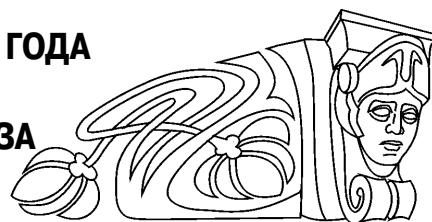




УДК 94(410)

РЕАЛИЗАЦИЯ ЛИССАБОНСКОЙ СТРАТЕГИИ 2000 ГОДА И ФОРМИРОВАНИЕ ЕДИНОЙ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА



Л. А. Якубова

Якубова Лала Алиевна, кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой документоведения и всеобщей истории, Нижневартковский государственный университет, lalayakubova@gmail.com

Социальная политика Европейского Союза является предметом большого количества исследований; важным направлением внутренней политики для каждого государства-члена ЕС и его граждан. Формирование общей социальной политики в ЕС прошло определенные этапы в своем историческом развитии. Цель данного исследования – выявление проблем, возникающих при формировании единой социальной политики ЕС в контексте его развития. В статье исследованы особенности социально-политической интеграции Европейского Союза в 2000-е гг. в рамках Лиссабонской стратегии и создания единой социальной политики, представлен анализ одного из способов координации социальной политики Европейского Союза – открытый метод координации; комментарии по его структуре, реализации, совершенствованию.

Ключевые слова: Европейский Союз, Европа, социальная политика, европейская интеграция, государство благосостояния.

The Lisbon Strategy of 2000 Implementation and the Formation of a Unified Model of the European Union's Social Policy

L. A. Yakubova

Lala A. Yakubova, ORCID 0000-0002-4721-7317, Nizhnevartovsk State University, 56, Lenina Str., Nizhnevartovsk, Khanty-Mansiysk Autonomous Area – Yugra, 628602, Russia, alayakubova@gmail.com

The European Union's social policy is the subject of a large number of studies; it is an important area of domestic policy for each EU member state and their citizens. The formation of the EU general social policy passed certain stages in its historical development. The purpose of this study is to identify the problems that arise in the formation of the EU unified social policy in the context of its development. This article explores the specific features of the European Union's social and political integration in the 2000s within the framework of the Lisbon Strategy and the unified social policy creation. Presents an analysis of one of the ways to coordinate the European Union social policy – Open method of coordination; comments on its structure, implementation and improvement.

Key words: European Union, Europe, social policy, European integration, welfare state.

DOI: 10.18500/1819-4907-2018-18-2-223-231

Появление эффективных вариантов социальной политики в развитых странах мира было обусловлено их быстрым экономическим ростом. Процессы интеграции и глобализации Европейского Союза (ЕС) включали в себя и со-

циальные вопросы. Начиная с середины XX в. ЕС был известен во всем мире своими примерами государств благосостояния (welfare states), имеющими уникальную модель социальной политики. Эту модель можно определить как совокупность идей, касающихся социальной справедливости, социальной солидарности и социальной защиты, широко распространенных и осуществляемых по всей Европе. Причина появления и развития европейской модели социальной политики заключалась в необходимости поддержания социального равенства (защита слабых участников социального сообщества, обеспечение поддержки и защиты, гарантии достойного уровня жизни).

Системы социального обеспечения в ЕС служили примером для остального мира, они функционировали относительно гладко и в основном достигали большинства целей. Однако вскоре они столкнулись с большими проблемами, такими как расширение ЕС и интеграция, растущая конкуренция между государствами-членами за инвестиции и процессы глобализации, которые негативно повлияли на системы безопасности государств. Снижение рождаемости, увеличение средней продолжительности жизни, миграционные процессы в странах, растущее неравенство в доходах и существующая социальная изоляция, с одной стороны, оспаривали выживание государственных систем социального обеспечения, а с другой – повышали необходимость унификации и реформирования системы социальной политики, тем самым гарантируя социальное благосостояние граждан на всей территории ЕС. Лиссабонская стратегия, утвержденная в 2000 г., была направлена на то, чтобы превратить ЕС в «самую конкурентоспособную и динамичную экономику, способную к устойчивому экономическому росту, увеличению рабочих мест и большей социальной сплоченности»¹. С этой целью Европейская комиссия разработала так называемый открытый метод координации (Open Method of Coordination, ОМС, далее – ОМК) для реализации Лиссабонской стратегии перехода к формированию единой социальной модели ЕС². Таким образом, процесс формирования общей социальной политики ЕС важен для каждого государства-члена ЕС и для всех граждан ЕС.

Проблема координации социальной политики ЕС представляет интерес в контексте сегодняшней глобализации и неконтролируемого и динамичного экономического развития, поскольку финансирование мер социальной политики требует большего налогового бремени, что отрицательно



влияет на конкурентоспособность страны в мире. Таким образом, ЕС не может реализовать амбициозные цели Лиссабонской стратегии 2000 г. в отношении социальной сплоченности, полной занятости и других областей.

Существует множество программ социального обеспечения, предназначенных для работы в различных областях социальной политики: безработица, пенсионные системы, инвалидность и ограниченные возможности, здравоохранение, долгосрочный уход, семейная помощь и т. д. В странах, расположенных на территории ЕС, не существует двух аналогичных моделей социальной политики. За последние двадцать лет европейская социальная модель была особенно востребована и не раз становилась предметом специальных экономических, социологических и исторических исследований. Ученые заинтересованы в изучении того, какие существуют модели социальной политики, как их можно классифицировать и каковы их сходства и различия. Для сравнения практических характеристик программ социальной политики, осуществляемых государствами-членами ЕС, в табл. 1 представлена систематизированная информация об источниках финансирования социальных программ по временной нетрудоспособности и безработице и соответствующих правилах выплаты пособий.

Необходимо отметить важность соотношения социальных расходов и ВВП в классификации социальных моделей. В исследовании Тито Боэри на основе данных Евростата за 2002 г. предложена классификация социальной политики в соответствии с этим критерием. По мнению Т. Боэри, континентальные и северные социальные модели имеют 28% в этом соотношении; англосаксонская модель – 24,98%, южная модель – всего 22,5 процента³. Согласно данным Евростата за 2008 г., приведенная ниже картина свидетельствует о зависимости социальной модели от соотношения социальных расходов и ВВП, в процентах.

Единодушное мнение исследователей обо всех существующих моделях социальной политики отсутствует. Их классификация по типам зависит от методологии, выбранных измерений и объема анализа. В разных исследованиях одна и та же страна может быть идентифицирована по-разному, что приводит к выводу о том, что перед ЕС стоит огромная проблема – множество различных социальных стратегий в государствах-членах препятствует процессу формирования общей модели социальной политики. Открытый метод координации, который был уже апробирован в решении социальных вопросов, должен был показать свою эффективность в формировании общей модели социальной политики Европейского Союза.

С момента подписания Маастрихтского договора в деятельности ЕС были применены меры «мягкого права»⁴. Эти меры связаны с такими понятиями, как добровольное участие в

обмене информацией, добровольная подготовка национальных планов действий, формирование рабочих групп и не связанных с ними совещаний, обсуждение таких тем, как реализация стратегий в области занятости, повышение социальной сплоченности, распространение инновации, информационное общество, охрана окружающей среды и т. д. Одной из первых мер такого рода стала экономическая координация, используемая для реализации Европейской стратегии занятости и создания валютного союза.

В 2000 г. в Лиссабоне Европейский Совет обобщил все применяемые до сих пор меры по применению «мягкого права» и дал им название «открытый метод координации» (ОМК). На веб-сайте Европейского Совета приводится определение ОМК как процесса, состоящего из следующих этапов:

первый этап – для ряда стран-членов (под наблюдением Европейского Совета) формулируются общие цели;

второй этап – показатели выбираются для оказания помощи в измерении и мониторинге процесса реализации цели (под надзором Европейского Совета);

третий этап – государства-члены готовят национальные планы действий, в которых каждое государство-член представляет, как они планируют изменить свою национальную политику, чтобы индикаторы отражали движение в правильном направлении для достижения поставленных целей (контролируемых государствами-членами);

на четвертом этапе национальные планы действий и процессы координации подвергаются оценке и критическому анализу (под надзором Европейской комиссии);

на пятом этапе применяется прогрессивная программа для обеспечения соблюдения передовой практики (под наблюдением Европейской комиссии).

Важной особенностью ОМК является то, что цели и показатели устанавливаются на уровне ЕС, а меры по их достижению, в свою очередь, остаются в компетенции национальных правительств.

ОМК получил неоднозначную оценку в специальной исследовательской литературе. Некоторые ученые положительно характеризовали этот метод управления, подчеркивая его необходимость. Такое позитивное мнение было аргументировано распространением европейской политической мысли среди государств-членов, привлечением большего числа участников к реализации политики, расширением прав и возможностей парламентов⁵, ускорением процессов разработки национальных мер и созданием условий для обмена передовым опытом с другими государствами-членами, созданием и поддержкой стандартов ЕС⁶.

Другие ученые отвергают эти суждения, предлагая критический анализ опыта внедрения; приходят к выводу, что эффективность ОМК в



Таблица 1

Источники финансирования и правила льгот для программ по временной нетрудоспособности и безработицы и классификация социальных моделей в ЕС

№	Страна ЕС	Временная нетрудоспособность	Безработица
<i>«Старые» страны Европы</i>			
1	Австрия	Работодатель и взносы застрахованных физических лиц, налоги. Работодатель платит 50% заработной платы на срок до 4 недель, страхование покрывает 50% заработной платы, со дня заболевания – 43–60% заработной платы	Взносы работодателя и сотрудника. Налоги покрывают дефицит. Пособия по безработице зависят от страхового периода и возраста, от 20 до 52 недель
2	Бельгия	Часть общей политики – общие взносы, государственные субсидии, альтернативное финансирование от ВВП, в зависимости от потребностей. В случае болезни работодатель платит 100% заработной платы в течение 7–14 дней, после чего страхование составит 60% заработной платы	Часть общей политики – общие взносы, государственные субсидии, альтернативное финансирование от ВВП, в зависимости от потребностей. Период выплаты страховки неограничен
3	Дания	Налоги и взносы сотрудников. Работодатель платит заработную плату в течение 14 дней на основе почасовой ставки	Взносы работодателя и застрахованных сотрудников. Пособия по безработице выплачиваются в течение 4 лет, с возможностью увеличения этого срока для лиц в возрасте 55 или более лет
4	Финляндия	Субсидии, взносы застрахованных лиц. Работодатель платит полную заработную плату в течение 9 дней, после этого выплачивается фиксированное страховое пособие за каждый день	Налоги, взносы государства, работодателя и сотрудников. Пособия по безработице выплачиваются в течение 500 дней
5	Франция	Налоги, взносы работодателя и работников. Работодатель платит страховку, которая составляет 50% от заработной платы, 66,66% – если получатель имеет 3 детей	Взносы работодателя и сотрудников, государственные субсидии. Пособие зависит от возраста и страхового периода (от 4 до 36 месяцев)
6	Германия	Налоги и взносы сотрудников. Работодатель платит заработную плату в течение 6 недель, после этого страховка составит 70% от заработной платы	Налоги и взносы сотрудников. Пособия по безработице выплачиваются за 12, 16, 20, 24 месяца и зависят от периода страхования
7	Греция	Взносы сотрудников и работодателя (для застрахованных до 1993 г.). Финансирование со стороны государства, сотрудников и работодателей (для тех, кто застрахован после 1993 г.). Работодатель не платит заработную плату, она покрывается страховкой + выплатами для иждивенцев	Взносы сотрудников и работодателя. Пособия по безработице выплачиваются за 125 дней, если получатель трудоустроен не менее 5 месяцев. Соответственно: 150 дней – до 6 месяцев; 180 дней – до 8 месяцев, 220 дней – до 10 месяцев; 250 дней – до или более 12 месяцев
8	Ирландия	Взносы работодателя и сотрудников, налоги. Работодатель не платит заработную плату, выплачивается только пособие по болезни в размере 185,80 евро в неделю + выплаты для иждивенцев	Взносы работодателя и застрахованных физических лиц. Пособия по безработице выплачиваются в течение 390 дней
9	Италия	Взносы работодателя. Работодатель выплачивает заработную плату вплоть до 21 дня, но не более 180 дней в году; с 21-го дня нетрудоспособности страховка составляет 66,66% от заработной платы	Взносы сотрудников и работодателей. Пособия по безработице выплачиваются в течение 210 дней; 300 дней, если возраст старше 50 лет
10	Люксембург	Взносы работодателя и отдельных застрахованных лиц, субсидии. Работодатель полностью выплачивает заработную плату за 1 месяц болезни и за 3 месяца после	Специальный налог, субсидии. Пособия по безработице выплачиваются в течение 365 дней с возможностью продления в некоторых случаях
11	Нидерланды	Взносы сотрудников. Страхование покрывает 70% заработной платы, дневной максимум – 174,64 евро	Взносы работодателя и сотрудников. Краткосрочные пособия по безработице выплачиваются на срок до 6 месяцев. Существует пособие по безработице, зависимое от предыдущей заработной платы; выплачивается по схеме «количество месяцев получения пособия = количество отработанных лет, не более чем 38 месяцев»
12	Португалия	Налоги, взносы работодателя и работника. Работодатель не выплачивает заработную плату, страховые выплаты покрывают покрытия 65% заработной платы на срок до 90 дней, 70% – до 365 дней, 75% – более 365 дней	Налоги, взносы работодателя и работника. Пособие по безработице зависит от срока работы и возраста, но не менее 270 и не более 900 дней



Продолжение табл. 1

№	Страна ЕС	Временная нетрудоспособность	Безработица
13	Испания	Налоги, взносы работодателя и работника. Работодатель платит 60% заработной платы от 4 до 15 дней, после этого – страховка с 21-го дня – 75 % от заработной платы	Взносы работодателя и сотрудника. Льготы выплачиваются от 4 до 24 месяцев в зависимости от взносов за последние 6 лет
14	Швеция	Взносы работодателя. Работодатель оплачивает 80% заработной платы со 2-го по 14-й день, после этого страхование покрывает 80% от установленного коэффициента	Налоги, вклады работодателя и застрахованных физических лиц. Пособия по безработице на 300 дней, возможность продлить до 600 дней
15	Великобритания	Налоги, взносы работодателя и работника. Работодатель платит 72,55 фунтов стерлингов в неделю на период болезни от 4 дней до 28 недель. Страховка составляет фиксированную сумму за неделю, выплачивается дополнительно	Подходящий налог, взносы работников и работодателя. Пособие по безработице выплачивается в течение 182 дней. Пособие по безработице, основанное на предыдущей заработной плате – не ограничено по срокам выплат до тех пор, пока сохраняется статус безработного
<i>«Новые» государства ЕС</i>			
16	Болгария	Вклады работодателя и застрахованных физических лиц. Работодатель оплачивает 100% заработной платы до 15 дня, после этого по страхованию выплачиваются ежедневные пособия – 80% от среднесуточного заработной платы за последние 6 месяцев	Вклады работодателя и застрахованных физических лиц. Пособие выплачивается в течение 4–12 месяцев в зависимости от периода страхования
17	Кипр	Бюджет, вклады работодателя и застрахованных физических лиц. Работодатель не платит заработную плату, выплачивается страховка в размере 60% от заработной платы	Бюджет, вклады работодателя и застрахованных физических лиц. Пособие по безработице выплачивается в течение 153 дней
18	Чешская Республика	Взносы работодателя и застрахованных отдельных лиц, налоги. Работодатель не платит пособие, за первые 3 дня довольствие в размере 25% от ежедневной заработной платы, затем – 69% в день от заработной платы	Вклады работодателя и застрахованных физических лиц. Гражданам в возрасте до 50 лет пособие выплачивается в течение 6 месяцев, в возрасте 50–55 лет – 9 месяцев, более 55 лет – 12 месяцев
19	Эстония	Взносы работодателя. Работодатель не платит заработной платы, страхование покрывает 80% от заработной платы	Вклады работодателя и застрахованных физических лиц, налоги. Пособие по безработице выплачивается в течение 180 дней, если период страхования не более 56 месяцев; 270 дней – не более 56–110 месяцев, 360 дней – более 111 месяцев
20	Венгрия	Налоги, взносы работодателя и работников. 85% от заработной платы оплачивается работодателем за период до 15 дней, страховые покрытия составляют 70–60% суточной заработной платы EW в зависимости от страхового периода	Вклады работодателя и застрахованных физических лиц. Пособие по безработице выплачивается по схеме – «1 день выплаты пособия = 5 отработанным дням, но не более 270 дней выплаченные пособия»
21	Латвия	Бюджет, налоги, взносы работодателя и застрахованных отдельных лиц. Работодатель платит 75% от заработной платы в течение 2–3 дней, 80% – в течение 4–14 дней, после этого страховка составляет 80% на срок до 6 месяцев	Вклады работодателя и застрахованных физических лиц, бюджет. Пособие по безработице выплачивается в течение 9 месяцев
22	Литва	Взносы работодателя и застрахованных отдельных лиц, налоги. Работодатель оплачивает 80–100% заработной платы за 1–2 дня, после этого страхование охватывает 85 % заработной платы	Взносы работодателя. Пособие по безработице выплачивается в течение 6 месяцев, если страховой период составил до 25 лет, 7 месяцев – 25–30 лет, 8 месяцев – 30–35 лет, 9 месяцев в течение 35 лет и более
23	Мальта	Общий бюджет, взносы работодателя и сотрудников. В коллективных договорах определен период, в течение которого работодатели выплачивают заработную плату в полном объеме	Общий бюджет, взносы работодателя и сотрудников. Пособие по безработице оплачивается в течение максимум 156 дней
24	Польша	Взносы работодателя и застрахованных отдельных лиц, налоги. Работодатель выплачивает 80% заработной платы в течение 33 календарных дней, после этого 70–80–100% заработной платы покрывается страховкой	Взносы работодателя, налоги. Пособие зависит от уровня безработицы в регионе, возраста и страхового периода и выплачивается за 6, 12 или 18 месяцев



Окончание табл. 1

№	Страна ЕС	Временная нетрудоспособность	Безработица
25	Румыния	Субсидии, взносы работодателя и застрахованных отдельных лиц. Работодатель выплачивает пособие до 5 дней, после этого социальное страхование покрывает 75% заработной платы, 100% – в случае серьезной болезни	Взносы работодателя и сотрудников. Пособие зависит от возраста и страхового периода и выплачивается за 6, 9 или 12 месяцев
26	Словакия	Субсидии, взносы работодателя и застрахованных отдельных лиц. Пособие в размере 25% от суммы, полученной от средней заработной платы x 1,5, выплачивается в течение 3 дней, в размере 55% – до 10 дней	Субсидии, вклады работодателя и застрахованных физических лиц. Пособие по безработице выплачивается в течение 6 месяцев или 4 месяцев, если контракт на работу был прекращен
27	Словения	Взносы работодателя и застрахованных отдельных лиц, налоги. Пособие по болезни 80–90–100% выплачивается за первые 30 дней работодателем, после этого платится страховка	Вклады работодателя и застрахованных физических лиц, налоги. В зависимости от возраста и страхового периода пособие по безработице выплачивается от 3 до 24 месяцев
28	Хорватия	Взносы работодателя и застрахованных отдельных лиц, налоги. Пособие по болезни в размере 80% выплачивается за первые 30 дней работодателем, после этого выплачивается страховка	Вклады работодателя и застрахованных физических лиц, налоги. В зависимости от возраста и страхового периода пособие по безработице выплачивается от 3 до 12 месяцев

Примечание. Сост. по: Mutual Information System on Social protection, MISSOC. URL: http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en (дата обращения: 15.10.2017).

реализации национальной социальной политики недостаточна. К. Физерстоун, анализируя пенсионную реформу в Греции, приходит к выводу о том, что независимо от соглашения, пенсионная реформа так и не началась⁷. Автор утверждает, что методы контроля в ЕС слишком слабы по сравнению с национальными государственными интересами. М. Лопес-Сантана рассматривает особенности внедрения европейской стратегии занятости в Бельгии, Швеции и Испании. ОМК повлиял на политику национальных правительств, став гарантией положительных результатов⁸. В исследовании Д. Цейтлин, П. Покет и Л. Магнуссон предпринята попытка анализа воздействия ОМК на занятость и социальное сплочение в разных странах. Национальные планы действий были использованы как доклады в ЕС, но не как фактические инструменты в реализации; при этом выявлено прямое влияние ОМК на государственную политику в социальной сфере⁹.

Предоставление Европейской комиссии ограниченных полномочий влиять на национальные меры социальной политики – это инновационный способ работы по гармонизации социальной политики. Сам метод более ориентирован на процесс, в котором информация делится, проводится активный мониторинг достижения цели, а общие практики и достижения разделяются. Однако, как показано в эмпирических исследованиях, фактическая эффективность этого метода сомнительна. Даже в тех случаях, когда было установлено, что ОМК повлиял на политику национальных правительств, более не было доказательств того, что эти изменения в политике фактически дали какие-либо положительные результаты. Другими

словами, действия национальных правительств шли вразрез с общеевропейскими целями ОМК. В этой связи очевидно, что ОМК идентифицируется как метод «мягкого закона» в академической литературе. Следует отметить, что одним из основных недостатков ОМК является отсутствие обязательств по осуществлению любых соглашений, отсутствие санкций за невыполнение каких-либо обязательств¹⁰. Таким образом, несмотря на то что ОМК упрощает распространение информации о политике ЕС среди государств-членов, это не самый эффективный способ контроля за действиями национальных правительств в формировании единой социальной политики. Практическая организация ОМК в социальной сфере также имеет много недостатков.

Доклад Европейской комиссии «Работая вместе, работая лучше: новые рамки для открытой координации политики социальной защиты и интеграции в Европейском союзе»¹¹ представляет цели, которые призваны сформулировать общую социальную политику ЕС, в которой имеются некоторые общие черты, при этом определения достаточно пространно сформулированы.

Цели, представленные в докладе, объединены в четыре группы. Первые, фундаментальные, цели направлены на «социальную сплоченность, равенство между мужчинами и женщинами и равные возможности для всех через адекватные, доступные, финансово устойчивые, адаптируемые и эффективные системы социальной защиты, политику социальной интеграции»¹². Эта группа целей закономерно увязана с Лиссабонскими целями форсирования экономического роста, увеличения и улучшения рабочих мест, большей



социальной сплоченности. Стратегия устойчивого развития ЕС также направлена на реализацию этих глобальных целей в свете «благое управления, прозрачности и участия заинтересованных сторон в разработке, осуществлении и мониторинге политики»¹³. Следует подчеркнуть, что государствам-членам ЕС необходимо согласовать терминологию в части определения таких понятий, как социальная сплоченность, социальная интеграция, равенство между мужчинами и женщинами, благое управление и др. При этом отсутствует упоминание о семейной политике для уравнивания демографических проблем, что и является причиной того, что европейская социальная модель нуждается в реформировании.

Цели второй группы включают социальную интеграцию, стремление помочь всем, используя все меры, включая всех членов общества. Цель «обеспечить доступ для всех к ресурсам, правам и услугам, необходимым для участия в жизни общества, предотвращать и устранять отчуждение и бороться со всеми формами дискриминации, ведущими к исключенности», звучит достаточно декларативно. Каждый человек неизбежно является членом общества, и, в частности, в отношении ЕС участие зависит от свободы воли, способности и склонности использовать любые доступные ресурсы и услуги. Вторая часть, касающаяся борьбы с отчуждением и дискриминацией, должна использовать определенные термины и вводить фактические показатели. Цель в области социальной интеграции для обеспечения «активной социальной интеграции всех, как путем содействия участию в рынке труда, так и борьбы с нищетой и исключением» представляет собой иную формулировку первой цели. Достаточно обобщенно изложены цели в области политика социальной интеграции, включающие требования скоординированности на уровне национальных правительств. Более того, эти цели должны быть учтены во всех соответствующих областях государственной политики, включая экономическую, бюджетную, образовательную политику и программы структурных фондов.

Цели третьей группы касаются пенсионного обеспечения. Эта группа представляется наиболее проблемной. Суть целей этой группы заключается в обеспечении «адекватного пенсионного дохода для всех граждан и доступа к пенсиям, которые позволяют людям в разумной степени поддерживать свой жизненный уровень после выхода на пенсию, дух солидарности и справедливости между поколениями и внутри них»¹⁴. Формулировка «адекватный доход для выхода на пенсию для всех», безусловно, звучит достаточно утопично – все граждане разные по своим личным потребностям, поэтому утверждать, что что-то адекватно для всех, не представляется возможным. Более логично было бы утверждать, что установленная минимальная сумма пенсии должна быть гарантирована, идентифицироваться по показателю четко

определяемого размера (средняя статистическая заработная плата, прошлый заработок, минимальный уровень жизни и т. д.). Национальные правительства обязаны облегчить условия для людей, стремящихся получить более высокую пенсию (через страховой рынок, государственный или частный, через государственные средства или инвестиционные инструменты и т. д.).

В данную группу включена еще одна цель – обеспечить «финансовую устойчивость государственных и частных пенсионных схем, учитывая давление на государственные финансы и старение населения; в контексте трехсторонней стратегии решения бюджетных последствий, в частности, путем увеличения продолжительности срока службы и активного старения; путем сбалансирования взносов и льгот надлежащим и социально справедливым образом; путем обеспечения доступности и безопасности финансируемых и частных схем»¹⁵. Риторический вопрос, вытекающий из этой цели, заключается в следующем: применим ли принцип солидарности между поколениями? Речь идет о ситуации, когда человек, который проработал всю свою жизнь и выплатил свои налоги для поддержки самого старшего поколения, хочет (или должен) продлить свой период занятости и отложить выход на пенсию, – означает ли это недоступность для него большей части его заработной пенсии? Кроме того, формулировка этой цели показывает, что скрывается между декларативными линиями цели «адекватных пенсионных систем» – бюджета, поскольку «бюджетные последствия старения» необходимо «решать». Возникает вопрос: как можно обеспечить сбалансированные «взносы и выгоды в надлежащем и социально справедливом порядке», если, во-первых, баланс между взносами и выгодами постоянно колеблется и сильно зависит от количества людей, которые научатся эффективно использовать систему для «своих»; во-вторых, неясно, какова «подходящая и социально справедливая манера»?

Заключительная цель этого блока – обеспечить, чтобы «пенсионные системы были прозрачными, адаптированными к потребностям и устремлениям женщин и мужчин и требованиям современных обществ, демографическому старению и структурным изменениям; чтобы люди получали информацию, необходимую им для планирования своего выхода на пенсию, и чтобы реформы проводились на основе максимально возможного консенсуса»¹⁶. Потребности людей слишком разные и многогранные, чтобы такие формулировки казались реалистичными и реализуемыми.

Четвертый блок целей связан с областью здравоохранения, они сформулированы наиболее четко из всех упомянутых. Можно согласиться с тем, что государство обязано обеспечить «доступ для всех к сохранению здоровья и долгосрочному медицинскому обслуживанию и что потребность в помощи не ведет к бедности и финансовой зави-



симости»¹⁷. Однако в этой связи возникает вопрос понимания термина «адекватная система здравоохранения и долгосрочного обслуживания»¹⁸.

Реализация такой системы и ее функционирование должны быть включены в общие цели. Некоторые из особенностей этой системы описаны в целях обеспечения качества в области здравоохранения и долгосрочного ухода, в том числе развития профилактической помощи, развития стандартов в области качества, отражающих лучшие международные практики усиления ответственности медицинских работников, пациентов и получателей помощи. Еще одна проблема с ОМК в социальной сфере заключается в том, что показатели, отобранные для мониторинга результатов, делятся на группы в соответствии с областью социальной политики, а не в соответствии с установленными общими целями. Система индикаторов состоит из четырех групп, которые описаны в табл. 2.

Следует отметить, что государства-члены ЕС могут представить свои собственные выводы о достижениях в определенных областях политики в своих национальных планах действий, поэтому необходимо, чтобы были установлены руководящие принципы для изменений в оценке показателей, тем самым блокируя путь для различных интерпретаций. Например, расходы на здравоохранение в процентах от общих расходов в Австрии в 2000 г. составили 68,9%, 72,1% – в Бельгии, 80,9% – в Великобритании и 85% – в Швеции. Возникает вопрос: как эти данные должны оцениваться, хорошо или плохо, как оценивать достижение в следующем году, когда показатель упадет или увеличится? В настоящее время государства-члены готовят национальные

планы действий и сообщения в свободной форме (т. е. нет установленной типовой схемы, используемой всеми) и имеют все возможности для того, чтобы предлагать собственную интерпретацию своих достижений в области социальной политики. На наш взгляд, гораздо более прозрачный и правильный метод будет заключаться в использовании стандартизованных национальных планов действий и форм отчетов, где при вводе значений индикаторов они будут автоматически оцениваться.

Таким образом, цели, поставленные в сообщении, являются слишком общими, очень неясными, вводящими в заблуждение и недостижимыми. Даже формулируя самые широкие цели, было бы полезно вспомнить модель бизнес-целей SMART, согласно которой цели должны быть конкретными, измеримыми, достижимыми, реалистичными и своевременными. Цели, которые сформулированы без учета рекомендаций SMART, являются не более чем привлекательными заявлениями и оказывают незначительное влияние на улучшение работы, которая реально должна быть выполнена. Было бы гораздо разумнее определиться с тем, каковы границы обязательств по единой модели социальной политики ЕС, какие границы ЕС заявляет в своих целях в различных областях социальной политики.

В июле 2008 г. Европейская комиссия объявила в своем сообщении «Обновленная приверженность социальной Европе: усиление открытого метода координации социальной защиты и социальной интеграции» о том, что Европейская комиссия приняла к сведению некоторые комментарии академического сообщества и пытается их применить. В этом сообщении Комиссия признает,

Таблица 2

Показатели открытого метода координации, отобранные для мониторинга результатов достижения общих целей социальной политики в странах ЕС

№	Группа показателей	Характеристики
1	Общие показатели	Уровень риска бедности по возрасту, относительный средний уровень риска бедности, здоровый образ жизни, ранние выпускники школ, люди, живущие в безработных домохозяйствах, прогноз общих социальных расходов, средний относительный доход пожилых людей, уровень занятости пожилых, уровень риска бедности среди занятых, уровень активности, региональные различия – коэффициент вариации уровня занятости
2	Показатели социальной интеграции	Степень риска бедности по возрасту, полу, трудовой деятельности, типу домохозяйства, уровню активности, неравенство в распределении доходов, долгосрочная безработица, ранние выпускники школ, низкая грамотность учащихся
3	Пенсионные показатели	Степень риска бедности по возрасту, полу, трудовой деятельности, типу домохозяйства, уровню активности, неравенство распределения доходов, уровень занятости по возрасту и полу, региональные диспропорции, уровень занятости пожилых людей, средний относительный доход пожилых людей, общие текущие пенсионные расходы (% от ВВП), эффективный выход на рынок труда, прогнозы расходов на пенсию, общие расходы на социальную защиту, гендерные различия в относительном доходе пожилых людей
4	Показатели здравоохранения	Младенческая смертность, общие расходы на здравоохранение (в % от ВВП), доля населения, охваченного медицинским страхованием, самооценки общего состояния здоровья, государственные и частные расходы (в % от общего объема расходов на здравоохранение), расходы на фармацевтическую продукцию, количество медицинских специалистов, количество больничных коек

Примечание. Сост. по: Источник: *Zeitlin J., Pochet P., Magnusson L. The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies. Brussels : PIE-Peter Lang, 2005.*



что «... борьба с нищетой и социальной изоляцией, обеспечение пенсионной устойчивости, обеспечение справедливого доступа к медицинскому обслуживанию и долгосрочный уход – все эти явления остаются нерешенной проблемой»¹⁹. Рекомендации заключаются в том, что открытый метод координации может быть усилен посредством: 1) увеличения политической приверженности и наглядности процесса; 2) укрепления позитивного взаимодействия с другими направлениями деятельности ЕС; 3) укрепления аналитических инструментов, лежащих в основе процесса, с целью перехода к определению количественных целей и совершенствованию разработки политики на основе фактических данных; 4) увеличения доли участия в государствах-членах путем расширения взаимного обучения.

Нет сомнений в том, что этот шаг, сделанный Европейской комиссией, очень позитивен, поскольку он показывает, что ОМК улучшается как процесс, требующий большей эффективности. К сожалению, в сообщении не упоминается ни необходимость соблюдения обязательств и санкций, ни необходимость детального описания целей социальной политики, а также их отношение к показателям измерения. На наш взгляд, необходимо, чтобы цели социальной политики ЕС были более конкретными, а система показателей была упрощена, чтобы были внедрены инструменты оценки национальных достижений, чтоб ОМК был дополнен возможностью обеспечения исполнения обязательств и применения санкций там, где это необходимо.

Таким образом, справедливо полагать, что фундаментальная проблема формирования единой модели социальной политики по сравнению с достижениями ЕС в таких областях, как единый рынок и свободная торговля, единая таможенная система, валютный союз, свободное передвижение людей, находится на первых этапах своего развития.

Трудности в формировании общего процесса социальной интеграции усугубляются тем фактом, что сегодня ЕС состоит из 28 государств-членов, каждый из которых осуществляет различные социальные программы и меры социальной политики. Анализ литературы показывает, что существует как минимум 5 моделей социальной политики, характерных для стран ЕС. Модели социальной политики различаются степенью государственного вмешательства в общественную жизнь и обязательством гарантировать своим гражданам определенный приемлемый уровень жизни, с этим связана вторая фундаментальная проблема формирования единой социальной политики ЕС. Моделью, выбранной для координации социальной сферы в 2000 г. при подписании Лиссабонской стратегии, стал открытый метод координации.

Эта мера носила характер обмена передовой практикой, не представляла собой эффективный

инструмент управления для реализации политики. Основные недостатки ОМК были сведены к следующему: отсутствие обязательств и отсутствие санкций за неспособность выполнить программные действия, изложенные в достигнутых соглашениях. Исследование показало, что причины неэффективности открытого метода координации могут быть связаны с несколькими фундаментальными проблемами формирования социальной политики: цели, поставленные в области социальных вопросов, слишком широки; то же самое касается показателей, которые невозможно использовать для решения общих задач. Согласованные общие цели содержат недостатки, связанные с их сущностью и смыслом: они неспецифичны, неизмеримы, недостижимы и нереалистичны, у них нет установленных временных рамок и сформулированы они с помощью неопределенной терминологии. Разрыв между целями и показателями остается открытым для широкого и свободного толкования должностными лицами.

Примечания

- 1 Lisbon European Council, 23 and 24 March, 2000, Presidency Conclusions. URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (дата обращения: 15.10.2017).
- 2 EUROPE 2020 : A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. URL: <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/ec-understanding-era-13.pdf> (дата обращения: 15.10.2017).
- 3 Boeri T. Social Policy : One for All? // Croatian Journal of Social Policy. 2005. Vol. 12, № 3–4. P. 393–407.
- 4 Sand I. J. Understanding the New Forms of Governance : Mutually Interdependent, Reflexive, Destabilized and Competing Institutions // Europ. Law J. 1998. № 4 (3). P. 271–293 ; Teague P. Deliberative Governance and EU social policy // Europ. J. for the Industr. Rel. 2001. № 7. P. 7–26.
- 5 Tapio R. Does EMC really benefit national parliaments? // Europ. Law J. 2006. Vol. 12, № 1. P. 130–131.
- 6 Ekengren M., Jacobsson K. Explaining of Constitutionalization of EU Governance – the Case of European employment cooperation // SCORE Reserach Report. 2000. Vol. 8. P. 7–10 ; Scot J., Trubeck D. M. Mind the gap : Law and new approaches to governance in the European Union // Europ. Law J. 2002. № 8 (1). P. 1–18.
- 7 Featherstone K. «Soft» co-ordination meets “hard” politics : the European Union and pension reform in Greece // J. of Europ. Publ. Policy. 2005. Vol. 12, № 4. P. 733–750.
- 8 Lopez-Santana M. The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy // J. of Europ. Publ. Policy. 2006. Vol. 13, № 4. P. 481–499.
- 9 Zeitlin J., Pochet P., Magnusson L. The Open Method of Coordination in Action : The Employment European and Social Inclusion Strategies. PIE-Peter Lang, Brussels, 2005.
- 10 Szyzszak E. Experimental Governance : The Open Method of Coordination // Europ. Law J. 2006. Vol. 12, № 4, July. P. 486–502.



¹¹ Working Together, Working Better : A New Framework for the Open Coordination of Social Protection and Inclusion in the European Union. Brussels, 22.12.2005 // COM. 2005. 706 Final. Dec. 22.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ A Renewed Commitment to Social Europe: Reinforcing the open method of coordination for social protection and social inclusion. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions // COM. 2008. 418 Final. July 2.

Образец для цитирования:

Якубова Л. А. Реализация Лиссабонской стратегии 2000 г. и формирование единой модели социальной политики Европейского Союза // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. История. Международные отношения. 2018. Т. 18, вып. 2. С. 223–231. DOI: 10.18500/1819-4907-2018-18-2-223-231.

Cite this article as:

Yakubova L. A. The Lisbon Strategy of 2000 Implementation and the Formation of a Unified Model of the European Union's Social Policy. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. History. International Relations*, 2018, vol. 18, iss. 2, pp. 223–231 (in Russian). DOI: 10.18500/1819-4907-2018-18-2-223-231.
