

СТАРЫЙ СВЕТ — НОВЫЕ ВРЕМЕНА

СОЦИАЛЬНАЯ ЕВРОПА В XXI ВЕКЕ

Под редакцией М. В. Каргаловой

ВЕСЬ
МИР

Серия: Старый Свет — новые времена

СОЦИАЛЬНАЯ ЕВРОПА В XXI ВЕКЕ

Научный руководитель серии
«Старый Свет — новые времена»
академик РАН Н.П. Шмелёв

Редакционная коллегия серии Института Европы РАН:

акад. РАН Н.П. Шмелёв (председатель),
к.э.н. В.Б. Белов, д.полит.н. Ал.А. Громыко,
Чрезвычайный и Полномочный посол РФ Ю.С. Дерябин,
акад. РАН В.В. Журкин, к.и.н. О.А. Зимарин,
чл.-корр. РАН М.Г. Носов, д.и.н. М.В. Каргалова,
д.и.н. Ю.И. Рубинский, д.э.н. В.П. Фёдоров,
д.и.н. В.Я. Швейцер, д.и.н. А.А. Язькова

Российская академия наук
Институт Европы

СОЦИАЛЬНАЯ ЕВРОПА В XXI ВЕКЕ

Под редакцией
М.В. Каргаловой

ВЕСЬ
МИР

Москва 2011

УДК 316.4+327

ББК 60.59(4)

С 69

Руководитель научного проекта:

академик РАН Н.П. Шмелёв

Редакционная коллегия страновой серии Института Европы РАН:

*акад. РАН Н.П. Шмелёв (председатель), к.э.н. В.Б. Белов,
д.полит.н. Ал.А. Громыко, Чрезвычайный и Полномочный посол РФ
Ю.С. Дерябин, акад. РАН В.В. Журкин, к.и.н. О.А. Зимарин,
член-корр. РАН М.Г. Носов, д.и.н. М.В. Каргалова,
д.и.н. Ю.И. Рубинский, д.э.н. В.П. Фёдоров,
д.и.н. В.Я. Швейцер, д.и.н. А.А. Язькова*

Ответственный редактор монографии:

д.и.н. М.В. Каргалова

Научно-организационная работа:

к.и.н. А.А. Канунников, к.полит.н. С.М. Фёдоров

Авторский коллектив:

*Антюшина Н.М. (гл. 5 п. 5.2); Аринин А.Н. (гл. 7 п. 7.1);
Арыстанбекова А.Х. (гл. 6 п. 6.5); Белов В.Б. (гл. 5 п. 5.1.1);
Говорова Н.В. (гл. 6 п. 6.4); Громыко А.А. (гл. 5 п. 5.3);
Канунников А.А. (гл. 4 п. 4.3; гл. 6 п. 6.2);
Каргалова М.В. (Предисловие, часть I гл. 1–3; гл. 4 п. 4.1; гл. 7 п. 7.3);
Новосёлов Е.И. (гл. 5 п. 5.1.3); Риччери Марко (гл. 6 п. 6.1);
Фёдоров С.М. (гл. 5 п. 5.1.2; гл. 6 п. 6.3); Храмов А.Ф. (гл. 4 п. 4.2);
Ярыгина Т.В. (гл. 7 п. 7.2).*

**Исследование проведено и опубликовано при финансовой поддержке
Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ),
проект № 10-02-03001 д/Р.**

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	7
Часть I. СОЦИАЛЬНЫЙ СТЕРЖЕНЬ ЕВРОПЫ	15
Глава 1. Новые параметры социальных проблем в XXI веке	15
1.1. Изменение социальной структуры и социально-трудовых отношений в современном обществе	15
1.2. Влияние внутренних и внешних факторов на социальное развитие	25
1.3. Социальная экология и социальная безопасность	41
1.4. Миграция в социальной жизни Европы	54
1.5. Возможности европейского инновационного и информационного пространства	64
Глава 2. Трансформации социальной политики в современном мире	71
2.1. Традиционная деятельность в социальной сфере в новых условиях	71
2.2. Функции социальной политики в XXI веке	90
2.3. Социальная интеграция как часть европейского интеграционного процесса	98
Глава 3. Строительство единого социального пространства Европейского Союза	104
3.1. Новые социальные технологии и формирование «социальной коалиции»	104
3.2. Правовая база социального измерения	124
3.3. Социальное партнерство и его основные акторы	144
Часть II. ЕДИНСТВО В МНОГООБРАЗИИ	173
Глава 4. Европейская социальная модель: процесс становления и перспективы	173
4.1. Определение и содержание Европейской социальной модели	173

4.2. Роль социального государства в развитии общества . . .	186
4.3. Гражданское общество как полноправный и ответственный партнер социального диалога	224
Глава 5. Многообразие форм социального развития на Европейском континенте	239
5.1. Континентальная или корпоративистская модель	239
5.1.1. Социальное государство в Германии	239
5.1.2. Французская социальная модель: генезис, особенности и проблемы модернизации	260
5.1.3. Итальянский вариант континентальной социальной модели	283
5.2. Сущность и перспективы североевропейской модели . . .	299
5.3. Англосаксонская модель	320
 Часть III. ЕВРОПЕЙСКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ КАК ФАКТОР ВЛИЯНИЯ НА СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ В МИРЕ	 349
Глава 6. Европейская социальная модель вне границ ЕС	349
6.1. Американская модель как альтернатива ЕСМ на мировой арене	349
6.2. Латинская Америка: взгляд на Европейскую социальную модель	373
6.3. «Союз для Средиземноморья» и ЕСМ	400
6.4. Опыт ЕС и решение социальных проблем в странах ЕвразЭС	418
6.5. Европейская социальная модель как ориентир для совершенствования социальной политики в Казахстане и других странах Центральной Азии	436
Глава 7. Европейский опыт и модернизация социальной сферы России	450
7.1. Уроки истории и задачи современного социально-экономического развития России	450
7.2. Социальное развитие России и взаимодействие с внешними партнерами	469
7.3. Приемлема ли для России Европейская социальная модель?	492
 Примечания	503
Summary	521
Об авторах	524

ПРЕДИСЛОВИЕ

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 и 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 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 такая социальная политика, которая нацелена на за-

питу человека, обеспечение его комфортного существования и предоставляющая каждому перспективы для реализации активной роли в обществе.

Наибольшие перемены в социальных отношениях представил нам XX в., а наиболее интересный социальный опыт (по крайней мере один из наиболее интересных) за полвека интеграционного развития накопил *Европейский Союз* (ЕС). 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 большему обогащению и наполнению понятия «*социальная политика*».

В частности, представляется возможным констатировать, что социальное право ЕС сформировалось как самостоятельная отрасль европейского права.

Очевидно, что в ЕС за последнее время область правового регулирования социальных вопросов заметно расширилась, в нее стали включаться аспекты обеспечения занятости, социально-трудовых отношений, социального партнерства и социального диалога, социального обеспечения и страхования, защиты интересов и прав разных категорий населения, 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, формировавшиеся веками в рамках «старого» континента. Своеобразие и богатство национальных культур, сложив-

шиеся в различных регионах Европы, не мешают Евросоюзу следовать избранным путем европейской интеграции 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, которые влияют на эволюцию европейского общества.

Любое общество для успешного развития нуждается в модели, которую оно выбрало для себя в соответствии со своими запросами, традициями, ценностями и нормами. Подобная модель и механизм ее реализации создаются для решения существующих и возникающих проблем, исходя из сложившейся ситуации и стремясь к перспективным целям. В настоящее время с помощью четко сформулированной модели при опоре на ее принципы возможен планомерный выход из кризиса, охватившего мир. Что касается Европы, то подобная модель в ней создана. Она получила название *Европейской социальной модели* (ЕСМ) и, по мнению большинства европейцев, является лучшей в мире, даже по сравнению с успешной американской моделью. Так называемый «социальный стержень» Европы, особое отношение к человеку, защите его политических, демократических и социальных прав являются ее отличительными чертами.

Принципы, положенные в основу ЕСМ, — социальная солидарность и сплочение, социальная справедливость, создание конкурентоспособной экономики, основанной на знаниях, бережное отношение к окружающей среде.

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 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 гг. — привели к серьезным социальным завоеваниям для населения и весомым экономическим успехам, определенным как «*aquis communautaire*».

В ведущих странах Европы сложились эффективные и надежные национальные системы социальной защиты, которые явились резуль-

татом как 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 перед 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.

Согласившиеся тогда 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 полигоном, где проходят испытания разные типы государств, работающих в условиях социально ориентированной рыночной экономики.

Исторические и культурные традиции европейских государств, их экономические достижения во второй половине XX в. сделали возможной разработку Европейской социальной модели в ее теперешнем виде, которая призвана обеспечить эффективное функционирование экономики и справедливость в распределении общественного богатства.

В сущности, такая модель и на сегодняшний день еще остается неким социальным идеалом, образцом, к которому следует стремиться, опираясь на 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 обеспечении основных прав человека. Она до сих пор постоянно совершенствуется и дополняется, отражая изменения, происходящие в обществе.

Само возникновение и успешное полувековое развитие Европейского Союза являются практическим подтверждением жизнеспособности ЕСМ. Однако ситуация далеко не так безоблачна, и отношение к ЕСМ среди европейцев неоднозначно. Особенно заметно это стано-

вится при кризисных явлениях и трудностях, затрагивающих различные сферы жизни общества: экономику, финансы, энергетику, социальную область. Не случайно появление такого феномена, как «евроскептицизм», налицо разность позиций государств-членов, которые призваны работать сообща в рамках ЕС. Это неудивительно: ведь там объединены страны, отличающиеся друг от друга по целому ряду показателей — уровню и качеству жизни, развитию экономики, национальным интересам. И хотя Европейский Союз демонстрирует стремление к укреплению европейской идентичности при сохранении национального разнообразия, нередко усиление работы на наднациональном уровне расценивается как посягательство на национальный суверенитет. Недовольство внутренней политикой своих правительств, неумение справиться с экономическими трудностями и урегулировать социальные конфликты перерастают в протестные выступления против политики руководящих институтов ЕС.

Однако именно процессы, связанные с глобализацией, и, в частности, последствия кризиса неминуемо подводят к осознанию необходимости действий сообща на самом высшем уровне. Не случайно формируются единые пространства: информационное, образовательное, инновационное, вводятся общий экономический рынок, единая валюта, европейское гражданство. Проблема мигрантов передана на наднациональный уровень. Обострившаяся ситуация с занятостью привела к появлению общеевропейской Люксембургской стратегии занятости, в рамках которой составляются национальные планы. Именно ресурсы и социальная политика ЕС помогают государствам-членам постепенно справляться с последствиями глобального кризиса. Меры, принимаемые Евросоюзом, направлены на сохранение качества жизни населения, восстановление рынка труда и вполне вписываются в цели, предусмотренные Европейской социальной моделью.

ЕСМ особое значение придает умению сбалансировать интересы личности и общества. Не случайно в ходе реформирования к числу принципов, на которых она основана, добавлено уважение достоинства человека и выдвинуто предложение укрепить социальную структуру общества методом социального контракта.

Представляется, что самое время вспомнить модель Дж. Кейнса и Л. Эрхарда, которая в свое время вывела Запад из экономической катастрофы на основе социального контракта государства, бизнеса и гражданского общества. Сейчас особенно важна роль последнего. Ведь именно оно, формируя социальную базу государства, организуя диалог с бизнесом, способно внести серьезный вклад в достижение социального контракта и выбор модели, в соответствии с которой

пойдет посткризисное развитие Европы, станут реальностью стабильность общества и его прогнозируемое будущее.

Перспективы развития Европейского Союза в анализируемой области во многом зависят от степени реализации Европейской социальной модели. Развитие глобализации, интеграционных процессов привело, с одной стороны, к возникновению определенных препятствий в осуществлении социальной политики, а, с другой стороны, к выработке новых подходов в ее проведении, формированию новых принципов правового регулирования.

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».

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.

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. Однако проявившаяся тенденция передавать компетенции в этой сфере на коммуитарный уровень и намерение координировать работу национальных структур, занимающихся проблемой иммиграции, дают основание надеяться на положительные результаты в будущем.

За последние десятилетия в мире в условиях глобализации значительно усилился процесс движения капиталов, рабочей силы, услуг,

товаров и т.д. Сегодня страны ЕС с другими регионами связывают не только многосторонние и двухсторонние договоры — в основе этих связей лежит более сложная система, включающая в себя международные процедуры, которые регулируют финансовые рынки, взаимные требования и высокие стандарты на товары, гарантии на капиталовложения и т.п. В то же время существует взаимное понимание необходимости того, чтобы все экономические программы вписывались в контекст макроэкономической политики, ориентированной на стабильность, в целях предотвращения кризисов, которые могли бы свести на нет усилия по улучшению качества жизни, что ставят целью все движущие силы современного общества.

За время своего существования ЕС добился заметных успехов в экономическом развитии и достижении стабильности на континенте. Он стал одним из главных экономических двигателей планеты — 30% ВВП и 20% мировой торговли. Евро превратился в мировую резервную валюту. Вполне естественно, что успешный опыт Европейского Союза является примером для многих стран в различных регионах мира.

С момента своего создания в 50-е годы, Европейский Союз постоянно расширял и развивал связи со многими странами в других регионах мира. Инструментами такой политики были торговля, научно-техническое сотрудничество, предоставление гуманитарной помощи. В последние годы усилилось сотрудничество в борьбе с терроризмом, наркотрафиком, незаконной иммиграцией. Европейский Союз также предпринимает совместно с другими странами усилия в решении таких глобальных проблем, как защита окружающей среды, сохранение биоразнообразия и ряда других.

Указанные формы сотрудничества являются открытыми каналами распространения информации о принципах решения в Европейском Союзе многих проблем в сегодняшнем глобализирующемся мире. Заключаемые договоры о сотрудничестве, торговле и многие другие включают в себя не только экономические, но и многочисленные гуманитарные аспекты, на которых основывается Европейская социальная модель. Таким образом, во многих регионах мира формируется определенное отношение к ценностям Европейской социальной модели.

Если вначале оказание помощи и налаживание сотрудничества были сконцентрированы Европейским Союзом на странах Африки, то позже, приблизительно с середины 70-х годов, были существенно расширены связи со странами Азии, Латинской Америки, а также странами Южного и Восточного Средиземноморья. В основе такого сотрудничества, как подчеркивается в документах ЕС, лежит стремле-

ние Европейского Союза способствовать росту и развитию стран-партнеров с тем, чтобы они могли отвечать на вызовы времени, в частности, имели необходимые средства для борьбы против бедности и решения других социальных проблем, а также могли максимально приблизиться к стандартам Европейской социальной модели.

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 не только вписывается в общий процесс, но становится приоритетом XXI в., способным стать связующим звеном между всеми аспектами европейской интеграции, более того, повлиять на их эффективность и поступательное развитие европейского общества.

В данной работе объединены труды российских и зарубежных авторов. Поэтому не удивительно наличие определенных нюансов и разнообразие оценок тех или иных событий, процессов и явлений, характеризующих социальное развитие современной Европы. Однако, на наш взгляд, именно это разнообразие подходов и взглядов позволяет представить себе наиболее полно сложную, порой проблемную, картину социального развития старого континента, который сумел сохранить свои цивилизационные ценности и вековые традиции, приверженность к демократии и уважению прав человека, и в то же время адаптироваться к новым условиям, найти новые подходы к решению сложных глобальных проблем сегодняшнего дня и во многом стать примером для остального мира.

Часть I. СОЦИАЛЬНЫЙ СТЕРЖЕНЬ ЕВРОПЫ

Глава 1. Новые параметры социальных проблем в XXI веке

1.1. Изменение социальной структуры и социально-трудовых отношений современного общества

В XXI в. 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.

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 Европы, где нашли бы отражение общие для всех основные направления социальной политики и определены общие цели с учетом национальных особенностей государств-членов и новых условий, 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 Великобритании. Социал-демократические государства северной Европы, прибегнув к небольшому сокращению пособий (менее 10%) и сохранив ориентацию на наемный труд, возвратились к традиционной форме социальной защиты. Ситуация в большинстве континентальных государств осталась практически без изменений, но необходимые глубокие социальные реформы, продиктованные вызовами XXI в., оказались им не по силам.

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

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

Необходимо также отметить и расширение законодательного регулирования социально-трудовых отношений в рамках ЕС. На современном этапе развития европейской интеграции стало 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.

Свидетельством тому является опубликованная Европейской комиссией в ноябре 2006 г. Зеленая книга под названием «Модернизация трудового права в ответ на вызовы XXI века», в которой речь шла об эволюции трудового законодательства государств-членов ЕС и о формировании наднационального трудового права.

За последние годы к данной сфере стали относить и некоторые аспекты регулирования рынка занятости, положения безработных лиц, защиты личности работника, его чести и достоинства, круг вопросов,

связанных с профессиональным обучением и переобучением, защитой определенных категорий работников.

Особое внимание к защите прав трудящихся в рамках интеграционных процессов обусловлено и стремлением соответствовать международным трудовым стандартам, закрепленным в актах ООН, МОТ, Совета Европы.

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 приоритете международного права по отношению к внутреннему правопорядку. Тем не менее процесс формирования социального 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, финансово-экономическом кризисе, повлекшем за собой резкое увеличение уровня безработицы, старение населения Европы, бедность, региональные дисбалансы, диспропорции в спросе и предложении рабочей силы. 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 социально-трудовых отношений. Так, со стороны работодателей это означает поддержание стабильной занятости через снижение производственных расходов и уменьшение увольнений работников. В свою очередь, для работников такой подход знаменует собой применение различных вариантов выплаты заработной платы, установление оптимального режима рабочего времени.

Для адаптации рабочей силы к колебаниям спроса и предложения на рынке труда необходимо обеспечить благоприятные условия 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 г. Однако эта стратегия неоднократно подверглась критике из-за отсутствия четких указаний и рекомендаций отдельным государствам-членам ЕС, а также из-за недостаточности финансовых средств, направляемых на осуществление поставленной задачи. Существовали и другие проблемы, серьезно за-

труднявшие мобильность рабочей силы. Так, остаются нерешенными проблемы нахождения доступного жилья в другом государстве, трудоустройство членов семьи работника, административные, правовые и, наконец, языковые сложности.

Европейская комиссия выдвинула ряд предложений по повышению уровня мобильности рабочей силы: в частности, ввод в действие Европейской системы квалификаций, которая значительно облегчала бы механизм взаимного признания дипломов различных специалистов в каждом государстве-члене ЕС, реформирование Европейской службы занятости (EURES) с целью превращения ее в центральную службу по поиску рабочих мест на территории Евросоюза.

В 2007 г. Европейской комиссией был опубликован доклад под названием «Мобильность — инструмент достижения большего количества качественных рабочих мест: Европейский план действий по трудовой мобильности (2007–2010)»¹, в котором, помимо прочего, речь шла и о необходимости использовать принцип «гибкой защищенности», способный существенно уменьшить уровень безработицы, поднять уровень производительности труда и улучшить качество рабочих мест.

Принцип «гибкой защищенности» состоит в соединении гибкости рынка труда, а именно — высокой мобильности рабочей силы на уровне предприятий, отраслей промышленности и между государствами-членами, с обеспечением социально-экономической защищенности трудящихся.

По замыслу разработчиков концепции, работникам должна быть предоставлена возможность свободно менять место работы, передвигаясь из государства в государство, уменьшая при этом административные и правовые препоны, должен быть обеспечен доступ к образованию, достаточному для самореализации и расширения своих профессиональных навыков, что позволяет им быть востребованными в новых условиях.

По мнению ряда экспертов, рассматриваемая стратегия, нацеленная на реформы рынка, занятости, социальной защиты и налоговой системы, способна повлиять на социально-экономическую модель развития европейских стран². Такая модель предполагает модернизацию рынка труда ЕС с учетом особенностей каждой страны, повышение производительности труда, устранение сегментации рынка труда, увеличение уровня занятости, обеспечение равного доступа к рабочим местам, недискриминацию в вопросах оплаты и условий труда, установление более тесных и доверительных взаимоотношений между работником и работодателем и, наконец, повышение уровня социальной защиты населения.

По мнению В. Шпидлы, комиссара Европейской комиссии по социальной политике и равным возможностям, применение концепции «гибкости рынка труда» имеет в определенной степени положительный эффект. Однако мобильность рабочей силы остается пока на достаточно низком уровне.

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 сочетать экономические достижения с социальным развитием.

Начиная с О. Бисмарка, Дж.М. Кейнса и Л. Эрхарда, концепция социально-ориентированного 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 также реально претендует на активное участие в распределении социальных трансфертов и осуществление контроля над реализацией социальной политики.

Ситуация в мире и обстановка в национальных государствах значительно изменилась за последние двадцать лет. Такие факторы трансформаций, как глобализация, интеграция, структурная перестройка экономики, старение населения, изменение образа жизни, и многие другие 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 граждан, в значительной степени не связанного с ситуацией на рынке труда. Каждая западноевропейская страна вырабатывала свои собственные политические компромиссы вокруг этого фундамента и создавала особые системы социальной защиты. Европейская модель социально-экономическо-

го развития распалась на несколько ветвей: *британскую или англосаксонскую, скандинавскую, континентальную, 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). Все европейские страны признают, что 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).

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 было 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 политики. Так, расходы на социальные нужды в Западной Европе с 9,3% ВВП в 1950 г. возросли до 19,2% в 1974 г., а в некоторых странах составляли до трети ВВП³. В начале XXI в. они достигли 30% ВВП, а в ряде государств ЕС (Дании, Германии, Франции, Австрии), по данным Евростата, даже превышали эти цифры.

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 этом рынке. Социальные трансферты обеспечивали ему доход в случае невозможности зарабатывать самому.

Но если практически все государства благосостояния в тот период разделяли общее мнение о том, что нужно минимизировать зависимость людей от законов рынка, то каждая страна в то же время имела собственную концепцию обеспечения социальных и экономических прав населения и в соответствии с ней строила свою систему социальной защиты. Степень ее прочности во многом зависела от экономического, социального и культурного уровня развития страны. Различные концепции социальной защиты, существующие и сегодня, отличаются ролью, отводимой государству наряду с другими акторами (семья, рынок, неправительственные организации, местные власти), существующими социально-трудовыми отношениями, желанием или нежеланием трансформировать стратификацию общества, наконец, идеологической политикой.

Уже упоминалось о существовании различных моделей развития на европейском континенте. Кроме уже упоминавшихся: *социал-демократической — стран Северной Европы, либеральной или англо-саксонской, консервативной или корпоративистской — стран континентальной Европы*, иногда выделяют также *южноевропейскую или средиземноморскую модель*. Однако, обладая специфическими особенностями, они все же вполне вписываются в рамки единой Европейской социальной модели (ЕСМ).

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.)⁴.

Залогом полноценной работы систем социальной защиты является наличие 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. 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 (так называемый бесплатный доступ для всех). 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, исполь-

зую отработанные механизмы распределения. Социальные права граждан привязываются к наличию гражданства и обеспечиваются через бесплатные социальные услуги и постоянно выплачиваемые государством пособия. Всеобщее пользование социальными благами связано с наличием гражданства. 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 свою положительную роль 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). 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. 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 лежат *принцип профессиональной солидарности* и 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 социаль-

ных 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. Основным источником финансирования этой системы — социальные взносы предпринимателей и наемных работников. Франция в этом смысле является рекордсменкой. 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). Те, кто по тем или иным причинам оказался неохваченным социальным страхованием, имеют 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 приближаются к вышеупомянутой 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 Нидерландов⁵.

Уровень социальной защищенности, характерный для данной модели, относительно невысок, а социальная защита рассматривается как обязанность семьи и родственников. Именно поэтому семья и дру-

гие 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.

1.2. Влияние внутренних и внешних факторов на социальное развитие

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 увенчались удовлетворительными результатами. Этим странам предстоит серьезные реформы в социальной сфере.

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

сультаций как по проблемам национального значения, так и по тем, что интересуют международные организации».

Когда в 1973 г. к странам-основательницам Сообщества присоединились Великобритания, Ирландия и Дания с особенностями их социальных систем, перспективы гармонизации оказались практически блокированы. Это расширение породило новые страхи, связанные с феноменом «социального туризма», когда, используя право на свободу движения 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. Поэтому 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), Испания и Португалия (1986), имеющие еще более резко обозначенные особенности, Единый европейский акт 1986 г. 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 г. 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.

Глобализация — один из определяющих факторов перехода мирового сообщества к более интенсивному и обновленному развитию. Результативность этого процесса напрямую зависит от уровня инновационной культуры, т.е. 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 то, 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 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. Глобализация 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, роста дифференциации в доходах, разрушения социального консенсуса, способности экономики сохранять стабильность и приемлемые для всех участников социально-трудовые отношения.

Такая ситуация предполагает поиск сбалансирования позитивных и негативных последствий глобализации для общества и человека. Требуется достижение гармонии между весомыми экономическими достижениями, поддержанием конкурентоспособности и ценой всего этого для человека. Ведь без нейтрализации негативных социальных последствий и создания привлекательных социальных перспектив главная движущая сила глобализации — людские ресурсы — не будет 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 в. 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 создают миграционные потоки из социально нестабильных и бедных стран в более благополучные. Так 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)⁶.

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 государств по содействию социальному развитию. Они касались социальной справедливости, соблюдения 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 Декларации⁷.

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».

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 пред-

ставляет действенную модель экономической, политической и социальной интеграции.

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. Ведь именно это и привело в конечном счете к формированию Европейского Союза, качественно нового и способного отвечать на вызовы XXI в. наднационального объединения, которое одним из приоритетных направлений своей деятельности считает социальную политику.

Это неудивительно, учитывая 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 г. в Женеве⁸.

Успехи экономического развития ЕС наглядны: завершение формирования единого внутреннего рынка, создание Экономического и валютного союза (ЭВС), введение единой валюты — евро. Определенные шаги в строительстве единого социального пространства также достаточно убедительны: введение европейского гражданства, свобода передвижения рабочей силы, утверждение минимальных социальных стандартов, попытки гармонизации коммунитарного и национальных социальных законодательств. Главная причина, видимо, в том, что руководители Евросоюза оказались способны понять и оценить соотношение экономического, политического и социального измерений. Не случайно вопросам разработки концепции общей социальной политики и самому процессу ее формирования уделялось большое внимание, уже начиная с 70-х годов прошлого века.

Однако следует признать, что 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, содержания 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, а о социальной политике — как о 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 в., меняют детерминанты социального изменения, 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 более 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. Не случайно 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»⁹. Однако такая точка зрения встречается и среди европейских ученых.

Процесс глобализации тесно связан с введением инноваций. 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 новые технологии: производственные, управленческие, информационные и социальные. Только от их комплексного использования можно получить инновационный продукт, необходимый обществу для поступательного развития в условиях глобализации.

Общество сегодня — не есть что-то гомогенное, 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 г. 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 нельзя 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. Много обусловлено достижением баланса между глобальными и интеграционными процессами, с одной стороны, и центробежными процессами, национальными амби-

циями, 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, позволяют сделать вывод о правомерности отхода от ограниченного взгляда на социальную политику как рефлекс общества, его реакцию на определенные исторические 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 и 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 только 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 находиться 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 развития человеческого потенциала (ИРЧП), 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 по устойчивому развитию с середины 90-х годов XX века¹⁰.

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 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, бизнес-сообщества, политических партий, неправительственных организаций при интенсификации возможностей социального партнерства между ними и построении хорошо организованного 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, будет затруднена 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 общества, 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), например, социальные последствия финансовых кризисов, стали реальностью. Достаточно вспомнить хотя бы азиатский кризис 1997 г. или еще более актуальный глобальный финансово-экономический кризис начала XXI в., и становится очевидной взаимозависимость процессов, происходящих в мире. Поэтому не случайно 24-я специальная сессия по социальным вопросам Генеральной Ассамблеи ООН (Женева, 2000) поставила целью: дать импульс новым инициативам, которые позволили бы встроить вопросы социальной справедливости в глобальную финансовую систему¹¹.

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 следующие положения 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 МИДом России и Информационным центром ООН в Москве 11 февраля 2002 г. Эта конференция была одним из мероприятий, проводимых в плане подготовки к широкопредставительной международной конференции по финансированию развития 18–22 марта 2002 г. в Мексике¹².

Как уже отмечалось, глобализация оказывает как положительное, так и отрицательное воздействие на жизнь людей. Чтобы она служила социальному прогрессу, необходимо, чтобы активные элементы общества нашли способы управлять ею, а не следовали пассивно у нее в фарватере. Некоторые же социальные группы, страны, даже регионы чувствуют себя обойденными или ущемленными в русле 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 г. 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 форум¹³. 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 странам¹⁴.

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, столкновений корпоративных интересов, ущемления интересов целых народов.

В последние два десятилетия значительно изменились международная обстановка и условия, в которых национальным государствам приходится вести свою социальную политику. Речь идет о последствиях 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, почти свободном движении 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. И это заставляет как наемных работников, так и целые предприятия менять место пребывания.

Возросшая конкуренция между предприятиями и государствами, в общем, 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, т.е. 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 (взять хотя бы пример социальных конфликтов на предприятиях «Рено Вилворд» и «Мулинекс» в начале 2000-х гг., протестные выступления работников концерна «Опель» в 2009 г.) 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. Ведь 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 гг. и в Великобритании в 1979 г., 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 и, 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: замедление роста цен и зарплат, успехи конкурентной борьбы и увеличение продуктивности производства, повышение прибылей предприятий и добавленная стоимость, неистрачиваемая на зарплату, инвестиции, создание рабочих мест. Причем создание 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 как фактор 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. Англосаксонские 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 полити-

ке 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, десять, двадцать и тридцать 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 к массовому приливу женщин на рынок труда ставила вопрос об обеспечении их социальных прав, наличие 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, работающих на территории нескольких стран (ТНК), 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 как 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 потери своего численного состава, так и по причине приверженности к классической модели оплаты труда.

1.3 Социальная экология и социальная безопасность

В социальном измерении приобретает все большее значение 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.

Сегодня при создании системы общей безопасности необходимо учитывать инновационные процессы, связанные с глобализацией, региональной интеграцией, развитием социального измерения, высоких технологий и информатизацией общества.

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 в., 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, взаимоотношения в обществе, 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 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. Корни конфликтов на Балканах, в Ираке, Афганистане и других «горячих» точках уходят 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, Греции массовые протестные выступления служат тому достаточно красноречивой иллюстрацией. Главная задача этих стран — не допустить перерастания подобных выступлений в социальную катастрофу, которая неизбежно приведет к дестабилизации во всех сферах жизни и, как следствие, не может не наносить 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. Не случайно лидерами Европейского Союза декларируется лозунг построения «Европы граждан» и формирования наряду с единым экономическим пространством общеевропейского пространства социальной безопасности. Причем речь идет не только об ответственности за внутреннюю политику и о 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 г. 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 являлся 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.

Влияние экологических проблем на жизнь человека стало еще одним серьезным вызовом современности. Особенно остро почувствовалось их значение в свете потепления климата и последствий этого для человечества. 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 сис-

темных 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 и влияет на его жизнь и определяет его 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 г. обозначил экологическое направление в качестве одного из приоритетных направлений политики ЕС¹⁵.

Во все последующие годы, особенно к концу первого десятилетия XXI в., все больше внимания стало обращаться на экологию в связи с потеплением климата на планете, о чем уже упоминалось выше. 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 на всех направлениях 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 г. 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. Среди этих документов такие, как Директива Совета ЕС 96/61/ЕС от 24 сентября 1996 г. о предотвращении общего загрязнения окружающей среды и контроле над этим процессом, Директива Совета ЕС 94/62/ЕС от 20 декабря 1994 г. об упаковочных материалах и утилизации отходов, Директива Совета ЕС 98/83/ЕС от 03 ноября 1998 г. о качестве воды, предназначенной для потребления человеком и др.

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

Действительно, уже в Договор о ЕС 1992 г. 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 г. политика Союза в области охраны окружающей среды как отдельное направление политики была обозначена впервые. Там было отмечено, что она «направлена на достижение высокого уровня защиты, принимая во внимание разнообразие ситуаций в различных регионах Сообщества».

Экологическая политика ЕС базируется на принципах превентивных действий, возмещения ущерба окружающей среде, в основном, путем устранения его источников, оплаты ущерба теми, кто его причинил.

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 окружающей среде*);
- возлагать финансовую ответственность на виновника загрязнения (*принцип загрязнитель-плательщик*);
- 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 ответственнее 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, приоритетная проблема современности — занятость, также оказывается самым тесным образом связанной с политикой в области экологии. В специальном Сообщении Комиссии по вопросам окружающей среды и занятости (одобрено Европейским советом 18 ноября 1997 г. в Страсбурге) 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 экологию 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, ответственная

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 экологией¹⁶. И в этом направлении открываются новые возможности. Например, более интенсивное использование возобновляемых источников энергии может привести к появлению 500 тыс. новых рабочих мест к 2010 г., 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: промышленности, транспорте, энергетике, сельском хозяйстве и чрезмерном потреблении. Причем, рекомендуется одновременное использование как побудительных, так и разубеждающих мер (политика кнута и пряника) для того, чтобы стимулировать в государствах-членах стратегию долгосрочного инвестирования.

Таковыми являются:

1. Определение наиболее успешной практики в деятельности компаний в разных секторах экономики, которым удастся 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 содействии введению новых чистых технологий и благоприятных для окружающей среды методов производства.

В своей экологической политике коммунитарные институты ЕС руководствуются положениями целого ряда официальных документов, подготовленных на уровне Сообщества и разрабатывающих различные направления этой деятельности. Можно упомянуть, например, Зеленую книгу по возмещению ущерба, наносимого окружающей среде (1993), 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 г. 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 среднеевропейского 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 с 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 г. потребности 71% населения были удовлетворены. В Ирландии пропорция реманентных городских вод, обработанных в соответствии с нормами Евросоюза, возросла с 20% в 1993 г. до 80% в 2000 г. В Португалии за тот же срок количество населения, пользующегося системой подведения питьевой воды, возросла с 61 до 95%, а канализационной сетью 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. Особо это касается молодежи.

Широкие перспективы открывают программы, связанные с транспортными и энергетическими, топливными системами. Их реализация развивается весьма успешно. Туда направляются 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, за-

вершено сооружение автострады Коринф–Триполи–Каламата в Греции. Протяженность построенных заново или реконструированных автодорог к началу века составила 900 км в Греции, 400 км в Ирландии, 1960 км в Португалии и 14 000 км 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 рывок 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.

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;
- защита работников от особо опасных источников производственных травм;
- защита особых категорий работников.

Центральное место занимает Директива № 89/391 от 12 июня 1989 г. «О применении мер в целях улучшения охраны и гигиены труда и безопасности на производстве». Она, в частности, указывает на то, что сфера обеспечения безопасности и здоровья работников является преимущественно социальной, т.е. здесь не должны превалировать соображения экономической рентабельности, прибыльности.

Директива № 92/85 от 19 октября 1992 г. «О применении мер, способствующих укреплению здоровья и безопасности беременных рабо-

тающих 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/ЕС о защите трудящихся от рисков, связанных с воздействием асбеста во время работы, Директиву 92/57/ЕС, касающуюся выполнения минимальных требований в области безопасности и здоровья трудящихся, занятых на временных и мобильных объектах строительства, Директиву о минимальных требованиях в области безопасности и охраны здоровья трудящихся, занятых на транспорте, и пр.

Установлены стандарты и критерии, которым должны соответствовать все товары, производимые и потребляемые в Сообществе. Регулярно орган Европейского Союза «Official Journal» публикует установленные нормы и адреса компетентных структур, контролирующих экологическую безопасность продуктов. Институтами Евросоюза постоянно ведется работа по совершенствованию и дополнению уже имеющихся документов. По предложению Комиссии ЕС 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 г. эффективно работает контролирующая система «ЕСНО-AUDIT». К участию в ней привлекаются предприятия, организации и соответствующие заинтересованные структуры ЕС.

В 1995 г. начало свою деятельность Агентство по охране здоровья и безопасности на рабочем месте с местопребыванием в Бильбао¹⁷. 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 данные, поступающие из национальных 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 г., 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. Иногда те или иные профессиональные группы населения рассматривают решения руководящих институтов Сообщества как покушение на их законные права. Так, весна 2008 г. 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 вообще 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 и ветряная. Выдвинут проект, касающийся создания подземных хранилищ для CO_2 . Чтобы минимизировать вред, наносимый 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 км езды 5 л горючего вместо 7,5 л.

Социальная экология направлена на урегулирование проблем не только производственной, но и общественной активности человека. В ее задачу входит обеспечение благоприятного социального климата для устойчивого поступательного развития общества. Эта цель неразрывно связана с формированием гражданского общества, 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 г.) 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, содействие 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.

В новых условиях от наднациональных структур, каковыми являются институты Европейского Союза, требуется умелая и целенаправленная работа по ограничению воздействия на жизнь общества некоторых акторов рыночного хозяйства, когда в погоне за поддержанием конкурентоспособности и получением наибольшей прибыли приходят в своей деятельности к социально нежелательным результатам.

Проблемы производственной среды и социальной экологии, определяющие условия жизни и труда людей, не случайно приобретают новое звучание. Ведь с потребностями и возможностями «человеческого капитала» связаны многие проблемы, касающиеся использования природных ресурсов и окружающей среды.

1.4. Миграция 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 миграция населения.

В докладе ООН (2005) «Миграция во взаимосвязанном мире. Новые направления деятельности» констатируется, что 3% всемирного населения составляют международные мигранты, а совокупный доход от их работы составляет сотни млрд. долларов.

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

Состав этих потоков неоднороден, как неоднородно 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.

Так или иначе с передвижением масс людей, как и 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 превосходили 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. А это 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 состыкуются с менталитетом, системой ценностей и образом жизни большинства коренного населения развитых стран.

Практика показала, насколько трудна 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. Не случайно в Брюсселе в 2006 г. состоялся 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 активизацией 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 государств. 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. Причем 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».

Наконец, мужчины. Они нацелены на поиски работы 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 операции, как правило завышенные. Мигранты годами отработывают долги. Большинство живут и работают в униженных условиях, подвергаются 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 защиты 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 такие документы, как Конвенции МОТ о запрещении принудительного труда 29 и 105. В 2005 г. 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. И это выводит проблему в область политики. Практика показывает, что иногда социальные конфликты проявляются даже в виде политического кризиса. Это показали, например, события 2005 г. во Франции.

Однако опыт ЕС в области миграционной политики, несмотря на наличие ряда нерешенных проблем, может оказаться полезным и для других регионов, в частности, для России. Например, проблема регулирования рынка труда и обеспечение социальной безопасности рабочей силы. Ведь мигранты — самая уязвимая и наименее информированная ее часть.

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 позволяют предварительно подготовить рабочие места, определить пути передвижения мигрантов. Правда, существует и другая проблема: часто последние неспособны воспринимать современную информацию из-за низкого уровня образования, квалификации. Задача социальных структур и научных центров — продумать и разработать доступные способы донесения информации, а задач властных структур — обеспечить способы 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 в страну 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 разрабатывать 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 интег-

рации в обществе остается нерешенной проблемой для большинства принимающих стран. Ведущие европейские государства в соответствии со своими политическими традициями и стремлением учесть возможности и потребности иммигрантов создают свои национальные модели их социальной интеграции.

Так, во Франции создано Министерство по делам иммиграции, интеграции и национальной идентичности. В Германии в 2005 г. 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, 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 г. Хартии мусульман Европы.

Со своей стороны, Европейский Союз демонстрирует готовность к диалогу с такими силами. Об этом свидетельствует состоявшийся в январе 2008 г. 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.

Оторванные от привычной среды и социальных связей, большинство мигрантов испытывают ощущение тревоги в новых условиях. Они нуждаются в твердых гарантиях безопасности, сохранения человеческого достоинства, реализации фундаментальных прав человека. Страны приема, со своей стороны, вправе ожидать, что иммигранты будут понимать и уважать их законы и традиции. Интеграция, тем самым является процессом взаимной адаптации иммигрантов и обществ стран приема. Сложным вопросом остается нахождение баланса между участием мигрантов в жизни общества принимающей страны и их стремлением создавать этнические и религиозные объединения. Опыт показывает, что необходимым условием для успешной интеграции мигрантов в общество стран приема является готовность сторон находить компромиссные решения возникающих проблем в контексте разнообразия их этнорелигиозных и культурных интересов.

Существенной чертой конца XX и начала XXI в. становится ужесточение иммиграционной политики. Одно за другим государства — члены ЕС принимают ограничительные меры на въезд и пребывание в них иностранцев.

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

Отказ Европейского Союза от политики «открытых дверей» в отношении беженцев и иммигрантов из третьих стран и переход к кол-

лективной защите своих границ был закреплен еще Маастрихтским договором 1992 г. и Амстердамским договором 1997 г., распространив компетенцию институтов ЕС на сферу иммиграционной и визовой политики.

Для регулирования миграционных процессов был принят целый ряд нормативно-правовых актов, нацеленных на введение единообразных правил в отношении нелегальных иммигрантов в странах Евросоюза, например, Директива 2001/40/ЕС «О взаимном признании решений о выдворении граждан третьих стран»¹⁸, Рамочное решение Совета ЕС 2002/946 от 28 ноября 2002 г. «О повышении стандартов уголовной ответственности в целях наказания за помощь незаконному въезду, транзиту и пребыванию»¹⁹. В феврале 2008 г. Комиссия представила свою Годовую политическую стратегию, в которой изложены политические приоритеты ЕС на 2009 год²⁰. В документе в качестве одного из них названо претворение в жизнь общей иммиграционной политики.

В 2006 г. на границах Евросоюза были задержаны 900 тыс. человек, которые пытались нелегально попасть в Европу. Еще около 500 тыс. 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 нелегалов²¹. В мае 2009 г. был сделан очередной шаг к общеевропейской иммиграционной политике. Парламент ЕС принял директиву о возвращении нелегальных иммигрантов²². Она устанавливала единые для всего ЕС правила и процедуры возвращения нелегальных иммигрантов на родину, определяла сроки содержания под стражей и запреты на повторный въезд, но включала и ряд правовых гарантий.

Действие директивы не распространяется на Великобританию и Ирландию ввиду решения указанных стран не участвовать в данной сфере законодательства Сообщества.

На встрече министров внутренних дел и юстиции стран ЕС 25 сентября 2008 г. был одобрен Европейский пакт об иммиграции и предоставлении убежища — документ, регулирующий единую иммиграционную политику²³. Конечной целью Пакта, частично основанного на упомянутой ранее директиве о возвращении, является унификация иммиграционной политики всех государств-членов Евросоюза.

Документом выработано пять главных принципов: защитить Европу, контролируя ее границы в духе солидарности; организовать легальную миграцию в духе солидарности и в соответствии со способностью каждого государства-члена принимать мигрантов; организовать изби-

рательную репатриацию нелегальных иммигрантов, построить «Европу убежища», содействовать развитию стран — источников миграции.

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, а также развивать сотрудничество государств-членов в вопросе экстрадиции нелегальных мигрантов. Кроме того, декларировалось намерение усилить борьбу против торговли людьми.

В плане формирования Европейской системы предоставления убежища Пакт предусматривает создание в 2009 г. Европейской службы поддержки для обмена информацией, касающейся предоставления убежища. Кроме того, Еврокомиссии надлежит разработать до 2010 г., а самое позднее — до 2012 г. предложения относительно единой процедуры предоставления убежища во всех государствах-членах.

Одной из главных идей нового пакта, не являющегося, впрочем, 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, каждое государство-член Евросоюза сможет предоставлять статус политического беженца по собственному усмотрению. Одновременно пакт предполагает, что ЕС будет стимулировать привлечение высококвалифицированных работников. Ведь многие европейские страны нуждаются в квалифицированных иммигрантах и сезонных рабочих, так как население стран сокращается и постепенно стареет.

По оценкам ведущих экспертов в области миграции, без стимулирования замещающей миграции общая численность населения западноевропейских стран сократится к 2050 г. почти на 40 млн человек. Во многих государствах-членах ЕС рынок труда охраняется достаточно строго, и получить разрешение на работу значительно сложнее, чем вид на жительство. В связи с этим процедура иммиграции на территорию Европейского Союза граждан из стран, не являющихся его членами, будет несколько упрощена, например, за счет введения иммиграционной модели, аналогичной действующей в США — так называемой системы «грин-карт» (в рамках ЕС она будет носить название «голубая карта»). 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 приобретают возможность сво-

бодного передвижения на всей его территории, 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 развитии принимающих стран. Что касается иммиграционных квот, то в ближайшие годы ЕС не намерен вводить какие-либо общеевропейские ограничения. Каждая страна будет самостоятельно решать, сколько и каких иммигрантов она готова принимать ежегодно. Но при этом Комиссия ЕС будет координировать иммиграционные правила для въезжающих в государства-члены ЕС.

1.5. Возможности европейского инновационного и информационного пространства

Процессы, определяющие развитие современного мира: глобализация, европейская интеграция, регионализм, научно-технические достижения, — привели к появлению инноваций во многих областях, в том числе и в 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. Не случайно 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 социальными потенциалами. Все его составные части в оптимальном варианте должны быть согласованы и работать как единый механизм. Только так будут гарантированы его четкость и результативность. Не случайно 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, т.е. 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 области 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 политике²⁴.

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 сочетать в себе комплексно 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 Директив и Регламентов руководящих органов ЕС.

Уровень интеграции в Европе позволил ей стать одним из влиятельных действующих лиц процесса глобализации. Инновационное развитие ЕС идет параллельно с таким феноменом, как формирование со-

временного 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 в. 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 в., 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, жизненно важных для экономического и политического развития Сообщества (см. подробнее гл. 3).

Именно поэтому право трудящихся на доступ к информации о деятельности предприятий и участие в управлении закреплено, как уже упоминалось, в виде директив²⁵.

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 г. проводились «неформальные социальные саммиты». На них регулярно собираются представители социальных партнеров с представителями Европейской комиссии и государств-членов 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), происходили периодически накануне заседаний Европейского совета. На саммите в Лайкене в декабре 2001 г. 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 Еврокомиссии 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 лишний 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.

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 г. 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 в соответствии с Регламентом № 434-92 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 — это кооперированная сеть, организующая сотрудничество государственных служб занятости всех регионов Европейского экономического пространства 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 г. каждое государство-член ЕС сохраняло за собой право осуществлять собственную политику занятости, Евросоюзу на Люксембургском саммите 1998 г. 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 над выполнением всего этого.

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

Эти вопросы были подробно изложены в соответствующем разделе Конституции, предложенной европейцам, но отвергнутой ими, 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 Лиссабонском договоре, который после длительного и непростого пути ратификации государствами-членами Европейского Союза, наконец, в 2009 г. обрел законную юридическую силу.

В текст этого Договора были включены вопросы социальной защиты 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 2. Трансформации социальной политики в современном мире

2.1. Традиционная деятельность в социальной сфере в новых условиях

Социальная политика, традиционно занимающаяся самыми насущными для людей вопросами — их жизнеобеспечением, всегда была самым чувствительным аспектом политики любого государства, как бы показателем его здоровья. От решения социальных проблем, их умелого урегулирования зависит стабильность общества, его безопасность, по большому счету.

Ведь в современное понятие безопасности входят не только вопросы вооружения и обороны. В обиходную практику вошли такие понятия, как невоенные аспекты безопасности: продовольственная, экологическая, информационная, социальная безопасность. Все чаще муссируют вопрос о социальной ответственности бизнеса, роли социального государства. Не случайно даже такие институты общества, как церковь, предлагают свои социальные доктрины. Это наглядно проявляется, например, в таких документах, как Хартия основных социальных прав трудящихся Сообщества и Хартия фундаментальных прав ЕС. Разрабатываются концепции социальной политики, стратегии социального государства, появились такие документы, как социальный контракт, социальный кодекс.

Не случайно сейчас социальную политику называют вызовом и приоритетом XXI в. 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, глобальными процессами, свойственными XXI в.

Социальная политика на коммунитарном уровне — это сравнительно 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, прежде всего в экономике.

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

Кстати, католическая мысль начала уделять внимание проблемам отношений труда и капитала еще в XIX в. (Энциклика «*Reum 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 в. «*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 индус-

триальном 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 в. Тому было немало причин. Европа вступила в XX в. 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 г. и октябрь 1917 г. 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 гг., 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 др. 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. 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. Однако ни масштабы, ни степень реализации этих 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.

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 касалось повсеместного и беспрепятственного применения принципа четырех свобод — движение товаров, людей, услуг и капиталов, а также социальной защиты граждан ЕС.

Достижению этой цели призваны служить приоритет норм права ЕС перед 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 права¹.

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.

Возрастание роли социального измерения становилось в ходе интеграционного процесса все более явным. Как следствие эволюции социальной политики ЕС появилось понятие «социальное право».

Получил право на самостоятельное существование термин «социальная интеграция», поскольку необходимость учитывать социальные последствия любых процессов и трансформаций в экономической, политической, финансовой и других областях стала очевидной. Проблема учитывать и просчитывать социальную цену всего, что происходит в обществе, высветила 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 европей-

ского права. 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 европейское сообщество от других регионов мира. Более того, под воздействием глобализации, технологических инноваций, информатизации общества по-новому ставится вопрос о соотношении экономических, политических процессов и социального развития.

Деятельность всех структур ЕС в социальном измерении нацелена на предупреждение негативных социальных последствий процессов интеграции и глобализации, на цивилизованное решение острых социальных проблем повседневной жизни и будущего граждан на основе закона. Такова сущность развития социального блока правовой системы Сообщества.

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 в.

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 ос-

таются декларациями, формулирующими общие цели, которые национальные правовые системы не считают для себя обязательными.

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

Конечно, по мере их преодоления суживается круг структур, причастных к принятию общеевропейских решений. Однако сохраняется, особенно на начальных этапах, возможность привлечь к рассмотрению предложений и выработке решений достаточно широкий круг социальных групп и категорий общества. Это нашло отражение в Лиссабонском договоре, наконец, одобренном всеми государствами — членами ЕС.

Европейский Союз за полвека своего существования превратился в мощное наднациональное объединение, представляющее собой новый тип экономически и политически регулируемой структуры, располагающее развитой идеологией «европеизма». Там, несмотря на сложности и кризисные явления, время от времени потрясающие континент, до сих пор удается избегать крупномасштабных социальных потрясений.

Еще 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 был 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 статье 56 соответствующего Договора, ЕОУС взяло на себя частичное финансирование пособий увольняемым шахтерам и металлургам, их профессиональной переподготовки, трудоустройства. В статьях 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 договор² ограничивался минимумом социальных положений, необходимых только для реализации планов отраслевой интеграции в целях избегания 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 исследователей³ 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 стали еще больше.

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

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

Договор о ЕЭС также 1957 г. определил общие контуры социальной политики Сообщества, исходя из двух целей: связать экономическую интеграцию с социальным развитием и нейтрализовать ее негативные социальные последствия (ч. III «Социальная политика»). Согласно статье 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, 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 г. на Парижском саммите, где была предложена первая масштабная Программа социальных действий на 1972–1974 гг. и был поставлен вопрос о необходимости разработки социального законодательства. Правда, реализация Программы, как и остальные планируемые меры, в значительной степени оказались сорванными начавшимся экономическим кризисом.

В 80-е годы правовая база социальной политики ЕС была расширена благодаря принятию двух важных документов: Единого европейского акта (1986) и Хартии основных социальных прав трудящихся Сообщества (1989). 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 юридической силы. Правда, следует заметить, что ряд

задач, сформулированных в Хартии, были реализованы через принятые руководящими институтами ЕС на их основе директивами.

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

В декабре 1989 г. государствами — членами 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.

Особого внимания заслуживает рассмотрение некоторых положений Хартии основных социальных прав трудящихся Сообщества. Так, Хартия содержала перечень следующих прав:

- 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;
- на 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-членов ЕС выступили с предложением внести цели и положения, 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 закреплалась 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 г. стал этапным документом для социального измерения. В его тексте нашел свое место раздел «Социальная политика, образование, профессиональное обучение и молодежь» (ст. 146–150). За Европейским советом 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 региональные измерения, 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 координировать, 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 г. 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 г. в Белой книге — «Европейская социальная политика: путь для Евро-

пейского 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 не только была объявлена одним из приоритетов деятельности Европейского Союза, но и реально заняла видное место в ней. Сформулировав общие направления развития социального измерения и заложив основы адекватной правовой базы, ЕС одновременно нарабатывал опыт претворения в жизнь специализированных социальных 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 г., 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 (ст. 137, п. 2 и 5). 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 г. была разработана Европейская стратегия занятости.

Данная стратегия представляла собой ежегодную программу планирования, изучения и анализа тех стратегий и инструментов, которые были введены государствами-членами ЕС в целях борьбы с безработицей. В частности, Европейской комиссией давались рекомендации 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 г. руководители государств ЕС провозгласили амбициозную цель — к 2010 г. превратить экономику Европы в самую инновационную, конкурентоспособную и динамичную экономику в мире. Была поставлена задача достигнуть к намеченному сроку 70% занятости в ЕС. Однако жизнь всегда вносит свои коррективы. Нынешняя ситуация на рынке труда ЕС, а именно высокий уровень безработицы, свидетельствует о том, что поставленные цели были слишком амбициозны.

Поставленные в Лиссабоне цели: довести к 2010 г. общий уровень занятости до 70%, обеспечить ежегодный экономический рост не менее чем в 3% и др. достигнуты не были. Это стало ясным еще до начала глобального финансово-экономического кризиса. Так, в 2004 г. уровень занятости составил 63,3%, а реальный экономический рост не превысил 2,4%.

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 г.

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 статьей 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 гг., Европейская комиссия в Заявлении от 22 февраля 2001 г. высказала свою оценку новой структуры: «Официальное учреждение Комитета по социальной защите является важным вкладом в европейское сотрудничество на социальном поле. Комитет предоставляет 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 незыблемым.

Ниццкий договор⁴ 2001 г. содержал статью 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;
- социальное положение и социальная защита трудящихся;
- защита трудящихся в случае расторжения трудового договора;
- информирование и консультирование трудящихся;
- условия занятости для подданных 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 предусматривал также борьбу с бедностью и модернизацию систем социальной защиты. Принятая же в Ницце Социальная повестка дня на 2000—2005 гг., как и последовавшая за ней (на 2006—2010 гг.), отражали приоритетные цели социальной политики ЕС, 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, а, главное, преодоление последствий глобального финансово-экономического кризиса, заметно заторонувшего Европейский Союз.

Как отмечалось 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, 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 совмещения профессиональных и семейных обязанностей. Было введено

понятие «социальные индикаторы». В соответствии с ними должны оцениваться социальная ситуация в ЕС и степень социальной защиты отдельных групп населения.

Социальные повестки дня, будучи программами действий Евросоюза в социальной области, не являются документами, имеющими юридическую силу. Хотя уже неоднократно высказывалось общее мнение о необходимости закреплять их положения соответствующими правовыми актами. Характерно, что уже через три года после принятия Ниццкой Социальной повестки дня эксперты и специалисты в социальной области при поддержке руководящих институтов ЕС приступили к разработке новой Социальной повестки дня, которая должна была учесть изменение ситуации в условиях кризиса и вызовы модернизирующегося общества. Такая Повестка дня на 2006–2010 гг. была подготовлена и принята в Лиссабоне в 2005 году⁵.

Социальная повестка дня на 2000–2005 гг. сыграла свою положительную роль и заняла важное место среди инициатив Сообщества по претворению в жизнь Лиссабонской стратегии. Не случайно за ней последовала Социальная повестка дня под лозунгом «Социальная Европа в мировой экономике: занятость и новые возможности для всех». В ней были определены принципы, стратегия и приоритеты европейской социальной политики.

Принципы:

- позитивное взаимодействие экономической, социальной политики и политики занятости;
- качество занятости, социальной политики, промышленных отношений;
- регулирование систем социальной защиты и увеличение их роли как продуктивного фактора развития общества;
- оценка стоимости отсутствия должной социальной политики.

Стратегия:

1. *Усиление доверия граждан.* Модернизация социальной политики позволит приобрести доверие граждан перед лицом вызовов глобальной конкуренции, технологического развития, старения населения.

2. *Инструменты успеха.* Законодательство, социальный диалог, финансовые инструменты, метод открытой координации.

3. *Условия успеха:* межпоколенческий подход, вовлечение всех слоев населения, в том числе молодежи, в партнерство;

- партнерство, осуществляемое представителями всех социальных сил, и периодически проводимые форумы по Социальной повестке дня;

- внешнее измерение: включение Европейской социальной модели в диалоги и во внешнюю деятельность на двустороннем, региональном и многостороннем уровне;
- продвижение соответствующей работы как глобальной цели на всех уровнях.

Приоритеты:

1) *полная занятость:*

- измененные цели Лиссабонской стратегии: улучшить способность к адаптации трудящихся и предприятий; привлекать возможно большее число людей на рынок труда; инвестировать больше и эффективнее в человеческий капитал; гарантировать эффективное проведение реформ, улучшив работу администрации;
- предвидеть изменения и управлять ими: встречи на высшем уровне всех заинтересованных сторон, чтобы поощрять и отслеживать ход реструктуризации; центральная роль социального диалога, новая динамика промышленных отношений; повышение социальной ответственности предприятий;
- создать общеевропейский рынок труда: организация добровольной европейской платформы для проведения транснациональных коллективных переговоров.

2) *более солидарное общество, равные возможности для всех* — введение метода открытой координации в сектор здравоохранения и в отношении медицинского обслуживания в случаях длительной госпитализации;

- борьба с бедностью и улучшение социальной интеграции: инициативы, касающиеся обеспечения всем минимального дохода и возвращение на рынок труда тех, кто потерял работу;
- борьба против любых видов дискриминации, учет особенностей каждого: создание Европейского института проблемы равенства мужчин и женщин;
- создание социальных служб общего интереса (*services sociaux d'intérêt général — SSIG*), разъяснение их назначения и задач деятельности, а также создание социальных служб общего экономического интереса (*services sociaux d'intérêt économique général — SIEG*), работающих в области государственного финансирования⁶.

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, Экономический и социальный комитет и Комитет регио-

нов ежегодных отчетных докладов об эволюции положения в социальной сфере и предпринимаемых мерах.

Интересно отметить, что уже в первом докладе, представленном в феврале 2001 г. (два месяца спустя после Ниццкого саммита), Комиссия дала определение Социальной повестки дня как инструмента, 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 Социальной повестки дня. Это рассматривалось как залог успеха подобной деятельности.

В Ницце в 2000 г. была одобрена Хартия фундаментальных прав Европейского Союза, которая значительно расширила положения Хартии основных прав трудящихся Сообщества 1989 г. 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 г. 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. Глава IV касалась проблемы солидарности, закрепляла права трудящихся на доступ к информации и консультациям относительно функционирования и развития их предприятий, на коллективные действия, 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 (гл. V). Статья 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 главой в текст Конституции, предложенной для ратификации государствам — членам Сообщества. Однако осложнения при попытках ратификации Конституции во Франции и Нидерландах привели к отказу ее принятия в предложенном варианте. Заменявший Конституцию «облегченный» Лиссабонский договор 2007 г. о реформе представляет собой значительно урезанный ее текст. В частности, полностью была изъята глава, содержащая текст Хартии фундаментальных прав ЕС. Статья 6 Договора о реформе закрепила положение относительно того, что Европейский Союз признает права, свободы и принципы, содержащиеся в Хартии. Вместе с тем данному документу придается юридическая сила при условии ратификации Договора. Однако ряд государств-членов, в частности Великобритания, Польша, Ирландия, Чехия, сделали особые оговорки о применении Хартии, что нашло отражение в Декларации, приложенной 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 был 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 определил цели Лиссабонского договора саммит Европейского Союза 2007 г. в Брюсселе, когда он оценивал коммуни-тарное строительство после саммита в Лиссабоне⁷.

Итак, Договор об изменении Договора о Европейском Союзе и Договора об учреждении Европейского сообщества⁸ — 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 экономики, 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 кон-

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

В данный момент представляется затруднительным спрогнозировать дальнейшее развитие политики ЕС в социальной сфере с учетом трудностей затянувшегося ратификационного процесса по данному документу, а также последствий мирового финансово-экономического кризиса. Насколько граждане ЕС окажутся сплоченными перед лицом экономических потрясений и желанием углубить социальную интеграцию, покажет время.

Очевидно, что создание единой социальной политики ЕС требует от государств-членов еще многих усилий, уступок и введения гармонизированных норм. Противоречивость принимаемых решений является тому свидетельством.

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 (она, как правило, гарантируется конституциональными законами государств-членов), 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 сформулирована на саммите в Барселоне в 2002 г. Там постарались 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.

Современное государство благосостояния должно быть функциональным по отношению к современному рынку труда и найти возможности для регулирования негативных последствий неизбежных изменений в экономической системе. Европейский Союз в настоящее время оказался перед лицом необходимости глубоких изменений в своей социальной политике.

В числе его 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. Правомерно говорить о попытках выстроить общеевропейскую социальную политику, намерении претворить ее в жизнь о расширении компетенций коммунитарных институтов в социальной сфере.

ЕС во все большей степени берет на себя заботу о социальных последствиях экономического развития для различных слоев населения, о его безопасности, обеспечении занятости, соблюдении основных прав и свобод. Другими словами, Евросоюз берет на себя новые по своему характеру социальные обязательства и старается выполнять их через обновленную социальную политику. В результате разработка и проведение в жизнь упреждающей стратегии в социальной области превратились в одно из приоритетных направлений деятельности Сообщества.

2.2. Функции социальной политики в XXI веке

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 поборов 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. Наглядным примером могут служить та же Франция или Германия, а также Италия, Бельгия. Не случайно 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 сферу⁹.

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

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 в. 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. Достаточно упомянуть введение права досрочного ухода на пенсию (во Франции и Германии), удержание или возвращение женщин к домашнему очагу (в 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 вести не 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 этот неолиберальный поворот к рынку и не приведет ли он к отказу от традиционной приверженности европейцев 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 должны уходить главным образом 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 относи-

тельно 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 обездоленных членов общества?

На все эти вопросы предстоит в ближайшие годы ответить институтам Европейского Союза.

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 разобщающего фактора, мешают выработке единой социальной политики.

Тем не менее неоспоримым выводом является то, что уже к 90-м годам XX в. 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.

Современная социальная политика ЕС, испытывая воздействие множества внутренних и внешних факторов, ориентируется на новые тенденции и явления, свойственные миру, вступившему в XXI в. Социальные проблемы решаются в условиях кардинальных изменений в сфере экономики, инноваций, вторгнувшихся не только в область науки, техники и организации труда, но и в общественные отношения.

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.

Пять функций социальной политики

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

2. Вторая связана с воздействием на условия жизни и труда человека 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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 и обеспечение социальной безопасности человечества, контроль над социальной ответственностью бизнеса и неправительственных массовых организаций.

Выявление и выполнение этих функций социальной политики стало реальным при современном уровне социальных технологий, использовании возможностей информационного общества, построении обширного пространства для общения, а, значит, и взаимопонимания.

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. Основными ее характеристиками становятся 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, содействующей переходу к формированию единого социального, а затем и политического пространства Европейского Союза.

Солидная теоретическая база, концептуально обоснованная и документально оформленная, позволила выработать долгосрочную стратегию в социальной области, подкрепляемую регулярно принимаемыми программами социальных действий. Стратегия в социальной области опирается на уже имеющиеся «*acquis communautaire*» и нацелена на перспективные цели, связанные с вызовами XXI в. и воплощением в жизнь Европейской социальной модели.

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. Поэтому чрезвычайно важно осознание властными структурами различного уровня необходимости обязательной согласованной деятельности через создание наднацио-

нального механизма с широкими полномочиями. Уже есть показатели, свидетельствующие о том, что усилия руководящих институтов ЕС в этом плане, хотя и не так быстро, как хотелось бы, но 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 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.

Исходя из этих соображений, ЕС придает большое значение формированию гражданского общества под лозунгом создания «Европы граждан». Этот лозунг подразумевает общественный контроль над интеграционными процессами и активное участие в управлении ими.

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 процессом 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 в., 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. Однако, 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. Однако 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.

2.3. Социальная интеграция как часть европейского интеграционного процесса

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, в том числе строительство общеевропейского социального пространства. Если формирование единого экономического

пространства на территории Европейского Союза успешно завершено, создан единый внутренний рынок, постоянно расширяется зона евро, т.е. финансовое пространство, то при строительстве социального пространства Европейский Союз сталкивается с серьезными трудностями, несмотря на несомненные достижения в социальной сфере и высокий уровень жизни населения.

Постепенно от решения социальных проблем, выработки общеевропейской политики в социальной сфере Сообщество перешло к признанию значимости социальной интеграции наряду с экономической интеграцией и к построению единого социального пространства.

Не случайно 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. Причем, 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 воздействие информационного пространства, связавшего Европу, инновации, которые наблюдаются во всех сферах жизни общества, в том числе и социальной. Не случайно 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, т.е. те, что оказываются эффективными лишь на уровне Сообщества. Среди таковых можно назвать уже упоминавшиеся выше пилотные проекты общеевропейского уровня, связанные с созданием транснациональных программ перемещения рабочей силы и обмена ею через системы найма и профессионального обучения. Причем особое внимание уделяется использованию новых методов и внедрению инноваций в эти системы. 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 в. Необ-

ходимо 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 условий для его успешной деятельности — прямая обязанность социальной политики. Проведение по-настоящему эффективной социальной политики возможно лишь на хорошо организованном пространстве, обеспечивающем стабильность и благоприятный социальный климат.

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. Обозначается это через документы, касающиеся социальной ответственности государства (или коммунитарных институтов), бизнеса, неправительственных организаций (профсоюзов, ассоциаций) и отдельных граждан. Нарушение социального баланса в обществе порождает его нестабильность и наносит ущерб устойчивому развитию со всеми его компонентами: экономика, социальная сфера, экология.

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. Итак, для создания единого социального пространства, обеспечивающего поступательное социальное и экономическое развитие, необходимы четко обозначенная территория, действенные инструменты и методы проведения социальной политики, присутствие юридической базы.

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 находить пути реализации новой политики социальной защиты, чтобы противостоять вызовам времени, с которыми сталкиваются все государства-члены.

Перед лицом необходимости увеличения социальных расходов и неспособности государств нести их 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 крупных предпринимателей и финансовых структур выразили готовность передать на европейский уровень компетенции, касающиеся систем 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 национального 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 г. «метод открытой координации» было решено распространить на социальную область. Например, предполагалось, что нормы, вводимые в ходе национальных пенсионных реформ, будут утверждаться 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 г. 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 находят отражение 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 Европейского совета (1992). 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, но единого ответа на эти проблемы не существовало.

В 1995 г. Комиссия представила Евросовету Сообщение «Модернизировать и улучшить систему социальной защиты в Европейском Союзе» (СОМ (997/102), а в Ниццком договоре 2001 г. статьей 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 г., а уровень занятости женщин до 60%. Уровень занятости трудящихся старшего возраста (от 60 до 64 лет), который сегодня равен 32%, к 2010 г. предполагалось довести до 50%.

Второе направление касалось управления финансированием. Во всех странах пенсии составляют значительную часть бюджетных расходов. На саммите в Барселоне (2002) 15 государств-членов обязались принять меры для того, чтобы сохранить жизнеобеспечение пенсионеров, ликвидировать дефициты пенсионных бюджетов и создать специальные фонды для финансирования пенсионных систем в период 2020–2030 гг., когда из-за демографической ситуации потребуются дополнительные резервы.

Третье направление было 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) были сформулированы 11 задач, которые предстоит 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 совместно с Комитетом по социальной защите и Комитетом по занятости предложения по основным направлениям деятельности, по определению индикаторов и критериев. 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, таких, как здравоохранение, образование, научные исследования, иммиграция.

Глава 3. Строительство единого социального пространства Европейского Союза

3.1. Новые социальные технологии и формирование «социальной коалиции»

Процесс европейской интеграции более чем за 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, т.е. 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, стали иными наполнение и сфера действий социальной политики. 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, т.е. 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 в. 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.

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. Это вполне объяснимо, если учесть, что происходило оформление социальной политики в самостоятельное направление деятельности ЕС, а сфера ее компетенций постоянно расширялась.

Эволюция интеграционных процессов и влияние глобализации в более широком плане ставили новые задачи перед социальной политикой ЕС. Естественно, что они требовали совершенствования механизма исполнительной власти, расширения компетенций соответствующих структур или создания новых, способных конструктивно отвечать на вызовы времени..

Задачи, возлагаемые на Европейский Союз в социальной области, выполняются при помощи разветвленной структуры институтов. Причем каждый из них действует в пределах полномочий, которыми наделен в соответствии с основополагающими договорами: Римский, Маастрихтский, Амстердамский, специальные институциональные дополнения в Ниццкий, наконец, Договор о реформе ЕС, принятый в Лиссабоне взамен несостоявшейся Конституции, наконец, ратифицированный всеми государствами-членами ЕС и вступивший в силу 1 декабря 2009 г.

Реформы и увеличение полномочий институтов ЕС вносят позитивный вклад в развитие социального права. Огромную роль играет эволюция процедур, направленная на упрощение принятия решений.

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. Они определяют представительство социальных сил на коммунитарном уровне.

Важнейшими органами и институтами Европейского Союза, обладающими полномочиями в социальной сфере, являются Европейский совет, Совет ЕС, Европейский парламент, Европейская комиссия, Суд Европейских сообществ, а также Экономический и социальный комитет и Комитет регионов. Каждый из этих институтов не только обладает особыми компетенциями, но и построен, исходя из различных законодательств. Поэтому эти институты независимы друг от друга и неиерархизированы.

Европейский совет является верховной инстанцией Союза, высшим органом его политического руководства. Его статус и назначение определены в учредительных договорах ЕС. Он принимает общие ориентиры, определяющие дальнейшее развитие Евросоюза по всем направлениям его деятельности, в том числе и социальной. Он обладает законодательными правами и полномочиями принимать решения.

Европейский совет состоит из глав государств и (или) правительств государств-членов и председателя Комиссии. Во время сессий их сопровождают министры иностранных дел национальных государств, а председателя Комиссии — член Комиссии, отвечающий за вопросы внешней политики, своего рода министр иностранных дел ЕС. В 2009 г. введен пост постоянного председателя ЕС, избираемого на срок 2,5 года, взамен ротации представителей государств-членов каждые полгода.

При рассмотрении социальных проблем долгое время существовала процедура единогласного принятия решений, что, по мнению специалистов, являлось тормозом и утяжеляло процедуры принятия решений. Не случайно вопрос об упрощении этих процедур поднимался много раз в ходе работы Евросовета. Он был рассмотрен и частично решен в Ницце (декабрь 2000 г.).

Наметившаяся тенденция расширения компетенций европейских институтов и использование разнообразных процедур принятия решений, безусловно, сыграют положительную роль в реализации об-

щей социальной политики ЕС. Так, по новому Договору о реформе квалифицированное большинство стало достаточным для принятия решений еще в 51 области деятельности ЕС. Под его действия подпали ряд областей, тесно связанных с социальной политикой (правовое сотрудничество, образование и пр.).

Упрощение процедур принятия решений сужает сферу применения принципа единогласия и направлено на то, чтобы квалифицированное большинство превратилось в главенствующий принцип принятия решений. Это имеет особое значение, учитывая сильно расширившийся (до 27) состав государств-членов Европейского Союза и разность их национальных интересов. Однако в наиболее чувствительных областях единогласие сохраняется, и в основном это задевает социальную сферу.

Наряду с Европейским советом 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.

С одной стороны, он — 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 министров по социальным вопросам*. При этом ему принадлежит право принимать решения далеко не по всем социальным вопросам. Так, проблемы здравоохранения находятся в компетенции Совета министров по здравоохранению и Совета министров по делам внутреннего рынка.

Европейский парламент участвует в выработке и принятии европейских законов посредством процедур сотрудничества и совместного решения проблем.

Избираемый всеобщим прямым голосованием, он является представительным наднациональным органом Евросоюза. 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 г. состоялись слушания, посвященные будущему Европейской социальной модели, в соответствии с которой строится «социальная Европа», и были обсуждены возможные пути ее реформирования. С докладами «Будущее Европейской социальной модели» выступили глава фракции социалистов Жозе Сильва Пенета и комиссар Европейской комиссии, ответственный за социальную политику, Владимир Шпидла¹.

Подчеркнув значимость реализации Европейской социальной модели (ЕСМ) и перспективы, которые она открывает для граждан ЕС, они отметили необходимость постоянно корректировать ее в соответствии с требованиями времени, подчеркнув, что предлагаемая модель развития вполне способна быть полезной и для других регионов мира, поскольку она нацелена на создание условий для достижения стабильности и высокого качества жизни.

Резолюция Парламента по ЕСМ была принята еще в 2005 году². Однако настало время провести ее очередное реформирование. Базовые предложения по предстоящим реформам ЕСМ были подготовлены специальной международной экспертной группой, состоящей из ученых, парламентариев, представителей коммунитарных институтов и НПО, в частности, профсоюзов.

Европейская комиссия является, пожалуй, самым активным институтом ЕС. Концентрируя в себе исполнительную власть, она наделена правом выступать с законодательными инициативами и осуществлять контрольные функции. Комиссия осуществляет координационные, исполнительские и управленческие функции, исполняет бюджет и руководит реализацией программ действий.

Ее состав назначается правительствами государств-членов на пятилетний срок. Члены Комиссии — комиссары — полностью независимы в выполнении своих обязанностей. Они опираются на целый штат европейских чиновников, работающих в различных директоратах и службах. Это огромная армия, насчитывающая 30 тысяч функционеров.

Комиссия — главный орган исполнительной власти. Многие политики и эксперты считают ее «эмбрионом европейского правительства». Причем ее деятельность порой рассматривается как ведущая к чрезмерной централизации и, следовательно, ограничивающая функционирование национальных структур власти. Такая позиция характерна, например, для Великобритании. Но даже такие приверженцы «общеευропейской миссии» Европейской комиссии, как Германия и Франция, считают, что некоторые моменты в ее деятельности (излишняя бюрократия, случаи коррупции и т.д., что в свое

время привело даже к скандалам и отставкам) мешают дальнейшему развитию интеграции. Они даже порой склоняются к тому, чтобы в определенной степени ограничить prerogatives исполнительной власти в Евросоюзе.

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 ведении членов Комиссии (комиссаров) 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. 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. Именно за такое положение вещей Комиссия неоднократно подвергалась критике, и был принят ряд шагов по упорядочению процессов и процедур управления социальной политикой Сообщества.

Суд Европейских сообществ следит за правильным толкованием юридических актов и применением коммунитарных документов государствами-членами. Он способствует действию права ЕС на территории Евросоюза, широко толкуя тексты договоров и правовых норм ЕС.

Социальная область — поле наиболее широких действий Суда ЕС. Из подсудных вопросов до четверти касаются социальной политики. Деятельность Европейского суда в правовом пространстве — важный элемент механизма реализации европейской социальной политики и применения социального права ЕС.

Экономический и социальный комитет (ЭСК) призван в своих рамках обеспечивать представительство интересов различных категорий и групп общества, адекватное их месту в экономической и социальной жизни. ЭСК состоит из представителей объединений предпринимателей, наемных работников, потребителей, малых и средних предприятий, промышленных и сельскохозяйственных рабочих, научных работников, транспортников, ассоциаций по охране окружающей среды, лиц свободных профессий.

Члены ЭСК назначают Советом сроком на 5 лет. Причем их полномочия могут быть возобновлены. Представительство от стран зависит от их величины и численности населения. Работа организуется по трем группам: представители трудящихся и профсоюзов, предприни-

матели, разнообразные объединения типа экологических и лиц свободных профессий.

Они не связаны никакими обязывающими инструкциями и, действуя в интересах Сообщества, полностью независимы при выполнении своих обязанностей. *Экономический и социальный комитет* — орган консультативный и наделен полномочиями давать Рекомендации и Заключение. В среднем он представляет ежегодно до 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 чисто консультативный статус. Представляемые им заключения не носят обязательного характера. Но практически 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 принятия Хартии основных социальных прав трудящихся Сообщества 1989 г., а в 1999 г. именно он предложил разработать Хартию фундаментальных прав ЕС, которая и была одобрена на саммите в Ницце в декабре 2000 г.

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 первоначального права. Среди них можно назвать *Европейский центр развития профессиональной подготовки (CODEFOR)*, *Фонд улучшения условий жизни и труда и целую сеть комитетов*.

Как уже упоминалось, в ЕС создана целая сеть комитетов. Их можно разделить на три группы.

1. *Комитеты по управлению*, создание которых началось в 1962 г. в рамках проведения общей аграрной политики. С их подачи Совет может заблокировать решения Комиссии.

2. *Комитеты по регламентации*, благодаря которым осуществляется как бы перенос деятельности комитетов по управлению в другие направления коммуитарной политики (общие таможенные пошлины, окружающая среда и пр.). Комитеты по регламентации оказывают на Совет не меньшее влияние, чем управленческие.

3. *Консультативные комитеты.* Результатом их работы являются Заключение, которые они представляют коммунитарным институтам. Заключение не обязательны для исполнения, однако к помощи этих комитетов прибегают европейские институты для обоснования своей деятельности, подготовки досье и для 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 наиболее 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 г. «для улучшения координации политики занятости государств-членов и ее гармонизации с целями Сообщества». Он является трехсторонним органом, включающим представителей Совета, Комиссии и профсоюзов. 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 общеевропейской стратегии занятости, которая была принята в 90-е годы и которой до сих пор руководствуются национальные государства, планируя свою политику создания новых рабочих мест, профессионального переобучения трудящихся и борьбы с безработицей.

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*, *Комитет по вопросам безопасности, гигиены и охраны здоровья трудящихся на рабочем месте*, *Комитет по проблеме равенства прав и возможностей для мужчин и женщин*.

Ниццкий договор 2001 г. установил законодательную основу для учреждения *Комитета по социальной защите*. 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 коммунитарной социальной политики, 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.

Для решения конкретных задач в социальной области, появившихся вследствие изменений, происходящих в обществе, Европейский Союз пользуется такими мощными инструментами, как *Структурные фонды и инициативные программы*. Они имеют четко разработанную структуру и располагают солидными финансовыми возможностями.

Структурные фонды создавались в рамках Сообщества в разные периоды времени, 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 богатый потенциал и практические возможности Структурных фондов и всегда стремились координировать их деятельность. В Договоре о Европейском союзе специально подчеркнута роль Европейского совета в координации и руководстве деятельностью фондов. Так, статья 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, начиная с 70-х годов. Они потребовались в связи с дальнейшим развитием интеграционного процесса в Европе и расширением Сообщества. Принятие в ЕС новых членов, уровень экономического и социального развития которых заметно отличался от средних показателей по Сообществу, вызвало необходимость уделять особое внимание регионам, отстающим в развитии.

Важнейшую часть реформ составляли проблемы упорядочения финансовых вопросов и увеличения объемов финансирования фондов из

бюджета ЕС. Если в 1958–1988 гг. финансовые ресурсы Структурных фондов составили 58,4 млрд экю, то на 2006–2012 гг. было выделено уже более 200 млрд евро. К этому следует добавить еще субсидии по линии Фонда сплочения, бюджет которого составляет 15,2 млрд евро.

В настоящее время расходы на Структурные фонды составляют почти 37% всех расходов ЕС (213 млрд евро).

Однако, несмотря на реформы, деятельность Структурных фондов неоднократно подвергалась весьма справедливой критике за недостаточные гибкость и оперативность при распределении средств и прохождении бюрократических процедур оформления.

Учитывая потребность в расширении деятельности Структурных фондов и введении новых организационных форм, было принято решение об учреждении *Фонда сплочения* (ст. 130d Маастрихтского договора). Это решение было непосредственно связано с проблемой расширения Сообщества, появлением в его рамках разноуровневых партнеров. Фонд сплочения должен был обеспечивать финансовую поддержку проектов, связанных с защитой окружающей среды и развитием трансъевропейских сетей в государствах-членах, где душевой валовой внутренний продукт составляет менее 90% от среднего по Сообществу, а душевой доход — менее 75% и где осуществляются программы, направленные на выполнение условий экономического сбалансирования, обозначенных в статье 104с Договора.

Фондом сплочения в основном пользовались четыре страны: Греция, Испания, Португалия и Ирландия для ликвидации отставания в тех или иных областях экономики и социальной сферы. Его возможности 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 быстро наращивала темпы экономического и социального развития и к настоящему времени превратилась в государство ЕС с наивысшими темпами экономического роста.

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 инфра-

структуры 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 неблагоприятных 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 исключенными из рынка труда.

В целом реформы были направлены на то, чтобы обеспечить стратегический подход к решению приоритетных проблем, стоящих перед Сообществом.

Среди Структурных фондов, работающих в области социальной политики, наиболее заметную роль играет *Европейский социальный фонд*. 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 г. в соответствии со статьей 123 Римского договора о ЕЭС. 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 статьей 124 Договора специальный комитет, состоящий из представителей правительств, профсоюзов и организаций предпринимателей и возглавляемый одним из членов Комиссии, успешно помогал ей. По заявке государства-члена Фонд, действуя в рамках оговоренных правил, имел возможность покрывать 50% средств, выделяемых этим государством или какой-либо структурой, действующей на основании государственных законов, 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. С тех пор его реформирование приобрело перма-

нентный характер, что отражало новые интеграционные тенденции. Европейский социальный фонд был призван стать эффективным инструментом, 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, предлагаемым государствами-членами, а по критериям, устанавливаемым Сообществом. ЕСФ получил также возможность участвовать в финансировании частных предприятий.

ЕСФ неоднократно подвергался критике со стороны коммунитарных институтов, в частности, Европарламента и Суда. Его упрекали в недостаточной адаптации к рынку труда, отсутствии четкой ориентации и т.д. Тем не менее его 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.

Как отмечалось в документах ЕС, вновь создаваемые и реформируемые коммунитарные структуры отражают более согласованный и стратегически обоснованный подход к развитию человеческих ресурсов и способствуют улучшению ситуации на рынке труда. Поэтому ЕСФ вменялось использовать свои ресурсы в соответствии с приоритетами Сообщества.

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 они приспособляются 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, проявлялось стремление строго адресно реализовывать систему выплат.

На своей сессии, посвященной деятельности Структурных фондов (ноябрь 1997 г.), Европарламент принял специальное решение о будущем Европейского социального фонда³. 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 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. Более четверти населения ЕС (26,8%) пользуются помощью программ ЕСФ

Важная роль в решении острых социальных проблем на коммуни-тарном уровне отводится *Инициативным программам Сообщества*. Для их поддержки ежегодно направляется 9% финансовых ресурсов Европейского Союза. Они разрабатываются Комиссией в партнерстве с государствами-членами и ею же управляются. Акцент делается на решении конкретных задач в той или иной области деятельности ЕС и на возможности внесения инноваций в избранную область.

Основные направления деятельности Инициативных программ были изложены в Зеленой книге, подготовленной Комиссией в 1993 году⁴. В настоящее время насчитывается 13 таких программ. Они предусматривают деятельность по следующим конкретным направлениям:

- 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 неблагополучных 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)⁵.

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.

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 их услугами связи и телекоммуникаций).

Некоторые программы ЕС имеют трансграничную направленность, и в сферу их действия вписаны третьи страны. Еще до своего вступления в ЕС возможностями программы международного сотрудничества INTERREG-2 пользовались Польша, Чехия, Болгария, страны Балтии наряду с Марокко и Швейцарией. 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 задействованы в программах с учетом уровня их экономического и социального развития. Так, вне программ ADAPT и EMPLOYMENT остался только Люксембург, а вне программы 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, которая в 2003 г. была переименована в *Программу сотрудничества*, 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). В основном деятельность этих программ касалась областей информации, консультаций, экспертизы. Россия остается по сегодняшний день их крупнейшим бенефициаром (до 40% средств). С 1991 г. на реализацию программы уже 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 г. по инициативе Европейского парламента и «оказывает поддержку в области прав человека, развития гражданского общества и демократии», предоставляя пакет грантов для неправительственных организаций. В России 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.

Действует в России и *Бюро Европейской комиссии по гуманитарной помощи* (ЕЧНО). Начиная с 1992 г., оно по всему миру оказывает помощь миллионам людей, пострадавшим в ходе конфликтов или от стихийных бедствий. На эти цели ежегодно выделяется 600 и более миллионов евро из бюджета Сообщества. 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 ЕСНО населению Чечни и соседних республик Ингушетии и Дагестана с начала 1999 г., 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, касаются образования, профессиональной подготовки, помощи по созданию новых рабочих мест, проблем женщин, инвалидов и социально обездоленных.

Можно выделить три основных направления их 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 — иммигрантов и др.). Особенно интенсифицировалась работа в отношении детей иммигрантов из-за обострения проблемы миграции на территории ЕС.

Большое значение придается также подготовке преподавательского состава, а также 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.

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.

Реализация коммунитарных программ и деятельность Структурных фондов осуществляются под непосредственным руководством институтов Сообщества. Но не всегда они носят общезначимый ха-

рактик и иногда отражают индивидуальные интересы отдельных государств-членов, особенно, если у их представителей есть возможность лоббировать эти интересы в руководящих органах Евросоюза.

Институты Сообщества порой сталкиваются с трудностями, обусловленными несовершенством рабочего механизма. Практическое выделение средств из-за бюрократических процедур регулярно отстает от плана ассигнований. Нецелевые затраты и нарушения наблюдались практически в деятельности каждого из Структурных фондов. Проверки контрольных органов (Европейской комиссии и Палаты аудиторов) показали, что нарушения являются хроническими.

Мировой кризис внес свои коррективы в сложившуюся ситуацию и обострил многие социальные проблемы. Спад экономики, закрытие предприятий, разорение банков, массовые увольнения не способствовали сохранению социальной стабильности, которой так дорожит Европа. Глобальный кризис, серьезно затронувший социальную сферу Евросоюза, заставил его аккумулировать значительные финансовые средства как в уже существующих Структурных фондах, так и новых, специально создаваемых для решения возникающих острых проблем и поддержки населения в кризисные моменты.

С 2007 г. начал свою работу *Европейский фонд преодоления последствий глобализации*. Он помогает пострадавшим от последствий кризиса трудящимся вновь обрести работу. Так на рабочие места смогли вернуться 15 000 наемных работников из 8-ми государств-членов (Финляндии, Франции, Германии, Литвы, Мальты, Португалии, Испании). При этом было затрачено 67 млн евро. Фонд ассигновал 35,16 млн евро в целях поддержки обеспечения занятости в сфере малого бизнеса Италии. Воспользовались его поддержкой рабочие автомобильной промышленности Испании, текстильщики Литвы.

В ЕС принят специальный План восстановления, или «оздоровления», как его иногда называют (Recovery Plan), который координирует и регулирует оказание помощи пострадавшим от кризиса. Продолжаются реформы Структурных фондов, чтобы приспособить их к работе в новых условиях. Через Европейский социальный фонд в период с 2007 по 2013 г. планируется направить на эти цели 18,5 млрд евро. В рамках Плана будет выделено дополнительно 1,92 млрд евро ЕСФ и 8,62 млрд евро новым фондам. Предусматривается удвоение финансовой помощи государствам-членам. В основном она предназначена для поддержки занятости и малого бизнеса. Европейский социальный фонд теперь концентрирует усилия на реализации малых проектов (стоимостью до 50 000 евро).

Однако нередко руководству Евросоюза приходится сталкиваться с тем, что меры, направленные на поддержку пострадавшим предпри-

иятиям и группам населения, затронутым кризисом, осложняют отношения смежду государствами-членами и внутри отдельных стран. У значительной части населения появилось чувство, что европейское строительство не принесло ожидаемых результатов. Непредсказуемые последствия глобализации, сложности европейского интеграционного процесса, расширение рамок Сообщества за счет государств, где стоимость рабочей силы ниже, чем в его первоначальных членах, и обусловленная этим угроза «социального демпинга» подвергли серьезным испытаниям пресловутую социальную стабильность Европейского Союза. Сохранять ее, не обеспечив создание так называемой «социальной коалиции», т.е. готовности всех социальных групп и категорий общества к совместным действиям, не представляется возможным. Между тем столкновения приверженцев «европейского стоительства» и «евроскептиков» стали приобретать все более острый характер.

Зачастую объективно необходимые реформы, в том числе и в социальной сфере, вызывают недовольство населения и провоцируют социальные конфликты. Так, в 2003 г. в Германии реформа «HARTZ IV», в соответствии с которой долговременным безработным, не готовым согласиться на любую предлагаемую им работу, было урезано пособие, вызвала в обществе крайне негативную реакцию и была расценена многими как «дестабилизация» столь превозносимой ранее «рейнской социальной модели». Массовые протесты 2006 г. во Франции против «контракта первого найма» показали, что попытки властей решить проблему занятости молодежи нередко воспринимались как посягательство на социальные права граждан. Прокатившиеся во всей Европе в 2009 г. массовые акции протеста, организованные профсоюзами, показали рост социального недовольства.

Кризисные потрясения, которые продолжает переживать Европа, вносят коррективы во все процессы, происходящие в обществе, и нарушают его поступательное социально-экономическое развитие, которое требует, прежде всего, социальной стабильности, установления баланса сил и интересов отдельных социальных групп и профессиональных категорий, достижения компромиссов и соединения усилий акторов.

Другими словами, только социальная коалиция, спаянная общими интересами, способна мобилизовать активные силы общества для преодоления негативных для него последствий глобализации и глобального кризиса, поразившего мир в начале XXI в.

В кризисных и посткризисных ситуациях, прежде всего, необходимо гарантировать защиту наиболее пострадавших членов общества. Как никогда важны социальное сплочение и солидарность. Но в то же время обостряются взаимные претензии и конфронтации: между ра-

ботающими и безработными, коренными жителями и иммигрантами, молодежью и пожилыми, мужчинами и женщинами. Очевидно, что для выхода из кризисных ситуаций общество нуждается во взаимопонимании и идентичности.

В кризисные моменты и особенно для выхода из них нужны четкая организация общества, его согласованные действия для преодоления факторов, мешающих стабилизации. Таких факторов много. В настоящее время пути выхода из кризиса, как правило, диктуют государства, политические партии, бизнес, держатели капитала. Чаще всего это связано с борьбой за власть и регулирование экономики.

Хочется обратить внимание на возможности в этом плане гражданского общества и на факторы, без учета которых пути развития Европы после кризиса весьма затруднены. Так, явственно проявляют себя межцивилизационный фактор, проникновение на европейский континент мусульманской цивилизации. Оно идет двумя способами: адаптационным и конфронтационным. Это и понятно, ведь увеличение числа иммигрантов и расширение ЕС, появление новых, весьма активных сил определяют не только социальные, но и политические приоритеты. Превратить их из взрывоопасного и дестабилизирующего фактора в фактор, стимулирующий экономическое возрождение, — важная задача. Положительным примером могут служить взаимоотношения и реальное взаимодействие с такой организацией, как Ассоциация мусульман Европы, которая превратилась в организующую силу этой части европейского общества. Большая нагрузка в этом плане ложится на власти всех уровней — от коммунитарного до локального.

Другой фактор — это преемственность поколений, мобилизация экономического и интеллектуального потенциала молодежи. Он особенно важен как для продолжения и сохранения традиций, так и для повышения способности общества к усвоению инноваций. Подготовка молодежи и создание условий для ее профессионального и политического формирования — перспективная задача. Молодому поколению отводится решающая роль в создании инновационной экономики, или, как ее называют в ЕС, «экономики, основанной на знаниях». Ведь она выдвигает новые требования к рабочей силе и формированию человеческого и интеллектуального капитала.

Умение при формировании и реализации социальной политики учитывать все факторы и нюансы, оказывающие влияние на настроения и активность общества, способность мобилизовать его резервы и потенциал в рамках «социальной коалиции» во многом будут способствовать как преодолению последствий глобального кризиса, так и дальнейшему поступательному социально-экономическому развитию.

3.2. Правовая база социального измерения

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.

Деятельность институтов Европейского Союза, направленная на осуществление общей политики по ряду направлений, 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.

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: жизнеобеспечением, социально-трудовыми отношениями, защитой их прав в условиях рыночной экономики — всегда были 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 в.

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 в 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 компетенции руководящих органов Сообщества при разработке и воплощении в жизнь правовых актов, наделенных приоритетной силой и обязательных для применения на национальных территориях. Практика пока-

зывает, 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 статье 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 представителей различных 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, т.е. одобрения или наложения вето на единогласно принимаемый Советом ЕС акт, применяется только тогда, 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 уве-

личению. Это отражает стремление Европейского Союза к упрощению процедур принятия решений его руководящими институтами. Социальная область предоставляет для этого большие возможности. Например, часто применяется процедура совместного решения Совета ЕС и Европарламента (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 ЕС, вместе составляющих свыше 65% населения Союза.

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 ограничивался минимумом социальных положений, необходимых только для реализации интеграционной политики и имеющих целью — избежать тяжелых социальных последствий, связанных с перестройкой соответствующих промышленных отраслей.

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

Ряд исследователей 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 г. включал в себя положение о нормах охраны труда работников этой опасной отрасли и отменял ограничения на доступ к работе в сфере ядерной энергетики по национальному признаку

Договор о ЕЭС также 1957 г. определил общие контуры социальной политики Сообщества, исходя из двух целей: экономическую интеграцию с социальным развитием и нейтрализацию ее негативных социальных последствий (ч. III «Социальная политика»). Европейская комиссия была уполномочена содействовать сотрудничеству государств-членов в вопросах занятости, трудового законодательства, условий труда, организации необходимой профессиональной подготовки, социального обеспечения и прав профсоюзов. Был законодательно закреплён принцип свободного движения рабочей силы внут-

ри Сообщества, запрещена дискриминация по национальному признаку. 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 г. на Парижском саммите, где была предложена первая масштабная программа социальных действий на 1972–1974 гг. и был 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) и Хартии основных социальных прав трудящихся Сообщества (1989). Если первый документ знаменовал собой новый подход к гармонизации национальных законодательств в социальной сфере и приведению их 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. Это имело важное значение в контексте одобрения других документов, составивших правовую основу строительства Единого внутреннего рынка.

В декабре 1989 г. государствами — членами 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 закрепляла 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;
- на 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 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 закреплена 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 г. 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 дру-

гих 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 г. 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 г. 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 социальных программ, в том числе и долгосрочных.

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

Амстердамский саммит, одобрявший Амстердамский договор 1997 г., 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 (пп. 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 сессии Европейского совета в Люксембурге в 1997 г. была разработана Европейская стратегия занятости.

Данная стратегия представляла собой ежегодную программу планирования, изучения и анализа тех стратегий и инструментов, которые были введены государствами-членами ЕС для 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 г. руководители государств-членов ЕС провозгласили амбициозную цель — к 2010 г. 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 г.

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 статьей 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 и Комиссия имеют в этой структуре по два представителя. Подчеркнув, что с помощью Комитета по социальной защите более успешно могут претворяться в жизнь задачи, сформулиро-

ванные в Социальной повестке дня на 2000–2005 гг., Европейская комиссия в заявлении от 22 февраля 2001 г. высказала свою оценку новой структуры, указав, что официальное учреждение Комитета по социальной защите является важным вкладом в европейское сотрудничество на социальном поле. Комитет предоставляет 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 незыблемым.

Ниццкий договор 2001 г. содержит статью 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 обездоленностью и модернизацию систем социальной защиты, а также исключает вопросы финансовых взносов для содействия занятости и созданию рабочих мест, предусмотренные в Маастрихтском договоре 1992 г. и Амстердамском договоре 1997 г.

Принятая же в Ницце Социальная повестка дня отражала приоритетные цели социальной политики ЕС на 2000–2005 гг., а именно: решение проблемы занятости и сокращение безработицы, защита прав трудящихся в условиях меняющейся экономики, гендерное равенство, 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 Ницкого саммита, Евро-

пейская 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 трудовой 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 должны 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, вызовы модернизирующегося общества. Такая Повестка дня на 2005–2010 гг. была подготовлена и принята в Лиссабоне в 2005 г. В ней были определены принципы, стратегия и приоритеты европейской социальной политики на новый отрезок времени.

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 о положении в социальной сфере и принимаемых мерах по решению наиболее острых проблем.

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 г. была одобрена Хартия основных прав Европейского Союза, которая значительно расширила положения Хартии основных прав трудящихся Сообщества 1989 г. 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 г., 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 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. Глава IV касалась проблемы солидарности, закрепляла права трудящихся на доступ к информации и консультациям относительно функционирования и развития их предприятий, на коллективные действия, 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 ее прозрачность, право на судебную и дипломатическую защиту (гл. V). Статья 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. Заменивший конституцию «облегченный» Договор 2007 г. о реформе представляет собой значительно урезанный ее текст. В частности, полностью была изъята часть, содержащая текст Хартии основных прав ЕС, — она перенесена в приложение. Статья 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 форме в силу. Правда, Великобритания и Польша

ша 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 г. 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 г. в Брюсселе, когда он оценивал коммуни-тарное строительство после саммита в Лиссабоне.

Итак, Договор об изменении Договора о Европейском Союзе и Договора об учреждении Европейского сообщества — 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, необходимость 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».

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.

Институты ЕС для регулирования вопросов социальной сферы пошли по пути принятия 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.

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

В частности, нормы вторичного права ЕС определяют понятие «трудящийся» и регулируют:

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

Особняком в числе актов вторичного законодательства стоит Регламент Европарламента и Совета ЕС 647/2005/27 от 13 апреля 2005 г. о применении систем социальной защиты к наемным работникам, лицам свободных профессий и членам их семей, перемещающимся в рамках Сообщества.

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

Начиная с 1992 г. свобода передвижения лиц рассматривается в контексте гражданства Европейского Союза. В соответствии со статьей 17 Договора о ЕС гражданами Европейского Союза автоматически признаются все лица, имеющие гражданство государств-членов. В статье 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 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.

Чтобы объединить нормы, касающиеся свободы передвижения, в единый законодательный акт, была разработана Директива 004/38 «О праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов».

Директива устанавливает:

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

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

Несмотря на то, что многие вопросы трудовых отношений регулируются национальным законодательством, на уровне ЕС принято значительное количество регламентов и директив, касающихся заключения, исполнения, прекращения трудового договора, информирования работников, обеспечения защиты трудовых прав, защиты от произвола и недобросовестности работодателя, от незаконного увольнения. Одним из основных нормативно-правовых актов, относящихся к вопросам заключения трудового договора в ЕС, является Директива 91/53336 от 14 декабря 1991 г. «Об обязательствах работодателя информировать работника об условиях трудового договора или трудовых отношениях».

Обеспечение прав работников *при перемене собственника предприятия* регулируется Директивой Совета ЕС 77/18737 от 14 февраля 1977 г. «О сближении законодательств государств-членов ЕС в области обеспечения прав работников при перемене собственника предприятия, учреждения, части предприятия или учреждения» (дополнена и изменена Директивой 98/5038 от 29 июня 1998 г. Директивой 2001/2339 от 12 марта 2001 г.).

Согласно Директиве 96/7141 от 16 декабря 1996 г. «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 «Викинг» и «Лаваль», 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 во всех 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 переговоров и совместные действия работников для защиты своих интересов (социальные права).

Истцами в деле «Викинг» 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 условия 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 Хельсинкский 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 ее 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 «Викинг» с Суд ЕС поступил преюдициальный запрос по делу «Лаваль». Дело было возбуждено в связи с новым спором между латвийской строительной компанией «Лаваль и партнеры» и профсоюзами Швеции.

Осенью 2004 г. Шведский строительный профсоюз заблокировал доступ строителей латвийской фирмы «Лаваль и партнеры» 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 96171 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 Viking и Laval 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 г. 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 89/39144 от 12 июня 1989 г. «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, т.е. здесь не должны превалировать соображения экономической рентабельности, прибыльности.

Директива содержит базовые положения, касающиеся организации мероприятий по охране и гигиене труда, 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 91/38345 от 25 июня 1991 г. «Об условиях труда работников, заключивших срочный трудовой договор».

Директива ЕС 92/8546 от 19 октября 1992 г. «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 94/3347 от 22 июня 1994 г. «О защите трудящейся молодежи» предусматривает, что государства-члены принимают необходимые меры для запрещения найма на работу детей моложе 15 лет, чтобы занятость подростков в возрасте от 15 до 18 лет строго соответствовала условиям, предписанным 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.

Директива ЕС 93/10448 от 23 февраля 1993 г. «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 продол-

жительность 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 г. 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, о расширении компетенции коммунитарных институтов в этой сфере, попытках выстроить общеевропейскую социальную политику и намерении претворить ее 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 следствиях экономического развития для различных слоев населения, о его безопасности, обеспечении занятости, соблюдении основных прав и свобод. Другими словами, Евросоюз берет на себя новые по своему характеру социальные обязательства, старается выполнять их через новую социальную политику. В результате формировалась современная упреждающая стратегия в социальной области, разработка и проведение в жизнь такой стратегии превратились в одно из приоритетных направлений деятельности Сообщества.

3.3. Социальное партнерство и его основные акторы

Социальное партнерство как старый и испытанный способ сотрудничества является важным инструментом регулирования не только трудовых отношений, но и реализации социальной политики в целом. Оно применяется при решении острых социальных проблем и для рационального использования потенциала составляющих сил общества. Именно с помощью политики социального партнерства 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 интересы партнеров, но и как к возможности соединить эти усилия, сконцентрировать их на задачах, жизненно необходимых обществу для его устойчивого и плодотворного развития. При этом значение придается деятельности социальных партнеров на любом уровне: предприятие, отрасль, государство, наднациональный уровень. Важно четко определить участок работы каждого и долю социальной ответственности, которую несет каждый партнер не только перед теми, чьи интересы он представляет, но и перед обществом в целом.

Социальные партнеры сегодня, обладая разными политическими и финансовыми возможностями, стремятся закрепить свое положение, достигнутые результаты с помощью законодательства. Для достижения такой цели нужен доступ к политической власти. Именно поэтому активные общественные силы стремятся к завоеванию политической власти и к участию во властных структурах, обеспечивая себе поддержку общественного мнения, государственных структур, распространяя влияние на органы исполнительной власти.

В данной ситуации социальные партнеры должны быть способны к разработке путей приобретения власти, ее удержания и использования. Сегодня, как уже отмечалось, правомерно говорить об усилении социально-политического и социально-психологического аспектов социальной политики, как государственной, так и корпоративной, о потенциале социального партнерства как ее наиболее действенного инструмента.

В Европе в свое время политика социального партнерства была инициирована предпринимателями, а профсоюзы, выступавшие традиционно их оппонентами, были вынуждены принять ее как необхо-

димось. Несмотря на очевидные успехи европейской политики социального партнерства, следует признать, что противостояние социальных партнеров не исчезло до сих пор, 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 не сняли полностью вопрос социальной напряженности.

В данном контексте исключительный интерес представляет корпоративная социальная политика, так как на этом поле сливаются интересы четко обозначившихся ранее социальных оппонентов: труда и капитала.

Для создания стабильного, комфортного фона, обеспечения всех аспектов безопасности, в том числе и социальной, необходима консолидация сил, составляющих общество. Это, во-первых, бизнес и финансовые круги (в первую очередь, ТНК), которые вполне справедливо называют «мотором глобализации» и которые обладают материальными и управленческими возможностями для внедрения инноваций. Во-вторых, это государства, обеспечивающие любые процессы законодательно, и, наконец, это гражданское общество, главной задачей которого являются популяризация инновационных идей и максимальное использование их в собственных интересах. Все они могут работать совместно на основании социального контракта, и на каждого из них ложится доля ответственности за будущее.

Сегодня усилия партнеров должны быть направлены, в первую очередь, на решение общезначимых социальных проблем, поддержку и развитие человеческих ресурсов. В этой связи хотелось бы подчеркнуть, что затраты на социальные нужды (а именно эта проблема часто создает конфликтные ситуации в обществе) — это не нагрузка на бюджет, а вклад в будущее, идет ли речь о сфере экономики, образования, здравоохранения, науки. Ведь от реализованных возможностей человеческого капитала зависит то, в чем более всего нуждается любая страна, будь то Россия или государства-члены Европейского Союза, а именно — стабильность общества, его безопасность и прогнозируемое будущее.

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 общества, прежде всего, представителей труда и капитала, достижение ими взаимоприемлемых компромиссов при решении проблем, затрагивающих общие интересы.

При этом позиции партнеров могут не совпадать или даже быть диаметрально противоположными, что способно привести к конфликтам и социальной дестабилизации.

Цель политики социального партнерства — избежать подобных 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 напомнить, что они сориентировались и оценили возможности социального партнерства быстрее, чем 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 партнеров долю ответственности за здоровье и конкурентоспособность экономики.

Процессы интеграции и создание единого внутреннего рынка дали дополнительный импульс развитию и совершенствованию политики социального партнерства.

Флагианы европейской экономики взявшие на вооружение упреждающую стратегию, во многих случаях оказались способны предотвращать назревавшие социальные столкновения. Нарботки в области социальной защиты населения, оформление 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. 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 соци-

альных партнеров в подготовке и реализации социальной политики Сообщества. Для того, чтобы их усилия приводили к наилучшим результатам, необходимо шире использовать потенциал многочисленных добровольных организаций и других представительных объединений, связанных с социальной сферой. Не случайно Комиссия прежде, чем представить свои предложения в области социальной политики, считает обязательным провести 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 г. 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 диалога⁶.

Разработка программ совместных действий позволяет каждому партнеру внести свой вклад в решение возникающих проблем, получать необходимую поддержку или путем соединения усилий противодействовать тем или иным процессам, мешающим достижению поставленных 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 социальным партнерством новые цели и задачи. Традиционные формы социального партнерства оказались во многих отношениях неприемлемыми. Уровень 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. Происходящая в настоящее время в европейском масштабе трансформация индустриального общества в общество новых технологий и знаний неизбежно ставит вопрос о необходимости модернизации социального партнерства. Это нашло отражение в Хартии основных социальных прав трудящихся Сообщества 1989 г. и Хартии фундаментальных прав граждан Европейского Союза 2000 г.

В происходящих в настоящее время во многих странах ЕС трансформациях можно распознать признаки появления социального парт-

нерства постиндустриальной цивилизации. Это проявляется в существенных инновациях как в сфере социального партнерства в целом, так и трудового права в частности, в том числе на наднациональном уровне. В системах социального партнерства на разных уровнях закрепляются такие права трудящихся, как участие в управлении, а также учет интересов не только работников и работодателей, но и потребителей. Кроме того, особое значение придается проблеме социальной ответственности, которая ложится на всех участников этого процесса. Все это связано с новой задачей социального партнерства содействовать конкурентоспособности национальных экономик и европейского экономического пространства в условиях глобализации хозяйственной жизни. Социальное партнерство во все большей мере становится инструментом влияния на все уровни экономики. Это значительно расширяет его традиционно понимаемое назначение. Так, например, трудовое право уже не рассматривается исключительно как право охраны труда, замкнутое на защиту интересов трудящихся и профсоюзов. В социальном партнерстве на современном этапе все большая роль отводится вопросам улучшения качества рабочей силы, внедрению новых форм организации труда и управления производством, увеличению роли профессиональных объединений трудящихся. Причем речь идет о партнерах, работающих на всех уровнях, от локального до наднационального. Повсеместно происходит сокращение авторитарных методов регулирования трудовых отношений за счет интенсивного развития институтов трипартизма, через коллективные договоры, соглашения, социальные кодексы, корпоративные трудовые правила и т.д.

Одной из главных составляющих социальной политики Европейского Союза и наиболее действенным практическим инструментом социального партнерства является *социальный диалог*.

Попытки социальных партнеров прийти к консенсусу на европейском уровне можно было наблюдать еще в 70-е годы. Но тогда согласованным действиям мешали непримиримость позиций и отсутствие адекватных компетенций. Причем это в равной степени касалось институтов Сообщества и профсоюзов. 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 Комиссии Ж. Делор привлек к обсуждению, а затем и к реализации политики Сообщества в этой сфере социальных партнеров. На встрече, которая была проведена в Валь-Дюшесе в 1985 г., 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 г., были определены функции социального диалога, касающиеся консультаций, согласования спорных вопросов и ведения переговоров. Институирование социального диалога через его интеграцию в Договор о ЕС привело к принятию соглашений, которые были закреплены в обязательных для исполнения правовых директивах (об отпуске по уходу за ребенком, о работниках, занятых неполный рабочий день, и др.).

Социальные партнеры получили право присутствовать на регулярных встречах государств-членов как на коммунитарном, так и на национальном уровне, Комиссии, Европейского центрального банка (ЕЦБ). Еще в 1985 г. 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 г. официальными социальными партнерами — UNICE, ETUC и СЕЕР, 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 уровне⁷.

Единый европейский акт определил социальный диалог как «важнейший инструмент, дающий возможность заключать соглашения на уровне Сообщества».

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 Союза⁸.

В Зеленой книге акцент был сделан на развитии социального диалога, который определялся как элемент демократизации Европейско-

го 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. Ведь хотя Договор о ЕС и институировал пространство для коллективных соглашений между социальными партнерами, при реализации их нередко возникают трудности, поскольку в государствах-членах существуют определенные рамки и традиции коллективных переговоров.

Европейская 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, осуществляемых 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, предполагает 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 полноценного участия представительных общественных организаций», отмечалось в Белой книге⁹.

В 2002 г. 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. Цель стратегии кор-

поративной социальной ответственности — достижение взаимодействия между теми, кому приходится совместно работать: предприниматели, наемные работники, потребители, неправительственные организации (НПО). Взаимодействуя с ними, компании как бы «инвестируют в будущее», просчитывая степень допустимых уступок и учитывая при этом необходимость решения не только собственных проблем, но и проблем партнеров. Социальные инвестиции рассматриваются не только как дополнительные расходы и социальные издержки, но как залог последующих успехов в производственной деятельности.

В рамках стратегии корпоративной социальной ответственности интенсифицируется включение представителей трудящихся в управление производством, расширяется их доступ к информации, касающейся деятельности предприятия. Иными словами, стимулируется развитие промышленной демократии.

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 Европейского совета и имел целью развивать диалог, взаимодействие и консультации между тремя сторонами для содействия решению проблемы занятости. Осенью 1995 г. для поддержки деятельности комитета был создан *Европейский центр промышленных отношений* (СОМ (95) 0445). Центр помогал гармонизации производственных отношений в рамках Сообщества, готовя руководителей и обучая представителей организаций трудящихся и предпринимателей.

Начиная с 1985 г. по инициативе Комиссии регулярно созываются встречи участников социального диалога на общеевропейском уровне. Парламент так же, как и Совет, требует от Комиссии регулярного получения информации о ходе социального диалога, о проводимых консультациях и переговорах.

Сотрудничество между социальными партнерами развивается в рамках, определенных Амстердамским договором и другими официальными документами Сообщества. Ими признана и закреплена двойная функция социального диалога: консультации социальных

партнеров на уровне Европейского Союза и осуществление права социальных партнеров на переговоры по поводу соглашений, которые либо приобретают силу закона, либо являются обязательными только для подписавших их сторон.

Таким образом, 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 перед обществом в целом. Перспектива развития социального партнерства связана со строительством гражданского общества, которое способно влиять на государственную политику. 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 происходящие внутри стран и регионов процессов, имеющих место в международной обстановке.

В XXI в., когда речь идет о социальном партнерстве нового уровня, подразумевается использование новых форм сотрудничества представителей бизнеса и наемных работников, осуществляемого при поддержке государства. Причем последнее, нередко выступая в качестве одного из социальных партнеров, выполняет 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 для решения проблем, как экономического, так и по-

литического порядка. Ведь, обеспечение социальной стабильности общества, гармонизация социально-трудовых отношений и координация действий основных акторов общественного развития работают на стабилизацию политического климата и создание условий для устойчивого развития.

Социальное партнерство можно определить как форму общественного компромисса для решения общенациональных проблем, все чаще демонстрирующих тенденцию перехода на наднациональный уровень.

Однако процесс такого перехода наталкивается на трудности, связанные с различиями национальных социальных законодательств, стремлением к изоляционизму в наиболее благополучных 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 упорядочения социальной деятельности представителей предпринимательского корпуса, в первую очередь, транснациональных компаний (ТНК), дополнительные трудности создают изменения на международном рынке труда, приток новых отрядов рабочей силы. В частности, речь идет о широких миграционных потоках, захлестнувших Европу в последние десятилетия. В ЕС поощряются различные формы социального диалога, уже работают ряд структур социального партнерства различного уровня. Так, в приграничных «еврорегионах» созданы специальные структуры, регулирующие контакты в области экономики и движения рабочей силы.

Политика социального партнерства 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 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 г. Европейская комиссия обратилась в Евросовет с предложением принять Директиву о создании Европейских советов по труду на предприятиях и в группах предприятий коммунитарного масштаба в целях информирования и консультаций наемных работников¹⁰.

Эта инициатива Комиссии не означала покушения на принцип субсидиарности, принятый в Сообществе, и не затрагивала внутренние процедуры, принятые в государствах-членах. Они были и остаются предметом законодательства и практики государств-членов при уваже-

нии автономии социальных партнеров. Предложение Комиссии было основано на общей точке зрения, выработанной в ходе социального диалога с участием UNICE, СЕЕР и ЕКП еще в марте 1987 г. 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 Европейский совет в 1994 г. одобрил Директиву о ЕСТ.

Там были сформулированы положения об учреждении Европейских советов по труду и процедурах, в соответствии с которыми на предприятиях общеевропейского масштаба осуществляются консультации и информирование трудящихся¹¹.

Цель Директивы заключалась в том, чтобы улучшить информирование и организовать консультации для работников, занятых на предприятиях коммунитарного 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. В таких компаниях существовал риск, что в силу раздробленности процедур процесс получения информации станет неконтролируемым. С помощью же такой структуры, как ЕСТ, принималась 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 1000 занятых и при наличии по крайней мере двух филиалов (причем в каждом из них должно работать не менее 150 человек) в разных государствах-членах. Она 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, т.е. центром управления производством и представителями трудящихся. В Директиве содержалась оговорка об объеме предоставляемой информации. Так, при соблюдении опре-

деленных условий аппарат управления мог получить разрешение не предоставлять информацию, раскрытие которой нанесло бы серьезный ущерб соответствующим предприятиям.

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. Причем на такие встречи могли 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 говорил тот факт, что на многих предприятиях общеевропейского масштаба Европейские советы по труду стали создаваться еще до его официального появления («Томсон» в 1985 г., «Бюль» в 1988 г., «Фольксваген» в 1990 г. и т.д.).

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;
- формирование 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 не только персонала предприятий, расположенных на территории Европейского Союза, но и в европейской экономической зоне. Причем участники соглашения намеревались 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 Швей-

царии, поскольку предприятия группы присутствовали и в этих странах (142 000 занятых в 41 стране Европы).

Активно участвуют в процессе создания Европейских советов по труду профсоюзы. Так, они выступили инициаторами вынесения этой новой формы социального партнерства на мировой уровень, учитывая положительный опыт, уже 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 их 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 г. и было дано специальное предписание ввести их в действие через 3 года (в 2004 г.), этот процесс продолжал муссироваться и вызывать ожесточенные дискуссии вплоть до последних лет. Возражения высказывали представители Великобритании, Германии, Ирландии, Дании. Явно сопротивлялся окончательному решению вопросу 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.

Подробные документы периодически нуждаются в пересмотре и дополнениях. Однако зачастую при этом приходится преодолевать серьезные препоны, чинимые предпринимателями.

Показательным является пример деятельности ЕСТ на предприятиях «Данон». В 2003 г. в связи с намерением дирекции закрыть ряд филиалов компании (а это грозило потерей 3000–6000 рабочих мест) ЕСТ потребовал независимой экспертизы ситуации, признания недо-

статочными мотивировок дирекции и получил поддержку Европарламента. Более того, Европарламент заявил о намерении вообще в корне пересмотреть Директиву о ЕСТ, принятую в 1994 г., в плане расширения полномочий профсоюзов и осуществил это.

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. Ее общая структура должна отражать появление целого ряда новых факторов, играющих немаловажную роль в политике социального партнерства и реализации социального диалога. Среди них, например, 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 еще при подготовке текста Соглашения о социальной политике, включенного в текст Амстердамского договора. Они были рассчитаны на все европейские (а иногда и национальные) организации, которые проявляют интерес к социальной политике Сообщества. В соответствии со статьей 3 Соглашения Комиссия проводит официальные консультации с европейскими организациями социальных партнеров, которые должны отвечать следующим критериям:

- быть межотраслевыми или связанными с конкретными секторами либо 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 политики социального партнерства на коммунитарном уровне принадлежит организациям социальных партнеров. Комиссия же вносит свой вклад в этот процесс через оказание сбалансированной поддержки сотрудничающим сторонам, через налаживание взаимодействия между ними.

Именно в этих целях Комиссия выступила с предложением об учреждении Европейского учебного центра по трудовым отношениям и приложила немало усилий для организации его работы. Были также поставлены вопросы об оказании финансовой помощи, о создании программы распространения информации и об обеспечении условий для ведения социального диалога на общеевропейском уровне.

Еврокомиссия неоднократно подчеркивала свое намерение содействовать сплочению общества при сохранении принципа субсидиарности и искала новые формы социального партнерства. Примером может служить ее решение от 2006 г. о запуске проекта «Европейского альянса в области социальной ответственности бизнеса». Инициатива формировалась в дискуссиях с социальными партнерами. Но, по мнению руководства ЕС, выведение на первый план социальной ответственности бизнеса (о чем, кстати, свидетельствует и название «Альянса») не случайно. 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 серии социальных и экологических мер, выработанных совместно с организациями гражданского общества.

Следуя положениям Лиссабонской стратегии, когда в 2000 г. прозвучал призыв Европейского совета к социальной ответственности предприятий, а также Зеленой книги о корпоративной социальной ответственности 2001 г., специального Сообщения Еврокомиссии 2002 г., наконец, Решения Евросовета об оказании поддержки предприятиям в развитии их социальной ответственности (март 2005 г.), Форум пред-

ставителей гражданского общества поддержал инициативу создания «Альянса», определив его как «новую форму социального партнерства между всеми заинтересованными сторонами». Комиссия, в свою очередь, заявила, что без такой поддержки считала бы 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» был 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 при этом на Глобальное соглашение о корпоративной социальной ответственности бизнеса, предложенное ООН.

В Сообщении Еврокомиссии от 2006 г. Парламенту, Европейскому совету и Экономическому и социальному комитету (ЭСК) «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 за ее пределами». 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 далеко идущие планы ЕС и надежды, возлагаемые на европейский бизнес, но очевидно одно — проблемы социального партнерства в современном обществе и роль социально-ответственного 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, обнародования результатов их работы, организации обменов опытом на коммунитарном, национальном

и международном уровнях. С помощью таких мероприятий институты Сообщества стремятся активизировать социальных партнеров, расширить круг их деятельности.

* * *

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 до общеевропейского масштаба. 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.

Многие социальные конфликты, наносящие ущерб поступательному развитию экономики — материальной базе социального развития, могут быть предотвращены или улажены с помощью коллективных переговоров. По образному определению Ф. Гарабьоля, руководителя социальных исследований парижского Института политических исследований, «коллективные договоры являются подпоркой свода архитектурного сооружения Европейской социальной модели» («Questions d'Europe». Fondation Robert Schuman. 2005. No 5).

Колдоговорная практика позволяет сбалансировать соотношение сил предпринимателей и наемных работников, обеспечить сохранение каждым из партнеров своих прав и интересов. В отличие от англосаксонских стран, где нормой до сих пор остаются индивидуальные контракты, Европейская социальная модель предусматривает коллективный характер гарантий. Именно через коллективные договоры высокого уровня можно урегулировать негативные социальные последствия вынужденных экономических мер в отдельных отраслях промышленности или регионах.

В социально ориентированной рыночной экономике коллективные договоры обеспечивают реализацию принципа субсидиарности в социальной сфере. Права, гарантированные по коллективному договору, могут быть различными в зависимости от отрасли промышленности или страны. Они в своей основе нацелены на то, чтобы по мере экономического роста и внедрения технического прогресса улучшались условия жизни и труда всех участников производственного процесса, чтобы в изменяющихся условиях сохранялись социальные гарантии. Вместе с тем подобная система делает социально приемлемым неравенство ситуаций.

Поощряя колдоговорную практику на местах и закрепляя наиболее значимые соглашения юридическими актами, руководящие структуры Европейского Союза поддерживают тем самым перенесение ее на общеевропейский уровень и, следовательно, модернизацию самой Европейской социальной модели.

По сути дела, организации предпринимателей и профсоюзы в странах ЕС могут вести переговоры, только опираясь на колдоговорную практику. Данное обстоятельство следует рассматривать как важный показатель политической культуры общества, что, кстати, отличает Европу от США.

Логика современной экономики свидетельствует о том, что заинтересованность в обеспечении эффективности предприятия 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 структура должностных

категорий и квалификационных уровней разрабатывается на уровне всей компании.

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 имеют всеохватывающий характер, распространяются на всех занятых на производстве работников, любых категорий и уровней квалификации — от руководителей до уборщиц. Например, документ одобренный социальными партнерами в химической промышленности Италии, 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. 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 обойти, используя прямой диалог с работниками.

Необходимо учитывать и существенный момент, который получает все более широкое распространение в трудовых отношениях, т.е. то, что современная система распределительных отношений на уровне предприятия отнюдь не сводится только к оплате труда. 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 перехода 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 сейчас получили весьма активную поддержку на национальном и наднациональном уровнях. Европейская комиссия приняла по этому вопросу ряд директив. В частности, в 1997 г. ею был разработан документ «Партнерство в новой организации труда», в котором определенно отражена 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 реше-

ния заинтересованными сторонами, т.е. социальными партнерами на уровне предприятия или компании, но требуются и соответствующие государственно-правовые регламентации. 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 данную проблему. 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 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.

В настоящее время в странах Европейского Союза процесс заключения и действия коллективных договоров основывается на принципах социальной интеграции, сбалансированности интересов социальных партнеров и представляемых ими социально-профессиональных групп, а также активном участии трудящихся в управлении. Речь идет, с одной стороны, о владельцах экономического капитала, с другой — о носителях человеческого капитала. Иными словами, об администрации предприятий и организаций, представляющих интересы трудящихся. Если в ЕС таковыми являются упомянутые ЕСТ, 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, связанную с развитием экономической демократии 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. Они подчеркивают также значимость ориентации на соци-

альный менеджмент, способный воспринимать инновации и знакомый с международным опытом.

Специально выделяется тезис об осуществлении профсоюзами контроля над производственным процессом и участии трудящихся в распределении доходов компании. Это последнее является подлинным новшеством в социально-трудовых отношениях.

Многие крупные компании, которые стремятся адаптироваться в новых условиях и обеспечить конкурентоспособность своих предприятий, начали регулярно публиковать доклады-отчеты по социальной ответственности и планам своего развития, по экологической политике и социальным обязательствам. Если на пороге XXI в. лишь 35% крупных международных компаний публиковали подобные доклады, то сейчас это касается почти половины из них.

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, 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).

Коллективно-договорное регулирование трудовых отношений переживает процесс активной адаптации к новой ситуации, сложившейся в рамках ЕС.

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 в современной Европе на равные возможности: 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, над решением которой 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 организации 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 контроль над их расходованием 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 обществ, 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 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.

* * *

Участие представителей гражданского общества в контроле над деятельностью предприятий, в первую очередь в социальной сфере, необходимо для достижения объективности оценок и достоверности от-

четов. 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.

Впервые термин «социальный аудит» был предложен в 1978 г. Независимым кооперативным центром обучения (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. Саузомба «Инструменты социального аудита».

С помощью социального аудита можно дать оценку деятельности какой-либо организации в текущий период с точки зрения ее социальных перспектив. Постоянно проводимый, он способен отразить картину производственной деятельности 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, разнородная 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 проведения аудита, в разных странах вырабатывается своя методика и применяются различные формы его реализации, зависящие от ситуации на их территории и национальной специфики.

В Европе широкую популярность социальный аудит приобрел в 80-е годы XX в. 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 г. по инициативе этого Фонда был создан британский Институт по социальному и этическому аудиту, целью которого была разработка правил социального аудита и методики 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 г. 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). Опираясь на ее опыт и результаты, разрабатывается методика социального аудита для стран-участниц Северного совета и изыскивается 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, предлагающих желающим свои услуги.

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 результаты аудита 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 (Studieförbundet Näringsliv). Она была создана еще в 1948 г. как ассоциация шведских предпринимателей и претерпела трансформации, особенно относительно целей исследований. SNS заказывает 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 г. была создана организация «Исследование социально-ответственных инвестиций «Аванзи» (Avanzi SRI Research). Она оказывает услуги 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 г. 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 г. 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 социально ответственной 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 вырабатывать 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 оства 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.

Часть II. ЕДИНСТВО В МНОГООБРАЗИИ

Глава 4. ЕСМ: процесс становления и перспективы

4.1. Определение и содержание Европейской социальной модели

Сегодня мы живем в мире, находящемся под воздействием быстрых и широких изменений. Новые социальные реалии проявляются в контексте глобального кризиса, который расползается, захватывая все новые области. Самые актуальные вопросы — как избежать негативных социальных последствий этих процессов? Какая из моделей развития общества окажется наиболее жизнеспособной и действенной? Имеет ли шансы Европа с помощью реализации своей Европейской социальной модели стать одним из полюсов складывающегося многополярного мира? Что такое вообще Европейская социальная модель и способна ли она в условиях глобализации и при наличии национальных различий государств-членов дать достойный ответ на вызовы XXI в.?

В соответствии с Лиссабонской стратегией развития, принятой в начале XXI в., в его первое десятилетие на территории Европейского Союза должна была быть построена экономика, основанная на знаниях, самая конкурентоспособная и динамичная в мире, способная обеспечить поступательный экономический рост, сопровождаемый социальным сплочением. К сожалению, в силу целого ряда

объективных и субъективных причин эта цель достигнута не была. В русле этой деятельности на территории ЕС стимулировалось формирование единых пространств, в том числе и социального. Вслед за экономическим создавались образовательное, научное, информационное. На повестку дня встало построение инновационного пространства, в котором испытывают потребность все индустриально развитые страны. Оно предполагает новое оптимальное соотношение экономического, научно-технического и социального потенциалов современного общества. Все его составляющие должны работать как единый механизм. Но в этой связи следует, прежде всего, ответить на вопросы: какие силы будут реализовывать внедрение инноваций в экономику и общественную жизнь и готово ли общество воспринять эти инновации?

Представляется, что участники европейского интеграционного процесса — социальное государство, социально-ответственный бизнес и гражданское общество могли бы справиться с такой задачей. Во всяком случае, в Европейском Союзе для этого созданы все необходимые предпосылки. Новые технологии и их разумное применение в состоянии помочь социальной политике справиться со своими задачами в меняющейся ситуации. Отсюда особый смысл, который приобретает в нынешних условиях термин «социальные инновации» применительно к ставшей актуальной задаче реформирования в духе времени Европейской социальной модели и построения единого социального пространства. Одно из проявлений социальных инноваций — более высокий уровень социального партнерства, лежащего в основе социальной политики ЕС. Новая ситуация требует совершенствования системы отношений между партнерами и такой организации общества, где были бы четко обозначены задачи каждого и определены методы их взаимодействия. Весьма показательна тенденция соединения социального диалога — главного инструмента политики социального партнерства с диалогом политическим и гражданским.

Но сегодня у государства сузились возможности для формирования и проведения по своим схемам социальной политики. Груз социальных расходов становится непосильным. Все труднее удержать на прежнем уровне качество жизни широких слоев населения. Теперь без помощи бизнеса социальная сфера не может функционировать. Отсюда акцент на социальную ответственность бизнеса. В основе этого понятия лежат не только моральные, но и прагматические соображения, а также стремление сохранить социальную стабильность в обществе. Ведь именно она может обеспечить климат для устойчивого экономического развития, позволит наиболее рационально использо-

вать человеческий капитал, получать максимальные прибыли. Социальная ответственность бизнеса превратилась в инструмент, позволяющий повышать его деловую репутацию, налаживать сбалансированные отношения со всеми партнерами.

Государство, обладающее властными и законодательными полномочиями, в определенной степени регулирует деятельность бизнеса, одновременно юридически обеспечивая его права и интересы общества в целом. Однако — это является новацией — и гражданское общество, участвуя в социально-экономическом развитии, через свои организации претендует на право осуществлять контроль над деятельностью как бизнеса, так и государства. Но в настоящее время ЕС еще не может похвастаться отлаженной системой отношений гражданского общества с государством и бизнес-структурами. Не случайно над этой проблемой не первое десятилетие работают руководящие институты Сообщества, создаются блоки политических партий, солидаризируются неправительственные организации (НПО), прокладывая путь к новым формам социального партнерства.

Совершенствование структуры общества предполагает появление нового типа управления, которое базируется не на диктате и давлении, а на диалоге и взаимодействии. При этом необходимо наличие толерантности и готовности к разумным компромиссам у всех участников: институтов государственной власти, политических партий, профсоюзов, неправительственных объединений, ассоциаций предпринимателей.

Совершенствование Европейской социальной модели в духе времени и ее реализация способны справиться со многими возникающими проблемами. Однако до сих пор как в научных, так и в политических кругах разброс мнений относительно ценности Европейской социальной модели и ее перспективности довольно широк. Об этом свидетельствуют высказывания по этому вопросу ведущих западноевропейских экспертов и политиков.

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 вообще отрицают существование единой европейской модели, утверждая, что либеральная социальная система Великобритании, континентальная или 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 в.?

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, который определил новую стратегию экономического роста и социального развития всего континента в целом. Тогда 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 такой задаче на Стокгольмском саммите 2001 г. была добавлена задача создания благоприятной экологии.

Таким образом, план стратегического развития ЕС опирается на три компонента: экономический рост, социальное сплочение и защита окружающей среды.

В заключительном документе Лиссабонского саммита под названием «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 главной целью экономики, 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 таким образом, получили одобрение всех социальных партнеров и закрепились в совместной декларации. Последующие официальные документы руководящих институтов ЕС (Решения Европарламента, сообщения

Комиссии и др.) подтвердили избранный курс и намерение следовать ему в рамках реализации Европейской социальной модели.

* * *

Итак, важность и 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, которые надлежит принять в области социальной политики, роли и ответственности социальных партнеров, реформ, необходимых для успешного продвижения Европейского Союза по пути социальной интеграции.

Какая роль отводится при этом Европейской социальной модели? Какие модификации станут необходимыми для успешного претворения ее в жизнь? Руководителям ЕС предстоит найти ответы на эти вопросы и предложить пути их решения. Не случайно дискуссии по поводу сути и будущего ЕСМ ведутся в разных странах и на международном уровне. Ежегодно проводятся международные конференции, обсуждающие содержание, перспективы, пути реализации ЕСМ, необходимость ее реформирования в соответствии с вызовами времени. 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 стремлений или концепция. По его мнению, это соединение ценностей, достижений, и только общность их восприятия позволит всем прийти к государству всеобщего благосостояния.

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»¹.

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 взаимопонимании².

Д. Альберс, профессор Бременского университета, руководитель международной экспертной группы ESM-Project, основатель журнала «Социальная Европа», полагает, что Европейская модель развития об-

щества 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 управлении³.

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»⁴.

Зам. директора французского Института экономических и социальных исследований (IRES) К. 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 при участии социальных акторов, воздействуют непосредственно на трансформацию во всех национальных системах». Он определяет ЕСМ как «интеллектуальную конструкцию, которая синтезирует общие креативные черты оригинальных национальных моделей»⁵.

Существуют и более осторожные точки зрения. Так, М. Риччери, генеральный секретарь Итальянского института экономических, политических и социальных исследований (EURISPES), считает: «Европейский опыт построения социальной рыночной экономики показывает, что между различными государствами существуют значительные различия. На мой взгляд, трудно говорить о какой-то универсальной всеобъемлющей европейской модели. Способы, которые находят в разных странах для решения социальных проблем, не похожи друг на друга, и скорее уместно говорить не о единых рецептах, а о поисках синтеза между национальными моделями... В Европе есть общепринятое понимание того, что вопросы экономического развития должны решаться с учетом их социальных последствий. Есть общепризнанный принцип неразрывного рассмотрения экономического и со-

циального развития. Но как нет единства по вопросу о том, какую единую экономическую политику проводить в ЕС, также нет единого мнения и по вопросу о Европейской социальной модели».

По мнению Ф. Гараболья, главы Парижского отделения Европейской народной партии, «социальная модель — это не просто слова» и ее реализация неразрывно связана с продолжением европейского строительства.

Конфедерация европейских профсоюзов (ЕКП) горячо поддерживает ЕСМ, нацеленную на обеспечение экономического развития Европы в сочетании с защитой социальных прав трудящихся. По ее мнению, «именно этот аспект отличает Европу, где за социальным прогрессом после войны последовал экономический рост, от американской модели, когда узкий круг пользуется ее преимуществами в ущерб интересам масс населения».

Однако есть и диаметрально противоположные точки зрения. Например, вице-председатель Еврокомиссии Г. Верхайден в интервью газете «Монд» категорично заявил: «Не существует Европейской социальной модели. У каждой страны свои традиции». Он выступает как бы выразителем позиции «евроскептиков», сторонников национального изоляционизма, опасющихся потерять хотя бы часть своего суверенитета в ходе европейского строительства.

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»⁶.

Выступая 14 февраля 2008 г. на парламентских слушаниях, посвященных реформированию Европейской социальной модели, В. Шпидла назвал ее «богатством для Европейского Союза и его граждан», «фактором равновесия на службе европейцам» и призвал «сделать все для защиты, усиления и реализации ЕСМ».

* * *

Для уяснения сути ЕСМ и ее перспектив на будущее в 2005 г. была создана и активно работает международная экспертная группа (ESM-

Project). Плодом ее работы явился документ, получивший название «Платформа предложений по реформе Европейской социальной модели»⁷.

В нем сформулированы принципы, на которые опирается Европейская социальная модель. К четырем ранее упоминавшимся (социальная справедливость и солидарность, экономический прогресс, охрана окружающей среды, 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»⁸.

Правда, авторы признаются, что еще неясны пути и инструменты реализации ЕСМ. В качестве необходимого условия называется строительство качественно новой системы отношений между государством, рынком и гражданским обществом, т.е. 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 мостов между социальным, политическим и гражданским диалогом». Децентрализация процесса, т.е. 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 прове-

сти 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 являются 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, предлагается использовать опыт создания Еврзоны, как это сделали финансисты, и постепенно расширять социальное пространство за счет государств, соответствующих критериям, определенным индикаторами. Кстати, для формирования общеевропейского социального пространства, по мнению авторов Платформы, 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, реализация Европейской социальной модели предполагают необходимость поддержки их специальными финансовыми ресурсами, их особое место в европейском бюджете. Это подразумевает возложение новых функций на Европейский центральный банк. В настоящее время основная роль в финансирова-

нии социальной сферы принадлежит национальным бюджетам. Именно поэтому необходимы реформы, которые позволят ЕСМ отвечать на вызовы времени через специальные организационные структуры, создаваемые на разных уровнях — от локального до глобального.

Может быть, 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».

«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»⁹.

Причем 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.

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.

Исторические и культурные традиции европейских государств, их экономические достижения сделали возможной разработку Европейской социальной модели в ее теперешнем виде. Именно она 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. До сих пор она постоянно совершенствуется и дополняется, отражая изменения, происходящие в обществе

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 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 социально-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 реального 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, даже 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, т.е. с гораздо более широкой сферой, чем просто решение проблем социальной политики и защита социальных прав населения. Такой подход вполне соответствует как реалиям сегодняшнего дня, так и 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.

Задача построения единого социального пространства, комфортного для всех, на территории Европейского Союза еще не решена, хотя шаги к формированию «Европы граждан» делаются. Достаточно перечислить такие меры, как свобода пересечения национальных границ в рамках Сообщества, выбора места работы или учебы, взаимное признание дипломов, введение европейского гражданства и единой европейской карты здравоохранения. Определенную роль играет присоединение ряда государств к зоне евро. Уже сегодня население получило возможность пользоваться преимуществами европейского информационного и образовательного пространства, программами со-

циальных инвестиций. Все это размывает национальные границы и укрепляет то, что принято называть европейской идентичностью.

Европейская идентичность во многом зависит от социального измерения, и правомерно даже утверждать, что она создается вокруг так называемого «социального стрежня». Именно поэтому Европа и является совершенно особым цивилизационным центром, носителем качеств, которые присущи именно этому континенту.

Имея ориентиром Европейскую модель, руководящие институты Европейского Союза стремятся работать над ее реализацией и совершенствованием.

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 финансово-экономического кризиса, расширения за счет двенадцати новых государств-членов, где стоимость рабочей силы была заметно ниже, чем в странах «старой Европы», из-за явственной угрозы «социального демпинга» в этой связи, последствий глобального финансово-экономического кризиса и ряда других факторов.

На повестку дня встал вопрос: способна ли Европейская социальная модель обеспечивать социальный прогресс и способствовать сохранению европейской идентичности в XXI в. 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 г. Участники его пришли к выводу, что растущий скептицизм может нанести ЕСМ серьезный ущерб. Однако необходимость продолжать заданный курс не была подвергнута сомнению, как и само существование этой «оригинальной и зарекомендовавшей себя модели»¹⁰.

Интересно, что имевший место двумя годами ранее 10-й съезд Европейской конфедерации профсоюзов (ЕКП) также заявил о готов-

ности 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 наряду с поступательным экономическим ростом постоянное улучшение условий жизни граждан. Реализация ЕСМ предполагает полную занятость, создание качественных рабочих мест, равенство шансов, социальную защиту для каждого¹¹.

Таким образом, позиции традиционно находящиеся в оппозиции социальным партнерам показывают, что Европейская социальная модель по-прежнему имеет поддержку в различных слоях европейского общества.

Учитывая сложившуюся ситуацию и потребность в дальнейшем развитии интеграционного процесса, Европейский парламент 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 г. была принята подробная и четко сформулированная Резолюция. Она явилась важным политическим документом, целью которого было изложение позиции Европейского Союза относительно места ЕСМ в интеграционном процессе. 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.

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. 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 соответствует 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 инно-

вации, появление новых форм бедности и расслоения общества, обострившаяся проблема мигрантов.

В 2009 г. в Европарламенте прошли специальные слушания, посвященные реформированию Европейской социальной модели. Парламент отметил, что реформы ЕСМ 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 стержнем 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, строго контролировать их наличие.

Таким образом, Европейская социальная модель перемещается в центр внимания Сообщества, хотя путь, который ей предстоит пройти, еще во многом неясен. Дело ее модернизации связано 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, строительства «Европы граждан». Широкие дискуссии по поводу будущего Европейской социальной модели, множество предлагаемых вариантов по этому поводу характерны для сегодняшней Европы.

4.2. Роль социального государства в развитии общества

Проблемы социально-политического развития всегда были краеугольным камнем широких общественных реформ и революций. Опыт истории показывает, что государства и общественные системы, использовавшие социальные модели, недооценивающие значение ре-

шения проблем социальной солидарности и сплоченности и достижения на этой основе личного и общественного благосостояния, не способные обеспечить социально справедливое распределение ресурсов, в конечном счете обречены на провал.

Диаметрально противоположный пример дал шестидесятилетний опыт классических западноевропейских социальных государств, ставший одним из важнейших факторов формирования современной Европейской социальной модели. Само по себе социальное государство, будучи государством нового типа, складывалось в результате широкого исторического компромисса разнонаправленных социальных и политических сил западноевропейских обществ. Оно формировалось на конвергентной основе, на осознании объективных совместных интересов контрагентов социального противоборства и необходимости их дальнейшего расширения с помощью инициативной, взаимообусловленной с экономической эффективностью и политической стабильностью социальной политики. Эволюция государств всеобщего благоденствия убедительно показала, что активная, учитывающая интересы всех слоев населения социальная политика все более определяет позитивное поступательное развитие политических отношений; темпы, характер и эффективность социально-экономических процессов, являясь надежным стабилизатором общественного развития.

Несмотря на многочисленные институциональные различия западноевропейских классических социальных государств, общего в них больше, чем особенного, хотя в иных обстоятельствах значение различий может возрастать.

Германский специалист по европейской социальной политике Л.Витте справедливо отмечал, что это общее заключается и в глубоком осознании взаимообусловленности поступательного развития социальных и экономических отношений и поддержания политической стабильности, что изначально было основой становления социального государства, а теперь стало стержнем европейской социальной модели. Очевидно, что несмотря на растущую институциональную дифференциацию европейских социальных государств, существует нечто общее — осознание того, что социальная справедливость и социальное выравнивание могут пойти на пользу экономическому развитию, что они не являются чисто затратным фактором. И, наоборот, экономическое развитие должно идти на пользу социальному выравниванию. Диалектика взаимоотношений социального и экономического определяет главное отличие европейской социальной модели «от социальных режимов других промышленно развитых стран и заключается в том, что социальная сплоченность рассматривается в качестве при-

оритетной цели. Соответственно, мерилом политики ЕС должно быть то, насколько она укрепляет или ослабляет эту сплоченность»¹². Эта точка зрения нашла свое подтверждение в подготовленном по заказу Совета Европы докладе, сделанном М. Дэли, профессором социологии Белфастского Королевского университета. В нем подчеркивается, что социальные программы в рамках европейской социальной модели «имели целью не только благосостояние отдельных граждан, но и формирование политического сообщества и чувства принадлежности к некоей общности людей»¹³. В итоге «европейская модель позволила придти к социальной сплоченности и солидарности, а затем поддерживать их на должном уровне»¹⁴.

Несмотря на то, что в становлении западноевропейских классических социальных государств, обеспечивших формирование европейской социальной модели, есть немало общего, нельзя абстрагироваться и от важных особенностей в их развитии, вытекающих из пройденного исторического пути. В этой связи заслуживает внимания, в частности, заключение, сделанное российским обществоведом В.Л. Иноземцевым: «Можно сравнивать преимущества и недостатки европейской и американской социально-экономических моделей, но не видеть их отличия невозможно. Сегодня, полагаем мы, любой анализ, не принимающий во внимание *приверженности европейцев соблюдению важнейших этических принципов — таких как принципы равенства, взаимного уважения, приоритета развития личности над достижением сугубо материальных результатов*, не способен дать точного представления о сущности современного европейского общества»¹⁵. Вряд ли можно подвергать сомнению роль государства в создании данной реальности.

Очевидно, что для правильной оценки роли государства в становлении и функционировании европейской социальной модели чрезвычайно важно помнить о том, что государство как никакой другой институт современного общества обладает широкими возможностями для поддержки определенных ценностей и концепций и утверждения их в практической политике. Вместе с тем не вызывает сомнения, что основные теоретические положения, постепенно ставшие в центр идеологии социального государства и европейской социальной модели, вызревали в течение веков. Они пережили, если говорить о послевоенной истории, времена как практически всеобщего одобрения со стороны основных социальных и политических сил западноевропейских обществ, так и в последние тридцать с лишним лет нарастающую острую критику. В этой связи встает вопрос о перспективах социального государства, о его возможностях, учитывая груз возникающих новых про-

блем, и в дальнейшем оказывать преобладающее влияние на эволюцию Европейской социальной модели.

* * *

Европейская социальная модель в ее современном виде стала складываться в эпоху перехода Западной Европы к раннебуржуазному обществу, когда здесь существовали и абсолютистские и молодые капиталистические государства.

Весомые камни в фундамент строительства идейной основы новой европейской социальной модели положили деятели Просвещения. Одним из них стала идея рассмотрения государства как формы общественного договора между всеми его гражданами. Новые социально-политические воззрения развивались в западноевропейском Просвещении во многом и под эгидой теории естественных прав, реализации лозунга «братство». В целом в общей концепции, развитой французским Просвещением, совмещаются вытекающие из естественных прав человека и гражданина необходимость защиты этих прав от государства и требование активной политики государства в социальной области.

В условиях раннего капитализма дискуссия по теоретическим проблемам социальной политики велась в основном в рамках буржуазной классической политэкономии. Наибольший позитивный вклад в развитие социально-политических идей в классической буржуазной политэкономии внес классик рыночной экономики А. Смит. В своем «Исследовании о природе и причинах богатства народов» он недвусмысленно подчеркнул: «Продукт труда составляет естественное вознаграждение за труд, или его заработную плату»¹⁶, а социальное право на зарплату является одним из основных естественных прав человека, и из этого может быть сделан только один вывод: социальная деятельность государства не только возможна, ибо она не противоречит принципам рыночной экономики, но и необходима, ибо защита основных прав человека относится к главным принципам Европейской социальной модели.

Английская классическая буржуазная политэкономия заложила немало камней в строительство теоретического фундамента социального государства. Не оставалась в стороне и социальная философия. В частности Л. фон Штейн дал на удивление емкую и современную дефиницию социального государства. Он писал, что государство «обязано всей своей властью содействовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, так как в конечном итоге развитие одного является условием, но одновременно и последствием

развития другого: именно в этом смысле мы говорим об общественном или социальном государстве»¹⁷.

Весьма специфическую и противоречивую роль в развитии комплекса идей о социальной роли государства в рассматриваемый период сыграли основоположники марксизма, выступая одновременно и как созидающая, и как ретроградно-доктринерская сила. Двойственность социально-политических воззрений классиков марксизма с неизбежностью вытекала из их противоречивого отношения как лидеров революционного крыла рабочего движения к социал-реформизму. Искренне сочувствуя эксплуатируемому классу, они не могли не признать значение борьбы рабочего класса за демократические преобразования и улучшение его социально-экономического положения. Но если, по их мнению, социальная деятельность господствующего класса отвлекала массы трудящихся от социалистической революции и установления диктатуры пролетариата, то они использовали всю мощь своих критических талантов, чтобы заклеить и разоблачить такую деятельность и ее идейных вдохновителей — социальных реформаторов различных мастей.

Из сказанного ясно, что любая мысль о социальном государстве должна была неизбежно, решительно и бесповоротно отвергаться классиками марксизма из леводоктринерских соображений. Типичный образец — следующее высказывание Ф. Энгельса: «Современное государство, какова ни была его форма, есть по самой своей сути капиталистическая машина, государство капиталистов, идеальный совокупный капиталист. Чем больше производительных сил возьмет оно в свою собственность, тем полнее будет его превращение в совокупного капиталиста и тем большее число граждан будет оно эксплуатировать»¹⁸. В конечном итоге историческая практика стала главным арбитром в решении вопроса о состоятельности различных течений мысли по поводу социального государства и социальной модели европейского общества.

Прорыв в социально-политической практике произошел в Германии. В 1883–1884 гг. здесь принимаются законы о страховании от несчастных случаев и по болезни, а в 1889 г. его дополняет еще один важнейший закон о введении пенсий по старости и инвалидности. Законы предусматривали систему финансирования, которая действует в стране по сей день и основывается на взносах из трех источников: наемные работники, предприниматели и субсидии государства. Обязательность страхования и государственные гарантии стали качественными нововведениями на долгом пути к современной европейской социальной модели, в которой особая роль принадлежит государству.

До Первой мировой войны был сломан и еще один стереотип социально-экономического мышления, препятствовавший становлению предпосылок социального государства. В Англии в бюджет кабинета, где министром финансов был либерал Д. Ллойд-Джордж, на 1909–1910 г. была заложена идея прогрессивного налогообложения, что противоречило расхожему тогда мнению, что равенство при налогообложении предполагает пропорциональность¹⁹.

Параллельно не менее существенные сдвиги происходили и в идейно-теоретической области. В Германии, в частности, в последние десятилетия XIX в. «государственные социалисты» разрабатывали концепцию «смешанной экономики», возникающей вследствие активного государственного вмешательства в социально-экономические процессы. Идеи о необходимости и возможности демократизации существовавшего тогда государства с целью превращения его в инструмент решения социально-экономических проблем в интересах большинства населения витают в воздухе.

Создание мировоззренческих и институциональных предпосылок современного социального государства в период от бисмарковских реформ 80-х годов XIX столетия до 1914 г. было прервано Первой мировой войной. Однако эти усилия не пропали даром. Первая мировая война выступила катализатором не только революционных, но и социал-реформистских процессов. В условиях мобилизационной военной экономики разрушались праводоктринерские догмы о невозможности государственного вмешательства в функционирование рынка труда. Именно государство обеспечивало мобилизацию трудовых ресурсов. В условиях дефицита мужской рабочей силы оно предприняло немало усилий для вовлечения в производство женщин. С этой целью государство организовывало детские сады, ясли и другие учреждения социальной сферы. Именно в годы войны наиболее отчетливо проявлялась необходимость диспропорционального налогообложения.

После завершения войны складывался психологически благоприятный климат для дальнейшего развития идей социального государства и новой европейской социальной модели, а также позитивного их восприятия все более широкими кругами населения. Так, в своем выступлении перед Национальным собранием Германии в декабре 1919 г. министр финансов М. Эрцбергер заявил, что правительство средствами финансовой и налоговой политики будет стремиться к созданию «социального государства будущего». Именно оно находится ныне в центре противоборства политических мировоззрений²⁰. Такое выступление находилось в полном соответствии с принятой в том же году Веймарской конституцией.

Великая депрессия повлияла на становление социального государства весьма неоднозначно. Кое-где произошел откат деятельности в социальной сфере, в других странах движение вперед остановилось, в некоторых (Великобритания) замедлилось, но в США и Скандинавских странах был дан импульс для ускоренного развития событий в социальной области. В условиях Великой депрессии взгляды многих западных обществоведов обратились к советскому опыту, в частности, к планированию народного хозяйства, что еще недавно считалось образцом недопустимого государственного интервенционизма. Так, близкие к администрации Ф. Рузвельта экономисты Г. Хилл и Р. Тагвелл пришли к следующему выводу: «Чтобы действовать в общественных интересах, мы должны планировать в национальных масштабах». Они же указали источник этой идеи: «В течение многих лет техническая задача разрабатываемых планов регулирования наших сложных экономических проблем была слишком трудна для осуществления. Но сегодня мы знаем, что это более не так, потому что Россия показала реальность планирования»²¹.

* * *

Вторая мировая война ускорила позитивное восприятие идей о необходимости глубоких социальных перемен не только левыми и центристскими, но и консервативными кругами.

Тенденция к созданию социальных государств уже за 10–15 лет после войны оказалась стабильной в большинстве западноевропейских стран, отражением чего стала так называемая «реформа реформизма» в социал-демократическом движении. Основанные на достижениях политической, экономической и всей общественной науки, социальном и демократическом компромиссе и возникшей на их основе новой политической культуры социальные государства подвели итог первого этапа формирования новой Европейской социальной модели в различных странах в разные сроки, но в течение 50-х годов.

В целом конец 50-х и 60-е годы можно считать уникальным периодом в истории человечества. Это было время социального оптимизма. Возникло ощущение возможностей безграничного роста общественного пирога.

Отражением подобных событий и настроений стал быстрый рост социальных программ в развитых в экономическом отношении странах, создание более широких систем социальной защиты, бурное развитие науки, образования, здравоохранения.

Однако радужные надежды стали постепенно гаснуть. Постепенно и над безоблачным развитием Европейской социальной модели начинают стучаться облака.

На Западе приходит осознание того, что НТР не только полностью не решает старые проблемы, но создает и немало новых. Это отмечается в трудах таких идеологов постиндустриализма, как Д. Гэлбрайт, А. Турен, Д. Белл и др. В работах Римского клуба ставится под сомнение благосостояние как цель. Поднялась первая волна критики Европейской социальной модели. Ее отличительная особенность состояла в том, что на авансцену выдвигаются политологические, социологические, даже мировоззренческие мотивы, а фискально-экономические аргументы пока находятся на заднем плане. В частности, представители леворадикального студенческого движения того времени — «новые левые» — акцентировали внимание на необходимости достижения «качества жизни», что нередко противопоставлялось ими целям социальной политики современного государства. По их мнению, средства государства должны переключаться на удовлетворение постиндустриальных потребностей.

В работах многих весьма популярных в то время социологов (И. Иллиг, Р. Хантфорд, Х. Шельски и др.) проводилась мысль об опасности и недопустимости чрезмерного государственного вмешательства, подчиняющего простого человека все возрастающему контролю бюрократии, превращающего его в пассивного клиента государства. Вместе с тем возможности эффективного контроля над социальными процессами в обществе в условиях усложнения и дифференциации общественных структур сокращаются, что создает предпосылки для авторитарного перерождения.

На смену деидеологизации дискуссии о новой Европейской социальной модели 50–60-х годов пришла известная идеологизация противоборства, в результате чего реанимировались аргументы еще бисмарковских времен. Так, британские исследователи Ф. Ли и К. Рейбан, имея в виду социальное государство, пришли к выводу, что идеология, лежащая в его основе, «...обща, фрагментарна и зачастую противоречива. Она состоит из элементов, относящихся к различным традициям, так как пытается поддержать консенсус в глубоко расслоенном обществе»²². Тем не менее рассматриваемый период существования западноевропейского социального государства характеризовался его дальнейшим расширением и выходом на качественно иной уровень. Социальные государства во все возрастающей мере начинают исповедовать принцип универсализма «государства благосостояния». Если ранее государство гарантировало всем только минимальный уровень

жизни, то в эти годы проложила себе дорогу идея об ответственности государства за обеспечение всем оптимального уровня жизни. Этап расширения сферы деятельности социального государства продолжился до середины 70-х годов. В это время шел в основном экстенсивный, в отличие от предыдущего, рост систем социальной защиты, непрерывно шло расширение круга лиц, имеющих право пользоваться плодами государственной социальной политики. С конца 50-х годов государственное социальное обеспечение все шире распространяется за пределы мира наемного труда: на представителей свободных профессий, мелких предпринимателей, ремесленников, фермеров, возможности индивидуального самообеспечения которых сокращаются.

В те же годы все больше пробивает себе дорогу принцип индексации социальных пособий и пенсий в соответствии с ростом стоимости жизни. Значительно увеличивается доля государства в финансировании социального обеспечения. В Италии она выросла с 6,9% в 1958 г. до 26,2% в 1965 г.; во Франции за период 1958–1962 гг. — с 9,6 до 20,8%; в ФРГ — с 19,2% в 1958 г. до 28,6% в 1965 г.; в Нидерландах за 1958–1962 г. с 7,7 до 15,8%²³. В целом в период с 1960 по 1975 г. объем расходов по социальным программам в западноевропейских странах увеличился с 15 до 27% общих расходов государства²⁴.

* * *

Начавшийся процесс размывания имевшегося консенсуса по проблемам новой Европейской социальной модели заметно ускорился в связи с последствиями кризиса 1973–1975 гг., «нефтяным шоком», повлиявшим на отчетливое осознание того, что надежды на автоматический рост общественного пирога следует оставить в прошлом. В критике социального государства на передний план вышли фискально-экономические соображения. Отмечалось, что отдача социальной инфраструктуры относительно ее ресурсного обеспечения слишком мала, а качество услуг недостаточно высоко. Так, сфера образования в ограниченной мере учитывает потребности общества, производит слишком много специалистов, которых трудно обеспечить работой, в то же время допуская дефицит кадров по необходимым специальностям. Проявляющий тенденцию к разбуханию бюрократический аппарат поглощает слишком большую долю выделяемых финансов. Нередки случаи, когда ассигнования на социальные нужды тратятся не по назначению. Все это указывало на наличие кризисных тенденций в развитии социального государства. Они усугублялись и пересмотром лежащих прежде в основе становления социального государства части

оптимистических социально-философских концепций. В этих условиях неоконсерватизм, впитавший в себя идеи старого консерватизма, либерализма и некоторых современных теорий, получил новый импульс для своего развития.

Неоконсерваторы начали интенсивную атаку против «переоценки возможностей» государственного регулирования в социально-экономической области, отсутствия здорового прагматизма в действиях приверженцев социального государства. В росте его расходов неоконсерваторы видели причины возникновения «эры бюджетных дефицитов».

Но целью неоконсерваторов была отнюдь не ликвидация социального государства, простой возврат к прошлому. Главная задача, по их мнению, состояла в том, чтобы не допустить опережающего роста социальных расходов государства, учитывая наличие других, ставших первоочередными проблем. Решение этой задачи осложнялось ввиду склонности социальных расходов к инерционному росту на основе твердой правовой базы социальной политики, неблагоприятных для ее торможения демографических факторов и т.п. Поэтому для нейтрализации действия инерционного фактора одного замораживания доли социальных расходов было недостаточно. Необходимо было, по мнению неоконсерваторов, добиваться ее сокращения.

В этой связи на повестку дня была выдвинута проблема «границ социального государства». Однако такая постановка вопроса всегда находили резкую отповедь в рядах защитников новой европейской социальной модели, в частности, в рядах социал-демократии. Так, Г. Эренберг, в то время министр труда ФРГ, отмечал весьма актуальные и для нынешнего времени обстоятельства: «Невозможно и неразумно устанавливать абстрактные границы для государственной деятельности, так как новые условия общественного развития и их социальные последствия, изменяющие представления об общественных ценностях и материальных возможностях, приводят к тому, что «разные ответы правильны в разное время». Поэтому всякая попытка установить границы социального государства — это произвол и неполитическое действие»²⁵.

Принципы социального государства, по мнению Г.Эренберга, не означают наказания прилежных и поощрения ленивых, как это твердят его критики. Напротив, они означают обязательство политики установить такой государственный и общественный порядок, который:

- обеспечивает всем равные возможности развития в соответствии с индивидуальными склонностями, способностями и заботится о материальном, а не просто о формальном равенстве шансов;

- ограничивает власть распоряжения людей над людьми до функционально необходимого уровня и таким образом обеспечивает максимум индивидуальной и общественной свободы;
- постоянно корректирует распределение растущих доходов и привилегий, обеспечивая тем самым большую справедливость;
- дает каждому защиту и помощь, где этого требует справедливость или недостаточная способность к самопомощи, и тем самым осуществляет солидарность.

«Понимаемая подобным образом задача социального государства не имеет границ. Она по большей части вообще является легитимационной основой и главной задачей политики как таковой. Соответственно не “границы”, а расширение и дальнейшее развитие социального государства является темой будущего», — делает заключение Г. Эренберг²⁶. Стоит заметить, что его аргументация выиграла бы, если бы речь шла и о решаемых с помощью социальной политики экономических задачах.

В рассматриваемый период известный отклик имел и другой, весьма близкий по своему содержанию вышеуказанному, аспект критики европейской модели социального пражития, нашедший свое отражение в расширенном обсуждении проблематики «социального общества». Неоконсерваторы в пору своего наибольшего влияния выступили за следующую формулу социальной защиты: расширенная солидарность снизу плюс та государственная помощь, которая не может быть оказана на другом уровне, т.е. упор должен быть сделан на взаимопомощь. При этом возможности самопомощи государство должно приумножать с помощью налоговых стимулов, а также другого содействия местным центрам оказания помощи. В некоторых странах все большее распространение получал вывод, что государство не должно быть монополистом в решении социальных проблем, предоставление социальных услуг может и должно быть диверсифицировано по их источникам, желателен приближение места решения социальных проблем к конкретному человеку.

Левые же силы, по достоинству оценив рациональное зерно этой критики, предлагали свою формулу «социального общества»: государственная помощь плюс ассоциативная солидарность, в рамках которой при другой расстановке акцентов также предполагалось расширение участия граждан в планировании и реализации социальных услуг на местном уровне. Принципиальная разница заключалась в том, что левая формула предполагала привлечение частных сил и средств лишь дополнением к государственной социальной политике, но ни в коем случае не ее заменой, что совершенно нереалистично.

При общей оценке значения натиска неоконсервативной волны на социальные устои западноевропейского общества представляется весьма значительной мысль политолога К.С. Гаджиева, в которой содержится предостережение от излишней торопливости в оценках происходящего в социально-политической сфере: «...Убеждение относительно того, что “государство благосостояния” достигло допустимых пределов, высказывалось почти на каждом этапе его развития. Причем фундаментальные противоречия в подходе к “государству благосостояния” обнаруживались как в периоды процветания, так и в периоды экономического кризиса. Продолжающиеся и поныне разногласия по данному вопросу представляют собой результат глубоко укоренившихся конфликтов интересов и ценностей, а не просто реакцию на циклические экономические трудности»²⁷.

Если сравнивать социальную ситуацию нового века с периодом середины 70–80-х годов прошлого века, то нужно помнить, что многие, в том числе и специалисты, характеризовали ее с искренним убеждением как «социальный реванш». Тем не менее это было явно преувеличенной и поспешной оценкой. Неоконсерватизм этого периода был в своей основе здоровой, хотя, возможно, и преувеличенной реакцией организма западноевропейского общества на чрезвычайные обстоятельства, сложившиеся в связи с кризисами середины 70-х и начала 80-х годов. Осознание необходимости создания новой технологической и технической базы производства, отрезвление после социальной эйфории 60-х годов были оправданны. Особым, кризисным обстоятельствам развития ситуации в конкретный исторический отрезок времени, возможно, наилучшим образом соответствовала конструктивная критика существовавшей Европейской социальной модели, вызывавшая сжатие волны, консолидацию социального государства. Нормальному же ходу событий — столь же обыденная деятельность социального государства, при котором идет его дальнейшее расширение.

Особенность неоконсерватизма как течения социально-политической мысли заключалась в непризнании идеальности политических институтов и решений на все времена. Его прагматизм требовал привязывания их к конкретной ситуации. Естественно, отношение сторонников данной концепции к государственному регулированию, социальному государству, а также их критика этих понятий, не могли быть одинаковыми при реализации требующих больших затрат нововведений и в условиях, когда технологическая перестройка уже приносит свои плоды в виде большой массы новых товаров, которым требуется соответствующий емкий потребительский рынок. В известном

смысле можно говорить, что в самом расцвете неоконсерватизма, росте его общественного влияния крылась причина его упадка.

Кроме того, если неоконсерватизм со свойственным ему монетарным подходом господствовал в западном мире более десятилетия, то в реальной политике его проводников всегда присутствовали компромиссные начала.

Так, во Франции с середины 70-х годов прошлого века стали широко осуществляться так называемые «планы выправления финансовых дефицитов соцстраха». Но, с другой стороны, в период наиболее высокого наката неконсервативной волны — в первой половине 80-х годов — здесь был осуществлен целый ряд далеко идущих социальных мер. Среди них: снижение пенсионного возраста до 60-и лет, повышение на 25% семейных пособий, а также минимальной заработной платы, снижение продолжительности рабочей недели до 39 часов, увеличение продолжительности оплачиваемых отпусков, укрепление полномочий органов «производственной демократии»²⁸.

Прагматизм свойственен всем основным общественно-политическим западноевропейским течениям. Например, практически уже не осталось социал-демократов, горой стоящих за государственный сектор, или политиков правой ориентации, заботящихся исключительно о свободе частного предпринимательства. Так, денационализацию крупнейшей британской нефтяной компании «Бритиш петролеум» провели в 70-е годы лейбористы. С другой стороны, консерваторы в Швеции, придя к власти в 1976 г. после почти 45-летнего перерыва, предприняли меры по увеличению государственного сектора. А вернувшиеся к власти спустя шесть лет социал-демократы начали реализовывать пусть и умеренную, но все же программу приватизации. Но в целом линия реальной политики в рамках европейской социальной модели имеет тенденцию проходить в спокойные годы в непосредственной близости от неокейнсианского вектора, а уходить от него только в чрезвычайных обстоятельствах.

В итоге кризисные явления, начавшиеся в середине 70-х годов, не смогли поставить под сомнение суть Европейской социальной модели, заключающуюся во взаимообусловленном сочетании экономической эффективности, социальной справедливости и политической стабильности. Выявились дальнейшие пути совершенствования социального государства, касающиеся его структур, инструментов. Позитивная роль неоконсерватизма в этой связи заключалась в том, что недостатки и пороки развития социального государства были предельно обнажены, поставлены в центр общественной дискуссии, в которой приняли участие разнонаправленные силы. Все

это стало существенным фактором его консолидации и дальнейшего развития.

Важно подчеркнуть, что в целом неоконсерваторам не удалось добиться снижения уровня благ, которыми привыкли пользоваться народные массы за время существования социального государства. Не удалось добиться и уменьшения темпа роста государственных расходов до такой степени, чтобы они были меньше темпа роста ВВП даже в США и Великобритании — цитаделях неоконсерватизма. Таким образом, тенденция к расширению социального государства хотя и заметно замедлилась, но отнюдь не прекратилась. Поэтому есть все основания сделать вывод, что рассматриваемый период стал этапом консолидации социального государства. Из огня острейшей, нередко обоснованной критики социальное государство вышло обновленным, с пополненным запасом прочности.

Все это соответствовало потребностям современного развития общества, во все большей степени ориентированного на наиболее полное использование человеческого капитала, повышение его физических и интеллектуальных возможностей, что может обеспечить только развитие социальной сферы. А это упрочивает распространенное понимание необходимости и возможности социального государства, основанная на котором Европейская социальная модель попала на рубеже веков под новую волну критики.

* * *

В центр современной полемики встала неизбежно, по мнению многих, кардинально меняющаяся роль национального государства в современном мире в условиях бурно нарастающих глобализационных процессов. Вопросы о роли государства в меняющемся мире вообще, а тем более о пределах возможной власти в социальной сфере, уже на протяжении многих лет находятся в эпицентре идейно-теоретического противоборства. Распространено трудно оспариваемое мнение, что в условиях глобальной конкуренции национальные государства все более вынуждены считать такие традиционные ценности Европейской социальной модели, как социальную сплоченность и справедливость плохо совместимыми с экономическими достижениями. Несомненно, что социальные аспекты глобализации требуют серьезного всестороннего изучения.

Возникновение новой ситуации стало предметом многостороннего анализа, в ходе которого были названы многочисленные факторы изменчивости Европейской социальной модели, каждый из которых,

а тем более их совокупность в той или иной мере подрывают основы функционирования государств благосостояния, базирующихся на социальной справедливости и сплоченности.

В частности, выступивший на круглом столе «Социальное государство: концепция и сущность», прошедшем в 2004 г. в ИЕ РАН, экономист А.А. Масленников связал затруднения Европейской социальной модели XXI в. с причинами планетарного и континентального масштабов, со спецификой глобализации мировой экономики. Эта совокупность причин привела к тому, «что национальные государства и даже их региональные объединения типа ЕС все быстрее утрачивают способность строить свою социальную политику в интересах большинства населения. Во главу угла этой политики ставится повышение конкурентоспособности национальных экономик, что неизбежно ведет к относительному, а иногда и абсолютному сокращению социальных расходов...»²⁹.

В выступлении политолога В.Я. Швейцера также отмечалось, что «именно тройное измерение концепции социального государства XXI в. — в масштабах не только собственного государства, но также и объединяющейся Европы, глобализуемого мира — делает эту концепцию весьма уязвимой с многих сторон»³⁰.

А.А. Галкин подчеркнул: «Реализация принципа экономических отношений без барьеров, основанного на неолиберальной парадигме, которая долгое время приносила огромные выгоды экономически развитым странам, в последние годы внезапно обернулась для них ликом Медузы. Повышение стоимости, а следовательно, и цены рабочей силы... ослабило конкурентоспособность продукции, производимой в странах “золотого миллиарда“. Изделия, изготовленные в государствах с традиционно дешевой рабочей силой, начали все активнее вытеснять ее с мировых рынков»³¹. Приведенные суждения вскрывают важнейшую причину того, что в европейских социальных государствах вновь обострилась проблема безработицы.

Другой международный аспект обострения полемики по проблемам социального государства отмечала М. Каргалова, поставив вопрос: как повлияет расширение ЕС на социальную сферу, если учесть уровень различия экономического и социального развития старых и новых членов: «Новые члены будут лоббировать свои интересы и рассчитывают не только на моральную и организационную поддержку, но и на значительные финансовые вливания. Чтобы стать полноправными партнерами, они должны реформировать свои социальные структуры, чтобы соответствовать европейским социальным стандартам, реализовывать свободу движения рабочей силы по всей территории Союза. Но ведь

это несет в себе угрозу благополучию нынешних получателей помощи и льгот и неизбежно приведет к росту внутренней социальной напряженности»³².

Эту точку зрения конкретизировала экономист Н. Антюшина: «Расширение ЕС на Восток дает возможность понизить планку социальных завоеваний рабочего класса во всех странах Западной Европы, включая Скандинавию. Усиливаются угрозы социального демпинга и социального шантажа. Социально-экономическая ситуация обостряется, а политическая игра становится более жесткой»³³.

Критики важной роли государства в реализации Европейской социальной модели акцентируют внимание на росте факторов, наносящих ущерб ее эффективности. В их числе: уменьшение притягательной силы профсоюзов; мощный приток иммигрантов, выросших в принципиально иной культурной среде и стремящихся к наиболее полному использованию благ социального государства, а также появление второго-третьего поколения иммигрантов, утратившего связь с исторической родиной, но не адаптированных к новой среде³⁴.

Однако возникает вопрос, почему, несмотря на действие многочисленных и мощных факторов изменчивости европейской социальной модели и роли в ней государства, западноевропейские классические социальные государства проявляют незаурядную устойчивость, сохраняя в основных чертах свою сущность?

* * *

Очевидно, что социальные государства, какими бы могучими они ни представлялись, отнюдь не одни определяют перспективы социального развития Европы. Существуют долговременные факторы, обеспечивающие незаурядную стабильность Европейской социальной модели как во времена высокого наката неоконсервативной волны во главе с Р. Рейганом и М. Тэтчер в 80-е годы прошлого века, так и позже. Причины устойчивости социальных государств еще точно не сформулированы. Между тем, только соотнося факторы изменчивости и устойчивости европейской социальной модели, в которой традиционно велика роль государства, можно делать фундированные выводы о его судьбе.

Устойчивость классических социальных государств Западной Европы и во многом опирающейся на их деятельность Европейской социальной модели определяется, в частности, тем, что их основы глубоко укоренены в истории и культуре континента. Конечно, надо посто-

янно помнить о философских корнях и долгосрочных функциях социального государства, чтобы не свести его роль только к социальному обеспечению или изданию законов о труде. Общественная роль такого государства гораздо шире и проявляется как на макро-, так и на микроуровне социальных отношений. Важно то, что отцы-основатели социального государства, бесспорно, различали общие и особенные, краткосрочные и долгосрочные интересы работодателей и наемных работников, производителей и потребителей. Один из основоположников германского социального рыночного хозяйства В. Ойкен подчеркивал: «Социальная надежность и социальная справедливость являются настоятельным требованием времени. С начала процесса индустриализации социальный вопрос все более превращается в главный вопрос человеческого бытия, который имеет большое историческое значение. Как раз на решение этого вопроса должны быть направлены все помыслы и дела»³⁵.

Уже отмечалось, что исследование тенденций развития Европейской социальной модели и роли в ней государства в новом веке не может быть полным без прояснения вопроса о влиянии на него такого проявляющего все более свою системообразующую роль фактора, каким является деятельность транснациональных корпораций (ТНК). В научных работах уже давно встречается мнение о разрушающей социальное государство деятельности ТНК, о нарушении вследствие глобализации экономики имевшегося компромисса между государством, трудом и капиталом на национальном уровне. Тем не менее именно в последние десятилетия создание более однородной социальной среды на достаточно высоком уровне все более осознается как условие для дальнейшего успешного развития ТНК.

Осознание этого привело к тому, что огромные материальные средства ТНК во все возрастающей мере стали использоваться для разработки социальной стратегии, создания специальных организаций для ее реализации, использования имеющихся структур. Заметные позитивные перемены в социальной политике ТНК очевидны. Это и отказ от узкопрагматического подхода к проблемам развития науки и образования, и расширение их социальной деятельности в развивающихся странах, и другие моменты, способные содействовать дальнейшему развитию социальной конвергенции и цивилизованной социальной политики в мире. Германская специалистка Д. Шмидт не без основания отмечала, что концепция социальной ответственности бизнеса возникла на Западе «прежде всего как реакция транснациональных компаний на давление со стороны организаций потребителей»³⁶.

Разумеется, источником позитивных перемен в деятельности ТНК является не только их саморазвитие, но и действие различных общественных противовесов. В этой связи специалист по международной деятельности профсоюзов В.Е. Можаяев отмечал: «Еще в 1977 г. МОТ приняла Трехстороннюю (т.е. согласованную представителями правительств, профсоюзов и работодателей) декларацию принципов, касающихся многонациональных... корпораций и социальной политики. В ней записана обязанность ТНК «полностью учитывать общие цели политики стран, в которых они действуют. Их деятельность должна соответствовать первоочередным целям развития и социальным задачам, а также структуре страны, в которой они действуют». ТНК должны поддерживать такой уровень зарплат, социальных выплат, безопасности труда и норм трудовых отношений, какой был бы, по крайней мере, не ниже среднего по стране их действия, а также обеспечивать профсоюзные свободы на своих предприятиях и право профорганизаций вести с ними коллективные переговоры»³⁷.

Важным практическим шагом на пути демократического воздействия на ТНК стало образование Европейских советов по труду (ЕСТ) на предприятиях транснациональных корпораций и фирм. Как отмечал политолог Б. Столповский: «Они представляют собой структуру диалога и консультаций, действуя в соответствии с законодательством страны, в которой находится предприятие, и общеевропейским социальным правом»³⁸.

Конечно, деятельность ТНК, связанная, например, с переводом многих производств из наиболее развитых в страны, находящиеся на более низкой стадии развития, имеет следствием развитие безработицы. Создание же в Северной Америке и Европе мощнейшего инновационного сектора с его огромными прибылями не может в смысле обеспечения рабочими местами компенсировать перевод национальных отраслей традиционной промышленности в страны третьего мира и новые индустриальные державы. Нарастание его мощностей ограничивается и недостаточной покупательной способностью новых рынков сбыта, а это значит, что старая проблема «перепроизводство — недопотребление» вновь со всей остротой встает на повестку дня, но уже не на страновом, а на транснациональном уровне. Следовательно, часто встречающееся суждение о том, что кейнсианская модель жизнеспособна лишь в условиях относительно замкнутой национальной экономики, является плодом известной близорукости, а возникшие проблемы надо решать путем проведения активной социальной политики во всех странах мира. ТНК теряют не от чрезмерной социальности государств Западной Европы, а от ее недостатка в подавляющем большинстве стран мира.

Это обстоятельство во все возрастающей мере осознается в Европе. Как отмечал П. Мандельсон — комиссар Еврокомиссии по торговле: «Подъем Индии и Китая до статуса сверхдержав-экспортеров не противоречит американским и европейским интересам... Фактически в результате роста экономик этих стран они стали важнейшим источником глобального спроса, в том числе и для нас. Они — самый быстрорастущий рынок для товаров, производимых и продаваемых нами. Товары с конкурентными ценами, которые мы импортировали от них, на протяжении десятилетия сдерживали цены и инфляцию для рядовых европейцев и американцев»³⁹.

Вряд ли можно видеть угрозу европейской социальной модели при особой роли государства и в росте численности и влияния НПО. Несомненно, что НПО воздействуют на развитие социальной сферы государств всеобщего благосостояния. Однако это воздействие идет отнюдь не во вред, а на пользу позитивным социальным процессам в западно-европейском регионе. Оно способствует закономерно ускоряющимся процессам глобализации социальной политики, связанным с расширением функций социальной политики в социальных государствах. Отдельная страна становится полноправной составной частью процесса глобализации, когда в ней наряду с тремя традиционными функциями социальной политики (гуманитарная, экономическая и политическая) в полной мере проявляет себя международная или, если угодно, глобальная функция социальной политики в ее двух ипостасях. Как отмечала М.В. Каргалова: «Четвертая функция ориентирована на внешнее измерение социальной политики»⁴⁰.

Социальная деятельность МНПО способствует тому, чтобы был достигнут широкий консенсус на базе идей социального государства, позволявший судить, как должна развиваться социальная модель в различных государствах. Именно это согласие стало практической основой современной глобализации социальной политики, осуществляемой не только непосредственно передовыми в социальном отношении странами, но и самыми разнообразными международными организациями: ООН, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, МОТ, Международные финансовые учреждения (МФУ), Социнтерн, многочисленные международные профсоюзные объединения, а также транснациональные корпорации (ТНК). Эти и другие организации стали прочной институциональной основой процессов глобализации в социальной сфере.

Важнейшее значение имеет создание сети международных связей, которые развиваются вне рамок традиционной системы национальных государств, но являются фактором устойчивости Европейской социальной модели. Так, в число общеевропейских неправительствен-

ных организаций, действующих в социальной сфере, входит созданная в 1995 г. так называемая Платформа европейских социальных НПО, объединяющая 25 неправительственных структур международного масштаба. К ним прежде всего относятся Европейская система борьбы с бедностью, Европейское женское лобби, Европейский форум инвалидов и др.⁴¹ По существу, новым социальным гражданским движением стало альтерглобалистское движение, в рамках которого прошло уже множество международных социальных форумов, созываемых в противовес экономическим форумам сильных мира сего. В этой связи экономист А.В. Бугалин писал: «По сути дела, субъектом формирования новой интеграции снизу становится международное гражданское общество и новые социальные движения. Сейчас они неизмеримо слабы в сравнении с хозяевами возникающей протоимперии, однако их роль и влияние растут очень быстро»⁴².

Таким образом, первая ипостась глобального измерения социальной политики, его международной функции заключается в том, что многие страны в рамках международных соглашений, позитивного давления гражданского общества или иных актов во все возрастающей мере берут на себя известные обязательства, касающиеся осуществления более прогрессивной, в большей мере соответствующей Европейской социальной модели, и, как правило, их выполняют.

По поводу второй ипостаси глобальной функции социальной политики М.В. Каргалова подчеркивала: «Все современные теории развития общества, где заметное место отводится социальному аспекту, могут воплотиться в жизнь лишь объединенными усилиями государств, политических партий, неправительственных организаций, при использовании и интенсификации социального партнерства. Безусловно, любые концепции разрабатываются и реализуются в первую очередь на национальном уровне с учетом национальных особенностей и резервов. Однако глобальность современных проблем требует тесного взаимодействия государств, взаимной помощи, иначе говоря, международной солидарности и социального сплочения»⁴³. Другими словами, государства, стремящиеся к прогрессивным социальным целям, вписывающимся в процессы глобализации, вправе рассчитывать на разнообразную, включая финансовую, помощь от мирового сообщества.

По этой и другим причинам европейский взгляд на проблему социального устройства постепенно завоевывает позиции и в мире.

Современное социальное государство покоится на прочном нравственном фундаменте. В. Ойкен справедливо подчеркивал, что «решение социального вопроса является проблемой социальной морали. Настрой людей в отношениях между собой имеет решающее значе-

ние. Без изменения такого настроения вряд ли можно было бы достичь цели»⁴⁴.

Социальное государство вполне удовлетворяет стремление людей к солидарности, социальной справедливости и их прагматичные эгоистические наклонности. Бурный рост как шансов, так и рисков, с которыми трудно бороться в одиночку, развивает чувство коллективной ответственности. Хотя сопротивление отдельным мерам, вводимым государством, таким как повышенное налогообложение или увеличение пенсионного возраста, случается в развитых странах, однако ценности социального государства имеют для большинства более высокую оценку.

Последнее соображение тем более важно, что устойчивое развитие любого феномена, в том числе и Европейской социальной модели в передовых странах во многом зависит от отношения к нему средних слоев. В последние годы в Европе более двух третей социального бюджета во многих странах уходят на здравоохранение, образование и пенсионное обеспечение, т.е. на те области, которые особенно важны для среднего класса. И темпы роста расходов на эти нужды всегда достаточно высоки. В то же время заметно меньше растут расходы на социальную помощь, пособия по безработице, социальное обслуживание, дотации на оплату жилья, являющиеся сферой потребления практически только низших слоев.

В этом следует видеть не какие-то рациональные государственные или рыночные соображения, а продукт действия той силы, какую в развитых обществах представляют собой средние слои. Представитель Лондонской школы экономики Д. Гранд подчеркивал, что ни один политический деятель, каковы бы ни были его политические убеждения, не может безнаказанно игнорировать их интересы. Более того, сами политики и государственные чиновники часто являются выходцами из «среднего класса» или вращаются в этом кругу. Какими бы разьединенными они себя ни считали, они не могут полностью преодолеть воздействие своего происхождения или социального положения⁴⁵.

Средний класс — активный потребитель услуг социального государства. В Великобритании, например, в 80-е годы XX в., т.е. во времена высокого наката неоконсервативной волны, на представителей средних слоев приходилось: на медицинское обслуживание — 120% от среднего показателя, на начальное образование — 90%, на среднее до 16 лет — 80%, на среднее старше 16 лет — 165%, на высшее, но не университетское образование — 149%, на университетское образование — 272%⁴⁶. Но это только одна сторона дела.

Другая заключается в том, что значительная часть представителей средних слоев сами являются производителями социальных услуг. И в этом качестве они — естественные противники любых сокращений расходов или субсидий на социальные нужды в своих сферах. Здесь имеются в виду не столько собственники, сколько врачи, учителя, управляющие институтами социальной политики и т.п. Например, в Великобритании в период нахождения у власти консерваторов во главе с М. Тэтчер именно средние слои сыграли амортизирующую роль в осуществлении имевшегося намерения существенно сократить социальные расходы.

Нельзя недооценивать и экономическую мощь средних слоев. В частности, в исследованиях американских экономистов Дж. Венерис и Д. Гупта, проведенного по материалам 49 стран, выявлено, что основным источником внутренних инвестиций служат сбережения не богатейших слоев населения, а среднего класса. Поляризация же доходов и размывание среднего класса ведут к падению внутренней инвестиционной активности. Это положение в полной мере относится и к странам с переходной экономикой, что подтверждается составленными социальным экономистом Н.П. Ивановым на основе Human Development Report 2002 и Economic Survey of Europe 2003 рядами⁴⁷.

Таблица 4.2.1

**Дифференциация доходов населения, динамика капиталовложений
и среднегодовой прирост душевого ВВП**

	Коэффициент фондов (децильный)	Уровень капиталовложений 2000 г. (1990 — 100%)	Среднегодовой прирост (%) душевого ВВП в 1990–2000 гг.
Россия	20,3	20,8	–4,6
Чехия	5,2	118,5	1,0
Словакия	6,7	89,7	1,9
Польша	7,8	175,5	4,5
Венгрия	5,0	133,8	1,9
Словения	5,8	183,6	2,8

Источники: Human Development Report 2002. P. 195; Economic Survey of Europe. 2003. No 1. P. 282–284.

Важно и то, что средние слои, занятые в СМИ, имеют значительные возможности воздействия на общественное мнение по социально-политическим вопросам в желаемом для них направлении. Итоги их усилий регистрируются в опросах общественного мнения. И по этой причине тоже в Великобритании, например, наибольшей популярностью пользуются расходы на образование, национальную службу здравоохранения, а также на службы, поддерживающие престарелых, больных, нетрудоспособных. И, наоборот, известную антипатию вызывают расходы на обеспечение безработных, низкооплачиваемых, одиноких родителей и пособия на детей.

Эти факты дают основания части правых сил утверждать, что в социальном государстве проблемы бедности решаются неудовлетворительно, ибо оно не выполняет им же самим поставленные задачи. Так, Б. Жувенель не без оснований заявлял: «...Представления о надлежащем уровне потребления... на самом деле зависят от состояния общества в определенное время. Они фактически являются субъективными оценками правящего класса — в наше время это средний класс. Уровни потребления, которые он считает достаточным минимумом и приемлемым максимумом, являются отражением его вкусов. Это класс, который формирует общественное мнение и определяет общественные стандарты...»⁴⁸. Здесь есть, конечно, многоплановая проблема. Разумеется, плохо, что в результате своекорыстных действий одного из слоев искажается иерархия социально-политических предпочтений, а тем самым и сама политика. С другой стороны, столь влиятельному в Западной Европе среднему классу никогда и в голову не приходило, что можно построить систему социальной модели в своих странах таким образом, чтобы она обеспечивала его представителей по высшим стандартам, а всех остальных по остаточному принципу. А это происходит в России, где среднего класса почти нет, но есть господствующая бюрократия. Из этого можно сделать вывод, что средние слои в Западной Европе выступают одним из гарантов и важной движущей силой развития социального государства, пусть и в несколько деформированном виде.

Следует упомянуть и о таком факторе устойчивости социальных государств, как стремление широких народных масс сохранить и упрочить свои социальные права. Только весной — в начале лета 2008 г. социальными конфликтами в различных формах при участии самых различных социальных слоев была охвачена вся Западная Европа. Такого накала страстей на субконтиненте не было давно. Бастовали рыбаки Испании, Франции и Португалии. Их протест выливался в такие формы, как бесплатная раздача улова. Во Франции дело доходит до сабо-

тажа водителей «скорой помощи», а противники пенсионной реформы собирают по 700 тыс. человек на уличных протестах. Здесь же машинисты парализовали железную дорогу. В Монако выступают сотрудники богатейших казино и гостиниц, вынужденные приостановить работу. В Бельгии к активным действиям переходят даже чиновники. Они забросали яйцами и помидорами штаб-квартиру правящей партии. Фермеры вылили тонны молока на землю, перегородили тракторами совместно с дальнобойщиками движение в Брюсселе. В Испании фермеры вступают в схватку со спецназом, забрасывая его кабачками и баклажанами. Недовольство закупочными ценами во время своих выступлений проявили и фермеры Германии

Социальные последствия финансового кризиса в Греции послужили весной 2010 г. детонатором массовых протестов и общенациональной забастовки, парализовавших жизнь в стране. В этом же ряду находится острый политический кризис во Франции весной 2006 г., связанный с попыткой правительства протолкнуть дискриминирующую молодежь идею контракта первого найма, поддержанную ничтожным меньшинством населения страны. Сопrotивление планам ограничения социального государства свойственно и другим европейским странам. В Норвегии, например, уже в 1999 г. образовалось движение профсоюзных организаций в поддержку государства благоденствия, которое в настоящее время охватило более половины занятых в народном хозяйстве⁴⁹. В Италии три ведущих профцентра координируют свои действия против попыток демонтажа социального государства⁵⁰.

В Европе отчетливо понимают, что «контекст, способствующий широкому распространению набора социальных, политических и экономических прав в Европе, претерпевает изменения. Тем не менее, это не должно означать, что таким образом подрывается приверженность Европы соблюдению социальных прав»⁵¹. Анализируя общие последствия действия факторов устойчивости и изменчивости современного социального государства, автор доклада Совета Европы о социальных правах, профессор социологии Королевского Белфастского университета М. Дэли приходит к выводу: «Свидетельства сколько-нибудь серьезного упадка ценностей социального единения сегодня редки. Люди в современной Европе высказываются на самом деле в пользу того, что можно было бы назвать традиционными ценностями и принципами, а именно доверие, уважение к обществу, солидарность»⁵².

Этот вывод подтверждается подборкой социальных индикаторов, сделанной сотрудником фонда имени Ф. Эберта Л. Витте. Для оценки удовлетворения материальных потребностей предлагалось «наряду

с доходом на душу населения (в паритетах покупательной способности) учитывать так называемую “здоровую среднюю продолжительность жизни”, поскольку в этом показателе в результате “сводится воедино” удовлетворение материальных потребностей в различных сферах жизни — доход, питание, жилищная ситуация и т.д. В качестве необходимого условия для участия в жизни общества имеет значение, например, грамотность, а, кроме того — участие в политической жизни и деятельности гражданского общества (участие в выборах, членство в общественных организациях). На социальную сплоченность влияет, прежде всего, распределение доходов. Недостаток же социальной сплоченности отражается на частоте преступлений, совершаемых с применением насилия, и количестве заключенных в тюрьмах»⁵³. Автор приводит данные по странам, принадлежащим различным европейским субмоделям, или, как он сам пишет «режимам благополучия», но приходит к общеевропейским выводам. Факторы изменчивости не могут в существенной степени повлиять на изменения ценностей европейской социальной модели: «Учитывая упомянутые индикаторы, тем самым находит широкое подтверждение предположение, что европейская социальная модель действительно существует»⁵⁴.

Таблица 4.2.2

Социальные индикаторы

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Страны универсализирующей, социалистической северной модели*										
Дания	29 900	70,1	68,0	61,4	82,4	1,49	23,6	14,7	6,1	42,9
Финляндия	27 500	70,1	63,2	80,5	70,4	1,59	24,7	12,4	7,9	49,6
Швеция	28 200	71,8	74,9	69,2	80,5	1,76	25,2	12,3	6,4	41,3
Страны корпоративной континентально-европейской модели										
Бельгия	28 500	69,7	60,4	66,0	—	—	25,0	14,4	4,3	37,2
Германия	26 400	70,2	58,3	57,0	74,0	1,14	26,4	13,2	5,9	65,0
Франция	27 900	71,3	—	64,7	60,4	0,63	28,8	14,1	5,3	—
Нидерланды	29 300	69,9	64,1	—	72,7	2,09	24,8	12,7	6,4	34,8
Австрия	29 600	71,0	—	65,9	77,5	0,93	26,6	14,2	5,9	62,0

Продолжение таблицы 4.2.2

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Страны корпоративной, основанной на традициях средиземноморской модели										
Греция	19 600	70,4	—	52,8	85,6	—	33,0	20,0	—	31,2
Италия	26 200	71,0	—	57,5	87,8	0,52	33,3	20,0	2,5	50,8
Испания	23 300	70,9	—	59,9	78,1	0,33	30,3	17,3	5,4	110,7
Португалия	18 300	66,8	19,9	50,7	77,0	0,56	37,0	20,0	1,5	85,4
Страны Центральной и Восточной Европы с переходной экономикой										
Польша	11 500	64,3	23,9	55,3	48,2	—	29,3	15,2	3,3	113,3
Чехия	16 100	66,6	57,7	59,6	77,2	—	25,9	10,5	—	150,1
Венгрия	14 600	61,8	32,9	54,7	59,0	—	29,5	13,4	—	109,0
Страны англосаксонской либеральной модели										
Австралия	29 300	71,6	55,2	70,5	82,5	—	31,1	22,2	10,4	93,4
Велико-британия	29 100	69,6	49,6	69,3	68,0	0,98	34,5	21,3	8,8	90,2
США	37 600	67,6	50,4	63,8	45,3	1,59	36,8	23,8	4,9	468,5

* Классификация Л. Витте.

Источник: Международный политический анализ «Европейская политика». Бонн. 2004, декабрь. С. 4.

Примечания:

1 — доход (ВВП) на душу населения в долларах США, основанный на текущей покупательной способности;

2 — здоровая средняя продолжительность жизни, на все население (в годах), 2001;

3 — высокая или средняя грамотность среди взрослого населения (в %), 1998;

4 — в % учащихся в возрасте до 15 лет, достигших не менее 481 балла по комбинированной шкале определения грамотности;

5 — явка избирателей на парламентских выборах с 1990 г. (в среднем, в %);

6 — среднее количество общественных групп, в которое входят респонденты;

7 — индекс Джини⁵⁵ за последний год исследования;

8 — относительный уровень бедности в расчете на все население (менее 60% от среднего дохода, за самый последний год);

9 — нападения, угрозы или сексуальные преступления, % жертв по крайней мере в предыдущем году (2000 или самый последний год);

10 — осужденные взрослые, приговоренные к тюремному заключению (на 100 000 населения, 2000 или самый последний год).

Наряду с прочими аргументами неизбежности снижения роли государства в Европейской социальной модели критики нередко используют и экономически-монетарные доводы. По их мнению, чисто материальные возможности государства в социальной сфере по мере глобализации неизбежно снижаются. Однако такие утверждения не проходят проверки практикой развития социальных государств. Несмотря на всю критику роли государства в Европейской социальной модели доля социальных расходов в ВВП в течение последних десятилетий постоянно росла, в том числе и в условиях двух волн критики социального государства. Вспомним, что в 1960 г. во время безоблачного развития социального государства государственные расходы на социальные нужды составили всего 18% ВВП. Но это была передышка перед большим прорывом в активности индустриально развитых государств: их расходы в 1980 г. составили 43–44% ВВП. Набиравшая силу глобализация не смогла остановить общую тенденцию: к 1990 г. расходы повысились до 46%, а к 1995 г. — до 48–49% ВВП⁵⁶.

Как явствует из таблицы 4.2.3⁵⁷, ускорившаяся глобализация не смогла повернуть вспять обозначенную тенденцию и в последнее десятилетие, что, конечно, лишает эмпирической убедительности тезис о сокращении роли государства в современных условиях, в том числе — и в социальном развитии.

Таблица 4.2.3

**Развитые страны мира
с наибольшими государственными расходами в 2004 г.**

Страны	Государственные расходы (в % от ВВП)	Государственные расходы (млрд долл.)	Государственные расходы на душу населения (тыс. долл.)
Люксембург	45,9	14,6	32,3
Норвегия	46,4	116,0	25,2
Дания	56,3	135,9	25,1
Швеция	57,3	198,5	22,1
Исландия	47,6	5,8	19,7
Австрия	50,6	147,9	18,1
Финляндия	50,7	94,3	18,1

Продолжение таблицы 4.2.2

Страны	Государственные расходы (в % от ВВП)	Государственные расходы (млрд долл.)	Государственные расходы на душу населения (тыс. долл.)
Франция	53,4	1092,9	17,6
Швейцария	35,5	126,9	17,5
Нидерланды	48,6	281,4	17,2
Бельгия	49,3	173,7	16,7
Великобритания	43,9	932,7	15,6
Германия	46,8	1282,6	15,5
Ирландия	34,2	62,1	15,3
США	36,5	4262,7	14,5
Италия	48,5	813,8	14,1
Япония	38,2	1782,6	13,9
Канада	41,1	402,2	12,6
Австралия	36,2	223,4	11,1
Испания	38,6	401,4	9,8
Греция	52,0	106,7	9,6
Новая Зеландия	37,0	35,7	8,8
Португалия	48,4	81,2	7,7
Венгрия	48,9	49,0	4,8
Чехия	44,6	47,7	4,7

Источник: рассчитано по данным: <http://ocde/p4/siteinternet.com/publications/doifiles/012005061T016.xls> и <http://ocde/p4/siteinternet.com/doifiles/012005061T004.xls/>.

Говоря в связи с приведенными в таблице данными об экономической составляющей эволюции Европейской социальной модели в последние десятилетия, важно подчеркнуть, что совокупность фак-

торов устойчивости классических социальных государств обеспечивает возможности роста государственной деятельности в области перераспределения. А это позволяет увеличивать социальные расходы не только в абсолютном, но и относительном измерении, несмотря на давление указанных мощных факторов изменчивости, о которых шла речь. Представление о масштабах роста дают, в частности, и данные по 5 развитым странам, выстроенные в ряды социальным экономистом Ф.Э. Бурджаловым⁵⁸.

Таблица 4.2.4

**Государство: налоговые поступления от доходов и социальные расходы
(в% к ВВП, текущие цены)**

Страна	Поступления от налого- обложения ¹		Социальные расходы					
			все		в том числе по социальной инфраструктуре ²		в том числе по социальной защите ³	
	1983	1995	1983	1995	1983	1995	1983	1995
Австралия	32,1	31,3	21,4	22,7	12,6	12,6	8,8	10,1
Велико- британия ⁴	37,9	33,3	28,3	30,1	13,6	13,5	14,7	16,6
Дания	46,4	51,4	38,5	42,6	15,8	15,1	22,7	27,5
Италия	34,2	39,5	29,3	29,7	13,1	11,8	16,2	17,9
Франция ⁵	42,6	42,2	37,8	41,2	19,2	21,7	18,6	19,5
В среднем	38,6	39,5	31,1	33,3	14,9	14,9	16,2	18,3

Источник: подсчеты на основе OECD. National Accounts. Detailed Tables. Vol. 2. 1983–1995. P. 1997.

Примечания:

1 — косвенные и прямые налоги на индивидуальные (личные) доходы, в том числе взносы работников и нанимателей в государственную систему социального страхования. Налоги на собственность и предпринимательскую активность не учитываются;

2 — образование, профессиональная подготовка, здравоохранение, жилье, охрана окружающей среды;

3 — социальное страхование и общественное вспомоществование;

4 — данные за 1994 г.;

5 — данные за 1993 г.

Примечательно, что с течением времени интенсивность процессов государственного перераспределения, как правило, возрастает. Об этом свидетельствует преобладание тенденции к увеличению и тяжести налогообложения доходов населения (выросла на 0,9%-ных пункта) и величины социальных затрат государства (увеличилась на 2,2%-ных пункта). При этом увеличение касается в полной мере и тех стран, которые мы относим к англосаксонским либеральным (Австралия, Великобритания), что красноречиво говорит о перспективах социального государства и Европейской социальной модели.

* * *

Европейская социальная модель, в которой особую роль играет государство, является структурированным феноменом, в котором осуществляется саморегуляция общества.

Социальное государство в рамках Европейской социальной модели должно обеспечивать всех граждан и общество тем или иным набором материальных потребительских благ и духовных ценностей вне зависимости от вклада каждого отдельного члена общества в материальное производство. Исходя из этого, задачей является понижение уровня социальной дифференциации общества, формирование морального климата социальной справедливости.

Осуществляя свою гуманитарную функцию, социальное государство корректирует как социальные деформации (например, недостаточные возможности малообеспеченных семей заботиться о здоровье и об образовании детей), так и отклонения личностного поведения. Оно частично сглаживает влияние демографического фактора (например, многодетность) на уровень обеспеченности, играя компенсационную роль. Вместе с обществом социальное государство определяет социально-приоритетные потребности, добиваясь их удовлетворения.

В подавляющем большинстве выступлений противников социального государства об его экономических функциях вообще не упоминается. И это естественно, ибо признание, что сильная социальная политика не только гуманна и ведет к политической консолидации, но и выгодна в чисто экономическом смысле, оставляет слишком мало места для конструкций критиков социального государства. Значительно менее естественно, что и защитники социального государства нередко также забывают об экономических функциях.

Работодатели заинтересованы в повышении благосостояния наемных работников, ибо хорошо подготовленная, здоровая рабочая сила обеспечивает более высокие прибыли. Не может быть для них безраз-

личным и положение безработных, представляющих собой резерв рабочей силы. Одна из функций социальной политики и есть создание наиболее благоприятных условий для повышения рентабельности бизнеса.

Разумеется, при реализации социальной деятельности современного государства не может идти и речи о том, что она строится только в интересах бизнеса. Объективно она корректирует в общих интересах рыночные процессы удовлетворения возрастающих по объему и меняющихся по структуре необходимых потребностей мира труда. Экономически социальная деятельность государства в цивилизованном обществе прежде всего воздействует на потребление через распределительные процессы, что обеспечивает производство и воспроизводство главной производительной силы общества — человека. Именно в этой сфере создается социальный механизм восприятия, осознания и оценки человеком и обществом результативности их производственной деятельности и стимулирования ее, обеспечивающие обратное воздействие всего комплекса условий жизни и труда на экономическую эффективность. В сфере распределения реализуются экономические интересы, создаются предпосылки для формирования стимулов поведения и трудовой активности.

Западноевропейский опыт показывает, что именно там, где социальная политика и, соответственно, распределительные и перераспределительные отношения наиболее рациональны и усовершенствованы, возникают общенациональные стимулы в повышении уровня и качества жизни.

Экономически социальная деятельность государства в цивилизованном обществе прежде всего воздействует на потребление через распределительные процессы, что обеспечивает производство и воспроизводство главной производительной силы общества — человека. От потребления зависят такие параметры экономического процесса, как его объемы, темпы роста, структура хозяйства, направления и объем инвестиций, номенклатура и качество производимых товаров и т.д. Реализация этой функции социальной политики создает основу для массового производства, подводящего под воспроизводственные процессы надежный фундамент. Даже в условиях экономических и финансовых трудностей необходимо средствами социальной политики поддерживать покупательную способность населения. Важно помнить и о том, что именно в этой сфере создается социальный механизм восприятия, осознания и оценки человеком и обществом результативности их производственной деятельности и стимулирования ее.

Увеличился объем и усложнился характер общественного производства. Заметно изменились требования к рабочей силе, а значит, и усло-

вия ее воспроизводства. Необходимы стали значительно большие, чем прежде, общественные затраты на общеобразовательную и профессионально-техническую подготовку. Ускоряющаяся интенсификация труда вела к росту производственных травм и профессиональных заболеваний, требуя значительно большего вложения средств в здравоохранение, физическую культуру, туризм, инфраструктуру досуга. Возникали новые и развивались традиционные потребности наемных работников. Одним из основных источников роста производства в новых условиях является уже не столько экстенсивный фактор увеличения массы применяемого живого труда, сколько интенсивный — повышение его технической вооруженности, изменение его качественных характеристик. Растет роль фундаментальной и прикладной науки на производстве. Изменение содержания труда приводит к повышению значения таких характеристик рабочей силы, как способность поддерживать концентрированное внимание, глубокое чувство ответственности, быстрота реакции и другие нервно-психологические характеристики, воспроизводство которых на высоком уровне и является одной из важнейших экономических функций социальной политики. Без реализации этой функции эффективной экономики в XXI в. не создать.

Этот вывод противоречит глубоко укоренившемуся, особенно в США, политическому мифу, что глобализация и активная социальная ориентация страны несовместимы. Полемизируя с данным мифом, упоминавшийся комиссар Евросоюза по торговле П. Мандельсон писал: «Посмотрите на данные ОЭСР за последние 20 лет, и вам станет ясно: государства с сильной социальной ориентацией, которые обеспечивают гибкость рынка рабочей силы, высокий уровень образования и переподготовки, помогают женщинам и пожилым людям продолжать работать, лучше подготовили себя к глобализации, чем страны со слабой социальной политикой. Наиболее конкурентоспособные страны ОЭСР также направляют большие средства на общественные блага и избавляют людей от страхов в отношении самых серьезных экономических рисков, особенно потери работы и отсутствия медицинской страховки»⁵⁹. В этой связи он указывает, что Скандинавия и США получили одинаковые с точки зрения благосостояния и конкурентоспособности выгоды от глобализации, но распределили они эти выгоды далеко не одинаково. Возникает вопрос, в какой политической культуре глобализация более устойчива? Один из десяти шведов считает, что глобализация плохо влияет на его страну. Такого же мнения придерживаются пятеро из каждых десяти американцев⁶⁰.

Не менее важные изменения происходят и в социально-демографической области. Рост жизненного уровня, улучшение медицинско-

го обслуживания постепенно приводят к увеличению продолжительности жизни. При одновременном понижении рождаемости в населении возрастает доля лиц пожилого возраста. Вследствие этого потребности в уходе за ними возрастают, а возможности семьи в этом отношении сокращаются. Такое положение усугубляется внедомашней профессиональной занятостью женщин, общим ростом мобильности рабочей силы. Потребность в активной социальной деятельности государства, создании широкой инфраструктуры социальной политики увеличивается. Необходимость социального государства связана с все возрастающей потребностью в регулировании социально-экономических и политических процессов, проходящих в обществе под влиянием НТР, индустриализации и урбанизации, изменения социально-демографических показателей жизни в условиях, когда скорость общественных процессов резко возрастает и множится число проблем, которые не могут быть решены другими институтами общества.

Цивилизованная экономическая политика современного социального государства строится в целях оптимального выполнения всего диапазона социальных задач. Именно при этом условии социальное государство может обеспечить максимально возможную эффективность функционирования самой экономики, политическую стабильность. Важно подчеркнуть также, что и экономика, и социальная политика, и общий политический курс современного развитого государства преследуют одни и те же общественно-политические цели, что еще больше увеличивает их взаимообусловленность.

В социальных государствах уже давно политическая функция социальной политики отнюдь не сводится к балансированию на грани социального взрыва, а нацелена на искоренение самих причин социальной напряженности с тем, чтобы обеспечить необходимую для всестороннего эффективного развития современного общества устойчивость. В основе этого — учет простой истины, гласящей, что противоречащая социальной справедливости острая дифференциация населения по доходам порождает жестокость в политике.

Социальное государство обеспечило кардинальные изменения в функционировании экономики, имевшие существенные политические последствия. Отказ от погони за абсолютной прибавочной стоимостью, обеспечение необходимой массы прибыли при относительной прибавочной стоимости требовали ускоренного развития НТР, массового производства товаров и услуг, предполагающего значительный рост покупательной способности широких слоев населения, в том числе и самих производителей товаров. Такая качественная модернизация рыночной экономики делала не только несвоевременной,

но и даже вредной с точки зрения самих предпринимателей жесткую юридическую и политическую дискриминацию наемных работников и их организаций, что создавало более благоприятные предпосылки для компромиссного решения конфликтов в Европейской социальной модели.

Естественно, что создававшаяся новая ситуация не могла не изменить социально-политический облик такого контрагента классового противоборства, как рабочий класс. Очевидное перераспределение возрастающего общественного пирога в его пользу, рост его образованности, культурного багажа привели к тому, что трудящиеся и представляющие их интересы экономические и политические организации научились пользоваться институтами и инструментами политической демократии.

В результате этого изменился в позитивную сторону и сам ее характер. Социальное государство во многом преодолело юридический формализм буржуазно-либерального правового государства, превратив его в социально-правовое. Аналогичная трансформация произошла и с демократией. Создалась реальная возможность социальных субъектов определять условия и формы реализации интересов и неудовлетворенных потребностей. Демократия из юридической сферы распространилась и на социально-политическую. Она приобрела прочный фундамент компромисса, достигнутого между трудом и капиталом на базе осознания большой зоны общности их интересов.

Резкое расширение диапазона социально-политических действий в рамках социального государства, превращение практически всего населения в объект социальной политики настолько расширяют ее политические функции, что это означает не количественное, а качественное ее изменение. Причем тенденции развития европейской социальной модели в ретроспективе и современности заставляют предположить, что и в будущем круг проблем социальной политики, решение которых будет вызывать в обществе сильный резонанс, будет только увеличиваться.

Социальное государство, будучи само в известном смысле плодом прогрессивного развития политической культуры западноевропейского общества, выявило, что наиболее соответствующей ему политической формой является плюрализм. При нем политическая власть осуществляется противоборствующими, но не стремящимися к взаимному уничтожению, уравновешивающими друг друга политическими партиями. Последние учитывают интересы многочисленных общественных организаций и движений: профсоюзных, предпринимательских, конфессиональных, экологических, молодежных и др.

Выросший на почве мощных эгалитарных тенденций плюрализм тяготеет к децентрализации власти, при котором ни одна отдельная организация не может и не должна представлять все общество и навязывать ему свою волю, ибо нет окончательных, высших истин, единственных рецептов достижения благосостояния и счастья. Общественный интерес формулируется на базе баланса частных интересов, выраженных в свободных дискуссиях. Нарушение принципа плюрализма содержит в себе зерно стагнации и неэффективности всего развития общества, включая его социально-экономический компонент.

Государство в рамках такого плюралистического общества не может быть идеологизировано. В качестве нейтральной силы оно призвано обеспечивать выравнивание возможностей всех «групп интересов», включая контрагентов социальных конфликтов, а также шансы сильных и слабых. Будучи, скорее, техническим, чем политическим инструментом, социальное государство должно использовать для достижения этих целей весь набор доступных ему средств, способных стимулировать социально-экономическое развитие. Плюрализм как целостная, существующая в виде политических механизмов система политических предпочтений может эффективно существовать только на основах социального государства — ядра Европейской социальной модели.

Подытоживая сказанное, необходимо подчеркнуть, что генеральной функцией активной цивилизованной социальной политики, социального государства является формирование принципиально иной политической культуры, не допускающей насилия, игры на взаимное уничтожение, утверждающей компромиссы, реальное, а не формальное выравнивание шансов граждан, плюрализм мнений.

Конечно, нельзя сказать, что задачи государства в новых условиях в рамках Европейской социальной модели остаются в неизменном виде. Государство вполне может, как отмечал сотрудник Секретариата ООН Е. Дрор, отдать вспомогательные, исполнительные, управленческие функции в ведение рынка, гражданского сектора и пр. Но при этом оно должно оставить себе «основные функции высшего порядка», среди которых самыми важными являются: выбор политики, ее разработка и контроль за ее осуществлением⁶¹. Важно учитывать, что процессы глобализации и информационно-технологической революции, формирования постиндустриального общества находятся в развитых в социально-экономическом отношении странах в глубокой взаимосвязи, обуславливая расширение и усложнение функций государства, сохранение его в «большом» формате, в том числе — в социальной сфере.

Не отличается однозначностью и ситуация, в которой оказывается государство и на национальном уровне. С одной стороны, когда волнообразное развитие социального государства в силу кризисного развития вступает в фазу сжатия, проявляются определенные сбои в механизме согласования интересов в треугольнике «государство — предприниматели — профсоюзы». В таких условиях государство зачастую начинает играть немалую роль в деле сдерживания роста, а иногда и замораживания заработной платы, оказывая давление на профсоюзы. Правда, такая активность государства имеет и обратную сторону, угрожая дестабилизацией социального партнерства. С другой стороны, и сами социальные партнеры в кризисных условиях все чаще обращают свой взор на имеющиеся у государства возможности. Как подчеркивается в экспертизе МОТ: «От правительства все чаще ждут вмешательства — и работодатели, добивающиеся более гибких условий труда, сокращения социальных затрат и снижения налогов, и трудящиеся, требующие повышения заработной платы или компенсации в связи со структурными преобразованиями»⁶².

Разумеется, вряд ли кто полагает, что социальное государство уже сейчас способно удовлетворить не только объективно возникающие новые потребности, но и обычные традиционные запросы, надежно предохранить людей от бедности. Однако этот факт уже нигде не рассматривается как нормальный, соответствующий реалиям рыночной экономики.

В то же время заявления об уменьшении роли государства, даже о его кризисе в условиях глобализации лишены оснований. Если и можно говорить о кризисе, то это **кризис адаптации**, предвещающий не закат ядра европейской социальной модели — государства благосостояния с утерей его основных функций, а его модификацию. И эта точка зрения достаточно обоснована. Ведь ради самосохранения и дальнейшего успешного развития социальное государство должно быть одновременно инерционно консервативным и способным приспособливаться к меняющемуся миру, ставящему новые границы его существования.

* * *

Естественно, что функции государства в новых условиях не остаются в неизменном виде. Государство вполне может, как отмечал сотрудник Секретариата ООН Е. Дрор, отдать вспомогательные, исполнительные, управленческие функции в ведение рынка, гражданского сек-

тора и пр., оставляя за собой «основные функции высшего порядка», среди которых самыми важными являются: выбор политики, ее разработка и контроль за ее осуществлением⁶³.

Между тем процессы глобализации и информационно-технологической революции, формирования постиндустриального общества находятся в развитых в цивилизационном отношении странах в глубокой взаимосвязи, обуславливая расширение и усложнение функций государства, сохранение его в «большом» формате, в том числе — в социальной сфере.

В немалой степени устойчивость социального государства связана с тем, что в его основе лежит не конфронтационная, а конвергентная, своеобразным образом преодолевшая противоречия между классическими капитализмом и социализмом модель. Это обстоятельство значительно усиливает стабильность общества, позволяет избегать различных потрясений, повышает его иммунитет в отношении различных крайностей. Но главное подтверждение необходимости и возможности существования социального государства в его главных функциональных ролях дает сама практика.

Существуя как бы в системе сообщающихся сосудов, социальное государство чутко реагирует на изменения, которые происходят на всех уровнях общественного производства и политических институтов. В свою очередь, его социальная политика оказывает большое и исторически возрастающее влияние на темпы, характер, эффективность экономических процессов, на стабильное развитие политических отношений. Сильная, цивилизованная социальная политика, присущая социальному государству, является чем-то вроде стабилизатора, обеспечивающего устойчивость экономики и политики. А без него динамика развития может в любой момент стать чрезвычайно опасной.

Такие отцы-основатели социального государства, как Л. Эрхард, исходили из убеждения, что бедность является важнейшим средством духовной изоляции человека, чахнувшего в мелких материальных каждодневных заботах и неспособного к общественному самовыражению или свободным действиям⁶⁴. Ему вторил А. Мюллер-Армак: «Сегодня не смог бы выдержать проверку жизнью никакой экономической порядок, целью которого стало бы одно только обеспечение свободы. Одна лишь свобода превратилась бы в пустой звук, если бы не соединялась с социальной справедливостью как обязательной задачей. Таким образом, социальная справедливость, наряду со свободой, должна быть возвышена до того, чтобы стать составной частью нашего будущего экономического порядка»⁶⁵. Они видели в искоренении бедности и достижении большей социальной справедливости не толь-

ко социальную, но и важнейшую политическую задачу: обеспечение свободы личности, группы, масс, что является основой функционирования политических процессов в социальном государстве.

Социальное государство обеспечило кардинальные изменения в функционировании экономики, имевшие существенные политические последствия. Отказ от погони за абсолютной прибавочной стоимостью, обеспечение необходимой массой прибыли при относительной прибавочной стоимости требовали ускоренного развития НТР, массового производства товаров и услуг, предполагающего значительный рост покупательной способности широких слоев населения, в том числе и самих производителей товаров. Такая качественная модернизация рыночной экономики делала не только несвоевременной, но и даже вредной, с точки зрения самих предпринимателей, жесткую юридическую и политическую дискриминацию наемных работников и их организаций, что создавало предпосылки для компромиссного решения конфликтов в социальном государстве.

Естественно, что социальное государство не могло не изменить социально-политический облик такого контрагента классового противоборства, как рабочий класс. Очевидное перераспределение возрастающего общественного пирога в его пользу, рост его образованности, культурного багажа привели к тому, что трудящиеся и представляющие их интересы экономические и политические организации научились пользоваться институтами и инструментами политической демократии.

В результате этого изменился в позитивную сторону и сам ее характер. Социальное государство во многом преодолело юридический формализм буржуазно-либерального правового государства, превратив его в социально-правовое. Аналогичная трансформация произошла и с демократией. Создалась реальная возможность социальных субъектов определять условия и формы реализации интересов и неудовлетворенных потребностей. Демократия из юридической сферы распространилась и на социально-политическую. Она приобрела прочный фундамент компромисса, достигнутого между трудом и капиталом на базе осознания большой зоны общности их интересов.

Резкое расширение диапазона социально-политических действий в рамках социального государства, превращение практически всего населения в объект социальной политики настолько расширяют ее политические функции, что это означает не количественное, а качественное ее изменение. Причем тенденции развития социальной политики в ретроспективе и современности заставляют предположить, что и в будущем круг проблем социальной политики, решение которых вызывает в обществе сильный резонанс, будет только увеличиваться.

В этой связи встает вопрос: правомерно ли говорить о кризисе социального государства в Европе и каковы его перспективы? В отечественной научной литературе высказывалось обоснованное мнение, что если и можно говорить о кризисе, то это **кризис адаптации**, предвещающий не закат государства благосостояния с утерей его основных функций, а его модификацию⁶⁶. И эта точка зрения достаточно обоснована. Ведь ради самосохранения и дальнейшего успешного развития социальное государство должно быть одновременно инерционно консервативным и способным приспосабливаться к меняющемуся миру, ставящему новые границы его существования.

4.3. Гражданское общество как полноправный и ответственный партнер социального диалога

Новая Европа строится, опираясь на широкое участие своих граждан в выработке и принятии решений по ключевым вопросам европейского развития. Это не дань моде, не формальное соблюдение политкорректности, а свидетельство авторитета и высокого удельного веса гражданского общества при принятии ключевых решений, касающихся будущего Европейского Союза. Это признание фундаментальной роли гражданского общества основывается на общеевропейских ценностях, отраженных в Договоре о Европейском Союзе (Маастрихт, 1992 г.):

- свободе;
- уважении прав человека;
- равенстве;
- принципе верховенства права и закона;
- демократии;
- безопасности;
- правосудии.

ЕС в своих официальных документах всегда подчеркивает, что процессы европейской интеграции создают выгодные условия и благоприятную почву для того, чтобы ценности свободы, человеческого достоинства и личного благополучия максимально воплотились в жизнь граждан и жителей стран-членов ЕС. Реализация этой цели осуществляется посредством:

- закрепления прав и свобод граждан Европы в едином документе;
- введения гражданства Европейского Союза, а также связанных с ним прав;

— создания единого пространства свободы, безопасности и правосудия, которым в полной мере могут воспользоваться все, кто проживает в любой стране Евросоюза.

В одном из своих исследований роли институтов гражданского общества в современном мире (и в Европе в частности) профессор Л. Саломон, директор центра исследований гражданского общества в Университете им. Джонса Хопкинса, высказал любопытное наблюдение: «XVIII век — дал начало представительной власти; XIX век — был веком бюрократии; а вторая половина XX века — открыла некоммерческий сектор».

Результаты многих исследований доказывают, что усиление роли некоммерческого сектора является качественно новым явлением общемирового развития. В настоящее время создалась качественно новая ситуация, когда не только государство не может решить ряд социальных вопросов, но и коммерческий сектор не готов предложить определенную систему решения социальных проблем общества. В этих условиях формируется и набирает высокую степень влияния некоммерческий сектор, который, играя абсолютно самостоятельную роль, выступает партнером государства и коммерческого сектора при решении острых социальных проблем.

Уровень развития гражданского общества в Европе соответствует общемировой тенденции усиления роли некоммерческого сектора, что было достаточно подробно изучено и отражено в документах Организации Объединенных Наций, отслеживающей новые тенденции в развитии мировой цивилизации и уделяющей большое внимание проблемам развития гражданского общества в последние 15–20 лет.

Глобализация, новые информационные технологии и низкая стоимость всех видов связи также объясняют, почему миропорядок стал менее замкнутым и более взаимосвязанным, чем когда-либо раньше. Это открывает новые возможности — но и создает новые угрозы ввиду того, что проблемы быстро выходят за пределы национальных границ. Вновь сложившаяся ситуация имеет далеко идущие последствия для правительств отдельных стран и для их работы на международном уровне, а также оказывает значительное влияние на демократические процессы и деятельность гражданского общества.

В новых условиях четко обозначилась ситуация, когда национальные правительства сами по себе не в состоянии решить региональные и глобальные проблемы. Такое положение дел привело к тому, что в настоящее время гражданское общество, корпорации, местные органы самоуправления и парламентарии — наряду с правительства-

ми — ищут свою роль в определении приоритетов и внесении вклада в решение существующих проблем в глобализирующемся мире.

Конечно, правительства обладают высшей властью на национальном уровне, но сфера власти правительств в современном мире сужается, изменяется характер их работы. Для большинства стран бывает очень трудно противостоять некоторым политическим тенденциям, которые определяются крупными державами. На примере объединенной Европы наглядно видно, что многие решения, затрагивающие их граждан, принимаются в Брюсселе, а также на международных форумах вне прямого контроля со стороны гражданского общества отдельных стран. Изменение характера власти правительств также проявляется в ее децентрализации, которая способствовала передаче значительной части полномочий местным и региональным властям, опираясь на принципы субсидиарности.

Сегодня часто приводят аргументы подтверждающие, что глобальные перемены увеличивают неравенство и повышают риск для уязвимых слоев населения. Это справедливо, поэтому даже наиболее ярые сторонники глобализации теперь соглашались с тем, что претворять глобализацию в жизнь следует таким образом, чтобы она включала в этот процесс все общество. В противном случае политика сильных за счет слабых может дать лишь краткосрочные результаты, но обернется долгосрочными издержками для всего общества. Включение представителей гражданского общества всех европейских стран в широкий диалог, предполагающее предоставление равных возможностей нациям и народам, призвано обеспечить справедливость политики и стратегий развития, демократические и представительные процессы принятия решений. Оно также предполагает уважение граждан и их прав, возвышение культурного разнообразия и переосмысление определения безопасности с тем, чтобы включить в него понятие человеческой безопасности. Гражданское общество играет принципиально важную роль в реализации этих подходов.

Для оценки степени влияния гражданского общества европейских стран на создание условий для успешной реализации Европейской социальной модели полезно ознакомиться с тремя аспектами глобальных тенденций, выделенных экспертами ООН, которые находят свое отражение на европейском уровне, а именно:

- дефицит демократии в глобальном и региональном управлении;
- растущий потенциал и влияние негосударственных субъектов;
- рост влияния мирового общественного мнения.

Тезис о дефиците демократии в глобальном управлении, имеет свою специфику в условиях строительства новой Европы. Для евро-

пейского гражданского общества крайне важно соблюсти один из ключевых принципов представительной демократии, — приближение граждан к решениям, которые их затрагивают, и обеспечение ответственности перед общественностью за эти решения. Этот принцип положен в основу децентрализации, предоставления населению возможностей для самореализации и развития на основе участия всех слоев населения. Он также лежит в основе широко признанных элементов системы эффективного управления — прозрачности, подотчетности представителям граждан, независимой проверки, четких и применяемых на предсказуемой основе законов и эффективных механизмов сдержек и противовесов.

Между тем в условиях глобализации, а также интеграционных процессов в Европе участие народа в принятии решений снижается, и общество все более открыто выражает свое разочарование традиционными институтами демократии. Парадоксально, но это происходит именно в Европе, где демократия как форма правления достигает наиболее продвинутых форм. Опросы, проведенные в европейских странах, свидетельствуют о низком уровне доверия к парламентам, вследствие чего членство в политических партиях сокращается. Такое положение дел обусловлено многими факторами, которые в различных странах могут быть разными и заслуживают специального рассмотрения.

Но одним существенным фактором является широко распространенное убеждение в том, что в век глобализации традиционные формы представительства теряют свою актуальность. Эксперты считают, что избранные законодатели и парламенты, судя по всему, мало влияют на решения, принимаемые на межправительственном уровне, или на то, как осуществляется надзор за функционированием и регулированием международных рынков. При этом традиционное разделение властей — законодательный орган избранных представителей для надзора и контроля за исполнительной функцией — не реализуется столь же последовательно в международных межправительственных институтах.

Из этого вытекает одно из противоречий в современной европейской политике: экономика, торговля, средства коммуникации и даже культура становятся все более наднациональными по своему характеру, а представительная демократия по своему существу остается национальной и локальной. Возможно, именно это противоречие является одним из тех, что легли в основу проблемы ратификации Лиссабонского соглашения.

Мировая тенденция показывает, что, поскольку все больше решений принимаются на международных форумах и в международных

организациях, все более важное значение приобретает разработка более прочной основы для наднационального управления, предполагающего демократическую подотчетность гражданам. Исследователи считают, что системной основой для этого являются гражданское общество, глобальная роль парламентариев, общественное мнение и мировые средства массовой информации. Люди, которых беспокоят такие вопросы, используют новые каналы для заявления о своих политических интересах — через глобальную сеть гражданского общества и глобальные социальные движения.

Второй фактор заключается в том, что негосударственные субъекты играют все более важную роль в обществе и в управлении. Политически активные граждане в настоящее время выражают свою озабоченность через механизмы гражданского общества, а не через традиционные инструменты демократии, особенно по международным вопросам. Переход к децентрализации дает более широкие полномочия общественным организациям и местным властям, и желание правительств создавать партнерства для решения приоритетных вопросов и улучшения услуг открыло новые возможности, иногда неодолимые, для частного сектора и гражданского общества.

В этой связи хотелось бы обратить внимание на то обстоятельство, что в последние годы значительно возросла активность неправительственных организаций, имеющих статус при Совете Европы⁶⁷ либо сотрудничающих с ним по многим вопросам, в том числе и организаций гражданского общества, ориентированных на разработку политики. В этой сфере ведется активная борьба за внимание, членство, участие и различные формы поддержки. В Европе образовался своеобразный новый рынок, но не товаров и услуг, а интересов, идей и идеологий.

Новые информационно-коммуникационные технологии способствуют усилению потенциала гражданского общества. Благодаря этим технологиям группы, отстаивающие те или иные интересы, могут активно действовать как на наднациональном, региональном, так и на местном уровнях. В рамках традиционных избирательных процессов люди группируются на уровне общин, своего населенного пункта. Новые каналы коммуникации порождают «европейские сообщества по интересам». Граждане могут гораздо активнее участвовать в общеевропейских процессах, направленных на отстаивание интересов, которые волнуют их больше всего. Они могут получать обновленную информацию на различных веб-сайтах, напрямую узнавать с помощью электронной почты о новых событиях и возможностях, которыми они могут воспользоваться, связываться с министрами, законодателями

и газетами и влиять на них. Это изменение коренного характера. Представительную демократию, в рамках которой граждане периодически избирают своих представителей на выборах, охватывающих весь спектр политических вопросов, теперь дополнила основанная на широком участии демократия, в рамках которой каждый может принять участие в обсуждении наиболее волнующих его вопросов, используя такие формы, как отстаивание интересов, демонстрации протеста и другие пути. Теперь гораздо легче оказывать непосредственное политическое давление на власти или высказывать социальные требования.

Мировой экономический кризис, охвативший как богатые страны с устоявшимися демократическими институтами и развитым гражданским обществом, так и страны, только стремящиеся к этому уровню развития, заставил по-новому взглянуть на мировой опыт выстраивания отношений между государством и институтами гражданского общества.

Проблема взаимоотношений между гражданским обществом и государством является проблемой создания или налаживания, настройки эффективно действующего механизма обмена энергией между частной и публичной сферами общественной жизни⁶⁸. Именно от успеха налаживания механизма «передачи энергии» от общества к институтам государственной власти зависит решение многих проблем, в том числе и экономических, и социальных, возникших с началом мирового финансово-экономического кризиса.

В то же время нарушение связи между институтами гражданского общества и высшими органами управления (национальными или наднациональными) приводит к серьезным проблемам. Одним из наглядных примеров тому в Европе стал провал референдума по Европейской Конституции во Франции и Голландии в 2005 г., когда со всей очевидностью было продемонстрировано, к чему может привести недооценка общественного мнения, даже если правящая элита считает это мнение ошибочным. Европейский Союз сразу же сделал соответствующие выводы и попытался наладить более эффективное взаимодействие с гражданским обществом.

Следует подробнее остановиться на этом вопросе, поскольку влияние общественного мнения на принятие решений в странах ЕС весьма значительно и наблюдается устойчивая тенденция возрастания влияния общественного мнения на органы государственной власти и бизнес-сообщество.

Итак, Еврокомиссия, обеспокоенная результатами референдумов и отсутствием понимания среди гражданского общества усилий ЕС по превращению его «в более демократичное, прозрачное, эффективное

и сильное» сообщество, предложила организовать дискуссию по широкому кругу вопросов во всех странах Евросоюза с участием «отдельных граждан, институтов гражданского общества, социальных партнеров, национальных парламентов и политических партий». Еврокомиссия полагает, что в рамках этой дискуссии должно проходить широкое обсуждение европейской политики по различным областям жизнедеятельности региона. Такая дискуссия позволяет выявить широкую картину нужд граждан и их надежды.

Это предложение уже спустя несколько месяцев было оформлено в документ, получивший название «План-Д» (Демократия, Диалог, Дебаты). Авторы этого документа подчеркивают, что он не является «спасательной операцией» для Европейской Конституции, а предполагает начало широкого обсуждения и дебатов между демократическими институтами Европейского Союза и гражданами, рассчитанных на много лет. Причем «План-Д» — это дополнение к уже существующим программам в сфере образования, культуры, программам для молодежи, а также продвижения идеи европейского гражданства.

Создание такой программы было вызвано также тем, что Еврокомиссия посчитала крайне необходимым восстановить доверие к европейским структурам среди граждан. Обосновывая своевременность этой меры, авторы проекта ссылаются на результаты опроса общественного мнения, проведенного «Евробарометром» (Eurobarometer)⁶⁹ и показывающего падение такого доверия. Так, если членство в Евросоюзе на тот момент поддерживали 54% граждан, то авторитет Европейского Союза снизился до 47%. Доверие к Евросоюзу снизилось с 50% осенью 2004 г. до 44% — весной 2005 г. 53% граждан Европы были уверены, что их голоса не учитываются в Европейском Союзе. Не мог не беспокоить чиновников Евросоюза и тот факт, что почти половина опрошенных (43%) считали Европейский Союз «неэффективным».

«Граждане имеют право быть услышанными», — говорится в «Плане-Д». Нет, задача состоит не просто в том, чтобы выслушать как можно больше граждан Евросоюза, а именно учесть мнения граждан для совершенствования демократической системы Сообщества.

Почему так важно постоянно вести диалог с институтами гражданского общества? Один из ответов на этот вопрос заключается в том, что именно институты гражданского общества обладают большой силой в формировании общественного мнения. Организации гражданского общества через Интернет, свои веб-сайты и другие каналы информируют граждан о своих вариантах решения политических, экономических, социальных и других конкретных задач. Международные и региональ-

ные объединения активистов, парламентариев, журналистов, лидеров общественных движений, активистов движений и неправительственных организаций также оказывают значительное влияние на обсуждение политических проблем, особенно в области международных отношений.

Активным участником этого процесса, оказывающим значительное воздействие на общественное мнение, являются публикации и выступления средств массовой информации и других источников по актуальным проблемам, которые для большинства людей часто являются единственным источником информации. Попутно заметим, что это порождает, в свою очередь, новое явление — мировое общественное мнение, которое определяет политическую повестку дня и формирует вненациональный комплекс норм и гражданских требований, выходящих за пределы национальных границ. В этом смысле гражданское общество вносит сегодня такой же большой вклад в общеевропейское и глобальное управление, как и правительства.

Предлагая «План-Д», его организаторы предусматривали целую систему организационных мероприятий, опирающихся на ресурсы государства, в том числе финансирование организации дискуссий, научное консультирование, материальное и техническое обеспечение, научный анализ и обобщение результатов и многое другое.

И хотя к «Плану-Д» немало людей в тех же странах ЕС относятся скептически и даже его критикуют за политическую наивность, этот опыт взаимодействия ЕС с гражданским обществом имеет большое значение как пример эффективного диалога власти и гражданского общества.

Кстати, результаты последних выборов в Европарламент, состоявшихся в июне 2009 г., показали относительный неуспех партий и группировок «евроскептиков», предсказывающих прекращение европейской интеграции и распад Европейского Союза. Возможно, свой вклад в результаты голосования в какой-то степени внесла реализация «Плана-Д».

По определению ООН, неправительственной организацией (НПО) является любой добровольный некоммерческий союз граждан, организованный на местном, государственном или международном уровне. Ориентированные на достижение конкретных результатов и руководимые людьми, объединенными общими интересами, неправительственные организации решают самые разнообразные задачи и выполняют множество гуманитарных функций, например, доводят до сведения правительств нужды и чаяния людей, осуществляют общественный контроль за деятельностью полиции и содействуют активному участию масс в политической жизни на местном уровне. Они

обеспечивают анализ и экспертную оценку политических проблем, действуют в качестве механизма «раннего оповещения» и помогают осуществлять контроль за выполнением международных соглашений. Велико значение НПО также в защите социальных прав граждан, в формировании общественного мнения по различным вопросам как на национальном, так и международном уровне.

Сегодня в Европе часто приводят аргументы подтверждающие, что глобальные перемены увеличивают неравенство и повышают риск для уязвимых слоев населения. Это справедливо, поэтому даже наиболее ярые сторонники глобализации теперь соглашаются с тем, что претворять глобализацию в жизнь следует таким образом, чтобы она включала в этот процесс все общество. В противном случае политика сильных за счет слабых может дать лишь краткосрочные результаты, но обернется долгосрочными издержками для всего общества. Включение представителей гражданского общества всех европейских стран в широкий диалог, предполагающее предоставление равных возможностей нациям и народам, призвано обеспечить справедливость политики и стратегий развития, демократические и представительные процессы принятия решений. Оно также предполагает уважение граждан и их прав, сохранение культурного разнообразия и переосмысление определения безопасности с тем, чтобы включить в него понятие человеческой безопасности. Гражданское общество играет принципиально важную роль в реализации этих подходов.

Для гражданского общества европейских стран характерной чертой является возрастание роли общественного мнения. Организации гражданского общества через Интернет, свои веб-сайты и другие каналы информируют граждан о своих вариантах решения конкретных задач в политике. Глобальные и региональные объединения активистов, парламентариев, журналистов, лидеров общественных движений, активистов движений и неправительственных организаций также оказывают значительное влияние на обсуждение политических проблем, особенно в области международных отношений.

Активным участником этого процесса, оказывающим заметное воздействие на общественное мнение, являются публикации и выступления средств массовой информации и других источников по актуальным проблемам, которые для большинства людей являются единственным источником информации. Это порождает, в свою очередь, новое явление — мировое общественное мнение, которое определяет политическую повестку дня и формирует вненациональный комплекс норм и гражданских требований, выходящих за пределы национальных границ. В этом смысле гражданское общество вносит се-

годня такой же большой вклад в общеевропейское и глобальное управление, как и правительства.

Следует серьезно относиться к тому, что, по мнению экспертов ООН, глобальное гражданское общество обладает сегодня реальной властью. В этом смысле является интересным вывод о том, что, как считают исследователи, в предстоящие годы будут возрастать требования гражданского общества к политической власти, касающиеся подотчетности и других аспектов ее деятельности.

Очень важно изучить опыт гражданского общества европейских стран в отстаивании социальных прав и свобод граждан. Тем более что значительная часть этого опыта была приобретена европейцами в очень трудный послевоенный период.

Конечно, проблемы, стоящие сегодня перед странами Европы, значительно отличаются от тех, которые существовали в начальный период формирования ЕС. Вызовы сегодняшнего дня охватывают проблемы от терроризма до односторонних действий и войны, от пандемии и изменения климата до экономических кризисов и задолженности, от этнической или фракционной напряженности до международной преступности и от признания универсальности прав до уважения многообразия культур. Кроме того, эти проблемы развиваются в рамках Европейского Союза на фоне страновых и межправительственных отношений, становящихся все более сложными и разнообразными. Однако традиции активной позиции гражданского общества европейских стран сохраняются и развиваются.

Благодаря напряженной борьбе многих общественных организаций и, прежде всего, профсоюзов в ведущих странах Европы — во Франции, Германии, Италии и др. — сложились эффективные и надежные системы социальной защиты. Опасаясь взрывов недовольства трудящихся, правительства этих стран шли на компромисс с требованиями улучшения условий жизни и не допускали большого разрыва между доходами самых богатых и самых бедных граждан своих стран. К проведению целенаправленной политики смягчения социальной напряженности и повышения социальной защиты населения правительства европейских стран подталкивала и международная обстановка, когда каждая из двух существующих на континенте политических систем стремилась доказать свое превосходство и социальную привлекательность.

Таким образом, можно утверждать, что Европейская социальная модель явилась одновременно результатом завоеваний массовых организаций трудящихся и гражданского общества в целом и разумной и компромиссной политики предпринимателей и государств Европы.

По мнению Каргаловой М.В., руководителя Центра социальных исследований Института Европы РАН, большинство населения воспользовалось социальными достижениями, предусмотренными Европейской социальной моделью. На западе континента удалось создать многочисленный средний класс, к которому себя причисляют две трети граждан Сообщества. Пошедшие на определенные уступки правящие круги старались представить достаточно высокий уровень жизни населения как неотъемлемую характеристику «цивилизованного капитализма». Это был продуманный стратегический план, и последовательная реализация этого плана привела к впечатляющему результату⁷⁰.

По данным «Евростата» (Eurostat), до 30% ВВП Европейского Союза в настоящее время расходуется на социальную защиту населения, а в Швеции, например, даже все 59%⁷¹. Европейцы гордятся так называемым «социальным стержнем» Европы, хотя сторонники либеральной рыночной экономики (по большей части американские) считают его тормозом развития конкурентоспособной экономики и даже называют «социальной болезнью».

Для гражданского общества европейских стран важно, чтобы в полном объеме выполнялась главная задача социального государства — обеспечивались стабильность в стране и социальная защита граждан. Социальное государство должно строить свою политику с учетом интересов всех, без исключения, социальных слоев и групп, составляющих современное общество, а также создать условия для воспроизводства отвечающей новым требованиям рабочей силы, способной обеспечить необходимую материальную базу страны. Каждый гражданин должен чувствовать себя под правовой защитой государства. Заботу с его стороны должны ощущать не только бедные, но и вполне благополучные группы населения, тем более что роль последних в экономическом развитии страны определяющая.

Только имея поддержку и доверие общества, государство может успешно реализовывать свою политику, как экономическую, так и социальную, и иметь право называться социальным государством. Ярыгина Т.В., исследователь проблем социального государства, считает, что «Социальное государство стоит как бы на “трех китах”: социальная справедливость, социальная ответственность и социальное партнерство»⁷².

Социальная ответственность государства для Европы — это выработка и реализация социального законодательства, обеспечивающего надежную социальную защиту граждан. Уместно упомянуть еще об одной стороне социальной ответственности государства — обеспечении социальной безопасности, т.е. стабильности, благоприятной «со-

циальной экологии», создании комфортного социального климата, на фоне которого люди получили бы возможность реализовываться в своих собственных интересах и в интересах общества в целом.

Разрушение системы социальной защиты и социальных институтов становится одной из причин роста числа экстремистских действий и групп. Если посмотреть на большинство «горячих точек» Европы, то станет очевидным, что они появляются там, где правительства не могут справиться с острыми социальными проблемами и, в первую очередь, обеспечить социальную защиту населения. В сочетании с другими факторами — кризисными явлениями в экономике, безработицей, поляризацией доходов, углублением социальных и экономических дисбалансов и негативными последствиями глобализации — сама обстановка провоцирует столкновения различных интересов, которые приобретают форму политической, религиозной и национальной конфронтации⁷³.

За соблюдением законодательной базы при решении социальных задач призвано неукоснительно следить гражданское общество. Именно соблюдение законодательных норм делает возможным урегулирование проблем, порожденных несовпадением интересов, сглаживание социальных конфликтов и обеспечивает поступательное развитие общества.

В европейских странах накоплен колоссальный опыт взаимодействия институтов гражданского общества, законодательной и исполнительной ветвей власти. Например, публично-правовые корпорации, общественное самоуправление в Германии. Или другой пример — Экономический и социальный совет во Франции. Конституция Российской Федерации очень похожа на Конституцию Франции. Но во французской Конституции есть конституционный орган — Экономический и социальный совет, в который входят представители неправительственных организаций, некоммерческого сектора. Этот Совет осуществляет экспертизу всех законопроектов, и депутаты Национальной ассамблеи Франции не обсуждают законопроекты без заключения Экономического и социального совета, т.е. без экспертизы гражданского общества.

В европейских странах при участии институтов гражданского общества результативно работает разветвленный механизм реализации социальной политики Евросоюза. Во многих случаях желаемый эффект достигается применением принципа субсидиарности, распределяющего ответственность и компетенции между различными уровнями власти. Согласно ему коммунитарные органы, признавая право на свободу действий на любом уровне, берут на себя решение поставленных задач лишь в том случае, если те не могут быть решены самими государствами-

членами или когда в силу масштаба и ожидаемого эффекта предложенные действия могут быть лучше осуществлены на уровне ЕС.

К сожалению, объективные причины (стремление решить острую проблему занятости, обеспечить максимальный рост экономики, сохранить ее конкурентоспособность на международном уровне) все чаще вынуждают европейские государства делать шаг назад — ставить вопрос об уменьшении доли социальных расходов, пересмотре условий получения социальной поддержки и сокращении числа ее получателей. К подобным мерам вынуждены прибегать даже такие мощные социальные государства, как ФРГ и Франция. Институты гражданского общества европейских стран стараются не допустить разрушения Европейской социальной модели и уж никак не «демонтировать» социальное государство. Общественные структуры следят за тем, чтобы в новых условиях государство не отказывалось от своих обязательств, а занималось поиском более разнообразных, гибких форм деятельности с привлечением новых партнеров.

Облегчение лежащей на государстве социальной нагрузки, которая становится порой для него неподъемной, должно компенсироваться, как считают в Европейском Союзе, увеличением социальной ответственности бизнеса и наемных работников. В результате, хотя и с немалыми трудностями, формируется современная упреждающая стратегия, позволяющая, как правило, избегать крупных социальных конфликтов и конфронтации, используя компромиссы и политику социального партнерства с привлечением институтов гражданского общества.

В современной Европе по-новому ставится вопрос об участии населения в социально-экономическом развитии. Акцент с благотворительности и социальной поддержки наиболее ущемленных групп населения переносится на предоставление каждому возможности участвовать в создании общественного богатства и пользоваться его плодами в условиях самого продвинутого на сегодняшний день этапа развития — инновационного.

Принятие новой стратегии — показатель стремления общества дать адекватный ответ на вызовы XXI в., одним из которых стал мировой экономический кризис. В обобщенном виде этот ответ заключается в том, что ответственность за успех экономических и социальных трансформаций, обеспечение социальной безопасности и стабильности ложится в равной степени на государство, бизнес, неправительственные организации, гражданское общество в целом и отдельных граждан в частности.

Большую ценность представляет также опыт Европейского гражданского общества в деле успешного решения вопросов налаживания

социального диалога и социального партнерства. Европейский опыт показал возрастание роли государства в системе социального партнерства. Это объясняется тем, что современное государство обладает административным ресурсом, бюджетными средствами, соответствующим законодательством, структурами исполнительной власти и возможностями и может реально использовать их для достижения социальных компромиссов, поддержки или, наоборот, сдерживания других социальных партнеров на основе социальных пактов, заключаемых с представителями бизнеса и профсоюзов.

Политика социального партнерства на новом витке европейской интеграции меняет формы своей деятельности, расширяет диапазон. Поднявшись с договорных отношений на уровне отдельного предприятия, она выливается в сотрудничество между государственными структурами, ассоциациями предпринимателей и организациями трудящихся не только национального, но и международного масштаба. Это нашло свое отражение в социальном законодательстве и в аналитических документах, обнародованных руководящими институтами Сообщества.

Несмотря на очевидные успехи европейской политики социального партнерства, следует признать, что противостояние партнеров не исчезло, хотя приняло иные формы и выражается по-новому. Очевидно, оно сохранится, пока существует экономическое и социальное неравенство. Новый уровень социального партнерства — одно из проявлений социальных инноваций, без которых сегодня нельзя обойтись. Внедрению новых социальных технологий способствуют возможности информационного общества, которые выступают как информационное обеспечение социальной политики.

Политика ЕС исходит из того, что в интересах совершенствования европейской «модели демократии» организации гражданского общества должны более тесно вовлекаться в процесс становления европейской социальной политики — как официально, так и на институциональном уровне.

Доступ к финансовому контролю в социальной сфере осуществляется и через включение представителей гражданского общества в руководящие органы Европейских структурных фондов, которые аккумулируют значительные средства из собственного бюджета Сообщества и занимаются их распределением в соответствии с поставленными перед ними задачами. Без общественного контроля за исполнением планов, в частности за распределением средств и их целевым использованием, этот процесс будет сильно затруднен. Структуры гражданского общества как самая организованная и активная часть общества обеспе-

чивают социальную базу и поддержку, а в случае необходимости и противодействие реализации мер, проводимых бюрократическими структурами в нарушение законных прав граждан. Именно они способны наиболее объективно оценить социальный эффект государственной политики, результаты и качество работы официальных структур⁷⁴.

Принципиальным с точки зрения объективности и действенности контроля со стороны граждан и различных институтов гражданского общества является то, что все они должны быть четко регламентированы, а также находиться в правовом поле. Важно, чтобы международное, национальное, региональное, муниципальное законодательства были гармонизированы и взаимодополняемы. Это особенно важно с точки зрения адекватных критериев оценки эффективности действий всех участников процесса.

Следует признать тот факт, что положительный опыт европейских стран в вопросах социальной защиты граждан при активном участии гражданского общества востребован во многих странах, в том числе и в России, а в российской законотворческой практике уже широко используются наработки европейских экспертов. Так, выступая на конференции министров государств-членов Совета Европы, ответственных за социальную сплоченность, (состоявшейся в Москве в феврале 2009 г.), председатель правительства Российской Федерации В. Путин заявил: «Стратегической целью России является приближение отечественных социальных стандартов к лучшим европейским и мировым образцам»⁷⁵.

В заключение хотелось бы привести еще один конкретный пример активного участия гражданского общества в делах объединенной Европы. В условиях экономического и финансового кризиса, а также широкой политической дискуссии по преодолению его негативных экономических и социальных последствий впервые за всю историю своего существования Европейский экономический и социальный комитет принял документ, который называется «Программа для Европы: предложения гражданского общества»⁷⁶.

Комитет считает, что эта программа должна побудить жителей муниципальных образований, государства, политические силы, общественные организации и объединения, а также отдельных граждан Европейского Союза, проводя выборы и участвуя в них, решать проблемы Европы в целом, а не только вопросы, представляющие национальный интерес. Это важно именно в условиях кризиса, когда европейские страны погружены в поиск решения экономических и финансовых проблем, поскольку такое решение может быть только общеевропейским, приемлемым для всех государств-членов.

«Программа для Европы: предложения гражданского общества» представляет собой объемный документ, отражающий четыре темы: 1) восстановление экономики, 2) основные права и Европейская социальная модель, 3) устойчивое развитие и 4) управление. Все эти темы детально рассмотрены в двадцати двух отдельных пунктах и где высказаны конкретные рекомендации, отражающие позицию гражданского общества. Если Европейский Союз действительно желает успеха своей модели социально-экономического развития, то, как считают в Комитете, необходимо прислушаться к голосу общественного мнения, отражающего позицию тех «живых сил», которые находятся в непосредственном контакте с экономической и социальной реальностью общества.

По нашему мнению, исходя из приведенных выше примеров успешного опыта взаимодействия государства и гражданского общества европейских стран, во многих странах мира все еще остается актуальной задача активного вовлечения граждан, общественных организаций и институтов гражданского общества в процесс выработки и реализации планов правительств в сфере социальных и экономических реформ. Вне всякого сомнения, это значительно повысило бы шансы на успех претворения в жизнь намеченных программ.

Глава 5. Многообразие форм социального развития на Европейском континенте

5.1. Континентальная или корпоративистская модель

5.1.1. Социальное государство в Германии

В Германии теории социального государства традиционно уделяется много внимания. В основном это понятие рассматривается в рамках теории социальной демократии¹. В ее рамках от социального государства ожидаются два основных результата. Во-первых, это социальная справедливость, положение о которой закрепляется в конституции страны и которая предполагает справедливое распределение шансов

и реальное обеспечение основных прав, в том числе за счет минимизации и компенсации рисков. Во-вторых, это экономическая эффективность его деятельности, предполагающая среди прочего положительное мотивирующее воздействие справедливо организованного общества на своих граждан; повышенную готовность граждан, осознающих наличие у них социальной защищенности, к переменам в обществе и экономике; а также вклад государства в подготовку и переподготовку рабочей силы.

Современное социальное государство согласно теории предполагает следующие измерения:

- форма обеспечения доступа к социальным услугам, оказываемым государством (например, на основе гражданства, взносов, зависящих от величины заработка, добровольно и пр.);
- структура и характер услуг (например, стремление обеспечить определенный уровень доходов, бороться с бедностью или обеспечивать равноправие в получении социальных услуг);
- источники/методы финансирования (из налоговых поступлений, за счет взносов (из зарплаты), тарифов и пр.);
- кто оказывает эти услуги (специализированные государственные структуры, рынок или семья);
- формы семейной политики;
- политика на рынке труда (права профсоюзов и работодателей, правила увольнения, регулирование минимальной зарплаты, правила тарифных переговоров, производственные советы и прочие аспекты данной политики);
- участие не только госорганов, но и земельных и коммунальных властей, социальных партнеров, частных структур и пр. — все они отвечают за эффективность социальной политики;
- эффективность координации действий предпринимателей в области политики занятости, тарифной политики и пр.

Действующая в Германии модель социального государства относится к *континентально-консервативному типу* и по своей сути является прототипом *консервативно-корпоративистской модели* (по определению Эспинга-Андерсена). Она характеризуется следующими положениями:

- система социального страхования ориентирована на занятых в народном хозяйстве;
- социальные права индивидов увязываются не с их гражданством, а со статусом, определяемым их доходами (размер услуг определяется величиной предыдущих доходов);
- финансирование социальных услуг осуществляется за счет отчислений от фонда заработной платы;

- страхование по безработице, болезни, пенсии, уходу и материнству оплачивается за счет взносов работодателей и наемной рабочей силы. Государство выделяет за счет налогов дотации для пенсионного страхования и охране материнства. Страхование от несчастных случаев финансируется работодателями. Социальная помощь финансируется за счет налогов;
- основной целью социального страхования является обеспечение жизненных стандартов;
- в институциональной системе страхования и обеспечения центральная роль отводится семье;
- в области здравоохранения важную роль играет не только государственный, но и частный сектор;
- высокий уровень гарантий в сохранении рабочих мест и относительно пассивная политика на рынке труда;
- государственные служащие занимают привилегированное положение;
- развитая система профессионального обучения и подготовки кадров;
- жестко организованная система социального партнерства наемной рабочей силы и работодателей;
- преобладание системы отраслевых тарифных переговоров и соглашений, имеющих достаточно широкую степень обязательного применения².

Нынешняя модель социального государства начала формироваться в Германии с последней трети XIX в., и процесс ее формирования пока не закончен. В сущности, она находится в состоянии приспособления к внутренним и внешним вызовам современного глобализирующегося мира. Теоретики считают, что традиции немецкого социального государства своими корнями уходят во времена, когда Адольф Колпинг создал Союзы подмастерьев, а Фердинанд Лассаль — Всегерманское объединение рабочих. Деятельность этих организаций во многом строилась на основе христианского социального учения и вековых традиций попечительства. Именно в Германии возникло понимание того, что государство не должно выступать защитником слабых, а социальная благотворительность не принадлежит к его классическим задачам. Немецкий правовед и экономист Лоренц фон Штейн в середине XIX в. ввел понятие «социального государства», на теорию которого оказали существенное влияние философия Гегеля, французские социалистические доктрины, а также анализ развития капитализма и классовый конфликт в Германии. Штейн считал, что идея государства заключается в восстановлении равенства и свободы, в поднятии низших, обездоленных

классов до уровня богатых и сильных, что государство должно осуществлять экономический и общественный прогресс всех его членов, так как развитие одного является условием и следствием развития другого, и что в этом смысле следует говорить об общественном или *социальном* государстве. Социальное государство в его понимании должно не только узаконить и охранять господствующих, но и сознательно служить интересам народа. Его взгляды разделял либеральный ученый Фридрих Науманн, представления которого об активном вмешательстве государства в хозяйственные и социальные отношения стали традиционным существенным элементом раннего немецкого либерализма. Либералы ставили перед немецким государством задачу не только защищать собственность и формирующийся социальный порядок, но и материально и морально поднять низшие классы через широкие социальные реформы. Немецкий экономист Адольф Вагнер, будучи сторонником государственного и христианского социализма, предложил теорию радикального видения социального государства. Он считал, что буржуазное государство должно превратиться в государство культуры и всеобщего благоденствия, с огосударствлением железных дорог, горных предприятий, банков и страховых организаций, а рабочий класс будет интегрироваться в государство и общество при отрицании политических и социальных революций³.

Сильное давление снизу в пользу улучшения социально-экономического положения трудящихся сочеталось в Германии с традицией реформ сверху. Прорывом в этом отношении стала политика канцлера Отто фон Бисмарка, который принял ряд социально ориентированных законов, направленных на обязательное страхование основных жизненных рисков. В 1883 г. был принят Закон о страховании по болезни, в 1884 г. — Закон о страховании от несчастных случаев, а в 1889 г. — Закон о страховании по инвалидности и старости⁴. Данные законы фактически заложили основу современной системы социального страхования. Уже тогда они предусматривали увязывание размеров страховых взносов с заработком; распределение расходов на взносы между рабочими и нанимателями и публично-правовую форму организации страхования. Наряду с данными законами в годы правления Бисмарка были созданы и другие элементы германской системы социальной помощи⁵. Свое развитие они получили в период Веймарской республики, которая среди прочего в 1927 г. приняла Закон о страховании по безработице⁶. Основы немецкой системы социального страхования пережили первый мировой экономический кризис и годы нацистской диктатуры, а их основные принципы были взяты за основу создания послевоенной системы социального обеспечения Западной Германии.

Социальная природа нового немецкого государства была зафиксирована в 1949 г. в Основном законе (Конституции), что стало определенной инновацией для того времени. В его 20 статье записано, что ФРГ является демократическим и *социальным* правовым государством. При этом государство должно подчиняться *принципу социальности*, т.е. осуществлять политику, направленную на обеспечение достойного уровня жизни своих граждан и удовлетворение основных жизненных потребностей всех социальных групп. В статье 28 Основного закона говорится об основах социального правового государства, построенного по типу республики. А статья 79 закрепляет вечные гарантии за принципом социального государства. Конституция Германии оставляет за законодательной и исполнительной властью право наполнять понятие социального государства конкретным содержанием⁷.

Таким образом, в Германии сложилась так называемая «бисмарковская» модель социальной политики, которая устанавливает жесткую связь между уровнем социальной защиты, результативностью и длительностью профессиональной деятельности⁸. Социальные права обуславливаются теми отчислениями, которые выплачиваются на протяжении всей активной профессиональной жизни и которые по своей сути принимают форму страховых взносов. Страховые кассы, управляемые на паритетных или разделенных началах работодателями и наемной рабочей силой, собирают отчисления из заработной платы. Из них формируются обязательные и дополнительные профессиональные страховые фонды и осуществляются социальные выплаты. Размер отчислений, как правило, определяется в коллективных договорах. Ответственность за финансовое равновесие и сохранность средств несут правления касс (фондов). Они не должны субсидироваться за счет государственного, земельного или коммунального бюджета любого уровня. Другими словами, социальная защита должна быть независима от бюджетных «финансовых инъекций». При этом, данные основополагающие принципы дополняют вспомогательные механизмы — для отдельных граждан и семей с ограниченными возможностями активного трудового участия существует национальная солидарность, реализуемая через муниципальные службы для малообеспеченного населения или благотворительные организации⁹.

Социальное государство в Германии и существующая в нем социально-экономическая модель неразрывно связаны с *рыночным хозяйством*. Один из основоположников ордолиберальной Фрайбургской школы, представители которой разработали и обосновали концепцию свободного конкурентного рыночного хозяйства, Вальтер Ойкен счи-

тал, что *эффективный социальный порядок* заключается не в особой социальной помощи и не в социальном страховании, а в обеспечении государством таких условий, когда каждый способен самостоятельно позаботиться о себе и своей семье. Он был убежден в том, что следует не корректировать результаты рынка сильной социальной политикой, а следует помогать тем, кто по определенным причинам «выпал» из сферы рыночных отношений или еще не вошел в нее. Ойкен справедливо указывал на то что подлинно социальным и рыночным будет не тот хозяйственный порядок, в котором значительная часть ресурсов и доходов перераспределяется для социальных нужд в интересах большинства граждан, а тот, в котором минимально число людей, нуждающихся в социальной поддержке¹⁰. Хотя послевоенное социальное рыночное хозяйство (СРХ) было построено не по ордолиберальному эскизу Ойкена, оно впитало в себя многие его идеи, а его конституирующие принципы служили и служат критерием «правильности» для мер экономической политики. Так, Людвиг Эрхард, реализовавший концепцию СРХ на практике, развивая мысли Ойкена, писал: «Представляющийся мне идеал покоится на том, чтобы человек мог сказать: “У меня достаточно сил, чтобы постоять за себя, я хочу сам нести риск в жизни, хочу быть ответственным за свою собственную судьбу. Ты, государство, не заботься о моих делах, но предоставь мне столько свободы и оставь мне от результата моей работы столько, чтобы я мог сам и по собственному усмотрению обеспечить себе существование, мою судьбу и судьбу моей семьи”»¹¹.

Концепция СРХ, реализованная на практике, в значительной мере связана с именем Альфреда Мюллера-Армака, соединившего свои социально-либеральные теоретические разработки и практическую деятельность по их воплощению в качестве соратника Людвиг Эрхарда. В отличие от ордолибералов Ойкена и Бема он ставил социальную политику на один уровень с политикой хозяйственного порядка. Социальный аспект этого нового порядка имел для него основополагающее значение, и он открыто выступал за прямое перераспределение доходов государства для достижения социальных целей. Кстати, именно он прибавил к рыночному хозяйству атрибут «социальное». С 1952 г. Мюллер-Армак (по приглашению Эрхарда) возглавил отдел экономической политики федерального министерства экономики и внес немалый вклад в осуществление известного немецкого «экономического чуда» 50-х годов. Но Мюллер-Армак ответственен и за отступление от концепции конкурентного порядка, которые содействовали усилению тенденций «государства благосостояния» и последующему кризису СРХ. Так, в отличие от неолибералов и ордолибералов

он среди прочего поддерживал расширение социальной помощи для семей, соучастие работников в управлении предприятиями, образование собственности с применением перераспределительных инструментов, полагая, что эти меры (наряду с охраной окружающей среды, развитием инфраструктуры и доступностью образования) укрепляют и совершенствуют модель СРХ. Отвечая на их критику, он замечал, что именно социальные гарантии делают рынок приемлемым для широких слоев населения. Но в 70-е годы Мюллер-Армак приблизился к позиции Фрайбургской школы. К этому времени он на практике убедился в отрицательных последствиях для СРХ существенного расширения вмешательства государства в его рыночные механизмы. В 1972 г. вместе с Эрхардом он опубликовал манифест о совершенствовании СРХ с призывом к немецким политикам вернуться к его изначальной концепции и прекратить деформацию модели за счет ее совершенствования на основе исходных принципов¹².

Но наиболее существенный вклад в практическое становление социального рыночного порядка в Германии в первые два послевоенных десятилетия, конечно, внес Людвиг Эрхард, который во многом учел положения нео- и ордолибералов (особенно социальные), хотя и не реализовал их теорию на практике. Ему удалось объединить сильную государственную политику хозяйственного порядка и сильную социальную политику, конкуренцию и социальную справедливость. Именно конкуренция, а не перераспределение стала стержнем СРХ — именно она обеспечивает эффективность хозяйственных процессов, которые и становятся основой «благополучия для всех» и основой для активной государственной социальной политики, в первую очередь, направленной на поддержку слоев населения, не способных самостоятельно заботиться о себе. При этом определенное социальное выравнивание содействует стабильности и устойчивости политической и хозяйственной системы в целом. Бесспорной заслугой Эрхарда является нахождение баланса между необходимыми функциями государственного регулирования при одновременном освобождении государства от «ненужных» ему функций в этой сфере и сохранении приоритета в поддержании не социального, а хозяйственного порядка. Он хорошо понимал, что государственная благотворительность и патернализм содействуют распространению в обществе иждивенческих настроений, личной безответственности, которые, в свою очередь, ведут к зависимости граждан от государственной заботы. Эрхард подчеркивал в этой связи: «Когда усилия социальной политики направлены на то, чтобы каждого человека с момента его рождения предохранить от всех превратностей жизни... нельзя требовать от людей, воспитанных в таких

условиях, чтобы они выявили в необходимой мере такие качества, как жизненная сила, инициатива, стремление к достижениям в производительности и другие лучшие качества, столь судьбоносные в жизни и будущем нации»¹³. Он был убежден, что социальные проблемы в обществе решаются не перераспределением, а рациональным хозяйственным порядком, который уже сам по себе (без вмешательства государства) решает многие социальные проблемы, в том числе за счет обеспечения условий для свободной деятельности индивидов. Поэтому социальная политика должна быть ориентирована на усиление позиций индивида не только в ходе соревнования, но и на старте его профессиональной жизни. Другими словами, каждый гражданин должен иметь возможность получить образование, профессию, рабочее место, копить сбережения и обзаводиться собственностью. Будучи финансово независимым от государственного попечительства, гражданин становится свободным человеком, а не «социальным подданным». При этом, чем больше общественное богатство и выше благосостояние граждан, тем меньше должен быть объем социальных благ, предоставляемых государством, и направляться они должны действительно нуждающимся в социальной поддержке. Это — принципы СРХ, на которых постоянно настаивал Эрхард¹⁴.

И, наверно, самое главное преимущество «эрхардовской» модели социального рыночного хозяйства состоит в его прагматизме и открытости, в его способности реагировать на конкретные условия и видоизменяться во времени. За несколько десятилетий своего существования, несмотря на все внесенные в нее изменения (к сожалению, зачастую неэффективные и даже вредные), она сохранила свою институциональную структуру и способность к восприятию новаций, в том числе элементов других хозяйственных моделей.

Германская социально-экономическая модель характеризуется системным характером и взаимозависимостью элементов, другими словами, институциональной целостностью. Наряду со свойственной ей устойчивостью это позволяет данной модели на протяжении нескольких десятилетий отвечать на внутренние и внешние вызовы. Одновременно система социального рыночного хозяйства отличается достаточно высокой степенью жесткости, которая в силу упомянутой взаимозависимости элементов с существенными сложностями поддается совершенствованию и/или радикальному обновлению, что среди прочего сказывается на темпе и характере реформ, в первую очередь, в социальной сфере.

К классической функции социальной политики государства относится социальное страхование рисков. Отличительной особенностью немецкой системы социального страхования является разнообразие

моделей, регулирующих функционирование ее основных подсистем, а именно:

- страхования на случай безработицы;
- страхования на случай болезни;
- страхования от несчастных случаев на производстве;
- пенсионного страхования;
- страхования на случай старости и инвалидности

Эти модели различаются, в частности, различной степенью государственного регулирования. Так, размер ежегодных страховых взносов в пенсионные кассы (фонды) определяется правительством и является единым для всех видов пенсионных касс, что предотвращает конкуренцию между ними. Больничные кассы, осуществляющие медицинское страхование, устанавливают размеры страховых взносов самостоятельно, а страхователь свободен в их выборе, что обуславливает конкурентную среду в сфере медицинского страхования.

Подсистемы социального страхования Германии, используя различные организационные модели, построены на единых базовых принципах¹⁵.

- *Принцип обязательности.* Социальное страхование охватывает более 90% населения ФРГ. Немецкое законодательство обязывает практически всех наемных работников стать страхователями, а всех работодателей — страховщиками. При этом и те и другие обязаны в равных долях делать социальные отчисления в страховые кассы.

- *Принцип самоуправления.* Органы социального страхования являются негосударственными и некоммерческими организациями. От «классических» НГО и НКО они отличаются лишь тем, что членство в них в основном имеет не добровольную, а принудительную основу. Впрочем, есть и исключения, например, для лиц свободных профессий.

- Органы социального страхования имеют статус *публично-правовых корпораций* и учреждаются федеральным или земельным законодательным актом. Их учредителем служит не та или иная структура исполнительной власти, а именно законодательный акт. Государство на федеральном или земельном уровне делегирует этим корпорациям право на исполнение функций государственной значимости, гарантируя ему невмешательство в установленный этим же законодательным актом механизм общественного самоуправления. При этом, однако, государство оставляет за собою возможности и обязанности государственного надзора и контроля.

- Механизм общественного самоуправления предполагает демократическую *выборность* руководства публично-правовым органом.

В системе социального страхования этот принцип реализуется через систему социальных выборов, которые проходят в ФРГ каждые шесть лет и в ходе которых формируется высший управленческий уровень органов социального страхования.

- *Принцип парафискальности.* Система социального страхования ФРГ отделена от государства — государство не занимается ни сбором социальных отчислений, ни последующим распределением или перераспределением этих средств. Страховые взносы поступают не в государственную казну, а в соответствующие страховые кассы (парафиски). Функция единого места сбора страховых взносов законодательно возложена на больничные кассы (органы обязательного медицинского страхования).

- *Принцип особой юрисдикции.* Социальное законодательство выделено в ФРГ в отдельную самостоятельную сферу. Оно включает в себя подписанные Германией международные правовые акты, соответствующие положения Основного закона и конституций федеральных земель, свод федеральных законов, составляющих Социальный кодекс и иные законодательные и нормативные акты федерального уровня и уровня федеральных земель, которые относятся к социальной сфере. Существует и отдельная система социальных судов — в них разрешаются конфликты социального характера (некоторые из социальных конфликтов подпадают под юрисдикцию судов по трудовым спорам или административных судов).

Центральное место в системе германского законодательства о социальном страховании и обеспечении занимает Социальный кодекс, состоящий из двенадцати книг (томов), вступивших в силу в 1976–2005 гг. В них сведены воедино нормы о различных видах социальных льгот и социального обеспечения, о многообразных формах социальной помощи. Интересна история его создания. В 50-е годы прошлого века федеральный канцлер Конрад Аденауэр дал поручение разработать предложения по унификации многочисленных законов, нормативных актов и т.д. в области социального права, которые к тому времени уже стали не только громоздкими, непрозрачными, но и нередко противоречивыми. В мае 1955 г. группа из четырех профессоров предоставила так называемую Ротенфельдскую памятную записку, в которой рекомендовалось упростить законодательную базу путем создания единого кодекса. Однако данная идея была реализована только спустя пятнадцать лет. В правительственном заявлении, сделанном в октябре 1969 г. федеральным канцлером Вилли Брандтом, сказано, что федеральное правительство берет на себя обязательство быть верным принципу социального правового государства и в соответствии с этим конституционным поло-

жением начинает работу над созданием Социального кодекса. В марте 1970 г. кабинет министров принял решение, в соответствии с которым была создана комиссия из тридцати экспертов, проработавшая до 1980 г. Согласно ее рекомендациям была начата разработка унифицированных тематических книг (томов), обобщающих все положения, касающиеся социального права¹⁶. Первый общий обзорный том был принят в 1975 г. и вступил в силу в 1976 г. В 1977 г. стал действовать четвертый том, посвященный социальному страхованию, в 1989 г. — пятый том, посвященный обязательному страхованию на случай болезни, в 1992 г. — шестой том, посвященный пенсионному страхованию. Работа над Социальным кодексом еще не закончена и продолжается.

В рамках немецкой модели социального рыночного хозяйства особое место занимает политика на рынке труда и в сфере трудовых отношений на предприятии. В первую очередь, это касается существующей в Федеративной Республике Германия *системы социального партнерства*, которая дает возможность решать спорные вопросы за столом переговоров, путем поиска взаимного согласия, уравнивания интересов разных социальных групп населения вместо их противопоставления, а не с помощью забастовок¹⁷. Оно предусматривает в качестве своих основных принципов разумный компромисс вместо конфронтации, согласие — вместо односторонних действий, терпимость — вместо радикализма, эволюцию — вместо революции. Германская модель социального партнерства предполагает взаимодействие между ведущими классами индустриального общества на двух уровнях. На общественно-публичном уровне происходит взаимодействие между представителями наемных работников и работодателей и государства. На этом уровне обсуждаются взаимные интересы профсоюзов наемных работников и объединений работодателей, касающиеся крупномасштабных или общественно-системных социальных проблем, например безработицы, защиты окружающей среды и т.п., и, конечно, в области коллективных договоров. На уровне промышленных объединений, концернов, фирм и предприятий происходит взаимодействие между представителями наемных работников и работодателей в области локальных, корпоративных, групповых и индивидуальных проблем производства и труда — например, о сокращении или создании рабочих мест, переносе производства на новое место, о приеме на работу или об увольнении, о внедрении новой техники, повышении квалификации, производственном обучении и т.п.

Система социального партнерства на уровне промышленных объединений, концернов, фирм и предприятий в Германии известна как производственная, или трудовая, демократия. В ФРГ действует тарифная авто-

номия: союзы работодателей и профсоюзы наемных работников имеют право заключать тарифные соглашения (коллективные договоры) без вмешательства государства. Хотя государство как законодатель и определяет общие условия, оно, к примеру, не предписывает, сколько должен зарабатывать рабочий или служащий в определенной отрасли промышленности. Договориться об этом и о многом другом (например, о продолжительности отпуска), — задача партнеров по заключению коллективных договоров: профсоюзов и объединений работодателей. Существуют два основных вида коллективных договоров, заключаемых отдельными профсоюзами с союзами работодателей или с отдельными работодателями. Договоры о тарифной сетке регулируют оплату труда рабочих и служащих. Как правило, они заключаются на один год. В типовых коллективных договорах, которые обычно заключаются на несколько лет, регулируются вопросы общего характера — продолжительность рабочего времени, отпуска, сроки увольнений (если таковые предусматриваются), оплата сверхурочных работ и многое другое.

Кроме того, существуют специальные коллективные договоры. В них регулируются особые вопросы, например профессионально-технического обучения, дополнительного социального обеспечения по старости, защиты от мер по рационализации производства и т.п. Стороны в принципе свободны в определении содержания коллективных договоров. В своих соглашениях, однако, они должны учитывать положения Основного закона и обязательное статутное право. Например, они обязаны учитывать определенное законом максимальное рабочее время в неделю. Аналогичным образом дело обстоит и с отпуском.

В ФРГ забастовочная борьба разрешена только по вопросам, связанным с заключением коллективных договоров. Поэтому такую борьбу могут вести лишь стороны, участвующие в заключении коллективных договоров. В течение срока действия коллективного договора стороны обязаны соблюдать мир. Это значит, что в этот период забастовочная борьба не допускается по вопросам, определенным договором. Во избежание забастовочной борьбы сторонами предусмотрены различные примирительные процедуры. В уставах большинства профсоюзов записано требование о тайном голосовании всех членов профсоюза по поводу начала забастовки. Для того чтобы перейти к забастовке, необходимо получить подавляющее большинство голосов.

Важную роль в ФРГ играет как закон об уставе предприятия, который определяет порядок создания советов предприятий, так и закон о соучастии в управлении, устанавливающий порядок участия представителей наемных работников в наблюдательных советах корпораций. Наемные работники и избираемые ими советы предприятий тем самым

получают право на получение информации и на участие в процессе принятия решений, которые непосредственно затрагивают вопросы протекания рабочего процесса, условий труда и, соответственно, вопросы рабочих мест. К обсуждаемым темам относятся общие кадровые вопросы, вопросы профессионального образования, организации труда, регулирования рабочего времени и т.д. В крупных компаниях наемные работники имеют право вводить в наблюдательный совет своих представителей на паритетной основе с собственниками капитала и принимать участие в решении вопросов, находящихся в компетенции данного органа. С одной стороны, советы предприятий и соучастие в управлении создают условия для социального мира в Германии. Но, с другой стороны, это ограничивает возможности крупных корпораций быстро принимать эффективные решения в условиях быстро меняющихся внешних рыночных условий и нередко выступает тормозом в их развитии¹⁸.

Особое место принадлежит государственной политике в области содействия занятости. Помимо общей политики экономического роста, среди прочего стимулирующей расширение занятости, германское государство использует для этих целей различные финансовые инструменты, способствующие повышению мобильности рабочей силы на региональном и секторальном уровнях, содействие в поиске работы через бюро по трудоустройству, консультирование по вопросам получения или смены профессии, включая вопросы профобразования, переподготовки и повышения квалификации.

Традиционным и исторически обусловленным направлением социальной политики является закрепление в законах мер по охране труда. Среди них выделяются регулирование рабочего времени (например, запрет работы по воскресеньям и праздничным дням); защита работников от производственных и профессиональных опасностей; охрана труда молодежи и труда женщин. Особое место среди этих мер занимает защита от неправомерного увольнения — работодатель обязан соблюдать определенные сроки, обосновать необходимость увольнения и т.д.

Важнейшей частью деятельности социального государства является социальная помощь нуждающимся группам населения — тем, кто не застрахован и не имеет источников существования. При этом государство рассматривает ее как средство поддержки граждан в определенной неблагоприятной жизненной ситуации, которое должно содействовать ее самостоятельному преодолению, а не как средство по постоянной поддержке бедняков (нищеты как таковой в Германии нет).

Особой частью социальной политики в ФРГ является политика по формированию собственности, которая призвана уменьшить зависимость наемных работников от единственного источника дохода — про-

дажи своего труда. К основным направлениям этой политики относятся общее стимулирование сбережений; стимулирование образования собственности у наемных работников и участие наемных работников в прибыли, содействующее накоплению собственности. Для этого используются налоговые льготы, стимулирование сберегательных и страховых вкладов и т.д.

Важная роль в ФРГ отводится такой категории, как социальная ответственность бизнеса. Соблюдение социально-экономической справедливости в Германии всегда было не только составной частью государственной политики, но и традицией бизнеса — как крупного, так и малого и среднего. Германская корпоративная модель отличается уникальными механизмами социального партнерства, действующими внутри предприятия, при этом немецкие концерны также активно задействованы в глобальном социальном партнерстве, направленном вовне. В последние десятилетия немецкие компании, особенно ТНК, расширили свои инициативы и пределы ответственности в этой сфере. Основные нормы и правила корпоративной социальной ответственности немецких компаний опираются на так называемый Глобальный договор (Global Compact). Он представляет собой идейный фундамент для поведения предпринимателей, которые хотят соотносить свою деятельность с десятью принципами, принятыми по инициативе ООН почти 10 лет назад и по своей сути представляющими десять заповедей предпринимательства:

- поддерживать и уважать права человека;
- не быть причастным к нарушениям прав человека;
- поддерживать свободу объединения и признавать коллективные договоры;
- выступать за ликвидацию всех форм принудительного и обязательного труда;
- выступать за полное искоренение детского труда;
- выступать за ликвидацию дискриминации в сфере труда и занятости;
- осторожно подходить к экологическим вопросам;
- ответственно относиться к состоянию окружающей среды;
- содействовать развитию экологически безопасных технологий;
- противостоять всем формам коррупции, включая вымогательство и взяточничество.

К другим важным принципам КСО немецких компаний относятся: — ведение открытого диалога с так называемыми «участниками» (stakeholders) модели КСО, т.е. с персоналом компаний, организациями правозащитников, защитников окружающей среды,

- потребителей, а также местными, региональными и центральными властями;
- обмен опытом по реализации концепций КСО между корпорациями-членами;
 - фиксация «добросовестной практики», осуществленной членами данного объединения;
 - регулярная публикация отчетов о воздействии компаний на общество и экологическую ситуацию, подтверждающих безопасность и транспарентность их деятельности¹⁹.

Тысячи немецких компаний выделяют средства, разрабатывают и реализуют проекты в самых различных сферах. Это и производственное обучение, и экология, и здравоохранение, техника безопасности на производстве, развитие и использование инфраструктуры, развитие местных самодельных и общественных организаций как в самой Германии, так и за ее пределами. Вот некоторые из проектов, финансируемых крупными немецкими концернами:

- | | |
|---------------|--|
| ABB | — экологически правильная переработка ядовитых отходов в Таиланде; |
| Allianz AG | — микрострахование, т.е. страхование рисков всем маленьким предпринимателей; |
| BASF | — помощь устранению последствий использования ядохимикатов в Коста-Рике; |
| Bayer AG | — борьба с малярией и схожими заболеваниями в Турции; |
| Faber-Castell | — введение социальных стандартов на производящих предприятиях в Индии; |
| OTTO | — введение социальных и экологических стандартов при пошиве одежды; |
| SAP | — интернет-образование в Южной Африке; |
| Siemens | — подготовка налоговых специалистов для Вьетнама; |
| Volkswagen | — борьба со СПИДом на рабочих местах ²⁰ . |

Механизмы финансирования услуг социального государства и особенности налоговой политики определяют не только содержание и особенности данных услуг, но и вопросы конкурентоспособности национальных хозяйств, т.е. в конечном итоге вопросы занятости и способности государства *финансировать* социальные расходы.

На финансирование социальной сферы, образования и здравоохранения расходуется около 70% государственных средств из бюджетов разных уровней власти и внебюджетных фондов социального страхования. При этом системы социального страхования (пенсионное и ме-

дицинское обеспечение, страхование по безработице и нетрудоспособности) выведены из государственного бюджета и организованы в специальные фонды. Они финансируются за счет членских взносов (премий), а их величина зависит от фонда и уплачивается, как правило, в соотношении 50 : 50 работодателями и наемными работниками. Базой для взимания взносов является ежемесячный доход до вычета налогов. Членство в фондах социального страхования является обязательным для лиц наемного труда, ежемесячный доход которых не превышает определенной государством суммы. Право на получение компенсаций из фондов социального страхования имеют только члены этих фондов, однако неработающие супруги и дети освобождены от уплаты членских взносов. Наемные работники с более высокими доходами освобождены от обязательного членства в фондах государственного социального страхования и могут, в частности, заключить частную медицинскую страховку.

Ставки взносов в фонды социального страхования имеют тенденцию к росту. Совокупная ставка отчислений в фонды соцстраха составляет более 40% от доходов до вычета налогов. Половина этой суммы уплачивается из заработной платы (до вычета налогов) наемным работником. Оставшаяся половина переводится в соответствующий фонд непосредственно работодателем.

Реальные объемы финансирования социального государства показывает «социальный бюджет», за который отвечает Министерство труда и социальной политики Германии. В этом бюджете сводятся все расходы социального характера, и он включает в себя расходные средства фондов социального страхования, предприятий и государственных бюджетных средств. Его объем составляет около 30% ВВП Германии, что существенно превосходит совокупные расходы фондов социального страхования. Наибольший абсолютный и относительный вес приходится на систему пенсионного и медицинского страхования. Две эти категории расходов составляют более половины расходов «социального бюджета». Финансирование фондов социального страхования лишь на 55% осуществляется за счет взносов, уплачиваемых предприятиями и частными лицами. Оставшаяся часть финансируется из бюджетов разных уровней власти. При этом из федерального бюджета выделяются дотации на покрытие дефицитов пенсионного фонда и фонда медицинского страхования, а из бюджетов местных органов власти предоставляется значительная часть социальной помощи населению. Пенсии государственным служащим выплачиваются из бюджетов разных уровней власти, но, в первую очередь, федеральных земель.

Значительные бюджетные расходы сдерживают резкое повышение ставок страховых премий. Поэтому система пенсионного страхования Германии примерно на 60% финансируется за счет ежегодно вносимых страховых взносов, а около 40% выплат приходится на бюджетные средства.

В системе государственного медицинского страхования особенно дорого обходится бюджетное финансирование включения в систему детей и неработающих супругов, за которых в частных фондах медицинского страхования также уплачиваются взносы. При этом наличие «семейной страховки» для неработающих супругов дополняет систему льготного налогообложения супружеских пар подоходным налогом. Обе меры появились в послевоенной Германии для поощрения института брака и защиты интересов семей с детьми. Однако политика финансовой поддержки семей, включая выплату детских пособий, льготное налогообложение супружеских пар, бесплатное включение детей и неработающих супругов и другие упомянутые выше меры, по оценке экспертов, является дорогой и неэффективной²¹.

Значительное увеличение продолжительности жизни, снижение рождаемости, увеличение удельного веса пожилых людей обусловили создание в 1995 г. нового самостоятельного фонда в системе социального страхования — Фонда по уходу за инвалидами.

Право всех граждан на равноценное образование является одним из ключевых в социальной демократии, так как оно в значительной мере определяет шансы гражданина в будущем. Соответствующее, учитывающее индивидуальные способности, образование в школе, обучение профессии, высшее образование дают шансы для самостоятельной жизни, свободы принятия решений. Это и ключ для социального справедливого и экономически успешного общества²². Поэтому в ФРГ в центре общественного внимания постоянно находятся вопросы государственной политики, направленной на повышение эффективности в сфере дошкольного и среднего образования, профессионального обучения, высшего (университетского и пр.) образования. Стоит согласиться с мнением тех немецких экспертов, которые считают, что государственная политика в сфере образования также должна считаться частью социальной политики²³.

Установившийся к середине 60-х годов прошлого века социальный и хозяйственный порядок после отставки канцлера Л. Эрхарда стал претерпевать существенные изменения. Самым существенным стал поворот во внутренней экономической политике к кейнсианским методам экономического стимулирования. С этого времени социальные расходы стали возрастать, а государство взяло на себя

роль распределителя национального дохода. Социальные привилегии трудящихся были объявлены неприкосновенными, а набор социальных услуг постоянно рос вне зависимости от экономической конъюнктуры. Для защиты от экономической нестабильности были приняты законы о защите от увольнений и тарифной автономии. На рынке остались только три крупных игрока: государство, профсоюзы и работодатели, что ослабило конкуренцию и позволило профсоюзам требовать повышения заработной платы, уменьшения рабочей недели, компенсаций при увольнении (или даже запрета на сокращение штатов). Особенностью этого периода стало стремление государства осуществлять перераспределение не по вертикали (уменьшать дифференциацию общества), а по горизонтали (внутри среднего класса). Структурная политика ориентировалась на предоставление гарантий сбыта для угледобывающих предприятий в 1960-е гг., искусственное сохранение рабочих мест в железнодорожном транспорте в 1970-е гг., стимулирование судостроительной отрасли в 1980-е. Ресурсы вкладывались в явно неэффективные проекты, причем это вызывало цепную реакцию: в других отраслях тоже требовали льгот и привилегий.

Основные периоды изменений в немецкой социально-экономической модели после периода Эрхарда и Мюллера-Армака можно представить следующим образом:

1. 1966–1969 гг. — большая коалиция ХДС/ХСС-СДПГ.
 - 1.1. Принятие «Закона о содействии стабильности и экономическому росту» (1967).
 - 1.2. Активное использование инструментов государственной бюджетной и налоговой политики.
 - 1.3. Расширение государственного вмешательства в макроэкономические процессы с использованием неокейнсианских инструментов, введение среднесрочного финансово-бюджетного планирования, частичный отказ от политики содействия конкуренции.
 - 1.4. Следствие: первая серьезная деформация СРХ.
2. 1969–1982 гг. — социал-демократы в коалиции со свободными демократами.
 - 2.1. Продолжение наращивания государственного регулирования — дальнейший рост госрасходов, появление хронического бюджетного дефицита, рост безработицы, рост социальных выплат — фактический отход от принципов социальной политики Эрхарда.

- 2.2. Фактическая попытка перейти к государству всеобщего благосостояния по шведскому образцу, а это означало постоянное увеличение отчислений в социальные фонды.
- 2.3. Закон об участии наемных работников в принятии решений на предприятиях.
- 2.4. Пропагандистская направленность реформ, механическое разделение макроэкономики (госрегулирование) и микроэкономики (рыночные законы); подрыв основ устойчивого развития.
3. 1982—1990 гг. — ХДС/ХСС; свободные демократы.
 - 3.1. Попытка восстановления рынка и переноса центра тяжести на политику хозяйственного порядка, ориентированную на стимулирование предложения (условия производства и реализации товаров).
 - 3.2. Определенные успехи в сдерживании бюджетных расходов и санации госфинансов, снижение налоговой нагрузки на предпринимателей, но принципиального перелома не произошло, модель осталась на уровне 60—70-х годов.
 - 3.3. Появление высокой, устойчивой, долговременной безработицы, которая не зависит от изменения экономической ситуации в стране и остается высокой и в условиях подъема, и в условиях спада.
 - 3.4. Трудности социальных реформ — необходимость учета социальных настроений населения (укоренение привычки к патернализму государства, снижение желания эффективно трудиться) — отсутствие политической воли к непопулярным решениям. Система социального обеспечения осталась прежней.
4. 1990—1998 гг. — объединение Германии, ХДС/ХСС; свободные демократы.
 - 4.1. Вызовы, связанные с трансформацией экономики бывшей ГДР. Приоритет отдается политической рациональности, а не хозяйственной. Трансформация происходит без продуманной рамочной концепции; как следствие возникают ошибки и потери.
 - 4.2. «Шоковая хирургия», экспорт в новые федеральные земли ряда структурных проблем.
5. 1998—2005 гг. — социал-демократы в союзе с «зелеными».
 - 5.1. Поиск третьего пути, отсутствие четкой стратегии решения проблем.

5.2. Оглядывание на электорат (его желание получить чудо-рецепт реформ без ломки привычной системы патернализма государства).

5.3. Запоздалые реформы — «Повестка дня-2010» (2003).

6. 2005 г. — по настоящее время, большая коалиция ХДС/ХСС-СДПГ (2005–2009); затем коалиция ХДС/ХСС и СвДП (с осени 2009 г.) — попытки продолжения реформ и совершенствования модели СРХ; наиболее важные изменения происходят в отношении экономической политики (налоги, госдолг и бюджетный дефицит), рынка труда и социальной сферы (здравоохранение, пенсионное обеспечение, система образования).

К концу прошлого века стало очевидным, что механизмы германской социально-экономической модели, которая во многом построена на принципах социального государства, сформировавшихся в конце девятнадцатого — начале двадцатого века (два основных принципа Бисмарка: солидарность поколений и привязка государством к себе населения как к патерналистской структуре), в условиях постиндустриального общества и глобализирующейся экономики теряют свою эффективность, а в определенных сферах даже перестают быть дееспособными. В течение последнего десятилетия немецкие политики предпринимают попытки модернизации модели социального рыночного хозяйства, созданной в конце 40-х — 50-е годы XX в., и придания ей нового качества, в первую очередь, в экономической политике, регулировании рынка труда и социальной сфере. Определенным прорывом в этом отношении стал пакет реформ, инициированный в марте 2003 г. тогдашним федеральным канцлером Герхардом Шредером и названный «Повестка дня-2010» (Agenda 2010). Эта программа носила комплексный характер и предусматривала самые разные меры — от снижения налогового бремени до повышения инновационности немецких фирм. Но прежде всего она была нацелена на либерализацию рынка труда, особенно на смягчение регламентаций найма и снижение степени социальной защищенности безработных. Не случайно именно в этой сфере за последние годы был достигнут наиболее заметный прогресс. В сфере предпринимательства и на финансовых рынках прогресс гораздо слабее. Среди прочего, не удается преодолеть отставание от основных конкурентов в инновационной области.

Современные социальные проблемы Германии, во многом порожденные глобализацией и неблагоприятной демографической ситуацией, усугубляются неспособностью существующего социально-экономического механизма адаптироваться к новым вызовам и давать на них адекватный ответ. Прежде всего, это относится к принципу социальной солидарности поколений в системе социального обеспече-

ния, который в условиях низких темпов рождаемости, высокой степени социальной однородности германского общества и доминирования среднего класса фактически перестает работать. Существующая система социального страхования способна функционировать только при постоянном наращивании социальных взносов, что в условиях весьма высоких издержек на оплату рабочей силы в ФРГ нереально. Социальное государство в Германии в нынешних условиях превратилось в перераспределительную машину, которая негативно воздействует и на экономику (предпринимательскую среду), и на социальное благополучие своих граждан.

Государственный патернализм, на котором были воспитаны послевоенные поколения немецких граждан, во многом обусловил низкий уровень склонности немцев к предпринимательскому риску и к принятию самостоятельных хозяйственных решений, например, в области инвестиций в ценные бумаги. Не случайно они весьма настороженно относятся к операциям на фондовых рынках, участию в собственности, инвестициям в образование из собственных средств. Немцы редко меняют работу и место жительства, предпочитают получать пособия, отказываясь от предлагаемых рабочих мест, если они их по какой-либо причине не устраивают. Поэтому составной частью реформ на рынке труда стали сокращение сроков выплаты пособий по безработице и замена помощи безработным социальной помощью, которая не увязывается с предыдущей зарплатой и для всех равных по размеру семей одинакова. Но и нынешний размер помощи относительно высок и не всегда стимулирует к дальнейшему поиску работы. Более того, предусмотренные программой «Agenda 2010» механизмы поощрения малой занятости, «майнцская модель» по компенсации социальных взносов для лиц с низкими заработками, а также досрочный выход на пенсию оказались неэффективными. Поэтому немецкие политики продолжают поиск таких механизмов «активизирующей социальной помощи», которая поощряет активность граждан в поиске работы (особенно у молодежи) и которая не заменяет заработок, а дополняет его, если он слишком низкий. При любой зарплате должно быть существенно выгоднее работать, нежели просто получать социальные пособия. Данные меры дополняются облегчением процедуры увольнения наемных работников. Обсуждаются возможности смягчения условий тарифных соглашений.

В Германии начата пенсионная реформа, которая рассчитана на тридцать лет и предусматривает постепенный отход от принципа солидарности поколений и соединение страховых и накопительных пенсионных механизмов. Проводится реформа в здравоохранении,

нацеленная, в частности, на переход от обязательного медицинского страхования к добровольному, за исключением лиц, которые имеют низкие доходы. Начата реформа образования.

Противоречивость нынешней немецкой социально-экономической модели, а также сложности с ее реформированием в полной мере проявились в условиях мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. Государство сделало ставку на активное вмешательство в хозяйственные процессы, в том числе путем участия в капитале проблемных компаний, предоставления масштабной финансовой поддержки банковской системе и предоставления налоговых льгот предприятиям и наемной рабочей силе.

5.1.2. Французская социальная модель: генезис, особенности и проблемы модернизации

Во французской научной, а тем более общественно-политической литературе мы не встретим однозначного определения понятия «социальной модели» (СМ). Кто-то говорит о «так называемой» или «знаменитой» французской модели, другие закавычивают этот термин, третьи, как, например, известный публицист и экономист, приверженец радикально-либеральных взглядов Николя Баварез, вообще считают это понятие мифом²⁴. Часть авторов под французской моделью понимают прежде всего специфику экономического развития страны в послевоенное время, выражавшуюся в большом государственном секторе, практике дирижизма²⁵. Зачастую идет смешение терминов «французской социальной модели», «французской модели» и «социально-экономической модели». Не вносит ясность в данный вопрос даже специализированный выпуск журнала «Кайе Франсе», который так и называется — «Французская социальная модель»²⁶. Из его содержания мы узнаем, что в понятие французской социальной модели включается система социального обеспечения, регулирования рынка труда и этнической ассимиляции. Не дают однозначного ответа и теоретики французской соцпартии, посвятившие «социальной модели» целый тематический выпуск журнала «Нувель ревью сосьялист»²⁷. Более плодотворный подход, на наш взгляд, демонстрируют авторы книги «Нужно ли сжигать французскую социальную модель?» социологи Ален Лефевр и Доминик Меда. В ней исследователи дают свою формулировку СМ как «совокупности принципов, правил и институтов, которые организуют социальные отношения»²⁸.

Как бы подытоживая это разнообразие мнений в дискуссии по поводу французской социальной модели (ФСМ), особенно обострившей-

ся после провала голосования по проекту европейской конституции в конце мая 2005 г., еженедельник «Экспресс» отмечал: «Много говорят о французской социальной модели, но никто хорошо не знает, что это такое. За несколько месяцев (после проведения референдума. — Ф.С.) “французская социальная модель” стала модным выражением, которое вдохновляет политиков и экспертов. Каждый автор находит в нем что-то близкое своим взглядам: высокий уровень социальной защиты, социальную динамику, благодаря политике равенства шансов, главенствующую роль государства благосостояния, очень зарегламентированное трудовое право — вот те параметры, которые часто приводятся для характеристики французской социальной модели»²⁹.

В чем причина отмеченной выше неопределенности в понимании термина «социальная модель» во Франции? Как показывает анализ работ по рассматриваемой проблематике, существуют два понимания термина «социальная модель» — узкое и расширенное. Узкая трактовка социальной модели фактически сводит ее к системе социальной защиты и регулирования рынка труда. В качестве подтверждения можно сослаться на мнения ряда французских экспертов, пожалуй, наиболее рельефно подчеркнувших такое понимание термина социальной модели. Так, профессор экономики университета Париж-1 Бернар Газье, автор книги «К новой социальной модели»³⁰, считает, что «социальная модель главным образом состоит из двух вещей: способа организации рынка труда, в особенности доступа к занятости и, соответственно, доходам, и системы социальной защиты». «Конечно, — добавляет ученый, — многочисленные другие важные компоненты, такие, как семейная политика, политическое представительство или вопросы экологии также необходимо учитывать, но блок «занятость и социальная защита» составляет сердце любой социальной модели (выделено мной. — С.Ф.)³¹. Примерно такого же мнения придерживается Раймон Суби, нынешний советник по социальным вопросам президента Саркози. Он считает, что основу ФСМ составляют высокий уровень социальной защиты, развитое трудовое законодательство и значительная роль государства в решении социальных вопросов³².

Нетрудно заметить, что «узкая трактовка» социальной модели свойственна в основном исследователям-экономистам, которые не без основания выделяют в качестве главного системного ее компонента вопросы организации труда и защиты наемного работника. Вместе с тем, представляется, что все-таки социальная модель как понятие выходит за чисто экономические рамки. В этой связи нельзя не согласиться с мнением директора по научной работе такой авторитетной организации, как «Французская обсерватория экономической

конъюнктуры» (OFCE), что «...социальная модель — это не только институты, это также определенные традиции и менталитет, это определенный способ людей жить сообща»³³. Такое замечание, как нам кажется, дает своеобразный методологический ключ к широкому пониманию термина ФСМ. Действительно, вряд ли можно в рассмотрении социальной модели той или иной страны обойти вниманием такие вопросы, как характер социального партнерства; особенности взаимодействия гражданского общества, государства и бизнеса; степень вмешательства государства в социально-экономические процессы, место социальной политики среди национальных приоритетов и т.д. Более того, своеобразие социальной модели определяется не только исторической спецификой и традициями, но и национальной психологией, представлениями о социальной справедливости, политической культурой и уровнем развития демократии, — словом, понимание СМ прежде всего связано с определенной системой ценностей, представлений об общественном устройстве страны, отношений между людьми. Например, центрист Ф. Байру напрямую связывает ФСМ с республиканскими ценностями, среди которых, по его мнению, главными являются равенство шансов и солидарность³⁴.

Расширенный взгляд на социальную модель Франции, на наш взгляд, сближает ее с понятием «европейской социальной модели» (ЕСМ), также трактуемой большинством авторов как некий набор ценностей. Так, французский исследователь Даниэль Воган-Вайтхед отметил 15 компонентов, составляющих ЕСМ³⁵. А знаменитый британский социолог Э. Гидденс в более лаконичной форме предложил свое видение ЕСМ, сводящейся, по его мнению, к следующим параметрам: значительное государственное вмешательство, основанное на относительно высоком уровне налогообложения; сильная система социального обеспечения, дающая прочную защиту всему населению, но в особенности наиболее нуждающимся; ограничение или сдерживание экономических либо других форм неравенства³⁶. Впрочем, теоретику «третьего пути» все-таки пришлось дополнить отмеченный выше «каркас» ЕСМ перечислением базовых ценностей ЕСМ, среди которых он отметил ключевую роль социального партнерства, равенство шансов, культивирование социальной солидарности и включенности, защиту наиболее уязвимых слоев населения путем активного социального вмешательства, упор на социальный диалог, а не на конфронтацию в индустриальных отношениях, предоставление всему населению социальных и гражданских прав³⁷.

Подытоживая, отметим, что содержание ФСМ и ЕСМ в особенности выходит за рамки социального в узком понимании этого слова как

определяющего условия жизнедеятельности человека и, скорее, имеет «социетарный» характер, захватывает области политической культуры, социальной психологии, духовных ценностей. В этой комплексности состоит сложность и понимания социальной модели, и попыток ее дефиниции. Однако в отличие от ЕСМ национальная социальная модель реализуется в форме конкретных институтов и проводимой социальной политики. «Узкое» понимание французской социальной модели не противоречит ее «широкой» трактовке. Скорее, наоборот: два подхода в рассмотрении социальной модели дополняют друг друга, позволяют наполнить теоретические подходы конкретным содержанием. Это дает возможность выявить специфику национальной социальной модели, слабые и сильные стороны, а значит, и определить пути ее дальнейшего развития.

* * *

Социальная модель любой страны по-своему уникальна. Каждая из них отражает конкретную историческую практику, национальные традиции, психологию, расклад политических сил и пр. При этом у каждой страны были свои «реперные» точки отсчета в генезисе социальной модели. Так, например, для США — это «Новый курс» Рузвельта, для Великобритании — доклад лорда Бевериджа, для Германии — социальные реформы Бисмарка в конце XIX в. и послевоенное «социально-рыночное хозяйство» Л. Эрхарда. Что касается Франции, то становление ее современной социальной модели связано с периодом освобождения страны от нацизма, когда руководители Национального совета сопротивления (НСС) во главе с Де Голлем стали осуществлять программу социально-экономического развития страны, принятую в марте 1944 г.

Это было особое время, особая неповторимая эпоха. С окончанием Второй мировой войны Франция, как и все мировое сообщество, стала жить в принципиально новой исторической реальности. Ужасы и страдания, перенесенные французами в ходе войны с нацизмом, бесславная эпопея режима Виши заставили по-новому посмотреть на мир и предвоенную историю, существенно трансформировали общественное сознание, придав ему дополнительные ценности солидарности, взаимопомощи, обретения чувства свободы, веры в возможности государства решить накопившиеся социальные проблемы общества.

Интересно, что еще задолго до победы над гитлеровской Германией, 3 августа 1940 г., генерал Де Голль провидчески заметил в одной из своих речей, что «эта большая война... является также большой революцией»³⁸. Лидер «Свободной Франции» одним из первых понял,

что невозможно сохранить тот довоенный социально-экономический и политический режим (другими словами, социальную модель), который привел страну к разгрому и последующему моральному унижению. Он не мог не чувствовать, что народным массам нужны новые идеи, по сути, новое общество, новое чувство солидарности. Конечной целью этой «революции», по мнению Де Голля, было создание такого режима, который «давал бы возможность жить, думать, работать, действовать в достоинстве и безопасности»³⁹. Более развернутую картину будущей ФСМ Ш. Де Голль обрисовал 20 апреля 1943 г.: «Это должен быть такой экономический и социальный режим, при котором никакая монополия и никакая коалиция не могла бы давить на государство, ни решать судьбы индивидуумов; где, следовательно, основные источники общего богатства должны или управляться, или, по крайней мере, контролироваться нацией; где каждый француз имел бы возможность работать в соответствии со своими способностями в условиях, обеспечивающих достойное существование себе и своей семье, где свободное объединение рабочих и управленческих кадров было бы органично увязано с развитием предприятий. Таково содержание реформы, которой обновленное государство хотело бы утешить своих чад»⁴⁰.

Теоретические наработки генерала нашли отражение в программе действий НСС, весомое влияние на содержание которой оказали не в последнюю очередь и французские коммунисты. В этой программе практически были прописаны основные параметры послевоенной социальной модели страны⁴¹: Многие положения социально-экономической программы НСС были затем повторены в преамбуле к Конституции 1946 г., сохранившейся, что знаменательно, и в тексте ныне действующей конституции Пятой республики.

С августа 1944 по январь 1946 г. первое послевоенное правительство, возглавляемое Де Голлем, реализовало на практике значительную часть предложенной обществу программы, осуществив, пожалуй, самые значительные реформы в новейшей истории страны. Тем самым был заложен фундамент послевоенной социальной модели Франции.

Список новаций был впечатляющим, среди них можно отметить такие, как: предоставление всеобщего права голосования женщинам, создание системы соцстраха и комитетов предприятий, национализация угольной отрасли, электроэнергетики и газовой промышленности (учреждение компаний EDF GDF), создание крупных государственных предприятий (например, «Эр Франс» и «Рено»), учреждение комиссариата по планированию.

Новый социальный и политический режим заметно отличался от либерального капитализма довоенных лет. В понимании тогдашнего руководства страны именно мощный госсектор был способен обеспечить восстановление разрушенной экономики и осуществить ее модернизацию. Лишь государство имело для этого необходимые ресурсы и легитимность, оно могло осуществить контроль за «стратегическими высотами» экономики. Надо отдать должное Ш. Де Голлю и его соратникам: они сумели избежать крайностей и нащупать особый, французский путь развития — между «коммунизмом, который все уничтожает» и «капитализмом, который угнетает». По крайней мере, попытались это сделать. Что и стало базовым принципом построения ФСМ.

В том же ключе следует понимать и формирование переходным правительством так называемых «общественных служб» (*Services Publics*) — социальных и инфраструктурных отраслей экономики, к которым относятся транспорт и телекоммуникации, система здравоохранения и образования, электро- и газоснабжение. В представлении руководства послевоенной Франции эти отрасли служили общественным интересам и не должны были подчиняться логике рыночных отношений.

Важнейшим моментом в становлении ФСМ стало принятие ординансов временного переходного правительства от 4 и 19 октября 1945 г. о создании единой обязательной для всех граждан страны системы социального страхования, покрывающей главные жизненные риски — болезнь, старость, инвалидность и производственный травматизм, расходы на содержание семьи. Статья первая ординанса от 4 октября 1945 г. гласила: «Создается система социального страхования (*Sécurité sociale*), предназначенная гарантировать работникам и их семьям защиту от рисков любого рода, способных уменьшить или лишить их получаемого дохода, а также обеспечить покрытие расходов, связанных с материнством и содержанием семьи»⁴². Следует отметить, что система соцстраха не создавалась на пустом месте. Обязательное страхование наемных работников сложилось во Франции в 20–30-е годы XX в., став кульминацией развития социального государства во Франции в конце XIX — начале XX в. Однако послевоенная система социального страхования принципиально отличалась от своего довоенного аналога. Она была задумана как универсальная система, которая должна была охватить все население, работая по принципу единой страховой кассы. «Отец-основатель» послевоенного французского соцстраха Пьер Лярок считал построение новой системы социального страхования масштабной политической задачей, состоявшей в трансформации политической демократии в демократию социальную, под которой понималась, прежде всего, выборность руководства касс всеми гражда-

нами страны (из расчета по одной четверти со стороны профсоюзов, работодателей, государства и застрахованных)⁴³. Не случайно тот же Пьер Лярок, выступая в 1945 г. перед студенческой аудиторией по вопросам реформы соцстраха, в эмоциональном порыве воскликнул: «Мы хотим совершить революцию — и мы ее совершим!»⁴⁴. Хотя в силу прежде всего корпоративных интересов (так, представители «кадров», свободных профессий наотрез отказались объединяться в один режим с наемными работниками, медицинский корпус также был недоволен ущемлением так называемой «свободной медицины») от первоначальных планов создания единой страховой кассы для всех граждан пришлось отказаться, тем не менее основные идеи, заложенные в новую систему соцстраха, остались незыблемыми. В итоге послевоенная система социального обеспечения во Франции стала действовать на смешанных принципах: производственно-профессионального страхования (система Бисмарка) и универсальности (система Бевериджа). Отличительной чертой новой системы соцстраха (особенно в первое послевоенное десятилетие) явилась значительная роль семейных пособий (их доля в общем бюджете соцстраха доходила до 25%), а также сравнительно позднее создание системы страхования от безработицы (создана в 1958 г. в качестве самостоятельного режима страхования профсоюзами и работодателями).

Характерная особенность послевоенной ФСМ заключалась в новом подходе к регулированию трудовых отношений и осознании значимости социального диалога. Взгляды основателя Пятой республики на отношения труда и капитала сформировались в основном под влиянием идей социального католицизма, а не учения К. Маркса. Тем не менее это не помешало Де Голлю понять первостепенность этих отношений для социально-политической стабильности в стране. Генерал постоянно подчеркивал необходимость развития социального диалога и в особенности системы участия трудящихся в управлении и прибылях предприятиями. В последнем он видел реальный путь достижения согласия труда и капитала.

Развитию социального диалога должны были способствовать комитеты предприятий, учрежденные также в 1945 г. «Надо информировать рабочих. Информировать постоянно, чтобы они были в курсе дел и тех трудностей, с которыми сталкиваются их предприятия. Именно для этого мы создали заводские комитеты, а не только для того, чтобы они занимались новогодними елками и летними лагерями», — полагал Ш. Де Голль⁴⁵.

Следует отметить, что проводить в жизнь социальные реформы послевоенному руководству Франции было непросто. Так, законопроект

ты, предлагавшие учреждение системы участия работников в прибылях предприятий, отвергались законодателями в 1951 и 1952 г. Только после возвращения во власть генералу удалось «пробить» идею «ассоциации труда и капитала» — ордонанс от 5 января 1959 г. предоставлял предприятиям факультативную возможность учреждать систему участия работников в прибылях. Во второй половине 60-х годов несколько ордонансов расширили эту практику, сделав ее обязательной для крупных предприятий. Несмотря на решимость «очеловечить» отношения труда и капитала, больших успехов в этом начинании Де Голлю достичь не удалось. Скромные результаты объяснялись в том числе и разногласиями по социальным вопросам среди соратников генерала — так называемым левым или «социальным голлистам» (Луи Валлон, Рене Капитан) не всегда удавалось отстоять свои позиции в спорах с коллегами по партии. Но главная причина состояла в традиционной для Франции конфликтности и неразвитости социального партнерства. Не склонному к социальным новациям французскому патронату традиционно противостояли немногочисленные, но боевитые профсоюзы, представлявшие, по словам Мишеля Рокара, смесь «прудонизма» и «якобинства». Французская социальная история — череда острых классовых противостояний, начиная с восстания лионских ткачей и революции 1848 г., Парижской Коммуны (1870), матиньонских (1936) и греньельских (1968) соглашений и кончая совсем недавними конфликтами — осень 1995 г. («план Жюппе» по реформированию соцстраха), весна 2006 г. (попытка введения так называемого «контракта первого найма»).

Следует заметить, что явный дефицит социального партнерства и отмеченная конфликтность не вызваны отсутствием необходимых институтов и инструментов социального диалога. Вовсе нет. Пять репрезентативных профсоюзов наемных работников и три аналогичных организации работодателей имеют все необходимое для продуктивного взаимодействия. Существует соответствующая законодательная база. Все есть — но настоящего социального партнерства нет. В силу этого характерной чертой так называемого «трехстороннего социального консенсуса» во Франции является то, что его главной стороной выступает государство, подменяя зачастую несговорчивых социальных партнеров. Социальный диалог был и остается «ахиллесовой пятой» ФСМ. Стоит ли удивляться, что до 70% социального и трудового законодательства страны имеет законодательную, а не колдоговорную основу.

Недостаточность социального партнерства, присущая ФСМ, компенсируется, с другой стороны, развитостью (зачастую граничащей с запутанностью) трудового законодательства. Исторически и идеологически французские законодатели ставили задачу защитить работни-

ка от «плохого капиталиста». И это было вполне оправдано, если учесть историю классово-борьбы в стране. Отсюда — курс на «декоммерциализацию» рынка труда, укрепление статуса наемного работника, всякие регламентации и административные запреты (введение минимальной зарплаты, тарифных сеток, жесткий распорядок трудового дня и пр.).

Слабостью взаимодействия профсоюзов и работодателей можно, с нашей точки зрения, объяснить и такую особенность ФСМ, как наличие разнообразных институтов рабочего представительства — делегатов от персонала (трудоого коллектива), комитетов предприятий, профсоюзных делегатов (профсоюзы получили право на создание своих организаций на предприятиях только после «красного мая» 1968 г.), а также комитетов гигиены и охраны труда. В какой-то мере эти органы производственной демократии принуждают обе стороны вести диалог. Следует отметить и значение третейских/трудоогов судов (*conseils de prud'hommes*) — важного института не только защиты наемного работника, но и способа разрешения трудоогов конфликтов. В этой связи, конечно же, нельзя не упомянуть также конституционное право работников на забастовку, без которого характеристика ФСМ была бы неполной.

Дефицит социально-трудоогого партнерства и избыточная роль государства в регулировании социальных отношений «гасятся» внушительной ролью гражданского общества в регулировании социальной сферы. Это, казалось бы, противоречие между «этатизацией» французского общества, с одной стороны, и развитостью его гражданских институтов — с другой, придает ФСМ дополнительный колорит. В этой связи нельзя не упомянуть о приверженности страны, ее политических элит защите гуманитарных свобод и прав человека, в первую очередь прав социальных. В самом деле, французское государство в лице исполнительной власти прямо или косвенно осуществляет полный контроль над социальной сферой, имеет законодательные возможности действовать в обход парламента и, разумеется, профсоюзов и предпринимателей. Вместе с тем в условиях развитой демократии государство не подменяет, не «зажимает» структуры гражданского общества, действующие в социальной области, а, наоборот, благодаря постоянному диалогу с ними получает своеобразную «подпитку» и проводит необходимую коррекцию разрабатываемой и проводимой политики. В качестве примера можно привести деятельность такого важного института, как Социальный и экономический совет (СЭС), напоминающего своеобразный «собор» представителей французской общественности. Созданный еще в 1925 г. по ини-

циативе профсоюзов, Совет до сих пор вносит ощутимый вклад в поддержание социального и гражданского диалога⁴⁶.

Наконец, нельзя оставить без внимания и весьма заметную роль, которую играют в последнее время в функционировании ФСМ неправительственные организации. В поле их внимания находятся в основном вопросы санитарии, помощи бедным и социально уязвимым слоям населения. Подобных ассоциаций во Франции насчитывается порядка 100 000⁴⁷. Хотя их удельный вес в финансировании социальных программ незначителен, в данном случае куда важнее более обостренная и оперативная реакция общественности на появляющиеся социальные проблемы, до которых у государства зачастую не доходят руки⁴⁸.

Резюмируя, можно сказать, что после Второй мировой войны Франции удалось создать довольно оригинальную социальную модель, отвечающую представлениям французов о социальной справедливости, опирающуюся на республиканские ценности и политические традиции страны, представляющую, по выражению американского профессора Ричарда Квисселя, некий «галльский менеджмент», сочетающий в себе равновесие между государством, корпоративными интересами и силами рынка⁴⁹. В основе этой модели — главенствующая роль государства (мощный до последнего времени госсектор, включая «общественные службы»), развитая система социального обеспечения (также практически государственная) и жесткое регулирование рынка труда. Слабость социального партнерства компенсировалось в какой-то мере институтами производственной демократии. А от опасности чрезмерной этатизации ФСМ спасали развитая демократия и активное гражданское общество. Эта модель позволяла гармонично увязывать интересы государства, социальных групп и отдельных граждан. К этому следует добавить, что создание послевоенной социальной модели было политическим проектом, олицетворяющим некий синтез между правыми и левыми политическими силами Франции. Более того — проектом, как мы видели, во многом революционным, прорывным. Однако «движение Освобождения не стало революцией, — полагает французский исследователь Паскаль Гошон, — оно установило характерное для французской модели равновесие между государством и предприятиями, между традициями и современностью, между капитализмом и социализмом»⁵⁰. Именно этим можно объяснить удивительную жизнеспособность послевоенной ФСМ, архитектура которой оставалась практически неизменной в течение пяти десятилетий.

Анализируя рассуждения экспертов и политиков о кризисе ФСМ, нельзя не отметить, на наш взгляд, некоторого противоречия как в хронологии этого кризиса, так и в его сущностной характеристике. В самом деле, как мы уже отмечали, проблематика кризиса ФСМ (как, собственно, и сам термин) широко вошла в политический дискурс в ходе подготовки к референдуму по европейской конституции и особенно после его проведения (добавим к этому еще и влияние массовых беспорядков в «неблагополучных» пригородах Парижа и других крупных городов страны в ноябре 2005 г.). В то же время о кризисе французского социального государства начали говорить значительно раньше — по крайней мере с начала 80-х годов. Ряд французских исследователей, среди которых стоит упомянуть, в первую очередь, политолога и экономиста П. Розанваллона, обращали внимание на три его аспекта: финансовый, организационный и, что наиболее существенно, кризис философских основ⁵¹. Вообще все 70–80-е годы отмечены во Франции неутрачиваемыми теоретическими и политическими дискуссиями по поводу «большого» или «структурного кризиса» и поиска выхода из него. В те годы аналитики говорили не только об экономическом кризисе, но о кризисе всего французского общества. Достаточно вспомнить хотя бы начальную фразу так называемого «переходного плана на 1982–1983 гг.» французских социалистов — «Старый мир умирает, рождается новый», — чтобы понять пафос и глубину осмысления кризисной проблематики того времени.

Однако указанное выше противоречие объясняется довольно просто, если вспомнить, что наиболее мощным фактором, определяющим общественное развитие последних двух десятилетий во всех странах, стали процессы глобализации. Именно эти процессы, носившие отчетливый неолиберальный характер, обострили кризис ФСМ, осложнив ее существование такими явлениями, как социальный демпинг, перевод производства за рубеж, ослабление влияния национального государства в целом. Причем кризис этот приобрел еще и ярко выраженный моральный или, лучше сказать, психологический аспект. Франция особенно трудно переживает революционные перемены в мире не только в силу неразвитости либеральной культуры и неверия в рыночные ценности. Речь идет о более сложных вещах. Глобализация испытывает на прочность национальную идентичность страны, во многом выражающуюся как раз в ФСМ. Неслучайно население страны воспринимает глобализацию как американизацию их жизненного уклада, разрушение привычного образа жизни, традиций⁵². Политическая элита страны и рядовые граждане психологически травмированы тем, что «мягкое могущество» страны, статус «великой гу-

манитарной державы» в последние годы стали терять свою привлекательность в мире и Европе в частности. Эту мысль хорошо, на наш взгляд, подчеркнули авторы «доклада М. Комдессю» «Франции необходим новый экономический рост»: «Глобализация — это не только потеря рабочих мест, но и чувство, что мы теряем рычаги управления нашей судьбой, свободный выбор нашей модели, средства реализации наших амбиций»⁵³.

Психологическая сторона кризиса ФСМ, на наш взгляд, выразилась и в том, что на рубеже веков французская политическая элита, в особенности ее неолиберальное крыло, осознала необходимость ускоренной модернизации страны, возвращения Франции в мировой политико-экономический «мейнстрим». «Осторожная» миттеранно-шираковская модернизация ФСМ, порой напоминавшая французский вариант «брежневского застоя», уже не могла устроить новое поколение набравших политический вес молодых политиков, к числу которых принадлежал и Н. Саркози.

Квинтэссенцией программы президента Саркози, пришедшего к власти в мае 2007 г., стала идея «разрыва» с социально-экономической политикой своих предшественников, которые, по его мнению, так и не смогли предложить стране политический курс, способный вывести ее из затяжного кризиса и осуществить необходимую модернизацию. Идея разрыва в первую очередь касалась ФСМ. В многочисленных выступлениях и интервью в ходе предвыборной кампании будущий президент подробно изложил свое критическое видение СМ Франции и путей ее реформирования. Так, в книге «Вместе», появившейся накануне президентских выборов 2007 г. и носившей характер предвыборного манифеста, будущий президент, характеризуя ФСМ, в частности отметил: «Мы извратили нашу социальную модель до такой степени, что вместо того, чтобы защищать, она стала причиной нестабильности и страданий. Наконец-то мы начинаем осознавать, что мало кто из других стран стремится ее заимствовать»⁵⁴.

В основе кризисного состояния страны и ее СМ в частности лидер неоголлистов видел политику, приведшую к девальвации «ценности труда», апофеозом которой стало введение 35-часовой рабочей недели правительством Л. Жоспена. Опираясь на идеи либеральных экономистов, Н. Саркози полагал, что «только работа порождает работу и экономический рост», а «попытки сократить совокупный объем работы ведут к обеднению, к торможению экономического роста и заработной платы».

Впрочем, несмотря на жесткую критику ФСМ, которая звучала в ходе предвыборной кампании, социальная программа Саркози в конеч-

ном итоге была довольно взвешенной и, по сути, представляла собой предложения по трансформации французского welfare state в workfare state. Главные идеи явно были заимствованы экспертами СНД из опыта социальных реформ Б. Клинтона и Т. Блэра. В наиболее лаконичной форме социальные предложения будущего президента были сформулированы в его краткой брошюре «Мой проект», появившейся накануне голосования. Так, в «сердцевину своего проекта» Саркози выдвигал задачу «реабилитации труда». Именно подрывом «ценности труда», по его мнению, можно объяснить «моральный кризис», который переживает Франция. «Реабилитация труда» виделась лидеру СНД как комплексная задача. Она предполагала прежде всего снятие ограничений на длительность рабочей недели за счет мотивации к использованию сверхурочной работы (предлагалось увеличить оплату сверхурочных часов на 25% и не облагать их налогами). Увеличению трудовой активности населения должны были способствовать модернизация политики занятости и реформирование рынка труда. Главная идея Саркози заключалась в том, чтобы «доходы от работы всегда были больше социальных пособий». Ужесточение предоставления пособий по безработице сочеталось с предложениями по радикальной перестройке службы занятости, индивидуализации помощи людям, находящимся без работы. Будущий президент предлагал ввести единую форму трудового договора и со временем ввести практику «безопасной трудовой карьеры» (*sécurité sociale professionnelle*), когда разрыв трудового соглашения не означал бы для наемного работника жизненную трагедию. Совокупность мер по «реабилитации труда» должна была, по замыслу лидера неоголлистов, обеспечить к 2012 г. полную занятость, т.е. снижение уровня безработицы до 5%. Следует добавить, что решение вопросов занятости и совершенствования рынка труда будущий президент не мыслил вне опоры на социальных партнеров и совершенствование социального диалога.

Целый блок социальной программы Саркози посвящался вопросам социального обеспечения и здравоохранения. Наряду с реформой специальных пенсионных режимов, предполагалось увеличить на четверть размер минимальных пенсий по старости, улучшить материальное положение инвалидов, а также создать пятую отрасль социального обеспечения — страхование от «немошной старости» (*dépendance vieillesse*). Будущий лидер Франции высказывался за необходимость поддержания высокого уровня национального здравоохранения — «одного из лучших в мире» — путем улучшения эффективности работы этой важной отрасли, усиления борьбы с бюрократизацией и с плохим управлением.

Программа будущего президента не обходила стороной и такие болезненные социальные проблемы, как жилищный кризис и бедст-

венное положение «неблагополучных кварталов». Намечалось улучшить условия ипотечного кредитования, увеличить строительство социального жилья, облегчить условия его найма. Комплексная программа «План по развитию пригородов» предусматривала не только ремонт домов и благоустройство территории, развитие транспортной инфраструктуры, но и, прежде всего, социальную работу с жителями «проблемных» кварталов, главным образом с молодежью.

Придя к власти, новое руководство страны во главе с президентом Саркози поставило задачу скорейшего принятия парламентов «знаковых» социальных законов, знаменующих начало нового политического курса. Именно на этом была сосредоточена деятельность законодателей во второй половине 2007 г., принявших, в том числе и на внеочередной сессии парламента, такие важные решения, как закон о труде, занятости и покупательной способности (loi TERA), о минимальном уровне обслуживания в общественном секторе во время забастовок, о реформе университетов и т.д.

К концу лета 2007 г. новые власти конкретизировали предвыборные тезисы Саркози, касавшиеся реформирования социальной политики, и разработали комплексную программу социальных реформ. Она была обнародована президентом страны в его программной речи 18 сентября на форуме, посвященном 40-летию ассоциации журналистов, освещающих социальную проблематику. В ней лидер неоголлистов обозначил главные направления модернизации ФСМ. Считая, что «социальная система Франции не отвечает требованиям сегодняшнего дня и не является справедливой», он предложил «всем вместе выработать новый социальный контракт, основанный на ценностях труда, уважения по заслугам и равенстве шансов».

Следует отметить, что особенностью социальной программы Саркози, изложенной в рассматриваемом выступлении, явилось стремление разумно сочетать активное проведение реформ с практикой социального диалога. Правда, с той оговоркой, что «социальный диалог не должен служить алиби для бездействия, но в то же время срочность действий ни в коем случае не должна быть оправданием для игнорирования социального диалога»⁵⁵.

Именно такой подход был продемонстрирован в ходе встречи президента с социальными партнерами 19 декабря 2007 г. Цель ее состояла в выработке совместного плана проведения социальных реформ на 2008 г. с указанием конкретных сроков в их увязке с переговорами социальных партнеров. Такой необычный для Франции формат взаимодействия властей с профсоюзами оказался, если судить по выполнению «социальной повестки дня» на 2008 г., эффективным. Действи-

тельно, в 2008 г. правительству Ф. Фийона удалось принять несколько «исторических» социальных законов, о необходимости которых говорили не одно десятилетие. Речь идет о законе, касающемся «обновления социальной демократии и реформы рабочего времени» от 20 августа 2008 г., и принятого ранее, 18 июня, закона «о модернизации рынка труда». Следует отметить, что эти законы стали юридическим закреплением соответствующих договоренностей социальных партнеров, достигнутых в ходе многомесячных переговоров.

Закон «о модернизации рынка труда» аналитики однозначно квалифицировали как переход к французскому варианту политики flexsecurity, облегчающей для предприятий процедуры найма и увольнения работников и дающей дополнительную защищенность последним⁵⁶. Советник президента по социальным вопросам Раймон Суби расценил соглашение социальных партнеров о модернизации рынка труда, на базе которого был написан закон, если и не как революцию в социальных отношениях, то как проявление зрелости социальных партнеров.

Еще более значимым представляется принятие закона «об обновлении социальной демократии и реформе рабочего времени». Во-первых, он — ни много, ни мало — изменил правила репрезентативности профсоюзов, принятые более 60 лет назад, а также порядок заключения коллективных трудовых соглашений. Если раньше в качестве репрезентативных признавались пять профсоюзов, то отныне репрезентативность признается за любыми профсоюзными объединениями, получившими не менее 10% голосов на выборах в комитеты предприятий или профделегатов на уровне предприятия и 8% — на отраслевом и национальных уровнях. Коллективные договоры вступают в силу, если они заключены одним или несколькими профсоюзами, получившими не менее 30% голосов на последних профсоюзных выборах, и в случае невозражения других профсоюзов, поддержанных большинством голосов. Во-вторых, рассматриваемый закон дал возможность предприятиям гибко адаптировать нормативное рабочее время. Хотя легальная длительность рабочей оставалась неизменной — 35 часов, а с учетом сверхурочных — 48 часов в неделю (220 часов в год), однако порядок использования этих часов теперь определялся не на отраслевом, а на первичном уровне. Для превышения общегодового количества сверхурочных часов не требуется, как ранее, разрешения трудового инспектора. Необязательным стал и отдых за сверхурочную работу. Его можно заменить на материальную компенсацию. С принятием закона становилось нормой гибкое использование рабочего времени и его варьирование в зависимости от требований производства.

Мировой финансовый кризис, с особой силой поразивший французскую экономику к концу 2008 г., заставил правительство сменить приоритеты проводимой до этого политики и направить главные усилия на выработку антикризисной программы, поддержку реального сектора экономики. Следует отметить, что в отличие от своих ближайших соседей французы решили стимулировать экономический рост путем инвестиций (в общей сложности предполагалось направить более 35 млрд евро на реализацию порядка 1000 инвестиционных проектов по всей стране), а не накачки потребительского спроса. Такое решение было обусловлено тремя причинами. Во-первых, в недалеком прошлом (1970–1980) примерно в аналогичной ситуации попытки выйти из кризиса за счет стимулирования спроса, предпринимавшиеся в соответствии с кейнсианскими рецептами, с треском провалились. Во-вторых, власти полагали, что покупательная способность населения и так поддерживается на высоком уровне благодаря социальным трансфертам (550 млрд евро в 2009 г., увеличение за 2008–2009 гг. составило 17 млрд евро — почти мировой рекорд!). В-третьих, в расчет был принят и тот факт, что, несмотря на кризис, накопления на банковских счетах большинства рядовых французов не уменьшились.

Однако экономические резоны правительства не нашли понимания у профсоюзов, сумевших преодолеть разногласия и организовать 29 января 2009 г. массовые выступления и забастовки по всей стране, собравшие, по данным полиции, более 1 млн человек, недовольных ростом стоимости жизни, смутными экономическими перспективами, равно как и проводимыми реформами. Для руководства страны это стало неприятным сюрпризом, заставившим разработать дополнительные меры по поддержке занятости и наиболее уязвимых слоев населения. Они были обнародованы в ходе очередного «социального саммита», собравшего 18 февраля 2009 г. за столом переговоров в Елисейском дворце лидеров профсоюзов, предпринимателей и государства. Меры, которые можно рассматривать как определенную корректировку проводимой социальной политики, предусматривали в частности: 1) увеличение оплаты частичной безработицы с 60 до 70% от заработной платы; 2) создание фонда социальных инвестиций на период с 2009–2010 гг. с бюджетом 2,5–3 млрд евро (по предложению профсоюза ФДКТ); 3) выплату единовременной премии размером в 500 евро безработным, зарегистрированным в службе занятости с 1 апреля с. г.; 4) частичную отмену подоходного налога на низкие доходы (эта мера касалась 6 млн семей, которые сэкономили в 2009 г. примерно по 200 евро); 5) единовременную выплату размером в 150 евро семьям, получающим «школьные пособия» (примерно 3 млн

семей); 6) создание системы «бонов» для оплаты оказания услуг на дому в размере 200 евро на семью; 7) отмену бонусов руководителям компаний, прибегающих к практике частичной безработицы или экономических увольнений; 8) рекомендацию банкам пересмотреть условия выплаты кредитов работниками, оказавшимся в положении частичной безработицы. Всего пакет предложенных мер оценивался в 2,6 млрд евро. При этом глава государства исключил повышение минимальной заработной платы, снижение НДС, а также отмену так называемого «финансового щита» (ограничение налогообложения 50% дохода), на чем настаивали профсоюзы. Однако анонсированные решения показали профсоюзам и левым не только недостаточными, но и просто оскорбительными, результатом чего явилась новая массовая манифестация, прошедшая 19 марта.

Несмотря на кризис, команда Саркози в 2009 г. все-таки продолжила программу реформ ФСМ. К числу наиболее значимых можно отнести реформу службы занятости, пересмотр предоставления некоторых социальных пособий, а также реформу системы непрерывного профессионального обучения.

Преобразование службы занятости заключалось в объединении «Национального агентства занятости» (ANPE) с кассами по выплате пособий по безработице (Assedic) в единую организацию — «Центр занятости» (Rôle Emploi), работающую по принципу «единого окна». 900 таких центров по всей стране, по расчетам правительства, должны улучшить помощь людям, ищущим работу. Одновременно с этим объединением были внесены изменения в системе оплаты безработных, побуждающие «лишних людей» к активному поиску трудоустройства. Так, с конца 2008 г. безработный, необоснованно отказавшийся от двух предложений по трудоустройству, может потерять право на получение пособия. Одновременно по новым правилам оплаты безработицы, вступившим в силу с апреля 2009 г., сроки минимального трудового стажа, необходимого для получения пособия, сокращены с 6 до 4 месяцев. В том же ключе можно рассматривать и трансформацию системы главного пособия по вспомоществованию во Франции — RMI (минимального гарантированного дохода) в RSA (так называемого «дохода активной солидарности»).

Закон «О профессиональной ориентации и обучении» от 24 ноября 2009 г. ставил своей целью исправить недостатки системы профессионального обучения, которая, по словам Саркози, «находится на последнем дыхании, как финансовом, так и организационном плане». Реформирование этой сферы — важная задача в условиях перехода на инновационный путь развития. На профессиональное обучение

во Франции тратится каждый год порядка 27 млрд евро, но коэффициент полезного действия системы явно недостаточен. Среди различных мер, предусмотренных законом, отметим наиболее значимые: создание Фонда безопасности трудовой карьеры (Fond de sécurisation des parcours professionnels) с бюджетом в один млрд. евро (на его базе предполагается организовать переобучение 200 тыс. безработных и 500 тыс. малоквалифицированных работников), упрощение доступа малых предприятий к системе переобучения, расширение индивидуального права работника на переобучение.

Наконец, с 2009 г. вошел в силу закон, улучшающий систему участия работника в прибылях предприятия. Он предполагает более активное ее распространение на малые предприятия (с численностью занятых менее 50 человек), расширение прав трудовых коллективов в вопросах использования прибылей, а также введение льгот предприятиям, заключающим соответствующие коллективные соглашения.

Давление беспрецедентного по масштабам кризиса и опасение властей за социальную стабильность в стране заставили правительство существенно активизировать политику занятости. Для предотвращения массовых увольнений по экономическим причинам была улучшена оплата частичной безработицы, предприятия получили поддержку в обмен на сохранение рабочих мест (contrats aidés). Эти меры затронули порядка 900 тыс. работников. Хотя в 2009 г. ассигнования на политику занятости достигли рекордных показателей — 13 млрд евро, тем не менее избежать роста безработицы не удалось: за 2009 г. она увеличилась на 420 тыс. человек, достигнув отметки в 9,6%.

Экономический кризис не только внес неизбежные коррективы в проводимую политику, но и заставил президента Саркози пересмотреть свои взгляды на ФСМ. Именно так можно расценивать один из фрагментов его программной речи в Версале 22 июня 2009 г. перед депутатами обеих палат парламента, в которой он в частности заметил: «...В тот момент, когда стала очевидной необходимость регулировать глобализацию и рынки, французская модель вновь получает шанс... Кризис вновь сделал французскую модель модной». Президент страны отметил, что «мировой кризис вновь создает благоприятные условия для французского стремления поставить экономику на службу человеку, а не наоборот, хотя в течение последних 30 лет французские ценности шли вразрез с ценностями в экономике и политике, которые доминировали в мире»⁵⁷.

Антикризисные меры правительства Саркози-Фийона, предпринятые в 2008–2009 гг., позволили избежать экономического и финансового коллапса страны, чего власти серьезно опасались на начальном

этапе кризиса. В самом деле экономический спад во Франции по итогам 2009 г. составил всего 2,2% (гораздо лучше, чем в других странах). Отрадным стал и тот факт, что за этот же кризисный год покупательная способность французов даже возросла на 2,1%⁵⁸. Однако оборотной стороной этого мнимого благополучия стал резкий рост дефицита госбюджета (до более 8%) и государственного долга, перевалившего за 80%. С учетом влияния политических последствий разгрома СНД на региональных выборах марта 2010 г., стало ясно, что активная стадия реформ Саркози подходит к концу, а переход к политике строгой экономии — вопрос решенный. В начале мая 2010 г. правительство обнародовало планы по замораживанию госрасходов на предстоящие три года с тем, чтобы сэкономить за этот период порядка 95 млрд евро и снизить бюджетный дефицит до 3% ВВП к 2013 г.

Сложившаяся ситуация практически сделала неизбежной и проведение пенсионной реформы, намеченной правительством на вторую половину 2010 г.: дефицит пенсионных касс только в 2010 г. должен был составить порядка 30 млрд евро, 25 из которых вызваны влиянием экономического кризиса. Такой дефицит «Совет по пенсионным вопросам» (Conseil d'orientation pour les retraites) прогнозировал лишь к 2030 г.

Правительственный законопроект пенсионной реформы предусматривал такие меры, как постепенное увеличение пенсионного возраста с нынешних 60 до 62 лет к 2018 г., поднятие страховых взносов госслужащих до уровня наемных работников рыночного сектора к 2020 г. (с 7,85 до 10,55%), отмену ряда льгот по досрочному выходу на пенсию и др. В качестве элемента социальной справедливости планировалось увеличение налогообложения с высоких доходов и капиталов. Предполагалось, что эти меры, а также финансирование со стороны государства позволят покрыть дефицит пенсионных касс в 43 млрд евро, планируемый в 2018 г.

Правительство понимало, что законопроект ждет нелегкая судьба, но оно явно недооценило влияние и организационные возможности профсоюзов и левых сил (а также негативные последствия коррупционного скандала, в котором оказался замешан министр труда Эрик Верт), которые в течение почти трех месяцев (т.е. всего времени обсуждения законопроекта — с начала сентября по середину ноября 2010 г.) провели 8 общенациональных дней протеста против пенсионной реформы. Они сопровождались не только масштабными манифестациями и забастовками, но и блокадой нефтехранилищ и дорог. Социальный кризис превращался в кризис политический. Тем не менее, не испугавшись беспрецедентного падения своей популярности (рейтинг главы государства опустился ниже отметки в 30% в конце ок-

тября 2010 г.), что ставило под сомнение возможное переизбрание в 2012 г., президент Саркози настоял на принятии пенсионного закона практически без изменений (если не считать ряд поправок и небольших уступок профсоюзам).

* * *

Как оценить реформы Саркози: это успех или неудача? На фоне противостояния и крайнего недовольства французов политикой властей, проявившихся в ходе принятия пенсионной реформы осенью 2010 г., такой вопрос может показаться нелепым. Аналитики не случайно проводят сравнения с осенью 1995 г., когда попытки проведения масштабной реформы соцстраха, в том числе специальных пенсионных режимов, правительством А. Жюппе закончились политическим кризисом и затем досрочными парламентскими выборами. Опросы общественного мнения, проведенные по результатам трех лет правления Саркози, также не улучшили настроение властям. Почти 70% оценивают их как отрицательные. И только чуть более 20% респондентов видят в них позитив. Ни одно из предвыборных обещаний президента по макроэкономическим показателям не выполнено. Словом, вердикт, казалось бы, резко отрицательный. Тем не менее, думается, что не все столь однозначно, требуется более тонкий и взвешенный анализ.

Во-первых, нельзя не учитывать фактор мирового финансового кризиса, который дает команде Саркози весомую индульгенцию. Тем более что антикризисная стратегия неоголлистов в целом была удачной, в особенности по сравнению с соседними странами. Во-вторых, опросы общественного мнения показывают, что французы сомневаются, что политические противники СНД в этих условиях смогли бы справиться лучше. В-третьих, создается впечатление, что немалая доля претензий к нынешней власти, которую олицетворяет президент Саркози, имеет больше эмоционально-психологический характер: стиль поведения Саркози многих просто раздражает, его обвиняют в том, что он расходится с моральными идеалами и ценностями французской республиканской модели и т.д.

Но, с другой стороны, можно оценить итоги правления Саркози и по тому, как он выполнял свою предвыборную программу по реформированию ФСМ. И здесь, чтобы ни говорили, в целом у него слова и дела не разошлись. Команде Саркози удалось осуществить многие преобразования, которые откладывались в течение десятилетий, прежде всего в силу политических причин. Это реформы специальных пенсионных режимов, репрезентативности профсоюзов и соци-

ального диалога, службы занятости и т.д. Из заявленных «значимых реформ» в социальной сфере осталось реализовать практически лишь одну: создать «пятую отрасль» социального страхования — страхования от немощной старости (*dependance des personnes agees*). Эта реформа намечена на 2011 г.

Уместно задаться вопросом: почему шестому президенту Пятой республики удалось провести реформы, которые оказались не по силам его предшественникам? Этому можно найти несколько объяснений.

Во-первых, команда Саркози не начинала реформирование СМ с чистого листа. После 2002 г. правительства Ж.-П. Раффарена и Д. де Вильпена сумели провести несколько важных и достаточно трудных социальных реформ, среди которых следует упомянуть, прежде всего, «большие реформы» 2003–2004 гг. — пенсионную и медстрахования. Нельзя обойти вниманием и попытки правительства Д. де Вильпена начать модернизацию рынка труда. Так что значительная часть «подготовительной работы» по продвижению трудных реформ, в том числе и в плане убеждения общественного мнения в их необходимости, уже была проделана до мая 2007 г.

Во-вторых, несмотря на горячие политические дискуссии по вопросам модернизации ФСМ, развернувшиеся после провала еврореферендума и в ходе президентской кампании, и кажущуюся поляриность взглядов правящей СНД и их левых оппонентов (прежде всего социалистов), на самом деле их позиции во многом совпадают. Во французском обществе имеется весьма прочный консенсус по проблематике ФСМ. В его основе — понимание исключительной важности послевоенной СМ для сохранения социальной и политической стабильности в стране и желание сохранить ее главные параметры, равно как и признание необходимости ее глубокой модернизации (другое дело — как). Все обвинения левых в адрес Саркози в его симпатиях к «неолиберальным ценностям», желании демонтировать ФСМ и заменить ее неким англосаксонским (читай: американским) аналогом несостоятельны. Кстати, не все так однозначно и с «ударным» лозунгом Саркози о «разрыве с ФСМ». «Саркози — человек разрыва, хотя в глубине самого себя он ненавидит эту идею», — делает несколько парадоксальный вывод журналист телеканала «Франс 2» Микаэл Дармон, входящий в «елисейский журналистский пул», в своей книге «Подлинная натура Н. Саркози»⁵⁹. Другими словами, «неолиберальный разрыв» Саркози — во многом «страшилка», созданная политическими оппонентами лидера СНД. Нынешний президент Франции без сомнения подписался бы под знаменитым лозунгом Л. Жоспена «Да рыночной экономике, нет рыночному обществу!». Он стал признанным во всем мире борцом за гу-

манизацию глобализации и «морализацию» финансового капитализма. И это вовсе не дешевый популизм.

В-третьих, первоначальная радикальность «разрыва» Н. Саркози с ФСМ в известной степени корреспондировала с общественными настроениями французов. Большинство из них полагало, что социальная модель страны требует срочных реформ. Опросы общественного мнения свидетельствуют об этом. Так, согласно исследованию, проведенному Французским институтом исследования общественного мнения (IFOP) 21 сентября 2005 г., 68% опрошенных считало, что ФСМ «плохо работает», тогда как 32% придерживались противоположной точки зрения. Почти 2/3 респондентов высказывалось в поддержку реформ, предложенных неоголлистами. При этом 31% (что существенно!) поддерживало идею «радикального разрыва» Саркози, а 26% выступало за более мягкий вариант модернизации ФСМ («вариант Д. де Вильпена»). Предложения социалистов по реформированию СМ нашли поддержку 21% от числа опрошенных, а позицию крайне левых одобрило 13% (что является индикатором политического потенциала французских крайне левых). Менее однозначная картина выявилась при анализе ответов на вопрос о том, какие ценности должна воплощать ФСМ. 35% участников опроса поставили на первое место «равенство шансов», затем в порядке убывания респондентами были указаны «свобода предпринимательства» (27%), «страхование жизненных рисков и солидарность» (24%), «обеспечение конкурентоспособности» (14%). Приведенные данные, хотя и демонстрируют разброс мнений по поводу вопроса о ценностях, тем не менее говорят о доминировании принципа «равенства шансов», лежащего в основе так называемого французского республиканского пакта. Опрос подтвердил также и приверженность абсолютного большинства населения такой специфической черты ФСМ, как сочетание солидарности и свободы предпринимательства.

В-четвертых, следует отметить, что полностью оправдала себя идея проведения реформ, что называется, по всему фронту. Именно на этом настаивал Н. Саркози, убеждая своих оппонентов в том, что для реформирования никогда не будет благоприятных периодов. Настойчивость президента в этом вопросе позволила создать «критическую массу» процесса реформирования и гарантировать невозможность отката назад, что не раз случалось в прошлом. С другой стороны, ключевым моментом явилось принятие закона о «минимальных услугах в общественном секторе», обязавшего работников госпредприятий, в частности общественного транспорта и средней школы, в случае забастовки заблаговременно предупреждать власти о ее начале, а также (что явст-

ует из названия закона) обеспечивать минимальный объем услуг. Именно это позволило если не нейтрализовать, то уж, несомненно, минимизировать протесты транспортников (главным образом в Париже) в ходе проведения реформы специальных пенсионных режимов. В целом политическое чутье не подводило президента и его команду, за исключением, пожалуй, пенсионной реформы осени 2010 г.

Наконец, в-пятых, чрезвычайно важным (если не ключевым) является политический аспект реформирования ФСМ. Президенту Саркози удалось создать «позитивное политическое поле» для намечаемых реформ. В отличие от своих предшественников он смог переломить психологическую ситуацию апатии и недоверия большинства французов в способность политиков действовать и добиваться поставленных целей. Это стало возможным, на наш взгляд, во многом благодаря идейно-теоретической и организационной модернизации неоголлистской партии, сумевшей предложить французскому обществу свежие идеи, основанные на прагматическом подходе и здравом смысле. Ренессанс СНД связан, несомненно, с приходом к ее руководству Н. Саркози. В какой-то мере Саркози повторил то, что в середине 90-х годов удалось сделать Т. Блэру с лейбористами⁶⁰. Появление нового политического климата в стране во многом объясняется и самой личностью шестого президента Пятой республики, его незаурядными ораторскими и коммуникативными способностями, политической волей и нацеленностью на результат.

* * *

Подводя предварительные итоги (срок президентского мандата заканчивается в мае 2012 г.) реформаторской деятельности президента Саркози в области социальной политики, следует отметить, что в целом ему удалось продвинуться вперед по нелегкому пути модернизации ФСМ. По многим параметрам эта модель приблизилась к современным социальным стандартам, характерным для передовых развитых стран. Так, в частности французские власти смогли сделать более гибким рынок труда, перейдя практически к политике flexsecurity, которая себя хорошо зарекомендовала в странах Скандинавии, было продолжено также реформирование пенсионной системы и других звеньев системы социальной защиты, по-новому заработали механизмы социального диалога.

Руководству страны в определенной степени удалось вновь найти синтез между ФСМ и ЕСМ и синхронизировать внутренние реформы со своей активной европейской политикой. Модернизация ФСМ проходила в русле главного вектора развития ЕСМ.

Вместе с тем практика реформирования ФСМ последних лет убедительно доказала невозможность резких перемен, «разрывов» в социальной сфере современного высокоразвитого общества, так как его социальная модель (в ее страновых вариантах) детерминирована категориями ценностей, культуры, исторических традиций и национальной психологии, которые обладают временной устойчивостью и энергичностью. Резкие перемены в рассматриваемой сфере возможны только в условиях социальных катаклизмов (войны, революции и пр.).

Хотя в ближайшие годы Франция вряд ли сможет позиционировать свою СМ в качестве образца для подражания (слишком много слабых ее черт выявилось в последние десятилетия), тем не менее нельзя не признать, что ей удалось оставить консервативно-оборонительные позиции в вопросах модернизации своей и европейской СМ и перейти в лагерь ее активных реформаторов. Можно предположить, что дальнейшая эволюция ФСМ будет еще более синхронизирована с общеевропейскими тенденциями в сфере социальной политики.

5.1.3. Итальянский вариант континентальной социальной модели

Своеобразие итальянского варианта континентальной модели системы заключается, во-первых, в составе и характере акторов, т.е. тех политических сил, общественных организаций и социально-профессиональных слоев, которые реализуют принципы ЕСМ; во-вторых, во взаимодействии этих акторов на основе общих ценностных установок, укоренившихся в стране; в-третьих, в наличии эффективных государственных институтов, которые обеспечивают поддержание диалога государства, различных категорий трудящихся и работодателей по широкому кругу вопросов трудовых отношений и социальной политики.

В начале 90-х годов прошлого века Италия пережила поистине драматический политический кризис, в результате которого обрушилась политическая система, сложившаяся в стране после Второй мировой войны. Ряд судебных процессов, инициированных в 80-е годы Миланской прокуратурой и получивших в СМИ хлесткое название «за чистые руки», выявил широкомасштабную коррупцию во многих государственных учреждениях, достоянием гласности стали взяточничество и прочие злоупотребления высокопоставленных чиновников, в том числе министров и депутатов Парламента из числа руководящих деятелей Христианско-демократической (ХДП) и Социалис-

тической партий (ИСП). Урон, причиненный репутации этих партий, оказался столь велик, что ХДП и ИСП фактически перестали существовать как влиятельные национальные партии.

Итальянскую компартию (ИКП) ее политические оппоненты — христианские демократы при поддержке своих младших партнеров (социалистов и либералов) после 1947 г. так и не допустили в правительство, поэтому коррупционный суперскандал не причинил коммунистам особого ущерба (можно сказать, что рука судьбы уберегла их от великого соблазна). Однако на фоне изменений международной обстановки и внутри партии возникли весьма серьезные проблемы. В 1991 г. состоялся последний съезд ИКП, который принял решение о ее переименовании в Партию левых демократов (*Partito dei democratici di sinistra* — PDS).

Таким образом, три крупнейших системообразующих политических партии Италии сошли с политической сцены. Распуск парламента в январе 1994 г. стал, по сути дела, завершением периода 1-й Республики, а состоявшиеся в том же году очередные парламентские выборы положили начало следующему этапу послевоенной истории Италии, который получил название 2-й Республики.

Новая политическая система (2-я Республика) обрела завершённую форму в результате парламентских выборов 2001 г. Прежняя многопартийная система с множеством парламентских фракций ушла в прошлое, уступив место внешне похожей на американскую биполярной системе, при которой правоцентристскому блоку во главе с Берлускони противостоит левоцентристский блок. Первое десятилетие XXI в. итальянские и зарубежные политологи небезосновательно называют «время Берлускони». В области социальной политики правительство, возглавляемое С. Берлускони, опираясь на парламентское большинство, выступает с ультралиберальных позиций, однако считается с требованиями хорошо организованного гражданского общества, главными силами которого являются профсоюзы, научное сообщество и католическая церковь.

В отличие от политической системы Италии, претерпевшей в 90-е годы радикальные изменения, профсоюзы, напротив, продемонстрировали прочность сложившегося в начале 70-х годов единства действий трех национальных профобъединений: Всеобщей итальянской конфедерации труда (ВИКТ) (*Confederazione generale italiana del lavoro*), Итальянской конфедерации профсоюзов трудящихся (ИКПТ) (*Confederazione italiana sindacati lavoratori*) и Итальянского союза труда (ИСТ) (*Unione italiana del lavoro*). Соглашения и договоренности о единстве действий для достижения той или иной общей цели — обычное дело

в тех странах Европы, где профсоюзный плюрализм является укоренившейся традицией (во Франции, в Бельгии, Нидерландах, Испании). Такие соглашения нередко оформляются в виде официальных документов, но всегда носят временный характер (срок их действия обычно не превышает 3–4 года). В Италии же единство действий вышеназванных профцентров реально имеет место в течение вот уже более 40 лет, так что в СМИ три профцентра, выступающие почти всегда сообща, принято называть «профсоюз», а разногласия между профсоюзными лидерами воспринимаются общественным мнением Италии как временное отклонение от нормы.

Чтобы понять причины уникального по прочности и долговечности единства действий трех итальянских профцентров, т.е. специфику профдвижения Италии, надо вспомнить главные события ее социальной истории последней трети XX в., которые сохраняются в коллективной исторической памяти и трудящихся, и предпринимателей.

В 1969 г. переговоры о заключении нового национального колдоговора между Федермеканикой (Ассоциацией владельцев предприятий металлообрабатывающей промышленности, включающей машиностроение, станкостроение и металлургию) и профсоюзами металлистов ВИКТ, ИКПТ и ИСТ затянулись и зашли в тупик из-за неуступчивости хозяев по вопросам повышения оплаты труда и улучшения условий работы. После летнего перерыва (в августе большинство итальянцев в отпусках, многие предприятия закрываются) руководители профсоюзов металлистов, хорошо знавшие настроения рабочих, решили преодолеть неуступчивость работодателей с помощью привычного, многократно использованного средства — забастовок. Развернувшаяся осенью 1969 г. забастовочная кампания итальянских металлистов была отмечена высочайшей активностью и сплоченностью бастующих, а также особой изобретательностью организаторов (вполне уместно использовать современное понятие креативность).

Благодаря своему профессиональному опыту и советам сочувствующих мастеров и техников заводские профактивисты и профсоюзные руководители, отлично зная все этапы производственного процесса, могли остановить работу предприятия с помощью нескольких небольших групп профактивистов, не вовлекая в число активных забастовщиков большинство работников, которым работодатель обязан оплатить вынужденный простой. Вместе с тем организаторы забастовок точно знали, что на собрания в поддержку их требований придут добровольно почти все. Установка профсоюзов, которая читалась в подтексте листовок и в тоне речей на митингах, была в унисон с настроениями трудящихся — не нарушая закон, бить в самые

чувствительные места, чтобы причинить хозяевам предприятий максимальный материальный ущерб. «Класс против класса» — такова была установка не только металлистов, но и рабочих других отраслей: строителей, текстильщиков, пищевиков, рабочих химической промышленности.

Инициаторами забастовок в Италии выступали обычно профактивисты левой ориентации из числа коммунистов и социалистов и сторонников этих партий, но осенью 1969 г. не меньшую активность проявили профактивисты-католики, особенно члены профсоюза металлистов ИКПТ. Начатая металлистами борьба за повышение оплаты труда сразу же вышла за рамки отрасли, вызвала общенациональное движение солидарности, буквально всколыхнула всю страну, о чем свидетельствовал последовавший сразу же отклик творческой интеллигенции Италии. Уже в 1970 г. на экраны вышел фильм «Рабочий класс идет в рай», поставленный режиссером Элио Петри, в котором главную роль рабочего-металлиста Луиджи Масса великолепно сыграл Джанмариа Волонте. Юный рок-певец и танцор католик Адриано Челентано неожиданно для своих фанатов обновил репертуар, его новая песня «Кто не работает, тому любить не положено» завершалась словами: «Прибавь мне зарплату, хозяин, тогда будет мир». Вошедшее в обиход в то время образное выражение «жаркая осень» итальянцы до сих пор употребляют, не уточняя год, ибо все помнят то время или знают о том, что тогда произошло в стране.

Совместная деятельность, направленная на достижение важной для всех цели, как известно, сближает людей, особенно когда речь идет о совместной борьбе за лучшую жизнь. В накаленной атмосфере «жаркой осени» идея профсоюзного единства, лаконично выраженная в лозунге «Объединившись, мы победим!», буквально в считанные недели овладела сознанием тысяч профактивистов и стала материальной силой. На рубеже 1969–1970 гг. по предприятиям металлопромышленности прокатилась волна общих собраний, на которых члены профсоюзов металлистов ВИКТ, ИКПТ и ИСТ вместе с несостоящими ни в каких профсоюзах выбирали заводские советы профсоюзных делегатов (представителей бригад и цехов). Так по инициативе снизу началось создание первичных организаций нового единого профсоюза металлистов Италии. Примеру металлистов тут же последовали профактивисты и трудящиеся других отраслей экономики (строительства, текстильной, химической, пищевой промышленности).

Считаясь со столь явным стремлением трудящихся к единству, руководители ВИКТ, ИКПТ и ИСТ начали обсуждать вопрос о создании единого профцентра. И тут выяснилось, что в организационном

плане лучше остальных подготовлена к этому ИКПТ, поскольку ее основатель и первый генеральный секретарь Джулио Пасторе, рабочий-текстильщик, ревностный католик, и его соратники не ограничились декларациями о независимости своего профсоюза от политических партий, государства и работодателей. Они написали в Уставе своей организации, что руководящие профсоюзные посты несовместимы с участием в выборных руководящих органах политических партий и с парламентскими мандатами. Руководящим органам ВИКТ и ИСТ пришлось включить в свои уставы аналогичный пункт о несовместимости и тем самым положить конец многолетней привязке своих профсоюзных организаций к компартии и соцпартии (ВИКТ), а также к либералам и социал-демократам (ИСТ). После этого было объявлено, что в 1974 г. профцентры проведут свои съезды, которые примут решение о самороспуске, а после этого состоится учредительный съезд новой единой организации. Создание в Италии единого национального профсоюзного объединения, руководствующегося принципом классовой борьбы, стало реальной перспективой.

Этот съезд так и не состоялся, объединения трех конфедераций не произошло. Избежать гегемонии в профдвижении коммунистов и других левых, сторонников классовой борьбы, в то время хотели многие политические и общественные деятели. Выполнить эту деликатную миссию выпало генеральному секретарю ИСТ Рафаэле Ванни, который умело задрапировал подлинные мотивы унитарной риторикой, ссылаясь на различие традиций трех профцентров, которое надо учитывать.

На национальном уровне объединительный процесс был заторможен, однако созданные на предприятиях советы делегатов разделить было невозможно, так что возвращения назад, к той ситуации, которая была в профсоюзном движении до 1969 г., не случилось. Впоследствии заводские советы профсоюзных делегатов были преобразованы в унитарные профсоюзные представительства, в которых отраслевые профсоюзы ВИКТ, ИКПТ и ИСТ действуют вместе.

Участие в объединительном процессе не только членов профсоюзов, но и массы трудящихся предопределило необратимость единства действий трех итальянских профцентров, которое вот уже 40 лет является главной особенностью мира труда этой страны.

Основной же результат жаркой осени и произошедшего в начале 70-х годов обострения классовой борьбы и подъема творческого порыва трудящихся заключался в том, что «профсоюз стал самостоятельным политическим актором», как написал позднее социолог Гвидо Баллони, который ряд лет возглавлял Центр экономических и социаль-

ных исследований ИКПТ⁶¹. По его мнению, подобные примеры, когда профсоюз выступает как вполне самостоятельная, независимая от партий политическая сила в Европе, очень редки, он называет лишь Объединение немецких профсоюзов и Центральное объединение профсоюзов Швеции. Эта позиция Г. Бальони отражает присущую, к сожалению, всем руководителям ИКПТ и сотрудничающим с ними социологам предвзятость по отношению к Всеобщей конфедерации труда (ВКТ) Франции, роль которой в европейском профдвижении они преуменьшают.

Идейная ориентация нового политического актора была обусловлена тем, что противоречия между ВИКТ, в которой с 1948 г. определяли стратегию и тактику коммунисты и левые социалисты, и ИКПТ, созданной профсоюзными деятелями-католиками, не признававшими руководящую роль компартии, как раз на рубеже 60–70-х годов были преодолены. Это произошло благодаря, с одной стороны, признанию руководителями ВИКТ идеи независимого от партий профсоюза, в частности несовместимости профсоюзных постов с партийными, а, с другой — благодаря антикапиталистической ориентации руководителей ИКПТ, которые при этом выступали в принципе против классовой борьбы, будучи сторонниками реформирования капитализма преимущественно посредством диалога социальных партнеров, сочетающегося при необходимости с массовыми акциями трудящихся⁶².

* * *

В 80–90-е годы XX в. профсоюзы Италии, как и других высоко развитых стран Европы, внесли существенные изменения в свою стратегию и тактику, пересмотрели прежние цели, ценности и формы деятельности. Это было вызвано теми радикальными изменениями, которые произошли в мире труда: усложнился социально-профессиональный состав трудящихся, работающих по найму (промышленные рабочие массовых профессий перестали быть ведущим отрядом армии наемного труда); усугубились сегментация и дифференциация рынка труда (получили широкое распространение новые формы занятости); увеличилась продолжительность жизни и возросла численность пенсионеров, трудовая иммиграция в страны Западной Европы стала массовой и т.д. Адаптация к новой социально-экономической ситуации потребовала от профсоюзов Италии обновления в плане концептуальном, что и побудило их наладить систематическое сотрудничество с научным сообществом: с социологами и экономистами, с историками и демографами.

Начало сотрудничеству профсоюзов с научным сообществом в Италии было положено в 50-е годы. В созданной в 1944 г. Всеобщей итальянской конфедерации труда до 1948 г. официально существовали три течения: коммунистическое, социалистическое и католическое. В 1948 г. руководители католического течения во главе с Джулио Пасторе решили выйти из ВИКТ и создать новый профсоюз, независимый от политических партий (в первую очередь, они имели тогда в виду компартию Италии). В 1950 г. они создали Итальянскую конфедерацию профсоюзов трудящихся (ИКПТ). Первый генеральный секретарь ИКПТ (этот пост Д. Пасторе занимал с 1950 по 1959 г.), которому пришлось стать рабочим после окончания начальной школы, понимал, что для нового профсоюза важнейшая задача — подготовка компетентных и преданных делу руководителей.

В 1955 г. в пригороде Флоренции Фьезоле был открыт Учебный центр ИКПТ, директором которого стал профессор Миланского католического университета Марио Романи, специалист по истории экономических учений. С самого начала Учебный центр благодаря М. Романи и его коллегам стал также научным центром, который обеспечивал руководителей ИКПТ аналитическими разработками.

ВИКТ в отличие от ИКПТ сохранила в 50–60-е годы тесные связи с компартией и соцпартией, которые и обеспечивали профцентр кадрами и идеями (в соответствии с ленинской концепцией иерархических отношений партии-авангарда и профсоюза как массовой организации).

После того, как ВИКТ и ИСТ по примеру ИКПТ в 70-е годы признали принцип несовместимости профсоюзных руководящих постов с участием в выборных руководящих органах партий, ВИКТ создала в 1980 г. свой Институт экономических и социальных исследований (*Istituto di ricerche economiche e sociali*).

ИКПТ тогда же организовала Центр экономических и социальных исследований (*Centro studi economici e sociali*). ИСТ тоже обзавелся Центром исследований по экономике труда (*Centro ricerche su economia e lavoro*).

Исследовательские структуры итальянских профсоюзов выполняют две функции: определяют тематику исследований, исходя из запросов и предложений профсоюзных руководителей, а затем находят компетентных специалистов, по большей части университетских профессоров левой ориентации, известных в качестве критиков ультралиберализма. Следует отметить важную роль, которую сыграли в развитии сотрудничества между профсоюзами и научным сообществом бывшие рабочие и служащие, которые в молодости приобрели профсоюзный опыт на заводах и в учреждениях, а потом поступили в уни-

верситеты, получили дипломы социологов и добились признания как специалисты в области социологии труда. Среди наиболее известных благодаря своим научным трудам и активности в медийной сфере (электронных и печатных СМИ) следует назвать Ариса Аккернеро, Бруно Манги, Гвидо Бальони, Аду Регалиа и др.

Наряду с учебными центрами и научными структурами свой вклад в развитие сотрудничества профсоюзов с научным сообществом вносят также научные советы и просветительские ассоциации, созданные некоторыми профсоюзами. Так, научный совет Национальной федерации пенсионеров (НФП) ИКПТ включает наряду с тремя представителями профсоюза (генеральный секретарь, член секретариата и руководитель исследовательского отдела) ряд университетских профессоров, специалистов в области демографии, экономики, психологии, социологии, юриспруденции, этики. По заказу НФП ее Научный совет подготовил семь обстоятельных исследований, в которых содержится подробный анализ различных проблем лиц пенсионного и пожилого возраста. Последний, седьмой по счету научный доклад этой серии был опубликован Федерацией пенсионеров в 2009 г. под названием «Потери и цели»⁶³. Сотрудничество итальянских профсоюзов с научным сообществом принесло большую пользу миру труда, поскольку деятельность профсоюзов, их предложения и требования опираются теперь на серьезную научную аргументацию; научный анализ социальных, экономических и относящихся к сфере культуры проблем является составной частью профсоюзных документов и публичных выступлений профсоюзных руководителей.

Это результат многолетней целенаправленной работы профсоюзных руководителей и осознания своего гражданского долга учеными. Надо отметить, что на этом поприще научному сообществу Италии пришлось принести жертвы, имена этих ученых в мире труда не забыты и почитаемы: Эцио Тарантелли, Массимо Д'Антонна, Марко Бьяджи.

После окончания учебы в университете Э. Тарантелли в течение 5 лет работал в исследовательском отделе Банка Италии, где специализировался по тематике оплаты и производительности труда. В 1971 г. он перешел на преподавательскую работу, поступил в Миланский католический университет, а в 1976 г. перешел на экономический факультет римского университета «Сапиенца». В качестве эксперта по проблемам оплаты труда Э. Тарантелли нашел живой интерес к своим идеям у руководителей ИКПТ, в частности ее генерального секретаря П. Карнити. При содействии ИКПТ в 1981 г. Э. Тарантелли организовал и возглавил Институт экономических исследований.

С целью популяризации своих воззрений на трудовые отношения, деятельность профсоюзов, различные системы оплаты труда и т.д. Э. Тарантелли, как и некоторые его коллеги — университетские профессора, регулярно публиковал статьи в периодической печати, в том числе газете «Республика», которая в 70–80-е годы была трибуной левых интеллектуалов. Э. Тарантелли выступал за отмену действовавших законодательных ограничений в области оплаты труда и предоставление профсоюзам полной свободы действий с тем, чтобы оплата труда регулировалась с помощью колдоговоров, заключаемых профсоюзами и работодателями. В сущности, проф. Тарантелли как экономист-«трудовик» обосновал теоретически тот курс, который руководители ИКПТ и ее отраслевых профсоюзов нащупали эмпирически и предлагали поддержать руководителям ВИКТ и ИСТ, а именно: содержание колдоговоров (оплата и условия труда, режим работы и т.д.) должно стать предметом постоянного, а не раз в три года рассмотрения, согласования и обсуждения работодателями и профсоюзами. При таком подходе диалог социальных партнеров становится конкретным, конструктивным и продуктивным, соответственно понижается конфликтность в сфере трудовых отношений и создаются условия для участия трудящихся в управлении производством.

В ВИКТ предложения Э. Тарантелли были восприняты, напротив, весьма критически, поскольку руководители профцентра традиционно выступали за законодательное регулирование трудовых отношений, отводя колдоговорам второстепенную роль.

Широкий резонанс в профсоюзах и научном сообществе вызвала статья Э. Тарантелли, опубликованная в «Республике» 5 июня 1984 г., в которой автор утверждает, что «большая гибкость в организации труда, в частности, работа в режиме неполного рабочего времени является обязательным элементом экономической политики ближайшего десятилетия, а также, видимо, подходящей основой будущих трудовых соглашений»⁶⁴.

Редакция получила много писем читателей, одни выражали согласие с Э. Тарантелли, другие возражали ему. Самые же агрессивные оппоненты ученого, члены так называемых «Красных бригад», выразили свое неприятие его идей иным способом.

27 марта 1985 г., когда профессор Тарантелли после своей лекции на экономическом факультете Университета «Сапиенца» сел в машину, чтобы отправиться на назначенную накануне встречу с коллегами, к машине подбежали двое, один из которых в упор застрелил экономиста, а другой прикрепил на ветровое стекло машины лист бумаги с текстом «приговора», вынесенного от имени «Красных бригад».

Расправа с Э. Тарантелли вызвала волну единодушного возмущения как его сторонников, так и оппонентов в научном сообществе и в профсоюзах. Это был ученый с активной гражданской позицией, продолжатель демократической традиции европейской культуры и науки.

В 90-е годы дискуссии профсоюзных руководителей, менеджеров и ученых экспертов о гибкости рынка труда и новых формах занятости показали, что новые реалии мира труда надо, как говорится, ввести в правовое поле, т.е. надлежащим образом обновить, дополнить трудовое законодательство, чтобы легализовать нетипичные формы занятости и регламентировать их, обеспечив трудящимся юридическую защиту от злоупотреблений со стороны работодателя. Для разработки закона в министерстве труда была организована рабочая группа, включавшая наряду с чиновниками экономистов, специалистов по трудовому законодательству, социологов. 21 мая 1999 г. очередной жертвой красных террористов стал один из этих экспертов — юрист Массимо Д'Антоне.

Работа по подготовке нового закона, легализующего и регламентирующего новые формы занятости, завершилась к концу 2001 г., после состоявшейся в министерстве труда встречи министра с руководителями трех профцентров.

19 марта 2002 г. руководитель рабочей группы, занимавшейся разработкой законопроекта, Марко Бьяджи, экономист, профессор Моденского университета, был убит террористами в Болонье, около своего дома.

Злодеяния террористов не достигли цели, закон № 30, принятый парламентом Италии в 2003 г., легализовал ряд новых форм занятости, придав тем самым большую гибкость рынку труда в интересах как работодателей, так и некоторых категорий работающих по найму (аутсорсинг, наем сотрудников через частные агентства, именуемый в России «заемный труд», прием на одну ставку двух работников и т.д.)⁶⁵.

Итальянские профсоюзы хранят память об Э. Тарантелли, М. Д'Антоне и М. Бьяджи. ИКПТ учредила Фонд Э. Тарантелли и Научный центр имени М. Бьяджи, которые информируют профактивистов о состоянии рынка труда в Италии и странах ЕС, выполняя таким образом важную просветительскую функцию, а также организуют учебные семинары для профактивистов.

В марте 2010 г. по случаю 25-й годовщины со дня гибели Э. Тарантелли ИКПТ совместно с фондом его имени и Университетом «Сапиенца» организовала на экономическом факультете международную конференцию с участием ученых, профсоюзных и общественных деятелей.

Уважение к памяти погибших ученых и активная популяризация их идей руководителями ИКПТ способствуют вопреки расчетам террористов развитию сотрудничества профсоюзов с научным сообществом.

Свой вклад в формирование итальянского варианта ЕСМ внесло также католическое духовенство, точнее говоря — Конференция итальянских епископов — КЕИ (*Conferenza episcopale italiana — CEI*). В 90-е годы процесс разработки социального учения церкви, начатый Папой Львом XIII в 1891 г., благодаря социальным энцикликам Папы Иоанна-Павла II («*Laborem exersens*», «*Centesimus annus*», «*Sollicitudo rei socialis*») в определенном смысле достиг завершающей стадии, о чем свидетельствует публикация в 2004 г. на многих языках компендиума Социального учения церкви.

КЕИ проделала большую просветительскую работу среди клира и прихожан, разъясняя и популяризируя папские энциклики; а кроме того проявила немалую активность в организационном плане создания сетевых структур и освоении медийного пространства (использование интернет-ресурсов). В 90-е годы КЕИ начала издание ежеквартального журнала «*La Societa*» («Общество»), предназначенного для публикации статей священнослужителей и ученых, касающихся социального учения, а также документации по этой тематике. В 1993 г. в журнале был опубликован документ, разработанный комиссией КЕИ по социальным и трудовым проблемам, озаглавленный «*Evangelizare il sociale*» («Преобразовать в евангельском духе социальную сферу»), в котором епископы, предвосхищая заявления Европейского парламента и иных светских институтов, прямо и недвусмысленно предупредили политический класс и гражданское общество относительно необходимости осуществлять наряду с привычным юридическим также этическое регулирование разнообразных видов экономической деятельности.

«Этические нормы, — сказано в документе КЕИ, — должны реализовываться в практической деятельности. Ныне же экономическая реальность становится все более несовместимой с этикой, требуется увязывать ее с более четким моральным кодексом»⁶⁶.

Итальянские епископы объявили неприемлемой ультралиберальную апологию рынка как некоего универсального чудодейственного механизма, который может якобы все наилучшим образом отрегулировать и в экономике, и в социальной сфере. «Такого рода апологетика камуфлирует ошибочную практику делегирования рынку того, что он сделать не в состоянии или сознательно не намерен делать. Необходимость политического регулирования рынка несомненна, без этого никакая экономическая демократия невозможна. В том виде, в ка-

ком оно осуществляется ныне в нашей стране, это регулирование не оказывает должного влияния, поскольку с точки зрения культуры и этики оно неадекватно сложившейся ситуации»⁶⁷.

Противодействие безрассудной и разрушительной коммерциализации жизненно важных сфер человеческой деятельности, которые по своему предназначению, по самой своей сути не являются рыночными, стало в 90-е годы и остается поныне главным направлением деятельности КЕИ. Эта идея вновь подчеркивается в первой социальной энциклике Папы Бенедикта XVI «*Cartas in veritate*», подписанной им 29 июня 2009 г. (официальный перевод на русский озаглавлен «О целостном человеческом развитии в любви и истине»). В разделе 36-м Энциклики сказано: «Экономическая деятельность не может разрешить все социальные проблемы, просто применив к ним коммерческую логику. Последнюю нужно направить на достижение общественного блага, забота о котором должна быть возложена, в первую очередь, на политическое сообщество.

Экономическая сфера не нейтральна этически, — но и не бесчеловечна и антисоциальна по своей природе. Она принадлежит к человеческой деятельности, и именно потому ее следует структурировать и оформлять в этическом ключе»⁶⁸.

Вскоре после обнародования энциклики фонд Магна Карта организовал в Риме симпозиум, главными участниками которого были архиепископ Триеста Джанпаоло Крепальди, возглавлявший в течение полутора десятилетий, вплоть до 2007 г. комиссию социальных и трудовых проблем КЕИ, генеральный секретарь ИКПТ Рафаэле Бананни и министр труда Маурицио Саккони. Профсоюзный руководитель и член правительства поддержали основные тезисы энциклики.

В поддержку энциклики выступил и ряд общественных организаций католического спектра. В этой связи надо упомянуть Католическое действие и Общину св. Эджидио, которые вместе с несколькими другими общественными организациями создали в 2005 г. сетевую структуру, получившую название «Ретинопера» (*Ret inopera*).

В 2008 г. оформилась еще одна подобная координационная структура с отчетливо выраженной специализацией — Форум людей и организаций католической ориентации, действующих в мире труда (*Forum delle persone e delle organizzazioni della ispirazione cattolica nel mondo del lavoro*), который объединил профцентр ИКПТ, агентство по трудоустройству «Италия Лаворо», Христианское движение трудящихся (*Movimento cristiano dei lavoratori*), предпринимательскую ассоциацию Компания делле опере, а также Христианскую ассоциацию итальянских трудящихся (*Associazioni cristiane dei lavoratori italiani*).

Важную роль в формировании у итальянских христиан социальной активности, в том числе интереса к ЕСМ, играют проводимые регулярно в приходах «социальные недели», когда в определенный заранее срок по всей стране организуется обсуждение интересующими прихожанами какой-нибудь актуальной социальной проблемы. Тема заблаговременно объявляется Конференцией итальянских епископов, которая рассылает по приходам аналитическую разработку в качестве методической основы для обсуждения. Обобщающие итоги дискуссий, состоявшихся в приходах, подводятся в регионах и на национальной конференции приходских делегатов.

Так, в 2004 г. темой «социальной недели» было социальное государство, его состояние и проблемы. В аналитической записке, разосланной по приходам, было, в частности, сказано: «Секуляризация вызвала не только радикальный пересмотр прежней системы ценностей, но и в ряде случаев — разрыв с ней: традиционные ценности лишаются смысла в мире, в котором главным критерием оценки поведения людей становится интерес отдельно взятого индивидуума или узкой группы. Отсутствие в обществе четких этических ориентиров угрожает демократии удушьем вследствие бездуховности»⁶⁹.

Определив, какие общественные силы и организации оказывают воздействие на итальянский вариант ЕСМ и придают ему национальную специфику, следует оценить степень их влияние на мир труда, на общество и политический класс.

Критерии такой оценки известны. Применительно к профсоюзам критериями принято считать их абсолютную численность и долю состоящих в профсоюзах трудящихся, а также оценку их деятельности участниками опросов общественного мнения. Численность членов упоминавшихся выше трех национальных профцентров (ВИКТ, ИКПТ, ИСТ) в 2009 г. составила около 11 млн человек (самый крупный профцентр — ВИКТ насчитывал 5,5 млн членов, ИКПТ — 4,5 млн, ИСТ — 1 млн). Численность ВИКТ и членов трех конфедераций ИКПТ на протяжении двух последних десятилетий ежегодно увеличивается на 1,5–2%, главным образом за счет пенсионеров, составляющих ныне около 50% членов этих профцентров.

Доля трудящихся, которые являются членами профсоюзов, в 2009 г. составила в Италии 33%. По этому показателю Италию далеко опережают Швеция (88%) и страны Северной Европы: Финляндия (79%), Дания (77%), Норвегия, но во всех странах так называемой «большой семерки», этот показатель ниже, чем в Италии: в Великобритании — 28%, Германии — 19,9, во Франции — 7,8, в Японии — 19,8, Австралии — 18,5, Канаде — 29,4, США — 11,6)⁷⁰.

В Италии в разное время было проведено много опросов с целью оценить степень доверия граждан профсоюзам. Этот показатель был очень высок в 70-е годы, потом существенно понизился. Однако доверие людей к профсоюзам остается довольно высоким, потому что итальянские профсоюзы проявляют способность к инновациям в интересах своих членов. По инициативе ИКПТ обновляется система колдоговорного регулирования оплаты и условий труда. К традиционным общенациональным отраслевым колдоговорам, которые заключают соответствующие отраслевые профсоюзы и объединения работодателей, добавляются так называемые «колдоговоры второго уровня», которые заключаются на уровне предприятий (крупных и средних) с учетом прибыльности (такими договорами охвачено, по оценкам профсоюзов, около 40% трудящихся). Кроме того, профсоюзы значительно расширили перечень консультационных услуг, оказываемых трудящимся (разумеется, безвозмездно), прежде всего связанных с их трудовой деятельностью (оформление различных выплат и пособий при увольнении, переводе на другую работу, переквалификации и т.п., а также при уходе на пенсию). Согласно результатам опроса общественного мнения, проведенного римским Институтом политических, экономических и социальных исследований — ЭУРИСПЕС (в итальянских СМИ обычно используется аббревиатура EURISPES), в 2004 г. к профсоюзам относились с доверием 32,1% опрошенных, к Церкви и религиозным организациям — 68,3%⁷¹.

Среди сторонников левых и левоцентристских политических партий и групп доля доверяющих профсоюзам более чем вдвое превышает аналогичный показатель электората правых партий, доля же «относящихся к профсоюзам с полным доверием» среди сторонников левых и левого центра вчетверо выше. Общественные добровольные организации пользуются доверием 85% опрошенных. На этом фоне особенно впечатляет кризис доверия, переживаемый политическими партиями: в 2004 г. к ним питали доверие лишь 13,6% опрошенных итальянцев⁷². Скандальные разоблачения известных партийных лидеров, потрясшие страну в 90-е годы, не забыты гражданами до сих пор.

* * *

В современном информационном обществе, в том числе в странах ЕС, борьба идей отнюдь не прекратилась, но формы этой борьбы изменяются и обновляются. Самая же главная инновация заключается в том, что на рубеже XX—XXI вв. произошло качественное расширение «пространства борьбы»⁷³, которая охватила медийное простран-

ство и вследствие этого стала многообразнее. Ныне наряду с залами и аудиториями, в которых заседают депутаты парламентов или участники профсоюзных съездов и научных конференций, наряду с площадями и улицами, где собираются участники митингов и пикетов, борьбу идей ведут в каждой стране сотни интернет-порталов, интернет-ресурсов, информагентств и просто сайтов, которые непрерывно сообщают о важных событиях и мелких скандалчиках, публикуют серьезные научные доклады и порой бредовые вымыслы по поводу одних и тех же фактов, иными словами, формируют общественное мнение. Все упомянутые выше профсоюзы и общественные организации Италии имеют свои интернет-порталы, как правило, ежедневно обновляемые, на которых размещают заявления своих руководителей по всем аспектам трудовых отношений и социальной политики, комментарии экспертов, послания активистов, сообщения о митингах и пикетах и т.п.

В медийном плане существующая в Италии система социально-трудовых отношений с 90-х годов имеет отличительную особенность, обусловленную деятельностью Национального совета экономики и труда — НСЭТ (*Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*). В соответствии со статьей 99 Конституции Итальянской Республики в Совете «представлены все категории работников», т.е. трудящиеся, работающие по найму и самозанятые, а также работодатели, таким образом, НСЭТ обеспечивает демократическое представительство по корпоративному принципу. По своему юридическому статусу НСЭТ является консультативным органом парламента и правительства по всем вопросам, касающимся трудовых отношений и социальной политики, при этом он наделен и правом законодательной инициативы.

Национальный совет экономики и труда собрался на свое первое заседание в сентябре 1958 г., более чем через 10 лет после своего официального учреждения. В 60–70-е годы, когда мир труда Италии сотрясала классовая борьба, которую либералы предпочитали называть «постоянной конфликтности», НСЭТ существовал, как говорится, тихо и незаметно на периферии общественной жизни.

Те изменения, которые произошли в мире труда Италии в 80-е годы (известный социолог Арис Аккорнеро, бывший профсоюзный активист, назвал их «переходом от культуры конфликта к культуре переговоров»), побудили правительство, профсоюзы и предпринимателей реорганизовать НСЭТ с целью придать ему более активную роль. В декабре 1986 г. вступил в силу закон № 936, который расширил функции НСЭТ, возложив на него систематизацию и хранение коллективных договоров, создание и регулярное обновление банка данных о состоя-

нии рынка труда на основании регулярно получаемой от компетентных государственных учреждений информации. Законом 1986 г. было введено разделение членов Совета на две категории: с одной стороны, эксперты из числа известных специалистов в области экономики, социологии и права, назначаемые Президентом и Правительством (12 советников); и, с другой стороны, представители различных отраслей экономики, выдвигаемые самими профсоюзами и ассоциациями предпринимателей в пределах установленных квот (44 советника представляют трудящихся, работающих по найму, 37 советников — руководителей предприятий, 18 — самозанятых). В 2000 г. в состав Совета были включены 10 представителей самых крупных просветительских и экологических организаций. Важным нововведением стало преобразование НСЭТ в открытую организацию: его заседания стали доступны для граждан (за исключением специально оговоренных случаев)⁷⁴.

Закон 1986 г. создал необходимую юридическую базу для модернизации и повышения эффективности НСЭТ, на практике эта задача была решена в 90-е годы благодаря в первую очередь известному социологу Джузеппе Де Рита, возглавлявшему Совет в качестве президента с 1989 г. по 1999 год⁷⁵.

Де Рита приобрел в 70–80-е годы широкую известность и авторитет в мире труда Италии и в СМИ в качестве основателя и директора Центра по изучению социальных инвестиций (обычно именуемого аббревиатурой CENSIS), который ежегодно публикует аналитические доклады о состоянии итальянского общества, включающие раздел о трудовых отношениях. В этих докладах социология удачно сочетается с культурологией и антропологией, что весьма способствует их популярности.

В период президентства Д. Де Рита была проделана огромная (это можно сказать без преувеличения) работа в плане информационного обеспечения Совета на основе современных технологий. Портал spe1.it стал доступным для профсоюзных руководителей и активистов, для менеджеров и исследователей, для всех любознательных граждан, источником полной, достоверной и постоянно обновляемой информации о состоянии трудовых ресурсов (в стране и по регионам), о содержании колдоговоров (отраслевых и заключенных на предприятиях), об оплате труда (по отраслям и регионам), о динамике производственного травматизма, о численности трудящихся иммигрантов (по отраслям и регионам) и т.д. В том, что касается обеспечения доступа к информации о всех аспектах мира труда Италии (и по ряду параметров — всего Европейского Союза), НСЭТ лидирует среди аналогичных организаций государств-членов ЕС.

Не менее важна другая инновация, осуществленная благодаря целенаправленным действиям Д. Де Рита. Вскоре после своего назначения во время рабочей встречи с коллегами — социологами и представителями профсоюзов и предпринимательских ассоциаций Д. Де Рита сказал, что считает своей целью «сделать Совет местом, где вырабатываются новые идеи, новые подходы к тем проблемам, которые встают перед страной». Анализ деятельности НСЭТ за последние 20 лет, в частности тематики состоявшихся там симпозиумов и конференций, материалы которых затем, как правило, помещались на интернет-портале Совета, а также коллективных исследований, подготовленных по заказу НСЭТ различными группами экспертов, позволяет сделать вывод, что намеченная Д. Де Рита цель была в основном достигнута.

В рамках рассматриваемой темы особенно важно, что НСЭТ, став местом, где вырабатываются новые идеи и подходы, наряду с этим превратился в трибуну для тех ученых и профсоюзных руководителей, которые выступают против устаревших и подлежащих замене идей и подходов. Наличие такой трибуны в Италии является важной предпосылкой дальнейшей эволюции ЕСМ и специфической особенностью ее итальянского варианта.

Таким образом, для Италии сегодня характерно взаимодействие нескольких важных факторов: это наличие профсоюзного движения, сумевшего сплотить свои ряды в непростых условиях последних десятилетий, это традиционно авторитетная среди населения роль католической церкви с ее постоянным вниманием к социальной сфере, а также их умение сотрудничать с госструктурами в рамках политики социального партнерства. Это позволяет всем секторам активно использовать свои возможности и социальную базу, на которую они опираются, для решения социальных проблем, возникающих в обществе.

5.2. Сущность и перспективы североевропейской модели

Малые страны Северной Европы сделали весомый вклад в развитие европейской и мировой цивилизации — в этом регионе был теоретически обоснован и реализован на практике феномен социального государства. Эти страны создали так называемое общество всеобщего благоденствия, продемонстрировав всему миру альтернативные варианты развития. Им удалось частные интересы подчинить всему обществу. Эта модель является лучшей в мире по ряду важнейших социально-

экономических параметров, характеризующих качество экономического развития. Все страны региона превышают средний уровень ВВП на душу населения в ЕС, входят в первую десятку стран по глобальной конкурентоспособности и степени развития инноваций, развитию человеческого потенциала.

Таблица 5.2.1

	Дания	Исландия	Норвегия	Финляндия	Швеция
ВВП в долларах на душу населения в 2009 г. ¹ по ППС (место среди 227 стран)	36 000 № 31	39 600 № 20	58 600 № 2	34 900 № 36	36 800 № 28
Индекс глобальной конкурентоспособности в 2009–2010 гг. ² (место среди 133 стран)	№ 5 5,46	№ 26 4,80	№ 14 5,17	№ 6 5,43	№ 4 5,51
Рейтинг по индексу развития человеческого потенциала в 2009 г. ³ (место среди 182 стран)	№ 16	№ 3	№ 1	№ 12	№ 7
Индекс экономической свободы в 2010 г. ⁴ (место среди 179 стран)	77,9 № 9	73,7 № 18	69,4 № 37	73,8 № 17	72,4 № 21
Показатель состояния экологии в 2010 г. ⁵ (место среди 163 стран)	69,2 № 32	93,5 № 1	81,1 № 5	74,7 № 12	86,0 № 4
Устойчивость к коррупции в 2009 г. ⁶ (место среди 180 стран)	9,3 № 2	8,7 № 8	8,6 № 11	8,9 № 6	9,2 № 3

*Источники:*¹ CIA Fact Book (02.06.2010).² World Economic Forum. 2009–2010.³ Human Development Report. UNDP. NY. 2010.⁴ Heritage Foundation. 2010.⁵ Yale University, Columbia University, 2010.⁶ Transparency International. 2009.

Североевропейская модель развития отличается по роли государства, характеру предпринимательства и степени развития самоуправления и гражданского общества и его способности участвовать в политической жизни. В основе этой модели лежит политический консенсус между основными политическими и социальными силами по стратегии развития, и это позволяет динамически обеспечивать сбалансированное развитие общества по многим показателям, избегая

крайностей, находить золотую середину в решении важнейших вопросов. Социальная ориентация тесно переплетается с инновационной и экологической направленностью. Эта модель обеспечивает устойчивое внешнеэкономическое положение, содействуя поддержанию выгодного участия в системе международного разделения труда. Регион специализируется на производстве конкурентоспособной продукции с высокой долей стоимости, добавленной обработкой. В настоящее время это новейшие отрасли шестого технико-экономического уклада: информатика и средства коммуникации, биотехнология и фармацевтика, услуги и т.д. Ныне Северная Европа не только опережает другие страны-члены ЕС по уровню благосостояния, но и развивается быстрее, поддерживая безработицу на более низком уровне, чем в ЕС, а ее финансовая система отличается большей устойчивостью, несмотря на более высокую налоговую нагрузку. Например, по данным североευропейской статистики за 2008 г., налоговая нагрузка в странах Северной Европы достигла 46,8%, в то время как в странах зоны евро она была 39,9%, но государственный долг был равен 38,6% ВВП против 69,3% в зоне евро⁷⁶. По безработице также положение лучше на Севере Европы, чем на континенте: 4,9% против 7,5% в зоне евро⁷⁷. Даже нынешний финансово-экономический кризис, который пришел в Северную Европу извне из-за их высокой зависимости от спроса мирового рынка, им удастся пережить мягче, чем многим другим странам, которые развиваются менее сбалансированно по социально-экономическим показателям. По данным за 2008 г., в трех североευропейских странах была отмечена положительная динамика, кроме Дании и Швеции, в которых сокращение ВВП было незначительным: -1,1% и -0,2% соответственно⁷⁸.

Североευропейская модель представляет собой один из вариантов государства всеобщего благоденствия. Различия между отдельными странами Севера Европы не носят принципиального характера. Разброс их макроэкономических показателей по отношению к друг другу — меньше, чем по отношению к показателям ЕС. Это позволяет говорить о единой модели их социально-экономического развития. Для этой модели характерна высокая роль государства в обеспечении социального благополучия и регулирования всех экономических процессов. По данным североευропейской статистики, госбюджет во всех странах региона заметно превышает 50% ВВП (варьируя от 54 до 73% в разные годы и в разных странах), а доля социальных расходов превалирует в расходах (составляя от 59 до 70% всех государственных расходов).

Ориентация в социальном и инновационном отношении характерна не только для государственных расходов, но и для националь-

ного бизнеса. Например, в 2005 г. доля предпринимательского сектора в финансировании социальных расходов в Швеции достигла 41%, а в финансировании НИОКР — 75,5%⁷⁹. Североевропейским странам удается поддерживать занятость на более высоком уровне, чем в ЕС (за исключением Финляндии в отдельные годы).

Еще одна замечательная особенность социал-демократической модели, применяемой на Севере Европы, состоит в том, что она обладает относительной политической устойчивостью, поскольку основывается на внутривнутриполитическом консенсусе и выгодном участии в системе международного разделения труда. Теоретически она исходит из признания того факта, что у рынка с его стихийными механизмами регулирования есть недостатки (market failure), которые можно компенсировать при помощи социальной инженерии, государственного регулирования и общественного сектора экономики. Эта модель позволяет сочетать противоречивые цели, позволяя находить золотую середину между социальной защищенностью и экономической эффективностью, высоким потреблением и заботой об окружающей среде и т.д. В качестве важнейшей целевой установки было выбрано социальное благополучие. В результате объем государственных расходов, которые приходится на душу населения в этом регионе, сопоставимы по размеру с ВВП на душу населения в ряде стран с переходной экономикой (см. строку 2 в *табл. 5.2.2*).

Инновации, применяемые в североевропейских странах, касаются не только технологии производства и организации экономических процессов, но и социальных отношений. В качестве примера можно привести институт специального уполномоченного — омбудсмана; социальный диалог, разработку жесткого экологического законодательства, введение так называемых «зеленых налогов». Этим целевым установкам подчиняется не только государственная машина, но и бизнес, и гражданское общество. Многие социальные новации скандинавских стран позднее были переняты и другими государствами. В Норвегии, например, впервые в мире стали широко применять систему частно-государственного партнерства⁸⁰, начали разводить морскую рыбу на фермах в море (аквакультура или марикультура). Этот новый вид экономической деятельности по своему значению носит революционный характер и означает переход от вылова рыбы к ее разведению подобно домашним животным. Североевропейские страны первыми в мире создали единый рынок труда и единое социальное пространство еще в первой половине 1950-х гг., опередив в этом отношении европейское сообщество.

Таблица 5.2.2

	Дания	Исландия	Норвегия	Финляндия	Швеция	Зона евро
Доля социальных расходов в государственном бюджете (2007) ¹	71%	59%	69%	69%	68%	
Социальные расходы государства на душу населения в евро (2007) ²	15 634	12 506	18 029	11 727	12 898	
Безработица (2008) ³	3,3%	3,0%	2,5%	6,4%	6,2%	7,5
Доля населения от 16 до 74 лет, регулярно использующего ПК (2008) ⁴	81%	90%	85%	79%	80%	
Доля расходов на НИОКР в ВВП в 2006 (в % к ВВП) ⁵	2,4	2,8 (2005)	1,5	3,5	3,7	1,9

Источники:

¹ Nordic Statistical Yearbook. 2009. P. 112.

² Расчет по данным: Nordic Statistical Yearbook. 2009. P. 111, 112; The Nordic Countries in Figures. 2009. P. 9.

³ The Nordic Countries in Figures. 2009. P. 18.

⁴ The Nordic Countries in Figures. 2009. P. 13.

⁵ The Nordic Statistical Yearbook. 2008, Vol. 46. P. 46.

Социальный баланс обеспечивается щедрой и универсальной системой социальной поддержки, основанной на политическом компромиссе между ведущими партиями, культуре политического консенсуса и при постоянном возобновлении социального контракта между трудом и капиталом.

* * *

Звучат разные оценки североευропейской системы социальной защиты населения, которая является одной из самых щедрых и универсальных систем в мире. В соответствии с неолиберальным подходом ее оценивают как милость, подарок или даже подачку со стороны го-

сударства, как социальные издержки, которые ложатся тяжким бременем на производственные расходы, снижая конкурентоспособность. Однако, практическая деятельность североевропейских стран свидетельствует об обратном. Социальный баланс приводит к получению существенных экономических результатов, в том числе — к повышению качества рабочей силы в соответствии с требованиями информационного общества.

Щедрую систему социальной защиты населения можно рассматривать двояко. С одной стороны, это — справедливая компенсация за распад семьи традиционного типа, свойственной аграрной стадии развития, и переход к атомарной (нуклеарной) семье индустриальной и постиндустриальной стадии, социальные функции и возможности которой значительно уже, чем у традиционной семьи. С другой стороны, ее можно трактовать как инвестиции в развитие человеческого потенциала в целях достижения наукоемкой специализации. На машиностроение приходится около 1/3 экспорта Дании и примерно 2/5 экспорта Финляндии и Швеции. (Исландия и Норвегия имеют другую специализацию.) Внешнеэкономическая устойчивость обеспечивается инновационной ориентацией. По сведениям европейской организации Тренд Чарт (Trend Chart on innovation), североевропейские страны (наряду с Германией и Великобританией) входят в число лидеров ЕС по степени инновационной активности, все они существенно опережают средние для ЕС показатели финансирования НИОКР (см. строку 5 в *табл. 5.2.2*).

Североевропейская промышленность довольно рано вышла со своей продукцией на мировой рынок, и эти страны достигли высокой степени экспортной специализации. В этих странах преобладают по численности мелкие и средние предприятия, но производство и экспорт сконцентрированы у небольшого числа крупных компаний. Например, 80% промышленного производства Швеции находится под контролем 25 крупнейших компаний. 80% банковских услуг оказывается всего лишь четырьмя крупнейшими банками этой страны⁸¹. Ранняя интернационализация и высокая специализация, достойный уровень заработной платы, низкая дифференциация и принцип солидарности в политике оплаты труда содействуют концентрации производства и капитала, а вместе с тем вкупе с соответствующей политикой правительства — и формированию инновационной ориентации у промышленных предприятий, действующих в регионе. Это сопровождается тем, что государство осуществляет разного рода мероприятия, направленные на развитие человеческого потенциала, превращающие его в социальный и человеческий капитал. На стадии информационного общества это превратилось в важное конкурентное преимущество региона.

Формирование особого североевропейского пути общественного развития стало возможным благодаря сочетанию комплекса внутренних и внешних условий и благоприятных предпосылок. Ее устойчивость обусловлена тем, что она функционально нацелена на создание социально-экономического равновесия и сглаживание социально-экономических дисбалансов, а также тем, что имеет прочные идеологические, теоретические, политические и экономические предпосылки. Эта модель покоится на следующих основных принципах, которые являются его несущими конструкциями, опорами.

Теоретически она исходит из признания того факта, что у рынка есть недостатки, которые можно компенсировать при помощи социальных инноваций и государственного регулирования. Идеологически она опирается на социал-демократические идеи, доктрину социальной инженерии (Гуннар Мюрдаль), концепцию «FOLKHEM», впервые выдвинутую шведской социал-демократией. Инновационная направленность экономики получила обоснование в теоретических конструкциях Б.О. Лундвалля (национальная инновационная система) и К. Согнера (инновационная культура).

Широкое распространение в обществе социал-демократических идей легло в основу особого механизма принятия и реализации политических решений, когда высокий приоритет отдается социальному прогнозированию тенденций общественного развития, идеалам и нравственным ценностям эгалитаризма, экономической безопасности и социальной справедливости.

Предпочтение отдается превентивному решению разного рода сложных вопросов еще до того, как они примут масштабы проблем. Выработка превентивных решений имеет целью смягчение назревающих социально-экономических проблем еще до того, как они примут характер проблем политических. Именно в этих целях применяются социальные новации. Необходимые изменения осуществляются плавно, эволюционным путем.

В политическом отношении североевропейская модель базируется на длительном правлении социал-демократических рабочих партий, которые продолжают оставаться самой влиятельной политической силой во всех североевропейских странах. Буржуазные партии не способны конкурировать с социал-демократией, чтобы прийти к власти; им приходится образовывать сложные коалиции, чтобы соперничать с социал-демократией. Важной предпосылкой также является длительная традиция достижения политического компромисса между политическими силами страны, когда предпочтение отдается поиску решений, приемлемых для всех основных социальных

групп и выражающих интересы их политических партий (консенсусная культура).

Гражданское согласие и социальный консенсус достигаются на основе взаимного признания законных, экономически обоснованных интересов всех основных групп населения и их вовлечения в процесс выработки государственной политики. Помимо политических партий влияние на политику оказывают профсоюзы, объединения предпринимателей, кооперативные организации, ассоциации арендаторов, другие научные, общественные, культурные, образовательные организации, средства массовой информации, общества защиты интересов потребителей и т.д. Политическая система, основанная на культуре политического компромисса, позволяет организовать неконфронтационное взаимодействие между различными политическими партиями, общественными институтами и гражданскими организациями, народными движениями.

Реализация такой модели требует активного участия государства, выступающего в качестве арбитра и выразителя общественных интересов. Оно использует разнообразные инструменты регулирования экономической, социальной и политической жизни в целях достижения экономической и социальной безопасности.

Важной предпосылкой формирования североευропейской модели явились длительные традиции местного самоуправления, рациональное распределение функций между разными уровнями власти, передача большей части социальных функций на низшие этажи государственной власти, где наиболее силен контроль со стороны граждан и создаваемых ими институтов гражданского общества. Местные органы власти, помимо выполнения своих прямых обязанностей, превратились в североευропейских странах в основной канал пополнения национальной политической элиты. Большая часть членов национального парламента в североευропейских странах проходит «школу» местного самоуправления, где будущие депутаты набираются опыта политической работы, а она в значительной части имеет социальную направленность. То есть депутаты национальных парламентов получают навыки не столько политических интриг, закулисных переговоров и заключения временных альянсов, сколько опыт работы с простыми людьми по решению насущных социально-экономических проблем.

Важной характеристикой североευропейской модели является равновесие разных форм собственности: государственной, муниципальной, частной и кооперативной. Острой конкуренции между ними не происходит из-за разграничения сферы их действия. Значительная часть жилищного фонда в североευропейских странах находится не

в частной, а в муниципальной собственности. Кооперативная форма собственности позволяет мелким и средним фермерам пользоваться преимуществами крупномасштабного сбыта произведенной продукции или снабжения необходимыми средствами производства. Эта форма собственности также широко используется потребителями в виде создания ими торговых кооперативов, предоставляющих возможности своим участникам покупать в розницу товары по ценам, приближенным к ценам оптовым.

С экономической точки зрения, североευропейская модель базируется не только на значительной роли государства и государственной собственности, но и на выгодном положении в системе международного разделения труда, обеспечиваемой инновационной направленностью развития, системой социального партнерства между трудом и капиталом. Специфическая организация экономической жизни ведет к симбиозу крупного бизнеса с мелким и средним бизнесом, а также с инновационным бизнесом. Частная инициатива сочетается с государственным предпринимательством и государственным регулированием. Например, государственная поддержка оказывается сельскому хозяйству, НИОКР, внешнеэкономической деятельности, социально уязвимым группам населения. Муниципальная и кооперативная собственность играют важную роль не только в оказании различных услуг социального характера, но и в предоставлении жилья. Поддержка инновациям оказывается комплексно путем создания национальной инновационной системы, что позволяет создать замкнутый инновационный цикл, позволяющий окупить затраты на НИОКР. Государство содействует сохранению выгодного места в системе международного разделения труда средствами инновационной, структурной, региональной, социальной и других направлений политики, что позволяет извлекать из международного разделения труда посредством внешней торговли более высокие прибыли по сравнению с теми странами, которые не достигли инновационной ступени развития.

Государство регулирует также инвестиционные процессы путем снижения налогообложения бизнеса, предоставления предпринимательскому сектору инвестиционных льгот и даже в некоторых случаях государственных гарантий и/или кредитов. Этому содействуют система государственных пенсионных фондов, поддержка инновационных процессов и внешнеэкономической экспансии. В кризисных ситуациях допускается предоставление частным предприятиям государственных гарантий и/или субсидий. Например, во время кризиса 1991–1993 гг. шведское государство активно поддержало банковскую систему страны, в том числе путем государственного покрытия плохих

долгов. В отдельных случаях допускается скупка государством некоторых частных предприятий, попавших в сложное финансово-экономическое положение в целях предупреждения банкротства крупных работодателей или банков.

Одной из важнейших опор североευропейской модели является сотрудничество между трудом и капиталом в форме социального диалога при активном государственном регулировании рынка труда и выполнении им роли посредников в переговорах в необходимых случаях. В североευропейских государствах социальный диалог был поднят на уровень социального партнерства, позволяющего в большинстве случаев мирно разрешать социальные конфликты, предотвращая их переход в острые формы, и находить взаимно приемлемые решения. Наряду с государством и самими трудящимися предприниматели принимают участие в финансировании развития человеческого потенциала.

Занятость поддерживается на относительно высоком уровне с использованием традиционных и нетрадиционных методов, упор делается на повышение квалификации и приобретение новых специальностей, востребованных рынком. Развиваются новые формы образования (дистанционное, образование для взрослых), а молодежи предоставляются возможности получения образования независимо от финансовых возможностей их родителей (равные условия жизненного старта для всех обеспечиваются благодаря бесплатному образованию вплоть до высшего и доступности медицинского обслуживания).

Североευропейская модель сформировалась в результате длительного исторического поиска путей обеспечения социального и политического баланса, достигаемого на основе высокого уровня благосостояния и социальной обеспеченности. В результате политическая элита этих стран выработала особый стиль гибкого политического маневрирования, направленного на превентивное предупреждение политических, социальных и экономических конфликтов.

Одна сторона деятельности государства в североευропейской модели состоит в организации системы социального благополучия; другая — в создании и развитии сообразно с конкретной ситуацией государственного сектора экономики (включая государственную собственность). Государственные предприятия особенно развиты в области инфраструктуры и социальных услуг, частично охватывая само производство (например, производство электроэнергии или даже оказание телекоммуникационных услуг). Несмотря на то, что в результате приватизации государственный сектор экономики сократился во всех странах Северной

Европы (например, в Швеции сильно сократился с примерно 26% в начале 1980-х гг. до примерно 8% от ВВП в настоящее время), позиции государства в экономике продолжают оставаться сильными. По оценке аналитической организации Heritage Foundation, в Норвегии половина промышленности находится в руках государства. Норвегия теперь вышла на первое место по размерам государственной собственности среди стран Северной Европы, подвинув Финляндию и Швецию, которые прежде опережали ее в этом отношении.

По социальным показателям шведское государство продолжает сохранять контроль над торговлей лекарствами, алкогольными напитками, почтовыми услугами, железнодорожным транспортом, т.е. над важнейшими в социальном отношении товарами и услугами. Все Скандинавские государства являются крупнейшими нанимателями рабочей силы, а также крупнейшими собственниками акций, торгуемых на фондовой бирже, они сохраняют в своих руках ключевые позиции. В Швеции 28 крупнейших государственных компаний имеют оборот свыше 500 млн шведских крон каждая, в том числе 8 из них — свыше 10 млрд крон; а 12 шведских государственных предприятий входят в число 100 самых крупных предприятий страны⁸². Несмотря на проведение приватизации в 1990-е гг., в собственности шведского государства продолжают оставаться 55 компаний, в том числе ряд крупнейших в стране.

В Дании, по данным за 2005 г., в собственности государства сохранялось 23 компании, в том числе нефтегазовая компания ДОНГ (Dansk Olie og Naturgas A/S), а в Норвегии — 50 компаний, крупнейшей из которых является нефтедобывающая компания СтатойлГидро (StatoilHydro). Кроме того, норвежскому государству принадлежат компании Петоро, Теленур, Ден Норске банк и др. Огромным рычагом влияния норвежского государства на социально-экономические процессы в стране является резервный фонд нефтяных доходов, который в 2006 г. был переименован в государственный Пенсионный фонд Норвегии (ПФН). Инвестиции этого фонда осуществляется Банком Норвегии, он находится под строгим контролем Стортинга. Размер накоплений в Фонде достиг 2053 млрд норв. крон по состоянию на 31 мая 2008 г. В настоящее время, по сообщениям Банка Норвегии, накопления в ПФН превысили ВВП страны. Хорошо продуманная и эффективно организованная система государственного контроля над нефтяными ресурсами позволяет изымать в Норвегии значительную часть нефтяных доходов в бюджет, оставляя разработчикам месторождений лишь предпринимательский доход. Социально-экономические интересы широких слоев норвежского населения обеспечиваются благода-

ря продуманной системе мер финансового контроля над использованием нефтяных и газовых ресурсов страны. Нефтегазовая промышленность, помимо обычного налога в 28%, облагается дополнительным налогом в размере 50%.

В свое время именно государство во всех североевропейских странах заложило основы для промышленного развития путем создания эффективной транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры. В результате в государственной собственности оказались все железные дороги, морские, а позднее и воздушные порты, почта, воздушные перевозки, до сих пор значительна роль государственных компаний в производстве и распределении энергии и т.д. В настоящее время государственная собственность в североевропейских странах выполняет важнейшие функции, необходимые для поддержания социальной и инновационной ориентации. В Норвегии и Швеции активно использовались в свое время государственные монополии по социально важным направлениям (торговля мукой и зерном, лекарствами, алкоголем), контроль за которыми сохраняется и в современных условиях.

Еще одна характерная особенность североевропейской экономической системы — это поддержание функционального равновесия, т.е. баланса между применением стихийно действующих рыночных рычагов и механизмов государственного регулирования, которое отчасти основано на разграничении сфер их действия. Государственное регулирование и общественный сектор берут на себя выполнение тех задач, с которыми плохо справляется или совсем не справляется рынок, а именно: социальное обеспечение, образование, наука и культура, охрана окружающей среды, развитие инфраструктуры, оказание социальных услуг. Рыночная же сфера охватывает материальное производство, а также оказание многих услуг производственного и потребительского назначения, за исключением тех, которые из-за их высокой значимости в социальном плане берет на себя государство.

Второй опорой североевропейской модели наряду с государственным сектором и системой государственного регулирования экономики является эффективно функционирующий частный сектор. Произошло сращивание компаний мелкого, среднего и крупного масштаба в крупные производственно-сбытовые системы, которые действуют как единое целое. Такие производственно-сбытовые системы представляют собой новую ступень обобществления производства. Промышленность североевропейских стран рано стала использовать положительные эффекты интернационализации производства и достигла

выгодной международной специализации. По мере экономического развития последовательно повышалась степень переработки природного сырья, а в экспорте увеличивался удельный вес продукции с высокой долей стоимости, добавленной обработкой. Промышленность рано перешла на интенсивный путь развития. Все страны региона первоначально вышли на международный рынок с продукцией, воплощающей природные преимущества (шведская железная руда, датское продовольствие, финский, шведский и норвежский лес и целлюлозно-бумажная масса, исландская рыба). Это послужило основой для развития соответствующих отраслей машиностроения, которые в последующем превратились в основную статью экспорта во всех странах региона, кроме Норвегии и Исландии. В настоящее время происходит переход на инновационный тип развития, который наиболее ярко проявляется в экономике Швеции, Финляндии и Дании. Вследствие такой промышленной стратегии всем странам североевропейского региона удалось войти в ту довольно немногочисленную группу стран мира, которые на стадии глобализации улучшили свое положение в системе международного разделения труда.

Во всех странах региона активно происходят процессы слияния и поглощения, усиливается переплетение с иностранным капиталом. В результате в этих странах лицо промышленности определяет огромное число мелких компаний малого формата, которые отличают высокая гибкость и приспособляемость к условиям рынка и небольшое число крупных даже по международным стандартам компаний, некоторые из которых превратились в мультинациональные концерны. Например, норвежская СтатойлГидро, датская А.П. Меллер, шведская Вольво и Эрикссон, финская Нокia, шведско-датский агропромышленный кооператив Арла-фудз; шведско-датско-норвежская компания САС, шведско-финские компании Стура Энсо и ТелиаСонера. Фондовые биржи североевропейских стран объединились в биржевой союз «Norex — OMX», который представляет собой единую систему торговли ценными бумагами. Шведский «Nordbanken» вошел в международную банковскую группу «Nordea», которая превратилась в крупнейшую в Скандинавии финансово-банковскую группу. Ведущими отраслями структурной перестройки стали информационные технологии, фармацевтика и биотехнологии. Если в сфере оказания социальных услуг продолжает сохраняться ведущая роль государства, то в инновационной сфере преобладает частный сектор. Однако в переориентации промышленности на наукоемкие производства и инновации огромную роль сыграли государство и североевропейское сотрудничество.

По данным за 2009 г., журнал «Форчун» разработал рейтинг крупных европейских компаний, согласно которому среди крупнейших 500 компаний Европы североевропейские страны представлены 11 компаниями, что свидетельствует о высокой концентрации капитала в регионе. Резко увеличился международный перелив финансовых ресурсов, и весь Север Европы оказался вовлеченным в эти процессы. В результате даже мощные шведские промышленные концерны, такие как «Вольво», «Астра», «Фармация», «АСЕА», «Стура», «Сааб», оказались в совместной с иностранным капиталом собственности. В 1999 г. шведская автомобильная компания Вольво перешла в руки американской фирмы «Форд», а в 2010 г. она оказалась во владении китайского холдинга Чайна Зейянг Джили. Другая шведская автомобильная компания — «Сааб» перешла в собственность Дженерал Моторс в два этапа: контрольный пакет был приобретен в 1990 г., а в 2000 г. был приобретен и остальной пакет акций. Два финских банка (Union Bank of Finland и Konsalles Osaki Pankki) слились в один, который затем объединился со шведским банком, образовав новый банк («Merita — Nordbanken»), который стал крупнейшим в Северной Европе. Шведский лесоперерабатывающий концерн «Стура» слился с финским «Энсо».

Гражданское общество во всех североевропейских странах хорошо структурировано, пронизывает все сферы общественного развития и эффективно влияет на политическую, социальную и экономическую жизнь. Широко развиты неправительственные организации, группы, основанные на общих интересах, профессиональные, предпринимательские, отраслевые и другие организации. Сельскохозяйственные и потребительские кооперативы играют огромную роль в защите прав мелких производителей в условиях рыночной экономики. Кооперативное движение дает возможность мелким фермерам достигать высокой производительности труда и конкурентной способности, участвовать в экспорте, осуществляя производственную и торговую деятельность в крупных масштабах. Некоторые кооперативы даже перешагнули свои национальные границы, например, кооператив Арла Фудз.

Предпринимательские организации на Севере Европы стали возникать еще в конце XIX в. в ответ на усиление рабочего движения и повышение его организованности. Крупнейшей в Дании является Конфедерация датских работодателей (Dansk Arbejdsgiverforening — DA), объединяющая более 6 тыс. датских компаний. Норвежская конфедерация работодателей охватывает Союз промышленников, Союз судовладельцев и Союз сельских производителей. В Швеции два предпринимательских объединения (Svenska Arbetsgivareföreningen и Sveriges Industri-

förbund) в 2001 г. слились в Конфедерацию шведских предприятий (Svenskt Näringsliv), которая представляет интересы 55 тыс. предприятий с 1,5 млн занятых.

Профсоюзы в североевропейских странах являются влиятельной силой, так как охватывают подавляющее число наемных работников (свыше 80%), и они активно сотрудничают с социал-демократическими партиями, которые уже длительное время являются самой влиятельной политической силой во всех странах региона. Большинство наемных работников охвачено коллективными договорами, регулярно заключаемыми между предпринимательскими организациями и профсоюзами при участии или содействии правительств.

Крупнейшие профсоюзные объединения в Дании — это Датская конфедерация профсоюзов, Конфедерация чиновников и государственных служащих, Датское центральное объединение специалистов с высшим образованием, Датский христианский профсоюз, Свободный профсоюз Дании⁸³ и другие. Ведущая профсоюзная организация Норвегии — Центральное объединение профсоюзов (Landsorganisasjonen — LO) охватывает около 850 тыс. человек. Это профсоюзное объединение образует с Норвежской рабочей партией (НРП) совместный комитет, что позволяет ему влиять на ее политический курс. Самым крупным профсоюзным объединением в Швеции является Конфедерация профсоюзов Швеции (около 2 млн членов), которая осуществляет свою деятельность также при поддержке социал-демократической партии. Крупнейшим членом Конфедерации является профсоюз, объединяющий рабочих металлургической, добывающей и ряда других промышленности. Интересы белых воротничков в Швеции представляет Конфедерация служащих Швеции (Tjänstemännens Centralorganisation — TCO), которая объединяет банковских служащих, учителей, врачей, полицейских, журналистов, актеров, музыкантов, а также Конфедерация профсоюзов государственных служащих.

Широкое распространение на Севере Европы получила практика регулирования отношений между трудом и капиталом на основе социального диалога между социальными партнерами на рынке труда. Особенностью трудовых отношений в регионе является то, что они регулируются отчасти законодательным, отчасти договорным путем. В ходе переговоров между организациями, представляющими интересы работодателей и работников, достигаются договоренности относительно условий использования наемной рабочей силы и их взаимных обязательств. Государство содействует созданию благоприятных условий для социального диалога, а в некоторых случаях даже участвует в нем. Коллективные договоры определяют наиболее общие условия

на рынке труда и служат гарантией сохранения классового мира, так как в период их действия забастовки считаются незаконными.

В североевропейских странах сильны традиции местного самоуправления, на которое ложится контроль над действиями местных и региональных властей, выполняющих большую часть социальных функций. В переломные моменты истории в странах региона возникают разного рода народные движения, которые оказывают влияние на формирование политического курса и направления исторического развития, например, движение против вступления в ЕС. Норвежское народное движение «Нет ЕС» охватывает 145 тыс. индивидуальных членов, имеет отделения во всех 19 норвежских округах (фюльке) и в большинстве норвежских муниципалитетов. В последнее время растет активность движений, направленных на достижение влияния на процессы глобализации и интеграции, а также на защиту социального государства. На Севере Европы активно действует движение АТТАК, которое выступает против неолиберализма и глобализации за справедливую торговлю и налогообложение, введение налога Тобина, учет интересов развивающихся стран, справедливость, демократию и мир. В движении участвует ряд профсоюзных организаций. Противники реформы социального государства и приватизации также объединяются. Норвежское народное движение в защиту государства всеобщего благосостояния пользуется поддержкой населения страны. Аналогичное движение действует в Дании.

Возрастает роль НПО, действующих в области охраны окружающей среды, например, Норвежское Общество охраны природы, норвежская организация «Белуна». Имеются также организации, нацеленные на оказание помощи развивающимся странам, например, Норвежский совет по беженцам (NRC). В регионе активно действуют правозащитные организации (например, Хельсинкский комитет), а также молодежные организации, которые образуются при многих популярных политических партиях или самостоятельно (например, Норвежский молодежный парламент, Норвежская молодежная Лига). На Севере Европы действуют различные организации, представляющие интересы национальных меньшинств (немецкое национальное меньшинство в Дании и шведское меньшинство в Финляндии) и малочисленных народов севера (саамы, эскимосы). Постоянно проживающее в Финляндии шведское население имеет свою партию, выпускает свои газеты, пользуется возможностью использовать шведский язык как второй государственный.

Неправительственные организации в североевропейских странах активно сотрудничают с национальными правительствами, направ-

ляют им доклады и отчеты, выводы которых принимаются во внимание представителями власти, действующими на разных уровнях. Реальные возможности воздействия на власть и диалога с ней объясняются существующей в стране политической культурой консенсуса (культура компромисса), предполагающей ответственность власти перед обществом, с одной стороны, и высокую заинтересованность граждан в политике — с другой. Многие НПО получают поддержку национальных правительств, особенно это касается спортивных, женских, молодежных организаций, а также ассоциаций инвалидов и т.п. НПО активно развивают международные контакты, поддерживают диалог с представителями национальных правительств. В Швеции, например, на постоянной основе действуют Форум народных движений (Folktörelseforum), а также Форум Сюд (Forum Syd), объединяющий несколько сотен НПО. При их участии происходит диалог, посвященный проблемам существования НПО, вопросам их финансирования и условий их существования, обеспечивающий расширение их возможностей для деятельности как у себя в стране, так и за рубежом.

Североевропейская модель представляет собой многогранное явление. Одна ее грань — это социальное государство с его системой социальной защиты и государственным сектором. Другая грань — это широкая система государственного вмешательства в социальные и экономические процессы. Третья грань — это специфическая система налогообложения. Четвертая грань — это сочетание экономической свободы для предпринимательской деятельности (либерализм) с социальным государством. Социал-демократическая модель, применяемая на севере Европы, представляет собой совокупность различных характеристик. Именно поэтому не стоит связывать существование модели с какой-то конкретной формой ее проявления, отождествлять ее с определенной системой государственного вмешательства, социального обеспечения или налогообложения, так как это широкое и многоаспектное явление. Такая модель существует, пока сохраняется ее сбалансированность в важнейших областях: в социальной, экономической и политической сферах. Разумеется, это не исключает возможности трансформации модели в зависимости от конкретной социально-экономической и политической ситуации. Например, с конца 1980-х гг. и на протяжении 1990-х гг., а также в последующие годы были усилены рыночные начала в этой модели, произошло ее сближение с моделью ЕС.

Отдельные годы, особенно в связи с ухудшением экономической ситуации (часто это происходит из-за внешних факторов), на смену

социал-демократическим правительствам приходят буржуазные коалиции, которые проводят корректировку модели в либеральном духе, однако, они не дезавуировали модель в целом. Имели место попытки и реальные сокращения социальных программ, производились налоговые и пенсионные реформы, однако, все это не свело на нет существование социального государства. Эти изменения следует оценивать как пересмотр модели, который вновь и вновь заканчивается выработкой консенсуса. При этом рамки компромисса зачастую испытываются на прочность. В Дании и Норвегии возникли массовые движения в защиту государства всеобщего благоденствия: датское Народное движение за справедливость и благосостояние (Folkebevægelsen Ret- og Velfærd) и норвежское движение за государство всеобщего благосостояния (Allianse for Velferdsstaten). Датское движение сформировалось в 2006 г., а норвежское в 1999 г.; они выступают против неолиберализма, приватизации государственных предприятий, дерегулирования экономики, соглашения по торговле услугами, заключенному в рамках ГАТТ/ВТО, которое требует ее либерализации и распространяется на услуги социального характера.

Несмотря на изменения модели в либеральном направлении, они не привели к кардинальному изменению ее сущности, их следует расценивать, скорее, как некую трансформацию модели, а не как ее ликвидацию. Ведь главные особенности сохранились, а именно: широкая система социальной поддержки, активная роль государства в оказании социальных и инфраструктурных услуг, система мирного разрешения трудовых конфликтов, специфическая система налогообложения с прогрессивной шкалой и т.д.

В условиях глобализации и углубления интеграции угрозы ее существованию усиливаются, они связаны с интенсификацией экономической интеграции, ее распространением на все новые сферы, созданием на базе ЕС экономического и валютного союза на основе евро и курсом на формирование некоего нового супергосударства. Сохранению социального баланса в странах Северной Европы угрожают социальный демпинг со стороны стран-новичков и налоговая унификация в рамках ЕС, а внешнеэкономическому балансу — возможность утраты преимуществ по качеству человеческого потенциала. Поскольку налоговая нагрузка в странах Северной Европы выше, чем в ЕС, то унификация налоговых систем, неизбежная в случае вступления в зону евро, грозит сокращением доходов государственного бюджета. Это может привести к образованию дефицита государственного бюджета и к необходимости сокращения государственных расходов,

в том числе за счет социальных статей. Глобализация и экономическая интеграция ведут к усилению перелива капиталов через границы и географической мобильности рабочей силы. Оба фактора действуют как силы, которые уменьшают национальную специфику и ведут к унификации национальных моделей в соответствии с неолиберальными установками.

Относительно эгалитарное распределение доходов путем перераспределения значительной части произведенного общественного продукта поддерживается не только для того, чтобы исключить крайние формы проявления социального неравенства или социальной несправедливости, но и для того, чтобы расширить совокупный спрос и изменить его структуру в пользу инновационных товаров массового спроса (а не изделий класса люкс). Это содействует прогрессивным структурным сдвигам в экономике в пользу инновационных отраслей (компьютеры, средства мобильной связи, бытовая электроника и т.д.). В этом же направлении служит оказание государством широкого спектра бесплатных услуг социального характера (доступное здравоохранение и бесплатное образование вплоть до высшего). Это создает массовый спрос со стороны государства на медицинскую технику, информационные технологии и оборудование, строительные работы, что обеспечивает стабильный спрос на соответствующие изделия, производимые в частном секторе экономики. То есть социальная защита выполняет не только социальные, но и экономические функции, в частности, прямо влияет на структуру производства и потребления, содействуя структурной перестройке в инновационном направлении.

В современных условиях, когда происходит ускоренная интернационализация производства и капитала, европейская интеграция перерастает в экономический и валютный союз, усиливается мобильность трудовых ресурсов в масштабе всего пространства ЕС, североευропейская модель испытывает серьезные испытания на прочность. Она подвергается трансформации с начала 1990-х гг., когда стали постепенно усиливаться рыночные начала, начался процесс постепенного сжатия государственной собственности, особенно в производственной сфере. Развитие идет в направлении все большего ее приведения в соответствие с теми неолиберальными принципами, которые положены в основу европейской экономической интеграции. Была произведена либерализация рынка энергоресурсов, телекоммуникационных и транспортных услуг, последовательно проводится курс на приватизацию, в сфере оказания социальных услуг стали возникать и расширять свою деятельность частные провайдеры. В результате проводимых реформ

стала усиливаться дифференциация доходов разных слоев населения, была отменена или ограничена государственная монополия, применяемая в некоторых социально значимых видах деятельности. Ослабился валютный контроль, движение финансовых ресурсов через границы было освобождено от прежних ограничений, была уменьшена налоговая нагрузка на бизнес. Ныне в странах Северной Европы применяются низкие в международном сравнении ставки налогообложения корпораций. Проводятся пенсионные реформы и реформы на рынке труда.

Сохранению социального баланса угрожает социальный демпинг со стороны стран-новичков в ЕС, а также налоговая унификация в рамках интеграционного объединения, переросшего в валютный союз. Возрастает конкуренция со стороны новых индустриальных стран Азии. Все это несет угрозу для сохранения выгодной экспортной специализации на производстве наукоемкой продукции, которая может быть утрачена, если будет ликвидирована специфическая система поддержания социального благополучия и развития человеческих ресурсов, которая является своеобразным «продуктом» североевропейской модели, позволяющим производить наукоемкие изделия.

Все-таки на сегодняшний день североевропейская система социальных услуг по-прежнему носит универсальный характер, жители стран североевропейского региона говорят, что государство заботится о своих гражданах от колыбели до могилы. Например, в домах, в которых проживают инвалиды, муниципалитеты за свой счет производят усовершенствования, позволяющие инвалидам относительно свободно передвигаться в пределах квартиры и вне дома, чтобы они могли пользоваться услугами социального и культурного назначения. Тем, кто испытывает необходимость в получении дополнительных доходов для поддержания приемлемого уровня жизни (пенсионеры и многодетные семьи с невысокими доходами), предоставляются жилищные пособия. Для пожилых людей организуется разнообразная и всесторонняя помощь на дому, позволяющая им при желании проживать по месту своего постоянного жительства без переселения в дома престарелых. Дети до 12 лет могут находиться в детских учреждениях не только после занятий в школе, но и в каникулы. В то же время граждане, обладающие более высокими доходами, чем средние, получили возможность пользоваться частными медицинскими учреждениями, получать повышенную пенсию благодаря страхованию в частных пенсионных фондах, устраивать своих детей в частные школы и другие детские учреждения.

Сокращение государственной собственности в результате приватизации, либерализация рынков, усиление географической мобиль-

ности рабочей силы через национальные границы, тенденция к преобразованию в мультикультурное общество, так называемое старение населения — все это постепенно размывает устои североευропейской модели. Однако, пока промышленность сохраняет технологические преимущества в отраслях своей специализации благодаря переходу на инновационный тип развития, пока сохраняется специфическая система налогообложения, которая ведет к относительному социальному выравниванию, пока сохраняется относительная свобода в проведении валютно-финансовой политики, североευропейской системе всеобщего социального благополучия с экономической точки зрения ничто не угрожает.

Социал-демократическая модель в североευропейских странах будет существовать, пока сохранятся внутренний политический консенсус и выгодная экспортная специализация, основанная на наукоемкой специализации. Существование модели продлевает неучастие в экономическом и валютном союзе на основе единой валюты евро.

В период с 1917 г. до начала 1990-х гг. в Европе и мире в целом происходило увеличение разнообразия (дифференциация) моделей социально-экономического развития, с конца 1980-х гг. оно сменилось тенденцией к их унификации. Североευропейская модель, которая ранее представляла собой средний вариант между двумя противоположностями: капиталистической и социалистической моделью, теперь превратилась в крайний вариант общественного развития. Поэтому попытки пересмотра этой модели будут продолжаться. Насколько глубоко станет возможным реформировать государство всеобщего благоденствия в этом регионе, покажет будущее, оно зависит от позиции по отношению к валютному союзу, а также от решимости профсоюзов вместе с социал-демократией защитить социально-экономические достижения. В комплексных и многоуровневых социально-экономических системах, таких как национальное или мировое хозяйство, поддержание необходимых пропорций и балансов становится очень сложной и неоднозначной задачей, так как такая балансировка должна поддерживаться по широкому кругу показателей. Североευропейская модель — это удачный пример достижения на практике такого баланса между различными, часто противоречиво действующими требованиями: между экономическими и политическими факторами, внешними и внутренними вызовами, социальными и экологическими требованиями, прогрессом и традициями и т.д.

5.3. Англосаксонская модель

Государственная политика Великобритании в социальной сфере как политика систематическая и многосторонняя стала формироваться в первой трети XX в. Однако она не началась с чистого листа. В XIX столетии и тори, и либералы время от времени проводили реформы, направленные на облегчение положения наиболее обездоленных слоев населения. Причем ни одну из этих партий нельзя было тогда причислить с точки зрения социальной политики к разряду партий социальной справедливости: во-первых, обе партии по мере расширения избирательного права время от времени пользовались «социальной картой», во-вторых, деление партий на левые и правые стало уделом уже XX в. Формирование профсоюзного движения в Великобритании, появление Лейбористской партии, последствия промышленного развития страны превратили социальную сферу ко времени Первой мировой войны в одно из приоритетных направлений деятельности любой правящей партии. Именно в первые десятилетия XX столетия за Консервативной партией прочно закрепилось реноме сторонницы большого бизнеса и работодателей, а за Лейбористской партией — защитницы интересов труда. Социальная модель развития страны обрела свои контуры в 1905–1945 гг., утвердилась в своем классическом виде как «государство благосостояния» в период 1945–1979 гг., прошла через период значительной ломки в 1979–1997 гг. и с тех пор находится в режиме модернизации, осуществление которой займет еще ни один год, а, возможно, и не одно десятилетие.

Отдельные фрагменты серьезной социальной политики на государственном уровне в Великобритании появлялись на протяжении второй половины XIX в. Но по-настоящему они стали перерастать в долговременную и целенаправленную политику с 1906 г. Тогда Либеральная партия, годом ранее пришедшая к власти и руководимая «новыми либералами», для которых реальность зияющих социальных контрастов была неприемлема, провела в парламенте Закон о трудовых конфликтах. Последствием этого стала фактическая отмена судебного прецедента 1901 г. по «делу Таффской долины» — право предпринимателей предъявлять иск тред-юнионам в связи с убытками, понесенными предпринимателями в период стачек. В том же году был принят Закон о компенсации — право на получение пособий при несчастных случаях. В 1908 г. появилось две следующих важных закона: о пенсиях по старости при достижении 70 лет и о 8-часовом рабочем дне для углекопов. Политическая буря в стране последовала за обнародованием правительственного бюджета 1909 г., который предусматривал увели-

чение ассигнований на социальные нужды и вводил налог на землю. В том же году была учреждена Биржа труда. Следующим знаковым событием стал Закон о социальном страховании по болезни, инвалидности и безработице 1911 г. Совсем незадолго до начала войны принимается Закон о профсоюзах, отменяющий решение по «делу Осборна» (запрещение тред-юнионам иметь политические фонды — главный источник финансирования Лейбористской партии).

Предыстория создания современной британской социальной модели развивалась и по другому направлению, параллельному появлению феномена «нового либерализма», — лейбористскому. В 1899 г. Британских конгресс тред-юнионов принял резолюцию, согласно которой год спустя был создан Комитет рабочего представительства, преобразованный в 1906 г. в Лейбористскую партию Великобритании (ЛПВ). Социальная ориентированность лейбористов была очевидной с самого начала, ведь их главная задача заключалась в защите интересов рабочего класса.

К 1918 г. ЛПВ стремительно превращается в одну из ведущих сил страны. В тот год лейбористы принимают свой устав, в котором особо символичным был «червертый пункт», провозглашавший целью партии национализацию средств производства, распределения и обмена. Кроме того, перед прошедшими тогда же всеобщими выборами была принята партийная программа «Лейбористы и новый социальный порядок», предусматривавшая национализацию земли и ряда «жизненно важных отраслей» — железных дорог, электростанций, угольной промышленности, введение налога на крупный капитал и др.

По мере того как вопросы улучшения социального положения населения превращались в магистральные как для Либеральной, так и для Лейбористской партий, консерваторы все больше наращивали сопротивление расширению социальных функций государства и увеличению роли профсоюзов. Именно отношения правительства с рабочим движением на протяжении большей части XX в. были символом социальной прогрессивности или реакционности той или иной британской политической партии. Де-факто консервативное правительство, созданное в 1918 г. с либералом Д. Ллойд Джорджем во главе, вступило в свой первый крупный конфликт с тред-юнионами в 1919 г., когда шахтеры, входившие в Тройственный союз с железнодорожниками и транспортниками, потребовали национализировать шахты, повысить зарплату и установить 7-часовой рабочий день. Тогда власти, отклонив требования рабочих, сохранили государственный контроль над угольной промышленностью, однако в 1920 г. на фоне усиления забастовочной активности приняли Закон о чрезвычайных

полномочиях, включавший право использовать войска в случае массовых стачек. В 1921 г. правительство и вовсе прекратило контроль над угольной промышленностью, после чего шахтовладельцы потребовали снижения зарплаты шахтеров. Последние начали забастовку, которая, однако, не увенчалась успехом.

Конечно, ни одну ведущую британскую партию никогда нельзя было назвать антисоциальной, ведь социальные реформы разного масштаба проводили и консерваторы. Так, в 1920 и 1922 гг. правительство увеличивало пособие по безработице, введенное либералами в 1911 г. Однако долгое время для них такие реформы были делом тактики и электоральной выгоды, а не философским постулатом, и государственные расходы в социальной сфере они рассматривали как разменную монету в борьбе с экономическими неурядицами. В 20-е годы эта тенденция прочно закрепилась. Так, в 1921 г. по решению правительственной комиссии во главе с консерватором Эриком Геддсем, возглавлявшим министерство транспорта, государственные расходы, в том числе на строительство жилья, были значительно сокращены. До второй половины XX в. тори продолжали считать себя идеологическими наследниками классического либерализма. Именно поэтому в 1925 г. они руками Уинстона Черчилля восстановили золотой стандарт, значительно утяжелив национальную валюту. Британские экспортеры, конечно же, проиграли, а в качестве способа снижения себестоимости продукции снизили расходы на рабочую силу.

Мучительно в социальную политику британского государства встраивалась проблема безработицы. Именно последняя была главной проблемой 20-х годов (обретая ту же масштабность затем лишь в 80-е годы). Однако правящие консерваторы не спешили задействовать ресурсы государства. В 1925 г. владельцы шахт объявили о снижении зарплаты углекопов и об увеличении рабочего дня. В ответ шахтеры выступили с резким осуждением. Правительство согласилось продлить государственное субсидирование угольной отрасли, но одновременно стало готовиться к решению проблемы конфронтационными средствами. В мае 1926 г. в стране впервые началась всеобщая забастовка, переговоры между правительством и Британским конгрессом тред-юнионов прекратились. Забастовка, как и в 1921 г., окончилась неудачей. Закрепляя свой успех, власти приняли в 1927 г. Закон о профсоюзах, согласно которому всеобщие забастовки запрещались, ограничивалось право на пикетирование, увеличивался рабочий день шахтеров. Но не бывает худа без добра: по мере ужесточения позиции тори по социальным вопросам инициативу в этой сфере перехватывали лейбористы. В результате событий 1926 г. тред-юнио-

ны отошли от синдикалистской идеи «прямых действий» и осознали необходимость политических действий для защиты своих интересов. В результате в их среде поддержка Лейбористской партии значительно возросла.

После первого короткого пребывания у власти в 1924 г., не позволившего лейбористам приступить к каким-либо значимым социальным реформам, они активно вели подготовку к следующим выборам, состоявшимся в 1929 г. Перед ними вышла новая программа ЛПВ «Лейбористы и нация», в которой содержались меры по трансформации капитализма в социализм, включая усиление роли государства, введение минимальной оплаты труда, 48-часовую рабочую неделю и др. Однако предвыборный манифест партии не содержал слово «социализм», уделяя основное внимание проблеме безработицы.

Важным эпизодом в череде событий, предвещающих появление классической британской социальной модели, стал 1931 г. Тогда в августе в ответ на Великую Депрессию было создано коалиционное правительство во главе с Р. Макдональдом при доминировании консерваторов. В октябре были проведены выборы, закрепившие их положение. После этого для борьбы с экономическим и финансовым кризисом власти пошли на сокращение пособий по безработице, заработной платы в государственном секторе, ввели процедуру по «проверке нуждаемости», согласно которой человек, претендующий на государственное социальное пособие, должен доказать, что он не является иждивенцем другого члена семьи. Однако социально-экономическая ортодоксия консерваторов все больше доказывала свою несостоятельность. Несмотря на все принятые меры, в том числе регрессивного социального характера, в сентябре 1931 г. правительство было вынуждено отменить золотой стандарт, ради поддержания которого было истрачено столь много социального капитала. Так по социально-экономической доктрине Викторианской эпохи новые реалии нанесли решительный удар.

Однако лишь после Второй мировой войны британские консерваторы инкорпорировали идею широких функций государства в социальной сфере и принцип социальной справедливости в свои идеологические платформы. Уже к 1944 г. дальновидным политикам стало ясно, что за окончанием войны неизбежно последуют глубокие социальные реформы. Еще в 1942 г. Комитет по социальному страхованию и союзническим услугам опубликовал «доклад Бевериджа», в котором содержались подробное изложение концепции государственного социального обеспечения, полной занятости, идея национального минимального дохода и национальной службы здравоохранения.

В 1943 г. был создан Комитет по реконструкции и вышла Белая книга о полной занятости. В 1944 г. был принят Закон об образовании, заложивший основы всеобщей государственной системы среднего образования.

На выборах в июне 1945 г. на волне социального оптимизма и веры в мобилизационные способности государства, наглядно продемонстрированные в годы войны, к власти пришли лейбористы. В их предвыборном манифесте «Лицом к будущему» говорилось: «ЛПВ является социалистической партией. Ее конечная цель — установление Социалистического Содружества Великобритании». В 1946 г. были национализированы железные дороги, электроэнергетика, грузовой транспорт, внутренние авиаперевозки, Банк Англии, угольная промышленность, телефон и телеграф, создана национальная служба здравоохранения. Надо сказать, что в отличие от проекта Бевериджа ее финансирование стало основываться не на системе страховых взносов, а на доходах государства от налогообложения. В 1950 г. была национализирована металлургическая промышленность. В 1948 г. парламент принял закон, вводивший новую систему социальной защиты, в том числе всеобщее право на получение пенсий по старости, пособий по беременности, болезни, безработице, в связи с несчастными случаями на производстве. Финансирование этих социальных программ осуществлялось примерно в равных пропорциях за счет взносов работников, работодателей и государства. Эти меры и их последствия знаменовали собой возникновение «государства благосостояния».

С точки зрения левого крыла ЛПВ правительство Клемент Эттли сделало недостаточно для введения в стране социализма. С другой стороны, то, что было сделано, значительно превосходило планы, намеченные в докладе Бевериджа. Были закреплены принципы полной занятости и кейнсианские методы стимулирования экономики. Возврата к свободнорыночной идеологии, как это было после окончания Первой мировой войны, не произошло. Социализм стал определяться, по крайней мере руководящим звеном партии, как достижение относительного равенства и стабильного экономического роста в условиях полной занятости, с опорой на частично национализированную экономику, экономическое регулирование и «государство благосостояния», поддерживаемое прогрессивным налогообложением и общенациональной системой социального страхования.

Крупномасштабные социальные реформы лейбористского правительства Клемент Эттли и общественный климат в стране не оставили консерваторам шанса, как это было после Первой мировой войны, вновь сплотиться под лозунгом «Бизнес как обычно». В 1947 г. то-

ри приняли Промышленную хартию, которая, по существу, стала их признанием новых реалий и негласным приятием правил социальной политики государства, установленными лейбористами, в том числе принципа «полной занятости» и кейнсианских регулирующих методов экономической политики. «Государство благосостояния», которое стало британской разновидностью европейской модели социального развития, прочно встало на ноги. Консерваторы, вернувшиеся к власти в 1951 г., и не помышляли о его демонтаже.

Все же у ведущих британских партий продолжали сохраняться нюансы в их подходах к представлениям о социальной справедливости. Так, консервативный премьер-министр в 1957–1963 гг. Гарольд Макмиллан, придерживавшийся основ «государства благосостояния», в то же время символизировал торийскую традицию «одной нации», подразумевавшую четкую социальную стратификацию общества, в котором богатые заботятся о бедных. Но в целом Макмиллан был зримым воплощением послевоенного межпартийного консенсуса по социальным вопросам и предпочитал иметь бюджетный дефицит, но не допустить увеличение безработицы. Правда, не все консерваторы думали так же: в 1958 г. в отставку ушли министр финансов П. Торникрофт и еще несколько человек. Впоследствии этому эпизоду тэтчеристы придали символический характер первого столкновения между кейнсианцами и сторонниками «здоровых денег», а, значит, и более жесткой социальной политики.

После поражения лейбористов на выборах 1951 г. в их стане не утихло противостояние между левым и правым крылом партии, в том числе по социальным вопросам. Усилились позиции «биванитов» — последователей бывшего министра здравоохранения, придерживавшегося левых взглядов, Э. Бивена. Свои взгляды он изложил в 1952 г. в книге «Вместо страха», в которой ратовал за демократический социализм, дальнейшую национализацию и др. В 1956 г. своего рода ответом стала работа Э. Кросленда «Будущее социализма», в которой известный лейбористский мыслитель фактически ставил знак равенства между реформами, проведенными правительством Эттли, и социализмом. Автор считал, что дальнейший рост экономики будет и дальше усиливать эгалитарные тенденции в обществе, рост благосостояния которого обеспечено «смешанной экономикой» и «государством благосостояния». Он также считал, что принцип равенства возможностей будет обеспечен государственной всеобщей системой начального и среднего образования. Кросленд был уверен, что капитализм стал социально ответственным, появился класс профессиональных управленцев, которые заинтересованы не только в увеличении прибыльно-

сти предприятий, но и в социальном благополучии рабочих. Ответ левых лейбористов последовал в 1959 г. в виде публикации книги Ричарда Кросмэна «Общество изобилия», в котором автор предупреждал, что за экономическим бумом 1950-х гг. последует новый экономический кризис и что меры социалистического характера, принятые послевоенным правительством лейбористов, недостаточны.

Шло нарастание внутривнутрипартийных противоречий в ЛПВ между «социал-демократами», или ревизионистами (партийное руководство и большинство членов парламентской фракции), и «левыми» (партийные активисты — так называемая «массовая партия»). И те и другие выступали за снижение социального неравенства, парламентские методы борьбы, «государство благосостояния», полную занятость. Однако для одних послевоенный капитализм был приемлем с условием его дальнейшего реформирования, усиления косвенного контроля над рыночными отношениями, реализацией равенства возможностей. Для других цель состояла не просто в реформировании капитализма, а в его трансформации в социализм, национализации большей части экономики, крупномасштабном перераспределении доходов. Дальнейшим развитием этих идей стала работа экономиста Стюарта Холланда «Социалистический вызов», вышедшая в 1975 г. В ней говорилось, что государству необходимо захватывать командные высоты в экономике в условиях формирования огромных национальных и транснациональных корпораций.

В 1955 г. на пост лидера ЛПВ пришел Хью Гейтскелл. Он предпринял неудавшуюся попытку остановить усиление левых тенденций в партии. На партийной конференции 1957 г. Гейтскелл добился принятия резолюции, согласно которой государственная собственность больше не являлась главной целью ЛПВ. Однако попытка отменить «4 пункт» партийного устава провалилась. В 1963 г. лидером партии стал Г. Вильсон. Под его руководством был разработан документ «Лейбористское движение и научная революция», согласно которому дальнейшее развитие Британии по пути к социализму должно было основываться на достижениях научно-технической революции. В 1965 г. был принят закон о «Пятилетнем национальном экономическом плане», в котором правительство предусматривало добиться значительного роста производства. С профсоюзами была достигнута договоренность о «политике доходов», ограничивающая рост зарплаты рабочих, но сулящая профсоюзам усиление их влияния. Однако именно в те годы послевоенная модель социально-экономического развития Великобритании стала давать сбои. Нарастали противоречия между правительством и тред-юнионами.

В рядах консерваторов следующая попытка пересмотреть модель «государства благосостояния» была предпринята в начале 1970-х гг. консервативным правительством Э. Хита. Еще до прихода к власти им и его ближайшим окружением была разработана программа реформ по снижению влияния профсоюзов на общество, усилению монетарного контроля и сокращению государственных расходов. Она получила название «тихой революции». Придя к власти, правительство приступило к действиям. В 1972 г. был принят Акт об отношениях в промышленности в русле указанных планов. Однако тогда попытка добиться постепенного восстановления принципа невидимой руки рыночных сил и более жесткой социальной политики, уводящей страну от европейской социальной модели и сближающей ее с американской, не удалась. Тори столкнулись как с ожесточенным сопротивлением профсоюзов, так и с первым мировым энергетическим кризисом. Но главное — тогда еще общество в целом не было готово к либеральным экспериментам с «государством благосостояния» и на обоих парламентских выборах 1974 г. указало консерваторам на дверь.

* * *

Но время консерваторов-свободнорыночников все же настало — в 1979 г. к власти пришло правительство Маргарет Тэтчер. Наступила эпоха тэтчеризма, одной из характерных черт которой стало возрождение принципов классического либерализма XIX в., в том числе в социальной сфере. Именно в 80-е и 90-е годы появился смысл в выражении «англосаксонская модель развития», потому что тогда впервые в послевоенное время социально-экономическое развитие Великобритании стало все больше напоминать модель США. Однако в целом, оглядываясь на ту эпоху, можно с уверенностью сказать, что этот дрейф от Европы к Америке в сфере социальной политики был осуществлен лишь частично, и в конце концов Британия в этом смысле «застряла» где-то посередине Атлантики между двумя континентами.

В 1970—1980-е гг. XX в. обострились проблемы, с которыми британское общество столкнулось при переходе от индустриального к постиндустриальному типу развития. Популярность завоевали идеи раскрепощения человеческой личности, освобождения институтов гражданского общества от государственного контроля, расширения сферы деятельности свободно-рыночных сил. Правые политические силы выступили с лозунгом возрождения «либеральной Англии», принципов добровольности, индивидуальной свободы, самопомощи. Они требовали свести функции государства к минимуму, создать условия

для «спонтанного развития общества». Были выработаны концепции развития свободного рынка и пересмотра функций государства.

Британские «новые правые» совершили идейный переворот, придав традиционной трактовке консерватизма неолиберальную интерпретацию. Феномен подъема неолиберальной волны стал частью более широких явлений, проявившихся не только в политике, но и в гражданском обществе. Тэтчеризм, открыв в 1979 г. новый этап в общественно-политической жизни страны, почти на два десятилетия монополизировал политический Олимп. Поражение консерваторов на всеобщих выборах 1997 г. подвело под его историю черту.

Общей проблемой ведущих политических сил страны стало отношение к развивавшимся в британском обществе кризисным явлениям. Кейнсианство все отчетливее обнаруживало свои слабости. Интенсификация идейных дискуссий вылилась в оживление интереса к либеральной модели общественного развития. Возник феномен британского неоконсерватизма, зарождение которого пришлось на 1970-е гг. Наиболее ярким его воплощением стал тэтчеризм, прошедший несколько этапов развития. В следующие два десятилетия он стал одним из самых успешных послевоенных европейских политических проектов. Разработка новых концепций проходила на фоне переработки наследия консервативной и либеральной мысли.

Движение британских «новых правых» было многосторонним и разноплановым явлением. Жесткой организационной взаимосвязи между его отдельными компонентами не существовало. Но имелся ряд принципов, указывавший на их общую природу — неприятие кейнсианства, послевоенного политического консенсуса и культурных изменений, произошедших в западном обществе в 1960—1970 гг., стремление укрепить институт частной собственности и реформировать «государство благосостояния», упрочить прерогативы государственной власти за счет автономии профессиональных организаций и местных органов власти.

Приход неоконсерваторов к власти в 1979 г. явился результатом длительного процесса становления этого политического течения. Британский неоконсерватизм как составная часть международного феномена «новых правых» попал в ритм колебаний общественных настроений, его адепты умело воспользовались ситуацией для завоевания политической власти.

В 1979—1997 гг. тэтчеризм прошел этапы консолидации, стабилизации, расцвета и упадка. Он продемонстрировал способность брать под контроль инфляционные процессы, решать вопросы технологического развития, придать экономике динамичные импульсы. В то же

время тэтчеризм оказался бессилем перед лицом проблемы безработицы и цикличности рыночной модели производства. Он привел не только к расширению демократии собственников, но и к углублению социального неравенства. Снижение роли Великобритании в системе мирохозяйственных связей по сравнению с ее главными конкурентами было заторможено, но не остановлено.

В 1979 г. пришедшая к власти Консервативная партия идеологически была заряжена на борьбу с инфляцией, однако к 1997 г. злободневность приобрели вопросы иного порядка: социального неравенства, ущемления прав наемных рабочих и неблагополучных групп населения. Неоконсервативные подходы в вопросах социально-экономической модернизации продемонстрировали эффективность своих подходов, однако и они к середине 1990-х гг. оказались устаревшими. В целом утверждения «новых правых» о превосходстве рыночной парадигмы над коллективистской так и остались в эмпирической плоскости знаний, не достигнув уровня концептуального анализа. Неудачей закончились попытки крупномасштабного дирижизма в экономике, однако подобная судьба ожидала другую крайность — отрицание роли государства в регулировании рыночных процессов.

1990 г. не стал рубежом в истории 18-летнего пребывания Консервативной партии у власти. Произошла смена ее лидера, но политика принципиально не изменилась. Однако закрепился миф о радикальности «железной леди» по сравнению со «слабым» и «нерешительным» Джоном Мейджором. В историографии появились оценки периода правления Мейджора как посттэтчеризма, возвращения консерваторов на позиции классического центризма⁸⁴.

Действительно, после 1990 г. консерваторы шире использовали социальное маневрирование, смягчили рыночную риторику. В Консервативной партии произошла перегруппировка сил в пользу «мягких рыночников» («социальных тори»). Но, по сути, период правления Дж. Мейджора открыл период «зрелого тэтчеризма». Именно в 1990-е гг. были приватизированы угольная промышленность и железные дороги, в систему образования и здравоохранения внедрены рыночные элементы, ужесточились условия выплаты пособий по безработице, были заявлены намерения приватизировать почтовую службу и систему пенсионного страхования, достигнуты успехи в области борьбы с безработицей, инфляцией и др. Последствия победы консерваторов на всеобщих выборах в 1992 г. были не менее значительными, чем результаты трех предшествующих. После них произошли существенные изменения в механизме функционирования рынка рабочей силы в Великобритании.

К середине 90-х годов обозначились пределы расширения свободнорыночной модели. Период тэтчеризма завершился. Оформлялись очертания консервативно-лейбористского консенсуса нового качества. Лейбористы примирились с большей частью неоконсервативных реформ в области приватизации и рынка труда, равнозначностью и взаимодополняемостью ценностей индивидуализма и коллективизма, а консерваторы отказались от однозначно негативного отношения к социальным функциям государства, которое было характерной чертой тэтчеризма. Экономический либерализм занял соответствующее его реальному весу место в идейной системе координат политических сил страны.

После перехода поста лидера консерваторов к Уильяму Хейгу идейный поиск в партии оживился и вышел за рамки европейской тематики. Как когда-то «новые лейбористы» перенимали свежие идеи у «новых демократов» Билла Клинтона, теперь тори искали идейное вдохновение за океаном. Например, концепция «заботливого консерватизма»⁸⁵ имела широкое хождение среди советников Джорджа Буша-младшего. Однако протекал этот процесс крайне болезненно. Консерваторы были деморализованы разгромом 1997 г., а противостояние евроскептиков и евроэнтузиастов тормозило развитие внутрипартийной дискуссии по другим направлениям. Несколько лет после выборов сказывались инерция мышления и влияние устоявшихся в годы тэтчеризма идеологических схем. Так, тори продолжали ратовать за политику снижения налогов, но одновременно под давлением электоральной необходимости стали делать обещания, подразумевающие увеличение государственных расходов. В результате лейбористы не раз ловили их на этом несоответствии. Трудность состояла и в том, что лейбористы перехватили многие лозунги и идейные позиции, которые до этого были свойственны идеологии консерватизма, как традиционного (например, жесткая политика в области охраны порядка и пенициарной системы), так и с приставкой «нео-» (сбалансированный бюджет, гибкий рынок труда, низкая инфляция). В этой ситуации тори требовалось не просто сменить акценты и поменять местами слагаемые в своем идеологическом уравнении, но найти действительно неординарные решения.

Теперь многие тори стали сторонниками «сострадательного консерватизма» с коммунитарным оттенком. Суть этой концепции в том, что гражданское общество должно обладать сильными и жизнеспособными институтами, с помощью которых оно может противостоять экспансии со стороны государства, и поэтому социальная политика должна быть направлена на укрепление общественных институтов, а не на их разрушение. С этой точки зрения элементы социального ав-

торитаризма уместны (запрет однополых браков, ограничение прав сексуальных меньшинств, ужесточение контроля над практикой абортов, укрепление института семьи).

* * *

Важным фактором, формировавшим в 1990-е гг. потенциал модернизаторов в ЛПВ, стала победа в 1992 г. на президентских выборах в США кандидата от Демократической партии Билла Клинтона. Последний сделал ставку на привлечение на свою сторону среднего класса и бизнеса. То же самое стало главной целью «новых лейбористов». Тони Блэр твердо верил, что для возвращения к власти лейбористы должны представлять интересы не только малоимущих и рабочих слоев населения, но и его большинство. Чтобы добиться этого, Блэр занимал идеи не только за океаном у «новых демократов», но в первую очередь у своих основных соперников — консерваторов. Последние не первое десятилетие козыряли лозунгом — партия «одной нации», претендуя на поддержку всех социальных групп. Однако после длительного периода тэтчеризма, который не столько сплотил, сколько расколол нацию, «новые лейбористы» перехватили этот лозунг.

В оставшиеся до новых парламентских выборов годы Тони Блэр в своих выступлениях развил и другую тему — прав и обязанностей. Она была тесно связана с идеями христианского и этического социализма, которыми он увлекся в годы учебы в Оксфорде. Социальный морализм Блэра во многом перекликался с движением коммунитаризма в США, предтечей которого была целая плеяда британских мыслителей начала XX в. Обращение к образу сообщества, вне рамок которого индивидуальный потенциал не раскрывается полностью, стало одним из излюбленных приемов лейбориста номер один. Если визитной карточкой Маргарет Тэтчер стала фраза «Нет такой вещи, как общество; есть лишь индивиды — мужчины и женщины, а также семьи», то Блэр не только всячески поддерживал институт семьи, но считал его строительным материалом для большего.

Развить темы социального морализма помогло Блэру и то, что Джон Смит (лидер ЛПВ в 1992–1994 гг.) был видным представителем христианского социализма в Великобритании и не раз критиковал с философских позиций культуру индивидуализма «новых правых». Но для Блэра в значительно большей степени, чем для Смита, из учения об этическом социализме следовало, что суть справедливого общественного устройства заключается не столько в материальном и духовном благополучии человека труда, сколько в высокой морали,

поддерживающей человеческие взаимоотношения всех британцев без исключения.

Тони Блэр не раз выражал сожаление по поводу разрыва между традициями прогрессивного либерализма и лейборизма, случившегося в период между двумя мировыми войнами, и рассматривал серию шагов «новых лейбористов» в начальный период пребывания у власти, особенно те из них, которые были направлены на политическую децентрализацию и конституционное переустройство, как залог возрождения союза двух идеологий для социального реформирования общества⁸⁶. В своей речи на ежегодной конференции ЛПВ в 1997 г. он заявил, что раскол радикалов почти столетие назад привел к доминированию консерваторов в XX в. Рой Дженкинс, оказавший заметное влияние на формирование взглядов Блэра, еще в середине 1980-х гг. выдвинул тезис о том, что идеологические различия между социальным либерализмом и социал-демократией — самые незначительные⁸⁷. Позже о прогрессивной традиции, сложившейся в Великобритании в результате сближения либерализма и социализма, о том, что распад этого союза в межвоенный период привел к доминированию консерваторов, писал Дэвид Маркуэнд⁸⁸.

Связь лейборизма с либерализмом основывалась на тезисе о том, что «цель социализма — раскрепощение индивида». Уже в годы руководства ЛПВ Нилом Кинноком такие идеологи партии, как Брайан Гулд и Рой Хаттерсли, начали трактовать ценность «свободы» не как «уничтожение классового господства», а как «свободу индивида»⁸⁹. Идея о том, что британский левоцентризм ориентирован на защиту интересов индивида, получила окончательное обоснование в работах теоретиков «нового лейборизма» Тони Райта, Энтони Гиденса и др.⁹⁰. Кроме того, путь для проникновения идей из либерального багажа в формирующуюся доктрину был открыт после изменения Устава ЛПВ в 1995 г., когда была разорвана связь между социализмом и национализацией и окончательно списанию подверглась версия британского лейборизма Эньюрина Бивена и Энтони Кросленда.

С 1980-х годов в Великобритании не раз писали, перефразируя название книги Джорджа Денджерфилда, о «странном возрождении либеральной Англии»⁹¹. Один из политических обозревателей писал: «Либерализм — примечательная амальгама секуляризма, нонконформизма, радикализма, интернационализма, возвышенности духа... комбинация, которую теперь мы именуем “блэризмом”, стала идеологической доминантой 1990-х годов»⁹². Действительно, значение либерального наследия в развитии политического дискурса в Соединенном Королевстве велико, но абсолютизировать его не стоит.

Помимо положений об «общественном домене» и «левом либерализме» идеология «третьего пути» опиралась на большой массив коммуитарных идей, в частности на концепцию «экономики соучастия», или стэйкхолдерства⁹³. Как и «третий путь», она была импортирована в Великобританию из-за рубежа и основана главным образом на опыте Германии и Японии. «Экономика соучастия» противопоставлялась «экономике акционерного капитала», которая была стержнем англосаксонской модели развития. В первом случае упор делался на принципы заинтересованности максимально широкого круга субъектов экономической деятельности в конечном продукте труда, долгосрочности отношений в производственной и финансовой сферах, этики доверия. Во втором — на доминировании интересов лишь одной группы — акционеров, на свободе рук менеджмента, максимизации прибыли и жестких отношениях найма-увольнения на рынке труда. В экономической науке концепция «экономики акционеров» играла роль, схожую со значением концепции «общественного выбора» для политологии. Она была основана на аналогичной методологии изучения действий человека с утилитарных позиций.

В Великобритании доктрина «соучастия» (изначально концепция сугубо экономическая) со временем стала обозначать сумму преимуществ европейской континентальной социоэкономической модели, а «экономика акционерного капитала» — недостатки неолиберальной модели. «Соучастие» стыковалось с понятиями «включенности» и «исключенности», характерных для «третьего пути». «Соучастие» имело и немало противников. В экономических кругах известными критиками стэйкхолдерства были Патрик Минфорд⁹⁴, Самуэль Бриттан, Тим Конгдон, в политических — Дэвид Уиллетс, бывший член правительства Джона Мейджора. Они рассматривали «соучастие» как скрытую форму чужеродной коллективистской парадигмы, неприемлемой для индивидуалистической культуры Британии, и считали, что «экономика соучастия» выработали свой ресурс и вступили в эпоху кризисов.

В рамках «третьего пути» «соучастие» имело как своих апологетов, так и умеренных сторонников. Среди первых наибольшей известностью пользовался Уилл Хаттон, разработавший внушительную критику «джентльменского капитализма», в котором финансовые интересы попирают интересы реальной экономики, и призвавший к более смелому заимствованию континентально-европейских традиций социального рынка⁹⁵. Во второй группе выделялись политический комментатор Джон Плендер и экономист Джон Кей⁹⁶. Однако и те, и другие отрицательно оценивали чрезмерную индивидуализацию британского общества. «Британская форма капитализма, — писал Плен-

дер, — ...построена на представлении об атомизированном обществе. Менеджер, работник, потребитель, поставщик и акционер рассматриваются изолированно друг от друга...»⁹⁷. И те, и другие выступали за то, что судить о результатах деятельности рынка необходимо в строгой увязке с социальным контекстом, что право собственности не абсолютно, а собственник обладает не только правами, но и несет обязательства перед обществом.

Характерно, что, как и в случае с аргументацией в пользу «общественного домена», приверженцы «соучастия» в Британии не выступали за возврат к системе государственного патернализма и экономического интервенционизма, а призывали к перестройке посреднических структур и институтов, включая компании и профсоюзы, механизмы трипартизма, двустороннего взаимодействия. «Соучастие» представало как один из аспектов поиска «третьего пути» между интересами коллектива в форме государственной власти, общества, группы населения и индивида.

По мнению сторонников «соучастия», сильная сторона «экономики акционеров» — практика поглощения и перекупки компаний — оказалась в то же время ее слабостью. С одной стороны, создавались условия для поддержания строгой финансовой дисциплины и увеличения отдачи от единицы вложенного капитала, с другой — в большинстве случаев акционеры «компаний-захватчика» оказывались в проигрыше, а объединение бизнеса приносило малозначительную прибыль. Кроме того, поглощения обнаружили свою неразборчивость, так как часто «жертвами» становились нормально функционирующие компании, а «захватчик» необоснованно переплачивал за сделку. После завершения поглощения для оправдания понесенных расходов и для удовлетворения ожиданий рынка управляющие спешили получить прибыль, в том числе за счет сокращения вложений в человеческий и физический капитал. Тем самым поощрялось не долгосрочное, а краткосрочное планирование.

Со временем представление об акционерах как о наиболее рискующей в бизнесе и, следовательно, заслуживающей главной награды группе «соучастников», перестало отражать реальное положение дел. Банкротство крупных компаний, акции которых составляют большую часть фондового рынка, были исключением из правила. В действительности риск оказался переложен на плечи наемных работников, которые, несмотря на значительно возросшие усилия по защите своего положения на рынке труда, оказывались первыми жертвами экономических неурядиц. В условиях краткосрочного экономического планирования даже по сравнению с акционерами главный выигрыш доставался высшему слою управленцев⁹⁸.

Если в 1970-е гг. с многочисленными трудностями столкнулся государственный сектор экономики, то в 1990-е гг. подорванной оказалась репутация политики приватизации и акционирования. Хотя в 1979—1991 гг. количество акционеров в Великобритании увеличилось с 3 до 11 млн человек, но для большинства из них владение акциями оставалось вторичным источником дохода. За 1990-е гг. количество акционеров в стране не увеличилось, а снизилось; капиталы переводились в более прибыльные формы инвестирования. Кроме того, частные держатели мелких и средних пакетов акций обнаружили, что их голос в управлении компаниями мало что значит.

Справедливо то, что в 1980—1990 гг. показатели конкурентоспособности, инвестиционной привлекательности и экономического роста у Великобритании были лучше, чем у континентальной Европы в целом и у Японии. Однако сторонники «соучастия» задавали вопрос: была ли оправдана заплаченная за это цена — углубление социального неравенства, усиление неопределенности на рынке труда, снижение качества жизни под прессом «культуры трудоголиков»? Опасения по поводу девальвации «социального капитала» находили множество подтверждений, включая показатель ВВП на душу населения, по которому Великобритания так и не нагнала своих основных европейских конкурентов.

В Великобритании пристальное внимание уделялось опыту Германии, Японии, Скандинавских стран, где «соучастие» внедрялось на уровне рабочего места, посредством вовлечения работников в процесс управления производством и участия в прибылях, а также с помощью балансирования между интересами всех сторон, занятых в производстве и потреблении конкретного продукта или услуги. Однако и здесь в 1980—1990 гг. в условиях либерализации и глобализации финансовых рынков появились структурные перекосы. Искусственно заниженная стоимость капитала и низкая мобильность на рынке труда — факторы, которые раньше обеспечивали конкурентное преимущество, превратились в тормоз экономического развития⁹⁹.

Умеренные сторонники «соучастия» утверждали, что выход из создавшегося положения — не в дальнейшем закреплении в Британии англосаксонской модели и не в буквальном копировании зарубежного опыта стэйкхолдерства, а в развитии его модернизированных форм, тем более что принципы, на которых оно основано — культура доверия, лояльности, партнерства, трипартизм, элементы промышленной демократии, — неизменны. Именно они являются источником воспроизводства «социального, человеческого капитала», который в отличие от «капитала физического» составляет приоритетную черту

«экономики знаний», столь популярной на первых порах среди «новых лейбористов». Среди предложений по внедрению или реабилитации принципов «соучастия» значились развитие смешанного типа пенсионного обеспечения, которое приняло в Британии форму «стэйкхолдерской пенсии», развитие механизмов участия работников в прибылях, наделение их акций льготным статусом, реформирование корпоративного менеджмента, активная государственная политика в области повышения квалификации рабочей силы и др.¹⁰⁰.

Коммунитаризм и концепция «соучастия», несмотря на надежды середины 1990-х гг., не получили под сенью «третьего пути» последовательного развития, использовались «новыми лейбористами» фрагментарно, от случая к случаю. Феномен «третьего пути» не сформировался к 1997 г. в качестве самостоятельной политической идеологии, хотя концепции демократического социализма, этатистской социал-демократии, смешанной экономики и социального рынка уже были признаны устаревшими. Подходы, примененные «новыми лейбористами» под лозунгами «третьего пути», способствовали устранению или смягчению недостатков тэтчеризма, однако не привели в первые годы нахождения ЛПВ у власти к появлению очертаний новой социально-экономической модели развития.

* * *

Политика лейбористов представляла собой причудливую смесь прагматизма в одних вопросах, особенно в отношении преемственности с социально-экономической политикой предшествующих консервативных правительств, и идейной новизны в других, проявившейся в нежелании подстраиваться под требования тех или иных слоев населения. С одной стороны, стремление лейбористов сохранить чрезвычайно широкую избирательную коалицию, собранную ими вокруг себя к 1997 г., — задача, судя по результатам всеобщих выборов 2001 г. и 2005 г., ими выполненная успешно, предопределило крайнюю осторожность в их действиях, нежелание идти на реформы или осуществлять их такими темпами, которые могли бы отпугнуть от них часть электората, главным образом, верхние слои среднего класса и представителей крупного бизнеса. За исключением пакета конституционных реформ, значение которых, бесспорно, велико, лейбористы не предприняли далеко идущих действий, которые стоили бы им части популярности слева или справа, но которыми они заработали бы репутацию реформаторов.

Так, концепция «совладения» на практике получила лишь символическую поддержку правительства, и корпоративная культура, сло-

жившаяся в Британии в 1980–1990 гг. при консерваторах, осталась практически неизменной. Лейбористы, как и консерваторы до них, продолжали выступать за максимально либерализованный рынок труда, трансформацию континентального социального рынка на основе принципов англосаксонской модели развития. Лейбористы не произвели ощутимую переналадку механизма перераспределения национального богатства, как можно было ожидать от левоцентристского правительства с небывалым большинством в палате общин. Не решились они и на обратное — на широкое внедрение рыночных принципов в функционирование «государства благосостояния».

Тактические и стратегические просчеты в политике «новых лейбористов» привели к тому, что многие из тех, кто первоначально с энтузиазмом их поддерживал и внес весомый вклад в идейное обеспечение их возвращения к власти, затем испытали разочарование и отвернулись от них.

Так, в 2004 г. с критической работой «Упадок общественного», направленной против искажения «новыми лейбористами» сути «третьего пути», выступил Дэвид Маркуэнд, который в 1960–1980 гг. был одним из идеологов правого крыла Лейбористской партии¹⁰¹. Особое внимание он уделяет развитию темы «общественного домена», который считает пристанищем ценностей гражданства, справедливости и общественного служения. История с избранием Кена Ливингстона мэром Лондона заставляет автора полагать, что «новые лейбористы» действовали наперекор принципам общественного домена, т.е. в данном случае волеизъявления граждан, и, кроме того, продемонстрировали конъюнктурное отношение к принципам деволуции. Маркуэнд не ставит знак равенства между понятиями общественный и государственный домен, указывает на то, что часто интересы общества и рынка пересекаются. Однако общественный домен зиждется не на отношении собственности, а на этике, морали, когда людьми движет желание общественного служения, основанного на принципе доверия, а не меркантильного расчета. Государство в 1980–1990 гг. при консерваторах стало противником общественного домена, и хотя конституционные реформы, начатые «новыми лейбористами», способствовали его частичному укреплению, но не остановили его эрозии.

Неолиберальная политическая экономика стала частью менталитета политической элиты, и «новые лейбористы», считает Маркуэнд, вслед за тори продолжили маркетизацию общества, еще больше сужая границы общественного домена. «Когда лейбористы называют себя “новыми”, — пишет он, — то отказываются от заветного желания “старой” социал-демократии взять под контроль или изменить капи-

тализм»¹⁰². Судя по их действиям, новый глобальный экономический порядок предстает железной клеткой, неизбежно сковывающей действия правительства и общества, и не оставляет альтернативы гипериндивидуалистической версии англо-американского капитализма. Изменились нюансы, сдвинулись приоритеты, но неолиберальная революция продолжилась.

Большое разочарование Маркуэнд испытывает в отношении Тони Блэра, который, по его мнению, пренебрежительно относится к своей собственной партии. Она ценна для него лишь как инструмент реализации личного «внеисторического, ничем не связанного секулярного экуменизма». Для своей «паствы» Блэр разбил «большой шатер», который вмещает всех добропорядочных людей, за исключением твердолобых оппонентов «перманентного ревизионизма». «Как все популисты, — пишет Маркуэнд, — Блэр создал для себя образ воображаемого народа, к которому он обращается и от имени которого он выступает. Ему кажется, что если реальные люди спорят с ним и с его воображаемыми сторонниками, значит, они не знают правды. Однако со временем он, приложив дополнительные усилия, убедит их в чистоте своих помыслов, и они встанут на путь истинный»¹⁰³.

На критические позиции в отношении практической формы реализации «третьего пути» переходили и те, кто еще недавно защищал «новых лейбористов» от нападков критиков. Красноречивым явился отход от их безусловной поддержки Энтони Гидденса, одного из главных архитекторов «официальной» версии этой концепции. В 2003 г. в коллективной монографии «Прогрессивный манифест» он выступил за переосмысление политики правительства за истекшие шесть лет¹⁰⁴.

В этой работе Гидденс повторил ряд своих постулатов, например, что идеи «третьего пути» зародились в конце 80-х — начале 90-х годов, что «третий путь» не был программой конкретных действий «новых демократов» в США или «новых лейбористов» в Британии и не обозначал особенности англосаксонского подхода к политическому анализу и политической практике. В реальности он олицетворял усилия социал-демократических партий по всему миру пересмотреть свои программные положения после падения социалистической системы. С этой точки зрения Гидденс определяет «третий путь» как прогрессивизм, который укладывается в традиции социал-демократического ревизионизма, уходящего корнями в учения Эдуарда Бернштейна и Карла Каутского. «Третий путь» не является «средним путем», это не попытка найти золотую середину между «старыми левыми» и рыночным фундаментализмом. Он преодолевает оба эти явления, представляя собой левоцентристский проект по модернизации социал-демократии. Задача «третье-

го пути» заключалась в решении двух ключевых проблем: возвращение после долгого перерыва социал-демократических партий к власти и поиск выхода из кризиса, в котором оказалась социально-экономическая модель развития, основанная на идеях кейнсианства.

«Третий путь» развивался главным образом в форме критики неолиберализма, которая оказалась очень эффективной. В то же время, считает Гидденс, был сделан слишком большой акцент на том, против чего выступают сторонники “третьего пути”, чем на том, за что они ратуют. «Социал-демократам необходим более существенный идеологический прорыв, — пишет он. — Я предлагаю идею неопрогрессивизма... Неопрогрессивисты должны разработать социал-демократическую повестку дня, которая по амбициозности и охвату не уступала бы программе неоконсерваторов в США и других странах»¹⁰⁵.

Гидденс признал и то, что в «третьем пути» недостаточное внимание уделялось общественным интересам, и призвал удвоить усилия по их защите. Он также подхватил тезис об общественном домене. Здоровая экономика, по его мнению, нуждается в надежно функционирующих рынках, однако она также нуждается в развитом общественном домене, в котором государство сохраняет значительную роль. Гидденс предложил свой собственный термин — «общественнизация». «Под общественнизацией, — поясняет он, — я понимаю отстаивание крайней важности общественной сферы для полноценной жизни общества, где граждане одновременно с возможностью достигать своих целей чувствуют себя защищенными и в безопасности. “Третий путь” в своем изначальном варианте способствовал осуществлению первого условия, однако мало преуспел в реализации второго»¹⁰⁶.

В «Прогрессивном манифесте» также предложено обогатить «третий путь» концепциями «встроенного рынка» и «государства-гаранта». В каком смысле рынок должен быть «встроен»? Он должен быть встроен в культурную, правовую матрицу конкретного общества, функционировать на основе механизмов доверия. С точки зрения «встроенного рынка» нет необходимости руководствоваться идеей минимального государства. Не существует ни одной индустриально развитой страны, где доля государственных расходов в ВВП заметно снизилась бы в последние десятилетия. В развитых странах присутствие правительства и государства ощущается повсеместно. Действительно, рынки функционируют успешно только в условиях конкуренции, однако справедливо и то, что естественные монополии объективно ограничивают их деятельность. Нет оснований полагать, что частные компании имманентно превосходят государственные, особенно в условиях монополии. В сфере здравоохранения и образования услуги могут предо-

ставляться на рыночных принципах, однако существуют убедительные доводы, связанные с понятиями социальной солидарности, справедливости и общественного благополучия, в пользу того, что такая деятельность должна быть сведена к минимуму.

Гидденс не только солидаризируется с этими тезисами, но заметно меняет свою позицию по вопросу приватизации, признавая, что в теории и на практике приватизации было «слишком много». Например, в Соединенном Королевстве и в Нидерландах приватизация естественной монополии — железных дорог — повлекла многочисленные проблемы. В результате в обеих странах железные дороги, хотя и не подверглись ренационализации, были переданы некоммерческим организациям. «Согласно традиционному социал-демократическому подходу, — пишет Гидденс, — государство вмешивается в функционирование рынка в случае его недееспособности. Однако государственное вмешательство часто необходимо и для того, чтобы повысить эффективность работы рынка...»¹⁰⁷.

Гидденс также останавливается на проблематике «экономики соучастия», к которой до недавнего времени относился скептически. Он отмечает, что происходит глубинный сдвиг в том, как люди воспринимают бизнес и его легитимность, в результате чего модель капитализма акционеров теряет свою привлекательность. Происходящее он сравнивает с изменением общественных настроений в 1970-е гг. Над бизнесом сгустились тучи не только из-за корпоративных скандалов и проблем в мировой экономике, но и потому, что мотивация его действий оказалась под вопросом. Гидденс призывает к более последовательному внедрению механизмов «соучастия», которое в версии «новых лейбористов» оказалось неадекватным современным вызовам. Реализация принципов «соучастия» оказалась в сильной зависимости от желания корпораций собственноручно определять круг «соучастников» и границы ответственности между ними.

Для исправления положения неопрогрессивистам предлагается взять на вооружение идею «гражданской экономики», предложенной экономистом Стефеном Дэйвисом¹⁰⁸. Гражданская экономика — это аналог гражданского общества и в определенном смысле его продолжение. Необходимо выстроить гражданскую экономику таким образом, чтобы бизнес вернул себе легитимность в глазах широких масс населения и расширил границы своей социальной ответственности. Гражданская экономика — сеть агентств и институтов, занимающихся мониторингом деловой активности. Гидденс, как в середине 1990-х гг. Уилл Хаттон, резко высказывается в адрес культуры британского корпоративного бизнеса. «Фикцией является утверждение, — пишет

он, — что огромные зарплаты топ-менеджеров частных компаний устанавливаются рыночными силами ...интересы этих бизнесменов надежно защищены... весь риск они перекладывают на плечи наемных работников»¹⁰⁹. Однако он находит определенное основание для оптимизма. Так, правительство лейбористов ввело правила, согласно которым акционеры получили право ежегодно голосовать по вопросу о зарплате управляющих.

Гидденс считает, что «государство-гарант» больше подходит для социал-демократов, чем «вспомогательное государство». Последняя концепция была шагом вперед по сравнению с традиционными представлениями об этатистском государстве. Центральная идея «вспомогательного государства» — в замене патернализма на обеспечении граждан ресурсами, необходимыми для полноценной жизни. Однако по своей сути эта идея была не более чем ответной реакцией на неолиберальные подходы: государству предлагалось выйти за рамки «минимального государства» и не более того. Что касается граждан, то они, получив доступ к ресурсам, отправлялись в свободное плавание. Государство снимало с себя ответственность с того момента, когда граждане получали стартовые возможности для реализации своих планов.

Отличие концепции «государства-гаранта» в том, что государству вменяется в обязанность заботиться о гражданах и защищать их, причем эта обязанность приобретает форму гарантии. «Государство-гарант» берет на себя ответственность не только за предоставление возможностей, но и за последствия этого, за координацию механизмов предоставления услуг и имеет к организации их обеспечения прямое отношение. Оно не только обеспечивает граждан ресурсами — доступом к сфере образования, здравоохранения, социального обслуживания, но также гарантирует определенные стандарты предоставления этих услуг. В то же время регулирование в данном случае означает не прямой контроль, а установление стандартов поведения и стимулов, соответствующих общественным потребностям.

* * *

Деятельность лейбористского правительства в социально-экономической сфере также никак не укладывалась в представление о традиционной британской социал-демократии. Тони Блэр твердо считал, что его партия должна раз и навсегда перестать ассоциироваться с крупномасштабным экономическим регулированием со стороны государства. В этом его полностью поддержал министр финансов, а за-

тем и премьер-министр Гордон Браун. Правительство не вернуло в государственную собственность ни одну из компаний, не говоря уже о целых отраслях британской промышленности, попавших под нож приватизации при тэтчеристах. Оно даже не решилось провести ренационализацию в такой неблагоприятной сфере, как железнодорожный транспорт, хотя общественное мнение симпатизировало этой идее. Более того, были приватизированы часть авиадиспетчерской службы и лондонское метро, и только перспектива провала правительственного законопроекта остановила «новых лейбористов» от проталкивания проекта акционирования Королевской почты.

Лейбористы лишь смягчили антипрофсоюзное законодательство, принятое в 1980-е гг., понизили ставки прямых налогов. Демонтировав ряд рыночных механизмов, которые пытались применить консерваторы (например, так называемая ваучеризация), они создали другие, с помощью которых в сферах образования, здравоохранения и даже в тюремно-исправительной системе внедряются принципы рынка. Предоставив Банку Англии операционную независимость, т.е. самостоятельность в выборе процентных ставок, лейбористы подчеркнули свою приверженность политике низкой инфляции и макроэкономической стабильности.

Есть доля правды в том, что Тони Блэр и Гордон Браун предложили стране «тэтчеризм с человеческим лицом». Но все же «новый лейборизм» — это скорее пост-, нежели неотэтчеризм. До этого единственным премьером-лейбористом, заставившим тори сместиться влево, был Клемент Эттли (на волне социального оптимизма и веры в мобилизационные способности государства, царивших в обществе после окончания Второй мировой войны, его правительство возвело здание «государства благосостояния»). Но послевоенный межпартийный консенсус оказался непригоден к постиндустриальной эпохе и был похоронен в годы тэтчеризма. Тогда лейбористам не оставалось ничего иного, как поправить. Когда же страна вновь переключила внимание на вопросы социальной справедливости, приспособляться к новым веяниям времени пришлось уже консерваторам.

К 2007 г. государственные расходы поднялись за пять лет с 37 до 43% ВВП. К достижениям «новых лейбористов» в социально-экономической сфере относятся: введение минимальной оплаты труда и ее постоянный рост, активная государственная политика в области занятости, увеличение помощи малоимущим и неполным семьям, грандиозный проект по искоренению детской бедности, вложение больших дополнительных средств в образование и здравоохранение. Несмотря на то, что показатели социального неравенства в стране за последние

десять лет выросли, число бедных снизилось. Налоговая нагрузка перераспределялась в пользу менее обеспеченных, хотя она и остается ниже, чем во Франции, Германии, Италии и Скандинавских странах. Придя к власти, лейбористы оставили в частных руках денационализированные консерваторами предприятия, но ввели налог на сверхприбыль. Тем самым они убили двух зайцев: не только собрали несколько дополнительных миллиардов фунтов стерлингов, которые вложили в социальные программы, но и повысили легитимность несправедливой, по мнению многих, приватизации, проведенной при Маргарет Тэтчер и Джоне Мейджоре.

«Третий путь» — стремление сочетать часть оправдавшего себя наследия британских «новых правых» с социал-демократическими традициями, экономическую эффективность с социальной справедливостью, свободу индивида со здоровым коллективизмом, социальный рынок континентальной Европы с англосаксонским капитализмом — стал визитной карточкой Тони Блэра. Со временем карточка пожелтела, но в архив славать ее рано. Конечно, чуда не произошло, и Великобритания не превратилась в страну с по-калифорнийски успешной экономикой и по-скандинавски щедрым социальным обслуживанием. Однако шаг вперед сделан. В Лондоне «третий путь» упоминают все реже, но не потому, что он не оправдал себя, — просто пул изначальных идей («экономика знаний», «вспомогательное государство», «государство социальных инвестиций» и проч.) все время обновляется, старые концепции заменяются новыми. «Третьему пути» предшествовали идеи «общества соучастников» и коммунитаризма, а теперь ему на смену могут прийти теории «встроенного рынка» и «государства-гаранта». Социальная составляющая британской модели развития продолжает находиться в постоянном поиске, стремясь вобрать в себя все лучшее, что предлагают европейская модель социального рынка и более жесткие американские механизмы регулирования социальных процессов.

С 1998 г. расходы британского государства на общественные нужды выросли на 10% и к 2010 г. составили 48% ВВП страны. Занятость в государственном секторе увеличилась на один миллион человек, достигнув общего показателя в шесть миллионов. Особенно беспрецедентными были дополнительные объемы инвестирования в сферы образования и здравоохранения, к которым правящая Лейбористская партия приступила в начале 2000-х гг. В этом лейбористы сохранили креденции социал-демократической партии, которая рассматривает государство в духе кейнсианской теории спроса важным регулятором экономической и социальной жизни общества. Так, государственные

обязательства по выплате пенсий с 1997 г. увеличились с 360 млрд до 1 трлн ф.ст.

Самым крупным бюджетом в 156 млрд ф.ст. обладало министерство труда и пенсий, львиная доля которого представляла собой различные социальные выплаты, выросшие с 1997 г. на 45%. В первую очередь это пенсии по старости (67 млрд ф.ст.), пособия на жилье (20 млрд), пособия по нетрудоспособности (19 млрд). За ним следовало министерство здравоохранения с бюджетом в 116 млрд ф.ст., что в два раза превышало показатель тринадцатилетней давности. Третье место занимало министерство по делам детей, школ и семей с бюджетом в 67 млрд ф.ст.

Неокейнсианские подходы правительства Тони Блэра и сменившего его Гордона Брауна работали до тех пор, пока Британия находилась на восходящей кривой экономического цикла, пока из года в год инфляция держалась на минимальном уровне, экономика показывала стабильные темпы роста, а, следовательно, постоянно увеличивалась и общественная часть «пирога». Среди экономистов все больше сторонников получала точка зрения о том, что одним из последствий глобализации стало решение ключевой проблемы цикличности экономического развития. Увы, к 2008 г. ресурсы такой экспансионистской модели развития были исчерпаны, и Великобритания испытала не просто очередной циклический спад, но вместе со всем миром вступила в болезненный и полный неопределенности период структурного мирового экономического кризиса. На первый план вышла проблематика стимулирования экономического роста, отодвинув в тень до лучших времен вопросы общественного перераспределения. В каком-то смысле Британия вернулась на новом витке своей истории в начало 1980-х гг., когда в период тэтчеризма экономика спроса уступила место экономике предложения со всеми сопутствующими атрибутами — затягиванием «поясов», сокращением социальных расходов, опорой на свободно-рыночные механизмы. Резко ухудшилась ситуация с государственным долгом и его обслуживанием, что было вызвано неизбежной масштабной государственной программой по спасению финансовой системы страны. На поддержку британских банков правительство Гордона Брауна выделило более 40 млрд ф.ст.

Пришедшая к власти после майских выборов 2010 г. коалиция с ведущей ролью консерваторов в сжатые сроки приняла жесткие меры по сокращению дефицита государственного бюджета. И это, безусловно, было велением времени, ведь дефицит в 2009 г. превысил 12% ВВП — один из самых высоких показателей среди развитых стран. Под вопрос могла быть поставлена платежеспособность британского государства, что негативно отразилось бы на его международных кредит-

ных рейтингах. Случись это, и Британия оказалась бы в положении Греции, оказавшейся на грани банкротства. Однако даже с учетом этой сложной ситуации объемы сокращения государственных расходов, объявленных новым канцлером казначейства Джордж Осборном 20 октября 2010 г. в рамках ежегодного Всестороннего обзора государственных расходов, многими были восприняты не просто чрезвычайно жесткими, но драконовскими, которые идут еще дальше, чем даже наиболее радикальные бюджеты Маргарет Тэтчер. Сутью программы является полное преодоление структурного дефицита государственного бюджета к 2014/2015 фин. год.

По сравнению с намерениями лейбористов в предкризисный период, траты государства через четыре года будут на 100 млрд ф.ст. меньше, а по сравнению с их кризисным планом, обнародованном перед выборами, — на 40 млрд ф.ст. Хотя суммарные государственные расходы к 2014/2015 фин. год в относительном выражении могут несколько увеличиться — до 693 млрд ф.ст. (по сравнению с 670 млрд ф.ст. в 2009/2010 фин. год), на деле это означает абсолютное сокращение государственного бюджета с учетом инфляции. В абсолютных цифрах бюджет министерства здравоохранения через четыре года останется практически на прежнем уровне, министерства образования — сократится на 11%, министерства транспорта — на 14,6%, министерства культуры и спорта — на 21%; минимальный рост покажет бюджет министерства труда и пенсий — на 1,4%. За этими цифрами стоит масштабное снижение социальных обязательств государства. Более полу-миллиона человек только в государственном секторе потеряют работу, значительно ужесточатся условия предоставления различных социальных льгот и выплаты пособий. Так, глава министерства труда и пенсий, а также бывший лидер Консервативной партии Иан Данкан Смит заявил, что порядка четверти получателей пособия по нетрудоспособности в состоянии найти работу. К 2020 г. пенсионный возраст повысится с нынешних 65 до 66 лет, а к 2038 г. — до 68 (при лейбористах это случилось бы соответственно в 2024 г. и в 2046 г.). Запущена самая крупная с 1980-х гг. волна приватизации, которая должна принести государству 20 млрд ф.ст. дохода. Началось новое наступление на права тред-юнионов. Так, правительство намеревалось пересмотреть закон, принятый еще в 1972 г., по которому государство было обязано вести переговоры с профсоюзами государственных служащих по вопросам выходных пособий и пенсий. Принято решение об отмене лимита на оплату учебы в государственных университетах, который составлял порядка 3 тыс. ф.ст. в год. По мере увеличения стоимости обучения государство резко сократит расходы.

Многие из принимаемых новым правительством мер, безусловно, необходимы. Неизбежность сокращения дефицита государственного бюджета и государственного долга ни у кого в Великобритании не вызывала сомнения. Однако критика шагов правящей коалиции указывала на то, что нигде в других странах, даже в США, государства не шли на столь радикальные решения. Консерваторов обвиняли в том, что, используя ситуацию экономического кризиса, они стремились реализовать идеологически мотивированную программу пересмотра принципов «государства благосостояния» и снижения роли государства в общественном воспроизводстве в целом. Однако представляется, что в долгосрочной перспективе эти опасения не во всем оправданы. Модные в период тэтчеризма идеи «государства — ночного сторожа» и «невидимой руки рыночных сил» сейчас не используются самими консерваторами. Никто не говорит об «отбрасывании границ государственного влияния назад», о рыночном эквilibриуме и ортодоксии. Социальные обязательства государства, даже с учетом объявленных бюджетных сокращений, будут значительно превышать те, что существовали 10–20 лет тому назад. При всей радикальности своего настроения «красные линии» существуют даже для нынешних тори. Так, ими объявлены неприкасаемыми бюджет Национальной службы здравоохранения, расходы на которую при лейбористах выросли вдвое, и бюджет начального и среднего школьного образования. Однако верно и то, что тори пытаются пересмотреть ряд положений межпартийного консенсуса в отношении «государства благосостояния», сложившегося после 1945 г. Например, принцип универсальности предоставления социальных льгот (в октябре 2010 г. правительство объявило о прекращении выплат детских пособий состоятельным слоям населения) или принцип государственной природы службы здравоохранения (де-факто ее частичная приватизация посредством выделения бюджетов напрямую участковым врачам).

Общие контуры социальной модели британского государства, сформированного при консерваторах в 1979–1997 гг., а затем при «новых лейбористах», в целом сохранятся и впредь. Но несомненно, что через несколько лет Великобритания будет страной менее социально благополучной, чем сейчас. Многие социальные проблемы не были решены даже в период беспрецедентного по своей длительности экономического роста в 1992–2007 гг. Из шести ведущих экономик Западной Европы Британия демонстрирует наихудший результат по количеству домохозяйств, в которых проживают одни безработные, — 11,5%. Исследование ЮНИСЕФ, опубликованное в 2007 г., показало, что по показателю «детского благополучия» Британия находилась

лишь на 18-м месте. Современный экономический кризис сделает эти проблемы еще более явными. Британии остается уповать на то, что период затягивания поясов через несколько лет сменится новым длительным экономическим подъемом и на фоне увеличения национального богатства на первый план вновь выйдут вопросы распределения. И когда это случится, вновь разгорятся споры о том, какая модель социального развития является для страны более подходящей — континентальная европейская или англосаксонская (американская). В обозримом же будущем Соединенное Королевство будет по-прежнему примером совмещения обеих.

Часть III. ЕВРОПЕЙСКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ КАК ФАКТОР ВЛИЯНИЯ НА СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ В МИРЕ

Глава 6. Европейская социальная модель вне границ ЕС

6.1. Американская модель как альтернатива ЕСМ на мировой арене

Американская модель — альтернатива европейской социальной модели.

«Американская модель является в настоящее время подлинной альтернативой Европейской социальной модели. Коммунистическая модель, хотя в прошлом и была альтернативой, долгое время не сможет претендовать на такую роль. Еще раз подчеркну: американская социальная модель — серьезная альтернатива». Это высказывание Стефана Хэзелера, директора лондонского Института глобальной политики, сделанное им в 2006 г., можно рассматривать как своего рода отправную точку в понимании и оценке фундаментальных характеристик американской модели, ее преимуществ и слабостей, ее сильных сторон, равно как и ограничений и недостатков.

В Европе, — считает Хэзелер, — весьма распространено убеждение, что тема контраста между ЕСМ и Американской социальной моделью (АСМ) чрезмерно акцентирована. Сторонники такого взгляда полагают, что не стоит «заикливаться» на подобного рода оценках, а лучше сосредоточить усилия на совершенствовании социальной политики. Такая позиция, по мнению ученого, ошибочна. Ведь ЕСМ, которая сформировалась в континентальной Европе и в меньшей ме-

ре в Великобритании, не находится в некоем вакууме, а существует по соседству с другими социальными моделями. Сравнение этих разных реалий является важной константой методологического анализа.

Кроме того, — продолжает Хэзелер, — в Европе широко распространилось убеждение, что достигнуть лучших результатов в социальной политике можно лишь за счет отхода от ЕСМ и ее трансформации по американскому аналогу. Аргументы в пользу такого подхода можно найти во многих международных журналах типа *Wall Street Journal* или *International Herald Tribune*, а также в документах таких престижных организаций, как ОЭСР и ей подобных, восхваляющих достоинства АСМ, но обходящих стороной ее явные отрицательные стороны.

Отметим, что приведенные выше высказывания были сделаны задолго до финансового и экономического кризиса, затронувшего весь мир. В настоящее время слова английского ученого о слабости и ограниченности американской модели приобретают действительно провидческий характер.

Основные элементы европейской социальной модели.

Чтобы по существу разобраться в деталях противопоставления реалий Европы и США, полезно напомнить главные характеристики ЕСМ.

Во-первых, мы связываем эту модель с идеей об относительно *справедливом и солидарном обществе*. Справедливом — в смысле равенства. Равенство, которое отвечает моральному императиву, но которое, по существу, преследует практические цели социальной стабильности и устойчивости (общественные системы, характеризующиеся большей справедливостью и социальным равновесием, являются наиболее устойчивыми и в плане политики, и демократии).

Во-вторых, ЕСМ неразрывна с постоянным поиском *равновесия между государством и рынком*, между частным и общественным секторами. Здесь нельзя не упомянуть о том, что в последние годы повсюду в Европе предпринимались многочисленные попытки положить конец такому равновесному состоянию. Эти попытки «рыночных фундаменталистов» обесценить роль государства в области политики привели к серьезным экономическим и социальным последствиям: территориальным и отраслевым диспропорциям, неравенству между богатыми и бедными, безработице, общему росту преступности и социального отторжения. В этой связи весьма характерен пример Великобритании, которая хотя и осталась приверженной ЕСМ, о чем свидетельствует значительный уровень социальных расходов, совпадающий со средним уровнем по Европе, но пошла по пути значительной экономической либерализации, приватизации общественных служб,

пропаганды духа предпринимательства, поддержки свободы рынков, что привело к формированию своеобразной модели, которую некоторые эксперты склонны характеризовать как «англо-американскую модель». В любом случае следует особо подчеркнуть, что ЕСМ является инструментом, противостоящим фундаментализму рынка.

В-третьих, другим главным элементом, характерным для ЕСМ, является *равновесие между интересами социальных партнеров*, т.е. администрацией предприятий и профсоюзами. В этом плане важно напомнить, что в последние годы во многих европейских странах мы наблюдаем уменьшение роли профсоюзов, влияние которых многими рассматривалось как чрезмерное. Пример Великобритании здесь также характерен. Именно в этой стране роль профсоюзов стала настолько незначительной, что они не стали оказывать практически никакого влияния на процессы общественного развития. Однако очень большие сложности, возникшие в результате нынешнего финансового и экономического кризиса, привели к пониманию того, что подобный политический выбор повлек в конечном итоге ослабление системы в целом, так как лишил ее общественного субъекта, способного агрегировать реальные чаяния и интересы широких слоев населения.

Наконец, в-четвертых, к числу важных характеристик ЕСМ можно отнести и *особый подход к проблемам глобализации*. По этому вопросу, пожалуй, расхождение с американской моделью наиболее разительно. «В самом деле, — отмечает все тот же Стефан Хэзелер, — американская модель полностью принимает глобализацию, отвечающую ценностям американской модели. Напротив, ЕСМ пытается влиять и управлять процессами глобализации, насколько это представляется возможным, с тем, чтобы подчинить их интересам общества. Это, на мой взгляд, принципиальный пункт дискуссии для сторонников ценностей ЕСМ, так как до сих пор эти вопросы оставались открытыми, а между тем на них нужно было обязательно найти ответ, чтобы не компрометировать значимость всего проекта в целом».

Таким образом, сопоставление ЕСМ с АСМ невозможно без четко осознания различий между ними.

Главные слабые стороны американской модели.

Каковы главные слабые точки американского опыта в сравнении с Европой? Здесь, прежде всего, необходимо сказать о феномене безработицы, который характерен как для американской, так и европейской действительности и более широко — для западного мира в целом. Казалось бы, в этом отношении американская модель, нацеленная на максимальное поощрение трудовой активности и включенности индиви-

дуума в рынок труда, показала в последние годы впечатляющие результаты.

Впрочем, к этим результатам необходимо относиться с известной осторожностью, так как создавались главным образом рабочие места с самой низкой заработной платой. Последствия такой политики особенно обнажились во время нынешнего кризиса. Сложилась ситуация, когда, с одной стороны, имеется большое количество низко оплачиваемых рабочих мест, а с другой, — наблюдается все больший разрыв между высококвалифицированными работниками, способными выдерживать международную экономическую конкуренцию, и работниками со слабой квалификацией, превращающимися все активнее в некий *социальный подкласс*. Формирование этого подкласса — осязаемое слабое звено не только американской, но и более широко — англо-американской модели, хотя оно и было замаскировано несомненно лучшим результатом занятости населения по сравнению с реалиями большинства европейских стран.

Второй негативный аспект американской модели заключается в кризисе государства благосостояния. Действительно, дефицит социальных служб в США компенсируется в известной мере мощным развитием третьего сектора и работой волонтеров гражданского общества. Однако приватизация социальных служб привела к тому, что значительная часть населения лишена какой-либо социальной защиты. В настоящее время, по имеющимся оценкам, примерно 40 млн американцев не имеют медицинской страховки только лишь потому, что не способны заплатить за нее. Таким образом, эта *недостаточная социальная защищенность* является одной из главных слабостей американской модели.

К третьему негативному аспекту социальной модели, присущей США, Великобритании, также как и целому ряду стран Европы, можно отнести экспорт капиталов и инвестиций в страны с низкими издержками производства, низкими зарплатами и налогами. Повсюду мы наблюдаем наплыв капитала в те уголки мира, где можно максимизировать прибыль за счет льготных условий для инвесторов и, прежде всего, за счет многочисленной низко квалифицированной рабочей силы.

Резюмируя, можно сказать, что, действительно, американская модель порождает экономический рост. Неслучайно ее называют динамичной моделью. Попутно заметим, что именно этот аспект американской модели в 2000 г. заставил ЕС принять новую стратегию развития — лиссабонскую — с целью усилить свою конкурентоспособность при сохранении равновесия между экономическими, социальными и эколо-

гическими параметрами развития. Хотя американская модель генерирует развитие, но одновременно она порождает бедность, которая охватывает все большие слои населения. Речь идет уже не о 20% населения, которые традиционно причислялись к самым бедным слоям, а о 50%, относящихся к среднему классу. Многие западные экономисты и социологи говорят о болезненных явлениях, настоящем разложении среднего класса. Этот важнейший сегмент общества затронут крупными изменениями. Часть среднего класса сумела улучшить свое экономическое положение, приспособиться к новой ситуации и перейти в социальный слой «супербогатых». Однако большая часть традиционного среднего класса начала «сползать» к состоянию неуверенности и материальной нужды, настоящей пауперизации, которая усугубляется феноменом так называемого big push: чтобы сохранить привычный уровень массового потребления, средние слои вынуждены все больше жить в кредит.

Конечно, этот феномен не является только американским, он присущ большинству западных стран. Его анализируют эксперты и исследователи, пытаются понять и оценить, какими будут политические последствия. Уже сейчас глубокие трансформации, затронувшие средние слои, привели в ряде стран к смене правящего парламентского большинства и к отставке правительств. Но вопрос в этой связи можно поставить еще более широко: какова прочность нынешних социальных систем? Несомненно, что когда процессы пауперизации, роста неравенства, социальных диспропорций достигают некоего порога, неизбежно аккумулируются факторы риска и социального напряжения, которые в средне- и долгосрочном плане заставляют задумываться не только об экономическом росте, но и о возможности поддерживать политическое и демократическое равновесие. То есть ставится вопрос о прочности определенной модели общества.

С учетом вышесказанного о противоречиях американской модели представляется, что ЕСМ могла бы составить ей серьезную альтернативу.

Солидарно-универсальные и либерально-индивидуалистские модели.

Чтобы лучше понять механизмы функционирования американской модели, представляется необходимым напомнить принципиальные различия между социальными моделями, которые выделяют большинство экспертов и аналитиков. Они согласны с тем, что существует два вида социальных моделей: социальная модель, в основе которой лежат принципы солидарности и универсальности, и модель, основанная на принципах либерализма и индивидуализма. К первой относится ЕСМ, ко второй — АСМ.

В *основе солидарно-универсальной модели* заложен принцип признания государством права всех без исключения граждан на удовлетворение основных потребностей в социальной защищенности и социальной динамике (*promotion sociale*). Государство организует единую систему бесплатных социальных служб, финансируемых за счет налогообложения граждан в зависимости от величины их дохода. При этом степень социального риска и качество социальных услуг не связаны с уровнем налогообложения. Государство таким образом активно участвует в регулировании социальных процессов, и параллельно оно вовлечено в регулирование экономического развития и трудовых отношений. Рассматриваемая модель отражает эгалитаристские тенденции, характерные для обществ, испытывавших сильные противоречия и конфликты. В той или иной мере эта модель укоренилась в европейских государствах, которые используют многочисленные инструменты регулирования свободных рынков и проводят сильную социальную политику. Достаточно сказать, что в Европе-15 в 2007 г. социальные расходы составляли в среднем 27% ВВП.

В случае *либерально-индивидуалистской модели* государство ограничивает свою ответственность в области обеспечения социальных прав граждан и регулировании социальных процессов, делая упор на индивидуальную ответственность каждого индивидуума. Государство организует лишь дополнительную поддержку самых уязвимых и зачастую маргинальных слоев населения, не способных к индивидуальной социальной защите. Государство при этом поощряет акторов к совместному управлению социальными службами и позволяет гражданам выбирать между частными или государственными поставщиками социальных услуг. В любом случае большинство социальных служб в условиях такой модели отдано для частной инициативы. Финансирование социальных служб и пособий основано на системе страхования (индивидуального или коллективного). Зачастую системы социального страхования или частных социальных фондов получают со стороны государства различные финансовые льготы (например, вычеты из налогооблагаемой базы, защиту финансовых сбережений).

Как результат, система социальных услуг очень диверсифицирована и гетерогенна, так же, как и организация ее финансирования. При этом доля государства в финансировании социальных расходов лимитирована, зачастую вторична. Так, в США государственное участие в финансировании социальных программ в 2007 г. составляло всего 16% ВВП. Характерно, что эта доля остается неизменной в течение последних тридцати лет, в то время как в Европе этот показатель составлял 27% и происходило ежегодное увеличение участия государ-

ства в финансировании социальной политики. Правда, для полноты картины следует сказать, что недостаточное участие американского государства в решении социальных вопросов в значительной мере компенсируется инициативами частных благотворительных организаций, активностью представителей гражданского общества. Тем не менее вся эта деятельность не выходит за рамки свободной частной инициативы. Наконец, следует отметить, что в рамках либеральной модели рынок труда не регламентирован, трудовые отношения децентрализованы, так как коллективные трудовые договоры заключаются в основном на уровне предприятий. На предприятии наемный работник также получает основную часть социальных благ.

Американская модель как образец либерально-индивидуалистской модели.

В США любые государственные усилия в деле организации социальной защиты граждан не выходили за рамки философии либерально-индивидуалистской модели. Опыт и инструментарий противоположной социальной модели с трудом адаптировался к ней. Это утверждение справедливо даже для периода политики «Нового курса» 30-х годов и «Великого Общества» 60-х годов. В самом деле культура и социальный опыт американцев всегда были детерминированы идеями субсидиарности, самоорганизации, самопомощи. «Общественная помощь, — заметил в одном из своих выступлений в 1936 г. создатель “Нового курса” президент Франклин Д. Рузвельт, — является наркотиком, скрытым врагом, который разрушает человеческий разум».

В американском обществе всегда была распространена идея о том, что государство не должно быть ассистенциальным, а должно лишь оказывать поддержку нуждающимся слоям населения путем предоставления главным образом налоговых льгот. Тем самым решалась двойная задача: поддержать наиболее уязвимые слои, оплачивая им социальные услуги, образование, а также усилить структуры гражданского общества, занимающиеся социальными вопросами. В силу такого подхода американская модель представляет собой крайнее проявление либерально-индивидуалистской модели, сочетающей общество благосостояния (*welfare society*), государство благосостояния (*welfare state*), корпоративные социальные программы (*welfare corporation*), некоммерческие социальные организации.

К этой характеристике следует добавить свободный рынок труда и раздробленное профсоюзное движение. Так, в США в отличие от Европы не существует не только национальных, но даже отраслевых трудовых соглашений. Это делает очень трудной для профсоюзов задачу

контроля над уровнем заработной платы, переговорами о социальных пособиях для наемных работников. В таких условия профсоюзы могут добиться наилучших результатов, действуя только на уровне отдельных предприятий или группы предприятий. Не случайно в США зарплата синдикализированных работников в среднем на 30% выше, чем работников, не охваченных профсоюзами. Благодаря коллективным трудовым договорам они добиваются лучших условий труда, лучших социальных гарантий, связанных, например, с медстраховкой, пенсионным обеспечением, выплатой пособий на обучение детей.

Понятия «счастья» и «процветания» в Конституции США. «Американская мечта».

Чтобы лучше понять сущность АСМ, нужно напомнить два важнейших аспекта истории США.

Первый состоит в том, что в Декларации о независимости США открыто признается право на «стремление к счастью». Исторически это конституционное право воспринималось по-разному, в зависимости от складывающихся обстоятельств. В XIX в., например, американская культура выражала эту идею в терминах общественного и гражданского счастья, что приводило к развитию различных форм участия населения в жизни нации. В веке XX она трансформировалась в идею индивидуального, частного счастья, которое реализовывалось не только в участии в политической жизни, но еще в большей степени в развитии рынка, потребления, формировании определенного образа жизни. В конечном счете это вылилось в культурное и политическое понимание счастья как свободы производства и потребления.

Вторым важнейшим аспектом является появление в США термина «благополучие» (welfare). Он был впервые введен в научный оборот в 1896 г. политологом В. Уиллогби из Университета Джона Хопкинса в эссе «Исследование природы государства». Однако идея общественной социальной ответственности присутствовала в США с начала их основания. В конце периода войн за независимость федеральное правительство поставило одной из своих задач цель «достижения всеобщего благополучия», как указывалось в Конституции 1787 г. Попутно отметим, что с этого времени содержание термина «всеобщего благополучия» стало объектом дебатов и даже политических и культурных конфликтов. В этой связи необходимо подчеркнуть, что оба термина — «всеобщее благополучие» (general welfare) и «государство всеобщего благополучия» (general welfare state) — были так или иначе связаны с позитивным действием национального

государства только к концу XIX в., под ним обозначали функции и задачи федерального правительства.

В любом случае, понятия «счастья» и «благополучия», закрепленные конституционно, позволяют лучше понять и идею «американской мечты», которая глубоко укоренилась в американском обществе и американской культуре и которая всегда привлекала к себе внимание в остальном мире. Ее первое научное определение дал американский историк Джеймс Труслоу Адамс (1878–1949) в своем произведении «Эпическая Америка» (1931): «Американская мечта — это мечта страны, что жизнь может стать лучше, богаче для всех, и что каждый индивид сможет воспользоваться этим... Это не мечта иметь машину или просто более высокую зарплату, но это мечта о таком социальном порядке, при котором каждый мужчина и каждая женщина сможет достичь более высокого положения в обществе и признания, каковы бы ни были их обстоятельства рождения и начальные позиции».

Национальные штаты и мозаика социальных моделей в Соединенных Штатах XIX в.

Социальная ответственность была осознана национальными правительствами только лишь к концу XIX в. На уровне штата определялись гражданские права и их содержание, в том числе в отношении социальных пособий. Первое закрепление примата национального гражданства над гражданством отдельных штатов относится ко времени окончания гражданской войны. До этого времени на протяжении долгого периода каждый штат самостоятельно учреждал и организовывал системы народного бесплатного образования, которое в Соединенных Штатах воспринималось как конкретное воплощение гражданства.

В течение всего XIX в. в различных штатах формируется социальная и экономическая политика. Европейцы были этим удивлены. В работе «Американское Сообщество», написанной англичанином Джеймсом Брайсом в 1888 г., отмечалось, что демократические системы различных штатов допускали вмешательство государства во многих областях, несмотря на господствующую доктрину *laissez-faire*. Области вмешательства государства охватывали образование, контроль над крупными предприятиями и условиями работы на заводах, помощь и предоставление социальных пособий. Например, американские сельхозпроизводители получали большую государственную поддержку, нежели их европейские коллеги.

На рубеже веков эта тенденция усилилась, что привело к возникновению настоящего социального и трудового законодательства в наи-

более населенных и индустриальных штатах. В начале XX в. из Европы трудно было усмотреть в США наличие государства благосостояния, подобное европейским. Но это можно объяснить тем, что объектом внимания европейцев были федеральные власти, а не власть на уровне отдельных штатов. Действительно, США не имели тогда федерального социального государства, но в них образовалась целая мозаика различных «социальных штатов». Ситуация стала меняться в первое десятилетие XX в., получившее название «эры прогресса». В целом этот период, скорее, был временем модернизации и рационализации общества, политической системы, экономики, чем период перераспределения общественного богатства и уменьшения социальных различий, которые были тогда весьма существенны.

Например, федеральное правительство под руководством президента Теодора Рузвельта (1901–1909) приняло эффективные меры против промышленных монополий, поддержало требования бастующих работников, способствовало принятию мер по защите окружающей среды. Президент Вудро Вильсон (1913–1921) ограничил чрезмерные права банков и провел фискальную и тарифную реформу на базе критериев большего равенства. Анализируя этот период, историки приходят к мнению о том, что работа по рационализации, проводимая федеральным правительством, оставила на задворках социальный вопрос, в результате чего в США утвердилась либеральная общественная модель, которая стала доминировать в течение всего XX в. Для нее были характерны такие черты, как демократия, гарантия персональных свобод, возможность добиться экономического успеха и распоряжаться его благами без ограничений. При этом правительство не «давило» на граждан, а бюрократия не препятствовала развитию. Поворотным пунктом в отношениях правительства и бюрократии стал кризис 1929 г. и новаторская политика «Нового курса» 30–40-х годов XX в.

АСМ в период «Нового курса» в 30–40-е годы XX в.

С формированием «Нового Альянса Развития», политического эскиза «Нового курса», в Америке стали говорить о проекте строительства государства благосостояния и проводить в жизнь соответствующие меры. Чтобы преодолеть очень глубокий кризис, который переживали США и вместе с ними вся западная экономика, авторы новой политики сделали упор на серии структурных реформ, направленных на усиление роли государства в социальной и экономической сферах. Администрация Рузвельта, получив в 1937 г. первый раз в истории Америки право вмешиваться в дела компаний, действовала по принципу «трех Р» (Relief, Recovery, Reform — облегчение, восстановление, реформа).

Президент Рузвельт принял серию как краткосрочных мер для стабилизации экономики, включавших фискальную реформу, общественные работы, реорганизацию банков, так и средне- и долгосрочные программы, направленные на оживление экономики. К ним относились также и такие меры, как создание системы социального страхования, страхования от безработицы, реформа трудового законодательства. О размахе деятельности федерального правительства, противостоявшего «великой депрессии», говорят следующие цифры: если в 1929 г. на борьбу с кризисом было выделено 3 млрд долларов, то в 1939 г. — 9 млрд. Из них 40% было прямо или косвенно связано с расходами на социальные нужды. Такой практики до «большого кризиса» не существовало, если не считать выплаты ветеранам войны. В 1939 г. каждый пятый американец так или иначе получал правительственную помощь.

В замыслах президента Франклина Д. Рузвельта (1933–1945) было создание разветвленной системы социальной защиты для всех. «Президент выразил желание, чтобы все население было охвачено системой социальной защиты от всех жизненных рисков от рождения до могилы» (Фр. Перкинс, государственный секретарь по вопросам труда). В последующие годы (1935–1938), когда «Новый курс» был направлен на построение государства благосостояния с учетом опыта западноевропейских стран, политика Рузвельта получила у историков название «нового этатизма». Он призывал к созданию такой демократии, при которой гражданство подразумевало бы как «право на труд», так и «право на достойную жизнь» наряду с избирательным правом.

Отмеченные выше взгляды стали еще более доминировать в годы Второй мировой войны. В своем послании от 1944 г. Рузвельт высказал идею о том, что свобода не может существовать без развитой системы социального страхования, которую он назвал «второй Декларацией о правах человека». К числу этих прав относились право на работу, на получение зарплаты, обеспечивающей достойную жизнь, на справедливое ценообразование для сельхозпроизводителей, на защиту бизнесменов от монополий, право на достойное жилье, на медицинское обслуживание, защиту от старости, болезни, несчастного случая, безработицы, на получение образования. Указанные права должны были распространяться на всех, независимо от расовой и религиозной принадлежности. Рузвельт заметил: «Совокупность этих прав означает одно — безопасность. Мы должны быть готовы после нашей победы в этой войне и дальше идти вперед по пути их претворения в жизнь, к новым рубежам благополучия и человеческого счастья».

Но реальная жизнь внесла коррективы в планы Рузвельта, и американское государство благосостояния как до, так и после войны на деле так и осталось весьма ограниченным, как бы закрепляя стратификацию общества, обеспечивая защиту для наиболее активных и преуспевающих слоев, в то время как маргинальные и менее социально активные группы были обречены на нестабильное существование.

В эпоху «Нового курса» первым важнейшим социальным законом стал закон о социальном страховании от 14 августа 1935 г. (Social Security Act). В это же время появляется программа «помощи семьям с детьми» (Aid to Families with Dependent Children). Для финансирования этих нововведений Рузвельт увеличил налогообложение богатых слоев и одновременно девальвировал доллар, чтобы способствовать экспорту. В рамках проводимой политики были введены пособия по безработице, болезни, старости. Закон о социальном страховании 1935 г. учредил пенсии по старости и систему пособий по безработице, функционирующую на базе страховых взносов. Эти две системы также финансировались за счет взносов наемных работников и работодателей (payroll taxes), размер получаемого пособия зависел от размера взносов застрахованного. Что касается пенсий, страхование по старости (Old Age Insurance) напрямую управлялось федеральным правительством. Система оплаты по безработице (Unemployment Compensation) находилась в ведении главным образом штатов. Это привело к большим различиям во взносах и выплатах по безработице в различных штатах, что сохраняется до сих пор. Так, вплоть до конца 90-х годов пособия по безработице варьируют от 133 долларов в Луизиане до 260–270 долларов в неделю в Масачуссетсе или на Гавайях.

Для самых бедных слоев населения закон о социальном страховании 1935 г. вводил серию программ помощи, которые на обыденном языке получили название программ благосостояния (welfare). К их числу относились две основных программы: «закон о семьях с детьми» (Act to Families Dependent Children — AFDC), предусматривающий помощь одиноким матерям без средств существования, и «закон о помощи пожилым лицам» (Old Age Assistance). Эти программы финансировались из центрального бюджета, но организовывались штатами при помощи центральных властей (также с большими различиями между штатами). Программы были ориентированы на бедняков, предоставлялись при проверке нуждаемости и изначально ассоциировались с расовыми меньшинствами. Таким образом, законы и программы в рамках «Нового курса» привели к формированию государства благосостояния на трех уровнях, отражающих стратификацию общества по признакам расы, пола и типа занятости.

В 1939 г. были проведены первые поправки к закону о социальном страховании для того, чтобы изменить чисто страховой характер пенсионной системы. В рамках поправок пенсионное страхование распространилось на супругов застрахованных (в случае, если они работали), вдов и лиц, находящихся на попечении, т.е. на людей, не плативших напрямую взносы. Эти меры были приняты во имя укрепления семейной политики. Тем не менее они не трансформировали систему пенсионного обеспечения в настоящую универсальную систему социального страхования.

Послевоенная американская модель: неудача создания универсальной модели.

После Второй мировой войны в США так и не сложились условия для построения социальной модели на принципах универсальности. Это особенно убедительно показывает пример развития системы здравоохранения. Действительно, все попытки создать национальную систему здравоохранения, начатые Рузвельтом и продолженные в начале президентства Г. Трумэна (1945–1953), провалились. Многие сторонники «Нового курса» и социальные профсоюзники детально изучили опыт европейских социал-демократов и попытались воспроизвести в США систему обязательного всеобщего медицинского страхования. Вначале они считали, что это можно сделать путем принятия поправок к закону о социальном страховании, потом новых законов, предложенных в 1939 и 1943 гг. В 1945 г. сенатор Р. Вагнер, поддержанный президентом Трумэном, представил проект национальной системы страхования здоровья (National Health Insurance) в развитие закона об экономических правах (Economic Bill of Rights). Проект закона был отвергнут в 1947 г. совместными усилиями Республиканской партии и Американской ассоциацией врачей, посчитавшими его чересчур «социалистическим».

Это поражение серьезно повлияло на будущее развитие американской модели. Профсоюзы поддержали закон, но, не дождавшись его принятия, начали коллективные переговоры с работодателями о частном страховании на уровне предприятий. Это стало поворотным моментом, не давшим провести в жизнь реформу здравоохранения, действия групп давления были деморализованы. Синдикализованные работники крупных частных предприятий смогли добиться выгодных условий частного страхования, финансируемого на паритетных началах, и потеряли интерес к созданию национальной системы. Наиболее уязвимые, маргинальные и неорганизованные слои оказались вне всяких форм защиты. Таким образом, создание системы медицинско-

го страхования для ряда социальных групп практически исключило возможность появления системы для всех граждан.

Тот факт, что эти страховые системы (частные или корпоративные в случае медицинского страхования, национальные — в случае пенсионного страхования), были рассчитаны на стабильную занятость и находились под покровительством профсоюзов, определило границы американской системы социальной защиты. Например, пенсионное страхование охватило немногим более половины наемных работников, в основном белых мужчин. Напротив, эта система не распространялась на временных и сезонных работников, слабо охваченных профсоюзами, в особенности на юге. Эти категории американцев могли рассчитывать только на социальную помощь.

«Великое общество» шестидесятых годов.

В связи с необходимостью разрешить глубокие социальные конфликты, сотрясавшие Америку в 60-е годы, во время президентств Джона Ф. Кеннеди (1961–1963) и Линдона Б. Джонсона (1963–1969) были вновь активированы программы улучшения благосостояния. Действия правительства в этот период — проект Кеннеди «Новая граница» и особенно масштабная программа Джонсона «Великое общество» — были обусловлены постановкой важной общеполитической цели — созданию в США некоей модели цивилизации, опирающейся в том числе на опыт «Нового курса» тридцатых годов. При этом большое внимание уделялось признанию социальных прав «как составной части гражданского статуса», что таким образом создавало «универсальное право на получение дохода, независимого от рыночной оценки индивидуума». Сразу отметим, что эта задумка создания некоего национального социального гражданства не нашла большой поддержки.

За первые послевоенные десятилетия американцы так и не смогли достигнуть уровня социального статуса гражданина, сравнимого, например, с аналогичным показателем в Великобритании. Причины можно усмотреть в структурных факторах, характерных для американской реальности: сильные этнические и культурные различия (разобщенность социальных групп, отказывающихся признать какие-либо иерархические связи), индивидуализм, контрэтатизм, отсутствие традиций централизованной политики в социальной области (как следствие — плюрализм социального законодательства), вера в свободный рынок как главный механизм борьбы с бедностью, слабый уровень синдикализации наемных работников и недоверие к профсоюзам большинства населения, враждебное отношение предприятий

и отраслевых союзов к государственному вмешательству в экономику и социальную сферу, отсутствие сильного социалистического и социал-демократического движения (в отличие от Европы), слабая электоральная активность населения.

Реформы, проводимые администрацией Джонсона в 1964—1968 гг., оказали некоторое влияние на структуру американского государства благосостояния. В основном изменения коснулись здравоохранения — медицинские и больничные услуги стали более доступны малообеспеченным слоям. Так, поправка к закону о социальном страховании в 1965 г. предусматривала учреждение двух новых социальных программ в области здравоохранения: Медикейд — медицинская страховка для отдельных граждан и семей со слабыми доходами и Медикер — общественная медицинская помощь для низкооплачиваемых работников. Сложность и запутанность финансирования этих программ (переплетение бюджетного и местного финансирования, проверка нуждаемости) не могли не сказаться на их ограниченной эффективности, тем более в условиях борьбы властей с бюджетными дефицитами. Несмотря на новаторский дух программ Медикейд и Медикеа в 60-х годах, тем не менее рост социальных расходов происходил главным образом за счет ранее существовавших программ, основанных на страховых принципах выплаты пособий.

Что касается системы социальной помощи, то годом ранее, в 1964 г., был принят «Закон о равенстве шансов» (Equal Opportunity Act), который помимо прочего предусматривал создание Бюро по равенству шансов (Equal Opportunity Office). Опираясь на этот закон, федеральное правительство развило интенсивную политическую активность в целях побуждения бедных к самоорганизации и налаживании контактов с местными бюро, чтобы получать от них помощь. По существу, этим федеральное правительство стремилось нарастить силу одного из секторов государства благосостояния путем давления снизу.

Между 1965 и 1970 гг. число семей-получателей пособия по программе помощи семьям с детьми (AFDC) увеличилось с 1 млн до 2,5 млн (с 4,4 млн до 9,7 млн чел.). Стоимость программы за тот же период возросла с 1,5 до 5 млрд долларов, а средний размер пособия в расчете на семью вырос со 135 до 190 долларов. В целом увеличение расходов страны на цели социального благосостояния возросло с 11,8 до 15,3% ВВП. Чернокожие американцы были лучше учтены в списках на предоставление социальных пособий, а заодно и в электоральных списках, процент их участия в выборах заметно вырос. Одновременно это привело к тому, что демократы потеряли поддержку белых граждан на юге и традиционного белого рабочего электората на севере. Рабочий класс, налогопла-

тельщики (working class tax payers) буквально восстали против экспансии государства благосостояния, видя в нем поправку бедному меньшинству населения (minority poors), финансируемую за счет налогов, и перестали голосовать за Демократическую партию. Позиции демократов, стоявших у истоков «Нового курса», выразивших интересы рабочего класса промышленного сектора, в особенности организованного в профсоюзы, были тем самым существенно подорваны.

Попытки построения «Великого общества» и создания государства благосостояния универсального характера вызвали мощную обратную реакцию, заблокировавшую эти инициативы. В самом деле, с одной стороны, эта политика способствовала решению расовой проблемы в стране, но с другой — привела к политическому провалу демократов (ее символом стал отказ в 1972 г. профсоюзов официально одобрить выдвижение Джоржа МакГоверна кандидатом в президенты от Демократической партии), фискальным бунтам со стороны значительной и наиболее активной части населения, к началу заметного ослабления вмешательства государства в социальную сферу, к снижению электоральной активности, особенно в 80-е годы.

Эта совокупность социальных и политических событий открыла дорогу эре республиканского либерализма, достигшей своего расцвета во время президентства Рейгана и которая длилась более двух десятилетий — с 1969 по 1993 г., за исключением периода нахождения у власти демократа Картера с 1977 по 1981 г.

Либеральный поворот Рейгана: радикальная приватизация американской модели.

Отход от курса демократов, проводивших реформы, которые усилили роль федеральных властей в перераспределении общественных средств по сравнению с полномочиями штатов и местных органов власти, начался уже при президенте Никсоне (1969–1974). Администрация Никсона решила сократить программы помощи городским кварталам, заселенными чернокожими и этническими меньшинствами, федеральной системы страхования, финансирование программ урбанизма и городского строительства, начатых Джонсоном. В сторону уменьшения были пересмотрены программы Медикейд и Медикаеа, а также финансирование образования детей из малоимущих семей. Как и следовало ожидать, в результате социальной политики Никсона усилилось имущественное неравенство американцев. Так, в 1974 г. 12% американского населения, или 24,2 млн человек, жили ниже черты бедности, 12,5 млн из которых были сконцентрированы в больших городах.

Но настоящий поворот в американской политике произошел во время правления президента Рейгана (1981–1989). Именно при нем начались процессы либерализации, приватизации, сокращения вмешательства государства в экономику и социальную сферу. «Рейганизм» оказал большое влияние на весь западный мир, и в первую очередь на Европу (деятельность премьер-министра Великобритании Тэтчер является наиболее ярким примером этого влияния).

В ежегодном докладе Конгрессу США, который был направлен Рейганом спустя год после своего избрания, 9 февраля 1982 г., говорилось следующее: «Моя программа базируется на фундаментальном принципе: правительство должно уважать, сохранять и поддерживать свободу индивидуума. Экономическая политика должна способствовать созданию благоприятного климата для ответственности и частной инициативы. Нужно, чтобы граждане сами противостояли трудностям повседневной жизни, беря на себя право и ответственность в выборе своей деятельности, социальной позиции и своих целей. [...] В течение нескольких десятилетий экономическая жизнеспособность нации подрывалась все большей экспансией федеральной администрации. [...] С принятием закона о налогах (Tax Act) 1981 г. — меры исторического значения по стимулированию экономического роста, мы приступили к фундаментальной ревизии налогового законодательства. Вместо того чтобы служить перераспределению доходов, налоговая система стимулирует людей на то, чтобы больше работать, сберегать и инвестировать. [...] Частный сектор демонстрирует свою максимальную эффективность, когда федеральное правительство снижает до минимума свое вмешательство».

Следует отметить, что экономическая программа Рейгана, направленная в Сенат 18 февраля 1981 г., сразу после его прихода к власти, предполагала проведение реформы бюджета государства и «существенного сокращения государственных расходов» (предполагалось избавиться от дефицита к 1984 г.), в том числе за счет «снижения расходов, связанных с социальной защитой и программами социальной помощи», что предусматривало углубленную проверку и уточнения списка получателей пособий и рационализацию федеральных и региональных программ. «Программы прошлых администраций, начатые под предлогом солидарности, — говорил Рейган в 1986 г. в обращении к нации, — должны быть пересмотрены или заменены, потому что они ведут к деградации моральных трудовых ценностей, подрывают семейные устои, развивают привычку к безнадежной зависимости».

Концепция предложенная президентом Клинтонем в 90-е годы XX в.

В 1993 г. первый раз с 1835 г. в США был отмечен бюджетный профицит. Новый президент Клинтон, демократ, поставил в этой связи простой вопрос: на что потратить эти деньги? Общая политика Клинтона, так же как и целого ряда демократических политиков, пришедших к власти в Западной Европе (Блэр в Великобритании, Жоспен во Франции, Шрёдер в Германии) и других частях мира (например, Бразилии), определялась идеями так называемого «третьего пути» как альтернативы безудержному либерализму Рейгана и Тэтчер и политике социалистов, находившейся в кризисе, но не потерявшей своей привлекательности.

Что касается социальной политики и развития государства благосостояния в США, то клинтоновская политика «третьего пути» воплотилась в целый ряд глубоких реформ. Речь идет прежде всего о реформе системы социального страхования. Так, государство выделяло 50% необходимых финансовых ресурсов для поддержания программы Медика; впервые в США был составлен список лекарств, компенсируемых соцстрахом, вводилась новая система управления системой медицинского страхования. Клинтон стремился создать систему медицинского страхования для всех американцев, а Национальный совет по здравоохранению должен был фактически ею управлять. Следует отметить, что во время принятия этой реформы группа законодателей-демократов выступила с еще более радикальными предложениями, которые предусматривали введение в США настоящей системы общественного универсального здравоохранения. Помимо этого, за время правления Клинтона было принято много решений в социальной сфере. Среди них следует упомянуть следующие: увеличение минимальной заработной платы и введение налоговых льгот для лиц, делающих пенсионные сберегательные вклады или прибегающих к услугам по воспитанию детей; оплата длительного лечения и некоторых других социальных услуг (например, Клинтон отменил практику, согласно которой семья лишалась талонов в социальной столовой, в случае покупки автомобиля); значительные изменения, улучшающие положение социальных работников; реформа системы образования, улучшение ее качественных и количественных параметров (наем 100 тыс. учителей, подключение всех учебных классов к Интернету); долгосрочная программа улучшения окружающей среды до 2000 г., разработанная будущим Нобелевским лауреатом Ал. Гором.

Реформы Клинтона в социальной области необходимо рассматривать в контексте закона о сбалансированном бюджете (Balanced Budget Act), затронувшего финансирование системы здравоохранения, в ча-

стности проблему дисбаланса между большим числом получателей пособий и сравнительно меньшим количеством активных налогоплательщиков. Власти не могли не принять во внимание демографические прогнозы, согласно которым увеличение продолжительности жизни и массовый выход на пенсию поколений бэби-бума приведут к тому, что к 2030 г. в США число людей старше 65 лет, получающих пенсию, возрастет в два раза.

Следует отметить, что, несмотря на реформаторскую и инновационную политику Клинтон, направленную на заимствование некоторых элементов ЕСМ, реформы в здравоохранении не увенчались успехом. Среди причин следует указать такие, как неспособность найти равновесие между программами социальной помощи и поддержкой частных инициатив, отсутствие эффективной поддержки глубоких реформ со стороны граждан и законодателей, противодействие со стороны таких влиятельных и организованных сил, как фармацевтические и частные страховые компании, профессиональные организации медиков. В результате число американцев, лишенных медицинского страхования, возросло с 39 млн в 1994 г. до 44 млн в 1998 г., что составляет 16% населения страны. При этом весьма значительная часть общественного мнения благосклонно относилась к идее проведения социальных реформ, сохранения и развития системы социального страхования, униформизации пособий в различных штатах.

В 2001 г. новая республиканская администрация США в очередной раз взяла курс на приватизацию государства благосостояния. Что касается здравоохранения, то число американцев, лишенных медицинской страховки, вновь возросло, а оказание медицинских услуг следовало логике свободного рынка в соответствии с принципом «лучшие услуги по минимальной цене» (медицинские услуги можно было заказать через Интернет), что неизбежно влекло снижение качества услуг. В этих условиях отношения врач-пациент приобретали все больше характер «коммерческой сделки» (по выражению Ричарда Сеннета, социолога из Лондонской школы экономики, теоретика государства благосостояния с человеческим лицом, высказанному на конференции в 2005 г.).

2000 год: принятие Лиссабонской стратегии, сравнение Европы и США.

Наступление нового тысячелетия совпало в Европе с принятием Лиссабонской стратегии — новой политики развития, на которую стали ориентироваться при принятии решений как страны Европейского Союза, так и государства, не входящие него. Принятие Лиссабонской стратегии явилось для Европы подлинным поворотным моментом, так

как после десятилетий строительства единого рынка и введения единой валюты — евро она была вынуждена открыто признать, что проводимая в прошлом политика не сумела обеспечить высокий уровень конкурентоспособности европейской экономики на международном уровне в условиях новых вызовов, связанных с глобализацией.

Лиссабонская стратегия заставила Европу задуматься о своем дальнейшем развитии и обратить пристальное внимание на такие вопросы, как: а) важность разработки экономической политики, направленной на увязку вопросов развития с требованиями общества знаний; б) признание стратегической важности для общественного развития социальной политики, направленной на борьбу с социальным отторжением, и активной политики занятости; в) учет экологической составляющей развития. Эти три направления действий — экономическое, социальное и экологическое — рассматривались как неразрывно связанные для усиления конкурентоспособности Европейской модели. Тот факт, что роль социальной политики признавалась первостепенной, а не вторичной и подчиненной, можно рассматривать в качестве нового этапа в развитии ЕСМ.

Следует отметить, что такой поворот в политике ЕС не был случайностью. Он был вызван тем, что к этому времени достижения американской модели в плане конкурентоспособности, темпов экономического роста, создания рабочих мест были очевидными. Поэтому Лиссабонская стратегия явилась своеобразным ответом, призванным сократить отставание Европы от США.

Что касается экономического роста, то сравнение между Европой-15 и США говорит о том, что за период 1960–1990 гг. средние темпы роста были практически одинаковыми (по данным Евростата: 3,4% в Европе-15 и 3,5 в США). Но за период 1990–2005 гг. ситуация значительно изменилась, и не в пользу Европы. Если в Европе средние темпы экономического роста упали до 1,9%, то в США они оставались на том же уровне — 3%. Другими словами, в 90-е годы Европа стала существенно отставать от США. Обычно эту тенденцию объясняют большим увеличением производительности труда в США по сравнению с Европой (2,2% в год против 1,2%) и созданием большего числа рабочих мест (1,2% в США против 1,0% в Европе). К числу других факторов, определивших опережение США, относятся большие инвестиции в стратегические отрасли экономики, человеческий капитал и НИОКР. Даже через несколько лет после принятия Лиссабонской стратегии, в 2005 г., разрыв в финансировании НИОКРа между США и Европой-15 оставался весьма значительным — соответственно 2,7% против 1,9% ВВП. Примерно такое же соотношение было и в уровнях инвестиций в ин-

формационные технологии: 4,0% против 3,1%. На принятие Лиссабонской стратегии повлияли также и такие явные преимущества американской модели, как географическая, социальная и трудовая мобильность, более высокий уровень женской занятости, более раннее начало трудовой деятельности молодежи, меньшая бюрократизация производственной системы и рынка труда.

Новая европейская социальная модель.

В Лиссабоне, таким образом, европейская социальная модель получила новый импульс развития, вызванный осознанием отставания Европы от США в последнее десятилетие прошедшего века. Для того, чтобы лучше понять различия двух моделей, следует принять во внимание также и новые элементы, появившиеся в последние годы в ходе эволюции ЕСМ и АСМ.

Следует заметить, что ЕСМ не является какой-то статичной моделью, закреплённой принципами, правилами и привычками раз и навсегда. Наоборот, это инструмент развития, рабочая методология, меняющаяся со временем. ЕСМ можно рассматривать с точки зрения средства обеспечения более сбалансированного и гармоничного развития Европейского Сообщества, а можно понимать эту модель как результат синтеза традиций и практического опыта, накопленного различными странами, входящими в ЕС. В этом плане характеристики ЕСМ образца 2009 г. вовсе непохожи, например, на делоровский проект ЕСМ 80-х годов или на проект, содержащийся в Лиссабонской стратегии 2000 г. Они отличаются и от характеристик, предлагаемых в документах Комиссии (например, Социальной повестке дня) и Европейского парламента (см., например, резолюцию Сильва Пенета — Де Росса, одобренную в 2006 г.). Конечно, остаются неизменными общие цели — достижение сбалансированного и устойчивого развития, равно как и базовые ценности ЕСМ — социальная справедливость, развитие демократии, значительная роль государства в регулировании социальных и экономических процессов. Тем не менее повторимся еще раз: для того, чтобы провести сравнения с американской моделью, нужно принимать во внимание этот эволюционный аспект ЕСМ, а также те элементы этой модели, которые Европа стремится усилить в настоящий период.

Среди основных элементов, изменивших базовую концепцию ЕСМ по сравнению с той, что существовала десятилетие назад (т.е. до принятия Лиссабонской стратегии), можно упомянуть следующие:

1. Социальная система по-прежнему направлена на борьбу с социальным отторжением, но отличие от недавнего прошлого состоит

в том, что: а) условия доступа к минимальным нормам предоставления социальных пособий, предотвращающих бедность, связаны с требованиями активности со стороны граждан; б) предоставление ресурсов связано с выполнением некоторых обязательств; в) уровень пособий сокращен таким образом, чтобы мотивировать безработных к поиску трудоустройства, хотя уровень пособий остается значительно более высоким по сравнению с международными нормами.

В целом можно сказать, что европейские страны продолжают поддержку базовых социальных потребностей в соответствии с принципом универсальности. Однако новизна ситуации заключается в том, что эти гарантии все больше и больше связаны с требованиями к гражданам проявлять активность и ответственность.

2. Система социальной защиты ориентирована на индивидуализацию и расширение услуг (например, санитарные услуги детям, пожилым и инвалидам), а не на простое перераспределение ресурсов для усиления равенства.

3. Относительно высокий уровень налогообложения, однако в последние годы государства, как правило, установили ограничения на рост расходов с целью достижения в среднесрочной перспективе сбалансированного бюджета, сокращения текущего долга и финансирования будущих пенсионных выплат.

4. Зарплаты остаются высокими, но доходы индивидуумов не гарантируются, как раньше. Таким образом, уровень доходов может значительно колебаться. Помощь и профессиональное переобучение предоставляются лицам, потерявшим работу. Но эта помощь более индивидуализирована, менее бюрократизирована и централизована. В общественных инфраструктурных отраслях появился частный капитал.

5. Предоставление помощи при усилении мотивации к трудовой активности (*welfare to work*) на базе децентрализации и привлечения частного капитала. При предоставлении социальной помощи учитываются характер и сложность ситуации. Философия сводится к тому, чтобы помочь человеку, оказавшемуся в сложном положении, но не поощрять его неактивность. Предоставление помощи сопровождается серией мер, направленных на совершенствование квалификации безработных и на возвращение к трудовой активности временно безработных. В отличие от прошлых лет большое внимание уделяется развитию занятости пожилых людей.

6. Поощряются работа в течение неполного трудового дня и другие формы отпусков в зависимости от жизненной ситуации человека. Раньше была противоположная тенденция. Социальные гарантии распрост-

раняются на работающих временно или неполный трудовой день. Считается, что выбор таких форм занятости — это право человека.

7. Большое внимание уделяется новым технологиям, а не поддержке бесперспективных отраслей. Эксперты полагают, что именно такой подход способен сохранить жизнеспособность государства благосостояния и создать более прогрессивные и интересные формы труда. Новая ЕСМ, таким образом, преследует достижение двух целей: а) способствовать перестройке производственной системы для усиления ее конкурентоспособности. В этом отношении государство стремится создать новые рабочие места в прогрессивных секторах промышленности, сфере услуг, развивает индивидуальную занятость; б) повышать мобильность рынка труда, улучшать помощь тем, кто ищет новую работу (раньше главные усилия направлялись на сохранение рабочих мест). В свете такого подхода новая ЕСМ направлена главным образом на достижение экономического роста (за счет распространения новых технологий, повышения уровня образования и компетенции, распространения культуры активного предпринимательства, повышения качества факторов производства), не отрывая производство от вопросов перераспределения (справедливость) и развивая принцип гибкости как в отношении предприятий, так и работников (flexsecurity).

Главные отличия между ЕСМ и АСМ.

В сравнении с ЕСМ, находящейся в настоящее время в периоде глубокой трансформации, модель США сохраняет существенные различия. Их можно свести к следующим моментам.

Система социальной защиты. Даже если стоимость системы социальной защиты США более оптимизирована, в отличие от Европы здесь никогда не было универсального страхования от всех социальных и экономических рисков. Это касается, в первую очередь, медицинского страхования.

Равенство распределения ресурсов. В США вопросы развития системы социального обеспечения и охраны окружающей среды, равно как и социальной справедливости в доходах и предотвращения риска бедности, никогда не входили в число главных приоритетов, как в Европе.

Вмешательство государства в экономику и социальную сферу. Американское правительство и общественные институты лимитируют свое прямое вмешательство в сферы экономики, социального развития и рынка труда. Напротив, в Европе государство заботится о структурных изменениях в экономике, поощряя инновации и эффективность, поддерживает профессиональное переобучение работников

в течение всей трудовой карьеры. В целом в АСМ государственное регламентирование экономических и социальных процессов сведено к минимуму, а в некоторых случаях отсутствует полностью или отдано частному сектору.

Роль социальных партнеров. Социальные партнеры (организации, представляющие работников и работодателей) не задействованы в практике совместной выработки общей экономической политики, как это часто бывает в Европе. Они не влияют на национальное трудовое законодательство, не участвуют в проведении общенациональных переговоров по вопросам заработной платы.

Налогообложение. Вмешательство правительства лимитировано, а уровень налогообложения существенно ниже европейского. Правда, в последнее время в Европе предпринимаются усилия по достижению двух целей: ограничить рост общественных расходов и снизить налоговую нагрузку на предприятия. В США не распространена практика предоставления финансовых льгот предприятиям, и в целом уровень налогообложения потребления не слишком высок, в особенности потребления энергии.

Американская социальная модель и кризис 2007–2008 гг.: итоговые размышления.

В настоящее время уместно задать вопрос: как изменится, если вообще изменится, американская модель под воздействием многоликого кризиса (финансового, экономического, занятости), разразившегося в 2007 г.? В ситуации, напоминающей «большой кризис» 1929 г., последние меры, принятые президентом Бушем, и программа нового президента Барака Обамы позволяют спрогнозировать усиление прямого вмешательства государства в экономику и американское общество. В короткие сроки и довольно неожиданно были приняты чрезвычайные программы спасения целого ряда секторов экономики и отдельных предприятий. Одновременно приняты решения о разрывании общественных работ, снижении безработицы и социальной защите для того, чтобы избежать общего обнищания американского общества. Политические дебаты сейчас сосредоточены не на степени вмешательства государства в экономические и социальные процессы, а на степени игнорирования государством в недавнем прошлом экономических проблем и на адекватности мер, предпринимаемых правительством для выхода из кризиса и создания условий для экономического роста и процветания. Антикризисный сценарий, который стал вырисовываться по результатам чрезвычайного саммита «двадцатки» ведущих экономик мира, выражается в необходимости выра-

ботки «Нового курса» или «Глобального курса», своего рода Мирового соглашения, предусматривающего меры, которые уже частично стали проводить в жизнь США и европейские государства, несмотря на разницу в моделях.

Разумеется, никогда в последние десятилетия никто не смог бы предположить, что в США вмешательство государства в экономику сможет достичь таких размахов, как в 2008 г. Равно как никто не мог осознать и всю жизнеспособность Европейской социальной модели. Конечно, пока трудно высказать обоснованные гипотезы в отношении дальнейшей эволюции Американской социальной модели. Два века опыта благосостояния — опыта, полностью базировавшегося на частной инициативе и индивидуальной ответственности, показали, что даже во времена прошлого большого кризиса, когда Американская социальная модель во многом приблизилась к универсальной и солидарной Европейской социальной модели, США все-таки были далеки от того, чтобы полностью ее заимствовать и адаптировать. Вероятно, эти соображения не потеряют своего значения и при анализе возможного развития нынешнего кризиса.

6.2. Латинская Америка: взгляд на Европейскую социальную модель

Процессы глобализации в современном мире и следующие один за другим экономические кризисы второй половины XX в. заставили многие страны серьезно задуматься о перспективах собственного развития. Одной из ответных реакций на процессы глобализации стало усиление стремления многих стран выработать собственную социально-экономическую модель развития в сложившихся условиях. Этот процесс охватывает не только отдельные страны, но и целые группы стран, а в случае с Латинской Америкой он приобретает региональный характер. Несмотря на все различия в уровне социального, экономического и политического развития стран региона, в 90-е годы эта тенденция приобрела в Латинской Америке ярко выраженный характер.

Создавая свои модели развития, основанные на национальной культуре, истории и традициях, страны Латинской Америки внимательно изучают опыт других стран, тем более что в современном мире существует достаточно большое разнообразие моделей развития. Среди них широко известна Европейская социальная модель (ЕСМ), привлекающая к себе значительный интерес в мире во многом благодаря тому, что является своеобразным кодексом поведения, основан-

ным на непреходящих человеческих и цивилизационных ценностях, разделяемых всеми государствами-членами ЕС¹.

Возможно, именно это обстоятельство определило большой интерес к ЕСМ в странах Латинской Америки на рубеже веков. Тем более что для общих взглядов и подходов между двумя регионами существует прочная основа. Страны Латинской Америки и ЕС помимо культурной и исторической общности объединяют также религиозные традиции. В своем послании участникам Третьего саммита глав государств и правительств стран ЕС и Латинской Америки, который состоялся в мексиканском городе Гвадалахара в 2004 г., Комиссия Епископских конференций ЕС (СОМЕСЕ) подчеркивала, что «общее религиозное, и в частности, христианское, наследие является основой солидарности между нашими двумя континентами, и его нужно сохранять и всячески укреплять». При этом представители высшей церковной иерархии прямо излагают свое отношение к социальной составляющей процессов сотрудничества ЕС и Латинской Америки. «Мы рады тому, что дискуссии нынешней встречи будут посвящены вопросу социального единства. Страны Латинской Америки испытывают трудности, связанные с социальной разобщенностью... Подобная картина наблюдается теперь уже в расширенном ЕС, который должен прилагать значительные усилия для того, чтобы его новые члены смогли эффективно интегрироваться в европейское сообщество», — говорится в послании СОМЕСЕ².

Социальное развитие и экономическое развитие, как известно, неотделимы друг от друга. Поэтому, рассматривая вопросы влияния ЕСМ на процессы, происходящие в Латинской Америке, необходимо обратить внимание на развитие экономических, политических и гуманитарных связей двух регионов.

Как показали итоги выборов в странах Латинской Америки, в последнее десятилетие XX в. четко обозначилось разочарование большинства латиноамериканских стран социальными последствиями неolibеральной модели экономического развития, которой долгие годы придерживалось большинство стран региона. Также стало очевидным, что национальные политические элиты региона утратили надежду на развитие эффективного сотрудничества с Соединенными Штатами Америки для решения с их помощью экономических и социальных проблем. В это же время Латинская Америка, активно продолжая искать партнера в глобальном диалоге цивилизационного развития, обращает все большее внимание на экономический и социальный опыт европейских стран и Европейского Союза в целом — Европейская социальная модель становится предметом глуп-

бокого изучения на экономическом, политическом и общественном уровне.

Европейский Союз, со своей стороны, в этот период начинает активно демонстрировать интерес к установлению более тесных связей со странами Латинской Америки в экономической, политической и социальной сферах. В этой связи достаточно напомнить о том, что именно в этот период была заложена основа ставших регулярными саммитов глав государств и правительств Латинской Америки и Европейского Союза.

Следует признать, что в шестидесятые годы и в начале семидесятых годов связи между Европейским экономическим сообществом (ЕЭС) и Латинской Америкой носили спорадический характер и имели для двух сторон, скорее, второстепенное значение. Отчасти это объясняется тем, что ЕЭС, находясь на начальном этапе своего развития, еще не обладало необходимым потенциалом для масштабной внешней экспансии капиталов и идей, а потому не рассматривало Латинскую Америку в качестве приоритетного направления своей внешнеполитической и экономической деятельности. С другой стороны, в этот период страны Сообщества, продолжая считать Латинскую Америку зоной абсолютного влияния Соединенных Штатов Америки, были сосредоточены на выстраивании отношений и налаживании сотрудничества со своими бывшими колониями — в регионе Средиземного моря, Карибского бассейна, Тихого океана, с получившими независимость новыми государствами в Африке³.

Однако уже в семидесятые годы эта ситуация меняется. Поводом к изменению взглядов на Латинскую Америку со стороны ЕЭС послужил главным образом экономический кризис середины 70-х годов, сопровождавшийся резким повышением цен на нефть и ее нехваткой на мировом рынке. По мнению некоторых экспертов, именно нехватка углеводородного сырья заставила Европейское экономическое сообщество обратить более пристальное внимание на Латинскую Америку. Не случайно, что первым практическим шагом ЕЭС стало торжественное открытие представительства Европейской комиссии в Каракасе, столице страны с самым высоким уровнем добычи нефти в регионе.

Представительство Европейской комиссии в Венесуэле с самого начала активно способствует установлению и развитию между ЕЭС и странами Латинской Америки политического межпарламентского диалога, который, начиная с 1974 г., проводится в формате заседаний каждые два года. Этот диалог не прерывался на протяжении всех семидесятых и восьмидесятых годов, несмотря на то, что в ряде стран реги-

она в это время существовали авторитарные режимы и отмечалась значительная политическая нестабильность. Посредством встреч парламентариев двух регионов ЕЭС стремилось способствовать усилению латиноамериканской интеграции в сфере парламентаризма. Подобная политика может считаться конкретным вкладом европейских парламентариев в укрепление правового государства в этом регионе.

В 70-е годы разрабатывается правовая основа отношений ЕЭС со странами Латинской Америки, тогда же была разработана система общих преференций для иберо-американских стран, а также были подписаны первые двухсторонние договоры (так называемые договоры «первого поколения») с Аргентиной, Уругваем, Бразилией и Мексикой. В течение восьмидесятых отношения со странами Латинской Америки углубляются, и ЕЭС подписывает более развернутые договоры «второго поколения», например, договор о торговле текстильной продукцией с Аргентиной в 1986 г. или договоры по импорту маниоки, подписанные с Бразилией в 1982 и 1986 гг.

Однако проблемы, возникшие из-за мирового экономического кризиса, начавшегося в 70-е и продолжившегося в начале 80-х годов, а также военный конфликт из-за Мальвинских (Фолклендских) островов между Аргентиной и Великобританией (1982) прерывают на несколько лет связи между Европейским экономическим сообществом и Латинской Америкой. И только вступление Испании в Европейское экономическое сообщество в 1986 г. придает новый импульс развитию этих связей. Активно отстаивая позицию укрепления связей ЕЭС с Латинской Америкой как одно из своих условий в переговорах о присоединении к ЕЭС, Испания становится несомненным лидером ЕЭС в отношениях с Латинской Америкой.

Расширяя и углубляя уровень своих отношений со странами Латинской Америки, ЕЭС, а с 1993 г. — Европейский Союз (ЕС) в девяностые годы подписывает договоры «третьего» и «четвертого поколения», объединяющие весь комплекс сотрудничества во всех областях, включая гуманитарные, правовые, экологические, вопросы защиты прав человека и т.д. Первый договор «третьего поколения» об экономическом и торговом сотрудничестве подписывается с Аргентиной в 1990 г. сроком на пять лет как с «демократической страной, пользующейся статусом наибольшего благоприятствования». В том же году подписывается договор о сотрудничестве с Чили, который в 2002 г. был преобразован в договор об Ассоциации ЕС — Чили. В 1991 г. договор о торговле от 1973 г. был заменен на договор «третьего поколения». В то же время договор о сотрудничестве с Мексикой от 1978 г. хотя и был заменен на новый, все-таки не может считаться договором

«третьего поколения», поскольку не включал в себя статью об уважении прав человека. Однако уже в 1997 г. ЕС и Мексика подписывают договор «четвертого поколения» о полном ассоциированном членстве, предусматривающий политический диалог и включающий кроме других также вопросы демократии и прав человека, свободного потока товаров, услуг и капиталов, включает контракты на общественном уровне и сотрудничество в других областях. В 1992 г. договор о сотрудничестве от 1982 г. с Бразилией заменяется «договором третьего поколения», включавшим полный набор положений «третьей корзины». В этом же году был подписан договор «третьего поколения» о сотрудничестве с Парагваем.

И хотя Европейская социальная модель, как мы уже говорили, это своеобразный кодекс поведения, основанный на непреходящих человеческих и цивилизационных ценностях, продвижение ЕСМ в Латинскую Америку основывается, прежде всего, на торгово-экономических связях, а также политическом и общественном диалоге.

Не вдаваясь в подробный анализ экономического сотрудничества ЕС и Латинской Америки, остановимся только на некоторых фактах и цифрах торгово-экономических связей, оказавших влияние на социальную динамику в регионе.

Экономические, торговые и финансовые связи между ЕС и Латинской Америкой в 90-е годы осуществлялись по трем направлениям. Во-первых, проводились инвестиции коммерческими структурами государств-членов ЕС. Во-вторых, шло увеличение товарообмена. В-третьих, предоставлялась финансовая помощь со стороны ЕС. Все это, по мнению экспертов ЕС, способствовало созданию и укреплению экономической интеграции между латиноамериканскими странами, в частности, Андской группы (1969), Группы Рио (1986), Контадорской группы (1983) или МЕРКОСУРа⁴ (1991), что открывало путь к созданию зоны свободной торговли между двумя регионами.

ЕС всегда подчеркивал, что его главная цель в двусторонних отношениях состояла в том, чтобы способствовать экономической и финансовой стабильности стран Латинской Америки и помочь укрепить экономические и торговые связи между обоими регионами. С одной стороны, Латинская Америка и Европейский Союз — важные торговые партнеры (для таких латиноамериканских стран, как, например, страны МЕРКОСУРа и Чили, Европейский Союз — главный торговый партнер). С другой стороны, ЕС — второй инвестор в Латинской Америке после Соединенных Штатов. Следует отметить, что ЕС значительно опережает Японию, занимающую третье место по объему инвестиций.

Европейцы участвовали в приватизации латиноамериканских государственных предприятий (например, «Аргентинские Авиалинии», «Телефоника» и др.), а также в программах по реструктуризации задолженности через европейские банки, находящиеся в регионе. Согласно данным Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), 30% общего количества инвестиций, предназначенных для развивающихся стран, направляется в Латинскую Америку и страны Карибского бассейна. Увеличение инвестиций, начиная со второй половины девяностых, стало результатом повышения доверия инвесторов к этому региону. Так, прямые европейские инвестиции в 1996 г. в страны Латинской Америки и Карибского бассейна увеличились на 28% по сравнению с 1995 г., достигнув 7 млрд 758 млн долларов США. В 1997 г. инвестиции увеличились на 120% относительно 1996 г. Большая часть европейских вложений пришлось на МЕРКОСУР (Аргентина и Бразилия), Мексику, Колумбию и Венесуэлу. С другой стороны, Европейский Инвестиционный Банк выдал кредиты для стран Латинской Америки на общую сумму 746,3 млрд евро для реализации проектов в промышленности, связи, энергетике и транспорте, на нужды водного хозяйства и санитарии, а также для сохранения тропических лесов.

Уже в 1999 г. было выделено 122 млрд евро для стран региона против 66 млрд евро в 1997 г., что составляет 11% общего количества внешних европейских вложений и почти две трети европейских вложений в страны, которые не относятся к Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Красноречивым показателем развития отношений ЕС со странами Латинской Америки является развитие торговых связей. В 1997 г. импорт Европейского Союза из Латинской Америки достиг 38,1 млрд долларов США, а экспорт составил 52,4 млрд долларов США. Хотя за десять лет экспорт Европейского Союза в Латинскую Америку удвоился, структура торгового обмена между двумя регионами продолжает оставаться традиционной: европейский импорт состоит главным образом из сырья и полезных ископаемых, в то время как европейцы экспортируют промышленные товары.

Более того, есть некоторыестораживающие тенденции в структуре товарооборота между ЕС и Латинской Америкой. Так, в мае 2002 г. был представлен доклад Межамериканского банка развития (МАБР), в котором отмечается, что в торговой сфере не удалось добиться существенных продвижений в отличие от развития политического диалога и помощи в развитии между Европейским Союзом — ЛАИК. Хотя в 2000 г. был зарегистрирован товарооборот почти на 81 млрд долларов

по сравнению с 50,6 млрд десять лет назад, обнаружилось, что торговый баланс от положительного для Латинской Америки сместился в пользу Европейского Союза. Показательно, что в то время, как экспорт Латинской Америки и стран Карибского бассейна в страны ЕС вырос в течение последних десяти лет на 25% — от 28,5 млрд долларов в 1991 г. до 35,6 млрд долларов в 2002 г., — в тот же период ЕС зарегистрировал увеличение своего экспорта в страны региона на 105%, эквивалентных 45,3 млрд долларов в 2000 г. против 22,1 млрд долларов десятью годами ранее. Такое положение дел не может устраивать латиноамериканские страны, и даже Межамериканский банк развития был вынужден рекомендовать ЕС принять меры к исправлению дисбаланса в торговле между двумя регионами.

Однако положительные показатели экономического роста Латинской Америки в 90-е годы некоторые российские исследователи связывают не с расширением экономических связей с Европой и приверженностью ценностям ЕСМ, а с использованием элементов неолиберальной модели. В частности, отмечается, что неолиберальные меры привели к оздоровлению экономики, что, в свою очередь, обеспечило относительно высокие темпы развития этого региона. По мнению профессора Ивановского З.В., никогда еще до этого времени Латинская Америка не развивалась столь успешно, при этом он приводит некоторые показатели, достигнутые в 90-е годы.

- «Среднегодовой прирост в целом составляет более 3 процентов ВВП на душу населения.
- Сократилась безработица, снизился неформальный сектор экономики.
- Снизился относительный и абсолютный уровень бедности.
- Произошел огромный прирост иностранных инвестиций (если в начале 90-х годов ежегодно вкладывалось в Латинскую Америку 20 млрд долларов, то уже в 2006 г. — 72,4 млрд долларов).
- Произошла модернизация промышленности, и как следствие — объем товарооборота в Латинской Америке вырос в 6 раз.
- Произошла концентрация производства и капитала, усилились не только позиции иностранных монополий, но также появились латиноамериканские транснациональные корпорации, так называемые «Translatinas», которые стали активно действовать по всему миру. (Из пяти таких наиболее крупных ТНК — четыре мексиканские и три бразильские).
- Появился современный сектор экономики, были внедрены передовые технологии, благодаря чему в Латинской Америке было автоматизировано до 1/3 производственных операций.

- Число пользователей Интернетом в Латинской Америке только за вторую половину 90-х годов выросло в 22 раза.
- Мобильные телефоны появились практически у всего взрослого населения»⁵.

Признавая важность рыночных реформ для макроэкономической стабилизации, эти исследователи, а еще в большей степени сами латиноамериканцы признают, что порой социальная цена этих экономических успехов неприемлема для общества, тем более что их эффективность в разных странах различна.

Одним из отрицательных последствий применения неолиберальной модели в регионе стало резкое усиление социального расслоения. (Кстати сказать, эта закономерность наблюдается и в России). Если сравнить разницу доходов 10% самых богатых семей и 10% самых бедных, то мы увидим, что эта разница в Никарагуа составляет 15,4 раза, в Мексике — 30,8, Боливии — 157,3 раза. (Для сравнения — в России, по данным независимых социологов, разница достигает 40 раз, и она считается недопустимой. В то время как в Скандинавских странах, например, разница составляет всего 5–6 раз. И даже в США эта разница на уровне примерно 15 раз⁶.)

Еще одним обстоятельством, заставляющим обращаться к ценностям ЕСМ в странах континента, является желание снизить уровень бедности и нищеты. По данным за 2006 г., только в Чили, Уругвае, Коста-Рике и Аргентине уровень бедности близок к показателям ЕС. В большинстве же стран Латинской Америки он гораздо выше, а в таких странах, как Боливия, Никарагуа и Гондурас, — картина просто удручающая. В Гватемале, например, ниже черты бедности проживает более 60% населения, а в Гондурасе — 71,5% населения. Если рассматривать проблему крайней нищеты в Латинской Америке, т.е. количество людей, живущих ниже прожиточного минимума и не могущих удовлетворить свои минимальные потребности, то и здесь картина будет значительно отличаться в зависимости от той или иной страны. В Чили, например, число таких граждан составляет всего 3,2%, а в Гондурасе — 49,3%, т.е. почти половину населения.

Однако в Европейском союзе на проблему борьбы с бедностью в Латинской Америке смотрят с некоторым оптимизмом. Несмотря на то, что на данный момент в Латинской Америке проживает 190 млн бедных и 69 млн нищих, но в то же время это самый низкий уровень за всю историю Латинской Америки. Если в 1994 г. бедными в Латинской Америке были 45,7% всего населения, то в 2006 г. — уже 36%. Нищих было 13,6%, а стало 13,3%. Самых впечатляющих успехов добились в искоренении бедности и нищеты Аргентина и Венесуэла,

далее следуют Перу, Чили, Эквадор, Гондурас и Мексика. Исследователи подчеркивают, что, благодаря развитию экономики каждый год в Латинской Америке выходят из числа бедных 15 млн человек, а число нищих покидают 10 млн человек. К сожалению, нынешний мировой экономический кризис негативно отразился на ситуации большинства латиноамериканских стран, многие социальные показатели, в частности, уровень бедности и безработицы, вновь ухудшились.

* * *

Выбор социально-экономической модели развития в странах Латинской Америки тесно связан с политическими процессами, развивающимися в регионе. Рассматривая итоги выборов в последние годы, исследователи стали все чаще говорить о «левом повороте» в политической жизни континента: во многих странах у власти оказались левые и левоцентристские правительства⁷. И хотя эти страны очень разные и мотивация голосования в них была различной, можно смело утверждать, что левый сдвиг произошел из-за недовольства широких слоев населения социальными последствиями неолиберальных реформ, а также тем обстоятельством, что США в какой-то мере «забыли» Латинскую Америку.

Специалисты, изучающие Латинскую Америку, обычно выделяют три группы стран по их политической ориентации. (Хотя такое разделение весьма условно и не всегда совпадает с официально провозглашенным политическим курсом этих стран.)

В первую группу входят страны, которые занимают довольно радикальную позицию, официально провозгласив своей целью строительство «Социализма XXI века». Эту группу возглавляет Венесуэла, сюда же можно отнести Эквадор, Боливию, Никарагуа.

На другом полюсе находится группа стран, которые в общих чертах продолжают реализовывать неолиберальную модель развития и фактически связывают будущее своих стран с сотрудничеством с США. Правда, после провала создания зоны свободной торговли зоны для Южной и Северной Америки — АЛКА (Area Libre de Comercio de las Américas) эти страны перешли на заключение двусторонних договоров с США. Возглавляет эту группу стран Мексика⁸, сюда также входят Колумбия и страны Центральной Америки, за исключением Никарагуа. В какой-то мере к ним тяготеют такие страны, как Перу и Чили, которые все-таки стараются проводить многовекторную политику.

Однако следует признать, что не все складывается удачно у тех стран, которые пытаются решить свои проблемы с помощью Соеди-

ненных Штатов Америки. Показательным в этом смысле является пример лидера группы — Мексики. Несмотря на то, что главным торговым партнером Мексики остаются США, куда экспортируется до 80% товаров и услуг (в первую очередь — нефть), Мексика, как и другие страны Латинской Америки, стремится диверсифицировать торговые связи и сократить экспортную зависимость от США. Мексика подписала с Европейским Союзом соглашение о развитии торгового обмена в рамках «Проекта упрощения формальностей в рамках Договора о свободной торговле».

Оснований для такой политики более чем достаточно. Поводом усиления отношений с ЕС, возможно, в какой-то мере стало строительство разделительной стены между США и Мексикой, формально возводимой против нелегальной иммиграции. Это строительство было начато США без должных консультаций со своим южным соседом. Заключая в 1992 г. Договор о свободной торговле (НАФТА), ставящий своей целью устранить торговые ограничения на товары и услуги, проходящие через США, Канаду и Мексику, мексиканская сторона надеялась на облегчение визового режима для своих граждан, а в итоге получила односторонние ограничительные меры. По мнению экспертов, основной способ борьбы с зависимостью от американского рынка — заключение договоров о свободной торговле с другими странами, и Мексика идет по этому пути, уже подписав подобные договоры с 49 странами мира, в том числе и с государствами-членами ЕС.

По данным «Eurostat», экспорт из ЕС в Мексику вырос с 10,6 млрд евро в 1999 г. до 16,8 млрд в 2005-м, тогда как импорт в Евросоюз из Мексики за этот же период увеличился с 4,9 до 9 млрд евро. По некоторым данным, на сегодняшний день товарооборот между ЕС и Мексикой в среднем составляет 29,4 млрд евро в год, а за последнее десятилетие прямые инвестиции из стран ЕС в Мексику достигли 37,3 млрд евро. «Мы видим в ЕС нашего стратегического союзника и надежного партнера. Задачи дальнейшего поступательного развития Мексики обязывают нас диверсифицировать экспортные рынки, изыскивать новые возможности экономической интеграции», — считает министр экономики Мексики Серхио Гарсия де Альба⁹.

На конец 2006 г. Мексика закупала у Евросоюза электрические генераторы (32,8% импорта), транспортные средства (17,8%), химические продукты (16,8%), промышленные товары (9,7%). В свою очередь, в ЕС Мексика поставляет машинное оборудование (27,5% экспорта), энергоносители (22,8%), транспортное оборудование (14,7%), запчасти для автомобилей (12,5%)¹⁰.

Между этими двумя «полюсам» находится «промежуточная группа стран», которые, по выражению Ивановского З.В., придерживаются «скорректированной неолиберальной модели»¹¹. Особенность ее заключается в том, что в ней уделяется большее внимание социальной защите, а при реализации экономических реформ избегают крайностей в социальной сфере. Эти страны активно действуют в международных организациях, развивают сотрудничество с Европейским Союзом, тесно сотрудничают с США и одновременно активно занимаются решением собственных социальных проблем, таких, как социальная защита работающих, сокращение безработицы, гарантированное медицинское обслуживание и т.д. Лидером таких «левоцентристских» стран, использующих «скорректированную неолиберальную модель», можно назвать Бразилию, в эту же группу входят Аргентина, Уругвай и ряд других стран Латинской Америки.

Бразилия заметно выделяется в этой группе, являясь ее неоспоримым лидером. По всем прогнозам к 2050 г. она будет 5-й страной мира, а сегодня Бразилия входит в десятку самых больших экономик мира¹². Не будем забывать, что ВВП Бразилии превышает ВВП России¹³.

Однако и эта группа стран испытывает очень серьезные трудности. Знаменитый аргентинский дефолт в конце 90-х годов, превысивший 80 млрд долларов и отрезавший Аргентину от уже ставших привычными внешних источников финансирования на долгие годы, особенно со стороны Международного валютного фонда, привел к резкому обострению социальной обстановки: на улицу вышел знаменитый «средний класс», социальные протесты которого «смели» три правительства, приходившие к власти в то время¹⁴.

После избрания в Аргентине президентом страны Кристины Фернандес де Киришнер власти продолжают начатые экономические и социальные реформы, но подчас встречают активное сопротивление со стороны различных секторов населения, как это было в недавнем случае с сельскохозяйственными производителями, что очень опасно в аргентинских условиях.

* * *

Характерной чертой ЕСМ является активное участие граждан в решении экономических, политических и социальных проблем. Известно, что любые экономические и социальные реформы будут успешными только в том случае, если опираются на поддержку широких слоев населения. Однако широкое участие граждан и институтов

гражданского общества в реформировании и развитии стран возможно только в условиях гарантированных демократических свобод. Для Латинской Америки это обстоятельство имеет особое значение, поскольку военные перевороты здесь были чуть ли не «национальной традицией». Только после 1978 г. наступил период демократического правления без государственных переворотов, что само по себе не исключает рецидивов военных переворотов¹⁵. В этом смысле судить о привлекательности ЕСМ для Латинской Америки можно только с учетом отношения населения к демократическим ценностям, на которых основана ЕСМ. Давайте посмотрим, как относятся жители стран региона к вопросам демократии и формам экономического развития, а для этого обратимся к данным социологических исследований центра «Латинобарометро» (Latinobarómetro).

«Латинобарометро» является очень авторитетным международным центром по изучению общественного мнения¹⁶, ежегодно проводящим опросы в 18 латиноамериканских странах, в каждом из которых участвуют несколько тысяч человек. В докладе «Латинобарометро» за 2009 г. приводятся такие данные:

- 65% жителей Латинской Америки считают, что они ни при каких обстоятельствах не поддержат военное правительство (в 2004 г. — 63%);
- 76% жителей поддерживают демократию (2002 г. — 68%);
- 51% латиноамериканцев считают, что демократия решает все проблемы;
- 62% считают, что в условиях демократии экономическая система функционирует хорошо (2003 г. — 50%);
- 59% латиноамериканцев выступают за рыночную экономику (в 2008 г. — 52%);
- 54% считают, что демократические правительства лучше подготовлены, чтобы противостоять кризису;
- 61% считают, что частные предприятия являются ключевым фактором развития (2008 г. — 56%)¹⁷.

При этом следует иметь в виду, что только 29% населения довольны состоянием экономики в Латинской Америке и этот показатель изменился незначительно с 2007 г., когда он составлял 26%.

Эти данные, по нашему мнению, наглядно свидетельствуют в пользу ориентации латиноамериканцев на ценности, лежащие в основе Европейской социальной модели, и говорят о поддержке широкими слоями населения демократических форм правления. Повторим еще раз — это существенное обстоятельство, поскольку относительно недавно здесь преобладали военные правительства и авторитарные

режимы, которые пользовались неизменной поддержкой США, а угроза военных переворотов воспринималась как нечто «исторически данное».

* * *

Активное развитие экономических связей между ЕС и странами Латинской Америки, наметившееся в 90-е годы, порой входит в противоречие с интересами США как главного партнера и инвестора в страны Латинской Америки. Так, ЕС с большой долей скептицизма отнесся к инициативе США создать зону свободной торговли в Америке (ALCA) и к 2010 г. учредить Зону свободной торговли стран-членов Экономического сотрудничества Азиатско-Тихоокеанского региона — (АПЕК), поскольку, по мнению экспертов ЕС, это может создать трудности для сотрудничества Мексика и Чили с Европейским Союзом.

Комиссар ЕС по торговле Паскаль Лами даже считает это попыткой «торговой интеграции под эгидой Соединенных Штатов» с непредвиденными последствиями для стран Южной Америки. В своем выступлении в июле 2001 г. в Мадриде Лами попросил страны Латинской Америки еще раз подумать над целесообразностью этого проекта, добавив, что ALCA или любой другой двухсторонний проект не должны ослаблять все еще хрупкое объединение МЕРКОСУР, поскольку ЕС благодаря Испании является первым торговым партнером и первым инвестором в этом регионе¹⁸.

По мнению Роджера Брайша, председателя Европейского экономического и социального комитета, «эта модель находится в конкуренции, а иногда даже в конфликте с американской крайне либеральной моделью»¹⁹.

Европейский экономический и социальный комитет разработал документ о возможных последствиях Договора о «Зоне свободной торговли Америк». Один из выводов, касающихся исключительно торговых аспектов, заключается в том, что этот договор значительно ухудшит существующую ситуацию в регионе. В то же время договоры с Европейским Союзом, помимо экономической и торговой составляющих, содержат также аспекты социального измерения, положения, относящиеся к окружающей среде, и отражают желание договаривающихся сторон включить в число субъектов их реализации институты гражданского общества²⁰.

Ярким проявлением важности, которую ЕС придает отношениям с Латинской Америкой, стали регулярные встречи глав государств

и правительств стран Европейского Союза и Латинской Америки, обладающие наибольшей легитимностью и авторитетом.

На первой встрече глав государств и правительств стран Европейского Союза и Латинской Америки, которая состоялась в Рио-де-Жанейро в 1999 г., было принято Заявление, в котором отражается желание усиливать все виды связей между двумя регионами с целью способствовать равновесию «преуспеяния и власти в мире». Эти усилия направлены на достижение «стратегической ассоциации». Это понятие было сформулировано в совместном документе «ЕС-ЛАиК: общие ценности и позиции» как совместные действия «посредством юридических и учредительных выражений, основанных на договорах по ассоциации, договоров о сотрудничестве и других механизмов, в политическом плодотворном диалоге и в твердых экономических и финансовых связях, которые основываются на прогрессивной, справедливой и уравновешенной либерализации торговли и обращения капиталов, также в динамическом и конструктивном сотрудничестве в образовательной, научной, технологической, культурной, гуманитарной и общественной областях». По мнению авторов этого документа, такой уровень ассоциации поможет двум регионам противостоять вызовам международному сообществу в XXI в. в вопросах мира и безопасности.

Политическое заявление, принятое на II Саммите ЕС-ЛАиК в Мадриде в 2002 г., названное «Мадридской договоренностью», идет дальше и предлагает конкретный порядок организации совместной работы между двумя регионами. В политическом плане можно выделить следующие пункты договора: «укрепление международной системы и правового государства; поддержка Международного уголовного суда; укрепление сотрудничества в борьбе с терроризмом, торговлей наркотиками и связанными с ними преступлениями; искоренение расизма и ксенофобии; продвижение гендерного равенства и улучшение положения детей; укрепление диалога между двумя регионами; осуждение террористических атак и похищений людей в Колумбии и поддержка поиска решений указанных проблем путем переговоров; мирное решение территориального спора между Гватемалой и Белизом; укрепление демократии в Гаити».

Примечательно, что ЕС, обладающий совершенной системой подготовки высококлассных специалистов, готов оказать всестороннюю помощь в подготовке специалистов с высшим образованием и продвижении в странах Латинской Америки передовых информационных технологий.

В разделе «Сотрудничество в культурных, образовательных, научных, технологических, общественных и социальных областях» было

объявлено о расширении программы *АЛЬФА*, касающейся высшего образования, и программы *@LIS* (развитие информатики и информационного общества, в том числе в странах Карибского бассейна). Также было решено изучать возможность строительства Общего пространства высшего образования ЕС-ЛАиК.

Страны Европейского Союза и Латинской Америкой планируют новые шаги в политическом, экономическом, торговом и финансовом сотрудничестве. В дальней перспективе, полагают некоторые аналитики, политическая, экономическая, коммерческая, общественная и культурная так называемая Стратегическая ассоциация двух регионов могла бы перерасти в договор о Глобальной межрегиональной ассоциации, что позволило бы создать Евро-Латиноамериканскую зону свободной торговли.

Развитие политического диалога представляет особый интерес в плане влияния европейской политики на Латинскую Америку, принятия или отторжения европейских ценностей в контексте культурной и политической традиции латиноамериканских стран.

Как уже отмечалось, политический диалог между Европейским Союзом и Латинской Америкой начинался в семидесятые годы. ЕС поддерживал как многосторонние политические диалоги с основными региональными группами стран, так и с субрегиональными объединениями, создаваемыми с конца шестидесятых годов. К ним, прежде всего, относятся Андская Группа (1969), Группа Рио (1986), Группа Контадора, (1983) или МЕРКОСУР (1991). Положительные результаты такого диалога очевидны — он способствовал укреплению связей между двумя регионами, позволил странам Латинской Америки выработать общие подходы в отношении с ЕС по целому ряду вопросов.

ЕС серьезно рассматривает перспективу усиления политического диалога с Латинской Америкой, выдвигая все более масштабные задачи, и хотел бы видеть этот диалог более эффективным, что со временем могло бы привести к стратегической ассоциации между двумя регионами. Председатель Европейской комиссии, Романо Проди, открывая II Встречу на высшем уровне в Мадриде, сказал, что «многосторонние схемы сотрудничества и диалога — лучший выбор для развития межрегиональных связей».

* * *

Можно выделить несколько приоритетных целей политического сотрудничества ЕС и Латинской Америки:

- предоставление институциональной помощи, направленной на укрепление процесса развития демократии в странах Латинской Америки;
- борьба с бедностью и социальным отторжением;
- создание экономической и финансовой основы для проведения экономических реформ и повышения конкурентоспособности Латинской Америки.

Таким образом, в контексте этих целей ЕС поддержал серию политических диалогов по таким темам, как консолидация демократии, процессы умиротворения, борьба против наркотиков, региональная интеграция, экономические и коммерческие связи или безопасность, приняв серию общих подходов относительно таких тем, как процесс умиротворения Гватемалы, выборы в различных странах или ситуации на Кубе.

Политический диалог получил дополнительный импульс в период, когда Испания была председателем ЕС (1-е полугодие 2002 г.). Мадрид стал местом проведения II Встречи на высшем уровне ЕС — ЛАиК и серии субрегиональных и двухсторонних встреч, на которых Испания не только выдвигала темы Латинской Америки как приоритетные для ЕС, но и вновь подтвердила свою роль как главного европейского участника диалога своеобразного «канала связи между ЕС и Латинской Америкой».

Показательно, что главными пунктами повестки дня Встречи на высшем уровне в Мадриде стали:

- демократия и права человека;
- мир, международная безопасность и борьба против терроризма;
- борьба против наркотрафика и связанных с этим преступлений, включая торговлю оружием;
- экономическая международная ситуация и многосторонние связи;
- финансирование для развития;
- информационное общество.

Если внимательно посмотреть на многосторонние политические диалоги стран Латинской Америки и ЕС, то можно выделить несколько самостоятельных по тематике и кругу участников групп. Прежде всего это:

- «Группа Рио»;
- «Диалог Сан-Хосе»;
- «Андское Сообщество»;
- «МЕРКОСУР».

Политический диалог между Группой Рио²¹ и Европейским Союзом начинается с подписания Римской декларации в декабре 1990 г. минис-

трами стран Группы Рио и ЕЭС, которая в дальнейшем наполнялась конкретным содержанием на ежегодных встречах министров. И хотя Группа Рио юридически не оформлена как субъект международного права, она является самым широким форумом диалога Европейского Союза с Латинской Америкой. С тех пор были продвинуты в диалоге темы, касающиеся безопасности, образования, окружающей среды, коммерческих связей, борьбы против наркотиков и т.д. На IV Встрече Министров (Сан-Паулу, 1994), произошло качественное продвижение в межрегиональном диалоге, так как было принято заявление об ассоциации, которое определило отношения между двумя регионами. Необходимость усилить сотрудничество в социальной сфере и в области охраны окружающей среды была подчеркнута на VII Встрече (Noordwijk, 1997). На VIII Встрече (Панама, 1998) была снова отмечена важность поддержки образования, развития людских ресурсов и борьбы против наркотиков на основе солидарной ответственности. На X Встрече (Сантьяго де Чили, 2001) была затронута тема развития информационного общества и развития новых компьютерных технологий, стимулирования межрегионального сотрудничества в этой области.

Диалог Сан-Хосе (Коста-Рика) начал в 1984 г., когда состоялась первая конференция, обсуждавшая вопросы поиска решения конфликтов в Центральной Америке. Этот диалог проводится каждые два года на уровне министров. На XII Конференции Сан-Хосе, прошедшей во Флоренции в 1996 г., были определены новые приоритетные направления сотрудничества: укрепление правового государства, модернизация государственного управления, обновление социальной политики, укрепление процесса интеграции Центральной Америки и ее интеграция в мировую экономику. На XVII Конференции (Гватемала, 2001) ЕС предложил добавить в качестве главных целей:

- преодоление уязвимости от природных бедствий в центрально-американском регионе в рамках реализации Плана действий реконструкции Центральной Америки, выделив помощь в 250 млн евро на четыре года, начиная с преодоления последствий урагана Митч (1998) и последующих землетрясений в Сальвадоре в 2001 г.;
- укрепление демократии и ее институтов;
- повышение общественной безопасности в Гватемале и Сальвадоре, профессионального уровня персонала для обеспечения безопасности граждан и защиты прав человека, восстановления доверия населения;
- поддержка инициативы «Центральная Америка: территория свободная от малых вооружений» в соответствии с директивами Организации Объединенных Наций.

Политический диалог между Андским сообществом²² и ЕЭС приобретает оформленный характер начиная с Совместного Заявления, подписанного в июне 1996 г. в Риме. Одна из важных тем этого диалога — борьба против производства и распространения наркотиков. С 1995 г. Европейский Союз поддерживает со странами — членами Андского Сообщества диалог по этой теме. Благодаря системе широко распространенных предпочтений (SPG) у стран Андского Сообщества есть еще один инструмент для борьбы против производства и распространения наркотиков — предоставление в рамках SPG средств в области сельскохозяйственного производства. Другая важная тема — поощрение торговых связей между двумя регионами. Первый Форум Евро-Андино, прошедший в Лондоне в 1998 г., для этих целей создал Торговый Евро-Андский совет.

Во встрече Андское сообщество — ЕС в мае 2002 г. были приняты новые инициативы по проведению переговоров о подписании Договора о политическом сотрудничестве между обоими регионами, наряду с решением укрепить сотрудничество в области торговли, инвестиций и экономических связей. Осуществление этих целей в данном случае, заложило бы основания для будущих переговоров о Договоре по Ассоциации, которая включила бы вопрос о свободной торговле. Также стороны договорились укреплять «сотрудничество в борьбе против терроризма, торговли наркотиками и преступлений, связанных с наркотрафиком».

Следует также отметить, что просьба Колумбии включить Революционные Вооруженные силы Колумбии (FARC) в список террористических организаций стала возможной в период председательства Испании в ЕС. В июне 2002 г. министры иностранных дел ЕС включили FARC в список организаций, подверженных ограничительным мерам со стороны ЕС в рамках его антитеррористической кампании. Позиция ЕС по отношению к Колумбии сформулирована как «поддержка в решении конфликта» вместо прежней формулировки «поддержка Колумбии».

Рамочное соглашение по сотрудничеству между МЕРКОСУРОм и ЕС было подписано в декабре 1995 года с целью «достижения ассоциации политического и экономического характера». Это соглашение предполагает развитие связей между Латинской Америкой и Европейским Союзом, открывает политический диалог на президентских, министерских и технических уровнях, включая вопросы торговли, экономики и сотрудничества с целью интеграции других секторов, представляющих общий интерес. В качестве членов, ассоциированных с МЕРКОСУРОм, в политических диалогах участвуют Чили и Боливия, начался процесс вступления Венесуэлы в это объединение.

На Встрече представителей двух регионов в Мадриде (17 мая 2002 г.) было принято заявление, положительно оценивающее результаты, достигнутые в политической сфере сотрудничества, и ставящее целью решение новых задач, исходя из общих интересов и в соответствии с международной обстановкой:

- права человека, демократия и правовое государство;
- устойчивое развитие; мир, стабильность, предотвращение конфликтов, поощрение доверия и безопасности;
- сотрудничество в борьбе с терроризмом; борьба против торговли наркотиками, отмывания денег и связанных с ними преступлений;
- борьба с организованной преступностью во всех ее формах.

Следует также отметить, что укреплению связей Европейского Союза с региональными латиноамериканскими организациями в немалой степени способствует то обстоятельство, что ЕС пользуется статусом постоянного наблюдателя при Организации Американских государств (ОЕА), Экономической Латиноамериканской Системе (SELA)²³ и Латиноамериканской Ассоциации Интеграции (ALADI)²⁴.

* * *

Важными обстоятельствами, определяющими интерес к Европейской социальной модели в Латинской Америке, считаются высокий уровень развития гражданского общества и активность его институтов при принятии решений в большинстве европейских стран.

Рассматривая основные принципы функционирования ЕСМ, необходимо отметить углубляющийся процесс совершенствования структуры общества и управления им. Новый тип управления базируется не на иерархической подчиненности и «давлении», а на диалоге и взаимодействии. Это новый уровень социального диалога предполагает наличие толерантности у всех его участников, их готовность к разумным компромиссам.

Важную роль здесь играют усилия как органов государственной власти, так и политических партий, профсоюзов, неправительственных организаций, различных институтов гражданского общества. Среди ценностей, которым отдается приоритет, можно упомянуть следующие:

- 1) неразрывная связь между экономическим развитием и социальным прогрессом;
- 2) высокий уровень социального обеспечения, носящего универсальный характер;

- 3) развитое трудовое законодательство, защищающее наемного работника;
- 4) равенство шансов и борьба с дискриминацией;
- 5) производственная демократия, выражающаяся в консультациях с работниками при принятии решений, их касающихся, и их информирование;
- 6) диалог социальных партнеров в рамках коллективно-договорных отношений;
- 7) наличие так называемых общественных (государственных) служб, или «общественного домена» — отраслей социальной инфраструктуры (здравоохранение, система образования, общественный транспорт, газо-, водо- и электроснабжение);
- 8) ключевая роль государства в решении социальных проблем, роль арбитра в отношениях между социальными партнерами;
- 9) борьба за занятость и искоренение феномена социального отторжения и бедности;
- 10) достойная оплата труда, в том числе введение минимальной заработной платы;
- 11) социальная справедливость и солидарность в обществе.

Как это ни парадоксально, но одной из самых больших проблем для распространения ЕСМ в Латинской Америке является как раз реализация на практике ее основополагающих принципов — уважения человеческого достоинства, социальной солидарности, социальной справедливости и социально ориентированной конкурентоспособной экономики. Многие из этих ценностей для Латинской Америки остаются пока целью, достижимой в далеком будущем.

Понимая это, ЕС ставит своей задачей как можно шире ознакомить аудиторию Латинской Америки с высокими стандартами ЕСМ и продолжает расширять политический диалог между двумя континентами, отмечая, что в решении этой задачи большая роль принадлежит гражданскому обществу.

В этом смысле весьма показательным является выступление в Мексике на Третьей встрече представителей гражданского общества Латинской Америки и Карибского бассейна и ЕС, Роджера Брайша, председателя Европейского экономического и социального комитета²⁵.

Он посчитал важным подчеркнуть, что сам Европейский Союз основан на уважении основных прав человека. Хартия Фундаментальных прав Европейского Союза, принятая в Ницце в декабре 2000 г., провозглашает, что целью ЕС является обеспечение фундаментальных прав — включая право на труд — в своей политике и во всех своих дей-

ствиях. В этом смысле борьба против бедности и отторжения, признанная ЕС одним из приоритетов, является крайне актуальной для Латинской Америки.

ЕС не раз выражал озабоченность, касающуюся трудностей, с которыми сталкиваются страны ЛАиК в социальной сфере, и возможного отражения этих проблем в вопросах демократии и прав человека.

Известно, что экономическое развитие последних лет в странах Латинской Америки не сопровождалось ни улучшением положения в социальной сфере, ни сокращением неравенства. Например, уровни бедности и нищеты остаются высокими — 43% и 19% соответственно. С другой стороны, среди населения стран региона царят неуверенность и дискриминация, а также отсутствие социальной сплоченности.

Устойчивая бедность и неспособность превратить экономический рост в рост доходов населения называют «социальным долгом» латиноамериканского континента. Если не исправить это положение самым энергичным способом, то оно может послужить детонатором появления социальных движений, которые могут поставить под угрозу демократический прогресс, достигнутый за последние годы²⁶.

Европейский Союз считает очень важным для стран Латинской Америки и Карибского бассейна вопрос социальной сплоченности. Европейский экономический и социальный комитет подготовил доклад, очерчивающий круг проблем и понятий социальной сплоченности (*cohesión social*), включая политическое измерение, экономические и территориальные проблемы, вопросы, касающиеся окружающей среды и, естественно, социальных проблем.

Речь идет о переходе в условиях развития демократического участия к устойчивому развитию, основанному на трех основных составляющих — экономике, социальном измерении и окружающей среде.

«Гражданское общество должно быть составной частью этого нового согласия, чтобы реально способствовать поддержке политики развития со стороны населения».

И, наконец, ЕС считает необходимым передать свой опыт участия гражданского общества в национальных дискуссиях и в механизмах принятия решений.

Участие гражданского общества в принятии решений — это выражение процесса демократизации, позволяющего делать успехи на пути устойчивого роста и активизации общественного участия. Это также способ гарантировать успешное управление обществом, так как участие гражданского общества усиливает прозрачность механизмов власти.

По этим причинам Экономический и социальный комитет (ЭСК) ЕС, считает своим долгом в каждом регионе и в каждой стране Латин-

ской Америки и Карибского бассейна способствовать укреплению институтов гражданского общества, созданию или укреплению структур диалога и улаживания разногласий между представителями гражданского общества и политическими властями. Не без влияния этих усилий произошло создание Совета экономического и социального развития Бразилии. Этот пример может быть поддержан другими странами латиноамериканского континента, в частности, Мексикой, которая заложила уже основы для такого проекта.

ЭСК стремится к тому, чтобы каждый договор с Европейским Союзом предусматривал механизмы диалога на уровне гражданского общества, как, например, в Договоре об Ассоциации, заключенном между Европейским Союзом и Чили.

Действительно, создание консультативного Комитета, включающего, с одной стороны, членов Экономического и социального комитета и, с другой, представителей гражданского организованного общества заинтересованных стран, позволяет усилить демократическое участие и лучше обеспечить участие граждан в жизни общества.

На региональном уровне ЭСК превзошел достижение этой цели, начав диалог с Консультативным Форумом МЕРКОСУР, и готов делать то же самое с остальными региональными организациями, а именно, с Центральной Америкой и Консультативным коммерческим и трудовым форумом Андского Сообщества.

Модель развития стран ЕС, основанная на социальном измерении и бережном отношении к окружающей среде, а также активном участии представителей гражданского общества в выработке и принятии решений от местного до национального уровней, вне всякого сомнения, интересует и притягивает Латинскую Америку. И Европейский Союз в этом смысле идет ей навстречу.

Уже прошло пять встреч между представителями гражданского общества Латинской Америки и Европейского Союза. Последняя состоялась в Лиме (Перу) в апреле 2008 года. Важно отметить, что в рамках встреч гражданского общества проходят также встречи на высшем уровне представителей ведущих профсоюзов, а также представителей организаций предпринимателей, кооперативов, потребкоопераций и т.д.

В рамках этих широких дискуссий обсуждаются все вопросы, которые включены в повестку дня Саммитов глав государств и правительств стран Латинской Америки и Карибского бассейна и Европейского Союза.

Говоря о влиянии ЕСМ на процессы социального развития в Латинской Америке, необходимо отметить одно немаловажное обстоятельство. Речь идет о применении «принципа политической обуслов-

ленности» во внешней политике Европейского Союза²⁷. Часто практику применения этого принципа называют «политикой двойных стандартов» и в качестве примера приводят отношение ЕС к Кубе. Эта политика не может не вызывать определенной настороженности среди политической элиты и общественности тех стран Латинской Америки, которые, отстаивая свои национальные интересы, входят в противоречие с интересами Соединенных Штатов Америки. Излишняя политизация вопросов развития демократии и прав человека, и что особенно важно — избирательный характер обсуждения этих проблем, в Латинской Америке часто связывают не столько с отражением интересов Европы, сколько с оглядкой ЕС на США.

Следует иметь в виду, что опыт Кубы, вне всякого сомнения, вызывает неподдельный интерес в странах Латинской Америки. Известно, что создание социально-экономической модели на Кубе, особенностью которой является абсолютный контроль над производством и распределением со стороны государства, проходило в условиях жесточайшего политического и экономического противодействия со стороны Соединенных Штатов Америки. Преодоление экономического эмбарго, а фактически экономической войны со стороны самой мощной экономической державы мира позволяет дать высокую оценку достижениям кубинского общества в социальной и экономической сфере.

В условиях бойкота со стороны США совершенно очевидно, что Куба объективно заинтересована в развитии диалога со всеми странами мира, в том числе и с европейскими странами. Однако отношения с Европейским Союзом складываются, мягко говоря, непросто и, как считают многие исследователи, не по вине Кубы.

Следует иметь в виду, что с 1993 по 2003 г. Европейский Союз предоставил Кубе финансовую помощь в размере порядка 145 млн евро, из них гуманитарная помощь составила порядка 90 млн евро.

Однако в 2003 г. Европейский Союз ввел политические и дипломатические санкции против Кубы — официально «из-за нарушений прав человека» — как считают некоторые исследователи, не без влияния США.

Санкции 2003 г. обязывали европейские страны в рамках «общей позиции» ограничивать правительственные двухсторонние визиты, сократить участие европейских государств в культурных связях с Кубой, предлагали активизировать контакты с оппозиционерами власти, приглашать кубинских диссидентов на мероприятия в свои посольства на Кубе и в других странах и т.д.

Куба оказалась единственной страной американского континента, против которой Брюссель ввел такие санкции, которые, однако, как

показало время, оказались абсолютно неэффективными и не принесли желаемого результата.

Правительство Кубы с самого начала заняло наступательную позицию и предупредило Европейский Союз о том, что разговаривать с этой карибской страной возможно только «без предварительных условий и угроз», которые закрывают дверь для нормализации связей с ЕС.

По мнению Гаваны, чтобы разговор шел на равных, 27 стран ЕС должны отказаться от так называемой «общей позиции», принятой в 1996 г., и дипломатических мер, принятых в 2003 г. Кубинское руководство не считает «нарушением прав человека» арест и суд над 75 кубинскими оппозиционерами за их сотрудничество с Вашингтоном и подрывную деятельность против Кубы²⁸. На Кубе позиция Европейского Союза вызвала глубокое сожаление, поскольку продемонстрировала, по мнению кубинской стороны, «унизительное подчинение Соединенным Штатам» и отказ от «европейских интересов» вместо того, чтобы выступить против «преступной и бесчеловечной блокады, которую США применяют против кубинского народа»²⁹. Диалог между Гаваной и Брюсселем проходил с большими трудностями в 2003 и 2004 гг. Видя бесперспективность такой политики, в начале 2005 г. ЕС принял решение временно отменить дипломатические санкции и восстановить официальные контакты.

После продолжительных дискуссий 23 июня 2008 г. Европейский Союз принял решение отменить все санкции против Кубы.

Большое значение в изменении отношения к Гаване имело решение Совета по Правам человека Организации Объединенных Наций прекратить сбор фактов нарушения прав человека на Кубе в силу нормализации гуманитарной ситуации, что окончательно лишило Брюссель каких бы то ни было аргументов критического отношения к Гаване. Возобновление дипломатических отношений ЕС с Кубой во многом стало возможным благодаря усилиям испанской дипломатии.

Следует отметить, что Испания выступила инициатором развития политический диалога с Кубой. В октябре 2009 г. глава испанского МИД Мигель Анхель Моратинос прибыл на Кубу, чтобы провести переговоры с министром иностранных дел Кубы Бруно Родригесом о развитии политического диалога между ЕС и островом Свободы, а также об экономическом сотрудничестве Кубы и Испании³⁰.

Анхеля Моратиноса называют сторонником отказа от принятой в 1996 г. «общей позиции ЕС» по Кубе, в рамках которой европейские страны ставят сотрудничество с Гаваной в зависимость от «политических и демократических изменений» на острове.

Политическое руководство Гаваны постаралось объяснить А. Моратиносу, что для существования «общей позиции» «не было и нет никаких оснований», она препятствует отношениям ЕС и Кубы «на основе взаимного уважения и обоюдного интереса» и поэтому должна быть аннулирована³¹.

На Кубе убеждены, что «именно Европейский Союз должен исправлять ошибки, совершенные в отношениях с Кубой. Каждый шаг в правильном направлении найдет соответствующую поддержку со стороны Кубы»³², — говорится в официальном кубинском заявлении.

Результаты переговоров, скорее всего, получают свое дальнейшее позитивное развитие, однако уже сегодня можно констатировать, что после официального восстановления сотрудничества в октябре 2008 г. Европейский Союз оказал Кубе чрезвычайную помощь в размере 2 млн евро для борьбы с последствиями разрушительных ураганов «Густав» и «Айк». После нового урагана «Палома» в ноябре 2008 г. Европейский Союз оказал дополнительную помощь в размере 2 млн евро. Кроме этого 36 млн евро было передано в 2009 г. для восстановления разрушенной ураганами инфраструктуры и на другие нужды.

Оценивая отношения ЕС и Кубы, следует иметь в виду, что ЕС остается одним из основных торговых партнеров Кубы, на него приходится одна треть всей торговли, почти половина иностранных прямых инвестиций и больше половины общего числа туристов, приезжающих из Европы.

Однако политические санкции и «наказания» путем замораживания экономической помощи вызывают, как уже отмечалось, определенную настороженность среди политической элиты латиноамериканских стран. Такая позиция ЕС по отношению к странам Латинской Америки воспринимается как реальная угроза для тех латиноамериканских правительств, которые проводят независимую политику, соблюдая собственные законы и Конституцию, и тем самым обеспечивают социальную и политическую стабильность в своих странах. К опасениям подвергнуться несправедливым санкциям со стороны ЕС добавляется проблема определенных разногласий в оценке политики ЕС. Иногда эти оценки носят весьма резкий характер. В качестве примера можно привести реакцию лидеров некоторых стран Латинской Америки на миграционную политику ЕС.

Как уже отмечалось, наиболее продвинутый политический диалог ЕС развивается со странами МЕРКОСУРА. Тем показательнее, что именно президенты стран МЕРКОСУРА и лидеры других стран Латинской Америки, собравшиеся в июле 2008 г. в Аргентине на очередную XXXV встречу, резко осудили новую миграционную политику Европей-

ского Союза, которую они назвали «сквозящей ненавистью к иностранцам»³³. В резолюции по этому поводу прямо осуждается принятая 17 июня 2008 г. Европейским парламентом «Директива о возвращении».

Президент Венесуэлы Уго Чавес назвал новый европейский закон «недостойным». По его мнению — это «оскорбительный закон бесчестья». «В Мексике возвели стену позора на границе с Соединенными Штатами, а новая политика европейцев заставит их строить стену в Атлантическом океане», — с иронией заметил венесуэльский президент.

«Мы не можем промолчать. Нужно предусмотреть ответные действия и заставить правительства европейских стран каким-то образом реагировать», — предложил президент Боливии Эво Моралес. В качестве примера «возможных ответных мер» он упомянул о том, что «в Венесуэле есть много европейских инвестиций», и, может быть, стоит принять «закон, по которому эти инвестиции вернули бы соответствующим странам».

Президент Бразилии Луис Инасио Лула да Силва заявил, что «снова дует холодный ветер ксенофобии и предлагаются фальшивые ответы на вызовы экономики и общества».

«Мы поднимем общий голос протеста» против европейского закона, который предусматривает тюремное заключение до 18 месяцев для иностранцев без документов и депортацию несовершеннолетних в третьи страны», — сказала чилийский президент Мичель Бачелет.

Ее поддержал президент Уругвая Табаре Васкес: «Нужно уважать права человека, права иммигрантов. Никто не эмигрирует из-за удовольствия, это делают по необходимости», — сказал он, добавив, что «побеги ксенофобии, ненависти и дискриминация по отношению к гражданам из латиноамериканских стран [в Европе] нас просто шокируют».

Президент Аргентины Кристина Фернандес де Киршнер, касаясь «Директивы о возвращении», сказала, что таким образом пытаются сделать «ответственными за кризис» иммигрантов, что «откровенно недопустимо, поскольку это возвращает нас в эпоху ксенофобии, которую мы считали преодоленной».

К сожалению, таких разногласий между странами ЕС и Латинской Америки много, и они касаются экономических, торговых, экологических и других проблем. Практика показывает, что потребуются еще очень много времени, чтобы путем длительных переговоров выйти на общее понимание существующих проблем.

В Брюсселе видят глубокие различия, которые существуют между двумя регионами. Развивая политический диалог и экономическое сотрудничество с Латинской Америкой, Европейский Союз, скорее,

работает на перспективу. Потенциал для такого сотрудничества, судя по всему, существует огромный. По крайней мере, председатель Экономического и социального комитета Роджер Брайш, не отрицая значительных успехов в отношениях со странами Латинской Америки, считает, что «в ЕС пока все еще нет должного понимания важности сотрудничества с Южной Америкой и Карибским бассейном, несмотря на весь прогресс в развитии связей между двумя регионами»³⁴.

Говоря о привлекательности ЕСМ для Латинской Америки, следует подчеркнуть, что речь не идет о каком-то копировании или механическом переносе опыта европейских стран на латиноамериканскую почву. Тем более что в самой Европе существует несколько разновидностей такой модели.

Каждая из стран Латинской Америки создает свою собственную модель, исходя из экономических возможностей, национальных традиций, конкретных социально-политических условий. Однако важным является то обстоятельство, что в качестве ориентира принимаются ценности, лежащие в основе Европейской социальной модели: социальная справедливость, социальная безопасность, социальное сплочение, конкурентоспособная экономика и т.д.

В значительной степени формированию доверия к демократическим институтам власти и повороту в сторону социально-ориентированной экономики способствовал широкий диалог Европейского Союза со странами Латинской Америки. Межпарламентские связи, торгово-экономические отношения, встречи глав государств и правительств, форумы представителей гражданского общества и другие формы сотрудничества стали мощным каналом информирования стран Латинской Америки об опыте решения социальных проблем в европейских странах, параметрах Европейской социальной модели.

Развитие диалога ЕС и Латинской Америки не только высвечивает существующие проблемы в развитии латиноамериканских стран, но и обозначает возможные пути их решения. Это относится не только к экономике, но и к вопросам развития гражданского общества, развития парламентаризма и повышения политической культуры, социальной ответственности бизнеса, решения экологических проблем и т.п.

На сегодняшний день существуют хорошие перспективы развития и углубления отношений ЕС со своими латиноамериканскими партнерами. В ближайшие годы мы можем стать свидетелями дальнейшего развития диалога при наличии взаимных усилий со стороны Европейского Союза и стран Латинской Америки, в центре внимания которого будет находиться в том числе и Европейская социальная модель.

6.3. «Союз для Средиземноморья» и ЕСМ

Одним из заметных политических событий 2008 г., получившим широкий международный резонанс, стало учреждение ЕС и странами, прилегающими к Средиземному морю, «Союза для Средиземноморья» (СДС)³⁵. Торжественная церемония подписания документа о создании этой новой региональной организации, собравшая руководителей 44 государств, состоялась в Париже 13 июля 2008 г. Время и место подписания учредительного документа были выбраны далеко не случайно. Сама идея создания нового регионального объединения государств первоначально была выдвинута Н. Саркози в ходе предвыборной президентской кампании, а затем, после его избрания, поставлена в качестве приоритетной задачи французской дипломатии. Стоит обратить внимание и на тот факт, что подписание учредительного документа о создании Средиземноморского Союза практически совпало с официальным началом председательства Франции в ЕС, которое пришлось на вторую половину 2008 г. Французское руководство придавало этому председательству особое значение, рассматривая его как «возвращение Франции в Европу» после провала референдума по проекту европейской конституции в конце мая 2005 г. Другими словами, это было не простое «возвращение», а в новом качестве, со свежими идеями и предложениями, способными придать новую динамику европейской интеграции и восстановить доверие граждан к объединенной Европе. Создание Средиземноморского Союза также, вероятно, должно было стать одним из символов новой европейской политики Франции, хотя официально оно не входило в число приоритетов французского председательства в ЕС (среди них фигурировали такие темы, как энергетика-климат, единая сельхозполитика, иммиграция, оборонная политика).

В свете вышесказанного представляется уместным задаться несколькими вопросами. В чем смысл создания новой региональной организации, тем более что, как известно, с 1995 г. государства — члены ЕС продвигали аналогичный проект — так называемый Барселонский процесс? Какие замыслы лежат в основе инициативы французского президента, приложившего так много усилий для ее реализации? Чем будет заниматься недавно созданное объединение, каковы его перспективы? Наконец, как оно повлияет (и повлияет ли) на процесс евроинтеграции и подойдут ли для него идеи Европейской социальной модели?

На поставленные вопросы мы вряд ли сможем найти правильный ответ, не сказав несколько слов о важности Средиземноморья для ев-

ропейской, да и в целом мировой истории, политики и экономики. По всем параметрам этот регион уникален. Его по праву называют колыбелью человечества. Тут берут начало древнеегипетская, финикийская, греческая и римская цивилизации. Вокруг *mare nostrum*, как называли Средиземное море древние римляне, располагалась Римская империя, ставшая фундаментом формирования современной Европы и во многом модели ее развития. История европейской цивилизации — это, по сути, история средиземноморского региона.

Средиземноморье остается главным неврологическим узлом мировой политики. Здесь — пересечение Запада и Востока, Севера и Юга. В этом районе встречаются такие религии, как христианство, ислам и иудаизм, взаимодействие между которыми во многом определяет судьбы мира в наступившем столетии. В этой части мира десятилетиями не утихают острые конфликты: между Израилем и Палестиной, Ливаном и Сирией, Турцией и Грецией, Алжиром и Марокко. Отсюда, с Балкан, берет начало пресловутая дуга нестабильности, охватывающая Переднюю Азию (рядом Иран и Ирак), Закавказье, и уходящая к Афганистану и Пакистану. Неслучайно в последнее время многие исследователи говорят о Средиземноморье — Черноморье — Каспии как о едином геополитическом регионе. Словом, даже в век глобализации и роста влияния Юго-Восточной Азии остается неизменной известная сентенция: «Кто контролирует Средиземноморье, тот контролирует мир».

Не последнюю роль в значении Средиземноморья играет его экономический потенциал. В отличие от Европы, где в последние годы наблюдается вялый экономический рост, страны Южного Средиземноморья демонстрируют уверенную экономическую динамику — в среднем 4,4% роста ВВП, а прямые иностранные инвестиции с 2000 по 2008 г. увеличились здесь в шесть раз³⁶. Алжир и Ливия располагают значительными ресурсами газа и нефти. Страны Магриба планируют в ближайшем будущем осуществить масштабные проекты в области атомной энергетики, транспорта (строительство скоростной железной дороги в Марокко) и транспортной инфраструктуры. Регион Южного Средиземноморья имеет также мощный потенциал в развитии сельского хозяйства и агропищевой промышленности.

Наконец, нельзя не упомянуть и о демографических ресурсах региона. Из 140 млн. чел., проживающих в странах примыкающих к Средиземному морю, 85 млн. приходится на его южное побережье. Миграционные потоки из Южного Средиземноморья в страны ЕС требуют согласованной миграционной политики на уровне всего региона. К миграционным вопросам добавляются и острые экологические

проблемы Средиземноморья, которые невозможно решить на национальном уровне.

Необходимость совместного поиска решений социально-экономических и политических проблем региона, налаживания сотрудничества была осознана средиземноморскими странами сравнительно давно. Так, начало средиземноморской политики ЕС относится к рубежу 60–70-х годов прошлого века, когда были заключены торгово-экономические соглашения со странами Магриба и Машрека, за исключением Ливии, а также соглашения об ассоциированном членстве со странами Юго-Восточной Европы (Турцией, Грецией, Мальтой, Кипром). Под эгидой ООН 16 февраля 1976 г. ЕС и 21 прибрежная страна подписали Барселонскую конвенцию о защите Средиземного моря от загрязнения и составили соответствующий план действий. Средиземноморский вектор еэсовской политики стал еще более значимым после приема в ЕЭС (не без настойчивых инициатив Ф. Миттерана) в 80-е годы Греции, Португалии, Испании. Руководство ЕС все больше осознавало необходимость дополнения экономического сотрудничества в регионе политическим диалогом. В 1992 г. Европейская комиссия выступила с идеей «обновленной средиземноморской политики», призванной установить «подлинное евро-средиземноморское партнерство». Эта идея углубленного партнерства вызрела в том числе и из практики разнообразных политических контактов и инициатив руководителей стран Средиземноморья. Так, по предложению Италии в 1990 г. состоялся ряд встреч глав внешнеполитических ведомств Франции, Испании, Португалии, Мальты и стран Магриба в Риме и Тунисе. В 1991 г. президент Египта Х. Мубарак выступил с инициативой учреждения Средиземноморского клуба, организационный форум которого был проведен в Александрии в том же году. Страны Южного Средиземноморья видели главную миссию этого клуба в сокращении разрыва в уровне экономического развития Юга и Севера Средиземноморья, а сам клуб рассматривался как своеобразный мост между СБСЕ и странами Магриба³⁷. Инициатива Египта была подхвачена Францией и Италией в ходе очередной встречи участников клуба в апреле 1995 г. в Сент-Максиме (Франция). В результате была достигнута договоренность о проведении Барселонской конференции по проблемам средиземноморского сотрудничества.

Евро-средиземноморская конференция министров иностранных дел, состоявшаяся в Барселоне 27–28 ноября 1995 г., в работе которой участвовали 15 стран-членов ЕС и 12 стран Южного и Восточного Средиземноморья, приняла Барселонскую декларацию, подкрепленную затем рабочей программой регионального сотрудничества. Таким

образом, был дан старт так называемому Барселонскому процессу, предполагавшему налаживание тесного взаимодействия не только в области экономики и торговли, но и в социальной, культурной, гуманитарной и политической областях. Нельзя не отметить, что Барселонский процесс зародился в обстановке некоего политического оптимизма, вызванного окончанием войны в Персидском заливе и подписанием договора между Израилем и ООП в Осло. Барселонский процесс, таким образом, приобретал многомерный характер, позволяя ЕС после Маастрихтского договора проводить на практике единую внешнюю политику и политику безопасности. Одним словом, конференция в Барселоне в конце ноября 1995 г. стала поворотным моментом в отношениях ЕС и его средиземноморских соседей.

Вторая половина 90-х и начало 2000-х гг. ознаменовались поиском эффективных инструментов евро-средиземноморского партнерства, заключением договоров об ассоциированном членстве в ЕС таких стран региона, как Израиль, Марокко, Египет, Иордания, Ливан. Ежегодные министерские конференции (как правило, на уровне министров иностранных дел) стран Средиземноморья преследовали цели не только выработки конкретных программ сотрудничества в трех областях (экономика — финансы, политика и безопасность, социально-гуманитарные вопросы), но и подведения итогов выполнения этих программ. Хотя Барселонский процесс получил немалую финансовую поддержку (программы MEDA I и II, FEMIP — инвестиции в частный сектор и пр.), анализ его содержания производит противоречивое впечатление. С одной стороны, изобилие всякого рода инициатив, проектов, встреч (в том числе саммитов), сообщений Комиссии по данной проблематике. Так, участники Пятой евро-средиземноморской конференции в Валенсии 22–23 апреля 2002 г. единогласно утвердили «План действий», подтвердив желание стран региона создать к 2010 г. зону свободной торговли и евро-средиземноморский банк, а также усилить борьбу с терроризмом. Было принято решение усилить политическую составляющую сотрудничества путем создания Парламентской ассамблеи стран Средиземноморья (учредительное заседание Ассамблеи состоялось в Афинах 22–23 марта 2004 г.)³⁸, расширения гуманитарного взаимодействия (создание в Александрии евро-средиземноморского «Фонда Анны Линд», ставящего своей задачей развитие диалога между культурами Юга и Севера Средиземноморья). С другой стороны, наблюдались плохо скрываемое разочарование и слабая эффективность партнерства в рамках Барселонского процесса, что в конечном итоге и было констатировано на внеочередном Барселонском саммите 27–29 ноября 2005 г., собравшим глав 25 стран-членов ЕС и 10 средиземноморских государств.

В чем причина неудачи Барселонского процесса, на который возлагались в целом большие надежды и который, как полагали его основатели, имел неплохие шансы стать примером успешного регионального сотрудничества? Среди них можно указать следующие моменты.

Во-первых, в качестве общего негативного фона нужно упомянуть деструктивное влияние палестино-израильского противостояния. Именно оно практически свело на нет такую важную составляющую Барселонского процесса, как поиск политической стабильности и создание системы региональной безопасности. Не раз обострение ситуации на Ближнем Востоке и реакция на нее официального Брюсселя приводили к бойкоту многими арабскими лидерами региона важных встреч на высшем уровне в рамках Барселонского процесса. Не говоря уже о том, что Ливия и Сирия оказались фактически вне его поля. К примеру, практически за всю историю евро-средиземноморского сотрудничества, с 1995 по 2006 г., 35 стран-участниц смогли лишь два раза согласовать совместную декларацию по проблеме ближневосточного урегулирования. В последний раз, в ноябре 2006 г., они поддержали «дорожную карту» урегулирования этого конфликта, предполагавшую создание независимого палестинского государства. К этой «незаживающей ране» региона можно добавить неразрешенные конфликты между Марокко и Алжиром, Сирией и Ливаном, Турцией и Грецией, Марокко и Мавританией.

Во-вторых, несмотря на важность средиземноморского измерения внешней политики Брюсселя, все-таки в рассматриваемый период главным ее приоритетом оставалось расширение на Восток. Именно на этом направлении были сосредоточены геополитические усилия ЕС. В конечном счете появление в политическом арсенале Брюсселя политики соседства, предназначенной, в первую очередь, для стран бывшего социалистического лагеря и СССР, отодвинули на второй план евро-средиземноморское партнерство. Документы Комиссии 2003–2004 гг., заложивших концепцию «европейской политики партнерства» (ЕПС), убедительно это подтверждают. Так, Европейский совет, утвердивший 14 июня 2004 г. основные направления ЕПС, изложенные в соответствующих сообщениях Еврокомиссии от марта 2003 г. и мая 2004 г., почему-то обошел стороной существование евро-средиземноморского партнерства, предложив фактически вместо него новый курс — «стратегическое партнерство со Средиземноморьем и Средним Востоком», подключив к нему страны Персидского залива, Иран, Йемен, а также Ирак, как бы подхватывая и развивая американскую идею о «Большом Среднем Востоке». Таким образом, Бар-

селонский процесс практически к 2005 г. если не исчез вовсе, то стал, надо полагать, одной из разновидностей европейской политики соседства. Правда, следует отметить, что попытки реанимировать евро-средиземноморское партнерство, в частности путем привлечения неправительственных организаций, делались. Так, например, под патронажем Ж. Ширака 13–15 сентября 2006 г. в Париже была проведена конференция по вопросам культуры «Европа — Средиземноморье — Персидский залив». За ней последовали аналогичные форумы в Севилье (февраль 2007 г.) и Александрии (весна 2007 г.). Однако эти и подобные им мероприятия не смогли придать Барселонскому процессу новое дыхание.

В-третьих, оказались весьма скромными и успехи евро-средиземноморского сотрудничества в экономической и социально-гуманитарной областях. Расчеты на то, что инвестиции помогут странам Южного Средиземноморья развить свою промышленность, создать рабочие места и тем самым уменьшить миграционный отток в направлении Европы, явно не оправдались. Появление сети современных супермаркетов в странах Магриба, скорее, подкосило традиционную торговлю, нежели способствовало ее оживлению. Средний и мелкий бизнес так и не развился, а сельское хозяйство осталось монокультурным. Несмотря на большой, нежели в Европе, экономический рост, связанный главным образом с сырьевым экспортом, и полученные доходы, Южному и Восточному Средиземноморью не удалось продвинуться в решении социальных вопросов. Европейские ценности слабо коррелировали с традиционным менталитетом большинства населения, испытывающим к тому же сильное влияние радикального ислама.

Наконец, в-четвертых, следует принять во внимание и политические причины неудовлетворительных результатов Барселонского процесса. Об этом весьма откровенно говорил президент Н. Саркози. По его мнению, «Барселона не пошла» по одной простой причине: из-за разделения участников процесса на старших, в лице европейцев, и младших — в лице представителей государств Южного Средиземноморья³⁹. Действительно, не секрет, что евро-средиземноморское партнерство задумывалось как способ оградить ЕС от проблем и угроз, исходящих от стран юга региона (неконтролируемая иммиграция и бедность, нарастающее давление со стороны радикального ислама). Идея уменьшения разрыва между северным и южным побережьем по принципу взаимной выгоды фактически трансформировалась в императив «общей безопасности», а на деле — в обеспечение безопасности Европы, в особенности после 11 сентября 2001 г. и терактов в Мадриде и Лондоне. Все больше в 2000-е гг. евро-средиземномор-

ское сотрудничество напоминало «диалог глухих». Несмотря на регулярные конференции министров иностранных дел и более 20-ти отраслевых конференций, привлечение к работе НПО, занимающихся культурными и социальными вопросами, а также периодические (раз в квартал) встречи в рамках такой структуры, как Средиземноморский комитет, достигнуть доверительных отношений не удалось. По мнению экспертов, большим изъяном Барселонского процесса было также отсутствие постоянной организационной структуры, без которой наладить эффективную работу было невозможно. По меткому замечанию бывшего министра иностранных дел Франции Ю. Ведрина, благие намерения евро-средиземноморского партнерства пришли в противоречие с его патерналистским содержанием, что разочаровало многих его участников⁴⁰.

Не способствовало взаимному доверию и нескрываемое желание ЕС продвинуть демократию в странах Южного Средиземноморья. Обаяние европейской «мягкой силы» и ценностей ЕС, подкрепленных увязкой финансовой помощи со степенью демократизации, оказалось неубедительным для мусульманского юга региона, живущего в иной политической культуре и системе ценностей.

* * *

Поскольку Барселонский процесс за более чем десять лет своего существования зашел в тупик, Брюссель, понимая важность южного направления в своей политике, крайне нуждался в ее коренной модернизации. Со своей стороны, еще более разочарованные страны юга *mare nostrum* также искали новые пути взаимодействия с влиятельным Европейским Союзом. В этом контексте инициатива президента Саркози по созданию нового регионального союза *à la Monnet* просто была обречена на появление. Вместе с тем сама идея Союза и ход ее реализации высветили всю сложность отношений внутри ЕС, и еще раз продемонстрировали фактическое отсутствие его единой внешней политики.

Впервые развернутые предложения по учреждению Средиземноморского Союза прозвучали во время предвыборного выступления Н. Саркози в Тулоне 7 февраля 2007 г. Предложения будущего президента Франции носили концептуальный характер, так как связывали создание нового регионального союза с проблемами глобализации. Глобализацию, по мнению Саркози, следует рассматривать не только как экономическую проблему, но, прежде всего, как проблему цивилизации. Воспринимая глобализацию как неотвратимый и свершив-

шийся феномен, лидер Франции, заостряя внимание на ее угрозах и вызовах, полагал, что «только новая политика может поставить глобализацию на службу человеку» и «предотвратить восстание человека против глобализации», которую «он воспринимает, как процесс своего порабощения, а не освобождения». Н. Саркози задавал риторический вопрос: «В достаточной ли мере мы, европейцы, французы, осознали, что трагедия глобализации разыгрывается прежде всего в Средиземноморье?» Пожалуй, этот вопрос можно рассматривать в качестве отправного момента французской концепции Средиземноморского Союза. Именно здесь, убеждал Саркози, снова закладываются основы будущего мира, «на карту поставлена судьба цивилизации». «Между американским континентом, с одной стороны, и Азией, с другой — география глобализации заставляет Европу выработать евро-африканскую стратегию, в которой Средиземноморье неизбежно будет служить своеобразной осью». Вопрос не только в том, чтобы сделать из Средиземноморья мост между Севером и Югом. Речь идет о том, чтобы превратить средиземноморский бассейн в очаг мира, культуры, демократии, устойчивого развития, в котором родится из лоно веков и цивилизаций общая судьба Европы, Ближнего Востока и Африки, — отмечал французский лидер.

Констатируя неудачу Барселонского процесса, Саркози предложил новую философию взаимодействия ЕС и Средиземноморья. В ее основе — равноправие участников, объединенных общими интересами и задачами. Французский лидер считал, что его страна, одновременно европейская и средиземноморская, совместно с Португалией, Испанией, Италией, Грецией и Кипром должна выдвинуть инициативу создания Средиземноморского Союза наподобие того, как когда-то Франция инициировала строительство Евросоюза. По замыслу Н. Саркози, Средиземноморский Союз должен был стать своеобразным дополнением к Европейскому Союзу и даже со временем образовать с ним совместные институты. Предложенный вариант помогал заодно решить и еще одну щекотливую проблему — не допустить вступление Турции в ЕС (против этого Н. Саркози решительно возражал), предложив ей взамен полноправное членство в Средиземноморском Союзе.

В организационном плане предполагалось, что работа нового регионального объединения будет проходить в формате периодических встреч государств и правительств стран-членов наподобие «Большой восьмерки», а Совет Средиземноморья должен был стать аналогом Совета Европы. На этом сходство с работой европейских структур не заканчивалась. Как и в случае с Маастрихтским договором, французы

предполагали построить работу вокруг четырех «опор» совместной политики. Они включали (1) вопросы безопасности, сводящиеся, как это ни покажется странным, главным образом к переходу к контролируемой иммиграции (конек предвыборной программы Н. Саркози); (2) экологии и тесно связанные с ней проблемы сельского хозяйства региона и продовольствия; (3) соразвития (в понимании Н. Саркози: обмен технологиями, знаниями, создание инвестиционных банков по примеру Европейского инвестиционного банка); (4) сотрудничества в области правопорядка и борьбы с коррупцией, оргпреступностью и терроризмом.

Следует заметить, что предложенные области партнерства как бы обходили стороной экономические вопросы. Это представляется неслучайным, так как в представлении французов именно излишнее акцентирование экономических вопросов и рыночных ценностей как раз и «загубило» Барселонский процесс. Поэтому французский проект Средиземноморского Союза делал акцент на налаживание сотрудничества, основанного на общих цивилизационных ценностях, где исламский и христианские миры, взаимодействие культур могли бы «породить новые идеи, невиданные до сих пор творения, неожиданные комбинации, изобретения и инновации, которые могут возникнуть в условиях встречи, смешения, разнообразия».

Для Франции проект нового регионального союза был крайне важен, в первую очередь, с политической точки зрения, так как он позволял ей решить несколько политических задач одновременно. Не случайно эксперты единодушно его классифицировали как главную внешнеполитическую задачу президентского мандата. И это не преувеличение. Действительно, этот проект позволял Франции уменьшить кризис самоидентификации, который испытывала страна после крушения биполярной системы международных отношений и резкого расширения Европы на Восток, объединения Германии и который привел к потере страной роли неформального лидера ЕС. Средиземноморский Союз — это ответ Франции на мировые вызовы глобализации и попытка обрести новую европейскую политику путем предложения «политики цивилизации», «нового гуманизма». «Сделать из Средиземноморья, из его сопротивления унификации мира самый большой креативный источник посреди глобализации и путем этого привести в центр глобальной экономики идею человека и цивилизации», — так широко ставилась задача. О масштабах французских амбиций говорит и такая фраза: «Средиземноморье — это шанс усилить наше влияние в мире. Это возможность показать нашу способность сосуществовать с другими народами. Это шанс для нашего национального сплочения и для каждого

из нас. Это также шанс для ислама, колеблющегося между модернизмом и фундаментализмом».

Большая идея Н. Саркози заключается в том, чтобы сделать Средиземноморье неким образчиком нового Ренессанса XXI в., способного ответить на кризис идентичности, морали и беспорядка, вызванного глобализацией. Словом, проект Средиземноморского Союза был политико-идеологическим проектом Франции, отвечающим вызовам наступившего столетия.

* * *

После победы Н. Саркози на президентских выборах идея Средиземноморского Союза, философия которой была обнародована в тулонской речи, стала обретать более конкретное содержание. Всю вторую половину 2007 г. новый президент Франции посвятил не только интенсивным консультациям по заключению нового европейского договора, но и многочисленным визитам как в страны Южного Средиземноморья, так и к ключевым партнерам по ЕС — в Испанию, Италию, Португалию, Грецию.

Вначале президент Франции мыслил новый союз как организацию только прибрежных государств с возможным участием заинтересованных стран ЕС. В ходе своих поездок по странам южного Средиземноморья Н. Саркози не раз проводил аналогии между историей создания ЕС и его планом создания Средиземноморского Союза. По мнению французского лидера, если народам Западной Европы удалось преодолеть многовековое наследие взаимной вражды, войн и ненависти, то и странам южного Средиземноморья вполне по силам пережить этот опыт. Как и в случае с планом Монне, средиземноморская интеграция должна была, по мысли Саркози, развиваться шаг за шагом путем реализации конкретных проектов, в которых были бы заинтересованы все участники нового союза — будь то вопросы безопасности или экологии.

Хотя планы Н. Саркози и его активность в продвижении нового интеграционного проекта поддержали руководители средиземноморских стран — наибольший политический резонанс получил «римский призыв» — совместная декларация руководителей Франции, Италии и Испании по поводу Средиземноморского Союза, в несредиземноморской континентальной Европе они вызвали значительно меньше энтузиазма. В особенности это касалось Германии — главного наряду с Францией «игрока» Евросоюза. Немцы не без основания усмотрели в инициативе Саркози очередную попытку своего партнера-конку-

рента по ЕС извлечь политические дивиденды для Франции и вновь стать его политическим лидером. Ранее германские коллеги были явно раздражены не совсем обоснованным, с их точки зрения, политическим самомнением Саркози, приписавшим себе заслуги заключения нового мини-договора или, например, освобождения болгарских медсестер из Ливии, но и угрозу разлома ЕС на региональные блоки. Восточные страны — члены Сообщества выразили обеспокоенность в связи с тем, что инициатива Франции чревата в будущем привлечением дополнительных финансовых ресурсов на южные проекты ЕС в ущерб помощи новобранцам Союза. К тому же немцы не могли не заметить и того факта, что под прикрытием создания нового регионального объединения французский президент небезуспешно продвигает интересы французских компаний в странах Южного Средиземноморья. Так, в ходе визита в Ливию, Марокко, Алжир, Египет, Тунис речь на переговорах шла о заключении многомиллиардных контрактов, касающихся строительства атомных электростанций, высокоскоростных железнодорожных линий, поставок французского вооружения. Одним словом, германская подозрительность по поводу создания Средиземноморского Союза и его институциональных особенностей не была беспочвенной.

Недовольство Германии и ее противодействие французской задумке заставили Париж искать компромиссы и идти на уступки своему главному европейскому партнеру. В ходе нескольких встреч на высшем уровне, как и в рабочих контактах чиновников двух стран, удалось выработать взаимоприемлемую позицию, которая была оглашена 4 марта 2008 г. во время встречи Н. Саркози и А. Меркель в Ганновере на открытии выставки по информационным технологиям. Французам пришлось существенно скорректировать первоначальный проект нового Союза. Прежде всего, менялось название: вместо «Средиземноморского Союза» — «Союз для Средиземноморья». Это изменение выходило за чисто стилистические рамки, так как Франции пришлось согласиться на участие всех стран ЕС в работе Союза, а не только прибрежных государств. Более того, после утверждения проекта Союза, представленного Н. Саркози на саммите ЕС в Брюсселе 13 марта 2008 г., в названии новой региональной организации решили сохранить упоминание о Барселонском процессе. «Барселонский процесс: Союз для Средиземноморья» — такое несколько неуклюжее название решили присвоить французскому проекту в Брюсселе как бы в назидание Парижу, подчеркивая, что это не новый Союз, а продолжение дела, начатого в Барселоне. Но, правда, в новом формате.

Впрочем, эта оговорка не очень расстроила Париж, который готовился встать во главе ЕС во второй половине 2008 г. и де-факто рассматривал Средиземноморский Союз как составную часть своего председательства.

Если судить по тому, что не только 27 государств-членов ЕС, но и почти все главы региона, кроме ливийского лидера и короля Марокко, включая лидера Сирии, президента Асада, прибыли в Париж на подписание совместной декларации Союза и его официальное открытие в Большом дворце французской столицы, то можно сделать вывод о том, что, несмотря на «корректуру» Брюсселя, проект французской дипломатии, по крайней мере, на его предварительной и начальной стадиях, удался. Принятый документ намечает не только новую организационную структуру, но и обширное поле деятельности нового регионального объединения в «достижении стабильности Севера и Юга Средиземноморья».

* * *

Хотя цели учреждения Союза — «превратить Средиземноморье в зону мира, демократии и процветания» — во многом повторяют и развивают идеи, высказанные в Барселонской декларации, и опираются на наработки Барселонского процесса, тем не менее участники Союза для Средиземноморья по-новому формулировали его стратегию, задачи и сам характер функционирования этой организации. Это явствует из текста декларации, принятой 13 июля 2008 г. на учредительной конференции в Париже.

Прежде всего, авторы Парижской декларации делают упор на необходимости достижения конкретных результатов евро-средиземноморского взаимодействия, полагая, что «пришло время придать новое дыхание и долговременный импульс Барселонскому процессу».

Подчеркнуто намерение участников и далее развивать усиленное партнерство в трех областях: политический диалог; экономическое сотрудничество и создание зоны свободной торговли; гуманитарное, социальное и культурное взаимодействие. Одновременно особо отмечена необходимость налаживания евро-средиземноморского партнерства в четвертой области — в вопросах миграции, социального сплочения, права и борьбы с преступностью. Речь, по сути, идет о реализации пятилетней программы действий, принятой на саммите в Барселоне в 2005 г.

В декларации подчеркивается особая значимость гуманитарного и культурного общения граждан региона, желание стран «облегчить легальную циркуляцию людей». При этом большое внимание уделяется борьбе с незаконной миграцией.

Новый импульс Барселонскому процессу предполагалось придать за счет: во-первых, поднятия уровня политических отношений ЕС со средиземноморскими партнерами; во-вторых, лучшего разделения ответственности между участниками евро-средиземноморского сотрудничества; в-третьих, придания сотрудничеству более конкретного и зримого характера с упором на развитии региональных и субрегиональных проектов, полезных для граждан региона.

Углублению сотрудничества должны способствовать организационные нововведения. Имеется в виду проведение раз в два года саммитов глав государств и правительств стран-участниц СДС, на которых будут приниматься не только политические декларации, но и утверждаться списки региональных проектов. При этом текущее согласование вопросов возложено на ежегодные встречи министров иностранных дел. Саммиты будут проводиться поочередно в государствах-членах ЕС и странах Юга Средиземноморья. Страна, принимающая саммит, выбирается путем консенсуса. Продолжат свою работу как Парламентская средиземноморская ассамблея, так и «Фонд Анны Линд» (в партнерстве с Альянсом цивилизаций ООН).

Важным моментом явилось введение принципа сопредседательства в СДС (от государств-членов ЕС и стран Юга Средиземноморья), которое будет распространяться на все мероприятия Союза, будь то встречи на уровне министров или экспертов. Придать новую динамику Барселонскому процессу призван также постоянно работающий секретариат СДС, в функции которого входит решение технических и административных вопросов текущей деятельности нового Союза. Наряду с ним в Брюсселе будет также работать совместный постоянный комитет. Его роль заключается в подготовке встреч высоких функционеров, а также и «при необходимости в быстром реагировании при чрезвычайных ситуациях в регионе, требующих консультаций средиземноморских партнеров». Успех работы СДС будет зависеть и от деятельности «высоких должностных лиц». Именно они должны на регулярной основе готовить встречи на уровне министров, согласовывать и отслеживать выполнение принятых проектов сотрудничества, составлять ежегодные программы работы Средиземноморского Союза.

Учредители нового Союза возлагают много надежд на его более целенаправленную деятельность. Для этого планируется сосредоточиться на реализации конкретных значимых проектов. Помимо средств, выделяемых из бюджета ЕС и стран-участниц СДС, к финансированию проектов могут присоединиться международные и региональные финансовые организации, а также частные инвесторы.

В качестве приоритетных проектов СДС предложил следующие шесть программ:

1. Экология. Борьба с загрязнением Средиземного моря, включая прибрежные регионы, очистка сточных вод и утилизация отходов.

2. Транспорт. Строительство прибрежных дорог и модернизация ж/д трансмагрибского сообщения. Ставится задача кооперации в деле безопасности морских перевозок.

3. Гражданская оборона. Совместная программа гражданской защиты и предупреждения катастроф во взаимодействии с соответствующими существующими структурами ЕС.

4. Альтернативные источники энергии (план «солнечная энергия»). Альтернативные источники энергии рассматриваются как один из путей достижения устойчивого развития. Секретариату поручено изучить вопросы технического обоснования и разработать «план использования солнечной энергии».

5. Образование. Создание евро-средиземноморского университета в Словении. Этот педагогический и научный центр должен способствовать налаживанию сотрудничества в области образования и достижению целей, намеченных «проектом Катаны» и решениями первой конференции министров высшего образования и науки стран Средиземноморья (Каир, июль 2007 г.). Перед университетом поставлена задача создания сети сотрудничества между существующими университетами, выработки программ постуниверситетского обучения и научных исследований. Предполагается использовать опыт и организационные возможности уже существующих программ — TEMPUS и ERASMUS MUNDUS. Подчеркиваются важность улучшения качества образования и адекватность профессиональной подготовки требованиям рынка труда.

6. Развитие малого бизнеса. Основные надежды связаны с добровольными инициативами стран-участниц по развитию малого предпринимательства путем технической и финансовой поддержки малых предприятий.

В декларации особо подчеркивается, что СДС — «это историческая возможность усилить процесс евро-средиземноморского сотрудничества и вдохнуть в него новую жизнь». При этом, как говорится в документе, «успех этой инициативы будет зависеть в конечном итоге от участия самих граждан, гражданского общества и активного привлечения частного бизнеса».

Говоря о перспективах «Союза для Средиземноморья», нельзя не отметить по меньшей мере их неоднозначность. В лучшем случае можно выразить умеренный оптимизм.

В самом деле, даже первая конференция на уровне министров иностранных дел, состоявшаяся в ноябре 2008 г. в Марселе, показала разброс мнений и политизированность позиций стран-участниц даже в решении организационных вопросов. Министрам было непросто прийти к взаимному согласию, но компромисс был найден по трем принципиальным вопросам. Во-первых, было решено, что штаб-квартира Союза с секретариатом разместится в Барселоне (а не в Тунисе, против чего возражала Сирия). Во-вторых, Лига арабских государств получила официальный статус при СДС, а Израилю взамен был предложен пост заместителя генерального секретаря организации. Правда, этого удалось достичь путем создания шести (!) должностей заместителя генсекретаря (кроме Израиля эти должности займут представители Греции, Италии, Мальты, Палестины и, вероятно, Турции). Пост самого генерального секретаря остался вакантным — он предназначался изначально Тунису, но власти этой страны отказались от предложения, обидевшись на выбор Барселоны в качестве места для секретариата. К этому следует добавить, что рабочие и учебные институты СДС планируется размещать в разных средиземноморских странах на принципах консенсуса.

Работу Союза в первые два года поручено возглавить двум сопредседателям — Н. Саркози и Х. Мубараку. Правда, французскому президенту придется разделить бразды правления с 2009 г. с государствами-председателями в ЕС — Чехией, а затем — Швецией.

Важно отметить, что конференция решила упростить довольно неуклюжее название организации «Барселонский процесс: Союз для Средиземноморья», вернувшись к первоначальному варианту, который Франция согласовала с Германией — «Союз для Средиземноморья». Это стало возможным благодаря тому, что Испания, приютив штаб-квартиру Союза, не стала против этого возражать.

Хотя найденные организационные компромиссы позволяют СДС начать работу, понятно, что новому Союзу будет крайне сложно добиться осуществления заявленных целей. Несмотря на динамизм и энергичность президента Н. Саркози, горящего искренним желанием наладить многомерное взаимовыгодное сотрудничество «двух берегов Средиземного моря», противоречия и препятствия, подорвавшие Барселонский процесс, не исчезли, а в ряде случаев и усилились.

Прежде всего, очередное обострение палестино-израильского конфликта ставит крест на мечтах о выработке региональной системы

безопасности и заключении пакта безопасности, о котором упомянуто в Парижской декларации. Очевидно, что начавшиеся были контакты между Израилем и Сирией будут заморожены. Вряд ли в ближайшее время будут найдены развязки в решении конфликтов между Марокко и Алжиром, Марокко и Испанией, так же, как не станет проще ситуация на Балканах и на Кипре.

Финансирование объявленных проектов в рамках СДС, вызывавшее изначально немало вопросов, оказалось еще более затруднено в условиях глобального финансового кризиса и падения цен на углеводороды (ожидаемый приток обильных капиталов из стран Персидского залива может существенно ослабеть). А кризис мировой экономики, несмотря на решения «Большой двадцатки» нанесет, надо полагать, болезненный удар по конкретным проектам сотрудничества.

Отрадно отметить, что участники новой организации понимают важное значение социального и гуманитарного измерения евро-средиземноморского партнерства. То, что значительная роль уделяется участию в процессах сотрудничества гражданскому обществу, сулит хорошие перспективы, учитывая неизбежное вовлечение в обмен рядовых граждан стран-участниц, а не только чиновников. Вместе с тем ни для кого не является секретом, что европейские ценности, лежащие в основе европейской социальной модели, с трудом прививаются в странах Южного Средиземноморья в силу разной ментальности, исторического опыта, традиций, религиозных различий, наконец, разного уровня экономического и социального развития. Мечтать о распространении Европейской социальной модели на южное побережье Средиземного моря было бы явной утопией — слишком разнородным является этот регион.

Конечно, все это хорошо понимают страны-участницы «Союза для Средиземноморья», в том числе и Франция — главный «закоперщик» этого проекта. Возникает вопрос: для чего все это задумано и кому это выгодно? Ведь вполне очевидно, что шансы на успех СДС ненамного выше, чем у Барселонского процесса. Тем не менее, если более тонко проанализировать ситуацию вокруг создания Союза и его перспектив, окажется, что главные его акторы уже получили или еще получают весомые политические дивиденды.

Во-первых, главным «выгодоприобретателем» от учреждения нового Союза стала Франция. Политический и медийный резонанс от этого проекта позволил Парижу захватить политическую инициативу в рамках ЕС, задать новый, выгодный прежде всего для себя вектор внешней политики Европейского Сообщества. Средиземноморская инициатива вписывается органичной частью в новую внешнеполитическую страте-

гию Франции применительно к постбиполярному миру и его реалиям. Париж удачно вписал средиземноморский проект в свое «возвращение в Европу» после паузы, вызванной провалом евроконституции. Новые идеи для Европы, о которых говорит Н. Саркози и которые были отражены в приоритетах французского председательства в ЕС во второй половине 2008 г., вполне корреспондируют с задачами СДС. Париж, на наш взгляд, довольно тонко почувствовал, что в ближайшее десятилетие один из полюсов мировой политики и экономики, каким является Средиземноморье, еще более станет значимым. Франции, как стране с ограниченными экономическими и финансовыми возможностями, не обойтись в реализации своих глобальных политических амбиций без опоры на Евросоюз. Но дополнительная или в какой-то мере альтернативная площадка в лице СДС дает ей новые возможности, а, следовательно, повышает политический вес и влияние. По мнению некоторых французских аналитиков, СДС можно рассматривать и как крен в сторону от излишней атлантизации ЕС. Словом, это беспроблемный ход французской дипломатии.

Во-вторых, несмотря на прохладное отношение Германии и младоевропейцев к Средиземноморскому Союзу, думается, что французский проект все же весьма перспективен и для Брюсселя. Южное Средиземноморье — ближайший сосед ЕС. Дальнейшая поляризация между двумя полюсами Средиземноморья — в экономике, политике, социальной сфере — грозит Европе серьезными угрозами. Взять хотя бы вопросы иммиграции и безопасности. Понятно, что без диалога с Югом их не решить. В состав региона входят и Западные Балканы. Именно этот район в силу геополитической логики развития ЕС окажется в орбите его влияния в ближайшие годы. Судя по всему, расширение ЕС уже неизбежно именно на этом направлении. Усиление средиземноморского вектора в политике ЕС — возможность укрепить «единую внешнюю политику» Сообщества, которая является таковой пока что больше на бумаге. Между тем в вопросах отношений с Южным Средиземноморьем, в отношении ближневосточного урегулирования между странами ЕС существует в целом единомышленная позиция. Если отвлечься от политики и обратиться к экономике, то появление единого рыночного пространства в данном регионе сулит немалые выгоды европейским компаниям. Они могут здесь успешно конкурировать с американцами и китайцами. Хотя, как уже отмечалось выше, Европейская социальная модель вряд ли подойдет в неадаптированном виде для Юга региона, тем не менее нельзя все-таки не заметить, что «мягкая сила» Европы привлекает народы Северной Африки и Восточного Средиземноморья гораздо больше, нежели заокеанские

ценности. В этом плане важно понимать, что универсальность европейской модели состоит, прежде всего, в том, что она, пожалуй, больше других аналогов корреспондирует с целями устойчивого развития, о которых уже не одно десятилетие говорит ООН.

В-третьих, СДС очень важен и для стран Южного и Восточного Средиземноморья, несмотря на острую критику, звучащую в его адрес главным образом со стороны стран Магриба, не говоря уже о Ливии. Эта значимость определяется не только экономическими соображениями — у большинства стран есть договоры об ассоциации с ЕС. Политическая сторона представляется не менее значимой. Новый Союз — уникальная и постоянно действующая площадка для политических контактов арабских стран с ЕС и Израилем (небезуспешные попытки урегулирования январского 2009 г. кризиса в Газе в формате «тройки» — Египет, ЕС, Палестина — в целом продемонстрировали ее значимость). То, что учреждение Союза стало удачным поводом для некоторых стран выйти из политической изоляции (Сирия, Ливия), также дает дополнительную надежду на создание в будущем более эффективной системы региональной безопасности.

Представляется, что принципиально новая схема организации работы СДС (сопредседательство представителей Севера и Юга, размещение структур Союза в странах южного берега) даст возможность наладить не только равноправное сотрудничество, но и сформировать «повестку дня», интересную для стран Южного Средиземноморья. Государствам Юга зачастую не хватало этого равноправия и уважения, дефицит которого ощущался в Барселонском процессе.

Наконец, партнерам ЕС по Союзу очень важны усиленные контакты в гуманитарной и социальной сферах. Это не только возможность цивилизационным путем решить вопросы миграции, но прежде всего проблемы социального развития, формирования гражданского общества в странах юга региона. Учитывая тот факт, что 60% населения этих стран составляет молодежь в возрасте до 25 лет, особую значимость приобретает налаживание сотрудничества в сфере образования и обучения.

* * *

Резюмируя вышесказанное, несмотря на очевидные слабые стороны СДС и неопределенность его будущего, следует отметить главное: историческую целесообразность этого проекта. В этой связи нельзя не согласиться с мнением нынешнего председателя МВФ, а также видного французского социалиста Доминика Стросс-Кана. Выступая на париж-

ском евро-средиземноморском форуме в феврале 2007 г. на тему «50-летие ЕС: какая Европа? для каких европейцев?», он отметил, что контуры будущей Европы будут базироваться на защите европейских ценностей — будь-то права человека или вопросы экологии и на способности новой Европы распространить свою модель за свои границы⁴¹.

По мнению французского политика, Европа должна также реализовать свою культурную и историческую ответственность, развивая отношения со Средиземноморьем и не ограничиваясь чисто экономическим сотрудничеством. «В будущем Европа станет средиземноморской — или ее не будет вовсе!» — делает весьма категоричный вывод Д. Стросс-Кан.

Возможно, в этой фразе и есть некоторый «перебор», тем не менее нельзя не заметить, что Средиземноморский регион, где соприкасаются Север и Юг, Запад и Восток, ислам и христианство, вероятно, станет неким испытательным полигоном для выработки универсальной социальной модели для глобализованного мира первой половины XXI в. Думается, что ее фундаментом вполне могут стать базовые ценности, присущие Европейской социальной модели.

6.4. Опыт ЕС и решение социальных проблем в странах ЕвразЭС

В заголовок данного раздела вынесены названия двух региональных организаций, различие которых по географическим, историческим, политическим, экономическим и социальным факторам трудно преувеличить. Однако есть и немало общего, особенно это касается социальной составляющей функционирования экономики и общества, поскольку их основой являются люди со всем комплексом своих личных и публичных качеств. Это, прежде всего, образование, здоровье, профессиональные навыки, представление о благополучии и равенстве. Более полувека назад ЕС начинал свой путь как зона свободной торговли, постепенно превращаясь сначала в таможенный союз, затем в интегрированный общий рынок капитала, товаров, услуг и рабочей силы, а относительно недавно и валютный союз, который постоянно расширяет свои границы. Европейская интеграция развивалась постепенно, на этот процесс оказывали влияние мировая экономическая и геополитическая обстановка, а также основные вызовы современности: глобализация, ускорение НТП, истощение природных ресурсов, старение населения.

Множество различий между Европой и Центральной Азией существует и по параметрам территории, населения, уровню социально-

экономического и политического развития, что делает труднодостижимым непосредственный перенос опыта ЕС на просторы Евразии. Но осмысление в целом позитивного опыта в таких вопросах, как увеличение благосостояния населения путем диверсификации экономики и создания новых рабочих мест, модернизация высшего и специального технического образования, снижение бедности, неравенства, включая гендерное, повышение уровня жизни и защиты социально уязвимых групп населения, представляется далеко не лишним. Правительства государств Центральной Азии установили именно такие приоритеты реформ в своих национальных программах. Реорганизация этих областей играет первостепенную роль в успешном проведении политических и экономических реформ в странах региона, и модель ЕС здесь вполне подходит как пример для подражания. Европейцы могут гордиться своими завоеваниями: уменьшением неравенства доходов и бедности, обеспечением универсального доступа к образованию и системам здравоохранения. В свою очередь, одним из главных векторов деятельности ЕврАзЭС является обеспечение форсированного развития стран-членов Сообщества путем согласования социально-экономических преобразований при эффективном использовании экономических потенциалов участников в интересах повышения уровня жизни народов.

В число основных задач Евразийского Сообщества входят разработка и реализация совместных программ социально-экономического развития, создание одинаковых условий для производственной и предпринимательской деятельности, предоставление гражданам равных прав в получении образования и медицинской помощи на всей его территории. В Европе много сделано в этих направлениях, есть чему поучиться, хотя существуют самые различные мнения не только об эффективности европейской социальной модели, но и о самом ее существовании.

* * *

По мнению многих международных экспертов, ЕврАзЭС является самым динамично развивающимся интеграционным блоком на постсоветском пространстве, объединенным общностью проблем социально-экономического развития. Перспективы дальнейшего формирования этого объединения базируются, прежде всего, на его реальном совокупном потенциале, обусловленном наличием немалых природных ресурсов, довольно высоким уровнем человеческого развития по демографическим и образовательным параметрам, а также

привлечении на этой основе значительных инвестиций и расширением собственной экономической специализации. Формирование единого экономического пространства ЕврАзЭС не представляется возможным без направления усилий и финансов на формирование и оптимизацию социальной составляющей этого процесса, т.е. на умножение человеческого капитала, поскольку именно это является ныне залогом экономического процветания. Сегодня конкурентоспособность страны во многом определяется конкурентоспособностью рабочей силы, которая, в свою очередь, зависит от нескольких факторов: здоровья и долголетия, образования и материального благополучия населения.

Участники ЕврАзЭС учитывают международный опыт формирования интеграционных объединений, прежде всего Европейского Союза, где социально-экономическое взаимодействие получило достаточно эффективное развитие. ЕврАзЭС опирается на разработанную в рамках ЕС модель, включающую в себя реализацию принципов согласования экономической и социальной политики, ликвидацию ограничений для свободного передвижения капитала, рабочей силы, товаров и услуг. Разумеется, приходится вносить некоторые изменения, обусловленные особенностями исторической, политической и экономической ситуации в странах-участницах Сообщества, но все-таки общим основным компонентом правительственных программ является обеспечение дальнейшего роста экономики на основе ее диверсификации и модернизации. При этом большое внимание уделяется приведению образовательных систем в соответствие с требованиями рынка труда, особенно в области среднего и высшего технического образования. В качестве приоритетных признаются также программы, направленные на развитие предпринимательской деятельности, особенно малого и среднего бизнеса.

Страны-участницы ЕврАзЭС⁴² (особенно государства Центральной Азии) характеризуются разным, определяемым географией и уровнем доходов и по сравнению с государствами-членами ЕС низким уровнем экономического развития. У стран Центральной Азии (ЦА) имеется ряд общих характеристик, прежде всего общее историческое (советское) прошлое, имеющее свои «плюсы» и «минусы», трудности доступа к мировым рынкам, сложная политическая обстановка. Но и Евросоюз во второй половине 80-х, в 2004 и 2007 гг. пополнился странами с относительно низкими экономическими показателями, что привело к обострению межстрановых диспропорций и внутрирегионального неравенства. Опыт Евросоюза по их преодолению, несомненно, ценен для стран региона.

В первый период независимости (1990-е гг.) экономические и социальные показатели всех стран ЕврАзЭС значительно ухудшились. Сократилось валовое производство, расходы на образование и здравоохранение, соответственно выросли показатели безработицы, бедности и неравенства. Развитие экономики стран ЕврАзЭС после 2000 г. представляет некоторые позитивные тенденции. Практически во всех государствах был зафиксирован рост основных макроэкономических показателей, хотя темпы этого роста были различными. В дальнейшем страны региона демонстрировали высокий уровень прироста ВВП, замедление темпов инфляции и рост среднемесячной заработной платы — одного из основных индикаторов экономики, показателя зрелости рыночных отношений. Конечно, в абсолютном выражении зарплата еще очень низка и по сравнению с Россией (за исключением Казахстана), и тем более со странами ЕС.

Уровень экономического развития сегодня далеко не одинаков и количественно, и качественно. В среднеазиатских республиках показатель ВВП на душу населения существенно ниже российского: в Казахстане — примерно на 25%, в Кыргызстане — на 70%, в Таджикистане — почти на 90%. В Беларуси же среднедушевые показатели близки к России. Инфляция почти повсеместно в регионе представляет собой двухзначную цифру, уровень безработицы также очень высок. Бедность и неравенство в странах ЕврАзЭС характеризуются наличием высокой доли населения с минимальными доходами (более 70% в Кыргызстане и Таджикистане)⁴³, большой вероятностью не дожить до 60 лет (около трети населения в Казахстане и России) и внушительным коэффициентом Джини (порядка 40% в России)⁴⁴. Значения данных параметров трудно сравнивать с европейскими, хотя схожие проблемы имели и имеют место в ЕС, но там они постепенно и достаточно эффективно преодолеваются.

Поскольку бедность это чаще всего результат неэффективной политики в сфере занятости и профессионального обучения, создание рабочих мест считается одним из главных стратегических вопросов в большинстве стран мира. Власти стран ЦА в своих национальных программах развития фиксируют обязательство создавать современные рабочие места для получения достойной работы и дохода, роста социальной защищенности населения. Безработица в большинстве этих стран превышает 10%, и ситуация осложняется отсутствием долгосрочной поддержки потерявших работу и трудностями в сфере профессиональной подготовки/переподготовки. Требования рынка труда касаются в основном опыта работы и квалификации, и именно эти факторы определяют в итоге профессиональный статус и заработную

плату работника. Низкий уровень заработной платы даже для квалифицированных работников влечет за собой бедность большей части населения и высокую миграцию рабочей силы. Власти стран региона приняли на себя обязательства по борьбе с бедностью, улучшению функционирования социальных служб, доступу к образованию, увеличили расходы на эти цели в бюджетах.

Век глобализации, когда экономический рост представляется необходимым, но недостаточным фактором для эффективной занятости и максимального использования человеческого потенциала, дифференцированные требования и стимулы в социально-трудовой сфере могут привести к значительной его потере. По последним данным ПРООН, государства ЦА относятся к группе стран со средним уровнем развития человеческого потенциала и находятся между 82 (Казахстан) и 127 (Таджикистан) местом в рейтинге Индекса человеческого развития, значительно отставая не только от стран Евросоюза, но и от двух европейских участников ЕврАзЭС — России (71) и Беларуси (68)⁴⁵. Уровень бедности высок (особенно в сельской местности). Даже в самой благополучной стране региона, Казахстане, пятая часть населения живет менее чем на 2,15 долл. США в день, а в Таджикистане это — три четверти населения, в два раза «богаче» живет более половины этих стран. Анализ социально-экономической ситуации в регионе позволяет предположить, что главная стратегическая задача — борьба с бедностью, а наиболее насущными социальными проблемами в его развитии являются вопросы преодоления неравенства, в том числе гендерного, социальной защиты и трудовой миграции населения.

В Европе, где эти проблемы, хотя и оцениваемые по другим параметрам, тоже имеют место⁴⁶, существуют программы по их преодолению. Европейская комиссия (ЕК) претворяет в жизнь новый комплексный подход к решению проблемы бедности: расширение занятости на основе создания новых рабочих мест наряду с адекватным денежным пособием и качественным социальным обеспечением. В свою очередь, Европейская стратегия занятости (ЕСЗ), принятая на Люксембургском саммите глав государств ЕС в ноябре 1997 г., определяет порядок контроля и отчетности всех стран-членов ЕС по выполнению ежегодно пересматриваемых задач в сфере занятости. Стратегия занятости строится на четырех основных принципах: квалификации, предпринимательстве, гибкости и равных возможностях, обеспечивая координацию политики на рынке труда, способствуя повышению уровня занятости и уменьшению долгосрочной безработицы. Среди основных аспектов, характеризующих ЕСЗ, необходимо отметить развитие человеческого потенциала, более активное участие

молодежи и лиц пожилого возраста на рынке труда, а также принцип гибкой защищенности, состоящий в соединении достаточной гибкости рынка труда, в частности, высокой мобильности рабочей силы между предприятиями, отраслями и странами, с обеспечением социально-экономической защищенности работника. Принцип, впервые примененный в Дании, рассматривается Еврокомиссией как один из наиболее адекватных ответов на вызовы текущего экономического кризиса, а также как средство по его скорейшему преодолению.

Поставленные непростые задачи и в Европе, и в Азии можно решить, вкладывая капитал в исследования, развитие и инновации, стимулируя деловой потенциал, особенно малого и среднего бизнеса, соблюдая баланс гибкости и безопасности на рынке труда, на базе динамичного роста, основой которого являются высококачественные и производительные рабочие места и высокие социальные стандарты. Для этого необходимо выделять ресурсы на реализацию качественной активной трудовой политики, нацеленной на переобучение безработных, улучшение их навыков и минимизацию периода безработицы, предотвращение долгосрочной безработицы, нужно повернуться лицом к потребностям уязвимых групп населения, способствовать их интеграции на рынок труда.

Основной финансовый инструмент по инвестициям в человеческий капитал в ЕС — Европейский социальный фонд. Сегодня среди приоритетов его деятельности ключевыми являются: финансирование мероприятий по обеспечению развития профессионального образования, занятости, мобильности рабочей силы, модернизация отраслей, переживающих трудности. Большое внимание уделяется финансированию программ по трудоустройству и повышению квалификации молодежи⁴⁷. Этот аспект особенно важен для целей развития Центрально-Азиатского региона, поскольку демографическая ситуация здесь характеризуется большой долей молодежи и низкой долей пожилых людей, высоким (хотя и повсеместно снижающимся) коэффициентом фертильности и ростом численности населения.

* * *

Сегодня страны Европейского Союза стоят перед растущим вызовом старения общества. Это влечет за собой значительное напряжение бюджета в части расходов на здравоохранение и пенсионное обеспечение на фоне сокращения обеспеченности экономики рабочей силой. Демографические изменения в составе населения ЕС приобретают решающее значение для функционирования рынка труда

Одним из возможных ответов на демографические вызовы ЕС является создание благоприятных условий для молодых людей, совмещающих семейные и производственные обязанности, увеличение миграции молодых и высококвалифицированных специалистов, а также более поздний выход на пенсию.

Странам Центральной Азии присущи высокий уровень смертности и низкая продолжительность жизни, эти показатели близки к российским. В последние годы численность населения региона продолжала увеличиваться, темпы ее роста, однако, снизились в основном в силу следующих причин: эмиграция, снижение уровня рождаемости и ожидаемой продолжительности жизни вследствие распада государственной системы здравоохранения и значительного уменьшения затрат на социальную инфраструктуру. Сегодня людские ресурсы выступают одним из ключевых активов государства повсюду в мире, но в одном из его беднейших регионов, особенно в Кыргызстане и Таджикистане, где имеются незначительные природные запасы, перспективы обеспечения устойчивых темпов роста экономики и реализации социальных целей напрямую связаны с сохранением, развитием и рациональным использованием человеческого потенциала.

Для преодоления негативных демографических тенденций необходимо значительное устойчивое инвестирование в развитие человеческого потенциала, в том числе в охрану здоровья и труда населения. Охрана труда и здоровья трудящихся является одной из центральных задач социальной политики Евросоюза, и Еврокомиссия в 2007 г. приняла пятилетнюю стратегию по обеспечению здоровья и безопасности граждан Евросоюза на рабочем месте. Новая стратегия ЕС должна привести к сокращению на четверть количества производственных травм к 2012 г. По мнению Европейской Комиссии, сегодня далеко не во всех странах, отраслях и секторах экономики удастся добиться одинаковых успехов в области охраны труда. В связи со стремительными темпами развития производства, появлением новых товаров и услуг отмечается также возникновение новых рисков и болезней. Каждый год имеет место порядка 4 млн производственных травм, которые влекут за собой огромные материальные затраты для европейской экономики. Улучшение условий и охрана труда являются ключевыми факторами производительности и качества труда, а значит, ведут к росту конкурентоспособности национальной экономики.

Демографические проблемы регионов ЕС и ЦА тесно связаны с миграцией населения. Миграция, ставшая одной из основных глобальных проблем XXI в., является важнейшим фактором, определяющим социальное и экономическое развитие общества. В условиях де-

мографического кризиса и естественной убыли населения во многих регионах мира, включая ЕС, миграция стала основным источником пополнения трудовых ресурсов и фактором компенсации демографических потерь. Сегодня труд, особенно высококвалифицированный, превращается в один из самых дефицитных ресурсов. Работа за пределами своей страны стала для миллионов людей основным источником средств к существованию. Первое место по объемам и масштабам экономических последствий занимает трудовая миграция. Мигранты обычно являются самыми мотивированными и квалифицированными представителями трудящихся, что означает потерю лучшей части рабочей силы для стран-доноров. Но часто мигранты возвращаются домой не только со средствами, но и с новыми профессиональными и управленческими навыками.

Миграция, прежде всего трудовая, относится наряду с транспортом, энергетикой, аграрно-промышленным комплексом к числу приоритетных направлений в деятельности ЕврАзЭС на ближайшую перспективу. Социальная защита мигрантов, создание действенной системы регулирования и контроля за миграцией трудовых ресурсов, борьба с сопутствующей миграции преступностью, решение проблем, связанных с уплатой мигрантами и их работодателями налогов, — во всех этих областях Европой накоплен немалый опыт, поэтому ЕС собирается расширять свою поддержку развитию системы управления границами в ЦА, обеспечивающей их открытость и безопасность, а также упрощающей торговлю и обмен в регионе.

В области миграции в регионе ЕврАзЭС существует несколько общих проблем: государства ЦА (особенно Кыргызстан и Таджикистан) становятся источником в основном нелегальных миграционных потоков в Россию, мобильность населения в регионе остается высокой, все государства Центральной Азии склонны проводить ограничительные меры, направленные на предотвращение иммиграции (включая легальную). ЕС будет продолжать предлагать свою помощь заинтересованным странам региона (как на национальном, так и на региональном уровне) в управлении миграцией более сбалансированным способом, предусматривающим создание хорошо функционирующих систем с соответствующим спросом и предложением трудовых ресурсов для упрощения интеграции легальных мигрантов. По управлению трудовой миграцией Евросоюз имеет немалый опыт, ведь Европа давно стала желанной целью для выходцев из Северной Африки и Азии. Кроме того, накоплен некоторый навык реинтеграции трудовых мигрантов из новых стран-членов ЕС из Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). Опасаясь возникновения неконтролируемой ситуации на

рынке труда, в 2004 г. странами ЕС-15 был предусмотрен семилетний переходный период, в течение которого они могут вводить временные миграционные ограничения.

Согласно нормам ЕС, граждане имеют право свободно передвигаться и иметь работу повсюду в Союзе. Возможность работать в других странах положительно сказывается на уровне занятости. Постепенный переход к полностью либерализованному рынку труда оказывает позитивное экономическое влияние и на ситуацию с безработицей на общеевропейском уровне. Что касается трудовых ресурсов из стран за пределами Евросоюза, то Европейская Комиссия ведет борьбу с нелегальным трудом в ЕС, вносит предложения, направленные на улучшение защиты прав легальных мигрантов. Недавно в ЕС была принята директива, направленная на улучшение условий въезда и проживания в Евросоюзе высококвалифицированных работников из третьих стран. Директива определяет более оперативную процедуру выдачи соответствующего разрешения, так называемой «синей карты ЕС», которая улучшит доступ ее владельцев к рынку труда и предоставит ряд социально-экономических прав, а также благоприятные условия для воссоединения семьи. Применение «синей карты ЕС» призвано стать ответом на усиливающуюся в мире конкуренцию за профессиональные кадры, в которых нуждается европейская экономика, сделать Европу самым привлекательным местом работы для квалифицированных специалистов. Владельцы «синей карты ЕС» будут иметь одинаковые права с гражданами Евросоюза по условиям труда, включая оплату и увольнению, признанию образования и квалификации, пенсионному обеспечению, а также по свободному передвижению по всей территории ЕС.

Для эффективного анализа и исследования проблем миграции по различным аспектам, включая потребности рынка труда, демографические изменения, социальную интеграцию иммигрантов, обеспечение свободного перемещения лиц, в регионе ЦА необходимы совместные усилия правительств и международных организаций как на национальном, так и на региональном уровне, учет мирового опыта использования преимуществ миграции, включая европейский.

* * *

Как уже отмечалось выше, страны региона находятся на различных стадиях экономического развития, ситуация и задачи в области обеспечения равенства между женщинами и мужчинами также различны. Однако существуют и общие тенденции, отражающие статус

женщин в семье и на рынке труда. В постсоветских странах гендерное неравенство имеет свои особенности. За время социализма был достигнут очень высокий уровень занятости женщин⁴⁸, сравнимый с мужской занятостью. В переходный период многие женщины были вынуждены покинуть государственный сектор экономики, потеряв при этом социальную защиту и гарантии занятости. В настоящее время экономическая активность женщин в регионе ЕврАзЭС по сравнению с 1990 г. уменьшилась везде, кроме Казахстана, но продолжает оставаться довольно высокой. В то же время доля женщин в динамично развивающихся и высокооплачиваемых отраслях сокращается, и все большее число женщин остаются без работы продолжительный период времени, получая немногим больше половины от средней заработной платы мужчин.

Сегодня во многих странах сохраняется гендерное разделение профессий по горизонтали и вертикали. Вертикальное разделение выражается в закреплении женщин на низкостатусных работах с худшими условиями оплаты труда. Женщин мало среди высококвалифицированных специалистов и руководителей даже в «женских» отраслях. Горизонтальное разделение связано с гендерными различиями занятости в разных отраслях и секторах экономики. В государствах ЕврАзЭС структура занятости по видам экономической деятельности отличается от европейской, особенно это касается сельского хозяйства и сферы услуг. Женская занятость преобладает в сфере услуг, мужская — в добывающих отраслях промышленности, энергетике и финансах. На рынке труда равенство возможностей для мужчин и женщин с одинаковым потенциалом производительности еще не достигнуто ни в Евросоюзе, ни тем более в государствах ЕврАзЭС, что приводит к устойчивому гендерному неравенству в доходах и человеческом развитии.

Другая тенденция — низкий уровень участия женщин в процессе принятия решений и в политической жизни. Их представительство в национальных парламентах значительно ниже, чем в большинстве европейских стран. В республиках ЦА гендерный дисбаланс в высших эшелонах власти в последнее время увеличивается, в то время как в странах Евросоюза — уменьшается⁴⁹.

Поддержание традиционно высокого уровня экономической активности женской рабочей силы, сложившегося в условиях плановых методов хозяйствования, ее готовности к обучению, в том числе непрерывному, невозможно без оптимизации методов реструктуризации экономики. В свою очередь, снижение уровня безработицы неосуществимо без развития малого и семейного бизнеса, введения обязательной соответствующей экспертизы всех социально значимых планов

и проектов, широкого использования системных показателей качества жизни, знания и принятия на деле международных трудовых норм и стандартов. Преодоление гендерной асимметрии на рынке труда — это, прежде всего, хороший бизнес. Странам ЕврАзЭС, как и всему миру, сегодня необходима комплексная гендерная государственная политика, которую, однако, невозможно осуществить без инновационных методов управления трудовыми ресурсами и консолидации широкого круга заинтересованных лиц — правительства, социальных партнеров и гражданского общества. В рамках политики равных возможностей должны быть предусмотрены меры, направленные на повышение конкурентоспособности и мобильности женщин и способствующие преодолению сложившихся гендерных различий на рынке труда.

В Европе немало сделано и делается в этом направлении, растет уровень трудоустройства женщин, и в Евросоюзе это закон: мужчины и женщины равны в своих правах. Государства — члены ЕС подписали Амстердамский договор, который среди прочего обязывает учитывать гендерный аспект во всех сферах деятельности Евросоюза. Однако правительства отдельных стран не спешат создать у себя условия для соблюдения гендерного равноправия. Большие проблемы с соблюдением прав женщин в странах с переходной экономикой на востоке Европы. Еврокомиссия в марте 2006 г. приняла «Гендерную дорожную карту», которая предлагает ряд новых инструментов, как раз для новых членов ЕС. Поэтому в ближайшие пять лет с гендерным неравенством в Европейском Союзе будут бороться при помощи новой системы, определяющей приоритеты в области достижения гендерного равенства. Речь идет, прежде всего, о создании равных условий для достижения экономической независимости, лучшего баланса между работой, личной и семейной жизнью. Среди основных задач — обеспечение равного доступа мужчин и женщин к участию в принятии решений, борьба с гендерными стереотипами в обществе и распространение идей и практики равенства полов за пределами Европейского Союза. Особый акцент сделан на пересмотре законодательства с точки зрения гендерных отношений.

По мнению экспертов Европейской Комиссии, необходимо улучшить доступ женщин к возможностям научно-технического образования и предпринимательской деятельности, а увеличить их присутствие на рынке труда можно при помощи финансовой мотивации, связанной с размерами зарплаты, налогообложением, увеличением доступности и качества услуг по уходу за детьми и престарелыми, улучшением организации труда. Лиссабонская стратегия (2000–2010),

среди целевых показателей которой не на последнем месте стоит продвижение гендерного равенства как фактора социального единства, призвана содействовать более активному включению женщин в рынок труда и обязывает государства — члены ЕС создавать равные возможности занятости, поощрять участие женщин на рынке труда.

Учитывая вышеизложенное, очевидно, что для практической реализации гендерного равенства на государственном уровне необходимы четкая национальная политика и институциональные структуры, наряду с координированными усилиями правительств и международных организаций, расширение стратегического партнерства в области гендерного равенства с привлечением СМИ, национальных организаций по работе с молодежью и образовательных учреждений. Равный доступ к достойным рабочим местам, образованию и участию в руководящих органах остается ключевой задачей для женщин в странах ЦА. Обеспечение достойной занятости для женщин приведет к сокращению бедности, более сбалансированному экономическому развитию, совершенствованию системы социальной защиты и социального обеспечения.

Вопросы социального развития — здравоохранение, образование, гендерные отношения и миграция — традиционно считаются проблемами национальной политики, однако очевидно, что решение их в ЦА требует регионального сотрудничества. Страны-участники ЕврАзЭС в рамках создающегося экономического пространства предполагают создание общего рынка труда, формирование согласованной социальной политики и общего образовательного пространства, регулирование трудовой миграции, обеспечение свободного передвижения граждан государств-членов Сообщества. Среди основных мероприятий по формированию согласованной социальной политики в рамках ЕврАзЭС предполагается введение минимальных социальных стандартов, гармонизация законодательства в области пенсионной системы, согласование позиций в сфере здравоохранения, разработка рекомендаций о принципах сближения методических, нормативных, правовых актов в области доходов и уровня жизни населения. В сфере формирования общего рынка труда и регулирования трудовой миграции планируется введение в действие Договора о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого, Соглашения об обеспечении свободного и равного права пересечения физическими лицами границ и беспрепятственного перемещения ими товаров и валюты (вступило в силу в 2000 г.), создание классификатора рабочих профессий и межгосударственного банка данных о привлечении и использовании на национальных рынках тру-

да трудящихся-мигрантов, предполагается также разработка Соглашения о системе профессиональной ориентации, подготовки и переподготовки кадров и незанятого населения. В области формирования общего образовательного пространства достигнуты некоторые успехи: подписаны и вступили в силу Соглашения о предоставлении равных прав гражданам государств-участников на поступление в учебные заведения, о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых званиях и степенях, о создании и функционировании филиалов высших учебных заведений, о взаимных безвизовых поездках граждан; в стадии разработки находится проект концепции единой визовой политики в отношении третьих стран.

* * *

Лидеры 27 стран-членов Европейского Союза на саммите в Брюсселе в июне 2007 г. одобрили предложенную Еврокомиссией новую стратегию партнерства со странами Центральной Азии (2007–2013), предусматривающую сотрудничество в правовой сфере, в области защиты прав человека, экономики, торговли и инвестиций, энергетики, защиты окружающей среды, образования и межкультурного диалога. Стратегия ЕК, бюджет которой составляет 331 млн евро⁵⁰, нацелена на сбалансированный двухсторонний и региональный подход. Европейский Союз готов вступить в открытый и конструктивный диалог с региональными организациями в Центральной Азии и установить постоянные специальные контакты с Евразийским экономическим сообществом. На двухстороннем уровне отношения ЕС со странами Центральной Азии базируются на Соглашениях о партнерстве и сотрудничестве (СПС), которые основаны на 3-х основных элементах: политическом диалоге, экономических отношениях, сотрудничестве в различных секторах.

Целью Стратегии Европейской Комиссии является помощь в развитии более тесного регионально сотрудничества внутри региона и по линии ЕС–ЦА и на этой основе обеспечение стабильности экономического и социального развития, снижения бедности и неравенства. Ряд социальных проблем, с которыми сталкиваются государства ЦА, могут быть благополучно решены только на региональном уровне, поэтому региональное сотрудничество в стратегии ЕС–ЦА постепенно будет набирать обороты. На цели укрепления регионального сотрудничества направляется 30–35% от общего бюджета, на снижение бедности и повышение уровня жизни — 40–45%, на поддержку экономических реформ — 20–25%.

Государства ЦА распределяют доход чрезвычайно неравномерно согласно международным стандартам. Неравенство в доходах между сельским и городским населением растет, средняя зарплата в сельской местности составляет менее половины зарплаты в городах. Власти стран Центральной Азии приняли на себя обязательства воплощать в жизнь действенные меры по борьбе с бедностью, улучшению социальных служб и доступа к образованию и здравоохранению. Основными причинами бедности в ЦА были и остаются безработица и необоснованно низкая оплата труда, малопродуктивная занятость в сельских районах. Население страдает и от отсутствия надлежащей социальной инфраструктуры и ограниченного доступа к социальному обеспечению. Совершенно очевидно, что необходимо уделить самое пристальное внимание созданию рабочих мест, росту производительности, а также оказанию социальных услуг для обеспечения лучшего воздействия экономического роста на бедность.

Образование и подготовка кадров являются ключевыми сферами, в которых ЕС готов поделиться опытом, уделяя большое внимание при этом приведению систем образования в регионе в соответствие с нуждами рынка труда. Совокупные показатели грамотности и обучения в регионе остаются высокими, уровень грамотности среди взрослого населения превышает 95%, а процент обучающихся в начальных школах — 80%. Тем не менее образовательный сектор экономики страдает от растущего неравенства доступа, ухудшающегося качества и низкой эффективности использования ресурсов. Все еще остается проблема невысокого качества обучения и недостаточного обеспечения дошкольного, среднего и высшего образования, в особенности в сельской местности.

Большинство населения Центральной Азии составляют люди возраста до 25 лет, что обеспечивает огромный потенциал для развития. С этой целью ЕС и его государства-члены разрабатывают для Центральной Азии «Европейскую инициативу в области образования» с тем, чтобы содействовать адаптации систем образования стран Центральной Азии к потребностям глобализации. В рамках «Европейской инициативы в области образования» ЕС, в частности, предлагает поддержку в следующих сферах: начальное, среднее, профессионально-техническое образование и подготовка, сотрудничество в области высшего образования, обмен студентами и профессорско-преподавательским составом, например, в рамках новой программы «Erasmus Mundus-II» (2009–2013)⁵¹.

ЕС поможет развитию региональных образовательных программ, предоставит стипендии студентам из стран Центральной Азии для

обучения в европейских университетах, будет поддерживать мероприятия Европейского фонда образования в сфере профессионально-технического образования в Центральной Азии. Евросоюз готов способствовать присоединению стран ЦА к электронной сети ЕС через развитие «электронного шелкового пути» и содействовать дистанционному обучению. Целью данного проекта является приобщение стран региона к всемирным коммуникационным сетям Интернета, а также предоставление возможности студентам, преподавателям и ученым участвовать в современных формах непрерывного обучения. Образование является ключевым вопросом не только для молодежи, важна учеба в течение всей жизни, это позволит работникам всех возрастов поддерживать свой статус на рынке труда.

В течение последних пятнадцати лет страны ЦА получали содействие по Программе оказания технической помощи странам СНГ (ТАСИС). Программа ТАСИС внесла большой вклад в создание новых правовых и социально-экономических принципов, в широком смысле соответствующих нормам и стандартам ЕС. Лидеры ЦА постоянно обращались к опыту ЕС в качестве индикатора политической, экономической и социальной трансформации своих стран. Развитие регионального сотрудничества посредством повышения уровня обмена в сфере образования, науки и технологий вносит свой вклад в социальную стабильность, способствует укреплению связей между научными и исследовательскими сообществами в регионе и по линии ЕС–ЦА (в том числе в рамках Седьмой Рамочной Программы исследований и технологического развития ЕС), содействует совершенствованию высшего и технического образования, их гармонизации с европейскими стандартами.

Европейская Комиссия приняла участие в разработке и активно содействует механизмам реализации и мониторинга принятых в 2006 г. Кыргызстаном и Таджикистаном, двумя беднейшими странами Центральной Азии, стратегических программ по снижению уровня бедности, которые должны служить основой для правительственной политики и особой поддержки, координируемой донорами. ЕК предоставила странам финансирование по Продовольственной программе, уделяя особое внимание бюджетной поддержке сельскохозяйственного и социального секторов, что является значительным вкладом в действия по снижению уровня бедности. Таджикистан выступает также объектом выборочного макрофинансового содействия ЕК, направленного на снижение внешнего долга страны.

Из государств-членов ЕС основными донорами для стран ЦА являются Германия, Великобритания, Нидерланды и Швеция, особое внимание которых отводится Кыргызстану и Таджикистану. Герма-

ния выступает самым крупным донором ЕС, годовой объем оказываемой ею помощи равен 50 млн евро. Это содействие основано на согласованном региональном подходе и сосредоточено на поддержке экономической реформы и рыночной экономики. Помощь Великобритании нацелена на поддержку государственного управления финансами, Национальной стратегии по здравоохранению, реализуемой вместе с правительством Кыргызстана. Содействие реформам в Таджикистане сосредоточено на микрокредитовании и развитии малого и среднего бизнеса, на поддержке Национального Социального Инвестиционного фонда. Швеция приняла новую стратегию помощи Таджикистану, направленную на укрепление демократии, защиту окружающей среды и осуществление социально-экономических реформ.

В соответствии с новой Стратегией поддержка государств Центральной Азии в основном концентрируется на действиях, направленных на сокращение бедности и социального неравенства, на повышение уровня продовольственной безопасности и качества жизни населения. Несмотря на наличие природных ресурсов, уровень дохода в Центральной Азии для половины населения остается на или за чертой бедности, при том что большая часть бедного населения проживает в сельской местности. В рамках сотрудничества проблема сокращения бедности и повышения уровня жизни будет рассматриваться одновременно на двух уровнях: на уровне центральных правительств — посредством оказания поддержки программам секторных реформ в сфере сельского хозяйства, земельной реформы и социального обеспечения и на местном уровне — с целью оказать содействие в расширении и модернизации региональной/местной инфраструктуры, продуктивной занятости, возможностей трудоустройства, повышении уровня социального обеспечения и качества социальных услуг. Среди ожидаемых результатов — усиление эффективности сетей социальной защиты по поддержке в получении дохода и перераспределения рабочей силы, улучшение качества услуг, предоставляемых уязвимым группам.

В рамках данной Стратегии ЕС⁵² намерен также поделиться с центрально-азиатскими партнерами опытом региональной интеграции, полученным в ходе политических и экономических преобразований в странах Центральной и Восточной Европы.

* * *

В настоящее время, по мнению экспертов Международной организации труда, характерными чертами региона остаются низкий уровень

заработной платы, расширение масштабов неформальной занятости, а значит масштабов бедности и неравенства. Рынки труда сильно сегментированы и характеризуются структурным дисбалансом спроса и предложения рабочей силы. Возможности государства заниматься решением этих проблем скованы ограниченностью финансовых ресурсов. Сокращение бюджетного финансирования сказалось на функционировании систем профессионально-технической подготовки и государственных служб занятости. В данных условиях усвоение в целом позитивного европейского опыта целесообразно и важно для снижения уязвимости экономики стран ЕврАзЭС перед лицом многих глобальных вызовов. Залогом успешного заимствования опыта является его критическое осознание. В странах Евросоюза процесс совершенствования социальной политики длится в течение многих лет. Основным доводом в пользу его творческого осмысления становится возможность взять лучшее из уже существующих моделей и попытаться свести к минимуму худшее с учетом естественных преимуществ стран региона (значительного демографического и ресурсного потенциала и относительно высокого уровня конкурентоспособности рабочей силы).

Дискуссия вокруг «социальной Европы» находится в центре дебатов о дальнейшем развитии Евросоюза. По опросам общественного мнения, среди самых насущных проблем европейцев — безработица, стоимость жизни и пенсионное обеспечение. На сегодняшний день вопросы социальной защиты остаются преимущественно в юрисдикции государств-членов ЕС. Новый Лиссабонский Договор относит социальную политику к сфере совместной компетенции. Еврокомиссия, по мнению которой государства-члены ЕС должны в большей степени координировать свою работу в социальной сфере, сознавая стоящие перед Евросоюзом экономические, социальные и структурные проблемы, представила новый 10-летний план экономического роста и создания новых рабочих мест — «Европа 2020». Необходимо упомянуть еще о нескольких не безынтересных для стран ЕврАзЭС проектах, позволивших в некоторой степени смягчить наиболее серьезные последствия экономического кризиса, которые доказали силу Европейской социальной модели и сплочение Европейского Союза в борьбе с его социальными издержками.

Это, прежде всего, Европейский Фонд адаптации к глобализационным вызовам, созданный Еврокомиссией в 2007 г. для помощи гражданам стран ЕС, потерявшим рабочее место в результате глобализации и в связи со структурными изменениями в мировой торговле. В дальнейшем Европейская Комиссия приняла решение оптимизировать его деятельность, превратить Фонд в действенный инструмент по смягче-

нию последствий экономического кризиса, сделав его деятельностью частью плана оздоровления экономики ЕС. Далее, это ежегодные акции «Европейские дни трудоустройства», обеспечивающие прямые контакты работников и работодателей различных стран ЕС и пропагандирующие преимущества трудовой мобильности. Свободное перемещение рабочей силы оздоравливает экономику и позволяет накопить неоценимый личный и профессиональный опыт на международном уровне. Уже более 15 лет существует общеевропейский портал EURES, объединяющий более 5 тыс. служб занятости по всей Европе, на котором работодатели и потенциальные наемные работники имеют доступ к информации из 31 европейской страны. Ежедневно портал предлагает 700 тыс. вакансий и помогает найти работу тысячам людей, что существенно способствует росту мобильности работников. К помощи службы сейчас прибегает порядка 2,8 млн человек в месяц, таким образом, она выступает значимым инструментом борьбы с мировым экономическим кризисом. Здесь же необходимо отметить, что хотя рынки труда государств-членов ЕС и пострадали из-за кризиса, сокращение занятости не было столь же значительным, как сокращение деловой активности, в силу разумного применения таких мер, как сокращенный рабочий день или неделя. Еще один инструмент, способствующий оптимизации рынка труда в период выхода из кризиса, — микрофинансирование для всех, кто хочет начать собственный бизнес, но не может сделать этого из-за ограниченного доступа к кредитным ресурсам, сталкиваясь с трудностями при поиске средств для начала бизнеса. Характерной особенностью этой практики является отсутствие жестких требований к получателю, а одним из главных социально-экономических преимуществ — возможность открыть собственное дело, стать активным участником рынка труда, повысить не только свой доход, но и благосостояние наемных работников. В странах Европы становятся популярными акции, стимулирующие малое и среднее предпринимательство. По мнению Еврокомиссии, в условиях кризиса европейским предпринимателям необходима поддержка для сохранения существующих и создания новых рабочих мест. Одной из них стала Неделя малого и среднего бизнеса, проведение которой направлено на внедрение Акта о малом бизнесе (SBA) — первой комплексной политической программы ЕС и государств-членов в этой области. Ряд мероприятий в рамках Недели малого и среднего бизнеса направлены на предоставление предпринимателям информации, консультаций и оказание поддержки на всех уровнях, включая уменьшение административного бремени, помощь в получении МСП государственного финансирования для организации обучения, осуществления НИОКР и т.д.

Многие проблемы, с которыми сталкивается мир в процессе глобализации, в одинаковой степени влияют на Европу и Центральную Азию, требуют совместного решения. Опыт ЕС может быть привлекателен для других регионов мира. Евросоюз выстраивает свою долгосрочную стратегию, учитывая различия между странами Европы в качестве образования, платности и бесплатности здравоохранения, в социальных услугах и т.д., ориентируясь на два фактора устойчивости и благополучия: динамично развивающуюся экономику и качество жизни, которые власти должны обеспечить своим гражданам. Чтобы достичь в обществе нового социального согласия (контракта), государство стремится развивать инновационную, открытую экономику знаний, обеспечивать ресурсы для образования, медицинских услуг, ухода за детьми с тем, чтобы взрослое население могло трудиться в довольно жестком режиме. Интеграция (и это общемировая практика) позволяет быстрее решать многие экономические и социальные проблемы. Хочется надеяться, что использование европейского опыта с учетом специфики стран ЕврАзЭС, анализа допущенных промахов и ошибок может послужить целям построения конкурентоспособного общества, основанного на комбинации экономического успеха и социальной справедливости, поскольку в регионе имеются достаточные условия для успешного социально-экономического и человеческого развития.

6.5. Европейская социальная модель как ориентир для совершенствования социальной политики в Казахстане и других странах Центральной Азии

В условиях глобализации многократно возрастает роль и значение эффективной социальной политики как одной из основных гарантий прогрессивного развития государства.

Европейская социальная модель основана на разделяемых всеми государствами-членами ЕС ценностях, среди которых необходимо назвать следующие:

- неразрывная связь между экономическим развитием и социальным прогрессом;
- высокий уровень социального обеспечения, носящего универсальный характер;
- развитое трудовое законодательство, защищающее наемного работника;
- равенство шансов и борьба с дискриминацией;

- ключевая роль государства в решении социальных проблем и в качестве арбитра в отношениях между социальными партнерами;
- наличие отрасли социальной инфраструктуры;
- борьба за занятость и искоренение бедности и социального отторжения в обществе;
- достойная оплата труда;
- диалог социальных партнеров;
- социальная справедливость и солидарность в обществе⁵³.

Вместе с тем, перечисленные ценности социально-общественного характера положены в основу внутренней политики не только европейских, но и ряда других государств. Среди них — независимый Казахстан, сумевший за годы независимости благодаря стратегическому курсу его руководства на модернизацию пройти трудный путь от системного социально-экономического кризиса 1990-х гг. до динамично развивающегося государства с социально ориентированной рыночной экономикой, занимающего достойное место в мировом сообществе.

В августе 2008 г. в Казахстане принята Государственная программа «Путь в Европу» на 2009–2011 гг., разработанная в соответствии с Посланием Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева от 6 февраля 2008 г., озаглавленным «Повышение благосостояния граждан Казахстана — главная цель государственной политики». Как отмечено в Программе, необходимость ее принятия вызвана важностью решения актуальных задач внутреннего развития страны, разработки национальных приоритетов на европейском направлении, приобщения к опыту европейской интеграции и институционально-правовых реформ, углубления технологического, энергетического, транспортного, торгового, гуманитарного и инвестиционного сотрудничества⁵⁴.

Импульсом к разработке и принятию этой программы стало решение о председательстве Казахстана в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, принятое на Совещании министров иностранных дел государств-участников ОБСЕ в Мадриде в 2007 г. При этом следует отметить, что кандидатура Казахстана на пост Председателя ОБСЕ была коллективно выдвинута государствами СНГ.

Целью Программы «Путь в Европу» является выход Республики Казахстан на уровень стратегического партнерства с ведущими европейскими странами, вследствие чего поставлена задача развития и углубления сотрудничества Казахстана с государствами Европы в сфере технологий, энергетики, транспорта, экономики и торговли, развитии малого и среднего бизнеса, а также в области качества жизни и в гуманитарном измерении. Под качеством жизни в Программе понимается

совокупность основных показателей, отражающих социальные результаты экономического развития государства, в том числе в области охраны окружающей среды, здравоохранения, образования и социальной защищенности населения. Важным направлением является обеспечение населения страны качественными услугами медицинской помощи, соответствующими европейским стандартам, в том числе внедрение европейских информационных технологий в медицину, развитие системы кадровых ресурсов и достижение конкурентоспособности научных исследований в области здравоохранения.

Предусматривается развитие сотрудничества в сфере начального, основного среднего, общего среднего, технического и профессионального образования, взаимодействие в области высшего образования, привлечение зарубежных преподавателей и специалистов для работы в учебных заведениях страны, расширение связей между казахстанскими и европейскими учебными заведениями.

Программа предусматривает сотрудничество с европейскими странами в сферах занятости, трудовой миграции населения, социальной поддержки малообеспеченных и уязвимых категорий граждан, развития социальных услуг. Планируется также развитие партнерских отношений между институтами гражданского общества Казахстана и стран Европы, создание дальнейших условий для проведения в Республике сбалансированной гендерной политики с использованием опыта европейских традиций.

На современном этапе развития Казахстана главной задачей государства является осуществление определенной Президентом Н.А. Назарбаевым Стратегии вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных государств мира путем последовательной модернизации и обеспечения устойчивых темпов экономического роста. В качестве главных приоритетов в экономической сфере определены реализация проектов международного значения, которые могут быть конкурентоспособными на мировом рынке, интеграция в мировую экономику через участие Казахстана в региональных и международных экономических объединениях, вступление во Всемирную торговую организацию, развитие современной и конкурентоспособной транспортно-коммуникационной инфраструктуры, реализация открытой политики использования природных ресурсов, диверсификация каналов поставок энергоресурсов страны на мировые рынки и другие. Стратегия предполагает, что государство должно содействовать альтернативному участию частного сектора в системе социальной защиты и предоставлении социальных услуг (образование, здравоохранение, культура). Одним из главных направлений социально-эко-

номической политики является формирование казахстанского стандарта качества жизни, что включает в себя достижение среднеевропейского уровня доходов на душу населения, высококачественное и доступное здравоохранение, передовое и доступное образование, поддержку уязвимых слоев населения, развитую сферу услуг.

Провозгласив свою независимость в декабре 1991 г., Казахстан сделал однозначный выбор в пользу создания социально ориентированной рыночной экономики, основанной на конкуренции и развитии разнообразных форм собственности.

Первый Президент Казахстана во главу угла поставил задачу создания прочного экономического фундамента, провозгласив принцип «сначала экономика — потом политика», поскольку без надлежащей экономической базы демократические преобразования могли остаться нежизнеспособными. Важнейшим шагом на пути экономической модернизации стала Стратегия «Казахстан — 2030», изложенная в Послании Главы государства народу страны в октябре 1997 г. В этом документе были определены долгосрочные приоритеты развития Казахстана, в том числе:

- обеспечение национальной безопасности;
- укрепление внутривнутриполитической стабильности и консолидации общества;
- достижение экономического роста, базирующегося на открытой рыночной экономике;
- развитие инфраструктуры, эффективное использование энергетических ресурсов в целях устойчивого экономического развития и повышения уровня жизни граждан;
- повышение уровня образования граждан, охраны их здоровья и др.⁵⁵

Реализация положений Стратегии «Казахстан — 2030» за прошедшие 10 лет позволила добиться заметного прогресса в экономической модернизации страны. Современная экономическая модель Казахстана расценивается в мире как успешная. Благодаря смелым и глубоким реформам создана социально ориентированная рыночная экономика, развивается малый и средний бизнес, сформировался класс отечественных предпринимателей, идет становление среднего класса. Реформы в сфере государственного управления, финансовой системы, пенсионного обеспечения, жилищно-коммунальной сферы дают позитивные результаты.

На протяжении ряда последних лет казахстанская экономика демонстрировала устойчивый рост, характеризующийся высокими темпами. Заключены торгово-экономические соглашения с более чем 60 страна-

ми и осуществляются экспортно-импортные операции со 177 государствами мира. За 17 лет независимости Казахстан привлек в экономику около 70 млрд долларов США прямых иностранных инвестиций, что составляет около 80% всех инвестиций в страны Центральной Азии. Сегодня Республика и сама становится инвестором, вложив более 4,5 млрд долларов инвестиций в экономику зарубежных стран.

О высоком уровне вовлеченности казахстанской экономики в мировые хозяйственные связи свидетельствует тот факт, что по итогам 2007 г. внешнеторговый оборот страны составил почти 80 млрд долларов США, или примерно 80% по отношению к ВВП страны. Вместе с тем в соответствии с основными программными документами экономического развития Казахстана ведется работа по переносу акцента на несырьевые сектора экономики, что позволит увеличить конкурентоспособность страны в мировой экономике. А от того, насколько конкурентоспособной будет экономическая модель страны, напрямую зависит рост благосостояния ее граждан. Поэтому поставленная Главой государства задача создания конкурентоспособной экономической модели и вхождения в число 50 наиболее конкурентоспособных государств имеет особое значение для страны⁵⁶.

По мере усиления экономического фундамента Казахстана на первый план выдвигается задача проведения сильной социальной политики. Президент Н. А. Назарбаев в своем Послании народу Казахстана в 2008 г., озаглавленном «Рост благосостояния граждан Казахстана — главная цель государственной политики», подчеркнул, что постоянное улучшение социального самочувствия казахстанцев, всех слоев и групп казахстанского общества является и будет оставаться на первом плане государственной политики.

В Послании особое внимание уделяется вопросам дальнейшего повышения качества жизни, развития человеческих ресурсов и социальной модернизации страны. Ключевая роль отводится обеспечению социальной стабильности путем постоянного улучшения социального самочувствия казахстанцев. Стандарты качества жизни должны стать эффективным рыночным инструментом развития человеческого капитала и социальной модернизации, не допуская роста иждивенческих настроений. При этом особое внимание уделяется созданию новых рабочих мест, вовлечению всего трудоспособного населения в экономическую деятельность, а также повышению уровня жизни социально уязвимых слоев населения. Планируется дальнейшее повышение размеров пенсий, государственных социальных пособий и специальных государственных пособий, заработной платы работникам бюджетной сферы. Обеспечение социального благополу-

чия должно сопровождаться повышением качества жизни, а также человеческих ресурсов страны⁵⁷.

Создание конкурентоспособной образовательной системы и достижение высокого качества образования, соответствующего международным стандартам, являются важными аспектами повышения качества жизни и благосостояния граждан Казахстана. Государственная политика в области образования направлена на формирование национальной модели образования, интегрированной в мировое образовательное пространство и обеспечивающей подготовку специалистов, конкурентоспособных на мировом рынке труда⁵⁸.

В стране по инициативе Главы государства в течение 15 лет успешно осуществляется стипендиальная программа «Болашак», в рамках которой тысячи студентов имеют возможность обучаться в 630 ведущих вузах 32 стран ближнего и дальнего зарубежья.

На сегодняшний день стипендия присуждена почти 5 тыс. казахстанцев для обучения по приоритетным для страны специальностям в сфере экономики, финансов, информатики, медицины, биотехнологий и др. Казахстан присоединился к Болонскому процессу и готовится к принятию Лиссабонской конвенции по взаимному признанию дипломов и квалификаций в сфере высшего образования.

Реформы в системе высшего образования направлены на поиски и внедрение оптимальных путей адаптации высшего образования к условиям рыночной экономики, интернационализацию высшего образования через введение международных стандартов во все направления обучения и исследовательской работы, информатизацию образования на уровне современных требований.

За 17 лет существования независимого Казахстана социальной политике уделялось особое внимание. Основным принципом осуществления политики социальной защиты является государственное регулирование. В первые годы переходного периода политика государства в социальной сфере была направлена на смягчение негативных последствий резкого падения уровня жизни граждан и защиту наиболее уязвимых слоев населения.

Первые шаги по социальной защите населения в Казахстане были предприняты молодым государством в 1991 г., когда впервые в СНГ были приняты законы «О минимальном потребительском бюджете» и «О минимальной заработной плате и государственных социальных гарантиях в области оплаты труда». В первом законе государство пыталось гарантировать каждому гражданину возможность иметь денежный доход не ниже уровня минимального потребительского бюджета, который трактовался как черта бедности.

В стране в соответствии с Законом «О прожиточном минимуме» от 1999 г. черта бедности определяется величиной прожиточного минимума, и в 2000–2004 гг. она составляла 3,5–3,7 долл. США в день по паритету покупательной способности (ППС). Таким образом, установленный в Казахстане прожиточный минимум примерно соответствовал черте бедности, используемой для международных оценок бедности в странах с переходной экономикой⁵⁹. Методология расчета прожиточного минимума была пересмотрена Министерством труда и социальной защиты населения и агентством Республики Казахстан по статистике в 2005 г. для более точного расчета потребительской корзины. Соотношение между продовольственной и непродовольственной частями в потребительской корзине было изменено с 70%/30% на 60%/40%, что более точно отражает реальное потребление и нужды населения. Прожиточный минимум стал основой для расчета и увеличения минимальной заработной платы и пенсий, а также социальных выплат.

В целях преодоления неблагоприятных последствий переходного периода Правительство Казахстана провело серию реформ в области пенсионного обеспечения, образования, здравоохранения и социальной защиты населения. В 2002 г. Министерство экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан при поддержке АБР и ПРООН подготовило Программу по снижению бедности в Республике Казахстан на 2003–2005 гг. Цели программы включали рост занятости, развитие адресной социальной помощи, обеспечение доступа к образованию, предоставление первичного медицинского обслуживания, улучшение жилищных условий, транспортной инфраструктуры и коммунальных услуг, обеспечение участия населения в процессе принятия государственных решений, а также улучшение доступа населения к информации.

Международным опытом доказано, что одним из эффективных инструментов снижения уровня бедности является микрокредитование. В Стратегии «Казахстан — 2030»: процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев» большая роль в решении проблем села отводится системе микрокредитования. Закон «О микрокредитных организациях» в Казахстане установил в качестве приоритета выделение грантов и кредитов социально уязвимым группам, особенно матерям-одиночкам и многодетным семьям, а также сельским женщинам, открывающим свой бизнес, и малым предприятиям, возглавляемым женщинами. В 2005 г. количество получателей микрокредитов из средств государственного бюджета составило 50 600 человек вместо запланированных 23 700. Нароботан позитивный опыт реализации микрокредитных программ НПО, масштабы которых превышали объемы государственных программ.

В условиях начавшегося во второй половине 1990-х годов экономического роста реформирование системы социальной защиты было связано с созданием и реализацией законодательства по регулированию трудовых отношений, содействием занятости, переходом к накопительной пенсионной системе и оказанием адресной государственной помощи нуждающимся. В настоящее время можно говорить о создании в стране модели социального обеспечения населения, адекватной рыночной экономике.

На начальном этапе развития Казахстана в свете новых вызовов, с которыми столкнулось общество, на передний план вышла задача обеспечения социальной стабильности путем сохранения социальных показателей на уровне не ниже предельно допустимого. При отсутствии государственного регулирования социальная сфера могла накопить значительный конфликтный потенциал, чреватый политической нестабильностью и угрозой разрушения экономики страны. Поэтому основные меры по реформированию социальной сферы были соотнесены с трансформацией экономической системы.

На фоне нарастания кризисных явлений в середине 1990-х гг. разрушение существовавших прежде механизмов социальной поддержки населения вызвало необходимость поиска и определения новой модели социальной защиты населения. Ее основными параметрами стали: смешанная пенсионная система (совмещение накопительной и солидарной систем с постепенным замещением последней); официальное признание черты бедности и планирование в соответствии с этим необходимых выплат из бюджета; принцип адресности при оказании социальной помощи малоимущим слоям населения; государственное регулирование (государственное финансирование базовых выплат и государственный контроль); государственные программы по улучшению условий жизни населения⁶⁰.

Осуществленные в 1990-х гг. экономические реформы перехода к рыночной экономике позволили Казахстану к 1997 г. достичь макроэкономической стабильности и к 1998 г. завершить первую стадию экономического перехода от плановой экономики к рыночной.

С этого времени Казахстан начал последовательно продвигаться вперед на пути экономической модернизации общества. На протяжении ряда последних лет до мирового финансового кризиса 2008 г. страна демонстрировала устойчивый показатель среднегодовых темпов роста ВВП в 10% и была включена Всемирным Банком в группу стран с доходами выше среднемирового уровня.

Мероприятия социальной защиты и политика по снижению безработицы в стране способствовали уменьшению доли населения, имею-

шего доходы ниже прожиточного уровня, которая в 2006 г. снизилась вдвое по сравнению с 1996 г. (18,2% и 34,6% соответственно). Показатель безработицы среди трудоспособного населения снизился с 13% в 1995 г. до 7,7% в 2007 г.

Высокие темпы экономического роста привели к повышению уровня жизни населения. Показатель ВВП на душу населения увеличился с немногим более 700 долларов США в 1995 г. до 7857 долларов США в 2007 г.

На современном этапе главным направлением социально-экономической политики государства является обеспечение высокого стандарта качества жизни: достижение европейского уровня развития с объемом ВВП более 13 тыс. долл. на душу населения; обеспечение доступного и высококачественного здравоохранения и доступного образования на уровне мировых стандартов; сокращение разрыва в уровне жизни городского и сельского населения; создание в целом необходимых условий для достойной жизни казахстанцев. Постоянное улучшение социального самочувствия населения сегодня является основным направлением обеспечения эффективной социальной политики, поддерживающей развитие экономики.

В сфере социальной политики в Казахстане государство несет прямую и непосредственную обязанность перед обществом, поэтому особое место в политике страны продолжают занимать социальные программы. Приоритетными направлениями этих программ являются образование, строительство доступного жилья, здравоохранение, экология, обеспечение питьевой водой, повсеместное обеспечение телефонной связью и газом сельских населенных пунктов⁶¹.

В условиях полиэтничного и поликонфессионального Казахстана важнейшей задачей внутренней политики является обеспечение межэтнической стабильности через неконфликтное функционирование сферы межнациональных отношений. За годы независимости Казахстану удалось создать успешно действующую модель межнационального и межконфессионального согласия, обеспечить внутривнутриполитическую стабильность в обществе на основе взаимосвязи социальной и межэтнической стабильности. Уникальным механизмом гармонизации межнациональных отношений и сохранения культурного разнообразия является Ассамблея народов Казахстана.

В стране формируется гражданское общество, действуют около 6 тыс. неправительственных организаций, 9% которых работают в сфере социальной защиты.

В 2006 г. в Республике принята Концепция развития гражданского общества на 2006–2010 гг. Ее основная цель — равноправное партнер-

ство государства и институтов гражданского общества. Этот документ закрепил инициативы власти в сфере налаживания конструктивных и плодотворных отношений с НПО в целях построения развитого демократического общества. Определился ряд направлений, в которых активно работают НПО. Среди них — решение гендерных проблем, поддержка материально-технической базы медицинских учреждений и медико-социальный патронаж населения, поддержка инвалидов, решение экологических проблем.

По мнению международных экспертов, Казахстан степенью влияния НПО на общественную жизнь заметно отличается от других республик Центральной Азии. Вопросам государственной поддержки НПО придается ключевое значение в Президентской Программе демократизации общества, принятой в 1998 г., в Концепции и Программе государственной поддержки некоммерческих (неправительственных) организаций Республики Казахстан, принятых соответственно в 2002 и 2003 гг. По экспертным оценкам, в Казахстане сложились достаточно устойчивые группы некоммерческих организаций по различным направлениям: экономическими проблемами занимаются порядка 15% от всех НПО; правозащитными — 8%; проблемами гендерного неравенства и детско-молодежными — 14%; проблемами в сферах медицины, культуры, искусства, науки и образования — 13%; проблемами социальной поддержки инвалидов — 7%; поддержки общественных инициатив — 6%⁶².

В 2005 г. принят закон «О государственном социальном заказе», учитывающий мировой опыт выполнения госзаказа посредством реализации НПО социальных программ, разрабатываемых в соответствии с широким спектром актуальных для страны проблем в сферах социальной защиты, здравоохранения и экологии, гражданского права, науки и образования, культуры.

В 2003 г. постановлением Правительства одобрена Концепция гендерной политики в Республике Казахстан, которая определила основные направления гендерной политики в стране: достижение сбалансированного участия мужчин и женщин во властных структурах, обеспечение равных возможностей в целях экономической независимости женщин, развития ими своего бизнеса и продвижения по службе; создание условий для равного осуществления прав и обязанностей в семье; свобода от насилия по признаку пола.

Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006—2016 гг. является основополагающим документом, направленным на реализацию гендерной политики государства, осуществление мониторинга со стороны государства и гражданского общества, важным фак-

тором становления демократии. В стране действуют более 300 НПО, занимающихся проблемами семьи, женщин и детей, создано около 30 кризисных центров с «телефонами доверия» для женщин и детей.

Одной из необходимых составляющих эффективной социальной политики является реализация принципа социального партнерства и диалога между социальными партнерами.

С переходом в начале 1990-х гг. к рыночным отношениям в Казахстане стали использовать идею социального партнерства для разрешения возникающих трудовых споров, вопросов занятости, заработной платы, социальных гарантий и т.д. Принятый в 1994 г. документ «О социальном партнерстве в области социально-экономических и трудовых отношений» ввел в практику ежегодное заключение на республиканском уровне Генерального соглашения по трудовым и иным социально-экономическим вопросам между Кабинетом Министров Республики Казахстан, республиканскими объединениями профсоюзов и работодателей, а также областных и отраслевых (тарифных) соглашений между органами государственного управления, профсоюзами и представителями собственников. Начиная с 1995 г. заключается Генеральное соглашение между Правительством Республики Казахстан, республиканскими объединениями работников и республиканскими объединениями работодателей. Сторонами социального партнерства и сотрудничества в Казахстане являются «Государство» — в лице Правительства, «Работодатели» — в лице организации предпринимателей, «Профсоюзы» — в лице их организаций. Основной рабочий орган социального партнерства в Казахстане — трехсторонняя комиссия, работающая по плану мероприятий, предусмотренных в ежегодно заключаемом на национальном уровне генеральном соглашении. Предметом согласования и компромиссов является комплекс социально-экономических и трудовых отношений, оплата и условия труда.

В современных условиях социальная ответственность бизнеса включает соблюдение законов и норм общественной жизни и условий для честной конкуренции; производство качественных и безопасных товаров; недопущение дискриминации работников и создание для них необходимых условий на производстве, предоставление социальных гарантий и достойной заработной платы работникам; соблюдение природоохранных мер; участие в решении социальных проблем страны или определенного региона. Важнейшей сферой социальной ответственности бизнеса являются занятость и создание рабочих мест.

В Послании народу страны от 2007 г. «Рост благосостояния граждан Казахстана — главная цель государственной политики» Глава государства подчеркнул необходимость повышения социальной ответ-

ственности бизнеса в социально-экономическом развитии страны. Было отмечено, что ряд крупнейших корпораций и национальных компаний направляют средства на развитие объектов социального назначения, и такая практика корпоративной социальной ответственности должна получить в стране широкое распространение⁶³.

Таким образом, в свете вышеизложенного представляется возможным утверждать, что при разработке основных направлений социальной политики Казахстана учитываются основополагающие ценности Европейской социальной модели, среди которых — неразрывная связь между экономическим развитием и социальным прогрессом, ключевая роль государства в решении социальных проблем, борьба за занятость и искоренение бедности. В государственной социальной политике четко прослеживается стремление к обеспечению высокого уровня социальной защиты и развитого трудового законодательства, формированию высокого национального стандарта качества жизни, широкому распространению практики корпоративной социальной ответственности.

* * *

В новых независимых государствах Центральной Азии — Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане, расположенных в центре Евразийского континента, проживает около 60 млн человек. Страны региона резко различаются своими размерами, численностью населения, экономическим потенциалом, запасами природных ресурсов и состоянием социальной, экологической и управленческой сфер. По данным Доклада о развитии человека за 2007/2008 гг., ВВП на душу населения в 2005 г. составлял (в долл. США) в Казахстане — 7,857, Кыргызстане — 1,927, Таджикистане — 1,356, Туркменистане — 3,838, Узбекистане — 2,063⁶⁴.

Для адекватной оценки уровня жизни в государствах региона используется Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), определяемый Программой развития ООН (ПРООН). Объединяя в себе несколько социальных показателей, ИРЧП служит полезным статистическим инструментом для сравнения уровней развития различных стран. ИРЧП состоит из трех ключевых компонентов: продолжительность жизни, определяемая при рождении; развитие образования, определяемое на две трети грамотностью взрослого населения и на одну треть — охватом населения образованием первой, второй и третьей ступеней; уровень жизни, определяемый реальным ВВП на душу населения.

Таблица 6.5.1

Показатели человеческого развития в Центральной Азии⁶⁵

Государства	Рейтинг страны по ИРЧП									
	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Казахстан	93	76	73	75	79	76	78	80	79	73
Узбекистан	104	92	106	99	95	101	107	111	113	113
Кыргызстан	109	97	98	92	102	102	110	109	110	116
Туркменистан	103	96	100	83	87	87	86	97	105	109
Таджикистан	118	108	110	103	112	113	116	122	122	122

В мировой практике для исчисления масштабов бедности используется показатель черты бедности — величина доходов, которая по паритету покупательной способности (ППС) национальной валюты по отношению к доллару США составляет 1,08 доллара в день. Для стран Центральной Азии Всемирный Банк предложил считать более приемлемой чертой бедности 2,15 доллара в день. По данным Всемирного Банка, в 2003 г. уровень бедности в большинстве стран региона все еще оставался довольно высоким по такому критерию, как доля населения, живущего на сумму менее 2,15 долл. США по паритету покупательной способности: в Казахстане она была равна — 21, Кыргызстане — 70, Таджикистане — 74, Туркменистане — 44, Узбекистане — 47%⁶⁶.

Государства региона рассматривают сокращение бедности и устранение неравенства в качестве приоритетных целей государственной политики. Вместе с тем имеются определенные особенности в реализации политики по преодолению бедности, связанные как с объективными, так и субъективными причинами. Например, в Узбекистане разработана система «адресной поддержки» населения, при которой жители жилого квартала (махалли) сами определяют, кому выделить материальную помощь, поступающую по государственной линии, из общественных фондов и от спонсоров. Законодательством предусмотрено 136 видов пособий и льгот для 14 категорий граждан. Согласно официальным данным, в целом по республике различными видами прямой государственной социальной помощи охвачено более 2,2 млн

семей. Реализуются попытки непосредственного вовлечения социально уязвимых слоев населения в активную предпринимательскую деятельность через расширение микрокредитования малообеспеченных семей⁶⁷.

Задачи по обеспечению роста благосостояния народа в Кыргызстане представлены в «Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на период до 2005 года», в «Комплексной основе развития Кыргызской Республики до 2010 года», а также в различных специальных программах, в том числе по обеспечению занятости населения.

Для стран Центральной Азии, как отмечают эксперты, субъектом социальной политики, консолидирующим интересы различных слоев населения, остается государство. Гражданский сектор в Центральной Азии начинает формироваться, и в этом плане заметную роль играют неправительственные организации как институты гражданского общества, которым центральноазиатские государства все больше передают часть своей социальной нагрузки⁶⁸. К примеру, в Кыргызстане где количество НПО на душу населения значительно больше, чем в других странах Центральной Азии, к 2000 г. насчитывалось около 2000 НПО, которые брали на себя все больше социальных инициатив.

В Таджикистане гражданское общество включает широкий спектр субъектов, начиная с так называемых низовых (общественные советы, соседские советы и т.д.) до более крупных организаций. НПО в основном работают в крупных городах республики, из них 70% включают в свою деятельность меры по ликвидации гендерного неравенства.

В Узбекистане действуют законы «Об общественных объединениях», «О негосударственных некоммерческих организациях». В конце 2003 г. в стране насчитывалось более 3000 зарегистрированных НПО⁶⁹. Реализация мер по решению социальных проблем, трудоустройству безработных женщин, укреплению семьи и защите материнства и детства, поддержке социально уязвимых малообеспеченных слоев населения является целевой деятельностью многих женских НПО Узбекистана. В свете решения гендерных проблем в стране разработаны территориальные программы обеспечения занятости женщин. Они предусматривают создание рабочих мест, обеспечивающих потребности женщин в трудоустройстве за счет развития малого бизнеса и сферы услуг, а также домашнего труда.

В сфере гендерной политики для стран региона общими являются несколько проблем, в том числе, гендерный дисбаланс на уровне принятия решения, хотя правительства предпринимают определенные меры для его устранения.

По данным Отчета ООН о человеческом развитии в 2006 г., в Казахстане места в парламенте, занимаемые женщинами (в % от общего числа), в нижней палате составляли 10,4, в верхней — 5,1; в Туркменистане — в нижней палате 16,0; Кыргызстане в нижней палате — 0,0; Узбекистане — 17,5 и 15,0; Таджикистане — 17,5 и 23,5 соответственно⁷⁰. По итогам выборов в Мажилис (Парламент) Республики Казахстан 2007 г. из 107 избранных депутатов 17 женщин.

В целом на основе проведенного анализа, на наш взгляд, правомерно утверждать, что Европейская социальная модель может служить хорошим примером для дальнейшего совершенствования социальной политики в Казахстане и других государствах Центральной Азии, повышения ее эффективности на основе развития человеческого потенциала, укрепления социальной интеграции и обеспечения равных возможностей, формирования социального диалога и партнерства, содействия достижению социальной справедливости и достойной жизни всех членов общества.

Глава 7. Европейский опыт и модернизация социальной сферы России

7.1. Уроки истории и задачи современного социально-экономического развития России

В современном мире благополучно и устойчиво развиваются только сильные социальные государства, обладающие эффективной высокопроизводительной и конкурентоспособной экономикой, обеспечивающие высокий уровень жизни народа и, как следствие, высокое качество человеческого потенциала. Человеческий потенциал, как известно, включает в себя воспроизводство здоровья, знаний, профессиональной квалификации, умений и навыков, получение дохода, восприятие и развитие культуры и этики. Чем выше человеческий потенциал, тем сильнее страна.

Мировой опыт убедительно свидетельствует, что прежде чем построить сильное социальное государство, необходимо создать высокопроизводительную, конкурентоспособную экономику. Такая экономи-

ка основывается на побудительных мотивах граждан производительно трудиться. Создание мотивации к производительному труду требует иметь эффективное государство, которое посредством системы разумных и всеми исполняемых законов стимулирует и побуждает граждан к трудовой активности, самостоятельности и предпринимательству, к ответственности за свою жизнь и судьбу.

Только при эффективно функционирующем государстве в стране возможны: конкурентоспособная экономика, базирующаяся на передовых научных и технологических достижениях и высокой производительности труда; развитое гражданское общество; современная армия, способная дать отпор любому агрессору; эффективные образование, здравоохранение и наука; доступное для граждан комфортное жилье; высокий уровень общей физической культуры населения; общественная безопасность; высокое качество человеческого потенциала, а как следствие — социально сильная и успешно развивающаяся Россия.

Поскольку современное российское государство — крайне неэффективно, постольку Россия неизбежно является слабой страной. Необходима ее модернизация, которая заключается в том, чтобы *качественно изменить всю систему (структуру) государственно-политических и социально-экономических отношений*.

Модернизация страны имеет свои цели, средства и задачи. Просвещенная часть правящей элиты, осознавшая насущную необходимость перестройки сложившейся системы общественно-государственных отношений (в первую очередь, политико-экономических), выступает в качестве главной движущей силы этого процесса. Конечной целью модернизации для нее оказывается создание сильной страны, а главным инструментом — эффективное государство (которое на определенном этапе становится и целью, и средством модернизации).

Для создания эффективного российского государства и экономики требуется *сформировать необходимую мотивацию* у всех субъектов экономических и политических общественных отношений в стране. В системе экономических отношений мотивацию создают действующие законы и добросовестная рыночная конкуренция. В политических отношениях ее порождают демократическая система, открытая политическая конкуренция и общественный контроль над деятельностью органов государственной и местной власти и их должностных лиц. В социальных отношениях побудительным мотивом становится добросовестная конкуренция индивидуумов. Оптимальной мотивацией считается такая, которая вызывает стремление людей к проявлению трудовой активности и личной инициативы и ведет к *повышению их ответственности и компетенции — эффективности*.

Механизмы добросовестной конкуренции работают только в условиях персональной ответственности каждого человека за свои слова и дела, обеспечиваемой *обязательным исполнением закона* всеми без исключения гражданами страны. Поэтому для создания требуемой мотивации субъектов экономических, политических, производственных и социальных отношений необходимо обеспечить соблюдение закона всеми участниками этих отношений, что способно гарантировать лишь эффективное государство.

Одна из важнейших задач модернизации страны — повышение производительности труда — может быть решена только за счет изменения мотивации к производительному труду у всех участников экономических отношений. Отсюда следует, что, с точки зрения мотивации, первоочередная задача модернизации заключается в создании эффективного государства.

* * *

Движущей силой модернизации страны является просвещенная элита. Под элитой обычно понимают правящую социальную группу, занимающую вершину государственной власти, контролирующую крупную собственность, значительные финансовые, медийные и иные ресурсы, которые позволяют ей принимать государственные решения, вести за собой общество, определять стратегию развития страны. Однако подлинной, просвещенной элитой правящий класс становится тогда, когда начинает отождествлять свои собственные интересы с национальными интересами страны.

В этой связи следует различать ту часть элиты, которая формально занимает высшее место в обществе, но пренебрегает интересами страны и нередко торгует ими, приобретает за рубежом имущество, хранит там свои капиталы, содержит семьи, обучает детей и готова в любой момент сбежать из России, от иной, просвещенной ее части, которая ориентирована на защиту национальных интересов страны и намерена здесь постоянно жить и работать. В состав просвещенной входят лишь те представители правящей элиты, которые действуют исходя из своих интересов, отождествляемых с национальными интересами страны.

Истинные национальные интересы России включают в себя, во-первых, создание эффективной, высокопроизводительной и конкурентоспособной экономики, обеспечивающей высокий уровень жизни народа; во-вторых, построение эффективно действующего государства; в-третьих, строгое исполнение всеми без исключения действующего законодательства; в-четвертых, формирование у населения мотивации

к активному труду; в-пятых, повышение уровня компетенции и ответственности граждан; в-шестых, становление и развитие сильного среднего класса — социальной опоры гражданского общества, гаранта правового демократического государства и общественной стабильности; в-седьмых, защиту государственного суверенитета и территориальной целостности страны.

За многовековую историю, по крайней мере с конца XVI в. и до настоящего времени, в России отсутствовала подлинная, просвещенная элита, которая отождествляла бы свои интересы с национальными интересами страны. Правящая элита России всегда служила только самой себе и своим интересам, постоянно разворовывая страну, недобросовестно, безответственно и некомпетентно исполняя свои функции. По сути, правящая элита никогда не отвечала ни перед законом, ни перед народом и именно из-за безответственности неизбежно становилась некомпетентной.

В настоящее время возникли объективные условия для формирования ответственной, национально ориентированной, компетентной элиты, поэтому у России появляется шанс успешно осуществить необходимые преобразования и стать сильной страной. Ответственность за проведение модернизации лежит, прежде всего, на правящей элите, поскольку она обладает необходимыми для этого властью и ресурсами.

Какие мотивы побуждают российскую элиту заняться модернизацией страны? — В первую очередь, задача самосохранения и выживания, ибо только в сильной стране, при эффективном государстве элита оказывается надежно защищена от политических конкурентов. В этой связи движущей силой модернизации становится просвещенная часть элиты, способная видеть перспективы, а не живущая только одним днем. Именно просвещенная элита понимает необходимость проведения перемен и готова пожертвовать частью своей власти и своих ресурсов для укрепления страны, а также совершенствования, «настройки» государства в соответствии с вызовами времени.

Просвещенная часть элиты в процессе модернизации должна повести за собой всех остальных — оставшуюся часть элиты, государственную бюрократию, служащих местного самоуправления, бизнес, институты гражданского общества (СМИ, общественные организации, партии, профсоюзы) и простых граждан. При успешном проведении модернизации, обеспечивающей становление эффективного государства и сильной страны, правящая элита сможет завоевать высокое положение в мировой элите, сохранить свои власть, собственность и финансовые активы.

В ином случае нынешняя российская элита неизбежно потерпит поражение и потеряет власть, богатства и собственность, а кое-кто —

свободу и жизнь. Поэтому, создавая сильную страну, элита защищает себя и одновременно — национальные интересы страны.

Рыночные механизмы и конкуренция, демократические инструменты и институты, всеобщий приоритет закона и права создают условия для распределения ответственности в обществе. Когда ответственность ляжет в равной мере на всех участников политико-экономических и общественных отношений, только тогда модернизация страны и государства будет происходить своевременно и без значительных потрясений. А система всеобщей ответственности неизбежно приведет к повышению компетенции всех участников общественных отношений. Это выгодно и элите, и власти, и обществу.

В условиях экономической, политической и социальной конкуренции люди, несущие ответственность за свои слова и дела, либо начнут приобретать и реализовывать на практике необходимые знания, становясь компетентными, либо неизбежно будут заменяться конкурентами. В итоге усилится страна: станут эффективно развиваться государство и экономика, устойчиво функционировать политическая система, расцветут самоуправление и самоорганизация общества, повысится благосостояние граждан. А элита обретет защиту от политических конкурентов, преемственность власти и сохранность своих средств и собственности.

С начала XVIII и до конца XX в. правящие элиты России предприняли ряд попыток модернизации страны, однако из-за невежества и эгоизма их представителей ни одна из них не достигла своих целей. Элиты не смогли создать условий для соблюдения законов всеми участниками общественных отношений, да и не хотели этого. Как следствие, в стране не появились полноценные рыночные отношения, настоящая ответственность и мотивация граждан к производительному труду. Элиты не были заинтересованы в формировании демократических институтов и механизмов, обеспечивающих распределение гражданской ответственности, а также в контроле общества над деятельностью власти и обратной связи ее с народом посредством свободных выборов и референдумов.

В результате в России формировались крайне неэффективные системы общественных отношений, воспроизводившие безответственных и некомпетентных исполнителей как в органах государственной и местной власти, так и в сфере экономических отношений и в обществе в целом. Совершаемые ими ошибки не исправлялись, но множились. За процессами неверных решений, функционирования неэффективных политических, экономических и социальных отношений неизбежно наступала ответственность, которую правящие элиты

перекладывали на народ и страну, проигрывавшую войны, утрачивавшую возможности устойчивого развития, сотрясающуюся социальными протестными выступлениями.

В XVIII в. это привело к крестьянским выступлениям и восстанию Е. Пугачева, в XIX в. — к поражению в Крымской войне, после которой правительство, по выражению В.О. Ключевского, «поняло, что оно никуда не годится»¹. В начале XX в. Россия проиграла войну с Японией и оказалась в центре политических и общественных потрясений 1905 г. Затем бездарный и безответственный царь и такая же некомпетентная и безответственная правящая элита втянули Россию в Первую мировую войну, тяжелейшие социально-экономические последствия которой привели к февральской революции, а затем к октябрьскому перевороту 1917 г., Гражданской войне и распаду страны. За это пришлось ответить и монархии, и правящей элите, которые были уничтожены, но также и всему народу, потерявшему в Мировой и Гражданской войнах миллионы жизней соотечественников.

В советский период истории (1918–1991) правящая элита страны также оказалась неспособной создать условия для становления и развития эффективных рыночных отношений и препятствовала развитию подлинной демократии. Отсутствие свободных выборов, референдумов, независимых средств массовой информации, политической конкуренции, гражданского контроля над деятельностью власти препятствовало свободному волеизъявлению и распределению ответственности на всех граждан страны. А отсутствие реальных рыночных отношений и возможностей для частного предпринимательства практически уничтожило мотивацию населения к активному производительному труду. Развитие страны без рыночной экономики и демократии привело к формированию предельно неэффективной системы общественно-государственных отношений, которая обрекла страну на экономическую и социальную отсталость, а в итоге — на распад в 1991 г.

В настоящее время перед российской правящей элитой вновь встает проблема модернизации страны. Однако элита не спешит ее решать и совершает те же ошибки, что и ее исторические предшественники. Но имитация реформ и желание протянуть время, ни к чему хорошему не приведут.

Все надежды элиты на сохранение политико-экономической стабильности, прочности власти и обеспечение устойчивого развития России в условиях благоприятного развития мировой экономики и высоких цен на энергоресурсы — в корне ошибочны. Устоявшийся порядок нынешней системы политически-экономических и социальных отношений в стране — иллюзорный и кажущийся, скрывающий

истинный беспорядок множества разнонаправленных личных и групповых эгоистичных устремлений и интересов представителей правящей элиты. Еще больший беспорядок присутствует в деятельности государственных и муниципальных органов законодательной и исполнительной власти и чиновников, в массе своей безответственных и некомпетентных, погрязших в коррупции и воровстве бюджетных средств.

Поэтому без изменения структуры государственно-властных отношений и создания механизмов прозрачности и ответственности в деятельности всех участников существующей политико-правовой и экономической систем России невозможны успешное осуществление модернизации страны и сохранение нынешней элитой своих внутренних и внешних позиций.

В процессе модернизации, как изменения системы сложившихся экономических, политических, общественных отношений, на «старую матрицу» личных и групповых (клановых) интересов и противоречий, сформировавшуюся внутри существующей правящей элиты, неизбежно накладывается конфигурация иных интересов и противоречий. Они возникают либо у прежних членов элиты (в том числе составляющих наиболее просвещенную ее часть, которая понимает необходимость проведения перемен и готова к ним), либо у неизбежно сменяющих их представителей новой элиты, старающихся воспользоваться имеющимися противоречиями и обеспечить собственные интересы.

Причем эта новая конфигурация «внутренних» противоречий правящей элиты всегда является отражением возникшего в стране «внешнего» кризиса общественно-государственных и социально-экономических отношений, связанного с неэффективностью государства и некомпетентностью власти, правящей элиты, неизменно живущей и решающей свои проблемы за счет остального народа страны.

Получается порочный замкнутый круг, благополучно выбраться из которого, сохранив свои власть, богатства и собственность (а подчас свободу и жизнь), правящей элите никогда не удастся без жертв.

Элите следует усвоить: *чтобы что-либо получить, необходимо прежде чем-то пожертвовать*. Для того, чтобы сохранить богатства, собственность, власть, свободу и жизнь, представителям элиты придется пожертвовать, поступиться частью своих сверхприбылей и преференций в пользу общества.

В этой связи главная задача самосохранения российской элиты, от действий и воли которой зависит судьба необходимых преобразований в стране, заключается не только в защите своих личных интересов, но также интересов народа, а, следовательно, и национальных интере-

сов страны. В соответствии с этой первоочередной для нее задачей элите предстоит создать эффективное государство, которое обеспечит соблюдение закона всеми участниками общественных отношений и, как следствие, мотивацию к высокопроизводительному труду, росту уровня жизни народа.

Успех предстоящей модернизации страны зависит не только от создания необходимой мотивации к производительному труду у основной части населения страны, но также от мотивации к проведению необходимых изменений у правящей элиты. Главная задача для элиты — выжить в условиях надвигающихся политических, экономических и социальных потрясений, сохранив положение в обществе, власть и богатство.

Подавляющая часть элиты всегда служила и служит только себе, личным и клановым интересам, но не интересам народа и страны, за счет которых она единственно и существует. Поэтому без серьезных угроз своему положению в виде грядущих экономических потрясений, войн, восстаний и массовых акций протеста она не готова что-либо перестраивать в сложившейся и вполне устраивающей ее системе государственно-общественного устройства.

Так, угроза поражения в Северной войне, вызванная слабостью России и неэффективностью системы управления, стала для Петра I побудительным мотивом к началу преобразований. Поражение России в Крымской войне оказалось главной мотивацией реформ Александра II, а для реформ Николая II — поражение в Русско-японской войне, экономический кризис и бурные выступления общества. Лишь восстание Е. Пугачева вынудило Екатерину заняться реформой государственного управления. Массовые крестьянские выступления 1920–1921 гг. в Тамбовской, Воронежской, Саратовской и Пензенской губерниях, в Сибири, на Дону и Украине, а также мятеж военного гарнизона в Кронштадте, вызванные глубоким экономическим кризисом, заставили Ленина и большевиков пойти на восстановление рыночных отношений. Внешняя угроза в лице германского фашизма, и, как следствие, необходимость подготовки к войне мотивировали Сталина пойти на форсированную индустриализацию и насильственную коллективизацию.

Из-за отсутствия просвещенной, национально ориентированной элиты, значительного социально-экономического отставания России от передовых европейских стран ее модернизация была всегда запаздывающей и догоняющей. При этом в ходе модернизации объектами заимствования у передовых стран Западной Европы и США являлись, в первую очередь, технические, научные и военные достижения, а де-

мократические политико-правовые институты, механизмы и инструменты общественного контроля над деятельностью власти не входили в их круг.

Модернизация в России, как правило, носила форсированный характер и обеспечивалась насильственными мерами. Они вели к многочисленным жертвам и лишениям среди основной массы населения. Например, при развитии промышленности и реформировании армии в Петровскую эпоху Россия понесла большие потери. Убыль населения, по некоторым оценкам, составила 20%. Катастрофическими оказались потери народа во время проведения сталинской индустриализации и коллективизации, сопровождавшимися масштабными репрессиями. Огромную цену за неэффективность управления армией и государством пришлось заплатить нашему народу и за победу в Великой Отечественной войне.

Еще раз отметим, что движущей силой модернизации должна стать властная элита России, ибо выиграет от этого, прежде всего, она сама, сохранив власть, собственность и деньги. Именно в этом — главная мотивация элиты:

- для того чтобы достичь желаемых результатов, защитившись от внешних и внутренних конкурентов, элите необходима сильная страна, поэтому сильная и процветающая Россия — основная цель просвещенной элиты;
- сильной Россия может быть только при мощной, эффективно функционирующей экономике страны, обеспечивающей высокие социальные стандарты, в которой каждый гражданин активно и сознательно работает на себя, но тем самым и на страну, повышая свои ответственность, компетенцию, производительность труда и опираясь на передовые науку и технологии;
- эффективной экономика может стать лишь тогда, когда у каждого гражданина появится мотивация к активному, свободному и производительному труду;
- для появления у граждан мотивации к труду нужно принять систему побуждающих к этому государственных законов, стимулирующих частное предпринимательство и защищающих трудящихся и предпринимателей от необоснованных претензий кого бы то ни было на их собственность и результаты трудовой деятельности, а также обеспечить неукоснительное исполнение принятых законов всеми без исключения гражданами страны;
- для этого необходимо настроить и заставить эффективно функционировать главный инструмент элиты — государство, призванное в первую очередь защищать интересы граждан и бизнеса

- от недобросовестных конкурентов, коррумпированного чиновничества и безудержных appetитов монополистов;
- для того чтобы государство стало эффективным, требуется внедрить систему прозрачности в деятельность органов власти и монополизированного бизнеса, которая позволит искоренить в стране коррупцию, поднять уровень компетенции и ответственности чиновников и служащих. Под прозрачностью следует понимать свободный доступ граждан к полной, достоверной, своевременной и регулярной информации о деятельности органов государственной и местной власти и их должностных лиц. Именно прозрачность — единственное средство, способное быстро и резко повысить ответственность и компетентность чиновников и, как следствие, эффективность государства;
 - для того чтобы внедрить механизм прозрачности в политико-правовую систему, от современной российской элиты требуется проявить политическую волю и решимость.

* * *

Главным инструментом модернизации страны является эффективное государство. Под эффективным следует понимать такое государство, которое обеспечивает высокопроизводительную и конкурентоспособную экономику, верховенство закона, защищает права и свободы человека (в том числе право частной собственности и свободу предпринимательства), своевременно и успешно решает возникающие проблемы в соответствии с требованиями времени. Мировой и российский опыт убедительно свидетельствует, что эффективное государство может быть создано только ответственной, компетентной и национально-ориентированной правящей элитой.

Эффективное государство оказывается ее главным инструментом в деле модернизации страны, что обусловлено целенаправленным и управляемым характером этого процесса.

Ни одна из попыток модернизации России в XVIII—XX вв. не привела к созданию эффективного государства. Это произошло, главным образом, из-за отсутствия в стране ответственной, компетентной и национально ориентированной элиты, а также достаточных знаний и политической воли у ее представителей. Нет эффективного государства и в настоящее время.

Сегодня российское государство не может справиться с повсеместным неисполнением принимаемых правительством решений, с коррупцией и воровством бюджетных средств, с монополизмом и инфля-

цией; оно не способно бороться с нелегальной продукцией теневых производств, контрабандой, контрафактом и фальсификатом товаров. Неэффективное государство не может противостоять рейдерским захватам частной собственности, обеспечить свободу деятельности малого и среднего бизнеса и равные права конкуренции — главной движущей силы рыночной экономики.

Вместо эффективной рыночной экономики, обеспечивающей высокие социальные стандарты жизни и успешно конкурирующей на мировых рынках, в России сформировалась монопольно-бюрократическая, рентная, слабая и неконкурентоспособная экономика, в которой граждане лишены мотивации к труду. Как следствие, в стране отсутствует массовый средний класс, крайне низок уровень жизни, огромна разница между бедными и богатыми.

Только конкуренция принудит бизнес наращивать производительность труда с помощью внедрения инноваций и новых форм организации труда.

Отсутствие эффективного социального государства не только препятствует модернизации России, но и угрожает ее национальным интересам, а также интересам правящей элиты. До тех пор, пока российская элита не обеспечит эффективную работу государства, модернизация страны невозможна.

Нельзя рассчитывать на то, что российские частные и частно-государственные монополии вдруг начнут заниматься повышением производительности труда. Им и так хорошо при современных высоких стоимостях энергоресурсов, в разы завышенных ценах и тарифах на услуги, способствующих заоблачному уровню прибыльности.

Чтобы настроить государство на эффективное функционирование, элите придется кардинально изменить структуру и принципы государственных отношений. Суть этих изменений — во внедрении механизмов прозрачности и неукоснительной личной ответственности исполнителей в структуру властно-государственных отношений, которые единственно позволят устранить коррупцию, некомпетентность и неэффективность чиновников и государственной системы в целом.

* * *

Представляется, что в современных условиях единственно верными принципами, на основе которых должна строиться истинная, а не мнимая модернизация страны, являются следующие:

- максимальная эффективность государства, обеспечивающего соблюдение закона всеми участниками общественных отношений;

- повышение уровня компетенции чиновников и бизнесменов;
- полная ответственность всех за выполняемую работу и за свою жизнь и судьбу.

Результативным механизмом, позволяющим воплотить эти принципы в жизнь, является система прозрачности деятельности государственных и муниципальных служащих, предприятий-монополистов, банкиров и финансистов. Под прозрачностью следует понимать свободный доступ граждан к полной, достоверной, своевременной и регулярной информации о деятельности органов государственной и местной власти, их должностных лиц, предприятий-монополистов, банкиров и финансистов.

В настоящее время система прозрачности в деятельности государственной и местной власти, предприятий-монополистов, банкиров и финансистов отсутствует. Есть лишь некоторые ее элементы, которые не позволяют в полной мере заработать механизму ответственности в государственно-властных и экономических отношениях.

Внедрение механизма прозрачности позволит в короткий срок создать эффективно действующее социальное государство, которое обеспечит соблюдение закона всеми участниками общественно-экономических отношений, будет своевременно и компетентно решать возникающие проблемы, отвечать требованиям справедливости и общественной солидарности. Такое государство сможет искоренить коррупцию, поставить барьеры на пути теневых махинаций капитала, установить верховенство права, основанное на личной ответственности каждого, создать мотивацию у граждан к активной трудовой деятельности, а у бизнеса — к повышению производительности труда, поднять уровень ответственности и компетентности государственных и муниципальных служащих, работников производств, учителей, врачей, военнослужащих.

Соблюдение закона всеми участниками общественных отношений позволит существенно увеличить конкурентоспособность российского производства, национальный доход, уровень жизни и благосостояния российского народа. Тогда Россия сможет полноценно включиться в процесс мирового социально-экономического развития. А российская правящая элита сумеет обеспечить преемственность власти, сохранность своих финансов и собственности, защиту от конкурентов, признательность сограждан и уважение зарубежных лидеров.

Исторический опыт модернизаций России в XVIII–XX вв. учит, что успешная модернизация страны может быть осуществима лишь при наличии ряда необходимых условий.

Для этого элите следует, во-первых, *найти политическую волю*, решимость и мужество, преодолев страх и неуверенность, чтобы признать

необходимость перемен и начать проводить их в жизни. Во-вторых, элите следует приобрести необходимые знания о том, *что, как и когда, в каком порядке* надо делать, а что нельзя делать ни в коем случае, обратившись к тем, кто знают это и способны ей помочь. В-третьих, элите надо *поступиться частью своих сверхприбылей*.

Для успешного проведения преобразований необходима поддержка и готовность большинства граждан принять участие в их осуществлении. Поэтому, чтобы модернизация страны прошла успешно, элите следует, в-четвертых, *готовить народ к реформам*, вовлекать его в процесс необходимых преобразований. Без просвещения народа — объяснения целей и задач, способов и инструментов модернизации, без подключения общества к осуществлению модернизации необходимые преобразование в России невозможны.

Необходимых знаний и твердой политической воли не было у Александра I и современной ему элиты, так и не решившихся внедрить подготовленные М.М. Сперанским проекты государственного переустройства России, реализация которых позволила бы установить в России конституционную монархию и догнать передовые страны Западной Европы. Ни знаний, ни политической воли не имели члены Временного правительства и Думы, оказавшиеся неспособными после февральской революции 1917 г. решить главные волнующие народ вопросы — земли и мира. Не оказалось достаточных знаний и воли, да и возможностей по созданию эффективного государства ни у Н.С. Хрущева, ни у Л.И. Брежнева, ни у М.С. Горбачева ни у Б.Н. Ельцина.

* * *

История модернизации России в XVIII—XX вв. представлена двумя основными моделями — насильственно-мобилизационной и демократической.

Первая, насильственно-мобилизационная, модель заключалась в ускоренном догоняющем развитии, осуществляемом исключительно путем государственного всеобщего принуждения и насилия, нацеленном на быстрое достижение стратегических целей, которые заключались в создании сильной военной промышленности. Примером этого служат насильственно-мобилизационные реформы Петра I и форсированная индустриализация Сталина, которые позволили в короткие сроки создать сильные военную промышленность, армию и флот.

Выбору подобной модели модернизации государства способствовал ряд исторически сложившихся предпосылок. Во-первых, отсутст-

вие компетентной правящей элиты, признающей и отстаивающей национальные интересы страны. Во-вторых, отсутствие массового среднего класса собственников и, как следствие, слабость общества. В-третьих, отсутствие противовеса абсолютистской монархии Петра и тоталитарной системе Сталина в виде сильных представительных институтов при императоре и действенного общественного контроля при «вожде народов». В-четвертых, тоталитаризм, отсутствие правового государства и неразвитость демократических традиций. При выборе подобной «модели быстрых реформ» государство до предела напрягало общественные ресурсы, полностью перекрывая для этого механизмы воздействия общества на власть.

Это всегда вело к отчуждению власти от народа и порождало основу для контрреформ и неустойчивости власти. Более того, проведение Петром I насильственно-мобилизационной модернизации, подавляющей мотивацию к производительному труду, демократические начала саморегулирования и самоуправления народа, в длительной перспективе привело самодержавие к обратному результату — к социальному взрыву 1917 г., крушению монархии, уничтожению правящей элиты и распаду страны.

В свою очередь, Сталин в 1929–1940 гг. в духе военного коммунизма построил жестко централизованную государственно-политическую систему управления, которая сумела обеспечить концентрацию имеющихся ресурсов на главных, прежде всего, военно-промышленных, направлениях развития страны. При этом поддержка данных ресурсов шла в основном за счет денежных вложений, копирования и использования американских и германских технологий, но не за счет роста производительности труда. Многие политические процессы 30-х годов на самом деле были вызваны борьбой с коррупцией. Однако ликвидировать ее полностью правящая элита так и не смогла. Сочетая принуждение и моральные стимулы, используя насаждаемые в стране репрессии, страх и одновременно энтузиазм молодежи, мобилизационная вертикаль управления осуществила мощный подъем военной промышленности за счет предельной неэффективности и отставания остальных секторов экономики.

Аграрная, фактически неграмотная Россия была превращена в одну из самых образованных и влиятельных по тем временам индустриальных держав. Несмотря на слабость и низкую эффективность государства, в стране за счет невероятного напряжения сил народа удалось поднять производительные силы и достичь серьезных успехов в образовании, здравоохранении, науке, культуре, социальной защите. СССР даже лидировал в создании ряда передовых технологий того

времени: космических, ракетных, ядерных. Но за все это народу пришлось заплатить огромную цену.

Однако подлинных целей модернизации страны — создания мощной экономики, эффективно действующего государства и мотивации для высокопроизводительного труда — насильственно-мобилизационная система не достигла, да и не могла достичь. Во многом поэтому Советский Союз остался индустриально-сырьевым гигантом и не выдержал конкуренции с постиндустриальными обществами, имеющими эффективные рыночные экономики и достаточно эффективно функционирующие государства.

Вторая, демократическая, модель модернизации России была представлена реформами 1860–1870-х гг., которые целеустремленно осуществлялись просвещенной частью правящей элиты совместно с государственными служащими и опирались на поддержку широких слоев общества. Необходимость демократических преобразований была осознана российским обществом, а реформы — во многом продуманы и подготовлены и учитывали интересы различных социальных групп и слоев общества.

Главной отличительной особенностью реформ Александра II являлось законодательное обеспечение коренного социального переустройства, что способствовало вовлечению в процесс модернизации страны всех слоев общества. Реформы предоставили возможность участия в преобразованиях разным его слоям и социальным группам, стремившимся создать гражданское общество и правовое государство. Ликвидация крепостничества, введение земского самоуправления, демократические реформы в области суда, образования и печати обусловили постепенное обновление общественных отношений, освобождение от устаревших традиционных институтов. Однако недостаток воли и знаний, а затем и трагическая гибель Александра II, слабость просвещенной части элиты и отсутствие среднего класса не позволили завершить процесс модернизации.

В настоящее время в России возможна только демократическая модель модернизации. Насильственно-мобилизационная модель исчерпала свои ресурсы еще к началу-середине 1950-х гг.

* * *

Проведенная Советским Союзом модернизация социально-экономических отношений оказала существенное влияние на обновление ведущих капиталистических стран. Уже в 1920-е гг. элиты ведущих капиталистических стран под давлением рабочего класса были вынужде-

ны провести целый ряд социальных реформ. Так, в развитых странах Западной Европы стали вводиться оплачиваемые отпуска для рабочих, во многих отраслях промышленности был закреплён законом минимум заработной платы, введены обязательные пенсии по старости.

В 1920 г. существенно расширилась система обязательного государственного страхования по безработице в Великобритании. В 1927 г. закон о государственном страховании по безработице был принят в Германии. Под влиянием социалистических преобразований в Советской России в 1920–1930 гг. в валовом внутреннем продукте Великобритании и Германии значительно возросла доля государственных социальных расходов на социальное страхование и обеспечение, здравоохранение, жилищное строительство, образование и науку. Правящие элиты Франции, Дании, Бельгии, Норвегии, Швеции, Швейцарии, Австрии и Чехословакии также провели масштабные реформы в социальной деятельности государства.

Новым мощным импульсом социально-экономических преобразований в развитых капиталистических странах стал мировой экономический кризис 1929–1933 гг., совпавший с индустриализацией в СССР. Он послужил толчком для огромных перемен в повседневной жизни людей, общественных отношениях, политической системе западных стран. Под влиянием социалистической индустриализации в России правящие элиты Швеции, Норвегии и Дании с начала 1930-х гг. стали прибегать к энергичному вмешательству государства в экономическую жизнь своих стран.

С конца 1932 г. в ведущей стране мира — США начался «Новый курс» Ф. Рузвельта. Его суть состояла в том, что на государство возлагалась задача регулирования экономической деятельности и социальных процессов. По пути государственного регулирования экономики пошли правящие элиты Франции, Нидерландов, Бельгии, Швейцарии и других стран. Фактически это означало переход от капитализма монополистического к государственно-монополистическому.

С середины 1930-х гг. в развитых капиталистических странах под воздействием социалистической модернизации в России начался новый этап в деле социального страхования и социального обеспечения, приведший к системе социального государства. Достаточно сказать, что в 1935 г. Президент США Ф. Рузвельт впервые в истории страны ввел государственное социальное вспомоществование: страхование по болезни, пенсии по старости, пособия по безработице.

Запуск в 1957 г. советского спутника на околоземную орбиту вновь мотивировал правящие элиты США, Великобритании, Франции, Швеции и других развитых капиталистических стран повысить соци-

альные стандарты жизненного уровня, чтобы поднять качество человеческого потенциала. В конце 50-х — начале 60-х годов властные элиты стран Северной Америки и Западной Европы, с одной стороны, значительно увеличили государственную финансовую поддержку образования и науки, здравоохранения и культуры, а с другой — создали условия для участия бизнеса в качественном развитии этих социальных сфер, наращивании строительства доступного комфортного жилья. Таким образом, практически во всех развитых странах Западной Европы и Северной Америки правящие элиты сделали необходимые выводы из социалистической модернизации в России. Пойдя по пути обновления капитализма, элиты в этих странах создали социальные государства.

Вместе с тем самое главное, что показала миру социалистическая модернизация, — это бесперспективность социалистической модели экономики. За 1917–1991 гг. в России государственно-бюрократический «социализм» экономических отношений уничтожил у людей мотивацию к производительному труду. Между тем без добросовестной конкуренции, которую обеспечивает рынок, невозможно иметь высокую производительность труда, как следствие, высокий уровень жизни, а в конечном счете сильное социальное государство. Вот почему при всех прогрессивных социальных преобразованиях в Советской России так и не удалось построить подлинно социальное государство.

* * *

Модернизация страны представляет собой совокупность реформ разных сфер государственной деятельности и преобразований структуры общественных отношений. Подлинная модернизация — это всегда взвешенный, реалистичный и взаимовыгодный *компромисс интересов* элиты и народа в осуществлении реформ, а также интересов различных представителей и групп правящей элиты и разных социальных слоев общества, в основе которого лежат соблюдение национальных интересов страны и повышение благосостояния ее граждан. Успех модернизации связан с продуманностью и реалистичностью намеченных целей и допускаемых средств, применяемых принципов, методов, форм и инструментов ее осуществления и процессов контроля, сближающих разные интересы участвующих в ней сторон и снимающих неизбежные противоречия, но в первую очередь — со знаниями, верой и политической волей ее главной движущей силы — просвещенной элиты.

Проводимые в рамках осуществленных в XVIII–XX вв. модернизаций России реформы имели свои характерные особенности. Во-первых, как и везде в мире, они *всегда проводились за счет народа* (а отнюдь не за счет элиты) и сопровождалась ухудшением его материального положения. Во-вторых, приступая к осуществлению преобразований, *реформаторы не обладали достаточной волей и не имели просчитанного, четкого плана действий, как и необходимого инструментария*, а детализация и корректировка реформ происходили в процессах их реализации. Как следствие, не учитывались интересы разных социальных групп, что вызывало их недовольство и противодействие. В-третьих, *реформы не создавали мотивацию населения к производительному труду*, за исключением, пожалуй, реформ Александра II и Столыпина. В итоге реформы, как правило, обеспечивали некоторый рост производства, но не приводили к существенному развитию производственных отношений. Во многом поэтому российская экономика росла главным образом экстенсивно и не сопровождалась значительными качественными изменениями. Как итог, в России не было построено сильное социальное государство.

Характерной чертой российского исторического процесса XVIII–XX вв. является последовательная смена реформ и контрреформ. Контрреформы представляли собой действия чиновников и консервативной части правящей элиты по отмене реформ и ликвидации их результатов и имели следствием частичный или полный возврат к дореформенным порядкам.

В чем исходные причины контрреформ? От правильного ответа на этот вопрос зависит понимание верных действий по модернизации современной России. *Главная причина контрреформ — в отсутствии положительной мотивации у представителей правящей элиты, чиновников и иных субъектов общественных отношений в их проведении.*

Разберемся в этом подробнее. Необходимость в реформах и модернизации страны возникает тогда, когда происходят существенные изменения внешних и/или внутренних политико-экономических условий и нарушается устойчивость сложившейся структуры общественно-государственных отношений. В принципе незначительные изменения появляются постоянно, но обычно структура отношений сохраняет относительную устойчивость. При этом внутри правящей элиты обостряются старые конфликты интересов либо появляются новые интересы, противостоящие прежним. Неизменно существующие внутри элиты противоречия раскалывают ее на две противоположные части, соответствующие разным состояниям сознательности и менталитета людей.

Одна часть элиты, которую можно назвать консервативной, вполне довольна своим положением и ничего не хочет в нем менять, хотя

и испытывает беспокойство, оценивая ситуацию как тревожную. Ее представителям кажется, что достаточно договориться между собой, «придавить» конкурентов и кинуть кое-какие подачки народу, как все придет в норму. Страх перед возможными в отдаленном будущем реформами, грозящими неизвестностью и непредсказуемостью развития ситуаций, возможными потерями власти, богатства и собственности, а, возможно, свободы и жизни, немного перевешивает у них страх перед завтрашним днем, который вроде бы не таит никаких неожиданностей.

Другая, просвещенная, часть элиты пытается трезво оценить ситуацию и предусмотреть возможные в будущем угрозы, понимая, что жить только сегодняшним днем — крайне неразумно. Ее представители ищут разнообразные признаки и мотивы для построения стратегии своих действий, способных уберечь их от возможных грядущих неприятностей и потерь. Они понимают, что лучше пожертвовать долей сегодняшней власти и сегодняшних богатств, чем завтра потерять все. А страх перед будущими потрясениями у них перевешивает страх от потери части власти и богатств.

Как видим, у обеих частей элиты основным мотивом их действий оказывается страх, хотя и имеют место различные интересы, а также разные понимания и оценки происходящего. Во многом страх вызван тем, что представители элиты часто нарушают закон, погрязли в коррупции, не исполняют в должной мере свои обязанности перед гражданами и государством, в собственных интересах распоряжаются бюджетом страны, скрывают доходы и вывозят валюту за границу, торгуют национальными интересами, а иногда и предают их и т.п. При этом они оказываются беззащитны перед политическими конкурентами и народом, а на каждого имеется достаточно много компромата.

Итак, мотивация у представителей правящей элиты всегда присутствует, однако у консервативной ее части это — мотивация «прошлого» (прежних отношений), страха и эгоизма, лишенная веры в будущее, а потому она — отрицательная (не столько что-то получить, сколько сохранить и удержать). Мотивация же просвещенной части элиты в большей мере обращена в будущее. В ней, кроме страха, присутствует и значительная доля надежды, и поэтому она — положительная. Именно в противостоянии интересов и мотивации просвещенной и консервативной частей элиты гаятся истоки всех контрреформ модернизации.

Сегодня элите предлагается новая положительная мотивация, основанная на знаниях, надежде и уверенности в будущем. При этом, как уже говорилось ранее, ее представителям придется существенно

ограничить свои интересы, начать жить по закону, поступиться своими сверхприбылями в пользу общества и твердо отстаивать национальные интересы страны, в которой они живут и держат свои капиталы. Но взамен они получают гарантированную безопасность и уважение сограждан.

Таким образом, модернизация России состоит в создании эффективного государства, которое, по сути, является социальным. Именно сильное социальное государство обеспечивает высокое качество человеческого потенциала — системную совокупность интеллектуальных и физических способностей индивида, социальных групп и общества к эффективным действиям, взаимодействиям и отношениям и, как следствие, устойчивое и благополучное развитие страны.

В этом плане опыт социального развития Европы с ее апробированными разновариантными социальными государствами, изучение и анализ ее трудностей, ошибок и немалых положительных примеров (в частности, создание и реформирование в духе времени Европейской социальной модели) представляют собой безусловную ценность для России в XXI в.

7.2. Социальное развитие России и взаимодействие с внешними партнерами

Формирование модели социального развития Российской Федерации происходит под влиянием комплекса внутренних и внешних факторов. Прежде всего, одним из следствий процесса либерализации российской экономики, расширения глобальных хозяйственных связей стала открытость социальной системы. Формы свободного движения товаров, рабочей силы, финансовых потоков или иных видов ресурсов, включая информационные, оказывают влияние на открытую систему, интегрируются в нее или отторгаются, воздействуя на степень ее устойчивости, вызывая различные социальные последствия.

Более того, особенности постиндустриального этапа развития, рассматривающего человека и сформированные им институты и правила жизнедеятельности в качестве основных источников прогресса, в той или иной форме оказывают существенное влияние на все страны независимо от их экономических и общественных характеристик.

Указанные особенности предопределяют необходимость и целесообразность рассмотрения современного социального развития и соответственно социальной политики России как сложной междисциплинарной и многоуровневой системы взаимосвязей, выступающей по от-

ношению к внешней среде как единое целое, причем сложность системы определяется не только сложностью ее строения, но и сложностью функционирования.

Это связано, в частности, с тем, что одним из следствий открытости современных социальных систем и формой проявления процессов глобализации является проблема усложнения социальных рисков. Под социальными рисками мы понимаем факторы или явления, характеризующие вероятность наступления событий, влекущих за собой такие изменения социально-экономической системы, которые могут привести к потере или ограничению экономической конкурентоспособности и социального благополучия индивидов и социальных групп. Следует отметить, что интерес к проблеме рисков и способам управления ими является следствием динамизма, взаимозависимости и достаточно высокой степени неопределенности рыночной экономики. Поэтому различные формы рисков, например, производственных, финансовых, инновационных, экологических и т.д., получили достаточно глубокое научное обоснование и рекомендации по управлению ими².

Что касается социальных рисков, то, на наш взгляд, внимание к ним, особенно со стороны специалистов по проблемам социальной политики, недостаточно, хотя исследования современных тенденций социального развития свидетельствуют об обострении и усложнении социальных рисков как в России, так и в других странах. К сложным рискам относятся, в частности: риск преждевременной смерти, который может быть связан с плохой экологической обстановкой, вредными условиями труда, социальными болезнями, включая ВИЧ/СПИД, туберкулез и другие; угроза нищеты, например для населения депрессивных территорий или районов с тяжелыми климатическими условиями; наконец, криминогенная обстановка и терроризм, создающие угрозу жизни, здоровью, собственности граждан.

Перечисленные социальные риски, несмотря на свое разнообразие и различие форм проявления в различных обществах, имеют специфическую характеристику — всеобщность. Степень их опасности для разных социальных групп и индивидов не одинакова, но, как показывает практика, справиться с данной категорией социальных рисков в одиночку, индивидуально практически невозможно, а это означает необходимость разработки специальных государственных, а в отдельных случаях и международных программ противостояния им.

В данном контексте знаковым является тот факт, что доклад Всемирного экономического форума (ВЭФ) в 2009 г. озаглавлен «Глобальные риски 2010»³. Как известно, 2009 г. — это год восстановления гло-

бальной финансовой системы и мировой экономики после мирового финансово-экономического кризиса, который выявил целый ряд особенностей современного развития. Однако, с точки зрения перечня глобальных рисков или «поля рисков», авторы доклада не видят существенных изменений по сравнению с предыдущими годами.

Все глобальные риски условно разделены на пять групп: экономические, геополитические, экологические, социальные и технологические. К социальным рискам ВЭФ относит: пандемии, инфекционные заболевания, хронические болезни, груз невыполненных обязательств властей, миграцию.

Традиционно каждый год авторы доклада по глобальным рискам выделяют пять-шесть наиболее актуальных с их точки зрения рисков, которые имеют самые негативные последствия для мировой экономики. Такие риски называют ключевыми, и в их перечень из группы социальных рисков в 2009–2010 гг. включены *хронические болезни*, которые являются типичным примером «ползучих рисков». С точки зрения влияния на мировую экономику, наибольшую опасность представляют такие хронические болезни, как сердечно-сосудистые, диабет, болезни органов дыхания, онкологические. По методике ВЭФ, вероятность этих рисков оценивается в 20%, а ущерб — в один триллион долларов. Однако реальные затраты на лечение хронических болезней, ущерб от трудопотерь и высокой смертности, вызванной этими болезнями, не поддаются количественной оценке, что дало авторам доклада основание назвать хронические болезни «молчаливой пандемией».

Важнейшим уроком мирового кризиса, отмечают авторы доклада, является новое понимание более глубоких взаимозависимостей и взаимосвязей глобальных рисков, когда местные кризисы и трудности немедленно приобретают глобальное измерение и влияют на всю мировую финансовую и экономическую обстановку. То, что началось как финансовый кризис в США и Великобритании, быстро превратилось в глобальную экономическую рецессию. Этот трудный период глобальная экономика продолжает переживать до сих пор, что не может не отражаться на социальной сфере.

Провал глобального взаимодействия наиболее опасен с точки зрения взаимосвязей с другими рисками, прежде всего, социальными. Макроэкономическая нестабильность, социальные конфликты, вызванные падением уровня жизни, создают дополнительное давление на развитие глобальной и национальных экономик, при этом многие элементы антикризисных программ могут квалифицироваться как протекционистские, препятствующие свободному потоку капитала, товаров и рабочей силы, что в современных условиях закладывает проблемы на будущее.

Таким образом, признание сложности и всеобщности ряда социальных угроз обуславливает необходимость системного постоянного взаимодействия международных институтов, национальных правительств и граждан для преодоления либо смягчения воздействий такого уровня. Только объединяя усилия, можно определить приоритеты и способы противостояния как новым, так и старым социальным проблемам. Решение задач такого масштаба невозможно в закрытом режиме. Возникает необходимость формирования механизмов взаимодействия международных институтов и адекватных национальным особенностям государств систем обратной связи между властью и обществом для согласованного понимания, во-первых, приоритетов обеспечения устойчивого социального развития, а во-вторых, путей достижения согласованных целей.

С точки зрения современной социальной политики и характеризующих ее индикаторов, это принципиальный момент, закладывающий необходимость диалога всех заинтересованных сторон в определении ключевых целей развития, наличия общественно признанной системы оценки достижения принятых целей и адекватных форм контроля эффективности предпринимаемых усилий.

По существу, для Российской Федерации это не просто новый этап социального развития, но и необходимость переосмысления традиционных подходов к макроэкономическому регулированию. Вся новейшая история становления социальной политики в России свидетельствует о непонимании той роли, которую человеческий капитал может и должен сыграть в развитии экономики и общества или, используя терминологию современных официальных документов, в модернизации и становлении инновационной экономики.

Следует особо подчеркнуть, что примененный в России традиционный подход МВФ к финансовой стабилизации за счет минимизации социальных расходов, непрофессиональные по существу и неоправданные по темпам реформы социальной сферы привели не только к отрицательным социальным последствиям, но и затормозили развитие экономики в целом. К концу 90-х неэффективность и отрицательные социальные последствия программы финансовой стабилизации в России были признаны всеми, даже ее идеологами в МВФ.

Поскольку опыт стран, использовавших макроэкономическую стабилизацию, явно демонстрировал то, что сокращение бюджетного дефицита и снижение инфляции не обеспечивают адекватных темпов экономического роста, зато увеличивают нищету и социальное расслоение, встал вопрос о необходимости учета и измерения социальных последствий макроэкономической стабилизации и формирова-

ния соответствующих систем социальной поддержки населения. Осознание этого факта шло параллельно с признанием необходимости повысить степень прозрачности и подотчетности правительств, а это означает, прежде всего, наличие обоснованных систем измерения и оценки социально-экономического развития как на национальном, так и на международном уровне.

В итоге, проблемы макроэкономической политики все чаще стали обсуждаться с учетом социальных вопросов. В экономических и политических кругах рассматривались механизмы демократизации макроэкономической политики. Наиболее активную позицию заняла ООН, отразив данную проблему в ряде международных документов. В 1999 г. Всемирный банк обнародовал документ, названный «Рамки всеобъемлющего развития» (The Comprehensive Development Framework)⁴. Целью документа была попытка соединить социальные и структурные аспекты развития с макроэкономическими и финансовыми, укрепить партнерские отношения всех акторов на международном и национальном уровнях для повышения эффективности усилий в сфере обеспечения устойчивого развития. Документ не является конкретной программой действий, а лишь определяет основные принципы, на базе которых каждая страна самостоятельно определяет приоритеты и программы развития. В качестве основных принципов рассматриваются: долгосрочное системное видение потребностей и способов их удовлетворения; ответственность государства за наиболее полное и адекватное отражение интересов различных групп населения; партнерство национальных и международных институтов; акцент национальных систем оценок на достигнутые результаты и их соответствие целям развития ООН. Кроме того, Всемирный банк предложил в качестве модели интеграции макроэкономической политики и политики по сокращению бедности разработку национальных рамочных стратегий, направленных на снижение уровня нищеты. Такие стратегии предлагалось разработать каждой стране в форме Документа о стратегии сокращения масштабов нищеты.

Принципиальным моментом является то, что макроэкономическую политику и цели социального развития было предложено рассматривать как две стороны одной медали. Это новое отношение к социальной политике и оценке социальных последствий экономических преобразований, а также к социальным индикаторам, которые рассматриваются не просто как показатели социального развития, а выступают важнейшими характеристиками развития национальных и наднациональных экономических систем. Впоследствии эта мысль нашла отражение в различных международных исследованиях и документах.

С точки зрения современных методологических подходов к оценке качества жизни населения и результативности социальной политики, заслуживает внимания доклад, подготовленный по поручению Президента Франции Н. Саркози членами специально созданной в 2008 г. Комиссии по оценке развития экономики и социального прогресса. Доклад был опубликован в 2009 году⁵.

Цель Комиссии состояла в том, чтобы определить границы ВВП как индикатора экономического развития и социального прогресса, включая проблемы методологии его измерения; изучить, какая дополнительная информация необходима для конструирования более точных показателей социального прогресса; оценить, насколько эффективно используются альтернативные инструменты измерения, и обсудить, как представлять статистическую информацию органам власти и гражданам.

Особенно значимы результаты работы Комиссии в связи с разразившимся в 2008 г. мировым финансово-экономическим кризисом, который продемонстрировал слабость действующих систем измерения и оценки экономических и социальных процессов, причем, прежде всего, с точки зрения предупреждения надвигающихся проблем.

Комиссия определила ряд ключевых сфер, измерение состояния которых должны осуществляться одновременно для того, чтобы итоговые оценки развития наиболее полно и всесторонне учитывали качество жизни населения. Эти сферы включают:

- материальный жизненный уровень (доход, потребление и накопления);
- здоровье;
- образование;
- личные виды деятельности, включая работу;
- политическое участие и управление;
- социальные связи и отношения;
- окружающая среда (настоящие и будущие условия);
- уязвимость, как экономическая, так и физическая.

Итак, современные мировые тенденции развития свидетельствуют о том, что глобализация, проявляющаяся в открытости национальных экономик со всеми вытекающими не только положительными, но и отрицательными последствиями, независимо от субъективных желаний и интересов определенных политических кругов и финансовых групп, оказывает влияние на макроэкономическую политику как минимум в двух направлениях. Во-первых, возникает необходимость искать баланс между обеспечением национальных интересов отдельных стран и интересами глобального развития, во-вторых, включение

в макроэкономическую модель социального аспекта становится важнейшим условием развития и сохранения конкурентоспособности национальных экономик. И в первом, и во втором случаях объективным условием достижения нового консенсуса становится участие общества в формировании макроэкономической и социальной политики.

Изменение парадигмы макроэкономического развития, возрастающие роли социальных индикаторов в качестве показателей устойчивого экономического развития, международный опыт оценок социального прогресса имеют прямое отношение к современной России, которая пытается формировать новую идеологию социальной политики, основанной на социальном партнерстве, едином социальном пространстве, единстве и равной доступности социальных прав, общности национальных приоритетов.

По словам Президента страны Д. Медведева, инновационная экономика может сформироваться только в определенном социальном контексте как часть инновационной культуры, основанной на гуманистических идеалах, творческой свободе, стремлении к улучшению качества жизни⁶.

Правовой основой эффективного социального развития России является ее Конституция. Российская Федерация согласно статье 7 действующей Конституции Российской Федерации является социальным государством, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»⁷. Та же статья Основного закона государства содержит перечень гарантий социальной защиты. К ним отнесены: охрана труда и здоровья людей; гарантированный минимальный размер оплаты труда; обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развитие системы социальных служб; установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. Глава 2 Конституции России «Права и свободы человека и гражданина» раскрывает принципиальные характеристики указанных гарантий. Заявленные в Конституции социальные обязательства государства должны быть развиты в федеральном законодательстве, причем согласно статье 55 Конституции в Российской Федерации не могут издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Следует, однако, подчеркнуть, что современное российское законодательство, действующее в социально-трудовой сфере, во многих случаях не содержит норм прямого действия, конкретных нормативов, четко сформулированных целей, ясного механизма реализации законов, а, соответственно, и адекватных механизмов контроля их ис-

полнения. Это важнейший недостаток современной нормативной правовой базы российской социальной политики, существенно ограничивающий возможности реализации социальных обязательств российского государства, заявленных в Конституции России.

Еще одна причина, снижающая эффективность государства в сфере социального развития, связана с ограниченностью влияния граждан на формирование социальной политики. Несмотря на то, что в соответствии со статьей 30 Конституции Российской Федерации, каждый гражданин имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, а также *участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей* (ч. 2 ст. 3; ч. 1 ст. 32) и получать информацию (документы и материалы) по вопросам, непосредственно затрагивающим его права и свободы (ч. 2 ст. 24), возможности участия граждан в формировании социальной политики и контроле ее исполнения остаются минимальными.

Официальные заявления лидеров государства свидетельствуют о том, что данное ограничение осознается не только обществом, но и российской властью. Так, в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации⁸ Президент Д.А. Медведев не только отметил необходимость принять меры по дальнейшему повышению уровня и качества народного представительства во власти и более полного учета интересов людей, но и сделал конкретные предложения. В частности, решено (в том числе на законодательном уровне) отнести к предметам ведения Государственной Думы контрольные функции в отношении исполнительной власти, установив конституционную норму, обязывающую правительство Российской Федерации ежегодно отчитываться в Государственной Думе по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом. Кроме того, очень важным и давно назревшим является заявление о реализации дополнительных мер по привлечению к законотворческому процессу, особенно в сфере социально-трудового законодательства, представителей неправительственных организаций, Общественной палаты. Ряд инициатив направлен на обеспечение условий деятельности неправительственных организаций, особенно в социальной сфере.

Тем не менее, на наш взгляд, дальнейшее развитие взаимодействия между властью и обществом возможно лишь как результат преодоления ряда проблем. Одна из них связана со статусом решений представителей некоммерческого сектора. На всех уровнях, начиная с Общественной палаты, они носят рекомендательный характер, что не позволяет определить границы ответственности как органов власти, так

и самого гражданского общества. Более того, отношения между государственным и некоммерческим секторами зачастую остаются чисто формальными, а не партнерскими, поскольку работники государственных органов не осознают в полной мере специфику и возможности гражданского общества и либо просто используют его интеллектуальный и экспертный потенциал, либо через взаимодействие с НКО обеспечивают общественную поддержку своих инициатив.

К сожалению, российский некоммерческий сектор еще не приобрел опыта цивилизованного лоббирования интересов конкретных социальных групп, хотя деятельность именно в этом направлении приблизила бы его к населению и обеспечила бы доверие со стороны граждан. Тем не менее, несмотря на слабость, являющуюся следствием жестких ограничений по уровню финансирования и нормативной правовой базе, к настоящему времени российский некоммерческий сектор сформировался количественно, наработал стаж, приобрел уникальный опыт и даже завоевал (к сожалению, статистически точно не определяемый) экономический вес. Пройдя через период бурного, хотя и чрезвычайно неравномерного роста численности, этап самоопределения и самоидентификации, выстраивание диалога с властью и поиск механизмов межсекторного социального партнерства, современный некоммерческий сектор подошел к очень ответственному рубежу, оказавшись перед выбором: продолжить развитие, оставаясь частью (может быть, со временем значимой и авторитетной) института власти или развиваться в самостоятельный социальный институт. Эту фазу правомерно определить как процесс институционализации некоммерческого сектора, а участие в законодательной и экономической деятельности должно не только активизировать этот процесс, но и способствовать возрастанию роли гражданского общества в решении важнейших социально значимых проблем.

Итак, необходимым условием современного поступательного социального развития России на национальном уровне являются формирование согласованной социально-экономической политики, координация деятельности субъектов социальной ответственности, создание инфраструктуры для их взаимодействия. Указанные действия позволят обеспечить экономическую эффективность социальной политики, гарантировать ее соответствие заявленным стратегическим целям и обеспечить дополнительный потенциал экономического роста, повышение качества жизни населения и обеспечение социальной сплоченности и устойчивого развития с активным участием общества и консолидацией усилий всех субъектов социальной ответственности.

Важным шагом на пути уточнения и конкретизации целей социального развития и социальной политики российского государства

стала *Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации*⁹ (далее — Концепция), подготовленная Министерством экономического развития и утвержденная Президентом Российской Федерации. Принципиально важным является тот факт, что Концепция определяет тип экономического развития России как инновационный социально-ориентированный, что само по себе предопределяет не только приоритеты социально-экономической политики государства, но и необходимость разработки соответствующих этой политике систем оценки социальных изменений.

Определяя внешние и внутренние вызовы и социальные риски, Концепция уделяет особое внимание возрастанию роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития. В качестве *Стратегической цели* Концепция определяет *достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., с привлекательным образом жизни, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан.*

Достижение этой цели означает формирование качественно нового образа будущей России уже к концу следующего десятилетия. В качестве характеристик этого будущего рассматриваются высокие стандарты благосостояния человека, а также социальное благополучие и согласие. В России должно сформироваться общество, основанное на доверии и ответственности, включая доверие населения к государственным и частным экономическим институтам.

В Концепции отмечается, что формирование инновационной экономики означает превращение интеллекта, творческого потенциала человека в ведущий фактор экономического роста и национальной конкурентоспособности наряду со значительным повышением эффективности использования природных ресурсов и производственного капитала. Источником высоких доходов становится не только возможность получения ренты от использования природных ресурсов и высокой мировой конъюнктуры, но и производство новых идей, технологий и социальных инноваций.

Особенность перехода к *инновационному социально-ориентированному типу развития* состоит в том, что России предстоит одновременно решать задачи и догоняющего, и опережающего развития. В условиях глобальной конкуренции и открытой экономики невозможно догнать развитые страны мира по уровню благосостояния и эффективности, не обеспечивая опережающего прорывного развития в тех секторах российской экономики, которые определяют ее специализа-

цию в мировом хозяйстве и позволяют в максимальной степени реализовать национальные конкурентные преимущества.

Переход от экспортно-сырьевого к инновационному типу экономического роста связан с формированием и нового механизма социального развития. Одно из внутренних противоречий сложившейся модели роста состоит в том, что значительный, опережающий увеличение ВВП рост доходов и благосостояния населения во многом опирается на присвоение природной ренты — сверхдоходов от экспорта углеводородов и сырья. Такой рост благосостояния неизбежно сопровождается усилением экономической дифференциации населения, нарушением принципов социальной справедливости, критически важных для российского общества. При этом объективно растут социальные запросы разных социальных групп, в том числе и не участвующих в распределении и присвоении природной ренты. Снятие этого противоречия требует формирования новых механизмов социального развития, сбалансированных с ресурсными возможностями экономики и ее инновационной эффективностью. *Основа такого баланса — соединение предпринимательской свободы, социальной справедливости и национальной конкурентоспособности.*

Такой подход требует реализации комплексных, взаимоувязанных по ресурсам, срокам и этапам преобразований по следующим направлениям перехода российской экономики к инновационному социально-ориентированному типу развития.

Первое направление — развитие человеческого потенциала России. С одной стороны, это обеспечение благоприятных условий для развития способностей каждого человека, улучшение условий жизни людей и качества социальной среды, с другой — повышение конкурентоспособности человеческого капитала и обеспечивающих его социальных секторов экономики как ключевого фактора инновационного развития.

Второе направление — создание высококонкурентной институциональной среды, стимулирующей предпринимательскую активность и привлечение капитала в экономик.

Третье направление — структурная диверсификация экономики на основе инновационного технологического развития.

Человеческому потенциалу в Концепции посвящена специальная глава, в которой отмечается, что его развитие включает в себя системные преобразования двух типов:

- а) направленные на развитие конкурентоспособности человеческого капитала, рабочей силы и социальных секторов экономики;
- б) улучшающие качество социальной среды и условий жизни людей.

Они охватывают среднесрочные и долгосрочные цели, приоритеты и основные направления демографической политики, политики модернизации здравоохранения и образования, развития пенсионной сферы и социальной помощи, развития культуры, формирование эффективных рынков труда и жилья¹⁰.

В Концепции предпринята попытка не просто сформулировать стратегические цели, но и определить макроэкономические индикаторы и их цифровые значения применительно к выделенным этапам. Необходимо отметить, что в последние годы в Российской Федерации активизировалась работа по формированию целей и индикаторов деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, увязке бюджетных ассигнований с конкретными, количественно измеримыми результатами их использования, совершенствованию формата представления бюджета, оценке его вклада в достижение государственной политики.

Однако методологически обоснованная общепринятая, ориентированная на новый тип экономического развития система индикаторов, оценивающих социальные изменения, пока отсутствует. Соответствующие современным социальным вызовам и рискам цели Концепции измеряются традиционными макроэкономическими показателями, ориентированными преимущественно на количественные изменения. Практически не ощущается влияние международного опыта оценки социального развития, несмотря на то, что Россия не просто принимает участие в различных проектах, связанных с международными сопоставлениями, но и в соответствии с международным правом несет ряд международных обязательств в сфере труда и социального развития.

Отсутствие современной системы показателей, характеризующих социальные изменения, крайне отрицательно сказывается и на формировании эффективной региональной политики. Учитывая существующую дифференциацию в социально-экономическом развитии, уровне и качестве жизни российских территорий, одной из первоочередных задач остается разработка методик для корректных сопоставлений доступа к социальным правам у населения различных территорий Российской Федерации.

Наряду с конституционными обязательствами в социальной сфере Российская Федерация как государство-член международных организаций имеет международные социальные обязательства, влияющие на национальное социально трудовое законодательство. Это вытекает из части 4 статьи 15 Конституции России, где сказано, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее право-

вой системы. Если международным договором Российской Федерации устанавливаются иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Это означает верховенство международных норм над национальными и обуславливает их влияние на социальную политику государства. Это особенно актуально по отношению к таким международным организациям, членом которых является Российская Федерация, как ООН, Международная организация труда, Совет Европы.

Российская Федерация на правах правопреемницы СССР входит в состав Международной организации труда с 1934 г., исключая период 1941–1953 гг., когда ее членство было приостановлено. На сегодняшний день Россия ратифицировала более 40 (примерно треть) Международных конвенций МОТ, причем наиболее плодотворными в этом отношении оказались 1956 г. (было ратифицировано 14 документов), 1969 г. (11 документов) и 1998 г. (6 документов). Международные нормы все чаще выступают ориентиром в процессе совершенствования российского законодательства.

Регулярно Россия и МОТ обсуждают и подписывают специальный документ — Программу сотрудничества между Российской Федерацией и Международной организацией труда, в котором определяются направления и перспективы совместной работы. Данный документ базируется на стратегических целях развития России. Его основной целью является содействие дальнейшему развитию социально-трудовой сферы в Российской Федерации. При этом большое внимание уделяется региональным программам обеспечения достойного труда.

Влияние документов МОТ на законодательство и социальную политику государств-членов, в том числе и России, осуществляется не только через воздействие на национальное законодательство, но и *через контрольный механизм организации*. Применение международных трудовых норм постоянно контролируется МОТ. Контроль за соблюдением принятых обязательств базируется на обязательных ежегодных докладах стран-членов, информирующих мировое сообщество о результатах выполнения ратифицированных Конвенций. При этом копии национальных докладов рассылаются авторитетным организациям работодателей и трудящихся, которые вправе представить МОТ свои отзывы и замечания.

В дополнение к этим постоянным контрольным процедурам организации работодателей и трудящихся имеют возможность сами начать процедуру разбирательства и подать представление в отношении государства-члена о предполагаемом несоблюдении им положений рати-

фицированной конвенции. Если представление принимается Административным советом МОТ к рассмотрению, он назначает трехсторонний комитет для изучения вопроса, который готовит для Административного совета доклад со своими заключениями и рекомендациями.

Кроме того, любая страна-участница может подать жалобу в Международное бюро труда на другую страну-участницу, которая, по ее мнению, удовлетворительным образом не обеспечила соблюдение какой-либо Конвенции, ратифицированной обеими сторонами. Урегулирование возникающих споров и жалоб на нарушение трудовых норм входит в компетенцию специальной Комиссии по расследованию, которая по итогам своей работы готовит определенные рекомендации. Если правительство провинившейся страны не принимает рекомендованных мер, то спор может быть передан на рассмотрение Международного суда. Данная процедура может также применяться по инициативе самого совета или по жалобе делегата конференции.

За период членства Российской Федерации в МОТ контрольные органы этой организации неоднократно сталкивались с ситуациями, связанными с нарушением международных трудовых норм в России. В частности, рассматривался вопрос о несоблюдении Конвенции № 95 об охране заработной платы (на основе жалобы российских профсоюзов в связи с задержками зарплат). По обращению профсоюза моряков была проведена проверка соблюдения Российской Федерацией Конвенции № 108 о национальных удостоверениях личностей моряков. Рассматривалось также нарушение Россией Конвенции № 111 о дискриминации в области труда и занятости в связи с отсутствием в Законе РФ о занятости населения запрета на дискриминацию по признаку расы. По рекомендациям, подготовленным на основе проведенного контроля, социальные партнеры принимали соответствующие меры. Например, по итогам соответствующей проверки в 1997 г. Правительством было утверждено Положение о паспорте моряка.

Определенное влияние на российское законодательство в сфере социальной политики оказали документы Совета Европы. За годы полноправного членства в Совете Европы (СЕ), т.е., начиная с 1996 г., Россия подписала и ратифицировала примерно четверть всех конвенций и договоров, открытых для присоединения.

В настоящее время *сфера интересов СЕ* достаточно широка, однако ее основными функциями остаются:

- контроль за соблюдением прав человека в государствах-членах;
- активная помощь в совершении национального законодательства, содействие развитию местных властей и трансграничного сотрудничества;

- правовое обеспечение решения актуальных социально-экономических проблем, развитие европейского культурного наследия, поддержка деятельности СМИ;
- выявление и предотвращение новых угроз в области прав человека.

Помимо этого различные структуры Совета Европы уделяют большое внимание вопросам здравоохранения, образования, спорта, экологии, проблемам молодежи. За более чем полувековой период своего существования Совет Европы одобрил сотни рекомендаций, затрагивающих важнейшие вопросы жизни европейского сообщества, подписал около 180 конвенций и договоров, которые заложили основы европейской законодательной системы. Если рекомендации Комитета Министров или ПАСЕ не носят обязательного характера для стран-членов, то конвенции и договора, открытые для подписания, с момента ратификации национальными парламентами приобретают силу закона.

Следует отметить, что соблюдение ратифицированных конвенций находится под постоянным контролем со стороны органов СЕ. Источниками информации о нарушениях служат как регулярные доклады, представляемые странами-членами, так и коллективные иски либо индивидуальные жалобы граждан. Если Комитет Министров СЕ признает обоснованность выявленных нарушений, то «провинившейся» стране представляются соответствующие рекомендации по их устранению. Хотя Совет Европы не правомочен вводить какие-либо карательные санкции по отношению к своим членам, не соблюдающим общеевропейские правовые нормы, его публичного осуждения нередко оказывается достаточно для осложнения международных позиций государства, в чем Россия могла убедиться на личном опыте.

Конвенции Совета Европы, будучи многосторонними международными договорами, дают возможность постепенно перевести национальные законодательные системы на европейские стандарты и заменяют множество двусторонних соглашений. Их тематика весьма разнообразна, однако ключевыми остаются вопросы защиты прав человека, первоначально закрепленные Европейской конвенцией по правам человека, которая была открыта для подписания в ноябре 1950 г. и вступила в силу в сентябре 1953 г.

Отдельные положения Европейской конвенции по правам человека были в дальнейшем дополнены и конкретизированы в специальных договорах. Именно таким дополнением, детально раскрывающим права человека в социальной сфере, является *Европейская социальная хартия* (ЕСХ), принятая в 1961 г. и пересмотренная тридцать

два года спустя. Пересмотр документа был вызван как необходимостью учесть существенные социальные изменения, произошедшие в Европе за этот продолжительный период, так и желанием придать Социальной хартии новый импульс.

Обновленный вариант Социальной хартии был принят и открыт для подписания в мае 1996 г. Целью Хартии является не только предоставление социальных гарантий без дискриминации по какому-либо признаку, но и общее повышение уровня благосостояния европейцев. Реализация заложенных в ней принципов должна способствовать социальной сплоченности в Европе, что, помимо права на гарантированный уровень материального достатка, подразумевает возможность непосредственного участия каждого гражданина в жизни общества.

Соблюдение Хартии подлежит специальному контролю, порядок которого оговорен в тексте. Так, каждая Сторона обязана раз в два года информировать Генерального секретаря Совета Европы о ходе выполнения принятых на себя обязательств, а также по просьбе Комитета Министров — предоставлять сведения относительно нератифицированных положений. Соответствующие национальные доклады и различные замечания к ним, в частности подготовленные международными неправительственными организациями, наделенными статусом консультантов при СЕ, рассматриваются Комитетом независимых экспертов, который направляет свои выводы в Правительственный комитет. Правительственный комитет, включающий по одному представителю от каждой Стороны, анализирует выполнение Хартии, отбирает ситуации, которые, по его мнению, должны стать предметом рекомендаций, а также при необходимости вносит в Комитет Министров свои предложения по проведению дополнительного исследования отдельных социальных вопросов. На основе доклада Правительственного комитета Комитет Министров большинством в две трети голосов принимает резолюцию по всему циклу контроля, включая индивидуальные рекомендации для каждой из Сторон. При этом право голоса имеют только страны, ратифицировавшие Хартию.

Особой формой контроля выполнения обязательств, содержащихся в Европейской социальной хартии, является подача коллективных жалоб на неудовлетворительное выполнение Хартии. Процедура подачи коллективных жалоб предусмотрена дополнительным Протоколом 1995 г.

Такие жалобы могут подать следующие организации:

- международные организации работодателей и трудящихся, приглашенные для участия в качестве наблюдателей в работе Правительственного комитета;

- прочие международные неправительственные организации, имеющие консультативный статус при Совете Европы и включенные в перечни, составленные для этой цели Правительственным комитетом;
- представительные национальные организации работодателей и трудящихся, действующие в рамках их юрисдикции, — той стороны, против которой была направлена жалоба.

При вступлении в СЕ Россия высказалась за изучение и последующую ратификацию ЕСХ, проведение национальной социальной политики в соответствии с европейскими принципами. После подписания Хартии, которое состоялось в сентябре 2000 г., для подготовки к ее ратификации Российским правительством была создана специальная Межведомственная комиссия. В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года», т.е. после практически 9 лет согласований, Российская Федерация ратифицировала Европейскую социальную хартию. Данный шаг, являющийся одним из обязательств, принятых на себя Россией при вступлении в Совет Европы в феврале 1996 г., свидетельствует о намерении страны следовать нормам европейского правового порядка в социальной сфере.

В соответствии с правилами ратификации Хартии Россия определила перечень конкретных статей и пунктов, подлежащих исполнению. К ним, в частности, относятся: обязательства, касающиеся права на труд, охрану и гигиену труда, право на справедливое вознаграждение за труд, право на объединение и коллективные переговоры, право детей и молодежи на защиту, право работающих женщин на охрану материнства, право на профессиональную ориентацию и профессиональную подготовку, право на охрану здоровья и другие. Некоторые статьи ратифицированы не полностью в связи с ситуацией, обусловленной финансово-экономическим кризисом, отрицательно сказавшимся на экономике страны.

Несмотря на то, что выполнение обязательств, взятых на себя Российской Федерацией в связи с ратификацией Хартии, не требует внесения изменений в действующее законодательство, а их реализация не влечет за собой дополнительных бюджетных расходов, можно говорить о том, что этот документ обеспечивает гражданам России дополнительные социальные гарантии. Кроме того, он существенно влияет именно на качественные составляющие благосостояния и, соответственно, на показатели качества жизни как работающего, так и неработающего населения.

Кроме того, ратификация Европейской социальной хартии может послужить необходимым стимулом для начала системных преобразований не только в законодательной сфере, но и в сфере реализации конкретных социальных программ, поставив их под контроль не только государственных органов власти, но и международных организаций.

Еще одним направлением международных обязательств России в сфере социального развития являются Цели развития тысячелетия (ЦРТ), которые были сформулированы в Декларации тысячелетия, принятой в 2000 г. главами государств на Саммите тысячелетия. Это разработанные мировым сообществом количественно определенные задачи по радикальному сокращению к 2015 г. масштабов крайней нищеты во всех ее многочисленных проявлениях — нищеты по доходу, голоду, болезням, социальному отторжению, отсутствию инфраструктуры и жилья, а также по содействию обеспечения равенства женщин и мужчин, доступа к образованию, здравоохранению и экологической устойчивости. Соответственно этим целям был определен обширный перечень статистических показателей, которые предлагалось использовать странам исходя из остроты обозначенных мировым сообществом социальных проблем на их территории и с учетом особенностей социально-экономического развития. Как известно, Российская Федерация существенно уточнила для себя и ЦРТ, и показатели их достижения. Однако попытка мирового сообщества не только определить общие социальные проблемы и скоординировать усилия по их решению, но и разработать для этого общий статистический инструментарий и способы реализации, безусловно, заслуживают внимания. Предложенная программа, по существу, является формой управления глобальным проектом в сфере международного социального развития. С этой точки зрения, национальные проекты, реализуемые в России, имеют ряд общих черт с предложенным ООН подходом.

Нельзя не отметить, что несмотря на ряд методологических и управленческих проблем, национальные проекты стали знаковым событием для экономики и политики России. Во-первых, используя благоприятную экономическую конъюнктуру, государство после длительного перерыва начало более или менее стабильно финансировать социальную сферу, что актуализировало проблему социальной политики, ее приоритетов, основных акторов и возлагаемой на них социальной ответственности. Во-вторых, был продемонстрирован новый формат государственного управления социальным развитием — проектный подход, важнейшими характеристиками которого являются формулировка четких тактических и стратегических целей, создание механизмов их достижения и адекватной оценки полученных конеч-

ных результатов. И, наконец, обозначив самые острые социальные проблемы и механизмы их решения, власть не просто поставила их под свой контроль, но и привлекла к нему институты гражданского общества, неправительственные организации.

Опыт реализации приоритетных национальных проектов получил свое развитие в новых инициативах, в частности в утвержденной Президентом Российской Федерации в начале 2010 г. *Национальной образовательной инициативе «Наша новая школа»*. Более того, внедрение программно-целевого принципа бюджетного планирования рассматривается как важнейшее условие повышения эффективности использования бюджетных средств вообще и расходов на социальную политику в частности. Переход к программной структуре бюджета с одновременной корректировкой классификации расходов предполагается ввести в практику начиная с 2011 г.

Принципиально важным с точки зрения реализации долгосрочных планов в сфере социальных обязательств государства является совершенствование в рамках нового формата бюджета различных инструментов программно-целевого планирования (федеральных целевых программ, приоритетных национальных проектов, проектов Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации), а также создание комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям бюджета. Все это позволит более четко определить приоритеты, цели и результаты использования бюджетных средств на социальное развитие, установить индикаторы, характеризующие их достижение, организовать на постоянной основе мониторинг эффективности бюджетных расходов.

Особого внимания для России с точки зрения социального развития и общего понимания его глобальных целей заслуживает программа устойчивого развития (Sustainable Development) и соответствующая ей специальная система отчетности. Поддержка идеи устойчивого развития подтверждена странами на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 г. Понятие «устойчивое развитие» предполагает сбалансированное единство социальной, экономической, экологической и институциональной составляющих развития. Это, в свою очередь, предъявляет определенные требования к показателям, отражающим состояние экономики, социальной сферы, экологии, соответствующих институтов. По существу, это новый, выходящий за рамки традиционных социальных целей и оценок, подход к проблеме социально-экономического развития.

Идея устойчивого развития закреплена международными нормами и рекомендациями международных организаций для государств, регионов и муниципальных образований. Нормативная документация и рекомендации, в том числе на русском языке, предоставляются Комиссией по устойчивому развитию ООН, Всемирным банком и Международным банком реконструкции и развития. Российская Федерация проявила интерес к принципам и отчетности по устойчивому развитию, однако, к сожалению, он так и не нашел пока достойного практического воплощения.

Необходимость соблюдения этики и традиций, принятых во всем цивилизованном мире, побуждает российские компании использовать стандарты нефинансовой отчетности, в том числе и GRI. Для современного российского бизнес-сообщества социальная отчетность постепенно становится инструментом формирования репутации фирмы.

Однако разница в понимании социальной ответственности бизнеса российскими деловыми кругами и западными негосударственными структурами по социальной ответственности заключается в том, что первые выносят на первый план в социальной ответственности и социальной отчетности разовые проекты, вторые — рассматривают социальную ответственность и отчетность как длительный и непрерывный процесс конструктивного, взаимовыгодного и устойчиво развивающегося взаимодействия работодателя со всеми заинтересованными сторонами: наемными работниками, клиентами, общественными организациями и органами власти данного региона. Такое ограничение зачастую связано с особенностями российской экономики, например, с высокой социальной нагрузкой российских компаний, необходимостью профессиональной адаптации действующей отчетности к специфике условий, в том числе и территориальных, функционирования российского бизнеса и т.д.

Тем не менее Российский союз промышленников и предпринимателей порекомендовал российским бизнесменам внедрять в своих компаниях международные стандарты социальной отчетности. Например, стандарт Торгово-промышленной палаты Российской Федерации «Социальная отчетность предприятий и организаций, зарегистрированных в Российской Федерации. Основные положения» учитывает базовые принципы международных стандартов корпоративной социальной отчетности AA 1000 и GRI.

Со стороны государства предпринималась попытка сделать социальную отчетность обязательной. Так, осенью 2006 г. Минздравсоцразвития предложил унифицировать в России стандарты «социальной

отчетности». В качестве стандарта предлагалось использовать именно отчеты GRI. Однако эта инициатива не была реализована.

Итак, анализ международных социальных обязательств России и ее взаимоотношений с внешними партнерами, свидетельствует о том, что ограниченность внутренних правовых и институциональных возможностей решения социальных проблем частично может быть компенсирована межгосударственным сотрудничеством, в частности в рамках международных организаций, используя сформированное ими международное право и контрольные механизмы. Интеграционные процессы в гуманитарной сфере обуславливают глубокую интернационализацию социальной политики, прежде всего, в науке, образовании, отраслях культуры, современных технологиях. Международные организации, функционирующие на основе международных норм и использующие интерактивные образования с большим количеством участников (включая общественный и частный сектор — public — private partnership), позволяют не только иметь систематический доступ к лучшей практике в сфере социальной политики, но и непосредственно участвовать в инновациях, связанных с социальными вопросами.

Россия испытывает необходимость и обладает возможностью привлекать опыт наднациональных институтов, например, ООН, Совета Европы, МОТ, СНГ, ЕврАзЭС и других, для решения, таких проблем, как трудовая миграция, пандемии, экологические проблемы, последствия террористических актов и т.д. В качестве конкретных механизмов такого взаимодействия могут рассматриваться совместные проекты, мониторинг международных социально-трудовых норм, модельные законы, гармонизация национального законодательства. Становление института международного взаимодействия, ориентированного на формирование эффективной социальной политики и социальную стабильность, позволит повысить инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность российской экономики.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что сама постановка вопроса о взаимовлиянии, а в некоторых случаях об интеграции макроэкономической и социальной политики является положительным фактором, подтверждающим необходимость и целесообразность определения развития не в узко экономическом, а широком общечеловеческом аспекте. Более того, неудачные реформы и разворачивающиеся кризисы обострили проблему прогнозирования социальных последствий проводимых преобразований и поиска критериев оценки эффективности полученных результатов. Это означает, что наряду

с финансовыми и экономическими показателями эффективность преобразований, в том числе экономических, должна оцениваться как социальный результат соответствующими социальными индикаторами, и именно они выполняют функцию показателей эффективности и устойчивости развития. К таким показателям могут относиться, например, уровень обеспечения социальных прав граждан, темпы ликвидации нищеты и социального отторжения, развитие человеческого капитала, а по предложению некоторых западных специалистов даже показатели счастья.

Изменение роли экономических и внеэкономических факторов роста демонстрирует реально существующее взаимодействие экономической и социальной политики, когда внеэкономические категории приобретают экономическое содержание и обеспечивают определенные экономические результаты. Знания, навыки, новые формы сотрудничества и взаимодействия, повышающие конкурентоспособность индивида, становятся самостоятельными факторами экономического развития, реализуя креативные и синергетические функции человеческого капитала. Активная роль последнего, его многомерность существенно обогащают характер взаимосвязи экономических и социальных отношений, наделяют внеэкономические факторы экономическим содержанием, включают в систему социально-экономических отношений этические категории. Все эти процессы должны находить отражение в современной социальной политике и методах оценки ее эффективности и динамики как на национальном, так и на международном уровне.

Глобальный финансово-экономический кризис еще раз подтвердил актуальность такого подхода к формированию социальной политики в России. Несмотря на то, что российские власти заявили о максимальной поддержке социальной сферы и действительно выполняли свои социальные обязательства, кризис затронул значительную часть граждан страны. Основная причина, несмотря на внимание властей к социальным проблемам и попытки удержать управляемость социальными процессами, в крайне низком уровне жизни населения. Запас «социальной прочности» в России, как показал кризис, столь незначителен, что уже к середине 2009 г. отчетливо проявились отрицательные социальные тенденции, которые не только осложнили жизнь значительной части граждан России, но и заложили негативные тенденции на последующий период.

Особенно остро в кризисной ситуации проявилась неразвитость экономических институтов и инфраструктуры, что существенно затруднило реализацию принятых экономическими и финансовыми

властями решений и снизило результативность предпринимаемых усилий. Кризис обнажил неэффективность социальной политики и необходимость разработки новой модели управления социальным развитием. Управления, которое невозможно без участия общества и учета его интересов. В качестве базовых принципов необходимой для современной России социальной модели развития должны выступать: ориентированность на (стратегические) долгосрочные цели; преемственность; транспарентность; осязаемость результатов; согласованность действий; общественное согласие.

Особая роль в социальном развитии страны принадлежит сегодня государству. Интеграционные процессы в гуманитарной сфере обуславливают глубокую интернационализацию социальной политики, прежде всего в науке, образовании, отраслях культуры, современных технологиях. В условиях перехода к инновационной модели экономики, превращения человеческого капитала в важнейший фактор экономического развития и обеспечения конкурентоспособности национальных экономик социальная политика национального государства становится гарантом сохранения и укрепления национального суверенитета. Регулятивная и интегрирующая функции российского государства являются сегодня главными показателями его социальной эффективности.

Именно государство призвано инициировать формирование системы гарантий, в том числе и правовых, для обеспечения равенства социальных прав и равного доступа к ним, создания единого социального пространства, определения национальных приоритетов. Объединительная роль государства — основа социальной сплоченности и объединения нации. Это сфера социальной ответственности государства, которое обязано использовать свои полномочия для того, чтобы выявить общественные предпочтения, определить социальную стратегию и создать условия для ее воплощения в жизнь. Реализация указанных функций предопределяет то, что именно российское государство призвано выступить катализатором процесса создания равноправных партнерских отношений с некоммерческим сектором, гражданским обществом и бизнесом, стать реальным гарантом общественного развития и реализовать возложенную на него Конституцией страны социальную функцию.

7.3. Приемлема ли для России Европейская социальная модель?

Термин «модернизация» не сходит со страниц СМИ, с экранов телевизоров, звучит в выступлениях политиков. Все говорят о высоких технологиях, возможностях информатики, нанотехнологиях, необходимости создания новых Силиконовых долин. Но социальной сферы это как бы не касается. Термины «модернизация» или «инновационное развитие» понятны и привычны, когда речь идет о достижениях науки и техники, экономики. Но когда дело касается вещей не материальных, а политических, социальных, государственного устройства, встает вопрос: что брать за образец, к которому должны прийти в результате модернизации?

Если финансовый капитал считается основной силой, создающей общественное богатство, материальной базой модернизации, то нельзя забывать, что 74% общественного богатства развитых европейских стран составляет человеческий капитал. Правда, в России это, к сожалению, лишь порядка 20%. Чашу весов мы пытаемся уравновесить своими природными богатствами, забывая порой, что без четко организованных, управляемых и высококвалифицированных людских ресурсов ни модернизация общества, ни просто его успешное развитие невозможны.

Любое общество создает собственную модель развития и строит механизм ее реализации, опираясь на свои традиции и цивилизационные ценности и исходя из сложившейся ситуации. Именно поэтому проблема модернизации — комплексная, системная проблема. Она вплотную касается не только промышленности, НИОКР и т.д., но и социальной архитектуры общества, его политической структуры.

Поэтому правомерно рассматривать модернизацию как способ приведения экономики, политики, образования, экологии, социальной сферы в состояние, соответствующее новым вызовам. Причем социальная сфера перестает быть просто бюджетным бременем, как некоторые полагают, более того она помогает обеспечить дополнительный потенциал экономического роста.

Европейская социальная модель всегда считалась наиболее привлекательным проектом развития общества, постоянно конкурируя с заокеанским аналогом, пропагандируемым США. Исторические и культурные традиции европейских государств, их экономические достижения сделали возможной разработку Европейской социальной модели, которая была призвана обеспечить эффективное функциони-

рование экономики и справедливость в распределении общественно-го богатства.

Понятие ЕСМ гораздо шире, чем его порой толкуют, особенно у нас. Это не просто возможность и способы решения чисто социальных проблем (пенсионное обеспечение, социальные пособия, медицинское обслуживание и пр.).

ЕСМ — это схема развития общества, основанная на принципах уважения человеческого достоинства, социальной справедливости и социально ориентированной конкурентоспособной экономики при условии бережного сохранения окружающей среды.

Очевидно, что в настоящее время подобная модель даже в рамках Европейского Союза пока продолжает оставаться образцом, к которому следует стремиться. При этом ЕСМ никогда не рассматривалась как застывшая схема, хотя и построенная на традиционных ценностях европейской цивилизации, отражая идеи социальной справедливости и стремление к обеспечению основных прав человека. До сих пор она постоянно совершенствуется и дополняется, отражая изменения, происходящие в обществе.

Уже отмечалось, что ЕСМ явилась одновременно плодом завоеваний левых сил и массовых организаций трудящихся, а также превентивной политики предпринимателей и государств-членов Европейского Союза. Поступательное развитие интеграционного процесса способствовало совершенствованию ЕСМ, реформированию ее в духе времени. Последовательность такого курса привела к несомненному положительному результату. Большинство населения получило возможность воспользоваться социальными достижениями, предусмотренными ЕСМ. Две трети граждан Сообщества вполне обоснованно причисляют себя к среднему классу. Социальные группы и категории населения, имеющие доходы, не соответствующие установленным Европейским Союзом стандартам, пользуются социальной поддержкой, получая субсидии от государства и определенные льготы.

Именно политика и ресурсы Европейского Союза помогают государствам-членам выходить из потрясшего мир в начале XXI в. глобального финансово-экономического кризиса, в частности, через европейские Структурные и специальные фонды и программы. Так, через Европейский фонд преодоления последствий глобализации, который начал свою работу в 2007 г., и План восстановления, или «оздоровления», как его иногда называют (Recovery Plan), уже оказана действенная помощь ряду особо пострадавших стран (Греции, Испании, Румынии, Италии, Литве). Только через Европейский социаль-

ный фонд на нужды отдельных стран направляется ежегодно 10 млрд евро. Не случайно в кризисном 2008 г. рост цен в ЕС составил лишь 2,2%. Сейчас цены практически заморожены, а кое-где произошло их снижение, например, на мобильную телефонную связь и Интернет. Сравните с Россией, где инфляция уже давно не сопрягается с темпами регулярного роста цен.

Однако особенно в свете негативных последствий мирового финансово-экономического кризиса и необходимости проведения непопулярных социальных реформ ЕС так и не сумел решить целый ряд проблем, важных для его социально-экономического развития. Речь идет, например, о преодолении негибкости рынка труда, радикальном сокращении безработицы. Он испытывает сложности в связи с нарушением баланса стоимости системы социальной защиты и поддержанием конкурентоспособности экономики. Активно дебатруется и часто критикуется роль современного социального государства, бизнеса и организаций гражданского общества (в первую очередь, профсоюзов), их взаимоотношения. Остро встает вопрос о возможности контролировать друг друга в процессе неизбежного взаимодействия.

Европейский Союз накопил солидный опыт в своем социальном измерении и вплотную подошел к идее социальной интеграции, которая заметно отставала от экономической и правовой. Достаточно упомянуть результаты использования теорий Дж. Кейнса и Л. Эрхарда, что позволило Европе успешно преодолеть многие кризисные моменты. Это вплотную касается двух вещей, не потерявших свою актуальность и поныне. Речь идет о результативности социального контракта — государства, бизнеса и гражданского общества — и постоянно совершенствующейся политики социального партнерства. Социальный контракт — это исторически апробированный феномен, проявивший свой потенциал в Европе в трудные моменты общественного развития. Общество, выступающее как слаженный механизм, способно эффективно решать свои проблемы через политику широкого социального партнерства, кстати, безоговорочно принятую самыми широкими кругами Европы.

Европейский опыт показывает, что в рамках этой политики официально признанные социальные партнеры путем переговоров достигают компромиссов и принимают решения, направленные на благо всего общества. Именно поэтому в последнее время возникли такие понятия, как социальная ответственность бизнеса, социальный аудит и пр. Следует отметить, что и в Европейском Союзе социальный аудит с полноценным привлечением неправительственных организаций

еще не носит обязательного характера. Однако все большее число предприятий присоединяется к требованиям, сформулированным в Глобальном соглашении ООН о корпоративной социальной ответственности, которое, кстати, подписала и Россия.

Стремление к поступательному экономическому развитию и сохранению стабильности в социальной сфере предполагает снятие рисков, неизбежно возникающих в ходе этих процессов. Не случайно проведение реформ по многим параметрам (особенно в социальной сфере) в соответствии с требованиями времени не сходит с повестки дня практически всех институтов ЕС и является сегодня одной из самых болевых точек западноевропейского общества.

Причем можно констатировать увеличение роли организаций гражданского общества, в частности, профсоюзов. Они претендуют не только на участие в предварительных переговорах и принятии решений, но и на контроль, дабы исключить или свести до минимума риски негативных последствий реформ для населения.

Попыткам представителей гражданского общества получить право на контроль нередко противостоят объединения предпринимателей. Они стремятся заблокировать доступ к информации о деятельности предприятий, заявляют, что схемы предупреждения рисков уже разработаны ими. Руководство Европейского Союза стремится поддерживать организации гражданского общества. Это проявляется в экономической и социальной областях, в правовом пространстве, при упрощении процедур принятия решений.

Так, для достижения транспарентности в области экономики после Лиссабонского саммита 2000 г. начали внедрять в практику метод так называемой «открытой координации». Серьезную поддержку трудящиеся получили после принятия директив «О статусе Европейской компании» и о праве создавать на крупных предприятиях Европейские советы по труду с широкими полномочиями.

Через Структурные фонды оказывается и финансовая помощь. 1% бюджета любого коммунитарного проекта или программы предназначен для распределения в виде небольших грантов среди неправительственных организаций для проведения экспертиз, сбора сведений на местах, мониторинга, что помогает преодолению бюрократических препон, которые возникают порой при реализации договорных программ и заключении контрактов. Это так называемое введение концепции «социального риска капитала» стало радикально новым элементом реформ.

Вообще проблема борьбы с социальными рисками нуждается еще в должном законодательном оформлении. То, что имеет место в ЕС,

это лишь отдельные шаги по ее решению. Однако и их правомерно рассматривать как вклад в борьбу против рисков, от которых стремится избавиться общество XXI в.

Социальная ситуация в России, сложившаяся в результате глубоких структурных реформ экономики и ломки существовавшей десятилетиями системы социальной защиты, подошла к критическому порогу. Уже отмечалось, что любое общество для своего успешного развития нуждается как в модели, которую оно выбирает для себя, так и в социальной коалиции для ее реализации. Россия не является исключением.

Разбалансированность рынка труда, появление феномена безработицы, неправомерно заниженный размер оплаты труда, падение уровня жизни в сочетании с социальной незащищенностью населения привели ко все увеличивающейся дифференциации в доходах. Обнищание населения, закрытие предприятий, демографические проблемы, неравномерность в социальном обеспечении по регионам нарушают баланс сложившихся социальных отношений, ведут к росту недовольства и потере доверия к власти. Постоянным раздражителем являются недопустимые задержки в выплате зарплат (с чем нужно покончить немедленно и любой ценой, может быть, за счет непосредственных виновников этих фактов).

Именно проблемы и степень их решения диктуют социальное поведение людей, оказывая влияние на консолидацию или противостояние внутри общества. Общество должно выступать как слаженный механизм, особенно в трудные моменты.

Ведь сейчас мы находимся перед лицом нарушения социального баланса по вертикали и горизонтали. Но, к сожалению, пока у нас нет не только собственной модели, но нет и стратегических планов экономического и социального развития, зато налицо масса нерешенных и вновь возникающих социальных проблем.

Именно проблемы и степень их решения диктуют социальное поведение людей, оказывая влияние на консолидацию или противостояние внутри общества. Перед Россией стоит чрезвычайно сложная задача — определить роль, возможности и обязанности всех составляющих сил российского общества, четко обозначить долю ответственности каждого из социальных партнеров в кризисный период. Безусловно, богатый европейский опыт, его достижения и просчеты могут оказать помощь реформирующемуся обществу. Сложность заключается в том, что к настоящему времени система социального партнерства, апробированная и доказавшая свою эффективность на Западе, в России до сих пор не развита, не определены функции партнеров, их права и обязанности. В стремлении соответствовать западным стандартам эта система

насаждается сверху, хотя логика требует обратного. Практически социальный диалог — главный инструмент политики социального партнерства — ведется авторитарно-патерналистским способом.

Кризис лишний раз показал важность вопроса о слиянии или противоречиях интересов в экономической и других сферах жизни общества. Новое в производстве должно сопровождаться адекватным развитием производственных отношений, взаимодействием социальных и политических сил общества. Обстановка требует создания социальной коалиции, которая обеспечивала бы модернизацию общества по всем параметрам.

Действующие лица этого альянса: государство — бизнес — гражданское общество. На повестке дня стоит вопрос о создании равновесных партнерских отношений. Здесь роль государства трудно переоценить. Государственные гарантии в ходе проведения реформ, выполнения намеченных планов и принимаемых мер по стабилизации обстановки выступают решающим фактором успеха.

Преодолеть хаос в социальной системе России, как, впрочем, и в других странах, невозможно без твердой государственной политики, сильной вертикали исполнительной власти. Так, 90% расходов по борьбе с безработицей во время кризиса в нашей стране финансировались государством.

Государство, стремящееся быть социальным, а это необходимо, если оно считает себя цивилизованным, является ведущим социальным партнером. Именно оно, обладая финансовыми средствами, административным ресурсом и юридическими возможностями, призвано в рамках стратегии социально-экономического развития страны бороться за решение насущных проблем общества, в первую очередь, социальных. Это особенно важно для России, где традиционно именно государство выступало гарантом реализации социальной политики, своего рода монополистом в этой области.

Рыночные отношения изменили социальные отношения внутри страны. Произошла смена ценностей, рухнули стереотипы, но новые предложены не были. Базовым негативом является снижение уровня и качества жизни населения. На фоне растущей социальной дифференциации и неуверенности в завтрашнем дне проступает ностальгия по стабильности, «бедному равенству», справедливому распределению общественного богатства. Налицо социальная дезориентация и даже маргинализация отдельных социальных и профессиональных групп населения.

Основа социальной стабилизации — социальная адаптация человека в новых условиях. И это касается не только иммигрантов, проблема ко-

торых лежит на поверхности, но и жителей целых регионов или городов, представителей ряда профессий. В этом плане нельзя переоценить роль получения, а главное, реализации государственных гарантий в ходе выполнения планов и принимаемых мер по стабилизации. Это работало бы на улучшение социального климата и повышение доверия к власти.

Россия нуждается в решительном улучшении управления в социальной сфере. Заявления о жестком контроле над Пенсионным фондом, Фондами социального и обязательного медицинского страхования пока остаются декларациями. А именно порядок в этой области способен укрепить социальную стабильность в стране. Положительным образом на социальных настроениях сказались меры по поэтапному увеличению пенсий, сообщение о государственных гарантиях вкладов (в размере до 700 тыс. руб.). На повестке дня стоят планы заморозить тарифы естественных монополий, ЖКХ, цены в сфере услуг, транспортные тарифы. Опасно проводить непродуманные эксперименты в области замены льгот явно недостаточной денежной компенсацией, учитывая неконтролируемый рост цен и инфляцию. Население справедливо считает, что льготы заработаны, ценит их и остро реагирует на их отмену или ограничение. Более того, предоставление дополнительных льгот отдельным категориям граждан работало бы на улучшение социального климата и повышение доверия к власти.

В кризисных условиях роль государства не уменьшается. Об этом свидетельствует кризис неолиберализма на Западе. Меняются формы деятельности государства, его взаимоотношения с социальными партнерами. Возрастает необходимость укрепления функций регулирования, контроля над рыночными отношениями, увеличивается значение функции управления. Европейский опыт показывает, что все это должно происходить в рамках общей социальной стратегии, которая предусматривает как решение тактических задач, так и постановку перспективных целей.

Такая стратегия все еще не выработана в России. Государство призвано отражать и защищать интересы не только самых ущемленных групп общества, но и всех его составляющих: от крупного капитала и трудящихся до молодежи, старшего поколения, представителей науки и культуры, от работников крупных корпораций в мегаполисах до разбросанного по регионам сельского населения. В этой связи встает вопрос понимания целесообразности мер, принимаемых государством и правительством, доверия к ним. Ведь общество в целом должно быть социальной базой, опираясь на которую государство может реализовать свою политику. Кстати, с подобными проблемами постоянно сталкивается и Европа.

Прозрачность и доступность информации, ее правильное толкование, популяризация государственных планов и программ — задача представителей СМИ и науки. Названная российским правительством главной задачей — выполнить социальные обязательства, донесенная до широких слоев населения и понятая им, способна внести вклад в стабилизацию социальной обстановки в стране. Но так будет лишь в случае ее реализации. Населению должны быть понятны не только сиюминутные меры, точечные удары по негативным последствиям реформ или природных катаклизмов, но и перспективы социально-экономического развития страны. Кроме того, в массе население не знает своих прав и не верит в возможность ими пользоваться. Особо остро стоит проблема произвола и вседозволенности среднего и низшего уровней исполнительной власти. Проблема социальной незащищенности — одна из самых серьезных сегодня.

При осуществлении конкретных шагов, «латания дыр» при решении социальных проблем (выплаты задержанных зарплат, помощь шахте «Распадская», компенсации пострадавшим от пожаров, помощь жертвам наводнения в Краснодарском крае и пр.) нельзя забывать о необходимости отрегулировать таким образом социально-трудовые отношения, чтобы достичь понимания необходимости баланса между интересами отдельных социальных и профессиональных групп и общества в целом, сформулировать обоюдовыгодные и приемлемые цели. Речь идет о социальной ответственности, которой такое значение уделяют в ЕС. В России на нее не обращают должного внимания ни представители бизнеса, ни чиновничий аппарат управления. В условиях коррупции на всех уровнях и круговой поруки определенных ведомств население чувствует себя социально незащищенным. И это также ведет к росту социальной напряженности. Хочется надеяться, что предпринимаемые в последнее время шаги и обнародованные намерения правительства бороться с этим злом, принесут свои плоды.

Если государство — ведущий актер социального контракта выступает как руководитель, управленец и работодатель, а бизнес имеет возможность в определенной мере защищать свои интересы и оплачивать свою деятельность, то положение гражданского общества в России неопределенно и невнятно. Здесь очень пригодился бы опыт ЕС по построению «Европы граждан» и совершенствованию Европейской социальной модели, что помогает укрепить социальную структуру общества методом социального контракта.

Общественная палата и Трехсторонняя комиссия, работающие с верхними эшелонами власти, справедливо не рассматриваются населением как структуры, представляющие его интересы. А именно на

них лежит во многом ответственность за ослабление социальной напряженности в стране. В то же время Общественная палата — единственная структура, претендующая на отражение интересов гражданского общества и контроль над деятельностью исполнительной власти. Представляется, что структуры общественного контроля с непрерывным участием профсоюзов, наделенные реальными правами, должны формироваться снизу, работать на уровне предприятий, регионов и являться организованной и взаимосвязанной сетью, результаты работы которой анализируются и продвигаются через Общественную палату и Трехстороннюю комиссию. Это позволило бы на всех уровнях добиваться конкретных результатов, которых ждет население.

Кстати в Европе широко используется сетевой принцип работы, применяется принцип субсидиарности, который предполагает распределение компетенций по вертикали. Низовые объединения и организации обращаются за помощью в вышестоящие органы лишь в том случае, когда решение возникших проблем невозможно на их уровне. Принцип субсидиарности может принести реальные результаты и в нашей стране, насчитывающей 83 региона, которые отличаются друг от друга величиной, удаленностью от центра, экономическими и социальными показателями.

Сочетание твердой вертикали власти с возможностями сетевой организации наделенного правами гражданского общества сможет упорядочить социальную структуру российского общества, определить долю ответственности, права и обязанности каждого. Более того, это избавит федеральную власть от необходимости вмешательства в качестве скорой помощи в решение локальных проблем. Однако, и это хочется подчеркнуть, неизменными условиями эффективности работы гражданского общества являются его четкая организационная структура и наделение его реальными, юридически оформленными правами.

На повестке дня стоит необходимость модернизации распределительных отношений, что особенно заметно в условиях поражающей дифференциации доходов населения. Политика социального партнерства должна работать в новых условиях на новом уровне. Права и обязанности профсоюзов и других неправительственных организаций должны быть поддержаны финансово и юридически. Это касается колдоговоров и соглашений, закрепляющих отношения между трудовыми партнерами. Именно по этому пути пошел и Европейский Союз, опираясь на накопленный опыт. Кроме того профсоюзы должны иметь право не только следить за политикой в социальной сфере, но и быть допущены к разработке планов развития предприятия, а так-

же к распределению доходов. Это повлияет на мотивацию труда персонала и создание социального климата, благоприятного для развития производства.

Контроль над соблюдением социальной ответственности бизнеса и чиновников производится развитой системой социального аудита, главным действующим лицом которого является гражданское общество. Именно таким образом формируется социальная база, опора на которую создает возможности для государства и аппарата управления координировать экономические и социальные программы, в том числе и региональные, регулировать денежные потоки. Однако без социальной стратегии, продуманной концепции социальной политики решение стратегических задач общества невозможно.

В настоящее время усилия российского общества и государства сконцентрированы на необходимости модернизировать страну, привести ее экономику, социальную сферу, уровень здравоохранения, образования, науки в соответствие с вызовами XXI в.

Модернизация позволяет сократить или ликвидировать отставание нации во всех областях. Ее неудача — реальная угроза будущему. Однозначно, что России нужна модернизация, и государство — важнейший инструмент ее реализации. Именно государство имеет возможность убирать с пути модернизации устаревшие преграды в виде отживших век законов и нормативных актов, обеспечить поддержку, в том числе и финансовую, партнеров по социальной коалиции, регулировать и направлять по нужному стране пути деятельность политиков с учетом интересов всех, без исключения социальных слоев и профессиональных групп общества, а не только заниматься защитой обездоленных. Сегодня правомерно бизнеса. Ведь социальное государство должно строить свою работу и говорить не просто о модернизации, но о системной модернизации государственной и общественной жизни. Не случайно в антикризисной программе на 2009 г. первыми из семи приоритетов по преодолению кризиса названы выполнение социальных обязательств государства и развитие человеческого потенциала.

Теперь время попытаться ответить на вопрос: подходит ли России Европейская социальная модель? Принципы, на которых она основана, объективно неоспоримы. Она на деле доказала свою жизнеспособность и притягательность. Однако закладывалась она и развивалась в условиях, которых в России нет до сих пор. Нам еще предстоит дотягиваться до исходного экономического уровня, с которого стартовала Европейская социальная модель. В то же время появилась возможность использовать как ее опыт, так и преимущества XXI в. Новые

информационные технологии, доступ к всемирной паутине — Интернет позволяют не только наглядно увидеть положительные стороны и недостатки ЕСМ, но и выявить сложные моменты, просчеты и ошибки, допущенными европейцами на разных этапах развития при решении жизненно важных социальных проблем, оценить их и проанализировать.

Современные технические возможности позволяют создать всеобъемлющую базу данных по России и в компаративном плане обработать ее. Отсутствие такой базы данных, подробных расчетов и объективной статистики уже негативно сказалось при проведении реформ в области здравоохранения и пенсионного обеспечения. Европейский опыт в этом плане был бы очень полезен и заслуживает внимания и глубокого изучения.

Отдельный и очень важный момент — роль, которую может сыграть Европейский Союз и применение его опыта в деле модернизации, на которой сконцентрированы усилия нашей страны сегодня. Россия нуждается в притоке инвестиций и особенно новых технологий для обновления производственной базы в промышленности. И тем и другим Европа обладает в большом количестве. В этом плане мы многое можем заимствовать и использовать. Вопрос в том, сумеет ли Россия должным образом заимствовать и использовать интеллектуальный, технологический и финансовый ресурсы Европейского Союза, а также готовности последнего делиться своими технологиями и капиталами. Здесь очень многое зависит от менталитета российского и западноевропейского общества, взаимоотношений государств и представителей бизнеса обеих сторон.

Конечно, каждая страна имеет свои особенности, традиции, национальные интересы. Но все живут по объективным историческим законам и в условиях глобализации оказываются перед необходимостью решать сходные проблемы. Именно поэтому полезно изучать, критически осмысливать, оценивать и, по возможности, использовать опыт друг друга.

ПРИМЕЧАНИЯ

Часть I. Социальный стержень Европы

Глава 1. Параметры социальных проблем в XXI веке

¹ Mobility — an Instrument for More and Better Jobs: The European Job Mobility Action Plan (2007–2010) (COM (2007) 773 final).

² *Рекош К.Х.* Гибкость и устойчивость как новый элемент формирующегося социального и трудового права в актах европейских организаций // Правовой журнал «Законы России». 2008, декабрь. № 12.

³ *Flora P.* Growth to Limits. Berlin, 1986. P. XXII.

⁴ См. подробнее: *Esping-Andersen G.* Les trois mondes de l'Etat-providence. P., 1999.

⁵ Pensions in Europe Expenditures and Beneficiaries /Eurostat/ Theme 3-8/2004. Luxembourg, 2004.

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

⁷ Working for a Living is Harder in the Global Economy. Geneva, 2000.

⁸ United Nations General Assembly Special Session on the Implementation of the Outcome of the World Summit for Social Development and Further Initiatives. Geneva, 2000.

⁹ См., например: *Бжезинский З.* Великая шахматная доска. М., 1998. С. 81.

¹⁰ См.: *Шмидхейни С., Зораквин Ф.* Финансирование перемен. Финансовое общество, эффективность и устойчивое развитие. Совместно с Всемирным советом предпринимателей по устойчивому развитию. М., 1998.

¹¹ United Nations General Assembly Special Session on the Implementation of the Outcome of the World Summit for Social Development and Further Initiatives. Geneva, 2000.

¹² 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.

¹³ Слово. 2002. № 8/277.

¹⁴ Europe. 2002. No 8146.

¹⁵ Treaty of Amsterdam (amending the Treaty on European Union, The Treaties establishing the European Communities and certain related acts). Luxembourg, 1997.

¹⁶ Europe, 1997, 20 November. P. 10.

¹⁷ European Parliament. Fact Sheets on the European Union. Luxembourg, 1998. P. 200.

¹⁸ Директива 2001/40/ЕС Совета «О взаимном признании решений о выдворении граждан третьих стран» // Сайт кафедры права Европейского Союза МГЮА: www.eulaw.edu.ru.

¹⁹ Рамочное решение 2002/946 Совета от 28 ноября 2002 г. «Об усилении уголовно-правовых стандартов в целях наказания за помощь незаконному въезду, транзиту или пребыванию» // Официальный Журнал. 2002. L 328/1.

²⁰ См.: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm.

²¹ См.: Газета «ЗАГРАНИЦА». № 12(424) (<http://www.zagran.kiev.ua/index.php?new>).

²² См.: интернет-сайт Европейского Союза: www.europa.eu.int.

²³ См.: там же.

²⁴ European Social Policy. A Way Forward for the Union. A White Paper. Luxembourg: Office for Official Publications of the EU, 1994.

²⁵ См.: Official Journal. L. 254.1994; Europe / Documents. 1998. № 2086/87.

Глава 2. Трансформации социальной политики в современном мире

¹ См. подробнее: *Клемин А.В.* Европейский Союз и государства-участники: взаимодействие правовых порядков. Казань, 1996.

² Договор о ЕОУС был заключен на ограниченный срок (50 лет). Данный срок истек 23 июля 2002 г. Таким образом, ЕОУС прекратил свое существование, и его компетенция перешла к Европейскому Союзу.

³ См., например: *Scharpf F.W.* The European Social Model, MPIfG, 2008.

⁴ Ниццкий договор и Хартия основных прав Европейского Союза. М.: НОРМА, 2003.

⁵ The Treaty of Lisbon. O.J. of the European Union. 17.12.2007, 306/42.

⁶ Agenda Sociale Européenne 2005-2010. Un cadre de synthèse.

⁷ Doc. 11177/07 CONCL 2. Bruxelles, 2007.

⁸ Подробно о Договоре о реформе см.: *Энтин Л.М.* Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М.: Аксиом, 2009.

⁹ См. подробнее: *L'avenir du modele social europeen.* ARTIAS. 2005. P. 13–15.

Глава 3. Строительство единого социального пространства Европейского Союза

¹ *Peneda Jose A. Silva*. EuroDeputado. A European Social Model for the future / EPP-TD Group Conference, European Parliament. Brussels. 14 February 2008; *Spidla V.* A European Social Model for the future // Discours d'ouverture. 14/02/2008.

² Résolution du Parlement européen sur le modèle social européen pour l'avenir 2005/2248/(INI).

³ Bull. of the EU. 11.1997. P. 44–45.

⁴ JOCE LN 180 du 01.07.1994.

⁵ См. подробнее: *Иванов И.Д.* Европа регионов. М., 1998. С. 106–133.

⁶ Европейская социальная политика: путь для Союза. Белая книга // Социальная политика. Европейский Союз: прошлое, настоящее, будущее. М., 1996..

⁷ См.: ст. 118в Единого европейского акта и ст. 3 Договора о Европейском союзе.

⁸ Green paper. European social policy. Options for the Union. Brussels, Luxembourg, 1994; Европейская социальная политика: путь для Союза. Белая книга // Социальная политика. Европейский Союз: прошлое, настоящее, будущее. М., 1996.

⁹ Там же. С. 221.

¹⁰ COM/DOC. 1990. № 581.

¹¹ O.J. — L. 254. 30 Sept., 1994.

Часть II. Единство в многообразии

Глава 4. Европейская социальная модель: процесс становления и перспективы

¹ Social Europe. A Continent's Answer to Market Fundamentalism. European Research Forum at London Metropolitan University. 2006. P. 3.

² Ibid. P. 33.

³ Ibid. P. 46.

⁴ *Grozelier A.-M.* Définition (version française) du Modèle social européen. Rapport a la 2 conférence sur le MES. Rome, mai 2007.

⁵ *Dufour Chr.* Modèle social européen et acteurs sociaux. Rapport à la conférence sur le MSE. Rome, mai 2007.

⁶ Ibid. P. 76.

⁷ European group of search. European social model ESM — project. «For a reform of the ESM. Proposals platform». Rome, 1 August 2007.

⁸ Ibid. P. 4.

⁹ Ibid. P. 39.

¹⁰ Questions d'Europe. Fondation Robert Schuman. 2005. No 5.

¹¹ <http://www.radio.cz/ru/statja/41214>.

¹² *Вутте Л.* Европейская социальная модель и социальная сплоченность: какую роль играет ЕС? // Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации. Аналитическое управление аппарата Совета Федерации. Аналитический вестник. № 6 (294) (Серия: Основные проблемы социального развития России). С. 18–19.

¹³ *Дэли М.* Возможности реализации социальных прав в Европе. Страсбург: Совет Европы. 2003. С. 17.

¹⁴ Там же. С. 13.

¹⁵ *Иноземцев В.* Специфические особенности европейской социальной модели // Современная Европа. 2004. № 1. С. 94.

¹⁶ *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов // Антология экономической классики. В 2 т. М.: Эконом-Ключ, 1993. Т. 1. С. 133.

¹⁷ Цит. по: *Милецкий В.П.* Социальное государство: эволюция идей, сущность и перспективы становления в современной России // Политические процессы в России в сравнительном измерении. СПб., 1997. С. 82.

¹⁸ *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд. Т. 20. С. 90.

¹⁹ См.: *Жувенель Б.* Этика перераспределения. М.: Институт национальной модели экономики, 1995. С. 25.

²⁰ См.: *Ritter G.* Der Sozialstaat: Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. München. 1989 (Historische Zeitschrift, Beihefte, Band 11). S. 12.

²¹ Цит. по: *Дзарасов С.* Российский путь: либерализм или социал-демократизм. М.: Республика, 1994. С. 104–105.

²² *Lee Ph., Raban C.* Welfare and ideology // Social policy and social welfare: A reader. Milton Keynes. 1983. P. 25.

²³ См.: *Соловьева Л.* Проблемы социального обеспечения в странах ЕЭС. М.: Наука, 1983. С. 82.

²⁴ См.: *Alber J.* Continuities and changes in the idea of the welfare state // Politics and society. 1988. No 4. P. 454.

²⁵ Цит по: Государственно-монополистическая социальная политика (теория и практика конца 70-х годов. М.: ИНИОН. 1980. С. 128.

²⁶ См.: Там же. С. 130.

²⁷ *Гаджиев К.С.* «Государство благосостояния» в трактовке современных западных политологов // Эволюция теории и практики «государства благосостояния» в 80-е годы. М.: ИНИОН, 1991. С. 20–21.

²⁸ См.: *Федоров С.М.* Французская модель социального государства // Социальное государство: концепция и сущность. М.: Огни, 2004. С. 72–73.

²⁹ *Масленников А.А.* Социальные аспекты глобализации и вызовы завтрашнего дня // Социальное государство: концепция и сущность. М.: Огни, 2004. С. 60.

³⁰ *Швейцер В.Я.* Сущностная дефиниция «социального государства» // Там же. С. 59.

³¹ *Галкин А.А.* О некоторых общих тенденциях социальной политики // Там же. С. 14–15.

³² *Каргалова М.В.* Проблемы формирования европейской социальной политики // Европейский парламент. Проблемы и перспективы. М.: Огни, 2004. С. 56.

³³ *Антюшина Н.М.* Социальное государство: скандинавский вариант // Социальное государство: концепция и сущность. М.: Огни, 2004. С. 87.

³⁴ См. например: *Швейцер В.Я.* Указ. соч. С. 59; *Белов В.Б.* О соотношении «социальности» и «рыночности» государства. М.: Огни, 2004. С. 67–68.

³⁵ *Ойкен В.* Основные принципы экономической политики / Под общ. ред. Л.И. Цедилина и К. Херрманн-Пилата. М.: Прогресс, 1995. С. 51.

³⁶ *Шмидт Д.* Какое гражданское общество существует в России? // Pro et Contra. 2006. № 1 (31). С.13.

³⁷ *Можяев В.Е.* О некоторых международных правовых документах, регулирующих деятельность ТНК // Социальная ответственность как фактор эффективного развития современного общества. М.: Кириллица-1, 2002. С. 88.

³⁸ *Столповский Б.Г.* XXI век: генезис социального диалога // Европа — Россия: основные направления социального развития в XXI веке. М.: Экслибрис-Пресс, 2000. С. 50.

³⁹ *Мандельсон П.* Открытость и социальная политика // Независимая газета. 17 июня 2008 г.

⁴⁰ *Каргалова М.В.* От социальной идеи к социальной интеграции. Становление социальной политики Европейского Союза. М.: Интердиалект+, 1999. С. 294.

⁴¹ См.: *Куликов В.С.* Деятельность неправительственных международных организаций в Азиатско-Тихоокеанском регионе // Актуальные проблемы Европы. Неправительственные организации Европы в условиях глобализации (Актуальные проблемы Европы). М.: ИНИОН РАН, 2005. № 3. С. 75.

⁴² *Бузгалин А.В.* Всемирный форум альтернатив: альтерглобализм на европейской идеологической основе // Актуальные проблемы Европы. Неправительственные организации Европы в условиях глобализации (Актуальные проблемы Европы). М.: ИНИОН РАН, 2005. № 3. С. 122.

⁴³ Там же. С. 249.

⁴⁴ *Ойкен В.* Указ. соч. С. 415.

⁴⁵ The future of social welfare systems in Canada and the United Kingdom. South Halifax. 1987. P. 165–180.

⁴⁶ См.: *Le Grand J.* The Strategy of equality. L., 1982. P. 26, 58.

⁴⁷ См.: *Иванов Н.П.* Человеческий капитал и глобализация // Социальные источники экономического развития. М.: ИМЭМО РАН, 2005. С. 70.

⁴⁸ *Жувенель Б.* Указ. соч. С. 50–51.

⁴⁹ См.: *Антюшина Н.М.* Указ. соч. С. 85.

⁵⁰ См.: *Новоселов Е.И.* Дилемма социального государства: итальянский опыт // Социальное государство: концепция и сущность. М., 2004. С. 101.

⁵¹ *Дэли М.* Указ. соч. С. 25.

⁵² Там же. С. 26.

⁵³ Международный политический анализ «Европейская политика». Бонн, 2004, декабрь. С. 3.

⁵⁴ Там же. С. 5.

⁵⁵ Индекс концентрации доходов (коэффициент Джини) характеризует степень отклонения фактического распределения общего объема доходов (потребительских расходов) населения от равномерного распределения. Величина коэффициента может варьировать от 0 до 1 (или от 0 до 100%), при этом чем выше значение показателя, тем более неравномерно распределены доходы в обществе.

⁵⁶ A Survey of the World Economy. The Future of the State // The Economist. 1997, September 20. P. 8.

⁵⁷ См.: Россия как социальное государство: конституционная модель и реальность. Сборник материалов. М.: Издание Совета Федерации, 2007. С. 21.

⁵⁸ *Бурджалов Ф.Э.* К экономической критике социальной политики государства // Социальные источники экономического развития. М.: ИМЭМО РАН. 2005. С. 22.

⁵⁹ *Мандельсон П.* Указ. соч.

⁶⁰ Там же.

⁶¹ *Дрор Е.* О роли государства в процессе реформ. // О взаимодействии организаций третьего сектора с государственными органами в сфере социальной политики. Международный опыт. М.: Фонд Флоренского, 2000. С. 16–17.

⁶² См.: *Цыпина Г.А., Тарасова Н.Н.* Институт договора в структуре взаимодействия государства, предпринимателей и профсоюзов // Институты коллективного договора и коллективного действия в современных политико-экономических системах: опыт сравнительного исследования / Под ред. Т.В. Павловой и С.В. Патрушева. М.: ИСП РАН, 2005. С. 35.

⁶³ *Дрор Е.* Указ. соч. С.16–17.

⁶⁴ См.: Профсоюзы и экономика. 1994. № 1. С. 35–36.

⁶⁵ Политэконом, 1996, № 1 — с.53

⁶⁶ Pro et Contra. Лето 2001. С. 125.

⁶⁷ Совет Европы — старейшая в Европе международная политическая организация. Ее основная заявленная цель — построение единой Европы, основывающейся на принципах свободы, демократии, защиты прав человека и верховенства закона.

Совет Европы не следует путать с Европейским Советом и Европейским Союзом: это совершенно разные организации, причем Европейский Совет является внутренним органом Европейского Союза.

Одним из самых значительных достижений Совета Европы считается разработка и принятие Европейской Конвенции по защите прав человека и основных свобод.

Устав Совета Европы гласит:

«а) Целью Совета Европы является осуществление более тесного союза между его членами для защиты и продвижения идеалов и принципов, являющихся их общим наследием, и содействовать их экономическому и социальному прогрессу.

б) Эта цель будет преследоваться через посредство органов Совета путем рассмотрения вопросов, представляющих общий интерес, заключением соглашений, проведением совместных действий в экономической, социальной, культурной, научной, юридической и административной областях, равно как и путем защиты и развития прав человека и основных свобод».

Сегодня цель Совета Европы определяется как построение Европы без разделительных линий, основывающейся на принципах демократии, прав человека и верховенства закона (правового государства). Деятельность его направлена, прежде всего, на обеспечение и защиту прав человека, будь то гражданские, политические, экономические, социальные или культурные права, т.е. деятельность Совета Европы охватывает все сферы жизни человека. Однако экономическими и военно-политическими вопросами организация не занимается.

⁶⁸ Красин Ю. Государство и гражданское общество (<http://soc-eco.ru/opinions.html>).

⁶⁹ http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm.

⁷⁰ «Россия в многообразии цивилизаций». Доклады Института Европы РАН. М., 2007. № 193.

⁷¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living_conditions_and_social_protection/introduction.

⁷² Роль приоритетных национальных проектов в формировании активной социальной политики. М.: Форгрейфер, 2008.

⁷³ Там же.

⁷⁴ Там же.

⁷⁵ <http://top.rbc.ru/society/26/02/2009/283104.shtml>.

⁷⁶ <http://nuevatribuna.es/noticia.asp?ref=6691>.

Глава 5. Многообразие форм социального развития на Европейском континенте

¹ См.: *Meyer Th.* Theorie der Sozialen Demokratie. Wiesbaden, 2005. S. 313–378.

² *Meyer Th.* Op. cit. S. 533.

³ Гончаров П.К. Социальное государство: сущность и принципы // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология. 2000. № 2. С. 48.

⁴ Первый Пенсионный фонд был создан в Пруссии в 1825 г. Но он предназначался лишь для государственных служащих. Закон от 1889 г. касался государственного пенсионного обеспечения для наемных рабочих. В 1910 г. в Германии вводится обязательное пенсионное страхование.

⁵ Идея «социального» государства, сформулированная Бисмарком, была одновременно и вынужденным идеологическим оружием против марксистского социализма и пролетарской революции. Впервые государство взяло социальную заботу о наемных работниках на себя, фактически привязывая их к себе.

⁶ Социальная политика стала официальной доктриной Веймарской республики, получив правовое закрепление в Конституции 1919 г.

⁷ При этом в Основном законе ФРГ отсутствует перечень социальных и культурных прав граждан, но при этом закреплено право на охрану материнства.

⁸ Второй основной моделью в европейских странах является так называемая «бевериджская» модель (ее родоначальник — английский общественный деятель Беверидж). В соответствии с ней любой гражданин, в независимости от его принадлежности к активному населению, имеет право на минимальную защищенность по отношению к заболеваниям, старости и т.д. В рамках этой модели прикрепление к системе страхования по болезни осуществляется автоматически, а пенсионные системы обеспечивают минимальные доходы всем престарелым гражданам, независимо от осуществленных ими в прошлом отчислений от полученных доходов. Такие пенсии в отличие от трудовых и «профессиональных» получили название «социальных». Данная модель социальной защиты построена на основе государственного бюджетного финансирования, источником для которого являются налоговые поступления. По сути, в ней реализован принцип национальной солидарности и распределительной справедливости. К приверженцам «бевериджской» модели относятся Великобритания и скандинавские страны, в первую очередь Швеция.

⁹ См. также: *Григорьева И.А.* Можно ли России заимствовать германские модели социальной защиты, опирающиеся на социальное партнерство? (<http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/272790.html>).

¹⁰ Цит. по: *Гутник В.П.* Политика хозяйственного порядка в Германии. М., 2002. С. 40.

¹¹ *Эрхард Л.* Благополучие для всех. М., 1991. С. 232.

¹² См.: *Гутник В.П.* Указ. соч. С. 55–61.

¹³ *Эрхард Л.* Указ. соч. С. 231.

¹⁴ См.: Социальное рыночное хозяйство в Германии: истоки, концепция, практика / Под общ. ред. А.Ю. Чепуренко. М., 2001. С. 122–129.

¹⁵ См.: Общественное самоуправление в системе социального страхования ФРГ (<http://academy-go.ru/Site/SocBarom/SocBarom/Socgos.shtml>).

¹⁶ *Uebersicht ueber die soziale Sicherheit.* Bonn. 1991. S. 31.

¹⁷ См.: *Малинкин А.* Социальное партнерство в Германии // Отечественные записки. 2003. № 3 (11) (<http://www.strana-oz.ru/?numid=12&article=571>).

¹⁸ Наталья Супян справедливо отмечает тот факт, что процесс активной транснационализации оказал влияние на германскую корпоративную модель, в том числе на ее ключевую составляющую — систему «трудовой демократии» (участие рабочих и служащих в управлении предприятием). Так, наряду с базовым законодательством, регламентирующим эти процессы, появился ряд законов, адаптирующих «каноническую» модель к новым обстоятельствам: в 2004 г. был принят Закон об участии работников по найму в европейских акционерных обществах, в 2006 г. — Закон об участии в управлении предприятием рабочих по найму в случае трансграничного слияния, отдельный нормативный акт, посвященный урегулированию вопросов социального партнерства в компаниях, образовавшихся в результате слияний (<http://www.chelt.ru/2008/5-08/supyany-508.html>).

¹⁹ *Супян Н.* Цит. соч.

²⁰ <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3952112,00.html>.

²¹ Индивидуальное налогообложение в Германии косвенно стимулирует создание семьи, рождение детей, их воспитание. Неотъемлемым элементом семейной политики является создание необходимой инфраструктуры для воспитания детей, которая поддерживается за счет поступлений от налогов и дотаций, а также услуг частного сектора. Государство стремится создать благоприятные условия для того, чтобы матери могли иметь время и для карьеры, и для воспитания детей. В полной мере это относится и к уходу за больными и престарелыми. Как правило, дома этим также занимаются женщины, что ограничивает их возможности для профессионального роста.

²² *Meyer Th.* Theorie der Sozialen Demokratie. Wiesbaden. 2005. S. 355.

- ²³ Ibid. S. 362.
- ²⁴ См.: *Bavarez N.* Le pseudo-modèle social // Le Point. No 1708. 09.06.05. P. 42.
- ²⁵ См., например: *Gauchon Pascal.* Le modèle français depuis 1945. PUF, 2002. P. 32.
- ²⁶ Le modèle social français/ Cahiers français № 330 — La Documentation française, 2006.
- ²⁷ Nouvelle revue socialiste. Décembre 2005.
- ²⁸ *Lefebvre A., Meda D.* Faut-il brûler le modèle social français? Seuil, 2006. P. 9.
- ²⁹ Comment sauver le modèle social français // L'Express. 03.11.2005.
- ³⁰ *Gazier B.* Vers un nouveau modèle social // Flammarion. 2005.
- ³¹ *Gazier B.* Quel modèle social en France? // La revue parlementaire. 2006. No 888.
- ³² Les Echos. 2 juin 2005.
- ³³ Le Modèle social français est-il viable? // Le Monde. 12.10.05.
- ³⁴ *Bayrou F.* Discours en clôture du colloque «Aux racines du mal français», Maison des Polytechniciens. P., 20 oct. 2005.
- ³⁵ *Vaughan-Whitehead D.* L'Europe à 25 (Un défi social) // La Documentation française. P., 2005. P. 12.
- ³⁶ *Giddens A.* Europe in the global age // Polity Press. Cambridge, 2007. P. 2.
- ³⁷ Ibidem.
- ³⁸ *Touchard Jean.* Le Gaullisme, 1940—1969. P. Ed. Seuil, 1978. P. 64.
- ³⁹ *De Gaulle Ch.* Discours prononcé le 15 nov. 1941; Ibid. P. 65.
- ⁴⁰ Ibid. P. 65.
- ⁴¹ Более подробно о программе см.: *Nouvelles fondations.* Avril 2008. No 9. P. 191—192.
- ⁴² Цит. по: *La Protection sociale en France.* 4-ème édition, Les notices de la Documentation Française, 2004. P. 71.
- ⁴³ *Revue française des affaires sociales,* № spécial «Quarante ans de sécurité sociale». Juillet-sept. 1985. P. 108—109.
- ⁴⁴ *Espace social européen.* № hors série, 50 ans de Sécurité Sociale, 1995. P. 2.
- ⁴⁵ *Пейрефит А.* Таким был де Голль // *Московская школа политических исследований,* М., 2002. С. 527.
- ⁴⁶ Более подробно о специфике работы СЭС см.: *Покладок Е.Б.* Экономический и социальный совет Франции // *Современная Европа.* 2005. № 4.
- ⁴⁷ *La Protection sociale en France.* Collections «Les Notices». Documentation française 2001. P. 66.
- ⁴⁸ В качестве иллюстрации сошлемся на деятельность таких организаций, как, например, «Рестораны сердца» (*Restos du coeur*) (благотворительные столовые), созданные во Франции в 80-е годы популярным комедийным актером Колюшем, или «Четвертый мир» (помощь бездо-

нным), которой в течение нескольких десятилетий руководил католический священник аббат Пьер.

⁴⁹ *Kuisel R.F.* Le capitalisme et l'Etat en France. Gallimard, 1984.

⁵⁰ *Gauchon P.* Op. cit. P. 32.

⁵¹ См. подробнее: *Rosanvallon P.* Crise de l'Etat-Providence. P.: Seuil, 1981; *Розанваллон П.* Новый социальный вопрос. М.: Ad Marginem, 1997.

⁵² Так, опрос общественного мнения, проведенный весной 2007 г., показал, что почти половина (45%) французов рассматривает глобализацию как угрозу, и только 24%, напротив, видят в ней благо (*Vedrine H.* Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation. P., La Documentation française, 2007. P. 5).

⁵³ *Le Sursaut, vers une nouvelle croissance pour la France.* La Documentation française, 2004. P. 79.

⁵⁴ *Sarkozy N.* Ensemble // XO Edition. 2007. P. 118.

⁵⁵ *Allocution de M. Nicolas SARKOZY,* Président de la République, à l'occasion du 40e Anniversaire de l'Association des Journalistes de l'Information Sociale/www.elysee.fr.

⁵⁶ См.: L'amorce d'une «fléxisécurité» a la française // *Le Monde.* 12.01.08.

⁵⁷ Discours du Président N. Sarkozy devant le parlement reuni en congrés. Versailles, 22 juin 2009/ www.elysee.fr.

⁵⁸ Présidence de la république française. 3 ans d'actions: 6 mai 2007 — 6 mai 2010. P. 15.

⁵⁹ *Darmon M.* La vraie nature de Nicolas Sarkozy. Ed. Seuil, 2007. P. 229.

⁶⁰ В этой связи показательным представляется приглашение бывшего британского премьера на конвент СНГ в январе 2008 г. Триумфальное выступление на нем Т. Блэра говорит о совпадении взглядов нынешних французских правых и британских неолейбористов.

⁶¹ *Baglioni G.* Fare sindacato oggi. Edizioni Lavoro. Roma, 2004. P. 189.

⁶² См.: *Baglioni G.* Op. cit. P. 181.

⁶³ *Le derive, gli approdi.* Anziani 2007–2008. Edizioni Lavoro, 2009.

⁶⁴ Цит. по: *Conquese del lavoro.* 30.03.2010.

⁶⁵ В итальянских СМИ этот закон обычно называют «законом Бьяджи».

⁶⁶ *La Societa.* 1993. No 1. P. 148.

⁶⁷ *Ibid.* P. 149.

⁶⁸ *Бенедикт XVI.* Энциклика о целостном человеческом развитии в любви и истине. М.: НО Издательство францисканцев, 2009. С. 48–49.

⁶⁹ *Conquiste del lavoro.* 05.10.2004.

⁷⁰ *Conquiste del lavoro,* 13–14.02.2010.

⁷¹ *EVRI SPES 17-o rapporto Italia.* 2005; Roma. 2005. P. 689; *Ibid.* P. 693.

⁷² *Ibid.* P. 693.

⁷³ Это понятие ввел в широкий обиход французский писатель М. Уэльбек, озаглавивший свой роман «L, Extention du domaine de la lutte» (1994).

⁷⁴ См. подробнее: *Новоселов Е.* Национальный совет экономики и труда «Социальное партнерство». 2005. № 1. С. 97–100.

⁷⁵ Д. Де Рита возглавлял НСЭТ до 1999 г. (согласно закону 1986 г. срок полномочий членов Совета — 5 лет).

⁷⁶ *The Nordic Countries in Figures*. 2009. P. 6.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *The Nordic Countries in Figures*. 2009. P. 6.

⁷⁹ *Nordic Statistical Yearbook*. 2007. P. 103, 228.

⁸⁰ Ранее называлась норвежская система.

⁸¹ *Wall Street Journal*. 2006 Index of Economic Freedom.

⁸² А именно такие компании как: «Telia», «SAS», «Merita-Nordbanken», «Vattenfall», «AssiDoman», «Posten», «Apoteket», «Systembolag», «SJ», «Celsius», «Svenska spel», «Samhall». 83% совокупного оборота всех государственных компаний Швеции приходится на пять крупнейших компаний: «Vattenfall», «SAS», «TeliaSonera», «Apoteket», «Posten».

⁸³ Landsorganisationen i Danmark (LO), Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Akademikernes Centralorganisation, Den Kristeligt Fagforening, Danmarks Frie Fagforening.

⁸⁴ О некоторых точках зрения в российской историографии см.: *Перегудов С.П.* Тэтчер и посттэтчеризм; *Рахимир П.Ю.* Консерватизм и пост-тоталитарная реальность // Консерватизм: история и современность. Пермь, 1994; *Науменков А.П., Хесин Е.С.* Консерваторы и метаморфозы британской экономики // Консерваторы у власти: опыт Великобритании. М.: ИМЭМО, 1992. С. 84.

⁸⁵ Compassionate conservatism.

⁸⁶ *Blair T.* Let Us Face the Future. London: Fabian Society, 1995. P. 4, 11–12.

⁸⁷ *Jenkins R.* Partnership of Principle: Writings and Speeches on the Making of the Alliance. London: The Radical Centre/Secker & Warburg, 1985.

⁸⁸ *Marquand D.* The Progressive Dilemma. L.: Heinemann, 1991.

⁸⁹ *Gould B.* Socialism and Freedom. L.: Macmillan, 1985; *Gould B.* A Future for Socialism. L.: Cape, 1989; *Hattersley R.* Choose Freedom: The Future for Democratic Socialism. L.: Michael Joseph, 1987.

⁹⁰ *Wright T.* Socialisms — Old and New. L. and N.Y.: Routledge, 1996; *Giddens A.* The Third Way. Cambridge: Polity Press, 1998.

⁹¹ *Bradley I.* The Strange Rebirth of Liberal Britain. L.: Chatto&Windus, 1985; *Dangerfield G.* The Strange Death of Liberal England 1910-1914. L.: Glanadu, N.Y.: Capricorn Books, 1935, 1961.

⁹² *Harris R.* Strange rebirth of Liberal England. The Sunday Times, 29 November 1998.

⁹³ От англ. — *stakeholding*. Впервые тема «совладения» была озвучена на уровне руководства Лейбористской партии в выступлении Тони Блэра на конференции ЛПВ в марте 1995 г., а затем во время посещения Сингапура

в январе 1996 г. Более подробно о коммунитаризме и некоторых аспектах «соучастия» см.: *Громыко Ал.А.* Политический реформизм в Великобритании. 1970–1990-е годы. Изд. XXI век — Согласие. М.: 2001. С. 115–123.

⁹⁴ *Minford P.* Markets Not Stakes: The Triumph of Capitalism and the Stakeholder Fallacy. Trafalgar Square; Orion Business Books, 1999.

⁹⁵ *Hutton W.* The State We're In. L.: Vintage, 1996; *Hutton W.* The Stakeholding Society: Writings on Politics and Economics. Blackwells, 1999; *Hutton W.* The World We're In. L.: Little, Brown, 2002.

⁹⁶ *Plender J.* A Stake In the Future. L.: Nicholas Brealey Publishing, 1997.

⁹⁷ См.: *Plender J.* Has the robust health of the freewheeling British economy weakened the case for stakeholding? // Prospect magazine. February 1997. О культуре доверия см.: *Fukuyama F.* Trust. L.: Penguin Books, 1995.

⁹⁸ О защите концепции «экономики акционеров» см.: Stakeholding and Its Critics. Institute of Economic Affairs. L., 1997.

⁹⁹ См.: *Plender J.* A New Third Way // Prospect Magazine. February 1998.

¹⁰⁰ О развитии концепции «стейкхолдерства» американскими исследователями см.: *Galbraith J.K.* The Good Society. The Human Agenda. L.: Sinclair-Stevenson, 1996; *Ackerman B., Alstott A.* The Stakeholder Society. Yale, 1999.

¹⁰¹ *Marquand D.* Decline of the Public. Polity Press, 2004.

¹⁰² Ibid. P. 118.

¹⁰³ Ibid. P. 199–120.

¹⁰⁴ *Giddens A.* Introduction. Neoprogessivism. A new Agenda for Social Democracy // Giddens A. (ed.). The Progressive Manifesto. Polity Press, 2003.

¹⁰⁵ Ibid. P. 6.

¹⁰⁶ *Giddens A.* (ed.). Op. cit. P. 7.

¹⁰⁷ Ibid. P. 9.

¹⁰⁸ *Davis S.* The Civil Economy // Renewal. The Political Economy Issue. Autumn 2003.

¹⁰⁹ *Giddens A.* (ed.), Op. cit. P. 11.

Часть III. Европейская социальная модель как фактор влияния на социальное развитие в мире

Глава 6. Европейская социальная модель вне границ ЕС

¹ *Каргалова М.В.* От социальной идеи к социальной интеграции... С. 317.

² Commission of the Bishops' Conferences of the European Community. Message to the European Union-Latin America Summit in Guadalajara. Mexico on 28 May 2004 (http://www.comece.org/upload/pdf/secsr_eu-la_040527_en.pdf).

³ *Стрелков А.А.* Демократия или практический интерес: политика Европейского Союза в отношении стран АКТ // *Мировая экономика и международные отношения.* 2009. № 6.

⁴ *Общий рынок стран Южного Конуса (MERCOSUR).* Создан в Асунсьоне в 1991 г. Объединяет Аргентину, Бразилию, Парагвай и Уругвай. Ряд стран входят в число ассоциированных членов. Цель создания: свободное обращение товаров, услуг и рабочей силы на территории стран-членов, устранение таможенных барьеров и тарифных ограничений и т.д. Четвертое по значимости экономическое объединение в мире (205 миллионов жителей и почти 900 млрд долларов ВВП).

⁵ См. например: *Ивановский З.В.* Латинская Америка: новые реалии и корректировка парадигм развития // *Мир и политика.* 2008. № 9(24), сентябрь. С. 107–120.

⁶ Ibid.

⁷ *Строганова Е.* Левый поворот в Латинской Америке. М., 2008; Альманах. Форум-2008. «Новое в междисциплинарных исследованиях и дебатах». С. 303–316.

⁸ *Давыдов В.М., Бобровников А.В.* Роль восходящих гигантов в мировой экономике и политике (шансы Бразилии и Мексики в глобальном изменении). М.: ИЛА РАН, 2009

⁹ Мексика будет развивать экономические отношения с ЕС // <http://vzgliad.ru/news/2006/10/6/51828.html>.

¹⁰ По данным Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

¹¹ *Ивановский З.В.* Указ. соч. С. 107–120.

¹² *Давыдов В.М., Бобровников А.В.* Указ. соч.

¹³ *World Development Indicators 2009.* World Bank. Washington, 2009.

¹⁴ *Астахов Е.М.* Латинская Америка — модели развития // *Мир и политика.* 2008. №6 (21), июнь. С. 30.

¹⁵ События 2009 г., когда военные свергли демократически избранного президента Селайя в Гондурасе, подтверждают это утверждение.

¹⁶ <http://www.latinobarometro.org/>.

¹⁷ Informe Latinobarómetro 2009 (<http://www.latinobarometro.org/>).

¹⁸ *Lamy P.* La Politique Commerciale envers l'Amérique Latine: Priorité de l'Union Européenne. Discours Casa de América, Madrid (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/october/tradoc_119467.pdf).

¹⁹ Документы ЕС. F-CESE 2098/2004 FR-CVE/MP/mb.

²⁰ Ibid.

²¹ Группа Рио (со встречи Рио-де-Жанейро в декабре 1986 г.) включает Аргентину, Боливию, Бразилию, Чили, Колумбию, Эквадор, Мексику, Парагвай, Перу, Уругвай, и Венесуэлу. Его цели — консолидация демократии, расширение экономического и политического сотрудничества, активизация процессов интеграции и развитие международного диалога

посредством встреч глав правительств и постоянных механизмов консультаций и политического улаживания разногласий.

²² Андское сообщество наций (CAN) — сформировалось на основе Договора по Картахене, подписанного, в 1969 г. Боливией, Колумбией, Эквадором, Перу и Венесуэлой, в котором была учреждена Андская Группа, в 1996 г. преобразованная в Андское сообщество наций. Из-за политических противоречий с Перу и Колумбией Венесуэла вышла из объединения. Сообщество ставит своей целью создание Экономического Союза посредством либерализации торговли.

²³ Экономическая Латиноамериканская система (SELA), основана в 1975 г. в Панаме и в составе: Аргентина, Барбадос, Боливия, Бразилия, Колумбия, Коста-Рика, Чили, Куба, Эквадор, Сальвадор, Гранада, Гватемала, Гвиана, Гаити, Гондурас, Ямайка, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Доминиканская Республика, Суринам, Тринидад и Тобаго, Уругвай и Венесуэла. Ее цели состоят в том, чтобы продвигать региональное сотрудничество на использовании природных, человеческих, технических и финансовых ресурсов, защищать цены на общие материи SELA служит механизмом консультаций и региональной координации для того, чтобы формулировать общие стратегии на экономических и общественных темах фронт трети страны и международные организации.

²⁴ Латиноамериканская Ассоциация Интеграции (ALADI), создана в 1981 г. и включает все страны континентальной Америки (без Центральной Америки). Ее цель — стимулирование экономики на основе устойчивого развития, интенсификации торговли и сотрудничества между странами района, направленного за формирование общерегионального рынка.

²⁵ Документы ЕС. F-CESE 2098/2004 FR-CVE/MP/mb.

²⁶ Ibid.

²⁷ *Стрелков А.А.* Роль принципа политической обусловленности в отношениях Евросоюза со странами Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов (АКТ) // Дисс. на соискание ученой степени канд. полит. наук. М.: Институт Европы РАН, 2009. С. 138–179.

²⁸ Habana rechaza diálogo condicionado (<http://cubaalamano.net/sitio/client/report.php?id=845>).

²⁹ Ibid.

³⁰ <http://www.diariosvasco.com/20091018/mas-actualidad/nacional/moratinos-llega-cuba-para-200910180335.html>.

³¹ <http://www.rian.ru/world/20091019/189530411.html>.

³² Ibid.

³³ El Mundo. 02/07/2008; El Mercosur condena por xenófoba la política migratoria de Europa (<http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/01/internacional/1214934645.html>).

³⁴ Документы ЕС. F-CESE 2098/2004 FR-CVE/MP/mb.

³⁵ Таково официальное название новой региональной организации. Для удобства в статье употребляется и более ходовое название — «Средиземноморский Союз» (как предполагалось изначально инициаторами его создания).

³⁶ *Le Point*. 17.07.2008. No 1870.

³⁷ Многоликая Европа: пути развития, М., 2002. С. 88.

³⁸ Состоит из 240 членов, по 120 от ЕС и средиземноморских партнеров.

³⁹ Conseil européenne de Bruxelles. Conférence de presse du président de la République N. Sarkozy. 13 mars 2008.

⁴⁰ *Vedrine H.* Les contours d'une Union se définiront avec le temps. 21 fév. 2008 (www.forumdeparis.org).

⁴¹ [hppt://www.forumdeparis.org](http://www.forumdeparis.org).

⁴² Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан плюс европейские участники — Россия и Беларусь.

⁴³ Меньше 2,15долл. в день по ППС.

⁴⁴ По данным Доклада ПРООН о человеческом развитии в ЦА 2005 и Доклада о развитии человека 2007/2008.

⁴⁵ См. подробнее: Доклад ПРООН о развитии человека 2009.

⁴⁶ Сегодня порядка 16% населения Евросоюза находятся на грани бедности, 10% живет в семьях, где никто не работает, более 15% учащихся не заканчивает обучение в школе. Наличие работы не всегда является гарантией от бедности: 8% трудящихся в ЕС находится на пороге бедности.

⁴⁷ На эти цели в ЕС в период 2007-2013 гг. будет тратиться более 10 млрд евро в год.

⁴⁸ В том числе и за счет того, что гендерная дискриминация в образовании не характерна для большинства постсоветских государств, также как и для развитых стран.

⁴⁹ В среднем по ЕС четверть женщин являются депутатами национальных парламентов. Более или менее равная пропорция между женщинами и мужчинами наблюдается в парламентах Швеции (47% против 53%) и Финляндии (42% против 58%), а меньше всего женщин в законодательных органах Мальты, Венгрии и Румынии (9-11%).

⁵⁰ См. подробнее: European Community Regional Strategy Paper for Central Asia for the period 2007–2013 (<http://www.cap.net.kg/eng/download.htm>).

⁵¹ На цели реализации программы Erasmus Mundus-II Европейская Комиссия планирует выделить более 950 млн евро. Среди новаций программы: а) разнообразие форм сотрудничества между университетами ЕС и третьих стран; б) улучшение условий для индивидуальной мобильности студентов (предоставление стипендий на прохождение полного магистерского курса или краткосрочных грантов); в) повышение роли университетов третьих стран; г) включение в сферу действия докторских (аспирантских) и бакалаврских программ.

⁵² Необходимо заметить, что все программы ЕС реализуются на уровне ЕС — государства ЦА, а не через ЕврАзЭС.

⁵³ *Каргалова М.В., Канунников А.А., Федоров С.М., Чалова И.Д.* Опыт становления Европейской социальной модели в контексте повышения эффективности социальной политики в России. М., 2007. С. 9.

⁵⁴ Государственная программа «Путь в Европу» на 2009–2011 годы. Астана, 2008 (<http://www.mfa.kz>).

⁵⁵ Казахстан — 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. Алматы 1997. С. 27–28.

⁵⁶ Современный Казахстан. Стратегия успеха. Алматы, 2008. С. 88–89; 265–267.

⁵⁷ Рост благосостояния граждан Казахстана — главная цель государственной политики. Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана. Февраль 2008 г. // Официальный сайт Президента РК (<http://www.akorda.kz>).

⁵⁸ Послание Президента РК Н.А. Назарбаева «Рост благосостояния граждан Казахстана — главная цель государственной политики». Материалы «круглого стола». 21 февраля 2008 г. Алматы, 2008. С. 138–143.

⁵⁹ Отчет о человеческом развитии. Казахстан 2005. Старшее поколение в Казахстане: взгляд в будущее // ПРООН. Алматы, 2005. С. 34.

⁶⁰ Казахстан в современном мире: реалии и перспективы. Алматы, 2008. С. 10–15.

⁶¹ Там же. С. 275.

⁶² Реформа государственного управления: институционализация консультаций между институтами власти и неправительственными организациями в странах СНГ. (Условия, формы, практика) // ПРООН. Институт Открытого Общества. Братислава, 2002. С. 46.

⁶³ Рост благосостояния граждан Казахстана — главная цель государственной политики. Послание Президента страны народу Казахстана. 6 февраля 2008 г. (<http://www.akorda.kz>).

⁶⁴ Доклад о развитии человека 2007/2008. Борьба с изменениями климата: человеческая солидарность в разделенном мире / ПРООН. М.: Весь Мир, 2007.

⁶⁵ *Жаркынбаева Р.С.* Социальная политика новых независимых государств Центральной Азии: сравнительный анализ. Алматы, 2008. С. 15.

⁶⁶ Доклад о человеческом развитии в Центральной Азии. В будущее без барьеров: региональное сотрудничество в области человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности. Региональное бюро ПРООН по странам Европы и СНГ. Братислава, 2005. С. 50.

⁶⁷ *Грозин А.В.* Узбекская модель государственного регулирования социальной сферы: пределы эффективности (<http://www.demoscope.ru/weekly/2006/>).

⁶⁸ *Жаркынбаева Р.С.* Местные сообщества Центральной Азии: опыт мобилизации внутренних ресурсов «Федерация — 2007». № 11 С. 20.

⁶⁹ *Эргашева М.* Время расцвета: деловая активность женщин как одна из составных частей дальнейшего развития Узбекистана. Ташкент: Изд-во Национальной библиотеки Узбекистана имени А. Навои, 2004. С. 120.

⁷⁰ Доклад о развитии человека 2006. Что кроется за нехваткой воды: власть, бедность и глобальный кризис водных ресурсов / ПРООН. М.: Весь мир, 2006. С. 381—382.

Глава 7. Европейский опыт и модернизация социальной сферы России

¹ *Ключевский В.О.* Сочинения. В 9 т. Т. IX. Материалы разных лет. М., 1990. С. 331.

² См.: *Альгин А.П.* Грани экономического риска. М.: Знание, 1997; *Клейнер Г.Б.* Предприятие в нестабильной экономической среде: риски стратегии безопасность. М.: Экономика 1997; *Редхед К., Хьюс С.* Управление финансовыми рисками М.: ИНФА-М, 1996; *Тэпман Л.Н.* «Риски в экономике». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.

³ Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации (Материалы Всемирного экономического форума. Давос, Швейцария, январь 2010 г. Рабочий перевод).

⁴ Официальный сайт Всемирного банка: <http://web.worldbank.org>.

⁵ Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации (Доклад Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса. Первая глава. Рабочий перевод). М.: НИИ СП, 2010 (172 с.).

⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2009 г. Официальный сайт Президента России: [www/kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

⁷ Конституция Российской Федерации. М.: Изд-во «Известия». С. 9—10.

⁸ Официальный сайт Президента России: [www/kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

⁹ Официальный сайт Минэкономразвития РФ: <http://www.economy.gov.ru>.

¹⁰ О долгосрочном прогнозе роста доходов и изменении структуры расходов населения см. Прогноз... Раздел 4.1.

SUMMARY

The twenty first century affects corrections and qualitative changes in our globalised world which, among other things, concern modern Europe. The increased significance of social consequences of these processes is becoming more evident and more often one can hear the opinion that it is social problems that will determine the essence of the new age.

The term 'social dimension' introduced into the scholar language a few years ago has embraced all the social problems as well as the theory and practice of social planning. The meaning and content of the term has often been the subject of discussions in academic and political community and in mass media as well. It is possible to agree with the conclusion that the social dimension is both a historical and virtual category. The term covers the complex of social developing problems which existed both in the past and in the present time and expresses the evolution of the humanity movement in the process of forming the world community capable to provide the interests of mankind and protect social and democratic rights of people.

The twentieth century demonstrated to us the greatest changes in social relations than ever before but the most interesting social experience (at least one of the most interesting) for more than half a century of its integration has been accumulated by the European Union (EU). Efficiently reacting to global processes of modern life, the European Union is trying to keep the so-called 'European traditions' and to protect civilization values formed during centuries within the framework of the 'old continent'. The originality and richness of national cultures formed in various regions of Europe do not prevent the European Union from following the chosen way and relying on the common platform known as 'the social core' of Europe.

It can be said that the EU is seen as a model testing ground where various types of states working in the conditions of socio-oriented market economy are tested. Following the economic integration, the Community has started social integration.

To develop successfully any society needs a model which it chooses into line with its requirements, traditions, values and norms. As to Europe this kind of model has been created there and named the 'European social model' (ESM). The so-called 'social core', special treatment of people, defense of his political, democratic and social rights is its characteristic feature. The principles laid down in the ESM are following: social solidarity and cohesion, social justice, the creation of competitive economy based on knowledge, careful treatment of the environment.

Practically speaking, such model still remains a certain social ideal, which should be achieved. The basis for the pursuit of this goal is the idea which embodies the traditional values of the European civilization and the whole complex of final aims of social development. At the same time, the ESM has never been considered as a rigid scheme even though it was designed on the ideas of social justice and provision of the basic human rights. Even now it is being updated and supplemented reflecting changes taking place in the society.

However, the situation is far from being so unclouded and the treatment of the ESM among Europeans is not unanimous. This becomes especially noticeable during crisis events and difficulties in various spheres of the European community life: economy, finances, powers grids, social activities. It is not by chance that such phenomenon as 'euroscepticism' has appeared, the differences of the positions of member-states which are supposed to work unanimously within the framework of the EU are quite evident. This is not surprising. The member-states which differ from each other when measured by a number of indices: the level and quality of life, energy resources, national interests. Though the European Union demonstrates striving for the consolidation of European identity while retaining national diversity, it is quite often, that the strengthening of the work at the supranational level is considered to be the encroachment on national sovereignty.

Processes connected with globalization and, in particular, the consequences of the current economic and financial crisis inevitably lead to the understanding of necessity to act jointly at the highest level. It is not by chance that common spaces are formed: economic, information, education, innovation. Common currency, European citizenship, etc. have been introduced. It is

the resources and social policy of the European Union that help the member-states to cope gradually with the consequences of the global crisis. The development of globalization, increase of integration processes in the EU have led, on the one hand, to the appearance of certain obstacles in the realization of social policy and, on the other hand, to the working out of new approaches to carry it out, to the formation of new principles of legal regulation.

The process of the movement of capitals, work force, services, commodities, etc. has greatly increased in the world in the past decade. Today the EU countries and other regions are connected not only by multilateral and bilateral agreements, there already exists mutual understanding of the necessity for all economic programs to join the context of the macroeconomic policy oriented to stability with the purpose of preventing crises that might reduce to zero the efforts to increase the quality of life. And this is the purpose of all the motive forces of modern society.

It is quite natural that the successful experience of the European Union is the example for many countries in various regions of the world. Not only trade and scientific and technical links have increased lately but also international cooperation for the solution of such global problems as protection of the environment, preservation of biodiversity, regulation of energy supply, fight against terrorism, drug trafficking, illegal immigration. Evidently positive attitude to the values of the European social model is being formed in many regions of the world which demonstrate interest in the European experience.

This experience has been achieved in the course of the development of European integration process. The EU has been able to evaluate its advantages and to come across inevitable difficulties. As the integration expands and deepens, new opportunities for Europe appear, various aspects of its further evolution open. The successes of the economic integration quite rightly make it possible to raise the question about political integration. The social integration not only joins the general process but becomes the priority of the 21st century capable of becoming a connecting link of all aspects of the European integration, moreover, of influencing their efficiency and progressive development of the European community.

Сведения об авторах

Антюшина Наталия Михайловна — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра Северной Европы Института Европы РАН.

Аринин Александр Николаевич — доктор политических наук, директор Института федерализма и гражданского общества, главный редактор журнала «Политическое образование».

Арыстанбекова Акмарал Хайдаровна — доктор исторических наук, Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Казахстан (Казахстан).

Белов Владислав Борисович — кандидат экономических наук, руководитель Центра германских исследований Института Европы РАН.

Говорова Наталья Викторовна — кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института Европы РАН.

Громыко Алексей Анатольевич — доктор политических наук, заместитель директора Института Европы РАН.

Канунников Анатолий Алексеевич — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института Европы РАН, Президент Фонда «Социальная экология».

Каргалова Марина Викторовна — доктор исторических наук, главный научный сотрудник Института Европы РАН, руководитель Центра социальных исследований.

Новоселов Евгений Иванович — кандидат исторических наук, ответственный секретарь Научного совета по религиозно-социальным исследованиям.

Риччери Марко — профессор, Генеральный секретарь Европейского института экономических, политических и социальных исследований (EURISPES) (Италия).

Федоров Сергей Матвеевич — кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Института Европы РАН.

Храмцов Александр Федорович — доктор политических наук, старший научный сотрудник Института социологии РАН.

Ярыгина Татьяна Владимировна — кандидат экономических наук, Заслуженный экономист Российской Федерации.

Серия «Старый Свет — новые времена»

основана Институтом Европы РАН в 2007 году
и издается в издательстве «Весь Мир».

Руководитель проекта академик РАН *Н.П. Шмелёв*.

В серии вышли в свет и готовятся к выходу следующие книги:

Великобритания. Эпоха реформ

Под ред. Ал.А. Громыко. М.: Весь Мир, 2007. 536 с.

Франция. В поисках новых путей

Под ред. Ю.И. Рубинского. М.: Весь Мир, 2007. 624 с.

Юго-Восточная Европа в эпоху кардинальных перемен

Под ред. А.А. Язьковой. М.: Весь Мир, 2007. 352 с.

Испания: анфас и в профиль

Под ред. В.Л. Верникова. М.: Весь Мир, 2007. 480 с.

Северная Европа — регион нового развития

Под ред. Ю.С. Дерябина. М.: Весь Мир, 2008. 512 с.

Государства Альпийского региона и страны Бенилюкс в меняющейся Европе

Под ред. В.Я. Швейцера. М.: Весь Мир, 2009. 544 с.

Германия — вызовы XXI века

Под ред. В.Б. Белова. М.: Весь Мир, 2009. 792 с.

Вишеградская Европа: откуда и куда?

Два десятилетия по пути реформ в Венгрии, Польше, Словакии и Чехии

Под ред. Л.Н. Шишелиной. М.: Весь Мир, 2010. 568 с.

Россия в многообразии цивилизаций

Под ред. Н.П. Шмелёва. М.: Весь Мир, 2011. 896 с.

Социальная Европа в XXI веке

Под ред. М.В. Каргаловой. М.: Весь Мир, 2011. 528 с.

Безопасность Европы

Под ред. В.В. Журкина. М.: Весь Мир, 2011. 752 с.

По вопросам приобретения книг обращаться в издательство «Весь Мир»:

117342, Москва, ул. Бутлерова 17б.

Тел.: (495) 7390971; Факс: (495) 3348591;

e-mail:infor@vesmirbooks.ru; <http://www.vesmirbooks.ru>

Социальная Европа в XXI веке / Под ред. М.В. Каргаловой — М.: Издательство С 69 «Весь Мир», 2011. — 528 с.

ISBN 978-5-7777-0474-0

В этой книге глубоко и всесторонне рассматриваются проблемы социального измерения современной Европы, анализируется социальная политика отдельных европейских стран и Европейского Союза в целом. Особое внимание авторы уделяют содержанию и воплощению на практике Европейской социальной модели (ЕСМ), по мнению большинства европейцев, являющейся лучшей в мире, даже по сравнению с успешной американской моделью.

ЕСМ отражает особое отношение к человеку и защите его политических, демократических и социальных прав. 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 стран Европейского Союза. ЕСМ продолжает оставаться неким социальным идеалом, образцом, к которому следует стремиться, опираясь на идею, воплотившую в себе традиционные ценности европейской цивилизации и совокупность конечных целей общественного развития.

В книге отчетливо показано, что следование этому идеалу в условиях текущего финансового и социально-экономического кризиса является непростым делом. В то же время авторы подчеркивают, что органичное дополнение экономической интеграции интеграцией социальной во многом определяет способность ЕС справиться с текущим кризисом и, более того, оказывает решающее влияние на перспективы развития Европейского Союза.

УДК 316.4+327
ББК 60.59(4)

Серия: Старый Свет — новые времена

Социальная Европа в XXI веке

Под ред. М.В. Каргаловой

Редактор *О.А. Зимарин*
Художники: *А.Н. Глухов, И.А. Глухов*
Верстка: *Е.А. Поташевская*
Корректор *Г.Н. Чепыгова*

Подписано в печать 10.12.2010. Формат 60 x 90 ¹/₁₆

Печать офсетная. Гарнитура NewtonС.

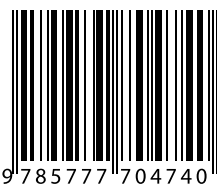
Печ. л. 33,0. Изд. № 18/10-и

Заказ №

ООО Издательство «Весь Мир»
117342, Москва, ул. Бултерова, д. 176
Тел.: (495) 739-09-71
Факс: (495) 334-85-91
E-mail: info@vesmirbooks.ru;
<http://www.vesmirbooks.ru>

Отпечатано в Филиале ОАО «ТАТМЕДИА» ПИК «Идел-Пресс»
в полном соответствии с качеством предоставленных материалов
420066, г. Казань, ул. Декабристов, 2

ISBN 978-5-7777-0474-0



В этой книге глубоко и всесторонне рассматриваются проблемы *социального измерения* современной Европы, анализируется социальная политика отдельных европейских стран и Европейского Союза в целом. Особое внимание авторы уделяют содержанию и воплощению на практике Европейской социальной модели (ЕСМ), по мнению большинства европейцев, являющейся лучшей в мире, даже по сравнению с успешной американской моделью.

ЕСМ отражает особое отношение к человеку и защите его политических, демократических и социальных прав. 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 стран Европейского Союза. ЕСМ продолжает оставаться неким социальным идеалом, образцом, к которому следует стремиться, опираясь на идею, воплотившую в себе традиционные ценности европейской цивилизации и совокупность конечных целей общественного развития.

В книге отчетливо показано, что следование этому идеалу в условиях текущего финансового и социально-экономического кризиса является непростым делом. В то же время авторы подчеркивают, что органичное дополнение экономической интеграции интеграцией социальной во многом определяет способность ЕС справиться с текущим кризисом и, более того, оказывает решающее влияние на перспективы развития Европейского Союза.

Серия «*Старый Свет – новые времена*» основана Институтом Европы РАН в 2007 году и выпускается издательством «Весь Мир».