

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ**

**326**

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

**СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ЕВРОПЫ:  
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**МОСКВА 2016**

**Федеральное государственное  
бюджетное учреждение науки**

**Институт Европы  
Российской академии наук**

**СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ЕВРОПЫ:  
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**Доклады Института Европы  
№ 326**

**Москва 2016**

УДК [316.334.3:316.42](4)(082)  
ББК 66.3(4),41я43+60.524(4)я43+65.050.11(4)я43  
С69

**Редакционный совет:**  
**Ал.А. Громыко (председатель),**  
**Е.В. Ананьева (шеф-редактор), Ю.А. Борко,**  
**В.В. Журкин, М.Г. Носов, В.П. Фёдорова**

Под редакцией М.В. Каргаловой (отв. ред.),  
А.А. Канунникова, С.М. Фёдорова

Рецензенты:  
Храмцов Александр Фёдорович, доктор политических наук  
Язькова Алла Алексеевна, доктор исторических наук

Номер государственной регистрации: № 115022670055  
«Социальная Европа в XXI веке»

В подготовке материалов к печати принимала участие Е.В. Дрожжина

**Социальное развитие Европы: проблемы и перспективы** = European Social Development: Problems and Perspectives / [под ред. М.В. Каргаловой (отв. ред.) и др.]. – М. : Ин-т Европы РАН, 2016. – 142 с. – (Доклады Института Европы = Reports of the Institute of Europe / Федеральное гос. бюджет. учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук ; № 326). – Парал. тит. л. англ. – ISBN 978-5-98163-071-2.

В сборнике представлены тексты выступлений на конференциях и круглых столах, а также статьи российских и зарубежных исследователей социальных проблем в странах Европы. Работа рассматривает социальную архитектуру европейского общества, вносит вклад в разработку социальной теории и осмысление процессов, происходящих в социальном измерении Европы.

Мнение авторов может не совпадать с мнением редакционного совета.

ISBN 978-5-98163-071-2

© ИЕ РАН, подготовка текста, 2016

**Russian Academy of Sciences**

**Institute of Europe RAS**

**EUROPEAN SOCIAL DEVELOPMENT:  
PROBLEMS AND PERSPECTIVES**

**Reports of the Institute of Europe  
№ 326**

**Moscow 2016**

## **Аннотация**

Социальная сфера наиболее чувствительна ко всем изменениям, происходящим в современном обществе. Нынешний этап насыщен сложными моментами, связанными с необходимостью преодолеть последствия системных финансово-экономических кризисов, социальной нестабильности и межгосударственных противоречий. Особенность современного периода в том, что акценты деятельности движущих сил глобальных процессов и европейской интеграции как их составной части сдвигаются в сторону социального измерения.

В данном сборнике представлены тексты выступлений на конференциях и круглых столах, а также статьи российских и зарубежных исследователей. Их точки зрения и политические оценки не всегда совпадают, но все они вносят свой вклад в разработку социальной теории и осмысление процессов, имеющих место в социальном измерении Европы.

## **Annotation**

The social sphere is most sensitive to all changes taking place in modern society. The current phase is saturated with intricacies of the need to overcome the effects of the systemic financial and economic crises, social instability and inter-state conflicts. The peculiarity of the current period is that the emphasis of activities driving forces of global processes and European integration as part of their shifts towards the social dimension.

This collection contains the reports at conferences and round tables, as well as articles by Russian and foreign researchers. Their point of view and political assessments do not always coincide, but they all contribute to the development of social theory and understanding of the processes taking place in the social dimension of Europe.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	9
<b>Социальный вектор развития Европы.....</b>	<b>10</b>
<b>Шмелёв Н.П.</b> Из выступления на Международной конференции «Проблемы и перспективы социального развития современной Европы» в Институте Европы РАН 6 апреля 2011 г.....	10
<b>Каргалова М.В.</b> Модель социально-экономического развития Европы: новые подходы и перспективы.....	14
<b>Риччери М.</b> О новых направлениях в социальной политике Европы.....	19
<b>Говорова Н.В.</b> Социальная политика Европейского союза: испытание кризисом.....	23
<b>Социальная архитектура европейского общества.....</b>	<b>35</b>
<b>Амро-Дроц Ф.</b> Роль предпринимателей в социальном развитии Европы.....	35
<b>Антюшина Н.М.</b> Северная Европа: инновационная составляющая социальной ответственности.....	40
<b>Канунников А.А.</b> Особенности становления и развития гражданского общества в России.....	50
<b>Вопросы социального партнёрства.....</b>	<b>68</b>
<b>Галкин А.А.</b> Исходные условия социального партнёрства.....	68
<b>Фёдоров С.М.</b> Социальное партнёрство во Франции: специфика, современное состояние и уроки для России.....	71
<b>Канунников А.А.</b> Роль гражданского общества в реализации гражданского партнёрства.....	76

<b>Социальные стандарты и качество жизни</b> .....	84
<b>Фёдоров С.М.</b> Новые подходы в измерении «качества жизни» (по материалам «доклада Стиглица»).....	84
<b>Антюшина Н.М.</b> Взаимосвязь между социальными стандартами качества жизни и инновациями (на примере Швеции).....	89
<b>Канунников А.А.</b> Роль гражданского общества в формировании социальных стандартов.....	97
<b>Миграция как фактор социальной жизни</b> .....	106
<b>Каргалова М.В.</b> Миграция в Европе: новые тенденции в социальной жизни.....	106
<b>Биссон Л.С.</b> Миграция и социальное развитие Европы: фактор интеграции иммигрантов.....	111
<b>Ананьева Е.В., Биссон Л.С., Потемкина О.Ю.</b> Социальные последствия свободы передвижения граждан в Европейском союзе.....	119

## CONTENTS

<b>Foreword</b> .....	9
<b>Social Development Vector in Europe</b> .....	10
<b>Shmelev N.P.</b> From the speech at the International Conference «Problems and Perspectives of Social Development of Modern Europe» at the Institute of Europe, RAS, April 6, 2011.....	10
<b>Kargalova M.V.</b> The Model of Socio-economic Development in Europe: New Approaches and Prospects.....	14
<b>Ricceri Marco.</b> About New Directions in EU Social Policy.....	19
<b>Govorova N.V.</b> Social Policy of the European Union: the Crisis Test.....	23
<b>The Social Architecture of the European Society</b> .....	35
<b>Amro-Drots Philippe.</b> The Role of Entrepreneurs in the Social Development of Europe.....	35
<b>Antyushina N.M.</b> Northern Europe: an Innovative Component of Social Responsibility.....	40
<b>Kanunnikov A.A.</b> Features of Formation and Development of Civil Society in Russia.....	50
<b>Issues of Social Partnership</b> .....	68
<b>Galkin A.A.</b> The Baseline of Social Partnership.....	68
<b>Fedorov S.M.</b> Social Partnership in France: Specificity, Current Status and Lessons for Russia.....	71
<b>Kanunnikov A.A.</b> The Role of Civil Society in the Implementation of Civil Partnerships.....	76

<b>Social Standards and Quality of Life</b> .....	84
<i>Fedorov S.M.</i> New Approaches to Measure the «Quality of Life» (Based on the «Stiglitz report»).....	84
<i>Antyushina N.M.</i> The Relationship between the Social Standards of Quality of Life and Innovation (the case of Sweden).....	89
<i>Kanunnikov A.A.</i> The Role of Civil Society in the Formation of Social Standards.....	97
<b>Migration as a Factor of Social Life</b> .....	106
<i>Kargalova M.V.</i> Migration to Europe: New Trends in Social Life.....	106
<i>Bisson L.S.</i> Migration and Social Development in EU: a Factor in the Integration of Immigrants.....	111
<i>Ananieva E.V., Bisson L.S., Potemkina O.Yu.</i> The Social Consequences of the Freedom of Movement of Citizens of the European Union.....	119

## ВВЕДЕНИЕ

Любая цивилизация существует благодаря сочетанию двух процессов: статики и динамики. Европейская цивилизация не является исключением. С одной стороны, это сохранение традиций, характерных особенностей, складывавшихся веками, а с другой – способность впитывать инновации, привносимые временем, и отвечать на его вызовы. В условиях глобализации происходит быстрая смена социально-экономических условий, на фоне которых общество пытается сконструировать максимально комфортную и материально обеспеченную жизнь. Кризисные потрясения вносят свои коррективы в эти процессы и нарушают поступательное развитие, к которому стремится любое цивилизованное государство.

Нынешний этап насыщен сложными моментами, связанными с необходимостью преодолеть системные финансово-экономические кризисы, социальную нестабильность и межгосударственные противоречия. Поступательное развитие требует, прежде всего, социальной стабильности, установления баланса сил и интересов отдельных социальных групп и профессиональных категорий, достижения компромиссов и соединения усилий акторов. Особенность современного периода в том, что акценты деятельности движущих сил глобальных процессов и европейской интеграции как их составной части смещаются в сторону социального измерения. Политическое, экономическое и социальное развитие сегодня настолько взаимосвязаны, что их нельзя рассматривать изолированно друг от друга, а человеческий капитал выступает как основная производительная сила национального богатства. Цель социально-экономического развития – формирование социально стабильного общества, гарантирующего достойный уровень и качество жизни населения, а также создание экономики, опирающейся на новейшие достижения науки и техники и способной обеспечить себя квалифицированной рабочей силой, занятой мотивированным трудом.

Достижение такой цели требует не только напряжения сил всего общества, но и тщательной координации усилий составляющих его сил, поисков новых подходов и способов решения

возникающих проблем и преодоления трудностей, совершенствования общественно-производственных отношений и социальной архитектуры Европы.

## **СОЦИАЛЬНЫЙ ВЕКТОР РАЗВИТИЯ ЕВРОПЫ**

**Н.П. Шмелёв\***

### **ИЗ ВЫСТУПЛЕНИЯ НА МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ ЕВРОПЫ» (ИЕ РАН, 6 апреля 2011 г.)**

Трудно придумать более актуальную тему для конференции, чем та, которую мы выбрали. Вопросы вечные, и вечно острые, и вечно решаемые только частично, иногда хорошо, иногда плохо. Эти вопросы касаются буквально всех, и любой страны, и любого человека, поэтому все соображения, которые сегодня будут высказаны, конечно, найдут отклик у всех нас.

Россия как страна находится в длительном переходном состоянии и всё, что можно извлечь из опыта других стран, как минимум, нас интересует. А может быть и есть шансы на применение в России данного опыта, если эти изменения, тенденции, процессы действительно достойны того, чтобы быть поддержанными и в нашей стране.

Сейчас наступил очень серьёзный этап в европейском развитии, когда старый вопрос «Quo vadis?» – «Камо грядеши?» в очень острой форме интересует Европу. Западную Европу, может быть, он интересует поменьше, чем Восточную, но всё-таки вопрос стоит очень остро. Куда всё поворачивается?

Учитывая новые тенденции, которые заметны в Европе, у меня сложился свой взгляд на состояние дел в свете тех тупиков, в которые зашла Россия, и из которых пока не видно выхода. Вопрос: куда идёт Россия, абсолютно актуален. Какая-то но-

---

\* Шмелёв Николай Петрович (1936–2014), академик РАН, директор Института Европы РАН (1999–2014).

вая социальная модель вырисовывается в Европе и, к сожалению, очень нередко замалчивается состояние России, которая, с моей точки зрения, не имеет сегодня никакого права называться социальным рыночным хозяйством, хотя этим термином клянут как Библией все наши руководители.

Понятие «социальное рыночное хозяйство» установилось ещё с послевоенных времён Ф. Эрхарда. Сегодня оно понятно всем и имеет конкретное наполнение. Если это понятие разложить на составляющие, то получается так, что ни по одному пункту мы далеко не продвинулись. Если в России есть всё-таки, хотя и не сильно развитое, но рыночное хозяйство, то о социальном рыночном хозяйстве пока говорить нет никаких оснований. В этой связи я хотел бы остановиться на нескольких европейских тенденциях, которые привлекают сейчас внимание специалистов и общественности.

Первое, что обращает на себя внимание – это то, что после нескольких десятилетий стремлений к определённой уравнительности с Европой, хотя бы по смягчению социальных противоречий, сейчас опять заметно усиление поляризации между высшими по доходам 10% населения и низшими. В Европе, может быть, тенденция не так сильна, как в России, но она всё-таки наблюдается.

Между тем, в России положение обостряется. Если официально коэффициент дохода верхних 10% населения и нижних 10% признаётся в 15-17%, то столь же авторитетно неофициально признаётся от 50-60% и дальше.

Можно с уверенностью сказать, что нигде в Европе, ни в каком социальном рыночном хозяйстве такой невероятной дифференциации не было никогда, нет и не может быть. Несмотря на то, что сегодня в Европе всё-таки разрыв увеличивается, есть ещё страны, где коэффициент дохода верхних 10% населения и нижних 10% составляет один к двум, к трём, а, если один к шести, то это уже считается неприемлемым. В США данный коэффициент составляет 1:10. Там всё-таки тенденция с другим знаком, чем в предыдущие десятилетия.

Второй вопрос: что будет с традиционным понятием «социальное рыночное хозяйство» в Европе в условиях резких изме-

нений в демографическом составе населения? В настоящее время старение населения – одна из причин протестных настроений в Европе. Попытки сохранить, условно говоря, шведскую модель в условиях значительного увеличения численности пенсионеров создают трудности для Германии и Франции – ведущих стран Европейского союза.

Для России проблема также крайне актуальна, поскольку на 50 млн пенсионеров приходится только 70 млн работающих, по сути, на каждого работающего по одному пенсионеру. Российские финансовые круги и либеральные теоретики выход предлагают один – повесить возраст выхода на пенсию чуть не до 70 лет или до 65 лет как минимум, но ведь все мы понимаем, что это значит – лишить российское население всякого пенсионного обеспечения, при нынешнем состоянии дел, когда средний возраст умерших составляет 69 лет.

Так о какой жизни на пенсии человека, который работал многие десятилетия, можно говорить? В связи с этим поднимаются и другие вопросы. Кризис последних лет только обострил стремление западных экономик больше вкладывать в социальную сферу, имея в виду образование, здравоохранение, науку. В то же время в России, несмотря на отдельные очень робкие попытки что-то изменить в этой области, процесс деградации, который начался при Е. Гайдаре, сегодня только продолжает углубляться.

Я говорю и о деградации образования, и о деградации науки. При всём сопротивлении этому процессу нынешнего руководства министерства социального развития и здравоохранения не видно особых улучшений в развитии здравоохранения. Всё это ставит вообще, по-старому говоря, очень крупные политэкономические вопросы. Имеют ли право на существование в условиях рыночного хозяйства внерыночные формы решения социальных проблем? Западный опыт доказывает, что да, такое право имеется.

В то же время в России в 5 раз сокращены расходы на науку и, по некоторым оценкам, примерно от 5 до 10 раз сокращены расходы на образование. Руководству страны, всей правящей элите следует понять, если мы действительно собираемся строить социальное рыночное хозяйство, то проблемы надо решать.

И признать, что это вопросы даже не здравого смысла, а просто совести!

Руководящим кругам России надо не забывать о совести и тогда, когда с их стороны раздаются сетования по поводу того, что у нас слишком много люди начинают зарабатывать. Какое там много! Как минимум полтора столетия, не меньше, средний заработок в России по одной и той же квалификации, по одной и той же профессии в 4, в 5 раз, а по некоторым направлениям и в десятки раз меньше, чем в европейских странах. И эта доля, ссылаясь на марксовую терминологию, прибавочной стоимости в российской добавленной стоимости невероятно мала.

Тем не менее, попытки пробить хотя бы пустяковую вещь – установить законом увеличение часовой ставки заработной платы – не проходят. Просили немного – всего 3 доллара в час. Однако и в Кремле, и в Государственной Думе данное предложение не проходит. Считают, что население терпело полтора года и потерпит ещё столько же.

Ещё один крупный вопрос – миграционные проблемы, миграционные потоки. В России мы ещё как-то справляемся, а что будет делать Европа с миграционными потоками, не известно. Сегодня некоторые лидеры ведущих стран Европы вынуждены были отказаться от мультикультурализма. По сути, они признали, что ничего не могут поделать с арабскими и турецкими мигрантами, с исламским фактором как таковым.

Что-то надо предпринимать, приспособливаться к меняющейся ситуации, ибо угрозы очень реальны. К тому же, правящим элитам следует реагировать на бурю, которая катится по Северной Африке, захватывает Ближний Восток, а там ещё, не дай Бог, Израиль сбросит бомбу на Иран, или Иран – на Израиль. В общем, в перспективе вырисовывается нечто весьма сложное. И как Европа сладит с этими миграционными потоками, я не знаю.

У меня ни малейшей симпатии не вызывают парижские арабы, которые ведут себя нагло, не считаясь с культурой и традициями, жгут автомобили. Факт есть факт – французская правящая элита своей непродуманной политикой сама создала данную ситуацию. Она наблюдается и в других странах Европей-

ского союза. Что надо делать, как выходить из сложившейся ситуации?

Сегодня уже нельзя говорить о социальном равновесии, которое столько десятилетий наблюдалось в Европе. В Европейском союзе совершенно откровенно идут процессы полевения общества и одновременно процессы поправки общества, развития национализма. Я бы не решился предсказывать, дойдёт ли поляризация до социально-политического конфликта.

Важно подчеркнуть, что те же самые процессы происходят и в России. И полевение очевидное, хотя в основном пока оно представляет собой неорганизованную оппозицию. И поправка тоже очевидно со всплесками насилия. Если называть вещи своими именами, то российское общество находится в состоянии внутренней напряжённости. Самый примитивный, но столетний вопрос, с которым Россия жила не одно поколение: произойдёт социальный взрыв или нет? С одной стороны, вроде бы не должен произойти. Россия нахлебалась крови за полтора десятилетия лет так, как никто не нахлебался вообще в мире. А с другой стороны, есть определённые признаки, что социальный взрыв возможен. Соответственно, российские правящие круги вместе с обществом должны предпринять какие-то попытки установить социальный баланс. Вернуть равновесие в нашем обществе – одна из серьёзнейших задач. И задача не только моего поколения, но и задача следующих поколений.

*М.В. Каргалова\**

## **МОДЕЛЬ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ЕВРОПЫ: НОВЫЕ ПОДХОДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Цель социально-экономического развития сегодня – формирование социально стабильного общества, гарантирующего достойный уровень и качество жизни населения, а также создание экономики, опирающейся на новейшие достижения науки и техники и способной обеспечить себя квалифицированной рабо-

---

\* Каргалова Марина Викторовна, д.и.н., руководитель Центра проблем социального развития Европы Института Европы РАН.

чей силой, занятой мотивированным трудом.

Государства, как и надгосударственные объединения типа Европейского союза, для достижения этой цели разрабатывают схему развития или модель в соответствии со своими запросами и возможностями, традициями и нормами. Исследование такой модели, критический анализ и оценка потенциала, несомненно, представляют значительный научный интерес и способствуют развитию современной социальной теории.

Сегодня нельзя не учитывать тенденции развития и особенности глобальных процессов, по которым объективно вынужден жить современный мир.

Любая страна следует объективным законам исторического развития и не может выйти за их рамки, какие бы изменения и нововведения ни происходили в экономике и политике. Главное, о чём нельзя забывать – последствия этих процессов для общества и человека, что неразрывно связано с социальным измерением.

Нынешний этап насыщен сложными моментами, связанными с необходимостью выйти из системных финансово-экономических кризисов, преодолеть социальную нестабильность и межгосударственные разногласия, усугубляемые политическими противоречиями.

Политическое, экономическое и социальное развитие сегодня настолько взаимосвязаны и взаимообусловлены, что не могут рассматриваться изолированно друг от друга. Каждая ступень развития открывает новые возможности и перспективы. Одновременно проявляются новые проблемы, трудности и риски.

Особенность современного периода состоит в том, что акценты и направление деятельности движущих сил глобализации (и европейской интеграции как её составной части) сдвигаются в сторону социального измерения.

Таков один из признаков нового. Неслучайно, приходится встречать в речах не только учёных, но и политиков и представителей гражданского общества утверждения, что XXI в. пройдёт под знаменем социального вопроса. Однако само понятие – «социальный» несёт сегодня новое, более широкое содержание. Не нужно забывать, что термин «социальный» означает ещё и

«общественный». Он распространяется не только на социальную защиту и социальное обеспечение. На повестке дня стоит совершенствование социальной структуры общества, взаимоотношения различных его групп и слоёв, проблема социального партнёрства и качества жизни.

Социальное развитие – это развитие общества, попытки решать возникающие проблемы, мобилизуя все составляющие его силы. Деятельность социального государства (а практически все европейские государства позиционируют себя таковыми) направлена не только на то, чтобы помогать уязвимым, обиженным, обездоленным группам населения. Главная задача социального государства – обеспечить каждому члену общества, каждому гражданину возможность активно реализовать себя в деятельности, которая будет направлена на процветание страны, государства. В сферу социального государства попадают и обездоленные, и политические элиты, и бизнес и т.д.

Неудивительно, что социальное измерение стало предметом всеобщего интереса. Сравните предвыборные программы политических партий. Их социальная часть практически идеентична для правых, левых, центра, что понятно: ведь социальные проблемы затрагивают в той или иной степени все социальные группы и слои общества. Другое дело, что они по-разному относятся к социальной политике, ставят перед собой разные цели и обладают разными возможностями для их достижения.

Государство в своих действиях опирается на законодательную базу, сложившиеся структуры исполнительных институтов и обладает в этом плане значительными компетенциями. Бизнес-сообщество имеет в своем распоряжении солидные финансовые и материальные ресурсы. Между тем, третий сектор – гражданское общество – ещё до сих пор недостаточно организован и находится как бы на обочине экономической интеграции, опоры любых политических и социальных преобразований.

Не могу не вспомнить простые и, на мой взгляд, очень ёмкие слова выдающегося российского экономиста академика Н. Шмелёва: «Экономика – это здравый смысл, знание четырёх арифметических действий и сочувствие к людям».

Любые преобразования реализуются через политику, поли-

тическую волю руководителей. Именно от них зависят плодотворное управление, координация действий, взаимоотношения всех акторов социально-экономического развития.

Государство как орган управления обществом должно предусматривать инвестирование в человеческий капитал. Ведь он составляет  $\frac{2}{3}$  общественного богатства. Логично, что современному государству необходимо стать «государством социального инвестирования» (на чём настаивал Э. Гидденс) и помочь социальному качеству жизни превратиться из обременительного фактора развития в фактор продуктивный.

Социально-ответственный бизнес обеспечивает экономическую базу и вносит вклад в формирование новых общественных отношений на основе социального партнёрства.

Включение гражданского общества во все важнейшие процессы современности на правах полноценного партнёра помогает на основе социальной коалиции сформировать социальную базу. Это тот самый социальный контракт, о котором говорил ещё Л. Эрхард, что позволяет создать так называемый социальный баланс, при котором можно достичь компромисса.

Следовательно, важен социально-политический и социально-психологический аспекты интеграции, отношения основанные на доверии, солидарности, социальной справедливости. Социальный капитал, подобно финансовому, может и должен расширяться. Он непосредственно связан с наличием доверия в обществе.

Сегодня ЕС столкнулся с целым рядом новых угроз. Причины их различны, но все они связаны с отношениями между разными группами сообщества. Назову лишь некоторые из них: 1) разнородная Европа или иначе – Европа разных скоростей; 2) крах мультикультурализма; 3) неурегулированность миграционной проблемы; 4) активность национализма и оживление правых партий.

Дефицит доверия избирателей к руководящим институтам может значительно усложнить поступательное общественное развитие и объясняет возникновение многих трудностей и проблем. Одним из путей их преодоления может стать реальное соединение гражданского диалога с социальным и политическим,

что, в свою очередь, немислимо без изменения менталитета гражданского общества в целом. Приходится признать, что социальная интеграция заметно отстает от интеграции экономической и финансовой. Цель ЕС – построение «Европы граждан» и единого социального пространства, остается на уровне лозунгов.

Будущее и эффективность социальной интеграции с рамках ЕС связаны с Европейской социальной моделью (ЕСМ) и во многом зависят от её способности обосновать трансформации как структурные, так и содержательные в соответствии с вызовами времени. Можно констатировать, что ЕСМ, действительно не является чем-то застывшим и уже не первое десятилетие находится в процессе совершенствования и реформирования. Создана специальная международная экспертная группа по ЕСМ. Отражением лозунга ЕС «Единство в разнообразии» стало существование национальных вариантов этой модели, которые учитывают национальные особенности и специфику той или иной страны. Вместе с тем, основные принципы, на которые опирается ЕСМ (социальная солидарность, поддержка конкурентоспособной экономики, возможность жить в экологически благоприятном климате, уважение прав человека и демократических свобод), остаются общепризнанными и, пожалуй, вряд ли кто-то в Европейском союзе может ставить их под сомнение.

Европейская социальная модель широко известна в мире и привлекательна для многих. Очевидно также, что предстоит ещё серьёзная работа по уточнению, конкретизации путей её реформирования перед вызовами XXI в. Процесс реформ ЕСМ идёт, но не достаточно эффективно. Так после саммита в Ницце (2000 г.) в определение ЕСМ внесено понятие «достоинство человека», а Лиссабонский договор включил в официальный документ главу, посвящённую социальной политике. Однако до сих пор ещё не выработано чёткое определение понятия ЕСМ. Громко звучит хор «евроскептиков», причём смысловое наполнение термина, его принципы, опирающиеся на традиционные европейские ценности, и обозначенные цели, сомнению не подвергаются. Видимо, поэтому не встает вопрос о необходимости альтернативного развития.

Социальная политика – неотъемлемая часть любой государ-

ственной политики. Каждое государство реализует её в зависимости от уровня социально-экономического развития и положения на международной арене. Принятие социальной стратегии и, конечно, её реализация – более высокая ступень развития общества, показатель его возможностей и влияния. Причём речь идёт не об умелом лавировании государств при улаживании острых социальных проблем, порождаемых сложностями в экономической и политической жизни, во имя сохранения социальной стабильности. На повестке дня – необходимость создания долгосрочной стратегии развития общества, которая была бы способна не только решать возникающие проблемы, но и предвидеть, предотвращать их появление. Европейский союз далеко ушёл вперед в деле социальной защиты населения, имеет свой «социальный стержень», позволяющий преодолевать многие трудности. Европейская социальная модель служит для других стран и регионов образцом и источником полезного опыта.

ЕС уже не раз доказывал свою способность справляться с проблемами, перед которыми его ставила история.

*М. Риччери\**

## **О НОВЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ В СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПЫ**

Наши рассуждения по поводу новых направлений европейской социальной политики во многом созвучны идеям, изложенным в соответствующих разделах Лиссабонского договора (нового конституционного договора ЕС).

Во-первых, если их обобщить, то главное заключается в том, что социальная рыночная экономика в Европе призвана создать условия для устойчивого развития, подразумевающего равновесие между экономической, социальной и экологической сферами жизни общества.

Во-вторых, мы отмечаем повышение значимости социального диалога, в который вовлечены профсоюзы и неправительст-

---

\* Риччери Марко, профессор, Генеральный секретарь Европейского института экономических, политических и социальных исследований (Италия).

венные организации. Социальный диалог становится конституционным элементом Европейского союза, а социальные трёхсторонние саммиты – обязательными.

В-третьих, Хартия основных прав человека включена в текст Договора как его неотъемлемая часть. Таким образом, европейское право имеет превосходство над национальным правом. В практической жизни при разрешении социальных конфликтов, противоречий мы должны теперь исходить из примата европейского права.

В-четвёртых, на мой взгляд, Лиссабонский договор преодолел границы так называемого «открытого метода координации» в социальной политике, который давно себя исчерпал, и открыл ей новые горизонты. Я имею в виду необходимость разработать новые социальные индикаторы, своего рода плановые показатели, определяющие перспективы развития нашего общества. Лиссабонский договор даёт нам понятные сигналы в том плане, что необходимо по-новому подходить к измерению социального прогресса.

\* \* \*

Когда мы говорим о трёхсторонних саммитах, социальном диалоге, индикаторах, это означает, что политика выходит на передний план. Ведь принятию решения о введении новых показателей всегда предшествует политическая договорённость. Например, введение такого универсального показателя, как валовой продукт (ВВП), опиралось на соответствующие представления и договорённости, сложившиеся по окончании Второй мировой войны. В настоящее время нам необходимо перейти на новые сценарии развития, которые помогут найти выход из нынешних трудностей на базе не столько количественных показателей благосостояния, сколько его качественных параметров.

Если мы говорим о социально ориентированной рыночной экономике, то необходимо сегодня сосредоточить наши усилия на продвижении идей качества развития, при котором государство и общественный сектор экономики найдут новое равновесие с частным сектором. Основной момент, на мой взгляд, заключается в том, чтобы с помощью обновлённой системы налогообложения сместить акцент с частного потребления на об-

ществленное потребление.

Приведу конкретный пример, поясняющий то, что я называю качеством развития. Так, зададим себе вопрос: сколько нужно иметь мобильных телефонов, обуви, одежды человеку? Двадцать, тридцать, десять? Все мы переполнены частным потреблением. С другой стороны, нам необходимы леса, хорошая окружающая среда, эффективная борьба с природными катастрофами, качественные социальные услуги и пр.

Как найти оптимальное соотношение между частным и общественным потреблением? Мне представляется, что в рамках обновления налоговой системы этого можно достичь. Мы сможем тем самым уменьшить бюджетные расходы и соответствующие дефициты, одновременно создав новые рабочие места. Словом, следует уделить самое пристальное внимание переходу от количественных к качественным показателям экономического роста.

В этой связи необходимо затронуть и ещё один очень важный аспект, о котором много рассуждают в Брюсселе, а именно: социальные расходы многие рассматривают как продуктивный фактор. Такой позиции придерживается в частности Экономический и социальный комитет ЕС, считающий, что сильная социальная политика, связанная с социальными расходами, способствует экономическому росту.

Что мы видим сегодня в Европе? Мы видим, что решения многих проблем возникают при реализации больших проектов. Конечно, мы не знаем пока их конечных результатов, но отмечаем, что все страны, которые способны обозначить новые перспективы в развитии и предпринять конкретные шаги в данном направлении, добиваются наилучших результатов.

Пример Германии в этом плане наиболее впечатляет. Так, реализация проекта «Будущее и труд» сопровождается глубокими переменами в системе индустриальных отношений, социальной защите работников, в частности, в переходе к гибкому графику работы и системе «flexicurity»<sup>1</sup>. В Великобритании тоже осуществляется большой общественный проект. В распоряже-

---

<sup>1</sup> См. ниже статью Н.В. Говоровой.

ние различных сообществ передаётся управление общественными службами, предоставляющими социальные услуги для населения. Причём речь не идёт о приватизации. В Италии мы открываем семейную политику в новом прочтении. В частности, реализуются программы поддержки молодёжи (25-30 лет) и пожилых людей.

Следует отметить, что приведённые выше примеры роднит, пожалуй, некоторая радикальность в подходах к современной социальной политике. И это соответствует мнению многих экспертов о том, что необходима «значительная коррекция» социальной политики, проводимой ранее.

Ещё один момент касается вопросов гибкости в финансировании социальных служб. Дело в том, что государство зачастую неспособно эффективно управлять социальными службами. Представляется, что многие из них должны быть не приватизированы, но просто открыты для внешнего финансирования. Простой вопрос: почему я не могу дать деньги больнице, которая расположена невдалеке от моего дома, и поучаствовать в её управлении? В этом направлении следует работать и привлекать к участию в финансировании социальных служб представителей «третьего сектора».

Улучшение качества социальных услуг, которые выступают как продуктивный фактор, позволяет нам более быстрыми темпами двигаться в направлении создания общества знаний.

Вообще мы должны более широко воспринимать понятие «социального». «Социальное» включает в себя вопросы участия, ответственности, управления обществом и т.д. При этом, участие – это ключевой момент.

\* \* \*

Говоря о современной социальной политике, конечно, невозможно не сказать ещё об одном важнейшем факторе – глобализации. До сих пор до конца не ясно: глобализация – это порядок или хаос? Если мы считаем, что порядок, то он предполагает наличие правил и действующих лиц. Возможно, глобализация – это хаос и отсутствие порядка, своеобразное поле столкновения интересов реальных игроков?

В любом случае, если такие игроки, как ТНК, финансовый

капитал, не ограничены в пространстве и времени, то государство, трудящиеся и гражданское общество привязаны к своей территории и определённому образу жизни. Пример концерна ФИАТ весьма показателен. Его руководство рассуждает следующим образом: «Мы остаёмся здесь, в Италии, если государство обеспечивает нам некоторую прибыль. В противном случае мы переводим производство в другие страны».

Важно отметить, что такие рассуждения появляются на фоне всё более слабеющего государства и невозможности для наёмных работников эффективно защищать свои права. Получается, что влияние государства и наёмного труда сегодня уменьшается, и они не являются реальными игроками глобализации.

Как можно противостоять этим тревожным тенденциям? Думаю, что только путём улучшения условий жизни, реальности, которая нас окружает. Хорошее школьное образование, эффективная местная власть, совершенствование нашего интеллектуального уровня – вот объекты приложения наших усилий. Если мы будем двигаться в этом направлении, то откроем позитивные перспективы всем заинтересованным акторам. Важно, чтобы государство сохраняло связи со всеми группами и слоями населения, даже самыми обездоленными. В противном случае мы не сможем идти по пути социального прогресса.

*Н.В. Говорова\**

## **СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ИСПЫТАНИЕ КРИЗИСОМ**

Кризис оказал ощутимое негативное влияние на функционирование и параметры европейской социальной модели, увеличив бедность, неравенство и уязвимость многих групп населения, прежде всего молодёжи, лиц преклонного возраста, этнических меньшинств и низкоквалифицированных работников. Его последствия в ЕС проявляются неравномерно по регионам, стра-

---

\* Говорова Наталья Викторовна, к.э.н., ведущий научный сотрудник ИЕ РАН, доцент Негосударственного образовательного учреждения высшего образования Московский технологический институт.

нам и отраслям. Особенность нынешней ситуации – увеличивающийся разрыв в социально-экономических показателях государств ЕС. Среди крупных экономик рост наблюдается в Германии, Франции, Польше и Великобритании на фоне значительного сокращения в Италии и Португалии. Самые низкие показатели безработицы отмечаются в Австрии, Нидерландах и Германии, наиболее высокие – в Греции и Испании. Ситуация обостряется различиями в стандартах жизни и национальных системах социальной защиты. Социальные расходы и выплаты достаточно высоки во Франции, Швеции Люксембурге, Нидерландах и Бельгии, чего нельзя сказать о Латвии, Эстонии, Литве, Болгарии и Румынии. В большинстве государств значительно усилилось неравенство в уровнях дохода и материального благосостояния; экономические модели стран всё чаще сталкиваются с трудностями в генерировании высоких темпов экономического роста и сохранении приемлемой степени социальной справедливости<sup>2</sup>. Социально-экономические проблемы усугубляются неблагоприятными демографическими тенденциями, изменениями структуры экономики и региональными диспропорциями.

Главным инструментом преодоления последствий кризиса в ЕС выступает принятая в середине 2010 г. стратегия «Европа 2020» – программа по стимулированию роста и занятости, разработанная Европейской Комиссией. Стратегия обозначила в качестве основных движущих сил экономического роста науку и исследования, в которые предполагается инвестировать не менее 3% ВВП; содействие развитию образования и инноваций; эффективное использование всех ресурсов европейской экономики. В сфере борьбы с бедностью и социальным исключением планируется снизить на 20 млн численность бедных; в области занятости декларируется необходимость решительных изменений как количественных, так и качественных её параметров. К 2020 г. планируется достичь 75% занятости трудоспособного населения на фоне увеличения (до 40%) доли молодых людей, получивших высшее образование и снижения (до 10%) –

---

<sup>2</sup> Тем не менее, во многих западноевропейских странах, особенно скандинавских, как уровень доходов, так и имущественное равенство относятся к числу самых высоких в мире.

бросивших обучение<sup>3</sup>. Совершенно очевидно, что добиться данных целей можно, только повысив координацию деятельности стран-членов ЕС по перечисленным направлениям.

С основания ЕС вопросы социальной политики оставались преимущественно в юрисдикции отдельных государств. Сегодня власти ЕС и национальные правительства, оценивая экономические, технологические, демографические и иные вызовы мирового масштаба, а также совокупность внутренних проблем, намерены в большей степени согласовывать свою работу. Лиссабонский договор о функционировании Европейского союза (2009 г.) отнёс социальную политику (и координацию вопросов занятости) к сферам совместной компетенции ЕС и государств-членов и выделил в качестве основных её целей повышение уровня занятости, улучшение условий жизни и труда, дальнейшее развитие человеческого потенциала<sup>4</sup>. В арсенале социальной политики Евросоюза внушительный набор инструментов, и в последнее время наблюдается тенденция к усилению роли наднациональных институтов.

Европейская стратегия занятости (ЕСЗ), одобренная на Люксембургском саммите глав государств ЕС в ноябре 1997 г., определяет порядок контроля и отчётности стран по выполнению ежегодно пересматриваемых задач в сфере труда. Стратегия строится на четырёх основных принципах: квалификации, предпринимательстве, гибкости и равных возможностях, обеспечивая согласованность политики на рынке труда, способствуя повышению уровня занятости и уменьшению долгосрочной безработицы. Среди основных аспектов, характеризующих ЕСЗ, необходимо отметить активное участие на рынке труда молодёжи и лиц преклонного возраста, а также принцип гибкой защищённости. Последний был взят на вооружение Комиссией в 2007 г. и состоит в соединении достаточной гибкости рынка труда (в частности, высокой мобильности рабочей силы между пред-

---

<sup>3</sup> Europe 2020 strategy indicators, EU-27. URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/headline\\_indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators).

<sup>4</sup> EUROPE – Press releases. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Art.151. Official Journal of the European Union. 30.03. 2010. С. 83.

приятными, отраслями и странами) с обеспечением социально-экономической защищённости работника.

Для проведения в жизнь социальной политики и решения текущих задач используются средства фондов общего бюджета ЕС (Европейский социальный фонд, Европейский фонд регионального развития, Европейский сельскохозяйственный фонд, Финансовый фонд ориентации рыболовства и Фонд сплочения). Европейский социальный фонд – основной инструмент ЕС по инвестициям в человеческий капитал. Приоритетные сферы финансирования Фонда – поддержка занятости и мобильности, инвестирование в образование и квалификацию трудящихся, борьба с бедностью и социальным исключением. Бюджет Фонда в период 2014–2020 гг. составит 84 млрд евро (на 10 млрд больше, чем в предыдущий семилетний период)<sup>5</sup>.

Власти ЕС предпринимают немало усилий, чтобы облегчить положение населения в трудное время. В частности успешно решить социальные проблемы позволяет традиция тематических годов, посвящённых интенсивной борьбе с основными социальными вызовами. Так, ещё до начала кризиса 2006 г. был объявлен в ЕС Годом мобильности трудящихся). Мобильность – одно из ключевых измерений единого рынка в условиях роста несоответствия между спросом и предложением труда. Экономический кризис привёл к уменьшению мобильности трудящихся. В настоящее время в ЕС большое внимание уделяется поддержке мобильности трудящихся по трём основным направлениям: географическая, профессиональная мобильность и возврат безработных на рынок труда. 2007 г. прошёл в ЕС под знаком борьбы с дискриминацией и равных возможностей. Европейская антидискриминационная политика базируется на обеспечении качественного образования и трудоустройства молодёжи, повышении уровня социальной интеграции пожилых людей, борьбе с дискриминацией иностранцев и мигрантов, росте роли женщин в обществе. 2010 г. был посвящён борьбе с бедностью и социальным исключением; 2012 г. – проблемам актив-

---

<sup>5</sup> EUROPE – Press releases. Q&A on the legislative package of EU regional, employment and social policy for 2014–2020. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-663\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-663_en.htm).

ного старения и солидарности между поколениями.

### **Кризис занятости: демографический аспект**

Старение – фактор, характеризующий демографические перспективы европейского общества. В 2010 г. Еврокомиссия выступила с предложением устанавливать пенсионный возраст соответственно продолжительности жизни, что позволило бы значительно уменьшить расходы на пенсионное обеспечение, которое ныне в среднем обходится более чем в 10% ВВП ЕС<sup>6</sup>. Ряд стран уже принял меры по повышению пенсионного возраста: Великобритания – до 68 лет, Германия, Нидерланды и Дания – до 67 лет. В концепции активного старения предложено стимулировать занятость и деятельное участие пожилых граждан в жизни общества, значительно финансировать обучение в течение всей жизни, обустроить рабочие места в соответствии с потребностями работников старшего возраста, совмещать работу с частичной пенсией, обеспечивать заботу о престарелых.

Без вклада людей старшего возраста Евросоюзу трудно будет осуществить цели программы «Европа 2020». Незаменимым инструментом для продления трудовой активности населения выступает система непрерывного обучения и повышения квалификации, в т.ч. дистанционное образование. Для преобразований на рынке труда уже в ближайшем будущем понадобится также повысить инвестиции в систему охраны здоровья и труда населения, которая, в свою очередь, во многом определяет его производительность и качество. Среди стратегических ответов ЕС на демографические вызовы – оптимальные размеры миграции молодых и высококвалифицированных специалистов<sup>7</sup>, адекватное финансирование программ по трудоустройству, повышению квалификации и росту мобильности молодёжи, создание благоприятных условий для молодых людей, совмещающих семейные и производственные обязанности.

---

<sup>6</sup> EUROPE – Press releases. Ensuring the sustainability of EU pension systems. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-155\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-155_en.htm).

<sup>7</sup> После выхода из кризиса Европа не сумеет удержать свои конкурентные позиции в мире, если не будет использовать потенциал «управляемой миграции». Население ЕС в течение ближайших 50 лет увеличится на 10 млн человек, количество трудоспособных граждан в то же время сократится на 50 млн. В 2060 г. в ЕС будет работать около 58 млн иммигрантов.

Сейчас в ЕС более 5,7 млн безработных молодых людей, среди которых немало выпускников высших учебных заведений. Издержки общества от молодёжной безработицы составляют порядка 150 млрд евро в год или 1,2-2,0% ВВП союза. Новая европейская программа по борьбе с молодёжной безработицей, на которую предполагается потратить порядка 30 млрд евро из Европейского социального фонда, позволит создать 370 тыс. новых рабочих мест, обеспечить работой или дополнительным обучением выпускников школ в течение четырёх месяцев. Сегодня доля молодёжной безработицы более чем вдвое превышает её общий уровень. Этот показатель имеет значительные отличия по странам: он относительно низок в Германии, Нидерландах и Австрии, но в некоторых странах превышает 50%<sup>8</sup>. Множество молодых людей не учится и не работает, и, соответственно, имеет очень низкий уровень квалификации и шансы трудоустройства, подвержено риску бедности и маргинализации.

ЕС рассматривает решение молодёжных проблем в качестве основы своей стратегической повестки дня на второе десятилетие XXI в. Высокие показатели безработицы среди лиц до 25 лет говорят о многих недостатках системы профессионального образования: отсутствии единых стандартов качества и баланса между профессиональными навыками и общими знаниями, недостаточном участии социальных партнёров в организации ученичества и стажировок.

В соответствии с разработанным в начале 2012 г. пакетом мер по расширению занятости Комиссия намерена усовершенствовать работу EURES<sup>9</sup>, чтобы сделать европейский рынок труда более открытым и эффективным. Это означает упростить доступ к ресурсам по трудоустройству (вакансиям и базе данных работодателей), в том числе в режиме реального времени. Для лучшей интеграции молодых людей в общеевропейский

---

<sup>8</sup> EUROPE – Press releases. Youth Employment: Commission welcomes Council agreement on Youth Guarantee. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-152\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-152_en.htm).

<sup>9</sup> Портал EURES – сеть, объединяющая службы занятости по всей Европе и охватывающая потребности в рабочей силе десятков тысяч зарегистрированных работодателей, содержит более 1 млн вакансий и анкет работников, работает с 4 млн посещений в месяц на 25 европейских языках.

рынок труда Комиссия в середине 2012 г. запустила пилотный проект «Твоя первая EURES работа». Большие возможности для трудоустройства представляет динамично развивающийся европейский ИТ-сектор, здравоохранение и «зелёная» экономика – отрасли, требующие высокой квалификации работников, занятость в которых продолжала расти даже во время экономического кризиса.

Современная Европа позиционирует себя как общество, основанное на знаниях. Требования рынка труда касаются в основном опыта работы и квалификации, и именно эти факторы определяют в итоге профессиональный статус и заработную плату работника. Повышению благосостояния населения и обеспечению равенства мог бы послужить качественный экономический рост, которого невозможно достичь без развития рынка труда и создания условий для создания новых рабочих мест. Комиссия призывает инвестировать в мобильность рабочей силы. Статистика говорит о том, что в большинстве стран открытие рынков труда не оказало значительного влияния на местные уровни безработицы, заработной платы, риск «утечки мозгов». 31 декабря 2013 г. рынок труда ЕС стал полностью единым (работники из Болгарии и Румынии могут теперь трудоустраиваться в любой стране ЕС) и, таким образом, начинают воплощаться планы о свободном передвижении рабочей силы по всей территории Евросоюза. Теперь отдельные государства смогут применять ограничения лишь при условии серьёзных угроз для национальных рынков труда.

Западноевропейские страны испытывают нехватку специалистов многих специальностей и относительно образованные работники из соседних государств могут отчасти решить проблему. По исследованиям Комиссии свободное передвижение работников не приводит к росту безработицы и не препятствует росту зарплат ни в одной из стран, открывших свой рынок для восточноевропейских работников. В целом по ЕС в результате свободного перемещения рабочей силы отмечались положительные изменения – рост производительности труда и ВВП, в том числе и на душу населения, однако экономический кризис привёл к замедлению данных процессов. В перспективе отток

молодёжи и высококвалифицированных кадров будет иметь отрицательное воздействие на экономический рост, демографическую ситуацию и бюджеты стран-доноров.

### **Борьба с бедностью и неравенством**

Проблемы с занятостью населения, обострившиеся в период кризиса, выражаются в росте бедности и неравенства. В большинстве государств (особенно в Греции, Испании и Ирландии) повсеместно растёт безработица и ухудшается финансовое положение домашних хозяйств на фоне улучшения этого показателя в Скандинавских странах, Германии, Бельгии, Словении и Франции, где долговременная безработица снизилась до 4,5% активного населения. С начала кризиса численность ищущих работу в ЕС увеличилась на 10 млн человек. Последние данные о занятости и тенденциях в социальной сфере ЕС, представленные Комиссией, говорят о первых робких и неравномерных признаках стабилизации европейской экономики. Однако они пока не способны улучшить социальную ситуацию и создать новые рабочие места. Небольшой рост занятости был зарегистрирован лишь в сфере услуг. В январе 2014 г. безработица составляла 10,8% экономически активного населения (26 млн чел.), наблюдалось значительное снижение стабильности занятости, при этом возросли показатели временной и частичной занятости, которая всё в меньшей степени становится стартовой площадкой для постоянной работы. Усиливаются расхождения показателей рынка между государствами-членами, и больше всего страдает молодёжь и мужская часть рабочей силы. Уровень бедности и социальное отчуждение увеличивались в 2011–2012 гг., особенно в странах, где экономическая ситуация и ситуация в трудовой сфере продолжали ухудшаться (некоторые восточноевропейские страны и Греция). Что касается расходов стран на социальную защиту населения, то здесь также наблюдаются существенные различия: в Греции и Португалии реформы налогообложения уменьшили доходы большинства домохозяйств; в Великобритании и Испании, сильнее всего пострадали наименее обеспеченные домашние хозяйства; в других странах (Эстония, Латвия, Литва и Румыния) воздействие было позитивным. Комиссия продолжает призывать страны-члены оптимальным образом

расставлять приоритеты в отношении социальных инвестиций, эффективнее использовать финансовую поддержку ЕС, особенно от Европейского социального фонда, вкладывать средства в проекты, связанные с инвестициями в молодое поколение, активным включением наиболее уязвимых слоёв населения, здоровьем, развитием различных социальных инноваций, особенно в рамках программ увеличения занятости молодёжи.

Бедность чаще всего – результат неэффективной политики в сфере занятости и профессионального обучения. Создание рабочих мест рассматривается в ЕС как один из главных стратегических вопросов. Результативно функционирующий рынок труда предоставляет большинству трудоспособного населения работу и доход, позволяя государству сосредоточиться на поддержке социально уязвимых категорий граждан и, таким образом, обеспечить большее социальное равенство. Высокий уровень занятости обеспечивает не только устойчивость индивидуальных доходов, но и рост совокупных доходов общества, создаёт возможности для производства максимального объёма коллективных благ. Во многих странах кризис усилил поляризацию заработной платы и сегментацию рынка труда, однако сокращение занятости не было таким значительным, как сокращение деловой активности, в силу разумного применения нестандартных форм занятости, в частности таких мер, как сокращённый рабочий день или неделя, заёмный труд. Власти ЕС предпринимают попытки найти действенные инструменты обеспечить равенство шансов на рынке труда, доступ к кредитному финансированию (уделяя при этом особое внимание молодёжному сегменту рабочей силы), социальным пособиям и пенсиям, равным возможностям в сфере образования и здравоохранения, стараясь облегчить для населения бремя социальных последствий кризиса.

Европейская «Платформа против бедности и социальной исключённости», принятая в декабре 2010 г., призвана усилить действия Комиссии по мобилизации всех областей политики для достижения поставленных программой «Европа 2020» задач в этой области. Комиссия претворяет в жизнь новый комплексный подход к решению проблемы бедности: расширение занятости на основе новых рабочих мест наряду с адекватным де-

нежным пособием и качественным социальным обеспечением.

В конце 2012 г. Комиссия предложила создать новый Европейский фонд помощи наиболее нуждающимся людям с бюджетом 3,8 млрд евро на 2014–2020 гг. Через Фонд власти ЕС намереваются поддерживать программы стран-членов, на основании которых самые обездоленные граждане будут получать продовольствие и товары первой необходимости. При этом страны будут самостоятельно разрабатывать и осуществлять свои программы по борьбе с бедностью и социальным исключением и ходатайствовать о получении финансирования на условиях, что 85% средств будет предоставлено из Фонда, 15% придётся заплатить из собственных средств<sup>10</sup>.

Здесь же необходимо упомянуть ещё о нескольких небезынтересных проектах, дающих ощутимый положительный социальный эффект и доказывающих силу европейской социальной модели. В ЕС ещё до кризиса были предусмотрены достаточно развитые механизмы государственной помощи промышленности и сельскому хозяйству на страновом, региональном и наднациональном уровнях. С 2007 г. начал работу Европейский фонд адаптации к вызовам глобализации, созданный для помощи работникам европейской промышленности, сокращённым в результате глобализации, и впоследствии превращённый в один из основных инструментов борьбы с негативными социальными издержками кризиса. Сегодня Комиссия с помощью Фонда предполагает также реагировать на крупномасштабные увольнения, вызванные непредвиденными кризисами и отрицательными эффектами торговых соглашений в сельскохозяйственном секторе<sup>11</sup>.

В 2010 г. по инициативе Комиссии был запущен проект по микрофинансированию. Микрокредит в ЕС означает заём в пределах 25 тыс. евро, предназначенный для микропредприятий (до 10 работников) и для безработных, не имеющих доступа к традиционным банковским услугам. Характерная особенность этой

---

<sup>10</sup> EUROPE – Press releases. Poverty: Commission welcomes final adoption of new Fund for European Aid to the Most Deprived. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-230\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-230_en.htm).

<sup>11</sup> EUROPE – Press releases. Employment: EU Globalisation Fund supported over 21000 workers in 2011. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-932\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-932_en.htm).

практики – отсутствие жёстких требований к получателю, а одно из главных социально-экономических преимуществ – возможность открыть собственное дело, стать активным участником рынка труда, повысить не только свой доход, но и благосостояние наёмных работников<sup>12</sup>.

На протяжении последних лет возрастает степень неравенства в регионе, она наиболее высока в Великобритании, Италии и Португалии, наличествует даже в европейских странах с высокоразвитой моделью социальной защиты – таких, как Дания, Германия и Швеция. Создание рабочих мест значит в качестве ключевого приоритета решения данной проблемы на фоне структурных изменений в экономике, старения населения и технологических изменений. Наибольшее количество новых рабочих мест предполагается создать в сфере «зелёной» экономики, здравоохранении и информационно-коммуникационных технологиях. Здравоохранение – один из крупных секторов европейской экономики (в 2010 г. в нём трудилось 17 млн человек или 8% занятых в ЕС). К 2020 г. в Европе будет наблюдаться дефицит медиков (2 млн); в планах ЕС – создать 7 млн новых рабочих мест, абсолютное большинство из которых потребует высокой квалификации работников. Спрос на ИТ-специалистов также будет расти быстрее предложения, и к 2015 г. предполагалась нехватка в 700 тыс. специалистов.

\* \* \*

Дискуссия вокруг «социальной Европы» продолжает находиться в центре дебатов о дальнейшем развитии Евросоюза; социальная проблематика входит во все аспекты деятельности ЕС. Чтобы вернуть европейскому рынку труда докризисную динамику и превзойти её, увеличить конкурентоспособность экономики Союза, власти ЕС предполагают уделять особое внимание установлению минимальной заработной платы, трудоустройству молодёжи и долгосрочных безработных, поддержке социальных предприятий и самозанятости, борьбе с нелегальным трудом, активному использованию принципа гибкой защищён-

---

<sup>12</sup> EUROPE – Press releases. Job creation: Progress Microfinance proves success as tool for micro-entrepreneur start-ups. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-796\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-796_en.htm).

ности. Евросоюз пытается выстраивать свою долгосрочную стратегию в этой сфере, учитывая различия между странами по уровню социально-экономического развития, качеству образовательных, медицинских, социальных услуг, а также демографические тенденции. Среди стратегических задач и приоритетов ЕС в XXI в. – обеспечение безопасного и сбалансированного экономического и социального развития, адекватное реагирование на проблемы глобализации. Расходы на социальную защиту населения составляют почти треть ВВП ЕС, и без этих трансфертов уровень бедности был бы значительно выше. 1% ВВП, потраченный на социальные пособия, уменьшает риск бедности на шесть процентных пунктов<sup>13</sup>, что отражает эффективность расходов на социальные нужды. Переход к основанной на использовании возобновляемых энергетических ресурсов экономике, энергосбережению и энергоэффективности, окажет значительное влияние на занятость и профессиональное обучение на уровне отраслей промышленности и отдельных предприятий. Экономика будущего потребует современных профессиональных навыков, знания новейших технологий, материалов и т.д. Основная проблема будет состоять в том, чтобы обеспечить обучение и переквалификацию рабочей силы, сохраняя равные возможности для всех. Сделать это будет нелегко из-за высокого уровня безработицы среди молодёжи, а также угрожающих тенденций роста численности молодых людей вне занятости, образования или обучения (поколение ни-ни).

Для всех уровней власти в ЕС сегодня очевидна необходимость активизировать усилия, чтобы обеспечить равенство возможностей этнических, социальных и возрастных групп европейского общества в течение всей жизни. С этой целью в феврале 2013 г. Комиссия представила Социальный инвестиционный пакет<sup>14</sup> – новую повестку дня для социальной политики, помощи государствам-членам в структурных реформах, инвестирования

---

<sup>13</sup> EUROPE – Press releases. Employment and Social Situation Quarterly Review: The number of jobless rises and social concerns persist. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-230\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-230_en.htm).

<sup>14</sup> Social investment package. URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en>.

в человеческий капитал, в эффективность социальной защиты, медицинского обслуживания, обеспечения гендерного равенства.

Для решения социальных проблем в сфере занятости, создания справедливого и конкурентоспособного общества необходимы слаженные усилия национальных правительств, институтов ЕС и социальных партнёров, использование потенциала растущих секторов экономики, оптимизация и унификация трудового законодательства и налогообложения. Эти меры помогут предотвратить негативную трансформацию европейской социальной модели. Поставленные непростые задачи в социальной сфере Евросоюза можно решить, вкладывая капитал в исследования и инновации, развитие человеческого капитала, стимулируя деловой потенциал (особенно малого и среднего бизнеса), соблюдая баланс гибкости и безопасности на рынке труда, на базе динамичного роста, основа которого – качественные и производительные рабочие места и высокие социальные стандарты.

## **СОЦИАЛЬНАЯ АРХИТЕКТУРА ЕВРОПЕЙСКОГО ОБЩЕСТВА**

*Ф. Амро-Дроц\**

### **РОЛЬ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В СОЦИАЛЬНОМ РАЗВИТИИ ЕВРОПЫ**

Предприниматели играют важную роль в пополнении рядов правящего класса, формировании у него представлений о необходимых реформах, проведении социально-экономических преобразований, социальном партнёрстве.

В этой связи представляется актуальным рассмотреть роль предпринимателей в социальном развитии Европы. Прежде всего, приведу краткие сведения о ЕЭСК и Контактной группе «ЕС-Россия» ЕЭСК.

---

\* Амро-Дроц Филипп, Председатель контактной группы по России Европейского экономического и социального комитета ЕС (Финляндия).

- Европейский экономический и социальный комитет (ЕЭСК) является консультативным органом Европейского союза и существует с момента создания ЕС в 1957 г. Он состоит из 344 членов, представляющих организации гражданского общества 27 государств-членов. ЕЭСК – «голос европейского гражданского общества».

- Члены ЕЭСК распределены по трём группам: «Группа предпринимателей», «Группа наёмных работников», и «Группа различных интересов». В третьей группе собраны представители секторов экономической и социальной жизни, которые не были охвачены первыми двумя, т.е. ремесленники, фермеры, лица свободных профессий, работники СМИ, представители НПО, научных центров и т.д.

- Главная задача ЕЭСК – выступать в качестве советника по отношению к трём руководящим институтам ЕС: Европарламенту, Совету Европейского союза и Европейской комиссии. Комитет формирует мнение по поводу предлагаемых в ЕС законодательных актов.

- Обладая правом на инициативу, ЕЭСК имеет три дополнительных задачи: вовлекать организации гражданского общества в политику ЕС на национальном и общеевропейском уровне; развивать контакты с организациями гражданского общества в странах, не являющихся членами ЕС; содействовать созданию консультативных структур, опирающихся на собственный опыт в рамках и вне границ Европейского союза.

- ЕЭСК принимает участие во внешней политике ЕС, используя возможности, предоставляемые перспективами гражданского общества в развитии отношений ЕС с третьими странами. Секция, занимающаяся внешней политикой, включает 135 членов. Её главная задача – развивать и поддерживать право гражданского общества участвовать в этой политике через структурированные отношения с организациями гражданского общества в третьих странах. Четыре направления деятельности касаются внешней политики ЕС, расширения, торговли и развития.

Контактная группа «ЕС – Россия»: в феврале 2011 г. ЕЭСК создал специальную Контактную группу «ЕС – Россия». Одна из главных целей Контактной группы – содействовать вкладу

гражданского общества в укрепление отношений ЕС с Россией, включая соответствующие региональные проекты. Партнёром ЕЭСК выступает Общественная палата Российской Федерации. Меморандум о взаимопонимании и регулярном сотрудничестве был подписан в 2008 г.

Итак, рассмотрим в тезисной форме роль предпринимателей в социальном развитии Европы.

Сильная экономика – неперенное условие социального развития. Предприниматели несут ответственность за свои компании и их успешное развитие. Лишь успешно развивающиеся компании могут способствовать улучшению экономики и позитивному социальному развитию. Они генерируют занятость, платят налоги на индивидуальном, муниципальном и национальном уровнях, что служит неперенным условием для процветания общества.

Сегодня роль предпринимателей не ограничивается созданием рабочих мест и получением прибылей. Предприниматели всё больше интегрируют в свою деятельность социальные и экологические соображения. В ЕС роль предпринимателей в социальном развитии определяется двумя аспектами в дополнение к уже упомянутому экономическому. Первый – это обязательная опора на трудовое законодательство, когда речь идёт о социальном аспекте, на законодательство, касающееся прав потребителей и пр., когда говорят о социетарном аспекте, и на законы, относящиеся к защите окружающей среды, когда дело касается экологии. Второй – корпоративная социальная ответственность (КСО), т.е. добровольное обязательство, которое нередко превышает требования, установленные законом.

Предприниматели вносят свой вклад в формирование политики и законодательства, если они находятся в поле их интересов (экономика, налогообложение, труд, социальная защита, энергетика, торговля, инновации, образование, предпринимательство и т.д.). Чтобы успешно справиться с этой задачей (лоббировать её), предприниматели должны заслуживать доверие и быть репрезентативными, а также открыто и конструктивно сотрудничать с соответствующими властями. Предприниматели объединяются в соответствии со своими целями в ассоциации

на секторальном или отраслевом уровне, национальном и общеевропейском (пример, BusinessEurope, UEARME, CEEP, Eurochambres–Торговые палаты), а также международном уровне (пример, VIAC/OECD, ILO–МОТ).

Предприниматели могут содействовать социальному развитию, вступая в социальный и гражданский диалог. Они могут также в этом контексте влиять на формирование политики и законодательства, касающихся социального развития, не подвергая опасности нормальное функционирование своих компаний.

Социальный диалог ведут социальные партнёры во всех странах Европейского союза, разными путями в зависимости от различных традиций, присущих отдельным странам. Социальный диалог, как правило, ведут две стороны, предприниматели и наёмные работники. Он может осуществляться на местном (компания) уровне, на секторальном или национальном уровне. Также стержнем социального диалога служит трёхстороннее сотрудничество (предприниматели, наёмные работники, власти). Коллективные соглашения могут быть составлены в результате социального диалога и касаться условий труда, социальной защиты, обучения, здоровья и т.д.

Европейский социальный диалог начал выстраиваться в систему с 1985 г. В его рамках были объединены Европейские социальные партнёры (Европейские ассоциации предпринимателей, в том числе и национальные, которые входили в их состав, а также Европейская конфедерация профсоюзов и все входящие в её состав национальные и отраслевые профсоюзные объединения). Европейский социальный диалог ведётся во многих секторах. Поле деятельности социального диалога чётко определено: он покрывает всё, что касается трудовой жизни, даже если компетенции сторон вносят ограничения (исключение, например, представляет установление размера зарплат). Статья 152 Лиссабонского договора гласит: «Союз признаёт и поддерживает роль социальных партнёров, принимая во внимание разнообразие национальных систем. Это призвано облегчить диалог между социальными партнёрами, уважая их право на самостоятельность».

Определение гражданского диалога не входит ни в одну из чётко установленных европейских процедур принятия реше-

ний. Он развивается, когда возникает необходимость услышать голос гражданского общества во время разработки законов и регламентов в ЕС. В статье 11 Лиссабонского договора изложены условия, при которых институты ЕС должны поддержать соответствующий гражданский диалог (и консультации). Предприниматели – часть гражданского общества и гражданского диалога. ЕС создал Европейский экономический и социальный комитет как выражение гражданского диалога на общеевропейском уровне. Статья 304 Лиссабонского договора гласит, что «Комитет проводит консультации с Европарламентом, Советом или Комиссией, в случаях, предусмотренных [Лиссабонским] Договором. Комитет может иметь консультации с этими институтами во всех случаях, когда сочтёт это целесообразным и относящимся в сфере его компетенций. Он может представить по собственной инициативе своё мнение в случае, если сочтёт такое действие целесообразным».

Предприниматели также могут через этот механизм оказывать влияние на законодательный процесс на общеевропейском уровне, поскольку сегодня созданы более широкие возможности для социального развития Европы. Гражданский диалог существует также на национальном уровне даже в тех случаях, если процедура и функционирование этого диалога значительно отличаются друг от друга.

Добровольный аспект вклада предпринимателей в социальное развитие приобретает сегодня всё большее значение. Этот подход отражён в Сообщении «Применение партнёрства для содействия экономическому росту и занятости: Сделать Европу полюсом высокого качества «корпоративной социальной ответственности» (КСО). Европейская комиссия признаёт, что «поскольку КСО в основном зависит от добровольного поведения бизнеса, подход, накладывающий дополнительные обязательства и административные требования на бизнес, несёт риск стать контрпродуктивным и противоречащим принципам лучшего управления».

Таким образом, можно сделать вывод, что роль предпринимателей в социальном развитии Европы в последние годы постоянно возрастала.

## **СЕВЕРНАЯ ЕВРОПА: ИННОВАЦИОННАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ СОЦИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

Параллельно с деятельностью ЕС, направленной на развитие социальной интеграции и достижение усреднённой для ЕС европейской социальной модели, в мире происходит ещё один важный процесс, затрагивающий социальную сферу. Он направлен на формирование у бизнеса социальной и экологической ответственности и внедрение её в практику корпоративного управления. Этот процесс развивается с 1970-х гг., но чёткая формулировка концепции корпоративной и социальной ответственности бизнеса (КСО) появилась только в начале 2000-х гг.

В современной ситуации некоторые обстоятельства резко усиливают актуальность этого подхода к стратегическому планированию деятельности крупных корпораций. Во-первых, последний финансово-экономический кризис ещё не закончился, так как не устранены его коренные причины, что заставляет компании пересматривать и переоценивать стратегии и модели развития. Во-вторых, растёт признание насущности экологической проблемы, носящей глобальный характер, которую учитывают в своей деятельности далеко не все корпорации. В-третьих, мировая экономика, большая часть продукта которой сосредоточена в промышленно развитых странах, находится в стадии перехода от 5-го к 6-му технико-экономическому укладу. Технологические сдвиги всегда сопровождаются крупными изменениями в отраслевой структуре производства и социальном составе общества, изменениями институтов, моделей и стратегий развития. Окончательные контуры новой модели пока ещё не определились, но уже ясно, что она должна отличаться большей степенью социальной и экологической ответственности. Характерно, что появилось новое понятие – «капитализм, основанный на общественном доверии».

---

\* Антюшина Наталия Михайловна, к.э.н., рук. Центра Северной Европы ИЕ РАН. Материал выполнен в рамках проекта РГНФ № 15-07-00040а.

В отличие от технико-экономических нововведений, которые происходят в децентрализованном и автономном порядке, социальные новации должны быть организованы, ибо они – результат политических процессов и итог общественных дискуссий. Спекулятивный капитализм как идею и практику отвергает не только общественность, но и социальное государство, однако практические механизмы его ограничения всё ещё не разработаны. В частности, г-жа Рикке Линд, будучи министром Норвегии по торговле и развитию, выступая на конференции институциональных инвесторов в Амстердаме, посвящённой обсуждению корпоративной и социальной ответственности, сказала: «Правила игры должны быть изменены. Инвесторы больше не хотят мириться с капитализмом казино. Мы верим, что принятие концепции корпоративной и социальной ответственности, а также нового стандарта ISO 26000 и отчётность на основе «Глобальной инициативы отчётности» соответствует интересам всех компаний»<sup>15</sup>.

Как известно, рыночная система имеет хронические недостатки, а именно: она не обеспечивает решение экологических, социальных и некоторых других задач (обеспечение интересов грядущих поколений), поэтому настойчиво идут поиски путей её трансформации. Такими поисками фактически занимается несколько специализированных организаций при ООН (Международная организация труда, Международная организация стандартизации), а также ОЭСР, ЕС, «International Accountability», различные профсоюзные объединения и НПО.

Гюнтер Ферхойген, будучи в 2006–2010 гг. членом Комиссии ЕС, который отвечал за развитие промышленности, поддерживал концепцию социальной ответственности бизнеса. Он полагает, что «корпоративная и социальная ответственность бизнеса служат решающей предпосылкой сохранения рыночной системы хозяйства перед лицом вызовов XXI века»<sup>16</sup>. Г-н Г. Ферхойген утверждает, что конкурентоспособность не только не противоречит концепции социальной ответственности (КСО), но, напро-

---

<sup>15</sup> См. материалы конференции «ESG Europe 2010: Investor-Corporate Summit». URL: <https://www.responsible-investor.com/>.

<sup>16</sup> The State of the Responsible Competitiveness. July 2007. Accountability. P. 111.

тив, две задачи сопрягаются. Собственно говоря, решение и той, и другой задачи основано на инновациях. В этой связи бизнес должен становиться всё более экологически ответственным, а такой бизнес нуждается в социально благополучных работниках.

Именно поэтому в ЕС в 2006 г. был образован Европейский совет для КСО. Его идеология определяется тем, что в современных условиях бизнес любого формата (малый, средний и крупный), принимая стратегические и оперативные решения, должен учитывать увеличение своей роли в развитии общества. Таким образом, забота о конкурентоспособности на рынке должна совмещаться с социальной ответственностью не только перед своими работниками, но и перед обществом в целом. В Европе ширится движение за принятие бизнесом концепции социальной ответственности, которое получает поддержку со стороны Европейской комиссии и директората по занятости и социальным вопросам. Если не вводить принципы КСО – полагает С. Задек, директор организации «International Accountability», то бизнес будет продолжать оказывать негативное влияние на людей и окружающую среду<sup>17</sup>. Вместе с тем, принятие принципов КСО должно быть всеобщим, иначе у отдельных производителей возникнут необоснованные преимущества.

В настоящее время сочетать цели в области экономики, экологии и социальных отношений доступно только действительно очень крупным компаниям класса ТНК, которые обладают соответствующей экономической и финансовой мощью. Внедрение принципов КСО требует опоры на инновации, так как только благодаря НТП можно получить требуемые дополнительные ресурсы или уменьшить экологический ущерб. Эта работа требует также усилить сотрудничество между предпринимателями, правительствами, профсоюзами и международными организациями.

В движении, направленном на реализацию концепции КСО, высокую активность проявляют участники из Северной Европы, так как идея хорошо сочетается с принципами, положенными в основу принятой ими модели социально-экономического развития. В частности, все североевропейские страны, кроме Исландии, вошли в число первых 15 стран по индексу глобаль-

---

<sup>17</sup> The State of the Responsible Competitiveness. July 2007. Accountability. P. 12.

ной конкурентоспособности в 2012–2013 гг., который подсчитывает Всемирный экономический форум (ВЭФ)<sup>18</sup> для 144 стран мира с учётом показателей устойчивости развития, причём Финляндии и Швеция оказались на 3 и 4 местах в мире<sup>19</sup>.

Датское правительство учредило ещё в 1998 г. Копенгагенский центр – автономную организацию, которая содействует добровольному партнёрству между предпринимателями, правительством и гражданским обществом. Центр участвует в европейском движении за социальную ответственность бизнеса. Норвежский государственный пенсионный фонд (ранее Нефтяной фонд Норвегии) применяет этические критерии при инвестировании и не вкладывает средства в те компании, которые нарушают социальные права трудящихся, поставляют оружие участникам региональных конфликтов или производят продукцию, вредную для здоровья (например, табачные изделия). Три крупнейшие инвестиционные компании в Северной Европе: шведская страховая компания «Folksam», финская компания пенсионного страхования «Ilmanen» и норвежская страховая компания «KLP» образовали единый для Северной Европы центр, чтобы координировать деятельность по вопросам социальной и экологической ответственности. Этот центр постоянно изучает деятельность 4500 компаний скандинавских стран и Финляндии, чтобы выявлять действия, несовместимые с социальной ответственностью.

Учёт, наряду с экономическими показателями, социальных и экологических критериев, применение принципов социально ответственного инвестирования требуют соответствующих изменений в сфере корпоративного управления. Постепенно формируется новый подход к концепции социальной ответственности бизнеса, ныне стремятся объединять экологическую ответственность и устойчивость развития, так как эти понятия тесно связаны.

Международные организации разработали ряд документов, призванных содействовать организации предпринимательской деятельности в соответствии со следующими принципами.

---

<sup>18</sup> The World Economic Forum (WEF).

<sup>19</sup> The Global Competitiveness Report. 2012–2013. WEF. Ed. By Klaus Schwab. Cologne/Geneva. P. 152-334.

– Десять принципов, предлагаемых ООН с 2000 г. в рамках т.н. Глобального соглашения, которые поддерживают несколько тысяч участников из ста с лишним стран. Эти принципы направлены на соблюдение демократических прав человека (2 критерия), прав трудящихся (4 критерия), охрану окружающей среды (3 критерия) и защиту от коррупции (1 критерий).

– Шесть принципов социально ответственного инвестирования, выработанных в 2005 г. по инициативе ООН, которые поддерживают несколько сотен институциональных инвесторов из разных стран. Объём инвестиций в Европе с учётом принципов социально ответственного инвестирования, постоянно растёт<sup>20</sup>. Лидируют европейские компании, но ряды сторонников увеличиваются и в других частях мира. Принципы сводятся к тому, что при инвестировании необходимо принимать во внимание экологические и социальные последствия, учитывая их в корпоративном управлении, то есть инвесторы должны считаться не только с экономическими показателями эффективности, но и с социальными и экологическими последствиями своих действий.

– Семь принципов социальной ответственности, выработанных в 2004 г. Международной организацией стандартизации (стандарт – ISO 26000): отчётность, прозрачность, этическое поведение, учёт интересов акционеров, соблюдение законов, уважение международных норм поведения, соблюдение прав человека. Международная организация по стандартизации выбрала Шведский институт стандартов и Бразильскую ассоциацию технических стандартов для руководства рабочей группой по социальной ответственности.

– Стандарт «SA 8000» направлен на обязательную отчётность компаний о своей деятельности в области социальной ответственности. Данный стандарт основан на конвенциях МОТ и ООН, и он направлен на оценку социальных аспектов управления предприятиями, включая последствия их деятельности для трудящихся и окружающей среды. Стандарт предусматривает девять критериев оценки, касающихся прав трудящихся, обеспечения безопасных условий труда и его справедливой оп-

---

<sup>20</sup> <http://responsible-investor.com>.

латы, и требует, чтобы менеджмент предприятий учитывал их. По этому стандарту проводится сертификация предприятий в разных странах.

В разработке концепции социально ответственного бизнеса участвуют два европейских профсоюзных объединения: Европейская профсоюзная федерация работников текстильной, швейной и кожевенной промышленности (ETUF: TCL) и Европейская конфедерация обувной промышленности (SEC). Они приняли решение пропагандировать концепцию социально ответственного бизнеса среди своих членов, а также продвигать её в рамках Европейского социального диалога. Соответствующие принципы были включены в кодекс поведения, подписанный в 2000 г. как часть Европейского социального диалога.

В рамках ОЭСР принят ряд документов: Основные принципы ОЭСР для многонациональных предприятий; Принципы корпоративного управления ОЭСР, Конвенция ОЭСР против взяточничества со стороны иностранных чиновников при международных деловых транзакциях; Основные принципы ОЭСР для защиты потребителей в контексте электронной торговли, Принципы ОЭСР относительно применения со стороны ТНК трансфертных цен и налогового управления.

Концепция социально ответственного бизнеса берёт за основу идеи и принципы, получившие выражение в следующих документах: Документ ООН об экономических, социальных и культурных правах; Конвенция ООН против коррупции; Декларация МОТ о фундаментальных принципах и правах трудящихся; Декларация об устойчивом развитии, принятая экологической конференцией в Рио; документы Международной организации стандартизации; Копенгагенская Декларация о социальном развитии; Конвенция ОЭСР против взяточничества государственных служащих в международных деловых операциях. Приведённый перечень говорит об интенсивности поиска новой более эффективной формы взаимодействия между предпринимателями и обществом.

Исходный тезис концепции состоит в том, что экономический, экологический и социальный прогресс должны сочетаться и не вступать в противоречие друг с другом, не следует

добиваться улучшения по какому-либо из этих направлений за счёт ухудшения ситуации в других областях. С точки зрения целеполагания, всё ясно и, казалось бы, достаточно бесспорно. Задача состоит в том, как реализовать эти цели практически, ведь реально движущей силой деятельности частных компаний отнюдь не являются филантропические цели вроде социальной ответственности, хотя, если взглянуть глубже, речь идёт о более важных вещах, чем филантропия. В настоящее время компании, разделяющие принципы КСО, получают высокие оценки со стороны некоторых международных организаций.

С 1999 г. Доу-Джонс ввёл индекс устойчивого развития, который подсчитывается для компаний, которые развиваются с учётом названных требований. Среди них фигурирует ряд компаний из стран Северной Европы: Den Danske bank, Folksam, Skandinaviska Enskilda banken, Sampo bank, Nordea bank, Danske Invest, Sparinvest, Storebrand, Kapitalforvaltning. Доу-Джонс собирает базу данных на 2 тыс. компаний, которые учитывают в своей деятельности социальные и экологические параметры.

Международная организация «Accountability» при поддержке программы ЮНЕП подсчитывает Индекс конкурентоспособности, который отражает движение по пути создания экономики, не зависимой от углеводородов. Это – один из путей снижения экологической нагрузки. В соответствии с подсчётами индексов, наибольших успехов в этом отношении добиваются страны Северной Европы, за которыми следуют страны-члены ЕС и ОЭСР<sup>21</sup>.

Внедрение в рыночную экономику социальных и экологических параметров носит двоякий характер. С одной стороны, необходимо усложнить критерии для компаний, действующих в рыночных условиях, чтобы они учитывали не только экономические, социальные и экологические последствия своей деятельности. С другой стороны, важно обеспечить справедливые условия конкуренции, так как из-за различия в разных странах обязательных социальных требований и экологических норм могут возникать необоснованные преимущества у отдельных пред-

---

<sup>21</sup> В частности, см. The Climate Competitiveness Index 2010: National Progress in the Low Carbon Economy, April 2010. P. 5. Plan «20-20-20».

приятий. В настоящее время задача далека от решения. Организации, которые занимаются продвижением идеи социальной ответственности бизнеса, доказывают, что такой бизнес может быть экономически выгодным, и они стремятся к тому, чтобы ограничить бизнес, который нарушает социальные права и загрязняет окружающую среду. В конечном итоге, бизнес, не признающий социальную ответственность, исходит из своих краткосрочных интересов, игнорируя долгосрочные издержки, которые ложатся на общество в целом.

В настоящее время концепция социально ответственного бизнеса и обновлённого корпоративного управления, учитывающего триединую задачу (экономика, экология и социальная сфера), находит наиболее благодатную почву для реализации в тех странах, которые развиваются по пути социального государства, в частности, в странах Северной Европы. Предпринимательская культура в том виде, как она сложилась в этом европейском регионе, отличается важными особенностями, которые отчасти сложились исторически, отчасти сформировались под влиянием социально ответственного государства, сформированного социал-демократическими партиями этих стран. У северо-европейского бизнеса сложилась репутация честного, справедливого и прозрачного бизнеса, сердцевину которого составляет корпоративная и социальная ответственность. Например, в Швеции борьба со взяточничеством началась ещё в 1923 г., когда был создан Шведский институт против взяточничества. Шведские крупные компании: Atlas Copco, Volvo, Kastellum, Skania, SKF, Telia Sonera, Holmen, Electrolux, H and M, Huskvarna и др. добровольно взяли на себя социальные и экологические обязательства, ежегодно отчитываясь о проделанной в этом направлении работе. По данным на конец первого десятилетия XXI в. 85% крупнейших компаний Швеции уже применяют принципы КСО при выработке своей стратегии (по сообщению шведского делового журнала «Vekans Affärer»), а для компаний с государственным участием это требование обязательно. Шведское правительство координирует деятельность шведских фирм с целью повысить социальную и экологическую ответственность, исходя из решений конференции по устойчивому разви-

тию в Йоганесбурге, документов ООН и ОЭСР. В Швеции удаётся достигать высокого уровня жизни при соблюдении социальных обязательств.

Шведские компании, разделяющие принципы КСО, подтверждают деятельность в этом направлении в своих ежегодных отчётах. Например, компания «Svenska Cellulosa» разработала кодекс своего поведения, который включает этические принципы. Шведская банковская группа «Nordea» не только сама соблюдает принципы КСО, но и содействует их применению в тех компаниях, деятельность которых она финансирует. Диверсифицированная компания «AtlasCopco», которая производит сталь, пластмассы, пиломатериалы и бумагу, выиграла в 2010 г. шведскую премию в области устойчивого развития и социальной ответственности, за свои достижения по обеспечению населения чистой водой не только внутри страны, но и в развивающихся странах. Шведский производитель грузовиков и автобусов, работающих на альтернативном топливе – «Skania» получил в 2007 г. национальную премию за достижения в области социальной ответственности. Шведская компания в области деревопереработки «Holmen», участник Глобального соглашения ООН, отчитывается о выполнении десяти его принципов. В частности, с 2005 по 2010 г. эта компания более чем вдвое снизила эмиссию углекислого газа, расширив использование экологически чистых источников энергии, а также в два раза повысила долю женщин среди управляющего персонала 2003–2010 гг. Шведская компания «SKF» включена в индекс Доу-Джонса как компания, которая развивается с учётом требований устойчивого развития. В 2010 г. в этой компании не было ни одного несчастного случая на производстве. Шведская автомобильная компания «Volvo» разработала Кодекс поведения из 13-ти принципов, определяющих взаимоотношения компании со своими служащими, партнёрами по бизнесу и акционерами, которые согласованы с 10-ю принципами Глобального соглашения ООН. Аналогичных принципов придерживаются компании «Huskvarna», «Elektrolux» и многие другие крупные шведские компании.

В североевропейских странах предприниматели видят в профсоюзах равноправных партнёров, обладающих историче-

ски завоеванными правами, достигнута высокая степень гендерного равенства. В Швеции женщины широко представлены в парламенте, кабинете министров, среди руководителей правительственных агентств. Женщины возглавляют правительства в Дании и Исландии. В 2009 г. шведское правительство разработало стратегию, направленную на достижение гендерного равенства на рынке труда и в бизнесе. Во всех странах региона уважают права личности, нет разгула коррупции, растёт внимание к защите окружающей среды, и в этом отношении уже достигнуты определённые успехи. Страны Северной Европы вышли на лидерские позиции в мире в отношении достижения новой энергетики, первыми ввели в этих целях «зелёные налоги», которые взимаются с транспортных средств и других потребителей энергии. Экологические (зелёные) налоги взимаются с использования энергии, эмиссии углекислого газа и серы. В настоящее время в Швеции активно переводят транспорт на экологически чистые источники. Шведское королевство в этом отношении лидирует в мире. В стране быстро развивается рынок инвестиций на основе принципов социальной ответственности.

Крупнейшие компании североευропейских стран отчитываются перед своими акционерами и широкой общественностью о деятельности в направлении корпоративной и социальной ответственности. В Дании такую отчетность с 2009 г. должны по закону представлять крупнейшие компании страны, количество таких компаний составляет 1100. Швеция стала первой страной в мире, которая обязала свои государственные компании с 2009 г. отчитываться по деятельности, направленной на устойчивое развитие.

Четыре шведских государственных пенсионных фонда создали Объединённый Совет по этике. Совет поддерживает диалог с иностранными компаниями, в которые эти фонды вкладывают деньги. Они убеждают партнёров концентрировать деятельность в направлении социальной и экологической ответственности. Соответствующий закон о государственных пенсионных фондах Швеции вступил в силу в 2000 г. Он предусматривает учёт экологических и этических критериев при инвестировании. Закон одобрили пять политических партий (партии пра-

вого центра и социал-демократическая партия).

В современных условиях на мировом рынке быстро растёт экономическая и финансовая мощь крупных компаний. Среди 100 крупнейших экономических структур мира количество ТНК уже превысило количество стран. Обладающие огромными возможностями ТНК имеют гораздо меньше обязанностей по сравнению с правительствами, поэтому общество вправе требовать от них проявления социальной и экологической ответственности.

*А.А. Канунников\**

## **ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ**

Прежде чем начать разговор об особенностях становления гражданского общества в России, хотелось бы обозначить временные рамки, в которых мы будем рассматривать этот процесс. В вопросе о времени зарождения и существования гражданского общества в нашей стране среди российских авторов нет не только единодушия, но и излагаются взаимоисключающие точки зрения.

В целом ряде работ авторы доказывают, что гражданское общество в России берёт свое начало с российских благотворительных организаций времён Первой мировой войны.

Другие считают, что оно зародилось во времена царствования Екатерины II под влиянием французских просветителей. У сторонников этой точки зрения есть весьма серьёзные основания. Вот только один пример. Как отмечают исследователи, Монтескье, пока Екатерина II не познакомилась с Вольтером, был её любимым писателем. И хотя сама русская царица нигде прямо не говорит о гражданском обществе в России, она была во власти его идей о разумном государственном устройстве и гражданском обществе и даже попыталась осуществить эти идеи на русской почве.

---

\* Канунников Анатолий Алексеевич, к.и.н., ведущий научный сотрудник Центра проблем социального развития Европы ИЕ РАН.

Начав в 1765 г. составление «Наказа» для Уложенной комиссии, императрица писала знаменитому философу-просветителю Ж.Л. д'Аламберу: «Вы увидите, как в нём для пользы моего государства я ограбила президента Монтескье, не называя его; но, надеюсь, что если он с того света увидит мою работу, то простит мне этот плагиат во имя блага двадцати миллионов людей, которое должно от этого произойти. Он слишком любил человечество, чтобы обидеться на меня. Его книга для меня молитвенник». Речь в письме шла о «Духе законов» Монтескье, которым зачитывалась в то время вся образованная Европа. Мы только заметим, что под влиянием ближайшего окружения, оказавшегося куда более консервативным, чем сама императрица, Екатерина в дальнейшем вынуждена была отказаться от реализации либерально-конституционных идей Монтескье в России.

В подтверждение своего подхода авторы этих статей указывают на заимствование Екатериной II многих идей из переписки с Вольтером, Ж.Л. д'Аламбером, Д. Дидро, М. Гриммом. В письме Гримму, Екатерина II называет Вольтера своим учителем и подчёркивает, что «именно он, вернее его труды, сформировали мой разум и мои убеждения». По мнению других авторов, в качестве точки отсчёта следует брать отмену крепостного права в России в 1861 г., а также реформы судебной системы и местного самоуправления, проведённые Александром II. Для кого-то воплощением гражданского общества в России было Новгородское вече.

Не ставя под сомнение ценность исследований и не вступая в дискуссию о времени зарождения гражданского общества в России, мы ограничимся замечанием, что будем рассматривать временной отрезок с последних десятилетий XX в. по настоящее время. Мы полагаем, что при всех недостатках и издержках, наиболее интенсивно гражданское общество в России развивается именно на рубеже XX и XXI в.

Представляется крайне важным проанализировать имевший место прогресс и сложности в этом развитии, выявив особенности становления гражданского общества в нашей стране в этот период. Формирование гражданского общества имеет свои специфические черты в каждой стране. В России, естественно,

условия формирования гражданского общества также имеют свои особенности.

Опыт каждой страны по созданию гражданского общества уникален и не может искусственно быть скопирован в иных исторических и социальных условиях. Так, например, профессор Хельмут К. Анхайер (Германия), автор и составитель недавно вышедшей «Международной энциклопедии гражданского общества», полагает, что в США с самого начала соблюдалась дистанция между обществом и государством, выстраивалось сильное локальное общество, которое служило своего рода противовесом концентрации политической силы в Вашингтоне. Во Франции же развивалась прямо противоположная модель. Там после революции 1789 г. вся власть сконцентрировалась в Париже. Эта особенность отношения с центром сохраняется в жизни гражданского общества Франции и по сей день. Германская же модель – это некий «серединный» путь. Здесь гражданское общество, по мнению профессора Анхайера, появилось довольно поздно, после усиления Пруссии, и активно развивалось в Федеративной Республике Германия после Второй мировой войны.

Нельзя начинать разговор об особенностях развития гражданского общества в России, не упомянув вынужденного признания высшего должностного лица российской власти в том, что «созданные за эти годы (прямо скажем, по указанию «сверху») демократические учреждения должны укорениться во всех социальных слоях. Для этого, во-первых, нужно постоянно доказывать дееспособность демократического устройства. И, во-вторых, доверять всё большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению»<sup>22</sup>.

В этих словах, по нашему мнению, содержится ключ к пониманию одной из главных особенностей становления и формирования гражданского общества в России – строительство демократических институтов и соответственно институтов гражданского общества в России ведётся **«сверху»**, если иметь в виду,

---

<sup>22</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г.; URL: [http://www.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349\\_type63372type63374type6338](http://www.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349_type63372type63374type6338).

что естественный процесс формирования гражданского общества должен идти «снизу». Общеизвестно, что в нашей стране гражданская, общественно-политическая активность до начала 1990-х гг. реализовывалась в рамках официально признанных организаций, количество которых было весьма ограниченным.

Однако в 1970–1980-е гг. в Советском Союзе начинают появляться диссидентские организации (чаще всего «правозащитные»), но их деятельность имела скорее полулегальный характер, да и сами они были крайне немногочисленны и не смогли добиться заметной поддержки среди общественности страны. Информация об их деятельности, направленной против внутренней и внешней политики Советского Союза, распространялась только зарубежными враждебными СССР радиостанциями и подпольными изданиями. Если исходить из того, что гражданское общество призвано осуществлять связь между человеком и государством и не позволять последнему ущемлять его интересы, то понятно, что общество такие организации не могло воспринимать как «свои», тем более как защищающие интересы самых широких социальных слоёв в открытом диалоге с властью.

Кстати, эти организации, широко известные своей деструктивной деятельностью в советский период, не смогли получить широкой поддержки в наши дни и продолжают оставаться крайне малочисленными. Тем более удивительно, что практически все «активисты» этих организаций непропорционально широко представлены в Общественной палате РФ и в Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, которые, как уже отмечалось, создавались «сверху». Абсурдность такого положения дел особенно заметна на фоне продолжающейся деструктивной деятельности этих организаций, только теперь уже в отношении России.

Вместо выработки конструктивных предложений по развитию институтов гражданского общества и решению острейших проблем общественного развития России все их усилия, как отмечают многие политологи, направлены на раскол и углубление противостояния в обществе. Достаточно вспомнить скандальную историю, когда Э. Панфилова, в то время глава Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов граждан-

ского общества и правам человека, под давлением этих организаций вынуждена была защищать журналиста Подрабиника, оскорбившего в своей статье всех ветеранов Великой Отечественной войны, а посути, бросившего тень на роль Советской армии во Второй мировой войне. Или упомянуть последнюю «инициативу» группы лиц из того же Совета, получившую в средствах массовой информации название «план Федотова по десталинизации» и вызвавшую возмущение среди самых широких кругов<sup>23</sup>.

Что касается роли многочисленных «неформальных» организаций конца 1980-х гг. в формировании гражданского общества, то в своём большинстве они носили протестный характер. В силу того, что их появление было связано с краткосрочным отражением общественных настроений по определённым достаточно узким проблемам, эти организации не могли привести к формированию комплексной системы массовых социальных отношений, которая бы легла в основу развития гражданского общества. Отношение к таким организациям в обществе колебалось от безразличного до полностью отрицательного.

Причина такого отношения со стороны граждан к вновь образованным организациям, очевидно, заключается в том, что к этому времени в общественном сознании не были сформированы ценности, способные пробудить общественную активность индивидов и свободных ассоциаций граждан. Граждане в своём большинстве не видели в таких организациях возможности отражения и защиты своих интересов в рамках действующей государственной системы.

Вступив на рубеже веков на путь глубоких социальных, экономических и политических преобразований, Россия поставила перед собой очень сложные задачи, и их решение невозможно без опоры на широкую социальную базу, без привлечения к их реализации всех слоёв общества, без широкого социального диалога в формате – «государство, бизнес, гражданское общество».

Понимание этой задачи высшими эшелонами власти нашло

---

<sup>23</sup> По результатам опроса, проведённого независимыми исследователями, 89,7% жителей страны категорически против предлагаемой Советом при Президенте РФ программы «Об увековечении памяти жертв тоталитарного режима и о национальном примирении». Подробнее см.: URL: <http://www.axio.eot.su>.

свое отражение в словах Президента РФ о том, что «ставя задачи нового этапа развития, мы должны обеспечить широкое участие граждан, политических партий и других общественных институтов в их решении»<sup>24</sup>.

Ещё 20-25 лет назад о гражданском обществе мало кто говорил. Всё больше обсуждали роль государства и бизнеса в жизни общества. Однако постепенно в ходе этих дискуссий всё отчетливее вырисовывались контуры «третьего сектора» и его участия в решении задач, стоящих перед обществом. Тема гражданского общества сегодня широко дискутируется во многих странах, обсуждается на международных встречах, включая форумы самого высокого уровня.

Однако обращает на себя внимание тот факт, что участники этих дискуссий часто исходят из различного понимания гражданского общества. Объясняется это, очевидно, тем, что в силу своей природы гражданское общество имеет два разных измерения – социальное и политическое. Заметим, что многие российские авторы чаще рассматривают гражданское общество в его политическом измерении. Более того, во многих статьях российских авторов наблюдается излишняя политизация самого гражданского общества, а также его роли и места в отношениях с государственными институтами. Такой подход, как нам представляется, отражает крайнюю политизацию самого гражданского общества в России и, как следствие, его глубокий раскол. В этом заключается ещё одна важная особенность формирования российского гражданского общества в наши дни.

Известно, что к институтам гражданского общества относятся органы местного самоуправления, средства массовой информации, политические партии и свободные ассоциации граждан, которые у нас чаще принято называть общественными организациями и объединениями. Мы посмотрим только на отношения общественных организаций и органов власти.

Наиболее интенсивно вопросами формирования гражданского общества в России власти начали заниматься с начала

---

<sup>24</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г.; URL: [http://www.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349\\_type63372type63374type6338](http://www.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349_type63372type63374type6338).

2000-х гг. К этому времени, по различным данным, было зарегистрировано порядка 500-600 тыс. общественных организаций различного уровня.

Власть осознала масштабы этого явления и предприняла целый ряд шагов чтобы выстроить отношения с институтами гражданского общества. Прежде всего, следует отметить проведение «Гражданского форума», создание Общественных палат в центре и в регионах, учреждение Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (до 2011 г. – Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека), создание Президентскими указами ряда общественных Фондов и организаций, выделение немалых бюджетных средств для развития гражданского общества и т.д.

«Гражданский форум» 2001 г. стал знаменательным событием в истории гражданского общества России. Тогда впервые в Кремле около 5 тыс. представителей гражданского общества из всех регионов страны встретились с Президентом В.В. Путиным, Председателем Государственной Думы Г.Н. Селезнёвым и другими представителями высших органов власти<sup>25</sup>.

Были и другие очень интересные начинания. Так, например, в 2004 г. состоялась первая встреча Министра иностранных дел России С. Лаврова с представителями ведущих российских неправительственных организаций, активно работающих в сфере народной дипломатии. Без преувеличения, это была историческая встреча – впервые за всю историю нашей страны министр обсуждал проблемы народной дипломатии с представителями гражданского общества.

Такая встреча стала возможной, в том числе и благодаря тому, что Совет неправительственных организаций при Председателе Государственной Думы РФ (Г.Н. Селезнёв) неоднократно обращал внимание Министерства на необходимость подобной встречи. Организации, входившие в Совет НПО, приняли в этой встрече самое активное участие и оказали значительную поддержку. Позже, реализуя намеченные планы, С. Лавров и

---

<sup>25</sup> Сюзанне Ланг, Гражданское общество и гражданская активность в России. URL: <http://www.inosmi.ru/inrussia/20040416/209070.html>.

руководители российских НПО обсуждали конкретные вопросы приграничного сотрудничества уже в Петрозаводске.

Однако особенностью формирования гражданского общества в нашей стране можно считать то, что для многих людей остаётся непонятной целенаправленность ряда таких шагов *«сверху»*, возникают сомнения и вопросы в самом гражданском обществе, а в ряде случаев предпринимаемые меры встречают полное неприятие, в том числе и некоторых парламентских партий.

Это относится и к деятельности Общественной палаты, и абсолютно недемократичным механизмам её формирования и деятельности, и к Совету при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, и к законодательной базе деятельности НПО, и к распределению выделяемых из госбюджета средств на поддержку развития гражданского общества и многому другому.

Хотелось бы обратить внимание ещё на одну особенность формирования гражданского общества в России. Так получилось, что гражданское общество у нас формируется не только *«сверху»*, но и *«извне»*. Сегодня интерес к российскому гражданскому обществу проявляют в Америке и ряде европейских стран, не только в форме научных исследований, но и прямой помощи, включая финансовую, определённому кругу организаций, в частности, через программы развития гражданского общества и привлечение российских неправительственных организаций к *«решению конкретных проблем в постсоветской России»*.

Достаточно широко известно, что, например, с 1988 г. Институт *«Открытое общество»* (OSI) Джорджа Сороса финансировал выплату зарплаты некоторым российским учёным, обеспечивал покупку отдельными университетами оборудования для подключения к Интернету, подбирал авторов и готовил выпуск учебников, финансировал независимые СМИ, а также материально поддерживал деятельность представителей творческих профессий. Европейское сообщество с 1991 г. оказывало техническую и финансовую помощь в рамках программ TACIS – ECHO и Европейской инициативы в области укрепления демократии и прав человека (EIDHR). Агентство США по международному развитию (USAID) с 1992 г. осуществляло программы развития

демократии в партнёрстве с неправительственными организациями. Британский благотворительный фонд (CAF) с 1993 г. поддерживал развитие гражданского общества, выделяя гранты, финансируя обучение и консалтинг.

Госсекретарь США Кондолиза Райс в 2005 г. в одном интервью достаточно откровенно высказалась об отношении к гражданскому обществу в России. «Мы будем пытаться поддерживать гражданское общество. Мы будем пытаться поддерживать права личности и религиозные свободы в России, и мы будем продолжать говорить с российским правительством о современном государстве – государстве, которое не столь централизованно и не забирает на себя всю власть»<sup>26</sup>.

Эта позиция остаётся неизменной. Во время своего рабочего визита в Москву в 2011 г. вице-президент США Джозеф Байден встретился с представителями неправительственных организаций России и обсудил с активистами гражданского общества актуальные внутрироссийские проблемы. Как отмечали участники встречи, темы разговоров были разными – от политики и экологии до религии и правозащитной деятельности.

Обращает на себя внимание состав приглашённых на эту встречу с Дж. Байденом: подавляющее большинство – представители правозащитных организаций. Любопытен и характер отношений наших правозащитников с представителями американской администрации. «К Байдену нас подвели вдвоём с Людмилой Алексеевой», – рассказал правозащитник Лев Пономарёв. «Мы сказали, что многие проблемы в области прав человека будут сняты, если в России будут прозрачные выборы. Также мы говорили о свободе для средств массовой информации. Я пытался объяснить Байдену, что это очень простой технический вопрос, который решается простым звонком сверху. В ответ вице-президент произнёс, что уже говорил об этом с президентом Медведевым»<sup>27</sup>.

Получается, что российские правозащитники воспринимают американскую администрацию как инстанцию, стоящую над российской властью и способную давать ей указания. Чего

---

<sup>26</sup>URL: <http://www.rian.ru/politics/20050610/40501660.html#comm>.

<sup>27</sup>URL: [http://www.ng.ru/politics/2011-03-11/3\\_baiden.html](http://www.ng.ru/politics/2011-03-11/3_baiden.html).

здесь больше – полной оторванности от реальной жизни или обладание каким-то «тайным знанием», недоступным для понимания гражданами нашей страны?

В России хорошо известно, что среди российских неправительственных организаций существует различное отношение к проблеме «Химкинского леса». Как показали события, проблема эта достаточно серьёзная и в ней завязаны в тугой узел интересы не только экологические, но и финансовые, экономические и даже политические. При этом, власти США не считали нужным воздерживаться от участия в этой «внутренней» конфликтной ситуации, возникшей в российском гражданском обществе. Так, Вице-президент США посчитал возможным наградить одну из участниц этого конфликта как «защитницу Химкинского леса», вручив Евгении Чириковой премию Госдепартамента США «За мужество». «Он обещал поднять вопрос об альтернативных вариантах строительства трассы Москва–Петербург при разговоре с Путиным»<sup>28</sup>, – заявила Е. Чирикова.

Конечно, институты гражданского общества в США и в ряде европейских стран имеют многолетнюю историю и накопили богатый опыт практической деятельности. Можно только приветствовать искреннее желание американских и европейских коллег поделиться этим опытом с российскими неправительственными организациями и в чём-то даже им помочь. Однако тенденциозная «избирательность» в определении круга своих партнёров, а главное непрозрачность совместной деятельности на территории России и скрытность финансирования этой деятельности вызывают, мягко говоря, серьёзное недоверие.

В этой связи понятна точка зрения тех, кто считает, что подобное активное участие «извне» не способствует развитию гражданского общества в России. Своё беспокойство относительно деятельности иностранных доноров в отношении местных неправительственных организаций неоднократно высказывали российские общественные организации и российское правительство.

Хотелось бы обратить внимание ещё на одну, прямо скажем, не свойственную природе гражданского общества особенность. Российское гражданское общество, точнее сказать, от-

---

<sup>28</sup> Ibid.

дельные неправительственные организации стали площадкой активной деятельности иностранных разведок.

Как сообщало радио «Свобода» в феврале 1996 г., сотрудники ФСБ арестовали Александра Никитина, капитана первого ранга в отставке, эксперта правозащитной норвежской организации «Белуна». Ему было предъявлено обвинение в совершении преступления по ст. 64 Уголовного кодекса – «Измена родине в форме шпионажа». В основу обвинения легла глава, написанная Александром Никитиным, под названием «Катастрофы и аварии на атомных подводных лодках в докладе объединения «Белуна»<sup>29</sup>. К сожалению, это – не единственный факт.

Десять лет спустя небывалый скандал разгорелся в отношениях между Россией и Великобританией. Федеральная служба безопасности РФ выявила четырёх британских разведчиков, которые работали под прикрытием посольства Великобритании в Москве и финансировали ряд неправительственных организаций в РФ. Так, в частности, второй секретарь посольства Марк Доу курировал работу некоторых неправительственных организаций и занимался их финансированием от имени «Фонда глобальных возможностей»<sup>30</sup>.

Оправдываться в своей непричастности к этой шпионской истории пришлось широко известным в России «правозащитным» организациям. Понятен профессиональный интерес иностранных разведок к секретам российского ядерного флота и сбору другой информации разведывательного характера. Однако руководители тех государств, которые искренне желают развития и успешного формирования гражданского общества в России, не могут не понимать, какой огромный ущерб наносит деятельность их разведорганов неокрепшим общественным структурам в России, если они действуют под видом «развития гражданского общества в России» и вовлекают в свою деятельность неправительственные организации.

Такая деятельность подрывает доверие к институтам гражданского общества среди российских граждан, вызывает недоверие к их позиции по острым вопросам социального развития.

---

<sup>29</sup> URL: <http://archive.svoboda.org/programs/HR/1999/HR.120199.asp>.

<sup>30</sup> URL: <http://www.newsru.com/russia/23jan2006/britains.html>.

В любом случае, вряд ли пойдет на пользу развитию гражданского общества в России, то обстоятельство, что международными связями с российскими неправительственными организациями будут заниматься профессиональные разведчики.

Анализируя состояние гражданского общества в России в настоящее время и сравнивая деятельность российских неправительственных организаций с зарубежными, многие авторы отмечают, что уровень влияния и авторитет неправительственных организаций в России в настоящее время остаются крайне низкими. Эта характеристика также может быть отнесена к особенностям российского гражданского общества.

Властные структуры, особенно в регионах, в своём большинстве не идут на широкое сотрудничество с такими организациями, видя в них оппозиционное начало, мешающее спокойной работе бюрократической машины. При этом оппозиционность часто понимается как конфронтационность, хотя на самом деле многие неправительственные организации в современных условиях могут успешно работать только при тесном сотрудничестве с властными структурами.

Есть ещё одно обстоятельство, которое, к сожалению, приходится констатировать: в формирование гражданского общества вовлечена меньшая часть граждан страны. Исследователи называют такое явление «проблемой социальной активности граждан». Отмечая социальную апатию, некоторые авторы приводят в подтверждение справедливости своей позиции данные о том, что 85% россиян не видят возможности влиять на принятие государственных решений<sup>31</sup>.

Объясняя такое положение дел, некоторые исследователи указывают на то, что культурные и социальные архетипы русского менталитета менее благоприятны для восприятия либеральных идей, чем, скажем, в некоторых странах Центральной и Восточной Европы.

Часто исследователи утверждают, что русскому архетипу присущ государственно-патерналистский подход, при котором люди не испытывают к власти ни любовь, ни доверие, но счи-

---

<sup>31</sup> См., например, С. Новопрудский, Россия без россиян. URL: <http://www.gazeta.ru/column/novoprudsky/3340286.shtml>.

тают, что именно от неё зависит всё как хорошее, так и плохое в жизни индивида. Кроме того, широко распространено мнение, что для жителей России характерна психология *уравниательства*, не имеющая ничего общего с ценностным понятием *равенства* в западной демократической культуре.

Действительно, особенности русского менталитета существуют – они формировались на протяжении тысячелетнего развития русского общества и вполне объяснимы<sup>32</sup>. Тем не менее, было бы грубой ошибкой считать, что умонастроения россиян последовательно антилиберальны и антидемократичны. Россия имеет свой исторический опыт демократии: вспомним хотя бы Новгородское Вече. В конце XX в. Россия – это индустриальное, урбанизированное общество, и к тому же одно из самых образованных в современном мире, интеллектуально открытое к восприятию передового, прогрессивного опыта мировой цивилизации. Хотя, и это естественно, оно неоднородно в культурном отношении: общенациональные традиции обладают неодинаковым влиянием и устойчивостью, по-разному интерпретируются в рамках различных субкультур и т.д.

Развитие гражданского общества в России во многом связано с изменениями в массовом сознании, а изменение массового сознания – это исторически длительный процесс, успех которого зависит от многих факторов, и было бы наивно рассчитывать на быстрые результаты.

Именно поэтому многие исследователи относят низкую социальную активность к «болезням роста». Так, профессор А.А. Галкин утверждает, что в последние десятилетия в России идёт активный процесс, когда «люди учатся осознавать свои интересы, защищать их в ходе коллективных действий... И власти приходится всё в большей степени считаться с тем, что общество, которым она правит, не серая безликая масса, способная лишь выполнять предписания, спускаемые сверху, а сложный, структурированный организм, обладающий своей волей и инструментарием, способным воплотиться в жизнь»<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Капто А.С. «Международный аспект нравственных проблем современной России». М., «Мир и политика» №9(24). Сентябрь 2008 г. С. 7.

<sup>33</sup> Коллективная монография Института Европы РАН «Россия в многообра-

Опровергая тезис «покорности и пассивности» жителей России, и, очевидно, имея в виду традиции «русского бунта, бессмысленного и беспощадного», он делает любопытное замечание: «Главное добиться того, чтобы нынешняя внешняя пассивность большинства населения России не переросла в активизм, реализуемый в крайних формах, за пределами конституционного поля»<sup>34</sup>.

В своём развитии российское гражданское общество сталкивается со множеством трудностей, которые связаны как с объективными, так и субъективными факторами. Так, в последние годы исследователи отмечают тенденцию сокращения количества неправительственных организаций и их активности. Это явление оценивается по-разному. Так, «Независимая газета» писала, что в 2007 г. «...все НКО обязали в строго отведённые сроки сдавать ежеквартальные финансовые отчёты в Росрегистрацию. Подготовить документы по всем правилам бюрократического искусства могли себе позволить только крупные структуры, располагающие грамотными специалистами. А вот региональные организации с головой увязли в бюрократической тряпине. По подсчётам правозащитников, не смогли вовремя сдать отчёты около 80% всех существующих в России НКО. Часть из них были ликвидированы через суд»<sup>35</sup>.

В докладе Московской Хельсинкской группы указывается, что к концу 2007 г. было закрыто 2,3 тыс. общественных организаций. Представители Московской Хельсинкской группы считают, что «бедствия российских НКО связаны с желанием государства полностью выдавить из России те организации, которые хотя бы частично финансируются из-за рубежа»<sup>36</sup>.

Объясняя всё «западофобией» российских властей, некоторые международные организации и их российские филиалы выступили против закрытия в России региональных отделений Британского совета, несмотря на то, что, по мнению МИД РФ,

---

зии цивилизаций», М., «Весь мир», 2011. С. 716.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> «Исход НКО. Число некоммерческих организаций в России резко сократилось», «Независимая газета», 28 декабря 2007 г.; URL: [http://www.ng.ru/politics/2007-12-28/3\\_nko.html](http://www.ng.ru/politics/2007-12-28/3_nko.html).

<sup>36</sup> Ibid.

фактически отсутствовали правовые основания для их работы в стране. Усмотрели некоторые правозащитники и тревожные симптомы угрозы закрытия Музея имени Сахарова, львиная доля финансирования которого осуществляют западные спонсоры.

Однако нам представляется, что главная угроза для свободной деятельности российских неправительственных организаций исходит совсем не от «западофобии» российских властей (кстати сказать, весьма странное обвинение для нынешней власти) и уж совсем не от вполне законного желания сделать прозрачными источники и объёмы финансирования неправительственных организаций, вне зависимости от того, получают ли они средства из-за рубежа или из России, а также сделать открытой информацию об их практической деятельности.

Сокращение количества неправительственных организаций действительно происходит, но этот процесс, а также низкий уровень развития, ограниченная самостоятельность и дееспособность свободных ассоциаций граждан, по нашему мнению, в России обусловлены наличием целого ряда действительно глубоких проблем.

Одна из серьёзных проблем развития гражданского общества заключается, как нам представляется, в слабой законодательной базе, регламентирующей деятельность общественных, неправительственных организаций. Значительная ответственность за неадекватное законодательство лежит на профильном комитете Государственной Думы РФ, который призван был изначально заниматься разработкой законов, которые должны были способствовать развитию деятельности общественных организаций. Ответственность за ситуацию в законодательной сфере наряду с ГД должны, по нашему мнению, разделить и те зарубежные «советники» и «эксперты», которые на начальном этапе разработки проектов законов, регламентирующих деятельность НПО, очень постарались, чтобы российские неправительственные организации были приравнены к коммерческим структурам по налогообложению, по фискальной отчётности, по правам аренды помещений, использованию средств связи и т.д. В этой связи нашим законодателям предстоит проделать ещё очень большую работу по совершенствованию правового поля деятельности неправительственных организаций, прежде чем

они смогут занять достойное место в жизни общества.

Другая проблема заключается в том, что до сих пор на законодательном уровне не решён вопрос о механизме и источниках финансовой поддержки деятельности свободных ассоциаций граждан. В данном случае речь идёт о создании такой системы законодательных актов, которая позволила бы бизнесу через систему налоговых льгот определённую часть средств из своей прибыли переводить на поддержку деятельности НПО, а государственным структурам, привлекая неправительственные организации к реализации социально значимых проектов, передавать им часть своих полномочий вместе с финансовым обеспечением их участия в решении конкретных задач.

Ныне действующая законодательная база привела к тому, что на фоне полного безденежья подавляющего большинства российских НПО, на просторах России пышным цветом расцвели многочисленные зарубежные фонды, зарубежные международные ассоциации и неправительственные организации и их российские отделения, получавшие и получающие многомиллионное финансирование из-за рубежа, и которые фактически своими проектами подавляли всякую инициативу общественных российских структур, не подкреплённую никакими финансовыми ресурсами.

Ещё одна проблема – поддержка гражданского общества со стороны государства, а точнее – её отсутствие. Такая поддержка институтов гражданского общества в России необходима в силу специфики исторического развития нашей страны. Государство не должно бояться поддерживать общественные организации, даже оппозиционные. Оппозиционность – ещё не значит конфронтационность. Надо научиться выстраивать широкий социальный диалог, учиться слушать и учитывать мнение участников диалога. К сожалению, бюрократические структуры власти не всегда способны понять и, тем более, реализовать на практике.

Из нашего опыта можно привести один конкретный пример такого непонимания важности общения структур государственной власти с представителями гражданского общества. Речь идёт о диалоге в формате «парламентарии – представители

НПО». При Государственной Думе РФ в течение более восьми лет существовал и в меру своих возможностей активно работал «Совет неправительственных организаций». Не получая никакой материальной и финансовой поддержки, исключительно на общественных началах, преодолевая сопротивление бюрократической машины Государственной Думы РФ, Совет пытался наладить честный диалог между парламентариями и гражданским обществом, работая и при Комитете по международным делам, и при Межпарламентской группе, и при Председателе Государственной Думы РФ (третьего созыва).

Однако с избранием руководства ГД четвёртого созыва, новый Председатель ГД, мягко говоря, не захотел видеть ни «при себе», ни где-либо ещё такое «неудобное» общественное образование как «Совет неправительственных организаций», вынудив его прекратить свою деятельность. Фактически было прервано налаживание и развитие диалога между законодательной ветвью власти и гражданским обществом в сложившемся в течение нескольких лет формате. Это решение, вне всякого сомнения, обеднило политический и гражданский диалог в обществе, воспрепятствовало вовлечению широкой общественности в законотворческую деятельность, не допустило обсуждения многих проблем, глубоко волнующих общество, не говоря уже о срыве целого ряда полезных для страны инициатив в сфере народной дипломатии.

Небезынтересно обратить внимание на оценки состояния российского гражданского общества, которые дают зарубежные исследователи. По мнению американского политолога Грэма Робертсона, профессора Университета Северной Каролины<sup>37</sup>, гражданское общество в России сейчас гораздо сильнее, чем двадцать лет назад. Он пишет: «Несмотря на контроль со стороны правящего режима, при Путине гражданское общество сплотилось и укрепилось организационно»<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Автор книги «Политика протеста в государствах с гибридными режимами: управление инакомыслием в посткоммунистической России», 2010. «The Politics of Protest in Hybrid Regimes: Managing Dissent in Post-Communist Russia», Book DOI: 10.1017/CBO9780511921209.

<sup>38</sup> URL: <http://russian.eurasianet.org/node/58576>.

Г. Робертсон отмечает успехи России в «укреплении взаимодействия между гражданским обществом и властями» за счёт создания „квазиобщественных движений“, которые заменили собой нарождающиеся независимые движения и организации гражданского общества. Между тем эти созданные «сверху» структуры, по мнению американского политолога, вполне способны зажечь собственной жизнью.

Другой исследователь Ричард Вайц, сотрудник Хадсоновского института в Вашингтоне, видит большой потенциал в уже существующих структурах гражданского общества России. Он даже полагает, что в случае раскола среди правящей элиты России, лидеры новых центров силы будут стараться мобилизовать себе сторонников именно из этого сегмента общества. Основываясь на этом выводе, он делал прогноз: «Возможно, ... по мере приближения президентских выборов 2012 года будет возрождаться интерес к использованию массовых протестов для смены режимов особенно после того, как свой потенциал в этом отношении продемонстрировали революции на Ближнем Востоке, а прежде – волна “цветных революций” в бывших советских республиках»<sup>39</sup>.

В формате диалога «государство – бизнес – институты гражданского общества» большое значение имеет то, как будут складываться отношения институтов гражданского общества с бизнес-сообществом, насколько готово само бизнес-сообщество участвовать вместе с властными структурами и гражданским обществом в решении социальных проблем, насколько успешно будет развиваться социальный диалог.

Успешное развитие и функционирование гражданского общества во многом будет зависеть от того, насколько эффективно сложится взаимодействие составляющих самого гражданского общества. В этом смысле особое значение имеет налаживание эффективного взаимодействия между государством и неправительственным сектором, коммерческим сектором (частным бизнесом) и неправительственными организациями.

Представляется, что по мере развития и укрепления инсти-

---

<sup>39</sup> URL: <http://russian.eurasianet.org/node/58576>.

тутов гражданского общества в России на передний план всё отчетливее будут выдвигаться совершенно новые задачи, связанные с определением роли и возможностей неправительственных организаций, с внедрением социальных инноваций, включающих проблемы социальной безопасности, социальной экологии, развития социального партнерства, нейтрализации негативных последствий глобализации и многие другие очень важные задачи, решение которых необходимо для успешного развития общества.

## **ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЁРСТВА**

*А.А. Галкин\**

### **ИСХОДНЫЕ УСЛОВИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЁРСТВА**

Социальное партнёрство – продуктивная идея. Она в ряде случаев оправдала себя на практике. Социальные партнёры – это реальность. Их отношения – важнейший элемент, определяющий функционирование и развитие общественного организма. Однако отношения бывают разными. В их основе, как признано, лежат интересы, а они могут совпадать и не совпадать, причём второе бывает чаще, чем первое.

Если возникает конфликт интересов, то неизбежно встаёт проблема методов его разрешения. И, естественно, лучше, если его удаётся добиться согласием на базе взаимоприемлемого компромисса, а не силовыми приемами. Всё это представляется очевидным, но на практике данная очевидность предполагает некоторые обязательные условия.

Для достижения эффективного, взаимовыгодного согласия партнёры должны быть сопоставимыми и по удельному весу в обществе, и по влиянию. Ведь не выпускают на арену для боксёрского поединка спортсмена «веса мухи» против спортсмена-тяжеловеса.

---

\* Галкин Александр Абрамович, д.и.н., Институт социологии РАН.

В рамках социального партнёрства в роли тяжеловеса чаще всего выступает работодатель. На его стороне, как правило, финансовая мощь, доминирующие позиции в обществе и поддержка государственного аппарата. У представителей наёмного труда, чтобы уравновесить силы, есть только два средства – высокая организованность и политические права, позволяющие воздействовать на государственные институты на электоральном поле.

Практика показала, что при должном использовании эти средства могут стать эффективным инструментом, позволяющим отстаивать свои интересы путём переговоров и соглашений. Так произошло, например, в наиболее развитых странах Запада, а иногда и за его пределами. Тем не менее, и там, как мы знаем, ситуация в этом смысле не всегда достаточно устойчива. Стоит наёмному труду чуть-чуть расслабиться, как его социального партнёр тут же попытается откусить от общественного порога больше, чем ему положено. Достаточно, в качестве примера, взглянуть на то, как складывается сейчас социальная, а, следовательно, и политическая ситуация в странах Евросоюза. Ситуация с непомерной задолженностью там крайне серьёзна. На протяжении нескольких десятилетий эти страны жили не по средствам. Сейчас пришло время экономить.

Экономить можно по-разному: либо за счёт так называемых «жирных котов», накопивших непомерные финансовые и материальные ресурсы, либо за счёт основной массы населения, доминирующую часть которого составляют работники наёмного труда, живущие от зарплаты до зарплаты, и иные социально малообеспеченные группы граждан. Там, где позиции наёмного труда по-прежнему устойчивы, где идут и завершаются переговоры о том, как сделать политику жёсткой экономии более-менее справедливой, удаётся сохранить социальную и политическую ситуацию относительно стабильной. Там, где наёмному труду пытаются «выкрутить руки», дело, судя по всему, идёт ко всеобщему бунту.

Обратимся теперь к положению с социальным партнёрством в России. На словах у нас вроде бы складывается нечто похожее. Наши специалисты усердно изучают опыт такого партнёрства на Западе и объясняют власть имущим, насколько пра-

вильным было бы использовать его в российских условиях. На практике же ничего серьёзного не получается. И дело, думается, тут не в российском менталитете и не в моральных качествах работодателей и политических руководителей, хотя и по этому поводу можно высказать немало горьких суждений. Социальное партнёрство – феномен не столько моральный, сколько экономический. Если партнёр слаб, не в состоянии защитить свои интересы, с ним, вроде бы, можно не считаться.

Наш наёмный труд, действительно, слаб. Уровень его организованности пребывает ныне, как сейчас говорят, «ниже плинтуса». То, что слывет у нас за массовые профсоюзы, превратилось, по сути, в совокупность социальных отделов при администрации предприятий, которая командует ими, как хочет. Модифицированный в своё время Трудовой кодекс сводит права наёмных работников к минимуму. Они, практически, лишены, при помощи множества оговорок, даже права на забастовку. Представительство их интересов на политическом уровне, в законодательных органах незначительно.

Вполне естественно, хотя и крайне несправедливо, что наёмный труд в качестве социального партнёра вообще всерьёз не принимают. Те, кто бывали непосредственно на производственных предприятиях, особенно подальше от мегаполисов и крупных городов, хорошо знают, как складывается там ситуация на деле. Незащищённость наёмных работников, произвол администрации, ненормируемый труд, жестокая система штрафов, задержка заработной платы и ещё десятки подобных «удовольствий». Мало того, что это бесчеловечно. Это крайне опасно. Если нет социального партнёрства, то нет и социального согласия. Социальное напряжение накапливается, приобретая политическо-взрывной характер, а чем это чревато в России, объяснять не надо. Если мы хотим добиться реального социального партнёрства, то, прежде всего, необходимо содействовать восстановлению позиций наёмного труда как действительного социального партнёра, иначе беды не оберёмся.

## **СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЁРСТВО ВО ФРАНЦИИ: СПЕЦИФИКА, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И УРОКИ ДЛЯ РОССИИ**

Если задать вопрос о социальном партнёрстве и социальном диалоге французским коллегам, то на вопрос: «Что ценного и полезного можно было бы позаимствовать из французского опыта в этой области?», мы с большой долей вероятности услышали бы несколько парадоксальный ответ: «Ничего! Французское социальное партнёрство далеко не образец для подражания». В таком ответе, конечно, содержалась бы значительная доля лукавства, тем не менее, нельзя не признать, что такая оценка небезосновательна.

Всё дело в том, что история взаимодействия «труда и капитала» во Франции, как, пожалуй, мало ещё в какой стране, представляет собой череду острых социально-классовых конфликтов, напряжённости, нередко перераставших в революции. Хотя причины последних, разумеется, выходили за узкие рамки социально-трудовых отношений. Такая специфика определяется особенностями развития французского капитализма, национальной психологии (вспыльчивость, соседствующая с вечным недовольством и сомнением), политической культурой, наконец, повышенной ролью государства в жизни общества. Обычно во Франции в таких случаях упоминают, что все эти традиции восходят ещё ко временам Кольбера – знаменитого министра Людовика XIV, прославившегося активным строительством государственных мануфактур.

Уместно напомнить, что рабочее движение во Франции долгое время было слабо организовано. Профсоюзы получили законодательный статус поздно – в 1886 г. В годы своего расцвета (межвоенный период, «славное послевоенное тридцатилетие») их доля едва превышала 25% от численности наёмных работников. К этой характеристике нужно добавить ещё идеологическую

---

\* Фёдоров Сергей Матвеевич, к.полит.н., ведущий научный сотрудник Центра проблем социального развития Европы ИЕ РАН.

и организационную раздробленность профсоюзов, сохраняющуюся до сих пор. Кроме пяти «репрезентативных профсоюзов» (CGT, CFDT, CFDT, CGC, FO) в настоящее время имеется ещё примерно столько же влиятельных профцентров. Правда, доля синдикализации наёмных работников в среднем по стране в настоящее время составляет 6-8%, в общественном секторе – более 20%. (Для сравнения аналогичный показатель в Скандинавских странах и Германии – 60-80%). Однако слабая численность профсоюзов раньше – да и теперь в целом тоже – компенсировалась боевитостью и нацеленностью на конфронтацию (были свойственны в особенности ВКТ – в прошлом самому мощному профцентру, связанному с ФКП). Довольно меткое, на наш взгляд, определение идеологии французских профсоюзов дал в своё время Мишель Рокар (премьер-министр страны в конце 1980-х гг. и первый секретарь ФСП в начале 1990-х), заметив, что она представляет собой «смесь прудонизма с якобинством».

Что касается характеристики «визави» профсоюзов по социальному партнёрству – организаций французских предпринимателей, то у них также имеется своя историческая специфика. В целом не склонные к поиску социальных компромиссов, не желая рисковать (что свойственно французам и по настоящее время) и руководствуясь принципом «произвести поменьше и продать подороже», французские предприниматели организовали свои первые союзы также поздно – в 1919 г. Характерно, что до сих пор предпринимателя (работодателя) во Франции называют «патроном», а союзы работодателей «патронатом», видимо, подсознательно подчёркивая важность политики «патернализма», которая долго лежала в основе индустриальных отношений во Франции. В настоящее время репрезентативными союзами работодателей во Франции являются три организации: МЕДЕФ, Всеобщая конфедерация малых и средних предприятий (CGPME) и Профессиональный союз ремесленников (UPA).

Отмеченная выше конфронтация и слабость социального диалога предопределили своеобразную конфигурацию трёхстороннего социального партнёрства во Франции, в котором доминирующую роль играет государство. Неудивительно, что до 70% социального законодательства страны имеет не договорную, а

законодательную основу. Государство выступает зачастую в качестве примирителя двух враждебных сторон, неспособных договориться. Ситуация выглядит довольно парадоксально: в стране есть все необходимые институты социального партнёрства, включая органы рабочего представительства и третейские (трудовые суды), с 1980-х гг. систему обязательного заключения ежегодных коллективных трудовых договоров на низовом уровне, практику участия работников в прибылях предприятий (основа деголлевской концепции содружества «труда и капитала»), но все участники социального партнёрства постоянно жалуются на его дефицит и придумывают меры для его оживления.

В этом плане правление президента Саркози не стало исключением. Провести масштабные реформы, напрямую затрагивающие интересы наёмных работников и бизнеса, было невозможно, не привлекая к их обсуждению социальных партнёров, а также представителей гражданского общества. К тому же, с мая 2004 г. исполнительная власть взяла на себя своего рода «торжественное обязательство» не предлагать законодательные инициативы в социальной области без предварительного их обсуждения с социальными партнёрами.

С подачи советника президента по социальным вопросам Раймона Суби в практику вошли регулярные «социальные саммиты» – трёхсторонние встречи профсоюзов, бизнеса и представителей государства во главе с президентом с периодичностью 3-4 встречи в год (за исключением 2009 г., когда глава государства провёл около десяти встреч с социальными партнёрами по вопросам антикризисной политики). Характеризуя состояние социального партнёрства в стране, президент Саркози в ходе новогодних поздравлений в январе 2010 г. отмечал, что «за последний период нашей социальной истории не было ещё столь интенсивного и продуктивного социального диалога». Такая оценка была основана, в частности, на том, что большинство крупных социальных законов в ходе правления шестого президента Пятой республики принималось после заключения соответствующих соглашений между социальными партнёрами. Таков принципиальный момент. Например, закон от 25 июня 2008 г. «О модернизации рынка труда» был принят по следам

договорённости, достигнутой между бизнесом и профсоюзами 11 января 2008 г. «Эпохальный» закон от 20 августа 2008 г. «О модернизации социальной демократии и реформе рабочего времени» опирался на соглашение между социальными партнёрами от 9 апреля 2008 г. По аналогичной схеме прошло также утверждение закона «О профессиональной ориентации и переобучении». Он был принят 24 ноября 2009 г.

Упомянутые выше законы имеют важное значение для Франции. В особенности закон, касающийся модернизации социальной демократии. Ведь он ни много, ни мало изменил принципы и критерии репрезентативности профсоюзов, принятые ещё в 1966 г., а также порядок заключения коллективных трудовых соглашений. Если раньше в качестве репрезентативных фигурировали пять профсоюзов, то отныне репрезентативность признаётся за любыми профобъединениями, получившими не менее 10% голосов на выборах в комитеты предприятий или профделегатов на низовом уровне, и 8% – на отраслевом и национальном уровнях. В свою очередь коллективные договоры вступают в силу, если они заключены одним или несколькими профсоюзами, получившими не менее 30% голосов на профсоюзных выборах и в случае отсутствия возражений со стороны других профсоюзов.

Интересно, что закон вызвал неоднозначную реакцию профсоюзов – его одобрили только два самых крупных влиятельных профцентра, а другие не без основания увидели в нём угрозу своей маргинализации. Учитывая их обеспокоенность, законодатели пошли на компромисс: новые критерии представительности профсоюзов вступят в силу с отсрочкой, только с 2013 г.

В целом можно сделать вывод, что во время президентства Саркози социальное партнёрство во Франции, несмотря на сложную обстановку, вызванную мировым финансовым кризисом, сохранило положительную динамику. И работодатели, и профсоюзы, судя по всему, проявили ответственность и взаимопонимание. Об этом говорит и значительное количество межпрофессиональных коллективных договоров: в 2009 г. оно достигло 24. Правда, успех в социальном диалоге, достигнутый за три года правления неоголлистов, был основательно подпорчен серъ-

ённым конфликтом властей с профсоюзами в ходе пенсионной реформы осенью 2010 г. Многочисленные консультации, уступки со стороны правительства не вызвали ответного отклика со стороны профцентров. Политического взрыва удалось избежать, но надежды на установление «безоблачных» отношений между социальными партнёрами во Франции по примеру Скандинавии пока вновь себя не оправдали.

\* \* \*

Если возвратиться к первоначальному вопросу о том, что ценного во французском опыте социального партнёрства можно было бы перенять, то, на наш взгляд, можно обратить внимание на следующие моменты. Во-первых, государству следует всеми силами и способами развивать социальный диалог в России и, если так можно сказать, «выращивать» влиятельных и дееспособных социальных партнёров. Не следует бояться сильных профсоюзов. Наоборот, нужно опасаться их слабости. Диалог выстраивается тогда, когда есть организационные структуры, отражающие интересы и мнения тех или иных социально-профессиональных групп населения. То же относится и к бизнесу. Конфликты труда и капитала были и будут, вероятно, всегда, как всегда между ними существовала взаимная заинтересованность. Главное заключается в том, чтобы вовремя замечать нарастающие конфликты, уметь их направлять в русло переговоров и предлагать пути их разрешения.

Во-вторых, важно наладить напрямую социальный диалог бизнеса и профсоюзов. При участии государства, конечно, но в качестве одной из сторон. Самостоятельность социальных партнёров свидетельствует об их зрелости и одновременно ответственности, способности принимать решения. В идеале государство должно не подменять и подминать под себя социальных партнёров, а выступать в качестве арбитра, равного, хотя и главного партнёра. В этом плане представляется интересным французский опыт, когда без предварительных консультаций с социальными партнёрами не принимаются законодательные решения в социальной сфере. Консультации, конечно, не гарантируют от социальных конфликтов (яркий пример – упоминавшаяся ранее пенсионная реформа во Франции), но, несомненно, позволяет лучше

учитывать мнения и интересы как трудящихся, так и бизнеса.

В-третьих, заслуживает внимания и детального анализа французский опыт организации и управления системой социального страхования на паритетных началах – представителями профсоюзов, работодателей и государства (что, кстати, является одной из форм социального партнёрства). На наш взгляд, эта система должна быть отделена от бюджета страны, хотя бы в силу того, что фонды социального обеспечения и страхования – не только государственные (как зачастую у нас считают), а общественные, формирующиеся за счёт взносов наёмных работников и их работодателей. Понятно, без субвенций (порой весьма существенных) со стороны государства не обойтись, но всё-таки путать общественные деньги с государственными нельзя. Без прозрачности финансирования системы социального обеспечения невозможно создать эффективно работающее социальное государство, также как и трудно определить уровень солидарности в обществе.

В-четвёртых, не стоит уповать на то, что «невидимая рука» рынка, в том числе и рынка труда, сама как-нибудь приведёт представителей бизнеса и трудящихся за стол переговоров. В эти «либеральные сказки» уже давно никто не верит. Западу на отладку механизмов социального партнёрства потребовалось чуть ли не столетие. У нас временной ресурс явно ограничен, поэтому требуется чёткая программа формирования социального партнёрства, определение тематики переговоров и сроков их проведения. Без поступательного и упорного продвижения к поставленным целям дело развития социального партнёрства в России вряд ли будет успешным.

*А.А. Канунников\**

## **РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ПАРТНЁРСТВА**

Когда говорят о социальном партнёрстве, то чаще всего имеют в виду договорённости в сфере трудовых отношений.

---

\* Канунников Анатолий Алексеевич, к.и.н., ведущий научный сотрудник Центра проблем социального развития Европы ИЕ РАН.

Огромный опыт по выстраиванию отношений между работодателями и работниками накопила Международная организация труда (МОТ), специализированное учреждение ООН.

Успехи МОТ вполне понятны, если вспомнить, что эта организация была основана по инициативе и при активном участии западной социал-демократии в 1919 г. на основании Версальского мирного договора. Тогда же она стала структурным подразделением Лиги Наций. Устав МОТ разработала Комиссия по труду мирной конференции, и он стал XIII частью Версальского договора.

Необходимость создания МОТ определялась несколькими причинами. Во-первых, поводом послужили революции в России и ряде других Европейских стран. В целях разрешения возникающих в обществе противоречий взрывным, насильственным, революционным путём организаторы МОТ решили создать международную организацию, призванную содействовать социальному прогрессу, установлению и поддержанию социального мира между различными слоями общества, способствовать разрешению возникающих социальных проблем эволюционным мирным путём. Это была попытка решить политические задачи. Вторая причина носила чисто социальный характер. В начале XX в. условия труда и жизни рабочих были невыносимо тяжёлыми. Они подвергались жестокой эксплуатации, их социальная защита практически отсутствовала. Социальное развитие значительно отставало от экономического, что тормозило развитие общества. И, наконец, третья причина – экономическая.

Стремление отдельных стран к улучшению положения трудящихся вызывало увеличение затрат, рост себестоимости продукции, что затрудняло конкурентную борьбу и требовало решения социальных проблем в большинстве стран. В Преамбуле отмечается, что отказ «какой-либо страны предоставить трудящимся человеческие условия труда является препятствием для других народов, желающих улучшить положение трудящихся в своих странах».

В наши дни МОТ известна тем, что работает на основе принципа трипартизма. Это означает, что каждая из 183 государств-членов организации представлена тремя сторонами –

представителями правительства, представителем профсоюзов и представителем работодателей. Сотрудничество между МОТ и Российской Федерацией на всех уровнях также строится с учётом данного принципа.

Собственно, МОТ и создавалась как нормотворческая организация для разработки международных стандартов, гарантирующих определенные права трудящимся. К достижениям организации можно отнести принятие Конвенций, гарантирующих 40-часовую рабочую неделю; 8-часовой рабочий день; охрану материнства; запрещение любого рода дискриминации по признаку пола, расы, религиозных убеждений; свободу создания различных профсоюзных ассоциаций и объединений; ликвидацию наихудших форм детского труда; равную оплату за равный труд и некоторые другие. В последние годы была разработана и принята (или одобрена) большинством стран концепция МОТ, которая называется «Достойный труд». Она подразумевает производительный труд в условиях достойной занятости, обеспечивающий достойный уровень доходов населения при адекватной социальной защите и необходимом уровне социального партнёрства и социального диалога, когда права трудящихся могут быть защищены.

Европейский опыт социального партнёрства свидетельствует о том, что социальный диалог служит одной из важнейших составляющих системы регулирования трудовых отношений и эффективным механизмом разработки стратегий управления экономическим и социальным развитием в современном мире. Справедливость такой оценки роли социального диалога была подтверждена практикой послевоенного возрождения европейской экономики, достижением высоких стандартов социальной защиты в современных государствах Западной Европы, высокой эффективностью этого инструмента при решении трудовых споров.

У нас в стране часто демонстрируется желание перенести успешные зарубежные модели социального партнёрства в чистом виде на российскую почву. Возможно ли в принципе калькировать этот опыт? В чём отличие субъектов социального диалога в странах Евросоюза и России, каков уровень развития со-

циального партнёрства в современной России?

Если ограничить рассмотрение проблемы социального диалога узкими рамками социального партнёрства при регулировании социально-трудовых отношений, то здесь внешне, по крайней мере, всё обстоит более или менее благополучно. Уже в 1991 г. были приняты закон «О занятости в РСФСР», Указ Президента РСФСР «Об обеспечении прав профессиональных союзов в условиях перехода к рыночной экономике», «О социальном партнёрстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)» и в последующие годы – целый ряд других законодательных актов, которые свидетельствуют о несомненном прогрессе в этом направлении. Система взаимоотношений между работниками, работодателями и органами государственной власти была законодательно закреплена в принятом в 2002 г. Трудовом кодексе РФ, который вобрал весь опыт, накопленный за годы реформирования экономики и социальной сферы. Этот документ, по нашему мнению, отражает российскую специфику, что уже неплохо, и несколько отличается от европейских моделей.

Тем не менее, представляется, что тема социального диалога заслуживает того, чтобы взглянуть на неё шире, – рассмотреть социальный климат, в котором он проходит, а также подробнее изучить субъекты диалога и их роль. Эта задача тем более важная применительно к России, поскольку, вступив на путь глубоких социальных и экономических преобразований на рубеже XX и XXI вв., Россия практически заново начала создавать систему социального партнёрства. По мере её формирования возникли новые субъекты социального диалога, создавались и совершенствовались новые его формы.

Один из субъектов системы социального партнёрства – «представители работников», а именно их организации – профсоюзы – по своей природе – массовые общественные неправительственные организации. Данное обстоятельство особенно важно иметь в виду, поскольку в новых условиях совершенствования рыночных механизмов и демократических институтов государственной власти в России, роль профсоюзов объективно выходит за рамки регулирования социально-трудовых отношений.

Новая роль профсоюзов в новой России и шире, и ответст-

венней, и трудней. Однако осознание этой роли самими профсоюзами идёт довольно медленно и с большим трудом. Профсоюзам, по нашему мнению, пока не удалось расширить горизонт понимания собственной роли на данном этапе развития России и выйти на широкий социальный диалог в рамках гражданского общества.

Серьёзное отличие современных российских реалий от европейских заключается в том, что, если в Западной Европе профсоюзы действуют в условиях развитого гражданского общества, то в России гражданское общество только создаётся, его институты пока крайне слабы, а его влияние незначительно.

Естественными партнёрами и союзниками профсоюзов в решении экономических и социальных вопросов выступают многочисленные общественные (неправительственные и некоммерческие) организации. И если в европейских странах существует довольно хорошо отработанная система контактов между профсоюзными и общественными организациями, то в России их отношения только начинают выстраивать.

Скорее интуитивно, а не целенаправленно наиболее продвинутые профсоюзные объединения делают первые робкие шаги по установлению диалога с другими институтами гражданского общества – общественными неправительственными (некоммерческими) организациями, в частности.

В качестве примера можно привести положения, отражённые в Социальном кодексе ОАО «ЛУКОЙЛ», принятом в 2002 г. решением Совета директоров и Международным объединением профсоюзных организаций «ЛУКОЙЛ»<sup>40</sup>.

Сразу отметим, что все обязательства, изложенные в Социальном кодексе, дополняют законодательство РФ и международные стандарты, следовательно, они отражают насущные задачи дня и специфику российской действительности. Стороны, принявшие Социальный кодекс, прямо говорят, что принимаемые обязательства «обращены ... в более широком плане к государству и гражданскому обществу», «рассчитаны на ...

---

<sup>40</sup> См. Социальный кодекс ОАО «ЛУКОЙЛ». URL: [http://www.lukoil.ru/static\\_6\\_5id\\_262\\_.html](http://www.lukoil.ru/static_6_5id_262_.html).

партнёрское взаимодействие с государством и обществом».

Интересны и формы такого взаимодействия, предлагаемые в Социальном кодексе. В документе подчёркивается, что компания «создаёт благоприятные возможности для осуществления общественного контроля», «поддерживает открытый диалог со всеми заинтересованными сторонами, включая критически настроенную общественность...».

Очень важно, что в Социальном кодексе прямо признаётся «необходимость формирования зрелого гражданского общества как активной и самостоятельной стороны в переговорах между государством, бизнесом и обществом». Вместе с тем реализация тезиса заключается в том, что компания ОАО «ЛУК-ОЙЛ» выделила для себя пять приоритетных направлений оказания материальной и организационной поддержки:

«общественным организациям ветеранов в целях поддержки социальной группы, оказавшейся в сложном материальном положении в условиях перехода к рыночной экономике;

общественным объединениям ветеранов и/или членов семей военнослужащих, принимавших участие или погибших в военных конфликтах либо в ходе правоохранительной деятельности;

общественным организациям инвалидов в целях создания среды для полноценной жизнедеятельности людей с ограниченными физическими возможностями;

общественным объединениям и их инициативам в пользу детей-сирот, детей улицы, детей-беженцев;

общественным объединениям беженцев».

Столь подробная цитата приведена с единственной целью – показать, как сами участники Социального кодекса определяют свою роль в развитии социального диалога в рамках гражданского общества. Конечно, такая позиция заслуживает всяческой поддержки и благодарности.

Тем не менее, скажем честно этих усилий, тем более только профсоюзов одной компании, для значительного укрепления гражданского общества в России явно недостаточно.

Известно, что от деятельности бизнеса зависят не только наёмные работники, занятые на производстве. Особенно наглядно взаимосвязь демонстрируют градообразующие предприятия,

когда от их деятельности зависят качество и условия жизни различных социальных групп населения, имеющих свои интересы и требования. Часто многие из этих вопросов не входят в круг трудовых договоров между работниками и работодателями.

В таких случаях выходит на первый план роль «третьего сектора». В последние годы реализуется новая социальная инновация по участию неправительственных организаций в диалоге с бизнесом, а точнее – участие в составлении социальной отчётности на основе двух наиболее известных международных стандартов: «Руководства по отчётности в области устойчивого развития» (GRI)<sup>41</sup>, разработанного в рамках программ и инициатив ООН, и стандарта AA 1000, разработанного британским Институтом социальной и этической отчётности<sup>42</sup>.

Позднее свой вариант социальной отчётности предложила также Торгово-промышленная палата (ТПП) России в виде «Стандарта социальной отчётности предприятий и организаций, зарегистрированных в Российской Федерации»<sup>43</sup>. Этот упрощённый стандарт подготовлен с учётом основных принципов вышеназванных международных стандартов. Вместе с тем в Стандарте ТПП РФ есть своя специфика, учитывающая требования, которые в современных условиях предъявляют российскому бизнесу государство и общество в плане его социально ответственного поведения.

Если говорить кратко, то стандарт GRI предполагает отчётность по трём направлениям: экономическому, экологическому и социальному. Как нам представляется, в стандарте GRI сделана попытка ответить на ключевой вопрос: кто и как может дать независимую объективную оценку вклада бизнес-структуры в решение социальных проблем. Ответ, по нашему мнению, заключается в положении о том, что подготовка доклада происхо-

---

<sup>41</sup> Руководство GRI по отчётности в области устойчивого развития. URL: <https://www.globalreporting.org/resource/library/Russian-G4-Part-One.pdf>.

<sup>42</sup> Международные стандарты социальной отчётности. URL: [http://expert.ru/siberia/2007/47/mezhhdunarodnye\\_standarty/](http://expert.ru/siberia/2007/47/mezhhdunarodnye_standarty/).

<sup>43</sup> Стандарт торгово-промышленной палаты Российской Федерации. Социальная отчётность предприятий и организаций, зарегистрированных в Российской Федерации. URL: <https://tpprf.ru/common/upload/documents/about/standard.doc>.

дит в постоянном диалоге с независимыми общественными организациями, другими структурами гражданского общества как одной из заинтересованных сторон.

Диалог действительно важен, поскольку, с нашей точки зрения, только общественные организации, созданные по принципу поиска решения той или иной общественно значимой проблемы, среди заинтересованных сторон (или как их ещё называют – «стейкхолдеров») не связаны финансовыми, дисциплинарными, корпоративными и другими «обременениями» и способны выступать независимыми экспертами в оценке социальной составляющей деятельности коммерческой структуры.

Принцип диалога коммерческой структуры с представителями гражданского общества отражён в стандарте АА 1000. Реализация такого диалога предполагает определённую последовательность конкретных действий.

Таким образом, представители общественных организаций, участвуя в обсуждении и принятии решения по той или иной проблеме, берут на себя вместе с компанией определённую долю ответственности за её разрешение.

Задача, которая сегодня стоит перед Россией – всесторонне повысить роль гражданского общества. Речь идёт не о достижении скрытых политических целей, не о бесплодной борьбе с «ветряными мельницами истории», а о реальном развитии гражданского общества, в частности налаживании и развитии социального диалога с участием всех субъектов гражданского общества. Эффективность социального диалога будет тем выше, чем выше будет уровень развития демократических институтов, чем крепче будут структуры гражданского общества и один из его главных субъектов – общественные организации.

Только при этих условиях социальный диалог может стать не только инструментом достижения согласия в социально-трудовых отношениях, но и стать эффективным инструментом решения различного рода конфликтов в более широком плане и даже преодоления социального и политического кризиса в случае его возникновения. Именно в этом объективно заинтересованы и власть, и бизнес, и общество.

## СОЦИАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ И КАЧЕСТВО ЖИЗНИ

*С.М. Фёдоров\**

### НОВЫЕ ПОДХОДЫ В ИЗМЕРЕНИИ «КАЧЕСТВА ЖИЗНИ» (ПО МАТЕРИАЛАМ «ДОКЛАДА СТИГЛИЦА»)

Большинство граждан России, в особенности те, кто имел возможность сравнить наши реалии с положением населения в развитых странах, ощущает на себе и проблему «качества жизни», и необходимость подтягиваться до передовых «социальных стандартов». Известны величина прожиточного минимума в России, доля социальных трансфертов в доходах семей, уровень бедности и другие социальные показатели, подтверждающие, к великому сожалению, наше социальное неблагополучие.

Однако вопросы «качества жизни и социальных стандартов» не в меньшей степени интересуют и страны «золотого миллиарда». Ими озабочены не только исследователи (экономисты, социологи, статистики) и представители гражданского общества, но и политики, лица принимающие решения, а также такие организации, как ОЭСР, Европейский союз, ООН.

Дело в том, что с 1980-х гг. многие высокоразвитые страны столкнулись с ситуацией, когда, несмотря на рост экономики (отражённый в таком агрегированном показателе, как ВВП), социальное положение многих людей не улучшалось и даже ухудшалось (особенно в их собственном восприятии), росла бедность, появлялись виды неравенства нового типа, что объяснялось не только неравенством в распределении доходов. Просто возникали острые социальные проблемы, которые не улавливала статистика. Соответственно, у многих исследователей и практиков возникли большие сомнения в том, насколько адекватно принятые социальные индикаторы, статистические инструменты отражают реальную картину жизни общества, его новые проблемы. Не направлены ли эти показатели на определение ко-

---

\* Фёдоров Сергей Матвеевич, к.полит.н., ведущий научный сотрудник Центра проблем социального развития Европы ИЕ РАН.

личественных, валовых показателей, в то время как качественная сторона жизни социума недостижима для статистики. И в этой связи, не пора ли по-новому взглянуть на измерение экономического роста и социального прогресса?

Именно такие, или примерно такие задачи в феврале 2008 г. президент Франции Н. Саркози поставил перед коллективом известных учёных во главе с нобелевским лауреатом по экономике Джозефом Стиглицем. Через год комиссия Стиглица-Сена-Фитусси представила французскому лидеру 325 страничный «Доклад об измерении экономического развития и социального прогресса». В нём был не только проведён подробный анализ показателя ВВП и его слабых сторон, но и высказаны многие конкретные предложения по введению в научный и статистический оборот целого ряда индикаторов для лучшего замера «благополучия» людей, «устойчивости» развития. Иными словами авторы доклада призывали перенацеливать статистические измерительные инструменты с количественных на качественные параметры жизни людей.

\* \* \*

Вопросы «качества жизни» и его измерения – одна из трёх главных тем доклада, наряду с вопросами, связанными с ВВП и показателями устойчивого развития и экологии. Однако по сути именно показатели «качества жизни» – квинтэссенция «доклада Стиглица». В самом деле, возьмём простой пример, связанный с автомобилями. Увеличение количества автомобилей приводит в конечном итоге к пробкам на дорогах и росту потребления горючего, что отражается в увеличении ВВП. Но разве оно отражается на улучшении качества жизни? Кто-нибудь подсчитал связь загрязнения воздуха с благополучием горожан? Или, скажем, строительство в Москве высокоэтажных жилых домов. Оно тоже отразилось положительно на динамике ВВП, но каков в конечном итоге результат? Думаю, объяснять не надо.

Авторы доклада задаются целью определить систему индикаторов «благополучия» в широком его понимании. Они особо отмечают, что их задача – не найти лучшее определение «качества жизни» (над этим бились лучшие умы человечества), а просто определить те области, где можно применить его надёж-

ные показатели.

Сложность определения и замера «качества жизни», по мнению комиссии Стиглица, заключается не только в разнообразии подходов к его пониманию (авторы выделяют три методологических подхода), но и в многомерности самого понятия. Эксперты, принимавшие участие в написании доклада (два десятка учёных из известных западных университетов и научных центров), на основе изучения многочисленных работ по данной проблематике, выделили следующий перечень показателей, которые следует, по их мнению, принимать во внимание для характеристики благосостояния, или «качества жизни»:

1. Материальные условия жизни (уровень жизни), включающие показатели дохода, потребления, имущества;
2. Здоровье;
3. Образование;
4. Индивидуальную деятельность, в том числе работу;
5. Участие в политической жизни и структурах управления;
6. Социальные связи (общение с родственниками, друзьями);
7. Состояние окружающей среды (в настоящем и будущем);
8. Безопасность (экономическую и физическую).

По всем выделенным выше позициям авторы доклада дают обширные комментарии по поводу особенностей измерения показателей и связанными с этим сложностями, а также в лаконичной форме выводов высказывают соответствующие рекомендации. Приведём некоторые из них, с нашей точки зрения, наиболее важные, с точки зрения методологии значение.

В частности, эксперты комиссии считают, что индикаторы «качества жизни» должны в первую очередь давать исчерпывающую информацию о видах неравенства. По их мнению, неравенство в условиях жизни является неотъемлемой частью оценки «качества жизни». Авторы доклада призывают измерять неравенство на уровне индивидуальном, социально-профессиональной категории, с учётом половозрастных аспектов, а также неравенства, связанного с проблемой иммиграции.

Заслуживает внимания и такой сравнительно новый аспект, как использование наряду с объективными показателями, субъективных оценок качества жизни. Интересными представляются пожелания использовать медианные показатели, а не среднестатистические, что даёт более правдивую оценку реальности,

а также изучать вопросы использования свободного времени, домашнего труда.

\* \* \*

Что дала публикация «доклада Стиглица» в практическом плане? Может показаться, что итоги работы комиссии привлекли внимание лишь академических кругов, специалистов по статистике. Вовсе нет. Работа комиссии и выводы её доклада стали быстро воплощаться в жизнь, вызвали большой общественный резонанс.

Так, Еврокомиссия выпустила в 2009 г. сообщение под названием «GDP and beyond», в котором определила главные направления по улучшению измерения показателей социального прогресса. Предлагается ввести в употребление новые индикаторы благосостояния населения. На их базе определены пять целей, которые ЕС рассчитывает достигнуть в рамках реализации своей программы «Стратегия 2020». Для поддержки начинания Евростат и Национальный институт статистики и экономических исследований Франции (INSEE) создали рабочую группу по внесению изменений в европейскую статистическую систему.

Экономическая комиссия ООН для Европы совместно с ОЭСР и Евростатом продолжает разработку показателей устойчивого развития с целью соединить индикаторы «благосостояния» населения и устойчивого развития.

Целый ряд стран на национальном уровне также проявил инициативы в развитие идей «комиссии Счастья», как окрестили некоторые журналисты «команду Стиглица». Например, в Великобритании были проведены общие консультации по рассматриваемой проблематике, в Италии, Испании, Словении организованы национальные «круглые столы», в Германии и Норвегии образованы парламентские комиссии. Франция, Япония, КНР, США поставили задачи внести соответствующие изменения в официальную статистику. Пожалуй, дальше всех в реализации идей «доклада Стиглица» пошла ОЭСР, что неудивительно, поскольку авторитетная международная организация объединяющая на сегодняшний день 34 наиболее развитые страны, ставит одной из важных задач своей повестки дня «совершенствование измерения благосостояния и прогресса» и «достиже-

ние высоких жизненных стандартов для всех».

Интересно исследование ОЭСР «Индикаторы благосостояния» (2011 г.), приуроченное к 50-летию создания организации. Исследование существует в двух версиях – в виде брошюры под названием «Компендиум индикаторов благосостояния ОЭСР»<sup>44</sup> и интерактивного сайта<sup>45</sup>. На их базе планировалось выпустить обобщающее исследование под символическим названием «How's life?». В исследовании сделана попытка вывести некий общий «индекс благосостояния» населения стран ОЭСР, измеряемый по 10-балльной шкале, на основе 11-ти критериев. К ним относятся: жилищные условия, доход, работа, социальное общение, образование, экология, участие в политической жизни и управлении, здоровье, субъективная оценка благосостояния, безопасность, соотношение рабочего времени и досуга.

Руководство ОЭСР отмечает, что исследование представляет собой попытку решить проблему сопоставления информации по условиям жизни в развитых странах. Следует отметить, что подобные попытки предпринимались и ранее – например, широкое распространение в своё время получил «Индекс человеческого развития» ООН. Правда, для его подсчёта были использованы более узкие критерии, так как индекс был задуман для оценки социального самочувствия главным образом бедных стран.

Хотелось бы отметить, что в «индикаторах благосостояния ОЭСР» представлена информация по странам БРИКС, в том числе и по России, хотя далеко не по всем позициям, что отрадно и, несомненно, полезно для нашей страны. Правда, менее отраднo, что почти по всем индикаторам Россия находится, скорее, в числе аутсайдеров, даже по показателям в области образования (хотя в прошлом страна всё-таки занимала неплохие позиции).

\* \* \*

«Комиссия Стиглица» особо подчёркивала, что воспринимает свой доклад и рекомендации как приглашение к дискуссии по разработке современных инструментов измерения экономического развития и социального прогресса.

Нельзя также не отметить, что идеи, высказанные в «докла-

---

<sup>44</sup> Compendium of OECD well-being indicators. OECD, 2011.

<sup>45</sup> URL: [www.oecdbetterlifeindex.org](http://www.oecdbetterlifeindex.org).

де Стиглица», обозначают цели, на которые необходимо ориентироваться при переходе к новой модели экономического роста, основанной на инновационном и устойчивом развитии. Без их учёта вряд ли состоится модернизация страны, о которой так много говорят в последние годы.

*Н.М. Антюшина\**

## **ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ СОЦИАЛЬНЫМИ СТАНДАРТАМИ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ И ИННОВАЦИЯМИ (НА ПРИМЕРЕ ШВЕЦИИ)**

Скандинавские страны и Финляндия уже несколько лет лидируют в мире по показателям, характеризующим не только качество экономического развития, но и качество жизни, а именно: по индексу развития человеческого потенциала, по состоянию экологии, обеспеченности жильём, доступности образования и медицинского обслуживания и т.д. Качество жизни зависит не только от уровня жизни, но и от множества других факторов, которые входят в понятие социально-экономическая модель развития той или иной страны. От уровня ВВП на душу населения зависит возможность решить широкий круг социально-экономических задач, а от принятой модели зависит желание и готовность их решать. Например, ВВП на душу населения в США выше, чем в Швеции, однако в США – более сильная дифференциация доходов, что противоречит принципам шведской модели.

В Швеции, так же как и других скандинавских странах установлены высокие социальные стандарты. В частности, об этом свидетельствует её превращение их страны эмиграции в страну иммиграции. Шведские социальные стандарты формировались длительное время под влиянием исторических, политических, экономических, культурных и социальных факторов, они имеют широкий диапазон и включают следующее:

---

\* Антюшина Наталья Михайловна, к.э.н., рук. Центра Северной Европы ИЕ РАН. Статья написана в рамках проекта РГНФ № 15-07-00040а.

– сильная система социальной поддержки во всех трудных случаях жизни (болезнь, инвалидность, безработица, старость, рождение детей и т.д.);

– относительная социальная однородность и довольно низкая дифференциация доходов;

– отсутствие дискриминации на основе социального происхождения, национальности, религиозной принадлежности, пола или сексуальной ориентации;

– обеспеченность жильём;

– защита потребителей от некачественных продуктов или промышленных изделий;

– доступное медицинское обслуживание;

– наличие социальных лифтов, позволяющих подниматься по карьерной лестнице выходцам из любых социальных слоёв в зависимости от личных качеств, невзирая на происхождение;

– бесплатное образование и профессиональное обучение всех ступеней, вплоть до университетского образования;

– возможность участвовать в политической и общественной жизни;

– право получать информацию о работе государственных учреждений всех уровней,

– право доступа к лесам, полям и водоёмам,

– возможности вести здоровый образ жизни и жить в условиях доступной природной среды, невзирая на её принадлежность собственникам (на определённых условиях).

Рассмотрим формирование социальных стандартов на примере тех аспектов качества жизни, по которым в Швеции достигнуты наиболее высокие результаты.

### ***Отсутствие дискриминации женщин***

Развитая социальная система и сеть детских учреждений позволяют шведским женщинам успешно сочетать материнство с профессиональной карьерой. Однако шведы идут дальше, они не только освобождают женщину от двойной нагрузки, но и часть домашних обязанностей, в том числе по воспитанию детей, возлагают на мужчин. Например, отпуск, предоставляемый в связи с рождением ребенка (в Швеции он составляет 480 дней), может быть использован любым из родителей. Однако

60 дней обязательно должны быть использованы другим родителем. В течение первых 390 дней родительское пособие составляет 80% заработной платы, а в остальные 80 дней оно предоставляется в размере 180 шв. крон в день<sup>46</sup>. Тесное общение новорожденного с обоими родителями с первых дней жизни идёт на пользу не только для карьерного роста женщины, но и для развития личности ребёнка.

Впервые возможность использовать отпуск для ухода за младенцем была предоставлена отцу в Швеции в 1974 г. С тех пор доля мужчин, пользующихся такой возможностью, постоянно росла, и постепенно она увеличилась с 3 до 20%. Отпуск по уходу за больным ребенком также имеет право использовать как мать, так и отец, причём в половине случаев таким отпуском пользуется отец. Оплачиваемый отпуск по уходу за заболевшим ребёнком в возрасте до 12 лет оплачивается в пределах 120 дней в год на одного ребёнка.

По подсчётам ВЭФ, Швеция занимает в отношении гендерного равноправия первое место в мире. При подсчёте соответствующего индекса учитывается положение женщин в четырёх областях: экономике, политике, образовании и здравоохранении. Женщины составляют около половины численности депутатов шведского парламента. В кабинете министров правительства правого центра, возглавляемого Ф. Райнфельдтом (2006–2010), на женщин приходилось 46% (11 министров из общего числа в 24). На слабый пол приходится  $\frac{2}{5}$  избираемых членов местных и региональных советов,  $\frac{1}{2}$  – среди государственных служащих на всех уровнях власти.

Немного слабее выглядят позиции слабого пола в мире бизнеса: женщины составляют около  $\frac{1}{4}$  руководящих должностей в частных компаниях и чуть меньше – среди членов правления крупных шведских компаний, акции которых котируются на бирже (среди государственных компаний эта доля немного выше – около  $\frac{2}{5}$ ). Однако если посмотреть в динамике, то удельный вес женщин в мире большого бизнеса тоже имеет тенденцию к увеличению.

---

<sup>46</sup> В 2013 г. 1 евро = 8,6229 шв.крон. (Nordic Statistical Yearbook 2014. № 52. Stockholm. SCB. P. 126).

### **Высокие жилищные стандарты**

Шведские граждане хорошо обеспечены жильём. В этой стране на одно жилище приходится не более двух жителей. 86% жилищ имеют больше двух комнат<sup>47</sup>. Наиболее интенсивно жилищное строительство шло в период с 1946 по 1980 гг. В 1965–1974 гг. в Швеции была реализована так называемая миллионная программа жилищного строительства. Тогда в течение 10 лет был построен один миллион новых жилищ. В 2000–2010 гг. было построено ещё 250 тыс. квартир.

В Швеции жилищная проблема в основном была решена благодаря тому, что государство поддерживает жилищное строительство субсидиями и гарантиями по кредитам, регулирует сферу жилищных отношений. Не менее важно то, что развито муниципальное и кооперативное жилищное строительство и домовладение. Частная форма собственности на жильё преобладает лишь в сельской местности, а в городской среде большинство населения живёт в арендованных или кооперативных квартирах. Процесс передачи части жилья из муниципальной собственности в частную или кооперативную начался после 2007 г., прежде действовал мораторий на изменение формы жилищной собственности.

Распределение в Швеции жилищ по формам собственности (в %)<sup>48</sup>

Год	Государственная и муниципальная собственность	Кооперативная собственность	Частная собственность
Все жилища			
1984	26	28	46
2010	15	30	55
Многоквартирные дома			
1984	47	37	16
2010	25	51	24

Таким образом, жилищная ситуация в Швеции несколько напоминает положение в СССР, так как большая часть населения в городской черте арендует квартиры (76%), а не владеет ими (24%). В столице и некоторых других крупных городах существуют очереди на муниципальное жильё, в то время как в

<sup>47</sup> Bostads-och byggnadsstatistisk årsbok. 2000. SCB. Stockholm. 2011. S. 13, 32, 34.

<sup>48</sup> Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok. 2010. SCB. Stockholm. 2011. S. 54-55.

малых городах наблюдается избыток муниципальных квартир, а в крупных городах – нехватка. Значительная часть городского жилищного фонда находится в собственности муниципальных жилищных компаний или ассоциаций квартиросъёмщиков.

Ежегодно проводятся переговоры между муниципальными жилищными компаниями и городскими ассоциациями квартиросъёмщиков, в ходе которых устанавливаются уровни арендной платы и коммунальных платежей. Интересно, что частные домовладельцы, сдающие квартиры в аренду, в соответствии с законодательством не имеют права взимать арендную плату на более высоком уровне, чем в муниципальных домах. Они должны ориентироваться на уровень, согласованный на уровне муниципалитетов.

Государство субсидирует новое жилищное строительство и модернизацию старого жилья, с тем, чтобы кредиты на строительство жилья предоставлялись по более низким ставкам, чем рыночные. Кредиты на строительство жилья предоставляются на длительные сроки (на 40 лет). Если строительство ведёт муниципалитет, то 10-20% осуществляется за счёт собственных средств, а остальные 80-90% – на кредиты.

Налог на недвижимость взимается по ставке в 1%, причём в налогооблагаемую базу входит 75% рыночной стоимости квартиры или дома. Закон запрещает взимать налог на недвижимость в таком размере, который превышает определённую часть доходов налогоплательщика. Налог на богатство, который ранее распространялся на элитную недвижимость, был отменён правительством правого центра.

#### ***Алкогольная монополия***

В Швеции в течение длительного времени действовала монополия (с 1850-х гг.) на продажу алкогольных напитков. При вступлении Швеции в ЕС, было получено разрешение на сохранение в Швеции государственной монополии на продажу спиртных напитков. В настоящее время под воздействием правил ЕС были разрешены покупки алкоголя частными лицами по почте из-за рубежа.

Шведское государство сохраняет государственную монополию на розничную продажу алкогольной продукции. Она по-

прежнему продаётся через государственную компанию «Systembolaget», которая обладает сетью магазинов по всей стране. Компания монопольно торгует соответствующей продукцией крепостью более 3,5%. Продажа алкоголя разрешается гражданам, достигшим 20-летнего возраста. В 1997 г. Европейский суд вынес решение о том, что шведская практика продажи алкогольных напитков не нарушает законодательство ЕС.

### ***Монополия на торговлю лекарствами***

Другая шведская государственная компания «Apoteket» обладает монополией на розничную продажу лекарственных препаратов с 1971 г. по 2009 г. Под воздействием правил ЕС с 2009 г. монополия на продажу медикаментов в Швеции была отменена. Однако отмена распространяется только на такие лекарства, которые продаются без рецепта. Запрещается выкладывать лекарства на полки, которые находятся в свободном доступе. «Apoteket» сохраняет своё положение в качестве основного поставщика лекарств в больницы и поликлиники. Благодаря этому поддерживаются единые цены на определённые виды лекарств по всей стране. Торговля медикаментами через частные предприятия в Швеции подлежит лицензированию, и она регулируется Законом о торговле медицинскими препаратами. Отдельный закон регулирует цены на фармацевтические продукты. На продажу медикаментов в Швеции необходимо получить разрешение Агентства по медицинским препаратам. Расходы шведских граждан на прописанные врачом лекарства субсидируются государством. Нуждающийся в приёме лекарств шведский гражданин никогда не потратит на них больше, чем 1800 шв. Крон в год, так как, истратив соответствующую сумму, он получает разрешение на бесплатное получение лекарств в течение этого года.

### ***Право на здоровую природную среду***

В настоящее время в Скандинавии осуществляется перевод энергетики, транспорта и обрабатывающей промышленности на устойчивое развитие. В Швеции была разработана государственная 15-летняя программа по освобождению экономики от углеродной зависимости к 2020 г. Страна заметно опережает по степени развития «зелёной энергетики» и «зелёного транспор-

та» средние показатели ЕС. Переход шведской энергетики от использования углеводов к экологически чистым источникам происходит довольно быстро: доля альтернативных источников энергии в Швеции выросла до 48% по сравнению с 12,5% в ЕС (в составе 27 стран)<sup>49</sup>. В качестве источника для выработки биотоплива в Швеции применяют малоценное сырьё. Для этого используются органические отходы, получаемые от лесной, деревообрабатывающей, пищевкусовой промышленности, предприятий общественного питания, скотобоен, коммунальные стоки и т.д. Выигрыш двойной: не только получается экологически чистое топливо, но и уменьшается количество отходов.

Для стимулирования производства электрической энергии за счёт экологически чистых носителей энергии применяется ряд мер, в частности, используются зелёные сертификаты. Соответствующий закон был принят в Швеции в 2003 г., и он вступил в силу с 2007 г. Применение сертификатов рассчитано на период до 2030 г., когда в соответствии с планом будет создано общество, свободное от углеводородной зависимости. Зелёные сертификаты можно получить за производство чистой электроэнергии или купить на свободном рынке. Чтобы создать спрос на зелёные сертификаты, правительство разрабатывает квоты и налагает на поставщиков электрической энергии обязательства покупать зелёные сертификаты в количестве, пропорциональном объёму продаж электроэнергии за прошлый год. Такие сертификаты выдаются за производство каждого киловатта энергии, получаемого за счёт возобновляемых источников энергии. Эти сертификаты можно продавать (в частности, ими торгуют на Североевропейской энергетической бирже), обеспечивая владельцам дополнительный доход. Данная система проявила себя в Швеции как очень эффективный способ стимулирования производства зелёной энергии. Применяются также зелёные налоги и налоговые скидки за экологически дружественное потребление. В Швеции подавляющая часть экологических налогов взимается с транспорта и энергетики, они налагаются за использование энергии, эмиссию углекислого газа и серы.

---

<sup>49</sup> Key Figures on Europe. 2013. Eurostat. EC. P. 167.

Одновременно в Швеции осуществляется ряд мер по переводу транспорта на экологически безвредные источники энергии. В этих целях применяются: налоговые льготы, которые позволяют поддерживать низкие цены на этанол. Его цена на  $\frac{1}{3}$  дешевле, чем бензин, хотя в производстве он обходится дороже. Основные шведские автомобильные компании «Volvo» и «Saab» производят автомобили и грузовики с гибридными двигателями, которые могут потреблять наряду с бензином этанол или биотопливо. Автобусы в системе общественного транспорта, такси, автомобили специального назначения, железнодорожный состав, курсирующий между шведскими городами Линчёпинг и Вестервик, частные легковые авто передвигаются за счёт этанола или биогаза. Биогаз производит на заводе в г. Линчёпинг компания «Swensk biogas». При сжигании биогаза не происходит эмиссия углекислого газа. Владельцы «зелёных автомобилей» получили право бесплатно парковать свои машины в центральной части столицы и других городов, они пользуются льготной ставкой автомобильного налога. Этанол продаётся дешевле бензина, а биогаз – дешевле этанола. Таким образом, в Швеции государство применяет экономические стимулы для того, чтобы содействовать переводу автомобильного транспорта на экологически чистое топливо.

В Шведском королевстве реализуется ещё один проект, направленный на создание здоровой городской среды, он называется «SimbioCity». Основная цель состоит в том, чтобы создать экологически чистое городское хозяйство, когда коммунальные отходы перерабатываются на биогаз, а сбор мусора производится регулярно и почти автоматически. Такая политика проводится в шведских городах совместно правительством и шведским Советом по торговле. Это полезно не только с экологической, но и с экономической точки зрения, так как содействует экспорту экологически чистых технологий.

### ***Связь качества жизни с инновациями и шведской моделью развития***

Высокому развитию системы социальной защиты населения в Швеции содействует применяемая ими модель развития, которая основана на переплетении социальной ориентации с

инновационной и экспортной. Она характеризуется относительным социальным равенством и выравниванием резких различий в уровне доходов (соответственно, и в качестве жизни) при помощи вмешательства государства, которое, применяя различные пособия, улучшает качество жизни социально уязвимых групп населения.

В Швеции используется понятие общего блага, которое лишено идеологической окраски. В качестве иллюстрации влияния этого понятия на формирование политики, можно привести ряд примеров. 1. В жилищной сфере частная собственность уступает муниципальной и кооперативной: в городах на неё приходится около  $\frac{1}{4}$ . 2. В шведском законодательстве существует специфический правовой институт «Allmänrätt» (всеобщее право), который обеспечивает каждому шведскому гражданину доступ к частной земле, озёрам, рекам и лесам, даже если они находятся в частной собственности, при условии непричинения вреда. 3. В шведском королевстве длительное время существовала государственная монополия на социально значимые товары: алкогольные напитки и медицинские препараты. Сейчас эти монополии подверглись либерализации, но государство, руководствуясь понятием общего блага, не выпускает из рук контроля над соответствующими рынками.

*А.А. Канунников\**

## **РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ФОРМИРОВАНИИ СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ**

Говоря о России как о социальном государстве, мы должны иметь в виду не только качественные характеристики, но и, что особенно важно, количественные индикаторы, отражающие эти характеристики. Социальные стандарты относятся именно к таким количественным индикаторам, которые задают нормативы социальной политики и позволяют проводить сравнительный анализ, в том числе и с другими странами.

---

\* Канунников Анатолий Алексеевич, к.и.н., ведущий научный сотрудник Центра проблем социального развития Европы ИЕ РАН.

Методики оценок и сравнений существуют, более того, они приняты международными организациями. В частности, в системе ООН используется Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), который позволяет сравнивать показатели бедности, грамотности, образования, средней продолжительности жизни и др. Эта методика оценок была разработана в 1990 г., и с 1993 г. её использует ООН в ежегодном отчёте по развитию человеческого потенциала.

ПРООН совместно с группой независимых экспертов, используя аналитические разработки, статистические данные национальных институтов и различных международных организаций, ежегодно готовит Доклад о развитии человека в Российской Федерации и обязательно содержит информацию об Индексе развития человеческого потенциала<sup>50</sup>.

Индекс развития человеческого потенциала – суммарный показатель уровня развития человека (так называемого «качества жизни»). Индекс измеряет достижения стран и регионов с точки зрения продолжительности жизни, получения образования и фактического дохода, по трём основным направлениям:

1. Здоровье и долголетие, измеряемые показателем ожидаемой продолжительности жизни при рождении;
2. Доступ к образованию, измеряемый уровнем грамотности взрослого населения и совокупным валовым коэффициентом охвата образованием;
3. Достойный уровень жизни, измеряемый величиной валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения в долларах США по паритету покупательной способности (ППС).

Итоговый индекс развития человеческого потенциала рассчитывается как среднеарифметическая сумма значений трёх

---

<sup>50</sup> В соответствии с Докладом за 2010 г. Россия в списке стран с высоким уровнем человеческого развития занимает 65-е место. (Беларусь и Украина – соответственно 61-е и 69-е место. Впереди Украины в этой категории Казахстан и Азербайджан. Они на 66-й и 67-й позициях соответственно. Грузия на 74-м месте, а Армения – на 76-м. Туркменистан, занимая 87-е место, вместе с Фиджи возглавляет список стран со средним уровнем развития человеческого потенциала. В этой же группе Молдова – на 99-й позиции, Узбекистан – на 102-й, Кыргызстан – 109-й и Таджикистан – 112-й. Список из 169 государств замыкают Нигер, Демократическая Республика Конго и Зимбабве – страны с низким уровнем развития человеческого потенциала. В этой группе 41 страна).

компонентов: индекса долголетия, индекса образования (состоящего из индекса грамотности с весом  $\frac{2}{3}$  и индекса охвата обучением с весом  $\frac{1}{3}$ ) и индекса дохода.

Помимо общих показателей качества жизни, большое значение имеют конкретные индикаторы развития отдельных составляющих социальной сферы. К таким индикаторам, прежде всего, следует отнести: прожиточный минимум; среднедушевой доход; размеры социальных выплат, пенсий, стипендий, заработной платы; индекс потребительских цен; уровень безработицы; коэффициент Джини (соотношение децилей наиболее и наименее обеспеченного населения); минимальная заработная плата; первый разряд единой тарифной сетки (ЕТС); пенсионный возраст; ставка единого социального налога или суммарные платежи в государственные социальные фонды; доля коммунальных платежей по отношению к суммарным доходам и т.д.

Проводить реальную социальную политику, обозначая социальные индикаторы, позволяющие гражданскому обществу контролировать их исполнение, на самом деле государству очень трудно, и поэтому власти часто предпочитают социальные индикаторы подменять техническими индикаторами. Наверно, неслучайно, активно используя тактику подмены реальных социальных параметров среднестатистическими техническими показателями, Правительство РФ всячески тормозит принятие Закона «О государственных минимальных социальных стандартах».

Для гражданского общества, с точки зрения контроля, особое значение, конечно, имеют социальные стандарты, среди которых выделяют две группы.

К первой группе относятся стандарты, ориентированные на обеспечение минимальных социальных гарантий: прожиточный минимум различных категорий населения; минимальный размер оплаты труда; ставка первого разряда единой тарифной сетки; минимальный размер пенсий; минимальные значения ряда социальных пособий; нормы обеспечения бесплатными образовательными и медицинскими услугами; нормативы социального обслуживания инвалидов, престарелых, детей, оставшихся без попечения родителей и другие категории населения.

Во вторую группу входят «рациональные» или средние стандарты, которые служат индикаторами реально сложившейся социальной ситуации и нормами социального благополучия. Например: средняя заработная плата; средний размер пенсий; средняя обеспеченность жильём; среднедушевой доход; средние значения показателей качества жизни и др.

Минимальные социальные стандарты представляют собой государственные гарантии выживания людей. Закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», принятый в 1997 г., определяет, что прожиточный минимум включает минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнеспособности. Другими словами, потребительская корзина, лежащая в основе прожиточного минимума (закон «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» принят в 1999 г.), является минимальной критической нормой жизнеобеспечения человека. Очевидно, что минимальный размер оплаты труда, минимальный размер пенсий, минимальный среднедушевой доход, минимальная стипендия не могут быть ниже прожиточного минимума, поскольку, если этот уровень обеспечения не достигнут, то и физическое существование невозможно. Однако таково чисто теоретическое заключение, а на практике, как мы помним, в отдельные годы постсоветского периода значительная часть населения в Российской Федерации (порой до 55%) жила за чертой прожиточного минимума. Да и сейчас положение остаётся достаточно серьёзным, особенно в сравнении с европейскими странами. Так, минимальный размер оплаты труда с 1 января 2016 г. в России составляет 6204 руб. в месяц или примерно 78 евро по курсу на начало марта 2016 г.<sup>51</sup> (Сравните: Люксембург – 1921 евро, Нидерланды – 1486 евро, Ирландия – 1462 евро, Франция – 1445 евро и Великобритания – 1041 евро)<sup>52</sup>.

Заметим, что в нашем законодательстве до сих пор отсутст-

---

<sup>51</sup> URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=190480;fld=134;from=49403-26;md=189271.11868422385305166;;ts=01892719335370524786413>.

<sup>52</sup> URL: <http://www.uadream.com/tourism/europe/Belgium/element.php?ID=92101>.

вует закон о социальных стандартах, который в первом чтении был принят Государственной Думой ещё в 2003 г. и с тех пор находится «на доработке». Даже Председатель Комиссии Общественной палаты по вопросам социального развития А. Очирова, обычно выражающая позицию властных структур, вынуждена была признать: «Я думаю, с его принятием не спешат ещё и потому, что как только стандарты начнут действовать, сразу окажется, что до них не дотягивает полстраны – и в части медицинского обслуживания, и образования, и социальных льгот»<sup>53</sup>.

Пытается ли сказать своё слово по этому вопросу гражданское общество? Очень робко, мягко и деликатно, но всё-таки пытается. Так, в частности, разработкой параметров, которыми измеряется уровень жизни россиянина, уже не первый год занимается Комиссия Общественной палаты по социальной и демографической политике.

На одном из «круглых столов» доктор экономических наук, профессор В. Бобков представил членам Общественной палаты разработанные критерии социальных стандартов качества жизни, среди которых – продолжительность жизни, уровень образования, соблюдение нравственных норм, служение обществу.

Общественная организация «Родительский мост» из Санкт-Петербурга разработала и представила своё определение стандарта социальной услуги «организация семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Исследования в области стандартов качества жизни населения проводятся общественными организациями в Нижнем Новгороде, Томске и других городах России.

Директор Центра сравнительной социальной политики, профессор Н. Григорьева представила в Общественной палате результаты проведённого ею анализа соответствия европейского кодекса социального обеспечения (ЕКСО) положениям российского законодательства, касающегося семейных пособий, пособий по беременности и родам и т.д. Заметим, что Россия этот Кодекс не ратифицировала.

Тем не менее, степень вовлечённости гражданского общест-

---

<sup>53</sup> URL: <http://bibliofond.ru/view.aspx?id=475008>.

ва в определение социальных стандартов максимально приближена к нулю. Если мы создаём в России новое демократическое общество, то нам надо серьёзно подумать о вовлечении самых широких общественных кругов в разработку и принятие социальных стандартов. Сегодня же мы пока встречаем сообщения о том, что такое-то министерство своим приказом утвердило Федеральный стандарт в такой-то сфере, а Минюст его зарегистрировал за таким-то номером. Между тем, социальные стандарты обращены к обществу, т.е. касаются каждого человека и через них формируется в обществе отношение к структурам власти, к политической системе в целом! Если социальные стандарты не удовлетворяют общество, то возрастает социальная напряжённость, усиливается социальная нестабильность. Эту проблему, судя по всему, понимают в высших эшелонах власти.

Так, пять лет назад, обсуждая тему «Для чего нужны социальные стандарты?» на «круглом столе», организованном Комиссией Совета Федерации по взаимодействию со Счётной палатой РФ, участники встречи рекомендовали Общественной палате РФ «дополнить механизмы государственного финансового контроля механизмами общественного контроля с участием институтов гражданского общества». Но не более того!

Интересно было бы узнать – каковы предполагаемые механизмы общественного контроля, и по каким принципам предполагается проводить отбор институтов гражданского общества для выполнения задачи контроля? Споры нет, общественный контроль необходим, но, даже ответив на поставленные выше вопросы, мы вынуждены признать, что этих мер явно недостаточно.

Возникает естественный вопрос – а каковы механизмы участия гражданского общества в разработке социальных стандартов? Сегодня подробно ответить на этот вопрос, вряд ли, кто-то сможет. Мы имеем дело с очень серьёзной проблемой, требующей системного подхода и научных исследований. Как нам представляется, для получения конкретных рекомендаций должна быть создана исследовательская группа. Работа такой группы могла бы быть организована при Совете (Комиссии) при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, либо Комиссии Совета Федера-

ции по вопросам развития институтов гражданского общества, либо при профильном Комитете Государственной Думы РФ. Отношение к подобной работе должно быть самым серьёзным, а поиск решений возможен, скорее всего, в плоскости социальных инноваций.

В этой связи хотелось бы сослаться на пример социальных инноваций, разработанный для коммерческого предприятия по ведению социального диалога с представителями гражданского общества, по методике социальной отчётности АА 1000.

Во-первых, – определяется круг участников встреч, призванных проанализировать деятельность определённой коммерческой структуры. Это, прежде всего, организации, на которые данная коммерческая структура (компания) влияет своей деятельностью или которые могут влиять на деятельность данной коммерческой структуры. К ним относятся наряду с представителями органов государственной власти, социальных и других учреждений также представители некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества. И вот здесь очень важно, чтобы в этот список попали не «карманные» структуры, чья деятельность на 100% финансируется данной компанией, и не полугосударственные бюджетные образования, а действительно независимые авторитетные общественные организации, даже если они высказывают «неудобную» для данной компании точку зрения.

Во-вторых, – полный цикл диалога этой группы рассчитывается на целый год и разбивается он на два этапа. На первом этапе представители компании выступают в роли слушателя, фиксируя проблемы, которые вызывают обеспокоенность общественности в деятельности компании, выявляют принципиальные варианты решения конкретных социальных проблем и совершенствования деятельности компании, определяют иерархию приоритетов возможных действий. На втором этапе разрабатываются пути совместного решения проблем, обозначенных на первом этапе. Компания информирует о своих добровольных обязательствах, которые она может реализовать в ответ на ожидания общественности, исходя из своих возможностей. Общественные структуры обозначают своё возможное участие в дости-

жении поставленных задач. Стандарт АА 1000 требует, чтобы все высказанные предложения, замечания, точки зрения были проанализированы, обсуждены, даже если компания не разделяет эти взгляды и не в состоянии удовлетворить обозначенные ожидания.

Таким образом, общественные организации, принимая участие в выработке и принятии решения по той или иной проблеме, берут на себя вместе с компанией определённую долю ответственности за разрешение обсуждавшейся проблемы.

Экстраполируя эту схему взаимоотношений в целом на общество, можно сделать вывод о том, что при формировании социального стандарта гражданскому обществу должна принадлежать полноправная роль участника. Положение, когда властные структуры сами формируют социальные стандарты (часто по остаточному принципу) и в форме Закона предлагают их обществу, вряд ли, может полностью удовлетворить общество. Тем более, опыт постсоветской России показывает, что властные структуры очень сдержанно относятся к удовлетворению социальных потребностей. Так, доля государственных расходов на социальные нужды (образование, здравоохранение, ЖКХ, культуру, спорт и т.д. и т.п.), например, за 2007 г. составляла в развитых странах – 70,3%, странах Латинской Америки – 64,1%, странах Азии – 54,9%, а в России только – 15,0%<sup>54</sup>. С тех пор это соотношение мало изменилось. На ряду с этим в общество постоянно вбрасываются «идеи» то по повышению пенсионного возраста, то по увеличению продолжительности рабочей недели, то ещё что-то, ущемляющее интересы членов общества. И всё это, заметим, без широкого диалога с гражданским обществом.

С проблемой обеспечения приемлемого уровня жизни сталкивается не только Россия в условиях рыночных реформ и переходного периода. Эта же проблема существует у вполне «благополучных» стран. Там тоже идёт поиск решения многих проблем, и нам было бы полезно иметь в виду этот опыт.

В последнее десятилетие большинство развитых стран стали отказываться от модели «общества всеобщего благоденствия» и старались переориентировать социальную политику ми-

---

<sup>54</sup> URL: [http://www.rf-agency.ru/acn/stat\\_ru.htm](http://www.rf-agency.ru/acn/stat_ru.htm).

нимальных социальных стандартов на политику стандартов приемлемого уровня жизни, смысл которой составляет «стимуляция» индивидуальной активности и ответственности. Таким образом власти делают попытку исключить социальное иждивенчество. Заметим, что похожая проблема существует и у нас, и сформировалась она задолго до начала реформ.

Усилия в этом направлении наиболее наглядно проявились в США в стремлении заменить государственные пособия на жизнь помощью в предоставлении работы. В этих условиях минимальные социальные стандарты начинают играть роль технических индикаторов, а нормативами становятся приемлемые стандарты жизни, обеспечиваемые активной деятельностью индивида.

События в Западной Европе в последние годы (Греция, Испания, Франция, Великобритания и др.) показывают, что в современных условиях эти страны не в состоянии обеспечивать за счёт государственного бюджета установившийся уровень социальных стандартов. Выход из положения один – либо сокращать социальные пособия и стандарты (что вызывает резкие общественные протесты), либо вырабатывать новые социальные технологии для решения социальных проблем.

В заключение хотелось бы обозначить несколько практических шагов, которые можно было бы предпринять в ближайшее время:

1. Способствовать широкому диалогу с гражданским обществом по обсуждению проекта закона о социальных стандартах в средствах массовой информации;

2. Обязать министерства до принятия нормативных актов, касающихся социальных стандартов, в обязательном порядке проводить общественные слушания и делать их достоянием всего общества;

3. Разработать систему участия представителей институтов гражданского общества в контроле над соблюдением социальных стандартов;

4. Провести научное исследование для изучения возможностей привлечения институтов гражданского общества к разработке и принятию социальных стандартов.

И всегда помнить – «социальное государство борется не за то, чтобы не было бедных, а за то, чтобы все были богатыми».

## **МИГРАЦИЯ КАК ФАКТОР СОЦИАЛЬНОЙ ЖИЗНИ**

*М.В. Каргалова\**

### **МИГРАЦИЯ В ЕВРОПЕ: НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В СОЦИАЛЬНОЙ ЖИЗНИ**

Миграция как явление, ставшее массовым, превратилась в один из факторов, серьёзно влияющих на социальную жизнь как Европы, так и России. Её роль особенно очевидной становится, когда речь идёт о социальных стандартах, их установлении и поддержании.

Не секрет, что уровень жизни и гарантированные населению социальные стандарты в Европе формировались десятилетиями, превратились в отлаженную сложную конструкцию, опирающуюся на чётко оформленную правовую систему.

Уровень жизни в Европейском союзе, где  $\frac{2}{3}$  населения относят себя к среднему классу, служит образцом для многих стран и регионов мира, особенно для развивающихся стран и стран с переходной экономикой, которые стали питательной средой для массовой миграции.

Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой стремятся любыми путями приобщиться к европейской цивилизации и её завоеваниям. Цель мигрантов, в последние десятилетия захлестнувших «старый свет», как правило, – воспользоваться его материальными и социальными благами, обеспечить себе и своим семьям жизнь, соответствующую социальным стандартам, принятым в европейском обществе.

Конечно, миграция – феномен не новый. С давних пор потоки переселенцев двигались между странами и континентами, прокладывая себе пути в определённых направлениях. Они перетекали через государственные границы, оседая в местах, наи-

---

\* Каргалова Марина Викторовна, д.и.н., рук. Центра проблем социального развития Европы ИЕ РАН.

более благоприятных для проживания и трудоустройства. Новопрбывшие распространялись по территориям и оседали в соответствии со своими стремлениями и согласием или запретами принимающей стороны.

В данном случае речь идёт не о нелегальной иммиграции, которой занимаются правоохранные органы, а о мигрантах, пополняющих рынок рабочей силы, дипломированных специалистах или лицах, готовых пройти обучение по специальностям, в которых нуждаются страны приёма. Приезжие испытывают потребность в жилье, школах для детей, медицинском обслуживании и пр. Во всей своей сложности встал вопрос об их профессиональной и социальной адаптации.

Давление миграционных потоков на инфраструктуру и социальную ткань общества, открываемые ими возможности, как и порождаемые угрозы, относятся к числу наиболее острых проблем, с которыми сталкивается современная Европа. Условия для сохранения социальной стабильности, проблемы формирования регулируемых рынков труда требуют обоснованной стратегии в области миграционной политики и механизмов управления миграционными потоками.

С 1990-х гг. иммиграция в развитые европейские страны стала выходить далеко за регулируемые пределы. В ряде случаев её 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, что ставит во всей остроте вопрос об их социальной адаптации в странах, где они намерены обосноваться. Ведь зачастую иммигранты являются носителями менталитета, системы ценностей и образа жизни, которые с большим трудом сочетаются 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 всё чаще вовсе не стремятся слиться с окружением, ов-

ладеть в достаточной степени языком страны пребывания, принять её обычаи, образ жизни, культуру, даже законы.

Новую силу и дополнительные нюансы приобрела проблема после открытия границ между Восточной и Западной Европой. Внесли свой вклад события на Балканах, а также Ливийская кампания и цепь конфликтов в Северной Африке и на Ближнем Востоке. Эти регионы не только сами стали источником миграции, по большей части нелегальной. Территории, например, Болгарии и Румынии стали крупными перевалочными узлами для переправки армии нелегальных мигрантов. Причины коренятся в том, что речь идёт о бедных регионах, разорённых военными конфликтами, плюс издержки переходного периода, безработица, спрос Запада на дешёвый нелегальный труд. Немалую роль играют слабость государственных систем и коррупция власти в странах предложения и спроса, а также относительная безнаказанность участников и организаторов нелегальной миграции. Ярко высвечивается проблема несовершенства европейского законодательства в этом плане. Нельзя также сбрасывать со счетов ещё непреодоленные последствия глобального финансово-экономического кризиса.

Объективно миграция несёт в себе возможности дополнительного насыщения рынка труда рабочей силой, содержит потенциал решения демографических проблем, которые для Европы остаются злободневными. Неслучайно, даже в официальных документах ЕС нашло отражение мнение, что при решении демографических проблем ставк следует делаться на внешнюю иммиграцию.

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

Помимо юридических и экономических аспектов во всей сложности проявилось влияние мигрантов на социальную жизнь стран приёма. Налицо обострение отношений с коренным населением, этнорелигиозные конфликты, нарушение баланса соци-

ально-трудовых отношений на рынке труда и в местах массового проживания мигрантов. Всё чаще говорят о столкновении цивилизаций.

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

Нельзя не учитывать и тот факт, что наиболее продвинутые представители мигрантов выражают намерение полноправно участвовать в жизни принимающих их стран, получить доступ 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 свидетельствуют, например, организованный по инициативе Испании и Турции форум «Альянс цивилизаций» (Мадрид, 2008 г.) и другие официальные мероприятия<sup>55</sup>.

Таким образом, можно констатировать тенденцию по включению в экономическую, социальную и политическую жизнь всё увеличивающихся отрядов иммигрантов. При этом не нужно забывать, что они являются частью электората, за который ведётся ожесточённая борьба во время предвыборных кампаний

---

<sup>55</sup> См. подробнее Социальная Европа в XXI веке. Под ред. М.В. Каргаловой. М., Изд. «Весь Мир», 2011. С. 60-61.

на разных уровнях. Другой силой, действующей на стрелку барометра, показывающего расстановку политических сил, служит отношение к ним коренного населения, уже определившегося в своих политических симпатиях.

Вопрос об адаптации мигрантов наталкивается нередко на позицию последних: она заключается в стремлении приобщиться ко всем благам европейской цивилизации, тяготея при этом к культурному, религиозному, языковому изоляционизму. Зачастую местное население видит в приезжих реальную угрозу тому, что оно имеет и справедливо считает своими завоеваниями. Речь идёт не только о культуре и несоблюдении норм и обычаев, но и о материальных затратах, потере дефицитных в настоящее время рабочих мест. Именно этим объясняется заметный сдвиг европейского электората вправо, завоевание националистическими силами новых позиций.

Представляется, что наиболее эффективным способом решения проблемы может стать, наряду с усилиями принимающих государств по социальной и профессиональной адаптации иммигрантов, регулирование миграции, формирование её потоков и управление ими.

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

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

Информационные сети позволят 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, знания языка. Задача соци-

альных структур и научных центров – продумать и разработать доступные способы донесения информации, а властных структур – её широкого распространения.

Регионы должны иметь чёткое представление о том, кто и в каких количествах им нужен, а будущие мигранты – знать, что им смогут предложить и на каких условиях. Работа должна начинаться с мониторинга в странах предложения: учёт, квалификационный отбор, определение уровня знания языка принимающей страны, возможная профессиональная подготовка на месте. Затем анализ полученных результатов, сопоставление с данными заявок регионов, нуждающихся в дополнительной рабочей силе, обработка данных и координация действий соответствующих иммиграционных служб на государственном или надгосударственном уровне (как в ЕС). Конечно такая работа предполагает создание соответствующих структур (бюро, центров) и наличие специально подготовленных кадров. Это открывает новые перспективы в решении проблемы занятости и регулировании социального климата в обществе.

Подводя итог, правомерно отметить, что проблема массовой миграции не только вносит новые нюансы в социальную политику, но представляет собой 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. Причём, это в равной степени злободневно как для стран Европейского союза, так и для России.

*Л.С. Биссон\**

## **МИГРАЦИЯ И СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ЕВРОПЫ: ФАКТОР ИНТЕГРАЦИИ ИММИГРАНТОВ**

На грядущие десятилетия перед Европейским союзом остро встаёт целый ряд социально-экономических проблем, связан-

---

\* Биссон Любовь Сергеевна, к.полит.н., научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН.

ных с демографическим спадом и старением населения. Три основных причины данного положения: 1) низкий уровень рождаемости<sup>56</sup>; 2) увеличение продолжительности жизни<sup>57</sup> и 3) достижение пенсионного возраста людьми поколения послевоенного «бэби-бума»<sup>58</sup>. Все эти факторы прямым образом влияют на ситуацию на рынках труда, на систему социального страхования, на пенсионное и жилищное обеспечение, а, в конечном счёте, и на дальнейшую судьбу государства всеобщего благосостояния на европейском континенте. По подсчётам Евростата, после 2015 г. уровень смертности превысит уровень рождаемости в странах ЕС-27, и в ближайшей перспективе только приток иммигрантов сможет восполнить существенный спад численности населения<sup>59</sup>.

Среди основных направлений работы по минимизации последствий старения населения наряду с такими очевидными мерами, как поощрение рождаемости и занятости, Европейский союз делает ставку на привлечение граждан третьих стран<sup>60</sup> разных категорий, прежде всего квалифицированных иностранных специалистов в различных областях, учёных и студентов, сезонных рабочих. В отношении каждой из категорий иммигрантов в ЕС разработаны соответствующие нормативно-правовые акты (директивы). Таким образом, выбранный секторальный подход к привлечению иммигрантов отвечает потребностям госу-

---

<sup>56</sup> Общий коэффициент рождаемости в странах Евросоюза в 2014 г. составил 10,4 в расчёте на 1000 жителей и стал одним из самых низких показателей по сравнению с другими регионами мира. Подробнее см.: Eurostat, Fertility Statistics – Statistics Explained. Available at: URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Fertility\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Fertility_statistics) (accessed: 14.05.2015).

<sup>57</sup> Уровень продолжительности жизни в ЕС-28 в среднем выше, чем в других регионах мира и этот показатель продолжает расти во всех государствах-членах Евросоюза. Подробнее см.: Eurostat, Mortality and life expectancy statistics - Statistics Explained. Available at: URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Mortality\\_and\\_life\\_expectancy\\_statistics#Life\\_expectancy\\_is\\_increasing](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Mortality_and_life_expectancy_statistics#Life_expectancy_is_increasing) (accessed: 14.05.2015).

<sup>58</sup> Europe in Figures. Eurostat Yearbook 2010, European Communities, November 2010. P. 149.

<sup>59</sup> Giannakouris K. Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies. European Commission, Eurostat, 2008. 11p.

<sup>60</sup> Communication from the Commission, Dealing with the impact of an ageing population in the EU (2009 Ageing Report)COM(2009) 180 final.

дарств-членов ЕС.

Однако иммиграция – это лишь частичная терапия и совсем не безболезненная. На протяжении уже второго десятилетия ни одна другая тема, пожалуй, не вызывала такую острую дискуссию как среди политического истеблишмента, так и среди рядовых граждан европейских стран, как иммиграция и её последствия для европейских обществ. Общеизвестно, что иммиграция уже давно не временное явление для Европы, а составляющая повседневной жизни европейцев. Вместе с положительным эффектом приток иммигрантов из третьих стран несёт с собой серьёзные вызовы для социальной стабильности в странах Евросоюза. Проблемы дискриминации, социального иждивенчества и расслоения, геттоизации иммигрантов призвана решать политика интеграции иммигрантов.

Следует отметить, что на уровне ЕС под интеграцией понимается, прежде всего, *вовлечённость* иммигрантов в социально-экономическую жизнь принимающей страны. Такие важные для национальных государств факторы, как культура, религия, язык и идентичность отнесены к второстепенными в процессе интеграции граждан третьих стран<sup>61</sup>.

До 1980-х гг. в политическом лексиконе европейских государств в отношении интеграции иммигрантов доминировало два термина: «ассимиляция» и «включение». Термин «интеграция» и одновременно новый одноимённый практический подход стали постепенно вытеснять их. Принципиальное отличие интеграции от ассимиляции заключается в том, что этот подход допускает сохранение иммигрантами своих этнокультурных, языковых и религиозных особенностей и даже определённых связей со страной происхождения. В отличие от «включения», которое часто ассоциируется с практикой позитивной дискриминации, интеграция рассчитана на длительную адаптацию иммигранта к условиям страны пребывания и носит более сбалансированный характер. Интеграция также противопоставляется сегрегации и дискриминации лиц по месту рождения или этническому происхождению, по религиозной принадлежности.

---

<sup>61</sup> Boswell C., Geddes A. Migration and Mobility in the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. P. 201.

Согласно Общим базовым принципам, принятыми Советом министров юстиции и внутренних дел в 2004 г.<sup>62</sup>, интеграция является двусторонним процессом. В число важнейших задач интеграционной политики входит обеспечение для легальных иммигрантов равного доступа к образованию, здравоохранению, предоставление им прав на работу и т.д. Занятость и образование отмечаются в качестве ключевых элементов интеграционного процесса. Это объясняется тем, что активная интеграция иммигрантов на рынке труда европейских стран способна увеличить положительный экономический эффект иммиграции благодаря тому, что иммигранты становятся полноценными налогоплательщиками и потребителями, а система образования обеспечивает более эффективный процесс социализации молодого поколения иммигрантов.

Для оценки эффективности мер по интеграции граждан третьих стран, применяемых в государствах-членах ЕС, проводятся мониторинги статистической службы Евросоюза (Евростат), а также исследовательскими центрами по заказу Еврокомиссии<sup>63</sup>. В этих целях в 2010 г. на уровне ЕС были приняты<sup>64</sup> и в дальнейшем доработаны<sup>65</sup> единые индикаторы интеграции иммигрантов. Среди ключевых индикаторов степени интегрированности иммигрантов в принимающее сообщество выделяют уровень занятости/безработицы, в том числе среди молодых людей, доступ к образованию, социальную включённость (доход, доступ к здравоохранению, обеспеченность жильём и т.п.), гражданское участие (численность иммигрантов получивших гражданство или статус резидента). По данным Евростата за 2011 г., уровень безработицы среди граждан третьих стран (20%) значи-

---

<sup>62</sup> Annex I of The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, point 1.5 (European Council, 2004).

<sup>63</sup> См., например: Huddleston T., Niessen J. and Dag Tjaden J. Using EU Indicators of Immigrant Integration. Final Report for Directorate-General for Home Affairs. Brussels: European Commission, 2013. 73p.

<sup>64</sup> European Ministerial Conference on integration (Zaragoza, 15 and 16 April 2010). Draft Declaration. Available at: URL: [http://ec.europa.eu/ews/UDRW/images/items/docl\\_13055\\_519941744.pdf](http://ec.europa.eu/ews/UDRW/images/items/docl_13055_519941744.pdf) (accessed 27.03.2015).

<sup>65</sup> European Commission, Indicators of Immigrant Integration – A Pilot Study. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. 253p.

тельно превышал соответствующий показатель среди коренного населения (9%). Так же выше был показатель риска бедности и социальной изоляции: в 2012 г. среди иммигрантов он составил 40,3%, среди местного населения – менее 25%.<sup>66</sup> Изменение данных и других индикаторов часто свидетельствуют о том, что иммигранты нередко попадают в категорию самых социально незащищённых групп населения, что в конечном итоге способно привести к социальной нестабильности, радикализации иммигрантских общин и даже угрозе национальной безопасности<sup>67</sup>. Именно эта взаимосвязь лежала в основе подхода институтов ЕС, прежде всего Еврокомиссии к интеграции иммигрантов.

С другой стороны, интеграция требует и социализации прибывших в страну иностранцев: уважения к конституционному порядку и законам принимающей страны, основным ценностям ЕС, знания языка и истории, принятия культурных и социальных норм принимающей страны. В этом положении чётко проявляется позиция стран-членов ЕС, которые всё больше склоняются к введению принципа обусловленности в отношении не только предоставления гражданства, но и в отношении регулирования въезда и пребывания иммигрантов на своей территории<sup>68</sup>. Свидетельством тому служит то, что во многих странах Евросоюза, определенный уровень интеграции становится условием получения легального статуса и права на жительство. Возможность для стран-членов вводить на своё усмотрение интеграционные тесты на знание языка, политики и культуры принимающей страны для получения гражданином третьей страны легального статуса или права на воссоединение с семьёй заложена и в наднациональном законодательстве.

Напомним, что в Европейском союзе интеграция иммигран-

---

<sup>66</sup> Eurostat, Migrant integration statistics – social inclusion – Statistics Explained. Available at: URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant\\_integration\\_statistics\\_-\\_social\\_inclusion](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_-_social_inclusion) (accessed 15.05.2015).

<sup>67</sup> Речь идёт не только о протестных действиях иммигрантов против социальной изоляции, но и об угрозе насильственных актов, совершаемых выходцами из иммигрантской среды.

<sup>68</sup> Carrera S. A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses. CEPS CHALLENGE Papers, №1, 2006. 28p.

тов входит составной частью в общую иммиграционную политику ЕС. Со вступлением в силу Лиссабонского договора и ликвидацией опор полномочия институтов ЕС распространились на всю сферу внутренних дел и юстиции<sup>69</sup>. Все вопросы иммиграционной политики, включая регулирование легальной иммиграции, теперь решаются в Совете квалифицированным большинством голосов, а не единогласно, как ранее. Тем не менее, именно интеграция иммигрантов по-прежнему остаётся менее коммуниитаризованным<sup>70</sup> элементом общей иммиграционной политики ЕС. Поскольку пребывание иностранцев касается непосредственно внутренней безопасности и социальной стабильности и суверенитета национальных государств, в этих вопросах они с трудом приходят к консенсусу. Большинство же инициатив Европейского союза в области интеграции мигрантов носит рекомендательный характер. Роль государств-членов в решении вопросов легальной иммиграции и интеграции иммигрантов весьма сильна и остаётся определяющей в таких важных аспектах, как установление условий предоставления статуса и прав, а также натурализации и получения гражданства.

Взаимосвязь интеграции иммигрантов и социальной сплочённости стала принципиальным фактором, повлиявшим на позицию многих государств ЕС в процессе принятия решений и определила те меры, которые были установлены в Совете. В предложения Комиссии неоднократно вносились поправки по наиболее чувствительным вопросам для государств-членов – таким, как интеграция иммигрантов, в результате чего в окончательных вариантах документов были приняты более жёсткие меры. Примером могут служить две директивы 2003 г.: о воссоединении семей<sup>71</sup> и 2004 г. о статусе иммигрантов, легально проживающих в странах ЕС на долгосрочной основе<sup>72</sup>. Первая

---

<sup>69</sup> The Treaty of Lisbon. Official Journal of the European Union 306/42, 17.12.2007, art. 61-69.

<sup>70</sup> Коммуниитаризация – перенесение на наднациональный уровень ЕС отдельных сфер деятельности.

<sup>71</sup> Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. Official Journal of the European Union, L 251, 3.10.2003. P. 12-18.

<sup>72</sup> Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. Official Journal of the Euro-

даёт иммигрантам, легально проживающим в странах ЕС, право перевезти близких членов семьи, вторая гарантирует гражданам третьих стран, легально проживающим на территории стран ЕС свыше пяти лет, права, сравнимые с правами граждан ЕС.

Особо строгие меры введены в таких странах, как Нидерланды, Австрия, Дания, где успешное прохождение языковых курсов и курсов по интеграции носит обязательный характер, за нарушение которого вводятся штрафы и даже предусмотрена высылка из страны. Согласно австрийскому законодательству, например, в случае, если иммигрант не завершил программу по интеграции в течение первых двух лет своего пребывания, его облагают штрафом, а если этот срок превысил три года, то иммигранта могут выслать из страны на основании его нежелания интегрироваться. Многие исследователи отмечают, что подобная ситуация приводит к тому, что под понятием интеграция часто скрывается ассимиляционная модель, от которой многие страны-члены некогда отказались<sup>73</sup>.

Возврат к модели близкой к ассимиляции, во многом обусловлен провалом и последующим отходом от политики мультикультурализма с его акцентом на групповые права<sup>74</sup>. Канцлер Германии Ангела Меркель, британский премьер-министр Дэвид Кэмерон, экс-премьеры Испании Хосе Мария Аснар и президент Франции Николя Саркози один за другим признавали провал мультикультурализма в своих странах. Стоит отметить, что именно на эти страны, а также Италию, приходится 75% всех иммигрантов в ЕС-28. Апологеты либеральной мультикультурной модели утверждают, что именно она способна усилить лояльность принимающему государству и минимизировать риск роста экстремистских настроений со стороны иммигрантов<sup>75</sup>.

---

pean Union, L 16, 23.1.2004. P. 44-53.

<sup>73</sup> См., например, Joppke C. *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*. Joppke and E. Morawska (eds). Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003. 272 pp.

<sup>74</sup> Rogers Brubaker. «The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and Its Sequels in France, Germany, and the United States». *Ethnic and Racial Studies* 24.4 (2001): 531-548. Available at: URL: <http://works.bepress.com/wrb/9>.

<sup>75</sup> Kymlicka W. *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and*

Однако в то же время, опасность мультикультурной модели состоит в том, что она может привести к серьёзной фрагментации общества. В этом отношении примечательны слова бывшего президента Франции Н. Саркози ещё в феврале 2011 г.: «Мы были слишком озабочены идентичностью того человека, который приезжает, и недостаточно думали об идентичности той страны, которая его принимает». Подобный взгляд лёг в основу многих законодательных изменений в сфере регулирования иммиграции на национальном уровне государств-членов Евросоюза<sup>76</sup>. Акцент в данном случае смещен с социально-экономического включения на индивидуальную языковую и гражданскую адаптацию иммигранта. Ярким примером смены парадигмы стали Нидерланды, где на смену мультикультурной модели, основанной на коллективных правах общин, поддержание культурного разнообразия и содействие изучению национального языка иммигрантов, пришёл более строгий подход к их интеграции. Нидерланды – пример одного из наиболее жёстких законодательств в ЕС в сфере предоставления гражданства и интеграции иммигрантов.

\* \* \*

Нельзя не признать, что сегодня, несмотря на многочисленные сложности и проблемы, иммиграция представляется необходимым фактором дальнейшего развития Европы. Демографический прогноз на ближайшие десятилетия для стран Европейского союза выглядит неутешительно. Рост доли стареющего населения и низкий уровень рождаемости несовместимы с целью развития конкурентоспособной и сильной экономики, которую ставит перед собой Европейский союз. Привлечение иммигрантов и последующая их интеграция в принимающее сообщество представляются одними из основных путей минимизации последствий демографического спада и пополнения рынка труда.

Иммиграция, оказывая влияние на социальный, экономический и культурный контекст принимающего общества (на поло-

---

Citizenship. W. Kymlicka. Oxford: Oxford Univ. Press, 2001. P. 36.

<sup>76</sup> Carrera S. A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses. S. Carrera. CEPS CHALLENGE Papers, №1, 2006. P. 12.

возрастную структуру, распределение на рынке труда, на уровень социальной сплочённости и т.п.), а также интеграция иммигрантов представляют собой сферу особо чувствительную для государств-членов Евросоюза. Это объясняет их нежелание ограничивать свой суверенитет в вопросах регулирования прав легальных иммигрантов. Инициативы ЕС в области интеграции иммигрантов носят рекомендательный и вспомогательный характер, а позиция государств ЕС остаётся определяющей в направлении общей интеграционной политики, которая в последние годы приобретает всё более рестриктивный характер. Во многом это связано с тем, что более либеральные подходы и модели не оправдали себя.

Безусловно, иммиграция сама по себе не может быть единственным и полным решением для Европы проблемы старения населения. От европейских лидеров и граждан требуется серьёзная мобилизация внутренних потенциалов, в частности повышение уровня рождаемости, переквалификация коренного населения, поощрение занятости пенсионеров. От этого, в не меньшей степени, как и от успехов в привлечении и эффективной интеграции иммигрантов, будет зависеть каким Европейским союз будет в грядущие десятилетия.

*Л.С. Биссон,  
О.Ю. Потемкина,  
Е.В. Ананьева\**

## **СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ ГРАЖДАН В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ**

Дебаты о потенциале и границах свободы передвижения граждан ЕС заняли первые строки СМИ под заголовками «миграция нищеты» и «социальный туризм». Накануне окончатель-

---

\* Биссон Любовь Сергеевна, к.полит.н., научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН; Потемкина Ольга Юрьевна, д.полит.н., зав. Отделом исследований европейской интеграции ИЕ РАН; Ананьева Елена Владимировна, к.филос.н., рук. Центра британских исследований ИЕ РАН.

ной отмены 1 января 2014 г. ограничений допуска на рынки труда стран ЕС трудящихся Румынии и Болгарии страны ЕС высказали опасения относительно огромного наплыва рабочих-конкурентов, что создаст напряжение в сферах занятости и социального обеспечения. Жаркие дискуссии возобновились накануне выборов в Европейский парламент и после них: достаточно высокие результаты популистских партий Великобритании, Франции и Дании позволили их представителям воспользоваться завоёванными позициями для продвижения тезиса о необходимости ограничить свободу передвижения.

Дискуссии на данные темы очень часто грешат подтасовкой, подменой понятий и необоснованными заявлениями. Ряд ошибочных утверждений часто повторяют не только правые популисты, но и представители партий майнстрима, которым сегодня удаётся привлекать таким способом голоса избирателей, опасаящихся нашествия европейских мигрантов. Подобный дискурс становится основой настроений евроскептицизма, озабоченного угрозой социальным системам государств-членов вследствие неограниченных возможностей свободы передвижения граждан ЕС.

Несомненно, катализатором выступлений против свободы передвижения стал экономический кризис, поразивший страны Евросоюза. Однако тема иммиграции и до кризиса занимала одно из первых мест в политической повестке дня европейских стран, она касалась приезжих из стран Азии и Африки. Этим обстоятельством воспользовались популисты, чтобы обернуть подмену понятий в свою пользу. Зачастую тема иммиграции извне Евросоюза намеренно объединяется со свободой передвижения граждан внутри ЕС, при этом не проводят разграничение между легальной и нелегальной иммиграцией – обе разновидности представляются паразитическими. Данный тезис охотно растиражировали СМИ и поддержали граждане ЕС.

Между тем, не секрет, что в средне- и долгосрочной перспективе ЕС, особенно пятнадцати «старым» государствам-членам грозит серьёзный дефицит квалифицированных специалистов, уже сейчас существует значительное количество незаполненных вакансий. Например, в Германии к 2025 г. прогнозиру-

ется недостаток почти шести миллионов квалифицированных рабочих<sup>77</sup>. Одним из наиболее эффективных способов решения проблемы традиционно считалось поощрение мобильности трудящихся в рамках Европейского союза.

Впервые свободное передвижение трудящихся в рамках Общего рынка стало возможным в ЕС (тогда Европейское экономическое сообщество (ЕЭС)) в 1968 г., только 25 лет спустя в 1993 г. появились три другие экономической свободы, ныне неотъемлемые составляющие европейской интеграции – свобода передвижения товаров, услуг и капитала. Первоначально право на свободное передвижение было гарантировано только гражданам, занимающимся экономической деятельностью («свобода передвижения трудящихся»), право же на свободное передвижение и проживание в пределах всего ЕС было распространено на остальные категории граждан государств-членов (студенты, пенсионеры и т.д.) лишь с вступлением в силу Маастрихтского договора и стало одной из ключевых характеристик гражданства ЕС. Впоследствии применение принципа свободы передвижения трудящихся ограничивалось только на определённое время на различных этапах расширения Европейского союза<sup>78</sup>.

### ***Нормативно-правовая база, регулирующая режим свободы передвижения***

Право на свободу передвижения по территории Европейского союза для граждан ЕС с целью трудоустройства закреплено в ст. 45 Договора о функционировании ЕС. Гражданство Европейского союза гарантирует каждому гражданину право на свободу передвижения по территории ЕС, что является одним из главных достижений европейской интеграции. Основными нормативно-правовыми актами, подробно регулирующими свободу передвижения, служит Директива от 29 апреля 2004 г. о праве граждан Европейского союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории стран-членов ЕС<sup>79</sup>, а так-

---

<sup>77</sup> Ziller D. How Europe Could Tackle its Growing Skills Shortage. Europe's World, 1 June 2013.

<sup>78</sup> Исключение составило расширение ЕС в 1995 г. и присоединение Австрии, Финляндии, Швеции, на которых данное ограничение не распространялось.

<sup>79</sup> European Parliament a. Council Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the

же регламент № 492/2011 о свободе передвижения работников внутри ЕС и № 883/2004 о координации систем социального обеспечения государств-членов<sup>80</sup>. До принятия директивы 2004 г. условия и порядок реализации права на свободу передвижения регулировались отдельными законодательными нормами, содержание которых в значительной степени копировало друг друга. Директива впервые создала для граждан ЕС возможность постоянно проживать на территории другого государства-члена, а также зафиксировала основания для отказа в данном праве по причине угрозы национальной безопасности, общественному порядку. Со вступления в силу (30 апреля 2006 г.) данная директива служит целостной законодательной основой, регулирующей «публично-правовые отношения в сфере осуществления свободы передвижения и проживания всех граждан Союза независимо от их социального статуса и цели поездки, а также права членов их семей»<sup>81</sup> (в том числе выходцев из третьих стран).

Согласно данной директиве, к членам семьи относятся: супруг, дети до 21 года, а также находящиеся на иждивении родители. Гражданам ЕС<sup>82</sup>, как и членам их семей, гарантировано право на проживание и доступ на рынок труда принимающей страны-члена ЕС без получения въездной визы, а также разрешения на работу. Дети гражданина ЕС, независимо от их гражданства, также обладают правом на получение образования в

---

right of citizens of the Union a. their family members to move and reside freely within the territory of the member states amending regulation (EEC) 1612/68 a. repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC a. 93/96/EEC. OJ L 158 of 30 April 2004, PP.77-123.

<sup>80</sup> Regulation (EU) No 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union, OJ L 141, 27.5.2011; Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems, OJ L 166, 30.4.2004.

<sup>81</sup> Условия передвижения и проживания на территории Европейского союза граждан третьих стран (кроме членов семей граждан ЕС) регулируются специальными отраслями законодательства ЕС: визовым, иммиграционным и законодательством об убежище.

<sup>82</sup> Режим свободы передвижения трудящихся так же распространяется на граждан стран Европейского экономического пространства: Исландию, Норвегию и Лихтенштейн.

принимающей стране. Для осуществления права на свободу передвижения и пребывания сроком до трёх месяцев необходимо наличие только действующего паспорта или иного документа, удостоверяющего личность, а для членов семьи гражданина ЕС – разрешения на проживание в стране ЕС. Более длительное пребывание возможно в случае предоставления доказательств о наличии достаточных средств для обеспечения себя и своей семьи, а также действительной в принимающей стране медицинской страховки. Главным образом это касается экономически неактивных категорий лиц, таких как студенты, пенсионеры, неработающие члены семьи гражданина ЕС. Предъявление данного требования вполне логично, поскольку принимающие государства стремятся снизить нагрузку на систему социального обеспечения. Исключения составляют лишь временно неработающие граждане (ввиду заболевания или несчастного случая); безработные при условии, если они осуществляли трудовую деятельность в течение не менее одного года на территории принимающей страны, и надлежащим образом заявившие об этом в службу занятости принимающей страны; а также, временно неработающие на период обучения и специальной профессиональной подготовки.

Свобода передвижения трудящихся гарантирует гражданам ЕС право работать в другом государстве-члене ЕС<sup>83</sup> без специального разрешения на работу, проживать там в течение трудовой деятельности и по её окончании. Согласно регламенту № 492/2011 граждане Евросоюза, трудящиеся в иной стране-члене (в том числе самозанятые), а также члены их семей, наделяются социально-экономическими правами (доступ на рынок труда, условия труда, налоговые и социальные льготы), равными с гражданами принимающей страны. Это объясняется тем, что они в равной степени платят налоги и вносят свой вклад в систему общественного благосостояния<sup>84</sup>. Каждое государство-член ЕС само определяет размер и условия социальных льгот и выплат для иностранных граждан. Политика в этой сфере не гармони-

---

<sup>83</sup> За исключением отдельных постов государственной службы.

<sup>84</sup> Article 7(2) of Regulation (EU) No 492/2011.

зированной, тем не менее действует принцип координации, главный смысл которого состоит с одной стороны в гарантии для граждан ЕС, что их социально-экономические права будут соблюдены и на территории другой страны Евросоюза, и в то же время, что соответствующие социальные выплаты и поддержка будут доступны только в одной стране, а именно в стране пребывания, но не двух стран одновременно. Принимающее государство не обязано предоставлять социальную помощь незанятым лицам в течении первых трёх месяцев их пребывания, чтобы избежать такого явления как «социальный туризм».

Регламент № 492/2011 также закрепил право на социальное страхование для граждан ЕС (выплата пенсий, пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, медицинское обеспечение и т.п.), которое распространяется на всю территорию Евросоюза, независимо от того, какое государство ЕС является страной проживания. В данном случае действует закон места пребывания, т.е. в отношении гражданина ЕС действуют те нормы социального страхования, которые приняты в стране его настоящего пребывания и трудоустройства, а не страны происхождения. Директива также гарантирует гражданам ЕС и членам их семей, независимо от гражданства, защиту от выдворения, которое возможно лишь в случае, если они представляют угрозу общественному правопорядку и безопасности.

Через пять лет проживания и трудовой деятельности экономически активные граждане получают право на постоянное проживание и доступ к системе социального обеспечения, уже независимо от того, имеют ли они работу. Поскольку это право приобретает автоматически, местные власти часто узнают о существовании нового претендента на социальное обеспечение лишь тогда, когда он предъявляет свои требования. Что касается экономически неактивных граждан, то они также могут получить статус постоянного резидента и претендовать на определённые социальные выплаты лишь предъявив, в свою очередь, доказательства финансовой независимости, медицинскую страховку, что само по себе снижает риск того, что они станут обременением для системы соцобеспечения принимающей страны. Стоит добавить, что право на постоянное проживание, приобре-

таемое гражданами ЕС и членами их семьи по истечении 5-летнего срока пребывания в принимающей стране, действует на всей территории принимающей страны, а не только в отдельных городах или регионах. Выдача всех соответствующих документов бесплатна, либо за выдачу взимается сумма, не превышающая суммы за выдачу аналогичных документов для граждан принимающей страны.

Координация социальных систем государств-членов была реформирована накануне расширения 2004 г. в сторону наибольшего благоприятствования для тех, кто пользовался свободой передвижения. Было усилено противодействие дискриминации социальных прав граждан, что однако вызвало неоднозначную реакцию у государств-членов, которые оказались вынужденными принимать граждан из менее благополучных государств-членов.

### ***Общая характеристика внутриевропейской миграции***

С каждым годом численность граждан ЕС, участвующих во внутренней миграции, растёт. По данным статистической службы ЕС, в 2007 г. – 10,2 млн граждан ЕС проживали на территории другого государства-члена Европейского союза, в 2011 г. – 12,6 млн, а по данным на апрель 2014 – уже более 17,2 млн, что составляет 3% населения Евросоюза<sup>85</sup>. Цифра вовсе не сопоставима с шумом, поднятым СМИ по поводу злоупотребления свободой передвижения, хотя рост желающих перебраться в другое государство Евросоюза налицо. В основном в странах Евросоюза большинство иностранцев составляют из третьих стран. В Люксембурге, Кипре, Бельгии, Ирландии, а также Словакии, Венгрии, Нидерландах и Мальте доля граждан ЕС среди всех иностранцев выше, чем граждан третьих стран. В абсолютных значениях больше всего граждан ЕС проживает в Германии, Испании и Великобритании. Тем не менее, внутриевропейская мобильность всё ещё не так масштабна. Кроме того, в период финансово-экономического кризиса 2008–2010 гг. наблюдалось уменьшение внутренней миграции в ЕС. Среди её причин в Ев-

---

<sup>85</sup> Guild E. The Social Impact of Migration and the Notion of Citizenship for the EU: Ensuing challenges and opportunities for the Union. Brussels, CEPS, 13 March 2014. P. 1.

росоюзе главное место занимает возможность трудоустройства, в том числе более высокий уровень заработной платы в принимающей стране, лучшие условия труда. Данные за 2012 г. свидетельствуют о том, что 6,5 млн занятых в ЕС трудились в другом государстве Евросоюза, что составило более 40% от всех занятых иностранцев на территории ЕС<sup>86</sup>. На втором месте – семейные обстоятельства: как правило, смешанные браки и наличие родственников в ином государстве Евросоюза.

Во внутреевропейскую мобильность вовлечено главным образом экономически активное и трудоспособное население (70% составляют лица в возрасте от 15 до 64 лет). Существует мнение о негативном эффекте трудовой миграции: повышается конкуренция с гражданами принимающей страны на рынке труда, происходит общее снижение уровня заработной платы. Однако серьёзных подтверждений этой гипотезы нет. Напротив, литература по анализу экономического эффекта внутреевропейской трудовой миграции свидетельствует о позитивном вкладе мигрантов в экономику принимающей страны, в том числе после расширения ЕС в 2004 и 2007 г.<sup>87</sup> Как правило, граждане ЕС, прибывающие в другие страны-члены Евросоюза, занимают как вакансии, требующие высокой квалификации, так и вакансии средней квалификации: в строительстве, домашнем хозяйстве, торговле, а также восполняют недостаток высококвалифицированных специалистов, тем самым помогая устранить дефицит на рынке рабочих мест и поддерживая развитие ключевых секторов экономики различных регионов. Помимо того, статистические данные свидетельствуют о том, что в большинстве стран ЕС уровень безработицы среди приезжих граждан других стран Евросоюза ниже данного показателя среди коренного населения<sup>88</sup>. Миграция граждан внутри Евросоюза влияет на социальную и культурную жизнь принимающего сообщества в таких

---

<sup>86</sup> Eurostat, Migration and migrant population statistics. Mode of access: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics&stable=1](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics&stable=1).

<sup>87</sup> Intra-EU labour migration: Flows, effects and policy responses. European Trade Union Institute, Bruxelles, 2011. P. 23.

<sup>88</sup> European Commission upholds free movement of people, 25.11.2013. Mode of access: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1041\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1041_en.htm).

сферах, как жилищные условия, образовательная система, социальное обеспечение, а также в развитие предпринимательства и создание дополнительных рабочих мест<sup>89</sup>. В некоторых городах существуют особые программы по поддержке иностранных предпринимателей: Гамбург, Турин<sup>90</sup>. Вместе с позитивным вкладом внутренней миграции в развитие экономики наблюдаются и такие факторы, как «утечка мозгов» и «утрата мозгов», поскольку именно молодые активные и образованные граждане чаще всего покидают свою страну в поисках лучшего места работы, более высокого заработка и условий жизни, но в конечном итоге находят работу, которая требует меньшей квалификации и более низкого уровня образования, чем те, которыми они обладают<sup>91</sup>.

Другой важной составляющей внутренней миграции в Европейском союзе является студенческая мобильность. Численность студентов, получающих образование в другой стране ЕС, в 2010 г. достигла более 570 тыс. Студенты из пяти стран наиболее всего предпочитают получать образование в другом государстве ЕС – это студенты из Германии, Франции, Италии, Польши и Греции. В 2010 г. лидером по приёму иностранных студентов из других стран Евросоюза стала Великобритания, на втором и третьем месте – Германия и Австрия. В общей сложности на эти три страны приходится более половины студентов, получающих образование в другой стране Европейского союза. В статистических данных, как правило, не учитывают студентов-участников программ академического обмена, получающих образование в другой стране ЕС сроком от трёх месяцев до одного семестра. В рамках программа «Эразмус»<sup>92</sup> за

---

<sup>89</sup> International migration outlook, migrant entrepreneurship in OECD countries. Paris: OECD Publishing, 2011. P. 139-203.

<sup>90</sup> European Commission, DG Justice, Evaluation of the impact of free movement of EU citizens at local level. Final report, January 2014. P. 160. Mode of access: [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg\\_just\\_eva\\_free\\_mov\\_final\\_report\\_27.01.14.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg_just_eva_free_mov_final_report_27.01.14.pdf).

<sup>91</sup> Labour mobility within the EU. The impact of enlargement and the functioning of the transitional arrangements. Final Report – Country Case Studies. London, National Institute of Economic and Social Research, 2011. P. 97.

<sup>92</sup> Программа академических обменов «Эразмус», запущенная в 1987 г., позволяет студентам провести от 3 до 12 месяцев в высших учебных заведениях

2011–2012 академический год более 250 тыс. студентов и более 45 тыс. преподавательского состава высшего образования получили гранты для обучения и работы в другом государстве ЕС<sup>93</sup>, а с момента начала своего существования в 1987 г. программа предоставила более 2,5 млн европейских студентов возможность выехать за границу для учёбы в высшем учебном заведении или для трудоустройства<sup>94</sup>. В марте 2010 г. в ЕС была принята новая стратегия экономического развития до 2020 г., получившая название «Европа 2020: стратегия разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста». После кризиса 2008–2010 гг. в Европейском союзе возрос уровень безработицы, особенно среди молодого населения: в ноябре 2013 г. в ЕС-28 он достиг более 5,5 млн человек. Самые высокие показатели безработицы среди молодых людей до 25 лет были отмечены в Греции (56,8% в январе 2014), Испании (53,9%) и Хорватии (49% по данным за первый квартал 2014)<sup>95</sup>. Решение способствовать мобильности молодых людей и развитию программ студенческих обменов и трудовой миграции для молодых специалистов-граждан было принято в целях выполнения стратегии и восстановления темпов экономического роста в ЕС<sup>96</sup>. Приоритетом деятельности в рамках стратегии стал также «План по развитию новых способностей и увеличению количества рабочих мест», который призван улучшить соотношения спроса и предложения на рынках труда и дать людям возможность получать новые знания и навыки, чтобы увеличить возможность трудоустройства. Поддерживать внутриевропейскую мобильность работников

---

других стран ЕС. Помимо стран-членов ЕС, в программе также участвуют студенты и вузы Исландии, Лихтенштейна, Норвегии, Швейцарии и Турции.

<sup>93</sup> Erasmus programme in 2011–12: The figures explained. Mode of access: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-647\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-647_en.htm).

<sup>94</sup> Erasmus hits new record with 8,5% increase in student exchanges, European Commission – IP/12/454, 08/05/2012. Mode of access: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-454\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-454_en.htm?locale=en).

<sup>95</sup> Eurostat, Euro area unemployment rate at 11,8%. Mode of access: [http://epp.eu.rostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-02052014-AP/EN/3-02052014-AP-EN.PDF](http://epp.eu.rostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-02052014-AP/EN/3-02052014-AP-EN.PDF).

<sup>96</sup> European Commission, Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. P. 30. Mode of access: <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/investing-in-research-european-commission-europe-2020-2010.pdf>.

планируется с помощью инвестиций, главным образом из Европейского социального фонда, а также Европейской сети служб занятости (EURES), созданной для содействия работодателям и гражданам ЕС в поисках сотрудников и работы соответственно в других странах-членах Евросоюза<sup>97</sup>.

### ***Свобода передвижения в контексте расширения ЕС***

Два расширения Европейского союза – в 2004 и 2007 г. – внесли весомый вклад во внутреннюю трудовую мобильность в ЕС. В период 2004–2008 гг. численность граждан новых 12 государств-членов, проживающих на территории ЕС-15, возросла на 1 млн человек<sup>98</sup>. Граждане Польши, Эстонии, Латвии и Литвы чаще всего переезжают в Великобританию и Ирландию, граждане Румынии и Болгарии – в Испанию и Италию. До присоединения к ЕС новых государств в 2004 г. лидерами по приёму жителей других стран Евросоюза были Австрия и Германия, на них приходилось около 60% всех внутренних миграционных потоков. Наибольшая доля переехавших в другую страну ЕС для работы и проживания в 2011 г. приходилась на граждан Польши (159,6 тыс. человек) и Румынии (159,4 тыс. человек)<sup>99</sup>.

Расширение 2004 г. принесло разные возможности для жителей «новых стран» ЕС. Граждане Кипра и Мальты сразу же получили неограниченное право свободы передвижения. В то же время в течение первых нескольких лет после вступления в ЕС в отношении граждан Чешской Республики, Эстонии, Латвии, Литвы, Венгрии, Польши, Словении и Словакии действовал режим 7-летнего переходного периода, согласно которому для них было введено ограничение на право работать в любой стране-члене ЕС. С 1 мая 2011 г. эти ограничения доступа на рынки труда старых стран-членов ЕС были отменены. Гражданам же

---

<sup>97</sup> Eurostat, Migration and migrant population statistics. P. 4, 11. Mode of access: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics&stable=1](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics&stable=1).

<sup>98</sup> European Integration Consortium. Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements. P. 2. Mode of access: [http://doku.iab.de/grauepap/2009/LM\\_finalreport.pdf](http://doku.iab.de/grauepap/2009/LM_finalreport.pdf).

<sup>99</sup> European Commission, DG Employment, EU employment a. social situation. Quarterly review. (June 2012). Mode of access: [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7830&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7830&langId=en).

Румынии и Болгарии, вступивших в ЕС позже, в 2007 г., пришлось ждать до 1 января 2014 г., когда были сняты последние барьеры на пути к возможности трудиться и претендовать на социальное обеспечение в странах ЕС.

Тем не менее, уже в 2010 г., через три года после вступления Болгарии в ЕС, около 430 тыс. болгар проживали в «старых» членах ЕС, главным образом, в Испании, Германии и Греции<sup>100</sup>. 60% из них приходилось на молодых людей (моложе 35 лет) со средним уровнем квалификации (45%). Доля трудящихся высокой и низкой квалификации составляла соответственно 34% и 21%. Большинство болгар (около 70%) трудились в той стране, где проживали вместе со своей семьёй. Около половины их нашли работу в отелях и ресторанах, у частных лиц, а также в производстве и строительстве. 80% заняты на работах, требующих элементарных навыков в сфере услуг и торговле, обслуживании техники и конвейерной сборке. Лишь 11% приходится на долю высококвалифицированных специалистов и переводчиков. В целом, статистика свидетельствует о том, что болгары вынуждены занимать рабочие места несколько ниже уровня их квалификации. Исследования показывают, что данный осознанный выбор объяснялся существенным разрывом в уровне доходов жителей Болгарии и «старых» стран ЕС, даже несмотря на экономический кризис<sup>101</sup>.

В таком же положении оказались и граждане Румынии. В 2010 г. 2 млн румын (7% населения) проживали в странах ЕС, главным образом, в Испании и Италии, крупнейших государствах Южной Европы, которые приняли 83% всех приехавших в ЕС румын. Это были преимущественно молодые люди (60% были моложе 35), обладающие низким и средним уровнем квалификации (88% румын не имели высшего образования). Следовательно, они устраивались на низшие должности в торговле, строительстве и промышленности, а также домашней прислужкой.

---

<sup>100</sup> Эти страны, а также Италия, сняли ограничения на доступ к национальным рынкам труда для Болгарии и Румынии к 1 января 2012 г.

<sup>101</sup> Labour mobility within the EU. The impact of enlargement and the functioning of the transitional arrangements. Final Report – Country Case Studies. London, National Institute of Economic and Social Research, 2011. P. 21-22.

Небольшое количество высококвалифицированных рабочих нашли применение своим способностям лишь в Германии<sup>102</sup>. Как и для болгар, главным фактором притяжения для румын стала возможность высокого заработка – в два-три раза выше, чем на родине.

Ограничения на доступ к рынкам труда государств-членов действуют и в отношении граждан Хорватии, вступившей в ЕС 1 июля 2013 г. Каждая из 27 стран ЕС вправе самостоятельно определить, открывать ли свой рынок труда для граждан новой страны ЕС вплоть до третьей фазы переходного периода (он будет длиться с 1 июня 2018 г. по 30 июля 2020 г.). До 30 июня 2015 г. ограничения введены в таких странах, как Австрия, Бельгия, Кипр, Франция, Германия, Греция, Италия, Люксембург, Мальта, Голландия, Испания, Словения, Великобритания. Хорватия, в свою очередь, ограничила доступ на свой рынок труда для граждан вышеперечисленных 13 стран ЕС.

По словам Ласло Андора, члена Европейской комиссии по вопросам занятости и социальной политики, «устранение этих последних препятствий для рабочих из восьми стран-членов ЕС даёт больше возможностей для каждого человека, но и для ЕС в целом. Мобильность является ключевым фактором для роста занятости и в таких странах, как Германия и Австрия, она поможет заполнить дефицит квалифицированных кадров и вакантные рабочие места»<sup>103</sup>.

### ***«Социальный туризм» как замена свободы передвижения граждан?***

Однако далеко не все государства-члены ЕС разделяют энтузиазм Комиссии относительно последствий расширения для свободы передвижения граждан ЕС. Так, опасаясь наплыва граждан Румынии и Болгарии после 1 января 2014 г., в связи со снятием ограничений на их доступ на рынки труда стран ЕС, государства-члены предложили провести ревизию действующей

---

<sup>102</sup> Kahanec M. Labor Mobility in an Enlarged European Union. IZA Discussion Paper № 6485, April 2012, Bonn. P. 22.

<sup>103</sup> Free movement: Workers from eight member states that joined EU in 2004 finally enjoy full rights, 28.04.2011. Mode of access: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-506\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-506_en.htm).

директивы 2004/38/ЕС в сторону ограничения социальных прав приезжих из «новых стран». Поводом для такого предложения послужила адресованная Комиссии жалоба Великобритании, Германии, Австрии и Нидерландов на слишком тяжёлую нагрузку на национальные системы социального обеспечения в результате «социального туризма» – наплыва трудящихся и их семей из других государств-членов, хотя в письме прямо не упоминались страны Центральной и Восточной Европы. Комиссия потребовала статистического подтверждения доводов подписавших письмо стран, но не получила нужных сведений. Тогда в ответ Комиссия опубликовала в ноябре 2013 г. доклад о свободе передвижения трудящихся в ЕС, который вызвал неоднозначную реакцию государств-членов. В. Рединг, вице-председатель Комиссии ЕС, курирующая политику в области гражданства и правосудия, решительно отвергла поступившую в Комиссию жалобу. Выступая 8 октября 2013 г. перед Советом в составе министров внутренних дел и юстиции, она заявила, что свобода передвижения в ЕС не даёт сбоев, никакого «социального туризма» не существует, а государствам-членам следует эффективнее выполнять существующие правила. В доказательство своей правоты Комиссия привела статистику: в 2012 г. в Германии более 80% выплат по безработице получили граждане собственной страны, почти 16% – приезжие из стран, не входящих в ЕС, и лишь около 4% приходится на долю трудящихся из других стран ЕС. Схожая картина наблюдается и в Нидерландах. Здесь соотношение составляет (82,7, 15,8 и 1,54%). По мнению Комиссии, мобильность трудящихся внутри Европы остаётся незначительной: к концу 2012 г. лишь 2,8% граждан ЕС проживали не там, где родились, а ежегодный уровень трансграничной мобильности не превышает 0,29% (для сравнения – в США уровень мобильности между 50 штатами составляет 2,4%)<sup>104</sup>.

Однако доводы Комиссии не возымели действия на Великобританию. 27 ноября 2013 г. премьер-министр Д. Кэмерон в статье в «Financial Times» вновь заявил о необходимости пересмот-

---

<sup>104</sup> Labour mobility within the EU. The impact of enlargement and the functioning of the transitional arrangements. Final Report – Country Case Studies. London, National Institute of Economic and Social Research, 2011.

реть правила свободы передвижения лиц в сторону их ужесточения: он считает, например, что вновь прибывшие не должны получать пособия по безработице в течение трёх месяцев; а, претендуя на социальную помощь, они должны доказать, что действительно ищут работу и т.д.<sup>105</sup>

«Принцип свободы передвижения лиц не подлежит пересмотру», – упорствовала В. Реддинг. В подкрепление этого тезиса 25 ноября 2013 г. Комиссия выступила с «Сообщением и планом действий по устранению имеющихся недостатков в организации свободы передвижения граждан ЕС». План включает несколько направлений: разработка общеевропейских правил координации систем социального обеспечения; помощь государствам-членам в социальном обеспечении путём привлечения средств Европейского социального фонда (начиная с 2014 г., около 20% средств ЕСФ пойдёт на борьбу с нищетой); обмен опытом успешной практики решения социальных проблем в странах ЕС. Особым пунктом в плане обозначено противодействие фиктивным бракам – именно таким способом граждане «новых стран» Евросоюза пытаются перебраться в страны с самой развитой системой социального обеспечения<sup>106</sup>. В декабре 2013 г. на встрече министров внутренних дел и юстиции Евросоюза британский министр внутренних дел Тереза Мэй подняла вопрос о ревизии основополагающих договоров ЕС с тем, чтобы ограничить доступ граждан ЕС на национальные рынки труда. Условием допуска трудящихся на рынок какой-либо страны ЕС, по мнению Мэй, должен быть, к примеру, определённый уровень ВВП на душу населения в стране их происхождения. Министр, к тому же, предложила ввести общие ограничения на свободу передвижения лиц внутри ЕС.

Инициатива Мэй не нашла серьёзной поддержки у участников заседания. В свою очередь, Вышеградская четвёрка стран

---

<sup>105</sup> Cameron D. Free movement within Europe needs to be less free. Financial Times. 26 November 2013. – Mode of access <http://www.ft.com/cms/s/0/add36222-56be-11e3-ab12-00144feabdc0.html#axzz2yIHxLXeS>.

<sup>106</sup> Communication from the Commission «Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference». Brussels, 25.11.2013. COM(2013) 837 final. Mode of access: [http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/com\\_2013\\_837\\_free-movement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/com_2013_837_free-movement_en.pdf).

выступила с совместным заявлением, где отметила положительное воздействие трудящихся из стран Центральной и Восточной Европы – это, в основном, молодые и экономически активные граждане (80% из них составляют лица моложе 44 лет)<sup>107</sup>. В целом, страны ЕС скорее поддержали предложения Комиссии и готовы предпринимать меры в соответствии с Планом действий. Так, Финляндия и Словения высказались за необходимость усиления сотрудничества всех стран ЕС с тем, чтобы совместно выявлять случаи злоупотребления правом свободы передвижения.

Снятие ограничений на полный доступ граждан Румынии и Болгарии на рынки труда стран ЕС 1 января 2014 г. возобновило дискуссию об ограничении их прав, начатую осенью 2013 г. В интервью BBC премьер-министр Великобритании Кэмерон вновь заявил о своих планах ограничения доступа трудящихся из стран ЕС к системе социального обеспечения. Ужесточение доступа граждан ЕС на рынок труда Великобритании Дэвид Кэмерон назвал приоритетной темой переговоров с Комиссией и государствами-членами о дальнейших отношениях Великобритании с Евросоюзом<sup>108</sup>.

Не менее жёсткую противоположную позицию занял министр иностранных дел Польши Сикорски. В своём твиттере 6 января 2014 г. он напомнил, что ревизия фундаментального принципа свободы передвижения людей потребует нового Договора, при утверждении которого Польша без колебаний воспользуется правом вето. Одновременно в интервью газете «Die Welt» Ласло Андор, член Комиссии, курирующий занятость, призвал прекратить истерики в дебатах и напомнил о необходимости защищать фундаментальные права граждан ЕС. К тому же, заявил Андор, до сих пор нет подтверждений массового наплыва трудящихся новых государств, а скорее, это относится к гражданам южных стран еврозоны. Его поддержали 14 января 2014 г. и депутаты Европарламента на пресс-конференции в Страсбурге, напомнив, что внутренняя мобильность в ЕС невелика – всего 2,8%, а трудящиеся из Болгарии и Румынии работают и

---

<sup>107</sup> Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. 10978. 06.12.2013.

<sup>108</sup> Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. 11019. 15.02.2014.

не являются собой непосильную нагрузку для систем соцобеспечения государств-членов.

В результате Кэмерону пришлось отложить доклад об ограничении доступа к соцобеспечению гражданам из стран ЕС. Госсекретарь Тереза Мэй не смогла подкрепить доклад статистикой о злоупотреблении социальной помощью со стороны приезжих из новых стран Евросоюза. Единственно, что смогла представить Национальная статистическая служба Великобритании – это доказательства роста численности граждан ЕС, приехавших в страну в 2013 г. – 201 тыс., 23 тыс. которых составили жители Болгарии и Румынии (против 9 тыс. в 2012 г.). За период март 2013 – март 2014 г. доля приезжих европейцев возросла на 14%, при этом статистическая служба Великобритании насчитала прирост 163% болгар, 71% румын, 28% итальянцев и 5% французов. В то же время поляки остались самой многочисленной группой граждан ЕС – 102 тыс.<sup>109</sup> Заметим, что статистические данные Великобритании расходятся с показателями Комиссии ЕС.

При своём мнении осталась и Германия, изначально выражавшая недовольство жёсткой позицией Комиссии. В марте 2014 г. правительство Германии опубликовало доклад с рекомендациями относительно ограничения социальных выплат, в том числе, пособий для семей граждан ЕС, зарегистрированных в Германии в качестве налогоплательщиков. Правительство вновь предложило покончить с «социальным туризмом» и сократить срок пребывания безработных европейцев в Германии тремя месяцами и высылать их в случае попыток прибегнуть к мошенничеству для того, чтобы остаться. В принципе, это требование не противоречит действующему европейскому законодательству, однако выслать гражданина ЕС из страны и запретить ему последующий въезд практически невозможно – для этого должен возникнуть прецедент очень серьёзного мошенничества, несущего угрозу национальной безопасности.

В июне 2014 г. Д. Кэмерону удалось объединить свою позицию с Германией, Швецией и Нидерландами в ходе «мини-сам-

---

<sup>109</sup> Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. 11085. 23.05.2014.

мита», посвящённого решению вопроса борьбы с издержками свободы передвижения<sup>110</sup>.

Государства-члены, настаивающие на ревизии принципа свободы передвижения, получили также поддержку со стороны Швейцарии, связанной экономически и юридически с единым внутренним рынком ЕС. В феврале 2014 г. швейцарцы на референдуме высказались за ограничение иммиграции, а также и свободы передвижения граждан ЕС в нарушение существующего договора 2002 г. Правительство Швейцарии объявило, что концу 2014 г. в этой стране будет разработано соответствующее законодательство, первой жертвой которого может стать последняя из вступивших в ЕС стран – Хорватия: её гражданам может быть закрыт доступ на швейцарский рынок труда.

Однако демарш Швейцарии не оказал влияния на позицию Брюсселя – Комиссия осталась непоколебимой в своём убеждении, что «принцип свободы передвижения людей в Евросоюзе не подлежит переговорам». Заявив о позиции Комиссии, её Председатель Ж.-М. Баррозу предупредил Швейцарию о зеркальном ответе на потенциальные ограничения для граждан ЕС: 430 тыс. швейцарцев, проживающих и работающих в ЕС, могут лишиться этого права<sup>111</sup>. Угрозы не остановили правительство Швейцарии, которое продолжает настаивать на ревизии действующего соглашения с ЕС 2002 г. о свободе передвижения.

Дальше всех в требованиях косвенными путями ограничить свободу передвижения в ЕС пошла Британия, где в 2013 г. впервые численность мобильных граждан ЕС, проживающих в Британии, превысила численность иммигрантов из других стран. Представления британцев о взаимоотношениях с ЕС искажены: так, рядовые граждане полагают, что взнос страны в бюджет ЕС примерно в 4 раза выше, чем на самом деле<sup>112</sup>. Они также полагают, что недавних иммигрантов в стране вдвое больше в насе-

---

<sup>110</sup> Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. 11097. 11.06.2014.

<sup>111</sup> Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. 11019. 15.02.2014.

<sup>112</sup> Raines Th. Research paper. Internationalism or Isolationism? The Chatham House–YouGov Survey. Europe programme. January 2015. URL: <http://www.chathamhouse.org/publication/internationalism-or-isolationism-chatham-house-yougov-survey>.

лении страны, чем в реальности – 24,4% вместо 13%<sup>113</sup>. Неприятие любых «чужаков» распространяется и на мобильных граждан Евросоюза.

Основной проблемой для страны иммиграцию считают 71% респондентов (рост с 52% с мая по сентябрь 2015 г.)<sup>114</sup>. Характерно, что в 1997 г., когда лейбористы пришли к власти, таких насчитывалось лишь 5%<sup>115</sup>.

Проблема иммиграции приобрела в Соединённом Королевстве политический характер. Д. Кэмерон, стремясь умиротворить «евроскептиков» в собственной партии и (в преддверии парламентских выборов 2015 г.) не допустить перетока сторонников Консервативной партии к Партии независимости Соединённого Королевства (ПНСК), объявил о намерении провести референдум о членстве Британии в ЕС в случае победы на выборах. Решив тактическую задачу – завоевание власти – премьер-министру предстоит решить более сложную стратегическую задачу: убедить электорат проголосовать на референдуме за членство страны в ЕС.

Миграцию из ЕС рядовые британцы считают главным вопросом на предстоящем 23 июня 2016 г. референдуме о членстве страны в ЕС. Цель Д. Кэмерона на переговорах с ЕС, учитывая настроения населения, заключалась в том, чтобы прекратить так называемый «социальный туризм», хотя некоторые данные свидетельствуют о том, что иммигранты из стран вне ЕС и мобильные граждане стран ЕС внесли в бюджет Британии больше средств, чем получили из него<sup>116</sup>.

Требования Британии в части, касающейся мобильных граждан ЕС, – предоставлять социальные льготы работающим мигрантам из ЕС по истечении 4 лет пребывания в стране; депор-

---

<sup>113</sup> Яковенко А.В. Европейская дилемма Британии. Россия в глобальной политике. URL: <http://www.globalaffairs.ru/diplomacy/Evropayskaya-dilemma-Velikobritanii-17400>.

<sup>114</sup> URL: [https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus\\_uploads/document/a8zp2gqt37/InternalResults\\_150904\\_Migration\\_readyforwebsite.pdf](https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/a8zp2gqt37/InternalResults_150904_Migration_readyforwebsite.pdf).

<sup>115</sup> Lowles N., Painter A. Fear a. hope. The new politics of identity. A Searchlight Educational Trust project. L., 2011. <http://www.fearandhope.org.uk/project-report/>.

<sup>116</sup> Dustmann Ch., Frattini T. The Fiscal Effects of Immigration to the UK. The Economic Journal. URL: <http://www.cream-migration.org/files/FiscalEJ.pdf>.

тировать мигрантов, если в течение полугода они не найдут работу; прекратить выплату детских пособий.

Переговоры Британии с ЕС завершились на саммите Евросоюза в феврале 2016 г. компромиссом<sup>117</sup>. Страны ЕС получили право использовать «экстренный тормоз» в том, что касается выплаты социальных пособий гражданам ЕС, однако страна должна представить в ЕС доказательства чрезмерной нагрузки на свои социальные службы и рынок труда в результате массовой миграции в неё из ЕС. Критерии не выработаны. Пособия работающим мигрантам из стран ЕС будут приостановлены на 4 года и будут постепенно возвращены по мере их проживания в стране. Мера касается вновь прибывающих в течение 7 лет (а не 13 лет, как рассчитывала Британия). Мигранты смогут по-прежнему получать пособие на содержание детей, даже если те живут в их стране происхождения, а не в стране пребывания, однако размеры этого пособия будут индексированы, если прожиточный уровень в стране происхождения ниже, чем в стране пребывания (касается новых мигрантов, а уже получающих детские пособия мигрантов – с 2020 г.). Облегчается высылка граждан ЕС, если они представляют угрозу для национальной безопасности.

Естественно, Д. Кэмерон представил договорённости с ЕС как свою победу и рекомендовал британцам голосовать за членство Британии в ЕС, но «евроскептиков» компромисс не удовлетворил. Опросы свидетельствуют, что на февраль 2016 г. доли сторонников и противников членства Британии в ЕС примерно равны, при четверти неопределившихся<sup>118</sup>. Практика говорит о том, что окончательное решение респонденты принимают незадолго до референдума и предпочитают голосовать за статус-кво. В Британии разворачивается ожесточённая полемика.

Пока за скобками исследования остаётся крайне важный вопрос – удастся ли Евросоюзу защитить свободу передвижения – один из базовых принципов единого внутреннего рынка – от по-

---

<sup>117</sup> Full text of EU's special status deal for Britain. URL: <http://uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-factbox-idUKKCN0VS2SH>.

<sup>118</sup> The YouGov view: Leave is ahead but fundamentals favour Remain. URL: <https://yougov.co.uk/news/2016/02/24/yougov-view-eu-referendum-polling/>.

сягательств государств-членов? Ограничение свободы передвижения повлечёт обесценивание гражданства ЕС и самого принципа европейской интеграции. Вопрос этот настолько важен, что будет определять политическую повестку дня Европейского союза на ближайшие годы.

**В 2014–2016 гг. были выпущены следующие  
доклады Института Европы**

310. Россия – ЕС: особенности экономических отношений в современных условиях. Часть I. Под ред. А.И.Бажана и др. ДИЕ РАН, № 310, М., 2014 г.
311. Россия – ЕС: особенности экономических отношений в современных условиях. Часть II. Под ред. А.И.Бажана и др. ДИЕ РАН, № 311, М., 2014 г.
312. Германия. 2014. Часть I. Экономика. Под ред. В.Б.Белова. ДИЕ РАН, № 312, М., 2015 г.
313. Германия. 2014. Часть II. Политика. Под ред. В.Б.Белова. ДИЕ РАН, № 313, М., 2015 г.
314. Роль малых партий в партийно-политической системе Германии. Под ред. В.Б.Белова, Е.П.Тимошенко. ДИЕ РАН, № 314, М., 2015 г.
315. Миграционные проблемы в Европе и пути их решения. Под ред. Н.Б.Кондратьевой (отв. ред.), О.Ю.Потемкиной. ДИЕ РАН, № 315, М., 2015 г.
316. Италия: от Второй Республики к Третьей? Под ред. Е.А.Масловой. ДИЕ РАН, № 316, М., 2015 г.
317. Евроинтеграция Украины: перспективы, последствия и политика России. Под ред. А.И.Бажана. ДИЕ РАН, № 317, М., 2015 г.
318. Сепаратизм в политической жизни современной Европы. Под ред. П.Е.Канделя. ДИЕ РАН, № 318, М., 2015 г.
319. Ход, итоги и последствия всеобщих парламентских выборов 2015 г. в Великобритании. Под ред. Е.В.Ананьевой. ДИЕ РАН, № 319, М., 2015 г.
320. Выборы и избирательные кампании в Европе (2014–2015 гг.). Под ред. В.Я. Швейцера (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН, № 320, М., 2015 г.
321. 70-летие Первой ассамблеи ООН и современные вызовы международной безопасности. Под ред. Ал.А.Громыко. ДИЕ РАН, № 321, М., 2015 г.
322. В.С.Циренщиков. Евросоюз: тенденции инновационного обновления. ДИЕ РАН, № 322, М., 2015 г.
323. А.Д.Хайтун. Россия – ЕС: проблемы взаимодействия в энергетической сфере. ДИЕ РАН, № 323, М., 2015 г.
324. Большое Причерноморье: противоречия и стратегические решения для России. Под ред. А.А.Язьковой. ДИЕ РАН, № 324, М., 2016 г.
325. Ю.И.Рубинский. Судьбы гуманитарного прогресса. ДИЕ РАН, № 325, М., 2016 г.

### **«Reports of Institute of Europe» published in 2014–2016**

310. Russia – EU: peculiarities of economic relations in present conditions. Part I. Ed. by A.I.Bazhan and others. Reports of the IE RAS, № 310, M., 2014.
311. Russia – EU: peculiarities of economic relations in present conditions. Part II. Ed. by A.I.Bazhan and others. Reports of the IE RAS, № 311, M., 2014.
312. Germany. 2014. Part I. Economy. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, № 312, M., 2015.
313. Germany. 2014. Part II. Policy. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, № 313, M., 2015.
314. The role of small parties in party-political system of Germany. Ed. by V.B.Belov, E.P.Timoshenkova. Reports of the IE RAS, № 314, M., 2015.
315. Migration in Europe: problems and remedies. Ed. by N.B.Kondratyeva, O.Yu.Potemkina. Reports of the IE RAS, № 315, M., 2015.
316. Italy: from the Second Republic to the Third? Ed. by E.A.Maslova. Reports of the IE RAS, № 316, M., 2015.
317. Euro integration of Ukraine: prospects, consequences and Russia's policy. Ed. by A.I.Bazhan. Reports of the IE RAS, № 317, M., 2015.
318. Separatism in the political life of modern Europe. Ed. by P.E.Kandel. Reports of the IE RAS, № 318, M., 2015.
319. UK General Election-2015: the Pre-election Campaign, Results and Consequences. Ed. by E.V.Ananieva. Reports of the IE RAS, № 319, M., 2015.
320. Elections and election campaigns in Europe (2014–2015). Ed. by V.Ya.Shweitzer and others. Reports of the IE RAS, № 320, M., 2015.
321. The 70<sup>th</sup> Anniversary of the First UN Assembly and Current Challenges to International Security. Ed. by A.I.A.Gromyko. Reports of the IE RAS, № 321, M., 2015.
322. V.S.Tsirenschikov. European Union: tendencies of innovative renewal. Reports of the IE RAS, № 322, M., 2015.
323. A.D.Khaitun. Russia – EU: problems of interaction in the energy sector. Reports of the IE RAS, № 323, M., 2015.
324. The Wider Black Sea Region: contradictions and strategic solutions for Russia. Ed. by A.A.Yazkova. Reports of the IE RAS, № 324, M., 2016.
325. Y.I.Rubinskii. The destiny of humanitarian progress. Reports of the IE RAS, № 325, M., 2016.

*Научное издание*

СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ЕВРОПЫ:  
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Доклады Института Европы  
№ 326

Подписано в печать 5.09.2016. Формат 60×90  $\frac{1}{16}$   
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл.-печ. л. 8,9  
Тираж 200 экз. Заказ № 751

Издательство «Нестор-История»  
197110 СПб., Петрозаводская ул., д. 7  
Тел. (812)235-15-86  
e-mail: [nestor\\_historia@list.ru](mailto:nestor_historia@list.ru)  
[www.nestorbook.ru](http://www.nestorbook.ru)

Отпечатано с готового оригинал-макета  
в типографии издательства «Нестор-История»  
Тел. (812)622-01-23