

УДК 341.1; 327.7; 316.4

Любовь БИССОН

## ЕВРОПЕЙСКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ: СОДЕРЖАНИЕ И ОГРАНИЧЕНИЯ

**Аннотация.** Автор рассматривает понятие «Европейской социальной модели» и различные теоретические и методологические подходы к его определению. Несмотря на различные социальные системы национальных государств в ЕС (скандинавскую/североевропейскую, англо-саксонскую, континентальную, средиземноморскую и восточноевропейскую), ряд общих особенностей позволяют выделить ЕСМ в качестве объединяющей, соответствующей идейной направленности Европейского союза на социальное сплочение и инклюзии, что отмечено как в основополагающих документах, так и в последних программах ЕС. Вторая часть статьи посвящена актуальным практическим вопросам реализации Европейской опоры социальных прав в период деятельности двух составов Европейской комиссии под руководством Ж.-К. Юнкера и У. фон дер Ляйен. Отмечены сложности и противоречия гармонизации социального законодательства в ЕС, в том числе в отношении введения единого критерия установления минимальной оплаты труда во всех государствах-членах. Главный вывод проведенного анализа заключается в выделении факторов, ограничивающих консолидацию ЕСМ, среди них: ограниченность компетенции ЕС в данной сфере и национальные интересы отдельных государств-членов, для которых социальная политика остаётся чувствительным внутривнутриполитическим вопросом.

**Ключевые слова:** европейская интеграция, Европейский союз, социальная политика, Европейская социальная модель, Европейская опора социальных прав, МРОТ, безработица, бедность.

Исторически развитие европейского интеграционного процесса сопровождалось не только задачами перехода к свободной торговле, повышению конкуренции и производительности труда, экономической конвергенции государств-членов, но и ставилась цель: достичь социального прогресса и благосостояния населения стран Европейского Сообщества. Ведущие западные экономисты и политики первых десятилетий существования ЕЭС практически единогласно утверждали сугубо временный характер возможных социальных проблем, связанных с развитием интеграции, которые с течением времени должны были быть решены и автоматически сбалансированы экономическим ростом. Однако, как ещё в 1969 г. в своей статье «Социальные последствия интеграции»<sup>1</sup> отмечал Ю.А. Борко, социальные отношения и проблематика, связанная с регулированием рынков труда, а также правами работающих граждан, служит долговременным фактором развития ЕС. В последнее десятилетие в связи с последствиями финансово-экономического кризиса в ЕС наблюдалось обострение социальной повестки: повышение уровня безработицы, особенно среди молодёжи (в 2013 г. этот показатель достиг 23%), рост численности живущих на грани бедности и социальной изоляции (в 2018 г. –

---

© **Биссон Любовь Сергеевна** – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3.  
**E-mail:** lyubov.pasyakina@gmail.com.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran120206470>

<sup>1</sup> Борко Ю.А. Социальные последствия интеграции. Мировая экономика и международные отношения, №4. 1969. С. 26-38.

более 20% населения ЕС-28)<sup>1</sup>, а также целый комплекс вопросов, связанных со свободой передвижения.

### Европейская социальная модель: между мечтой и реальностью

В основополагающих договорах ЕС чётко закреплено социальное измерение интеграции. Римский договор 1957 г., а в последующем Единый европейский акт 1986 г. заложили основы свободы передвижения трудящихся и соблюдения их прав, привели к созданию Европейского социального фонда и открыли путь к формированию наднационального законодательства в социальной сфере. Социальная миссия и цели ЕС в дальнейшем были закреплены в Лиссабонском договоре 2007 г. (Ст. 3 ДЕС, Титул X ДФЕС). Результатом межправительственного сотрудничества и деятельности Европейской комиссии на протяжении нескольких десятилетий стал богатый свод законодательства ЕС в сфере защиты и расширения социальных прав граждан (*social acquis*).

В научном и политическом дискурсе понятие «Социальная Европа» обычно противопоставляется неолиберальной, свободной рыночной англосаксонской модели. Именно в этом ключе с целью укрепить европейскую идентичность в 1980-е гг. глава Еврокомиссии Ж. Делор впервые использовал понятие «Европейской социальной модели» (ЕСМ) как альтернативы ультралиберальной американской социально-экономической политике.

До сих пор спорят, можно ли говорить о единой европейской социальной модели, или же речь должна идти о сосуществовании в ЕС пяти различных типов регулирования вопросов занятости и социальной защиты. Эббингхаус и Сапир выделяют четыре категории социальной модели в Европе: североевропейская, англосаксонская, континентальная и южно-средиземноморская<sup>2</sup>.

Каждой из них присущи свои особенности. В странах Северной Европы (Финляндия, Норвегия, Швеция, Дания и Нидерланды) сильна роль государственного сектора в социальном обеспечении, которое характеризуется довольно высоким уровнем как налогов, так и социальных выплат, принципом равенства и солидарности в перераспределении. Государство также активно в стимулировании занятости (в том числе среди женщин и пожилого населения). Всё это и, как следствие, низкие показатели бедности и безработицы, позволяет объединить их в североевропейскую или скандинавскую модель. Англосаксонский тип (Великобритания, Ирландия) – самый либеральный в отношении формирования систем социального обеспечения. Социальные выплаты напрямую зависят от занятости, при этом незащищёнными остаются такие слои населения как неработающие и пожилые граждане. Но государство обеспечивает систему бесплатного здравоохранения. Континентальный тип отличает, с одной стороны, либеральный принцип в вопросах социального страхования, строго определённый институционально и законодательно, когда страховые фонды формируются в основном за счёт работодателей, с другой – развитая система социального партнёрства при активной роли профсоюзов. Государство особое место отводит социальному обеспечению незащищённых слоёв. Для средиземноморской модели характерна опора не на государство или профсоюзы, а на семью как главный институт социального благополучия граждан. Большая часть социальных расходов идёт на выплату пенсий. Виссер и Сенгоку предложили выделить пятый тип, прису-

<sup>1</sup> Eurostat, People at risk of poverty or social exclusion by broad group of citizenship, 2018. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/ILC\\_PEPS05](https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/ILC_PEPS05).

<sup>2</sup> Подробнее см.: Sapir A. Globalisation and the reform of European Social Models. *Journal of Common Market Studies*, № 44(2), 2002. P. 369-390; Ebbinghaus B. Does a European Social Model exist and can it survive? The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU: Institutional Requirements for European Economic Policies (Huemer G., Mesch M. and Traxler F. (eds)). Aldershot: Ashgate, 1999. P. 1-26.

щий странам ЦВЕ<sup>1</sup>. После либерально-демократических реформ 1990-х гг. государственное участие в социальной сфере существенно сократилось, возросла доля частного и некоммерческого секторов, отмечается довольно низкий уровень пенсионного обеспечения и социального страхования<sup>2</sup>.

При этом национальные модели всё же обладают общими чертами, которые чётко позволяют объединить их в единую Европейскую модель, отличную от американской или японской. ЕСМ включает в себя, прежде всего, набор общих фундаментальных ценностей, исторически разделяемых всеми государствами интеграционного объединения. Среди них – обеспечение всех граждан минимальными правами и достойными условиями труда, всеобщая социальная защита, диалог и компромисс между социальными партнёрами (включая бизнес, профсоюзы, политических деятелей и граждан), инклюзивность рынков труда, предоставление государственных услуг и солидарности на основе концепций социальной интеграции и социальной сплочённости. Европейская социальная модель считается уникальной по своей двойной направленности на экономические и социальные цели. В Сообщении 2001 г. «Занятость и социальная политика: Концепция инвестирования в качество»<sup>3</sup> Комиссия противопоставляет Европейскую социальную модель государственных социальных расходов американской модели, которая опирается на частные расходы, отмечая, что 40% населения США не имеет доступа к первичной медико-санитарной помощи, хотя доля расходов на душу населения в ВВП в США выше, чем в Европе. Комиссия подчёркивает, что для ЕСМ важны не только наличие рабочих мест, но и характеристики занятости. Приверженность ЕС принципам инклюзивности подтверждена в Европейской платформе борьбы с бедностью и социальной изоляцией, которая является частью Стратегии Европы 2020.

В научной литературе можно выделить и другие подходы к природе Европейской социальной модели. Часть исследователей видит в ЕСМ идеально-типическую модель в веберовском смысле, в которой экономическая эффективность сочетается с социальной справедливостью. Таким образом, само развитие европейской интеграции представляет собой шаги в направлении создания единой социальной модели, начиная с декларации целей гармонизации социальной политики в 1950-х, 1960-х и 1970-х гг., сотрудничества, координации и диалога в 1990-х гг. и заканчивая обеспечением согласованности, социальной сплочённости и конвергенции в будущем<sup>4</sup>.

Другие учёные, напротив, сомневаются в будущем ЕСМ и утверждают, что она представляет собой «недостижимую мечту», на пути к которой всегда будут стоять силы глобализации и нарастающих диспропорций в ЕС<sup>5</sup>. Кроме того, вступившие в ЕС новые государства-члены, заинтересованные в поддержании экономической конкурентоспособности при более низких уровнях производительности, будут стремиться проводить самостоятельную политику в области занятости и социального страхования, сопротивляясь закреплению обязательных наднациональных норм. Главным ограничителем социальной политики на наднациональном уровне служит негативная концепция интеграции, порождающая, как отмечает Лейбф-

<sup>1</sup> Visser J. The quality of industrial relations and the Lisbon Strategy. European Commission (ed.) Industrial Relations in Europe Report 2008. Brussels: EC, 2009. P. 49.

<sup>2</sup> Sengoku M. Emerging Eastern European Welfare States: A Variant of the «European» Welfare Model? Slavic Eurasia's Integration into the World Economy and Community (Tabata S. and Iwashita A. (eds)), Sapporo, 2003. P. 235.

<sup>3</sup> Каргалова М.В. Путь Европы к социальной интеграции и новации в социальной сфере ЕС. Большая Европа. Идеи, реальность, перспективы под общ. ред. Ал.А. Громько и В.П. Фёдорова. М., 2014. С. 327-346.

<sup>4</sup> Hantrais L. Social Policy in the European Union, 3<sup>rd</sup> edn, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

<sup>5</sup> См.: Vaughan-Whitehead D. EU Enlargement versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model. Edward Elgar, Cheltenham, 2003. 567 p.; Vaughan-Whitehead D. The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing its Soul? Cheltenham: Edward Elgar and International Labour Organization, 2015. 370 p.

рид, асимметрию между экономической и политической интеграцией в ЕС<sup>1</sup>.

Тем не менее, анализ развития социального измерения ЕС в посткризисный период даёт основания говорить, что нынешняя форма ЕСМ не может сводиться лишь к констатации минимальных стандартов, уже существующих в государствах-членах. Кроме укрепления базовых норм и принципов, многие из которых пересматриваются в связи с меняющимися условиями (расширение ЕС, кризис зоны евро, цифровизация экономики и др.), Евросоюз также инициировал процесс обновления институциональной структуры социальной политики. Предложенная Комиссией Ж.-К. Юнкера идея «перезапуска Социальной Европы» и создание Европейской опоры социальных прав<sup>2</sup>, а также принятие ряда новых директив в социальной сфере внесли существенный вклад в консолидацию Европейской социальной модели.

### **Практические противоречия на пути к Европейской социальной модели**

Практической реализации ЕСМ, несмотря на достигнутые успехи, всё ещё препятствует ряд факторов. Различия в экономических и политических условиях между странами-участниками, в их экономических интересах, в идеологии и политических позициях президентов и правительств, соответствующих их партийной принадлежности, осложняют процесс согласования и выработки норм общей социальной политики Евросоюза. Примером тому могут служить переговоры в Совете ЕС по новой редакции директивы в отношении командированных работников<sup>3</sup> в 2018 г. Разногласия проявились между государствами-реципиентами, в основном старыми членами ЕС, и государствами, отправляющими командированных работников внутри ЕС – Вишеградской группой, Болгарией, Румынией, Литвой, Латвией, Эстонией. Первые активно выступали в пользу пересмотра прежних правил, введения принципа «равная оплата за равный труд» для защиты собственных рынков труда от «социального демпинга». Новые страны-члены, напротив, стремились сохранить возможности для конкуренции за счёт более низкой оплаты труда своих командированных работников. В итоге возобладала позиция государств-реципиентов благодаря голосованию в Совете ЕС квалифицированным большинством.

В наследство от Ж.-К. Юнкера нынешней главе Еврокомиссии У. фон дер Ляйен достались несколько нерешённых вопросов и инициатив, направленных на эффективную реализацию Европейской опоры социальных прав. Камнем преткновения остаётся принятие новых правил координации систем социального страхования, что затрагивает чувствительные области национального суверенитета государств-членов. Тем не менее, новый состав Комиссии не уступает в амбициозности своим предшественникам. 14 января 2020 г. У. фон дер Ляйен выступила с официальным предложением начать общественные консультации о возможности введения европейского минимального размера оплаты труда (МРОТ), которое уже было встречено неоднозначно государствами-членами, профсоюзами и бизнес-ассоциациями.

Дискуссия о принятии европейского МРОТ продолжается уже нескольких лет. Особым толчком послужило принятие Германией минимальной заработной платы в 2015 г. ФРГ долгое время оставалась одной из немногих стран ЕС, где законодательно это не регулировалось. В шести странах Евросоюза (Италия, Кипр, Австрия, Дания, Финляндия и Швеция) МРОТ по-прежнему согласовывается лишь в рамках коллективных переговоров социальных партнёров.

<sup>1</sup> Leibfried S. Social Policy: Left to the Judges and Markets? Policy-making in the European Union, 6<sup>th</sup> edn (H. Wallace, W. Wallace and M. A. Pollack (eds)). Oxford: Oxford University Press. 2010. P. 253-281.

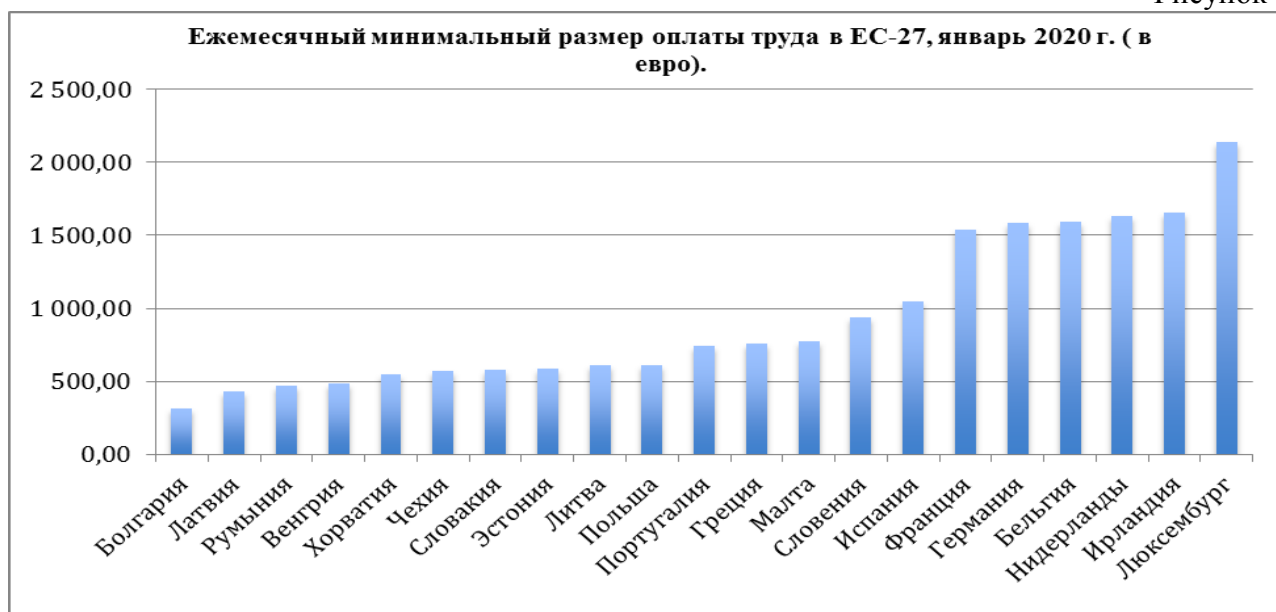
<sup>2</sup> Говорова Н.В. Европейская опора социальных прав. Научно-аналитический вестник Института Европы РАН? №2, 2018. С. 168-173.

<sup>3</sup> Directive (EU) 2018/957 of the European Parliament and of the Council of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services (Text with EEA relevance), Official Journal, L 173, 9.7.2018. P. 16-24.

Переговоры и принятие в ЕС новой директивы о командированных работниках, а также назревшая реформа правил координации систем социального страхования усилили позиции сторонников введения европейской минимальной зарплаты. Установление общей формулы расчёта МРОТ в ЕС (60% от средней национальной заработной платы в каждой стране) видится ими в качестве ещё одной меры по борьбе с «социальным демпингом». Идея продвижения вопроса о справедливой оплате труда была поддержана депутатами от различных фракций Европарламента, рядом лидеров стран-членов (Э. Макрон, А. Меркель), а также новым членом Комиссии по вопросам занятости и социальных прав Н. Шмитом. Вступив в должность в декабре 2019 г. Шмит в рамках профильного заседания Совета ЕС (EPSCO) заверил представителей скандинавских стран, что их национальные социальные модели не будут затронуты.

Стоит отметить, что разница между существующими национальными минимальными зарплатами в рамках ЕС существенна. Минимальная оплата труда в Болгарии в январе 2020 г. составляла 312 евро, в то время как в Люксембурге – 2142 евро (см. рисунок 1).

Рисунок 1



Источник: Eurostat, Monthly minimum wages - bi-annual data, 2020.

С одной стороны, установление европейского МРОТ способно повысить стандарты оплаты труда в тех странах, где этот уровень существенно ниже среднего по ЕС. Он окажет положительное влияние на заработную плату в таких странах, как Эстония, Чешская Республика, Испания и Румыния, где минимальная заработная плата в настоящее время составляет около 40% от среднего уровня ежемесячной оплаты труда в стране. При этом европейский МРОТ не обязательно сильно изменит ситуацию в других членах Союза. Во Франции и Португалии уже действует расчёт исходя из 60%, в Люксембурге работники зарабатывают не менее 75% от средней национальной зарплаты.

В то же время новая инициатива Комиссии вновь ударяет по интересам восточноевропейских стран – членов ЕС, оказывавших сопротивление принципу «равная оплата за равный труд» ещё в ходе переговоров по директиве о командированных работниках. Для этих государств, где заработная плата является одной из самых низких в ЕС, введение европейского МРОТ могло бы лишить их рабочих конкурентных преимуществ на европейском рынке труда.

С другой стороны, как отмечается в свежем докладе Европейской конфедерации профсоюзов (ЕКП), опубликованном 28 января 2020 г., минимальный уровень оплаты труда в 17

государствах ЕС не защищает от риска бедности<sup>1</sup>. ЕКП выступает за то, чтобы Комиссия более активно продвигала повышение легального минимального размера оплаты труда до 60% от средней заработной платы во всех странах Евросоюза.

Однако действия Еврокомиссии могут вступить в противоречие с правовыми основами ЕС, который имеет лишь ограниченные полномочия в регулировании социальных вопросов. Ст. 153 ДФЕС предусматривает, что «Союз будет поддерживать и дополнять деятельность государств-членов» в отношении условий труда, но это не относится к вопросам оплаты труда, правам на ассоциацию и забастовку. Введение европейского МРОТ может столкнуться с ещё одним существенным препятствием. Вопрос в том, какие критерии конвергенции должны применяться, чтобы минимальный размер оплаты труда не приводил к дисбалансу в платёжной политике стран ЕС?

\* \* \*

В отношении развития социального измерения интеграции Европейский союз долгое время находился в поисках нового нарратива<sup>2</sup>. Комиссия Ж.К. Юнкера инициировала создание Европейской опоры социальных прав. Её реализация входит в приоритетные задачи нового состава Еврокомиссии под руководством У. фон дер Ляйен. Это может консолидировать Европейскую социальную модель, несмотря на национальные различия, и повысить уровень социально-экономической конвергенции в Евросоюзе. Воплощение в жизнь лозунга Еврокомиссии «Европа, которая защищает» (англ. – *«a Europe that protects»*) в социальной сфере способно не только придать большую легитимность интеграционному проекту среди населения, ослабив евроскептические настроения, но и в действительности поднять уровень благосостояния граждан. Тем не менее, на этом пути сохраняются два главных препятствия: ограниченность компетенции ЕС в сфере регулирования трудовых и социальных отношений, а также существование различных социальных моделей в странах-членах, не готовых терять свои рыночные конкурентные преимущества.

### Список литературы

Биссон Л.С., Борко Ю.А. Европейская интеграция: перезапуск идеи «Социальной Европы». Современная Европа, №6, 2019. С. 5-17.

Борко Ю.А. Социальные последствия интеграции. Мировая экономика и международные отношения, №4, 1969. С. 26-38.

Говорова Н.В. Европейская опора социальных прав. Научно-аналитический вестник Института Европы РАН, №2, 2018. С. 168-173.

Каргалова М.В. Путь Европы к социальной интеграции и новации в социальной сфере ЕС. Большая Европа. Идеи, реальность, перспективы. Под общ. ред. Ал.А. Громыко и В.П. Фёдорова. М., 2014. С. 327-346.

### References

Aiginger K., Leoni T. Typologies of Social Models in Europe. WIFO, 2009. 27 p.

Ebbinghaus B. Does a European Social Model exist and can it survive? The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU: Institutional Requirements for European Economic

<sup>1</sup> ETUC, Statutory minimum wages leave workers at risk of poverty in at least 17 EU member states, 28.01.2020. URL: <https://www.etuc.org/en/pressrelease/statutory-minimum-wages-leave-workers-risk-poverty-least-17-eu-member-states>.

<sup>2</sup> Подробнее см., например: Биссон Л.С., Борко Ю.А. Европейская интеграция: перезапуск идеи «Социальной Европы». Современная Европа, №6, 2019. С. 5-17.

- Policies (Huemer G, Mesch M and Traxler F (eds)). Aldershot: Ashgate, 1999. P. 1-26.
- Hantrais L. Social Policy in the European Union, 3<sup>rd</sup> edn, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- Leibfried S. Social Policy: Left to the Judges and Markets? Policy-making in the European Union, 6<sup>th</sup> edn (H. Wallace, W. Wallace, and M. A. Pollack (eds)). Oxford: Oxford University Press, 2010. P. 253-281.
- Sapir A. Globalisation and the reform of European Social Models. *Journal of Common Market Studies*, 44(2). 2006. P. 369-390.
- Sengoku M. Emerging Eastern European Welfare States: A Variant of the «European» Welfare Model? Slavic Eurasia's Integration into the World Economy and Community (Tabata S. and Iwashita A. (eds)). Sapporo, 2003. P. 229-255.
- Vaughan-Whitehead D. EU Enlargement versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model. Edward Elgar, Cheltenham, 2003. 567p.
- Vaughan-Whitehead D. The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing its Soul?, Cheltenham: Edward Elgar and International Labour Organization, 2015. 370 p.
- Visser J. The quality of industrial relations and the Lisbon Strategy. European Commission (ed.) *Industrial Relations in Europe Report 2008*. Brussels: EC, 2009. P. 45-72.
- Whyman P., Baimbridge M., Mullen A. Revisiting the European Social Model(s) Debate: Challenges and Prospects. *L'Europe en Formation*, 372(2), 2014. P. 8-32.

### **European Social Model: Contents and Limits**

**Author.** Lyubov Bisson, Candidate of Sciences (Politics), Senior Research Fellow of the Department of European Integration Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, 125009. **E-mail:** lyubov.pasyakina@gmail.com.

**Abstract.** The author of the article refers to the concept of «European social model» and looks into various theoretical and methodological approaches to its definition. Despite the different social systems existing in the EU member states (Scandinavian/North European, Anglo-Saxon, continental, Mediterranean and Eastern European), a number of common features make it possible to distinguish the ESM as a unifying and distinctive focus of the European Union on social cohesion and inclusion which is noted both in the fundamental documents and in recent EU programmes. In the second part of the article the author examines actual practical issue of realization of the idea of «Social Europe» under two European Commission headed by J.-C. Juncker and U. von der Leyen, noting the difficulties and contradictions of harmonization of social legislation in the EU including the introduction of a single criterion for establishing the minimum wage in all member states. In conclusion the author highlights the factors impeding the consolidation of the ESM, among them: the limited competence of the EU in this field and the national interests of individual member states for which social policy remains a sensitive issue of domestic policy.

**Key words:** European integration, European Union, social policy, European social model, European pillar of social rights, minimum wage, unemployment, poverty.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran120206470>