

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR.,
11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»
№16, 2021 (№246)**

Социальные цели ЕС в условиях пандемии

Любовь Сергеевна Биссон

кандидат политических наук, старший научный сотрудник Отдела европейских исследований Института Европы РАН

Аннотация. 7-8 мая 2021 года в городе Порту состоялся Социальный саммит ЕС, призванный придать политический импульс реализации Европейской опоры социальных прав в условиях пандемии. Автор отмечает значимую роль и участие социальных партнёров, а также указывает на традиционные противоречия и разногласия вокруг путей достижения социальных целей в ЕС.

Ключевые слова: ЕС, саммит, Португалия, Социальная Европа, Европейская опора социальных прав, МРОТ, бедность, безработица, пандемия.

7-8 мая 2021 года в г. Порту состоялся Социальный саммит ЕС. Инициатором его проведения выступила председательствующая в Совете ЕС в первом полугодии 2021 года Португалия.

Автор. *Любовь Сергеевна Биссон*, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Отдела европейских исследований Института Европы РАН. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д.11, стр.3. **E-mail:** lyubov.pasyakina@gmail.com.

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics162021>

Укрепление социального измерения интеграции стало приоритетом португальского председательства. Выбранный страной девиз «Время действовать» подтверждает намерение Евросоюза ускорить реализацию Европейской опоры социальных прав в условиях пандемии.

Последствия финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. и предпринятые для его преодоления структурные реформы оказали негативное влияние на благосостояние и занятость граждан Евросоюза, что вызвало необходимость перезапуска идеи «Социальной Европы». Европейская Комиссия (ЕК), возглавляемая Ж.-К. Юнкером, пошла по пути усиления действий в социальной политике на наднациональном уровне¹. Среди её инициатив на этом поприще – Европейская опора социальных прав (ЕОСП), провозглашённая на предыдущем Социальном саммите ЕС в Гётеборге в 2017 году.

Будучи декларацией о намерениях, документ не носит юридической силы. Тем не менее, ЕОСП призвана не только сыграть роль стратегии, но и, как ожидает ЕК, оказать нормативное влияние на предпринимаемые государствами-членами шаги в социальной политике. Напомним, основные 20 принципов опоры сосредоточены вокруг трёх сфер: равные возможности и доступ к рынку труда, справедливые условия работы и социальная защита и инклюзия.² Крайне важным стало включение целей ЕОСП в Европейский семестр.

Новый состав Комиссии под руководством У. фон дер Ляйен, определив приоритетом своей деятельности осуществление «двойного перехода» к цифровой и зелёной экономике, продолжила дело укрепления «Социальной Европы». Еще более актуальным дальнейшее развитие социального измерения единого внутреннего рынка стало в период пандемии и карантинных мер, которые непосредственно сказались на социально-экономической ситуации в государствах-членах и, прежде всего, на положении работающих граждан.

Социальные цели десятилетия

4 марта 2021 года ЕК представила План действий по реализации опоры социальных прав, в котором перечислены конкретные шаги для того, чтобы принципы ЕОСП начали работать на практике. В документе с заголовком «Сильная социальная Европа для справедливого перехода и восстановления» обозначены три основные социальные цели, которые ЕК надеется достигнуть совместными усилиями государств-членов и социальных партнёров до 2030 года. Первая цель – обеспечить 78% занятости среди людей в возрасте от 20 до 64 лет. С пандемией COVID-19 уровень безработицы в странах

¹ Биссон Л.С., Борко Ю.А. Социальное измерение европейской интеграции: перезапуск идеи «Социальной Европы»// Современная Европа. 2019. № 6 (92). С. 5-17.

² Подробнее см.: Говорова Н.В. Европейская опора социальных прав // Научно-аналитический вестник Института Европы. 2018. №2. С.167-173

ЕС вновь начал расти. В 2019 году ЕС удалось достичь докризисных показателей в 6-7% (в 2013 г. пик безработицы в ЕС был зафиксирован на отметке 11,5%)³. В качестве насущной задачи ЕК также отмечает снижение доли молодых людей в возрасте 15-29 лет, которые не имеют ни работы, ни образования и не проходят профессионального обучения с 12,6 до 9%.

Цифровизация и автоматизация производств меняют рынки труда стран Евросоюза с неизбежными экономическими и социальными последствиями. Потребности современных бизнес-стратегий и технологий требуют от работников новых квалификаций. Переход к цифровой и зелёной экономике будет сопровождаться трансформацией и рынка труда с выпадением из него целого ряда специальностей. Чтобы предупредить падение занятости, ЕК делает упор на повышении профессиональных навыков работников и их возможной переквалификации и ставит задачу ежегодно привлекать к проф. обучению не менее 60% взрослого населения. Как отмечает ЕК, в условиях цифрового будущего ЕС не менее 80% людей в возрасте 16-74 лет должны обладать базовыми цифровыми навыками.

Помимо необходимости повышения занятости и улучшения условий труда для Евросоюза по-прежнему остро стоит проблема бедности населения. До пандемии более 90 млн человек в странах ЕС находились под угрозой бедности или социальной изоляции, а 22% детей жили в бедных семьях⁴. В качестве третьей цели ЕК рассчитывает сократить число людей, подверженных риску бедности или социальной изоляции как минимум на 15 млн человек, при этом особое внимание уделяет положению детей.

Обеспечение равенства женщин на рынке труда также упомянуто в Плане действий как одна из целей реализации ЕОПС. Женщины в ЕС в 2018 году зарабатывали в среднем на 14% меньше, чем мужчины, при этом продолжая нести основную часть обязанностей в семье. Кроме того, именно женщины чаще испытывают трудности с выходом на рынок труда, в том числе, в связи с рождением детей, что сказывается на их пенсионном обеспечении. Комиссия также планирует особое внимание уделить положению и статусу работников с частичной занятостью, работающих одиноких родителей и людей с ограниченными возможностями здоровья.

Вокруг главных текстов саммита

В условиях сложной экономической ситуации ЕК не способна реализовать самостоятельно все эти цели. Для укрепления социального измерения интеграции необходимы равные усилия как национальных правительств, так и социальных

³ Eurostat, Statistics Explained, Unemployment rate, March 2021. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics#Unemployment_in_the_EU_and_the_euro_area (дата обращения: 10.05.2021)

⁴ European Commission, The European Pillar of Social Rights Action Plan, 4 March 2021. URL: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/> (дата обращения: 10.05.2021)

партнёров, и местных властей. Социальный саммит ЕС в Порту впервые проходил в расширенном формате с привлечением к работе и принятию решений представителей европейского бизнес-сообщества, работодателей, профсоюзов. Главный документ саммита – Социальное обязательство в Порту (*Porto Social Commitment*)⁵ – также был разработан и подписан совместно институтами ЕС, странами-членами в лице премьер-министра Португалии (как страны, председательствующей в Совете) и социальными партнёрами (ETUC, BusinessEurope, SGI Europe, SMEUnited). Обязательства повторяют три главные социальные цели ЕС в сфере занятости, повышения профессиональных навыков и искоренения бедности, обозначенных в Планах действий по реализации ЕОСП. Стороны, по сути, подтверждают свои намерения совместно выполнять План действий, предложенный Комиссией в марте.

8 мая главами государств-членов ЕС в ходе саммита в Порту была также принята совместная декларация⁶. Ее окончательный текст представители стран согласовали 6 мая. Разногласия коснулись двух основных вопросов: применения принципа субсидиарности в социальной сфере и употребления в тексте выражения «гендерное равенство».

В конце апреля 11 государств-членов⁷ выступили с совместным заявлением⁸, в котором призвали ЕК уважать национальные полномочия по выработке политики в сфере труда и занятости, пенсионного обеспечения, образования и ухода за детьми. В целом приветствуя ЕОСП и намеченный саммит в Порту, страны все же оценили План действий по реализации социальных целей в качестве лишь «важного вклада в дискуссию» о преодолении социально-экономических последствий пандемии, но не более. Любые инициативы ЕК эти страны рассматривают как действия, дополняющие национальный уровень.

Мотивация скандинавских стран, выступающих против усиления наднационального вмешательства в социальную сферу, объясняется тем, что в этих государствах устоялся институт социального диалога и коллективных переговоров, благодаря которым регулируются многие вопросы трудовых отношений. Балтийские страны ЕС обеспокоены тем, что слишком высокая планка, предлагаемая ЕК в социальной политике, будет труднодостижима для них в среднесрочной перспективе. Поэтому в своём заявлении государства-члены подчеркнули, что любая инициатива ЕС должна учитывать различные стартовые возможности национальных государств, а также вызовы, с которыми им приходится сталкиваться.

⁵ Porto Social Commitment, Porto Social Summit, 7 May 2021. URL: <https://www.2021portugal.eu/media/icfksbgy/porto-social-commitment.pdf> (дата обращения: 10.05.2021)

⁶ European Council, The Porto Declaration, 8 May 2021. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/> (дата обращения: 10.05.2021)

⁷ Австрия, Болгария, Дания, Эстония, Финляндия, Ирландия, Латвия, Литва, Мальта, Нидерланды и Швеция

⁸ Social Summit: Non-paper by Austria, Bulgaria, Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Malta, the Netherlands and Sweden. URL: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2021/04/22/Non-paper-Social-Summit.pdf> (дата обращения: 10.05.2021)

Отметим, что другие страны ЕС – Испания, Италия и Франция, напротив, выступают за бóльшую гармонизацию в социальной политике и поддерживают действия ЕК. Согласно основополагающим договорам, социальная политика относится к сфере смешанной компетенции. Наднациональное управление, как правило, ограничивается инструментами мягкого права и применением открытого метода координации. В декларации саммита акцент сделан на принципе subsidiarity. Но, несмотря на некоторые возражения, в первом абзаце все же говорится, что Европа – это континент «социальной сплочённости и процветания», и обозначена общая приверженность понятию «Социальной Европы».

Традиционные разногласия вызвало употребление в проекте декларации выражения «равенство полов/гендерное равенство». В финальном документе возобладала позиция Польши и Венгрии, последовательно выступающих против использования термина «гендер». По мнению представителей этих стран, этот термин идеологически и политически ангажирован и не употребляется в Договоре о ЕС, где речь идёт лишь о равенстве мужчин и женщин. В абзаце 10 декларации таким образом звучит формулировка о «равенстве и справедливости в отношении всех индивидов».

В целом декларация Совета была положительно встречена представителями профсоюзов и бизнеса. Комментируя документ, генеральный секретарь Европейской конфедерации профсоюзов Лука Висентини отметил: «Сегодняшняя декларация представляет собой символический поворотный пункт для Европы, начало возвращения её на социальный путь, закреплённый в основополагающих договорах, который необходим для более справедливого восстановления после пандемии»⁹.

Показатели благосостояния

На саммите в Порту социальные партнёры представили свою методологию измерения благосостояния граждан. Осенью 2020 года Председатель Европейского Совета Шарль Мишель обратился к представителям европейского бизнеса и профсоюзов с просьбой представить их видение показателей, которые в дополнение к ВВП могли бы быть использованы для мониторинга социально-экономического развития ЕС. В документе, представленном к саммиту, социальные партнёры отмечают, что они не хотят создавать альтернативный единый показатель, а предлагают выработать более широкую «социальную шкалу», которая будет строиться вокруг трёх измерений: социального, экономического и экологического.

Среди социальных показателей предлагается отслеживать уровень занятости, защиты от преступности, уровень коррупции в государственных учреждениях и качество социального обеспечения. Также прозвучало предложение учитывать индекс неравенства GINI; показатели, измеряющие число молодых людей в возрасте до 25 лет, не имеющих работы, образования или профессиональной подготовки (NEET) и число

⁹ Europe Daily Bulletin No.12715, 8 May 2021.

взрослых, участвующих в обучении и профессиональной переподготовке. Кроме того, работодатели и профсоюзы хотели бы учитывать доступность общественных услуг, их наличие и эффективность, региональные различия и конвергенцию регионального ВНД, а также считают необходимым измерять производительность труда, чтобы понять степень устойчивости экономического роста.

Социальные партнёры предлагают включить экологические показатели: долю возобновляемых источников энергии в производстве электроэнергии, выбросы парниковых газов, загрязняющих воздух веществ и биологическое разнообразие. Как отмечено в декларации 8 мая, институты и государства-члены ЕС приветствуют предложения социальных партнёров и будут в дальнейшем руководствоваться ими. Показатель ВВП действительно не может быть исчерпывающим для определения благосостояния граждан, все больше социологов и экономистов предлагают учитывать социальные показатели, такие как качество жизни, включающие в себя набор параметров, позволяющих оценить степень удовлетворённости граждан их реальным состоянием.

Судьба европейского МРОТ

Своего рода лакмусовой бумажкой для будущего социальной Европы станет судьба проекта директивы ЕК об адекватной минимальной оплате труда в ЕС¹⁰. Председательствующая в Совете ЕС Португалия усилиями премьер-министра социалиста Антониу Кошты планирует добиться окончательного согласия по данному предложению ЕК в Совете до передачи полномочий Словении 1 июля 2021 г. Будущее директивы активно обсуждалось в ходе саммита.

Помимо того, что минимальная заработная плата в ЕС варьируется от 332 евро в Болгарии до 2202 евро в Люксембурге¹¹, в странах ЕС отличаются и правила установления МРОТ. В 21 государстве минимальная заработная плата закреплена законодательно, а в шести странах (Австрии, Кипре, Дании, Финляндии, Италии и Швеции) ориентиры для МРОТ в разных отраслях устанавливаются путём коллективных переговоров. При этом, в 10 государствах ЕС установленный законом минимум составляет 50% или менее от медианной заработной платы. В результате часть работающих граждан в ЕС находится в статусе бедных¹².

Согласно определению Евростата, люди подвергаются риску бедности на работе, если они работают более 6 месяцев и их годовой доход ниже 60% от уровня медианного дохода домохозяйств после вычета всех налогов. По различным оценкам, это до 10%

¹⁰ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on adequate minimum wages in the European Union, COM/2020/682 final, Brussels, 28.10.2020.

¹¹ Eurostat, Disparities in minimum wages across the EU (2021). URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210205-1?redirect=%2Feurostat%2Fnews%2Fwhats-new> (дата обращения: 10.05.2021)

¹² Eurofound (2017), In-work poverty in the EU, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

трудящегося населения стран Евросоюза, что означает, что миллионы людей в ЕС сегодня не могут позволить себе достойный уровень жизни, несмотря на то, что работают полный рабочий день. По данным ОЭСР, в Испании, Чехии и Эстонии самый низкий уровень минимальной заработной платы по сравнению с медианным заработком¹³.

Предложение Комиссии встречает недовольство стран-членов, считающих, что установление МРОТ – исключительная компетенция национальных правительств, либо результат коллективных переговоров. Учитывая позиции государств-членов, Еврокомиссия подчёркивает, что не стремится к установлению единой минимальной заработной платы, действующей во всех 27 государствах, а лишь предлагает индикаторы, позволяющие странам определять уровень минимальной оплаты труда, позволяющей работникам вести достойную жизнь.

При этом Комиссия отмечает достоинства и недостатки двух систем установления МРОТ и призывает внимательно рассмотреть возможность смешанной схемы. Одним из главных союзников ЕК в том числе в ходе саммита в Порту выступила Франция. По заявлению президента Макрона, его страна готова «перенять эстафетную палочку» председателя в Совете ЕС в январе 2022 и добиваться принятия директивы¹⁴.

Выводы

Анализ прошедшего в г. Порту социального саммита ЕС позволяет утверждать, что социальное измерение вернулось в русло главных политических дебатов ЕС. Социальные последствия финансово-экономического кризиса и пандемии COVID-19 лишь усиливают необходимость более согласованных действий в сфере социальной политики. Благодаря ЕК, социальным партнёрам и ряду государств-членов социальное измерение было добавлено к целям восстановления, наряду с принципами устойчивости и конкурентоспособности.

«Если в Гетеборге речь шла о принципе, то в Порту – о действии», – так резюмировала главную задачу саммита председатель Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен в своём вступительном слове¹⁵. Ускорение реализации Европейской опоры социальных прав в условиях пандемии поддерживают и наднациональные институты, и страны-члены, и социальные партнёры. Разногласия вызывают практические шаги для реализации 20 её основных принципов. В социальной политике по-прежнему велико сопротивление усилению наднациональных полномочий.

Государства-члены продолжают подчёркивать важность принципа subsidiarity и пропорциональности в социальной политике ЕС. При этом активнее и заметнее становится голос социальных партнёров по крайней мере в выработке основного

¹³ OECD Stat. Minimum relative to average wages of full-time workers. URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE> (дата обращения: 10.05.2021)

¹⁴ France ready to pick up the baton on EU minimum wage proposal // EuroActive, 10 May 2021.

¹⁵ Europe Daily Bulletin No.12715, 8 May 2021.

направления реализации ЕОСП. Это также продемонстрировал саммит. Вероятно, социальное измерение будет сохранять свою значимость все время восстановления после пандемии при неизбежном усилении нормативного значения ЕК. Задав высокие планки в социальной политике, ЕК отвечает прежде всего на запросы граждан, тем самым вынуждая и национальные правительства активизировать силы в этом направлении.

То, как ЕС будет реализовывать конкретные шаги для достижения приоритетных целей (повышение занятости, профессиональных навыков и борьба с бедностью), представляется полезным с точки зрения российской социальной политики, перед которой стоят схожие задачи. Перспективным может стать ориентир не только на разовые финансовые меры для поддержки граждан и бизнеса, но и на долгосрочное инвестирование в социальную сферу.

Дата выпуска: 20 мая 2021 года

EU Social Goals amidst Pandemic

Author. Liubov Bisson, Candidate of Sciences (Political Science), Senior researcher of the Department for European integration Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: lyubov.pasyakina@gmail.com.

Abstract. On May 7-8, 2021 Porto (Portugal) hosted the EU Social Summit. It was held to give political impetus to the implementation of the European pillar of social rights in the context of pandemic. The author notes the significant role and participation of social partners, and points to the traditional contradictions and disagreements over the ways to achieve social goals in the EU.

Key words: EU, summit, Portugal, Social Europe, European pillar of social rights, minimum wage, poverty, unemployment, pandemic.

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics162021>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: May 20, 2021.