В Договоре о ЕС, подписанном в 2000 г. в Ницце, также уделено достаточное внимание социальной политике: была принята Социальная повестка дня на 2000–2005 гг., определившая основные приоритеты социальной политики ЕС

на будущее (улучшение качества и числа рабочих мест, борьба с социальным отторжением, равноправие мужчин и женщин, модернизация систем социальной защиты и т. д.), и одобрена Программа социальных действий до 2005 г. Был создан также Комитет социальной защиты²⁴. Однако при всем этом процедура голосования осталась практически без изменений, т. е. по ряду существенных вопросов социальной политики продолжает действовать принцип единогласия. Еще одним важным достижением этого саммита было принятие Хартии основных прав Европейского Союза, включившей в себя и положения по защите социальных прав граждан ЕС (гл. IV «Солидарность»). На заседании глав государств и правительств Совета ЕС в июне 2007 г. было принято решение придать Хартии обязательный характер для всех государств-членов, за исключением Великобритании, которая отказалась принять участие в этом документе, в очередной раз продемонстрировав особое отношение страны к социальной политике ЕС²⁵.

Пристальное внимание в последние годы уделяется вопросу будущего европейской социальной модели (ЕСМ), лежащей в основе социальной политики ЕС. В 2005 г. на основе доклада специальной группы «Будущее социальной политики» КЕС была подготовлена Социальная повестка на 2006–2010 гг.²⁶ В ней нашли отражение некоторые новые элементы ЕСМ. Во-первых, там был поставлен вопрос о важности получения и укрепления доверия граждан ЕС, которое рассматривается КЕС как основной фактор успеха всех проводимых мероприятий ЕС, особенно в период реформ. А основным инструментам укрепления этого доверия, по мнению КЕС, является эффективная социальная политика ЕС. Вторая часть Повестки подготовлена под девизом «Социальная Европа в глобальной экономике: новые рабочие места и равные шансы для всех». Основной целью этой части документа являются поиски путей устойчивого социального развития ЕС в постоянно меняющемся глобальном мире, в первую очередь в экономической сфере, и своевременной адаптации к этим изменениям европейской социальной модели.

В последние годы социальная политика ЕС демонстрирует свою эффективность в деле борьбы с безработицей на основании принятой в ЕС Лиссабонской стратегии роста и занятости. По заявлению Комиссара по занятости В. Спидла «структурная безработица начиная с 2004 г. сократилась на одну треть, а уровень занятости в ЕС уж сейчас составляет 66 % (к 2010 г. она должна составить 70 %)»²⁷.

Таким образом, с одной стороны, можно сказать, что на современном этапе активное развитие социальной политики очевидно: совершенствуется ее институциональный механизм, расширяется число основных направлений деятельности этой сферы, постепенно увеличивается законодательная база, растет внимание и заинтересованность со стороны государств-членов в

развитии общеевропейской социальной политики, и, что самое важное, пришло осознание неотъемлемости и даже приоритетности этого направления в ЕС, что вытекает из текста Лиссабонского договора, согласно которому весь процесс европейской интеграции должен получить «социальное измерение». Однако при очевидных достижениях и успехах социальной политики ЕС существует ряд трудностей как при решении конкретных социальных проблем, так и в сфере поисков стратегии будущего развития социальной политики. Кроме того, несмотря на некоторое расширение полномочий социальной политики ЕС, нашедшее закрепление в Амстердамском договоре, Договоре Ниццы и Лиссабонском договоре, она тем не менее ограничивается выполнением дополняющей и координирующей функций по отношению к национальным социальным политикам государств-членов. Одним из определяющих факторов этих процессов является позиция государств-членов, стремящихся сохранить за собой полномочия в социальной сфере, что препятствует формированию общей социальной политики Европейского Союза.

¹ См.: Борко Ю. Социальная политика и экономическая интеграция: механизм взаимодействия // Европейский союз на пороге XXI века. М., 2001. С. 108.

² См.: Договоры об учреждении Европейских Сообществ. М., 1994. С. 70–72.

³ См.: Bitsch M.-T. *Histoire de la construction européenne*. Bruxelles, 1999. P. 113–115.

⁴ См.: Шишков В. Ю. «Общий рынок»: надежды и действительность. М., 1972. С. 106–107.

⁵ См.: Борко Ю. А. Экономическая интеграция и социальное развитие в условиях капитализма. М., 1984. С. 149.

⁶ См.: Шишков В. Ю. «Общий рынок»: надежды и действительность. М., 1972. С. 107.

⁷ См.: Борко Ю. А. Экономическая интеграция и социальное развитие в условиях капитализма. М., 1984. С. 207.

⁸ См.: Weinstock U. Sozial- und Gesellschaftspolitik als Element einer Europäischen Union. Perspektiven für ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft // Europa-Archiv. 1973. № 23. S. 804.

⁹ См.: Bruckner M., Maier R., Przyklenk A. Der Europa Ploetz: Basiswissen über das Europa von heute. Freiburg, 1993. S. 164.

¹⁰ Deutsche Initiative für eine europäische Sozial- und Gesellschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaft, der Gipfelkonferenz der Europäischen Gemeinschaften in Paris am 19. Oktober 1972 vorgelegt // Europa-Archiv. 1972. № 23. S. 585.

¹¹ Die Gipfelkonferenz der erweiterten EG in Paris im Oktober 1972. Erklärung der Konferenz der Staats- und Regierungschefs am 19. und 20. Oktober // Europa-Archiv. 1972. № 21. D508.

¹² См.: Dokumente zur Problematik der Süderweiterung der EG // Europa-Archiv. 1980. № 19. D530.

¹³ См.: Das Programm der EG-Kommission für 1984. Rede des Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Gaston Thorn, vor dem Europäischen Parlament am 15. Februar 1984 anlässlich der Vorlage der Arbeitsprogramm der Kommission für 1984 // Europa-Archiv. 1984. № 7. D178.

¹⁴ См.: Zusammenfassendes Dokument des Vorsitzes des Europäischen Rates über die Arbeiten des Europäischen Rates auf seiner Tagung in Venedig am 12. und 13. Juni 1980 // Europa-Archiv. 1980. № 14. D380–382.

¹⁵ См.: Memorandum der französischen Regierung über die europäische «Relance» vom 8. Oktober 1981 // Europa-Archiv. 1982. № 1. D41–45.

¹⁶ May B. Ein Revitalisierungsprogramm für die EG // Europa-Archiv. 1983. № 6. S. 168.

¹⁷ См.: Interview der britischen Premierministerin, Margaret Thatcher, mit der BBC am 27. Juli 1988 in London // Europa-Archiv. 1988. № 16. D454–457.

¹⁸ См.: Der Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments für EU // Europa-Archiv. 1984. № 8. D222–223.

¹⁹ См.: Alan B. P. Old Policies and new competences // Maastricht and beyond. Biding the European Union. London; New York, 1994. P. 259.

²⁰ См.: Daubler W. Die Europäische Union als Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft // Europa-Handbuch: Die Europäische Union – Politisches System und Politikbereich. Gütersloh, 2004. Bd. 1. S. 273–289.

²¹ Каргалова М. В. Социальное развитие Европы и новое наполнение социальной политики // Европа: вчера, сегодня, завтра. М., 2002. С. 232.

²² См.: Peterson von W. und Henson P. Labour und Europa // Internationale Politik. 1995. № 9. S. 53.

²³ См.: Саммит ЕС по вопросам занятости // Европейский обзор. 1997. № 46–47. С. 7–8.

²⁴ См.: Дагавор Ніцці, які змінює Дагавор аб Європейським Союзе, Дагаворы, які ўстанаўліваюць Єўрапейскія Супольнасці, а таксама некаторыя адпаведныя акты. Мн., 2002. С. 29.

²⁵ См.: Энтин М. Евросоюз: Договор о реформе // Современная Европа. 2007. № 4. С. 25.

²⁶ См.: Mitteilung der Kommission. Sozialpolitische Agenda (2006–2010). Brüssel, den 9.2.2005 KOM(2005) // European Union [Electronic resource]. 2005. Mode of access: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=COMfinal&an_doc=2005&nu_doc=33. Date of access: 11.03.10.

²⁷ Mitteilung der Kommission an der Rat und das Europäische Parlament. Gemeinsame Massnahmen für Wachstum und Beschäftigung: das Lissabon-Programm für Gemeinschaft // European Union [Electronic resource]. 2005. Mode of access: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=COMfinal&an_doc=2005&nu_doc=330. Date of access: 11.03.10.

Поступила в редакцию 01.07.08.

Марина Васильевна Гурина – аспирантка кафедры международных отношений. Научный руководитель – кандидат политических наук, доцент Е. А. Достанко.