

Социальная Европа – это иллюзия

Почему нужно распрощаться с мифами о становлении социального Евросоюза

Европейский прогрессистский дискурс пестрит мифами и табу. Тем, кто захочет вступить в этот дискурс, потребуется особая осмотрительность. Ведь совсем не просто четко очертить социальные последствия европейской интеграции и тем самым вступить в противоречие с мифом о социальной Европе. В конце концов можно невольно быстро оказаться в лагере противников ЕС. Поэтому без мифа о социальной Европе не обходится практически ни одно выступление представителей социал-демократического или профсоюзного спектра.

Социальная Европа может употребляться в эмпирическом и прогностическом значении. Наверное, вы согласитесь со мной, что это понятие не очень-то подходит для описания состояния Европейского союза. Слишком много событий произошло за прошедшие одну-две декады, начиная с вмешательства Европейского суда (European Court of Justice) в законодательство о праве на забастовки (дела Viking и Laval), подчинения общественного инфраструктурного сектора европейскому законодательству о конкуренции и вплоть до политики сплошного социального «прореживания», которой придерживается «Тройка» в Южной Европе. Европейская политика гендерного равенства, которую часто по праву ставят в пример как желательную с социальной точки зрения, не в состоянии уравновесить все названное выше.

Может быть, социальная Европа пребывает в стадии становления? Нет, какие-либо признаки этого отсутствуют. Прошу понять меня правильно: ЕС мог бы достичь большего социального эффекта по сравнению с тем, что в нем происходит сегодня. Это не миф, и я позже еще вернусь к этому вопросу. Зато мифом является то, в чем нас стараются убедить в юбилейных и праздничных речах, утверждая, что лозунг «больше Европы» приближает нас к социальной Европе. Этот традиционный нарратив в течение лет потерял свой смысл, но все же по-прежнему остается незыблемым элементом социально-демократического и профсоюзного самоутверждения.

*С каждой новой волной
расширения ЕС
становился все более
пестрым образованием.
Тем самым постоянно
снижались и шансы на
достижение в нем
социальной гармонии.*

Прошу вас вместе со мной мысленно
обратить свой взор на те шаги в процессе
интеграции, которые вы можете вспомнить
сами. Возможно, вы были свидетелями
дискуссии вокруг программы развития
общего внутреннего рынка в 1980-е годы, а
возможно, вы моложе, и ваши воспоминания
начинаются с момента введения валютного
союза и связанных с ним реформ. Это были
шаги по углублению интеграции чисто
экономического характера. Почему же
социал-демократия и профсоюзы постоянно
выполняли роль преданного попутчика?
Потому что эти шаги сопровождались
неявными, а иногда явными и социальными
обещаниями. Экономическая интеграция,
как полагали многие тогда, все больше и
больше будет вовлекать в свой водоворот
смежные направления политики и в конце
концов приведет к становлению социальной
Европы.

В теории все это казалось довольно убедительным. Да и
политология, которая обозначила ожидаемый эффект «вовлечения в
свою орбиту» теоретическим понятием *spillover*, казалось бы,
подтвердила правдоподобность этого нарратива. Но история
интеграции пошла другим путем. С каждой новой волной
расширения ЕС становился все более пестрым образованием. Тем
самым и шансы на осуществление честолюбивых проектов по
достижению социальной гармонии по мере углубления
экономической интеграции не росли, а постоянно снижались.
Нынче даже в теории нам трудно представить себе европейское
социальное государство, которое одинаково хорошо подошло бы и
для Болгарии, и для Дании. Не говоря уже о возможности его
практической реализации. Так же обстоит дело, например, с
надеждой на единые и максимально амбициозные правила участия
наемных рабочих в принятии решений во всей Европе. Можно было
бы привести множество подобных примеров.

Но и это еще не все. Возросшая гетерогенность государств-членов
нисколько не помешала растущей радикализации экономической
интеграции и распространению ее влияния на все мыслимые сферы
политики. В этом смысле распространение ее влияния
действительно произошло, но не в форме положительных
социальных сдвигов благодаря надгосударственному характеру

развития, а в форме деструктивных импульсов либерализации там, где социальные аспекты проявляются особенно остро: на уровне государств – членов ЕС.

*Европейский суд
истолковал свободы
общего внутреннего
рынка настолько
экстенсивно, что они
вплотную приблизились
к индивидуальным
притязаниям на
либерализацию*

Можно назвать источники, питающие импульсы либерализации. В Европейском законодательстве о конкуренции в частности содержится запрет на бюджетные субсидии. На этот запрет постоянно натапливаются государственные виды деятельности в секторах, где существуют как государственные (публичные), так и частные поставщики услуг или производители. Так, сейчас спорят о том, следует ли усматривать нарушение европейского законодательства о конкуренции в бюджетном финансировании благотворительных организаций Нижней Саксонии, так как оно ставит в невыгодное положение частные структуры, предлагающие свои услуги по уходу или опеке. Такую модель конфликта то и дело можно встретить в так называемых смешанных секторах, в частности банковских учреждениях публичного права, телерадиовещании или всех секторах инфраструктуры: частные поставщики услуг осознали значение европейского законодательства о конкуренции как инструмента продавливания своих интересов, заточенных на либерализацию.

Свободы общего внутреннего рынка, то есть право его участников на свободу передвижения в нем Европейский суд истолковывает настолько широко, что они все больше напоминают индивидуальные притязания на либерализацию. Так, свобода по оказанию услуг повлекла за собой существенный рост уровня либерализации, то же можно сказать и о свободе жительства и экономической деятельности. Сказанное также лучше всего проиллюстрировать на свежем примере. В деле о предприятии Polbud Европейский суд принял решение, согласно которому перенос места нахождения общества лишь в уставе подпадает под защиту принципа свободы жительства и экономической деятельности. Поэтому предприятиям в будущем станет еще легче отказываться от своей правовой формы и менять ее на иную встречающуюся в ЕС организационно-правовую форму. Для этого им вовсе не придется переносить свои

административные офисы или места осуществления ими иных видов деятельности. В чем заключается социальная острота такого решения: становится легче обходить в случае необходимости принцип участия наемных рабочих в принятии решений на уровне руководящих органов. Угроза использования такого приема в обход закона становится все более очевидной в спорах со стороной наемных рабочих. Из-за подобной судебной практики принцип участия наемных работников в принятии решений из обязующего института все более превращается в добровольную полюбовную сделку.

Но все это меркнет на фоне процедуры мониторинга и внесения корректив, учрежденной во время кризиса еврозоны, а также в высшей степени разрушительного в социальном плане вмешательства «Тройки» в экономическую, социальную и бюджетную политику стран в форме европейских механизмов финансовой стабилизации. Помимо широко известного диктата экономии и политики социальных сокращений подобные предписания нацелены и на ослабление профсоюзов, в частности посредством адресного вмешательства в обязательные для выполнения положения рамочных тарифных соглашений.

*Европейская
экономическая
интеграция выступает
в качестве фактора
усиления глобализации*

Это перечисление ограничивается теми импульсами либерализации, которые восходят к прямым постановлениям наднациональных организаций – Европейской комиссии, Европейского суда, Европейского центрального банка, МВФ. Европейская интеграция порождает новые импульсы либерализации, обостряя экономическую конкуренцию между странами ЕС, в частности конкуренцию в сфере налогообложения. Понятно, что цель общего внутреннего рынка состоит как раз в обострении внутриевропейской конкуренции – с этим никто не спорит. Но прошу вас не верить из-за этого тем, кто хочет внушить мысль, что европейская интеграция служит защите от глобализации, иными словами, защите от транснациональной конкуренции. И это миф. На самом деле европейская экономическая интеграция выступает в качестве фактора усиления глобализации, то есть в определенной степени является

внутриевропейской глобализацией в квадрате.

Что же это значит, если говорить о надеждах, которые мы возлагали на ЕС, который по крайней мере был бы более социальным по своей сути, нежели это было в прошлом? Я не стал бы ратовать за отказ от проектов на европейском уровне, устремленных в будущее. Неплохим проектом могло бы, например, стать выделение финансовой помощи за счет средств из структурных фондов на создание системы минимальных социальных гарантий в тех более бедных странах – членах ЕС, в которых до сегодняшнего дня отсутствует минимальная социальная защита. Стоит побороться за такие или подобные им идеи, которые органично вписываются в призывы о «наращивании Европы».

Впрочем, это не меняет того, что питать иллюзии относительно предстоящей в ближайшем будущем гармонизации, то есть европейской единой системы социального обеспечения было бы безответственно. Уверен, существующее положение все же изменится в не столь близком будущем. Но до того времени нам придется настроиться на своеобразную многоуровневую систему. На европейском уровне осуществляется защита конкуренции, свобод, действующих на общем внутреннем европейском рынке, а также основоположных требований относительно конвергенции евро. В то же время нормы и механизмы перераспределения, необходимые для реализации социальных прав, остаются закрепленными на уровне отдельных государств – членов ЕС.

*Стремление к
нахождению решения,
которое позволит
стать ЕС более
социальным,
предполагает
готовность к
преодолению мифов и
табу*

Осознание этого особенно важно для формулировки согласующихся между собой стратегий. В таком случае недостаточно сформулировать ориентированные на будущее концепции европейской социальной политики. Эти концепции следует подкрепить двумя дополнительными частными стратегиями, посредством которых удастся улучшить защиту социальных прав от европейских импульсов, нацеленных на либерализацию. Главным элементом является концепция исключений в отдельных областях, разработанная близкими к профсоюзам юристами. Она нацелена на то, чтобы исключить трудовые и социальные уложения отдельных стран – членов ЕС из сферы применения свобод,

действующих на общем внутреннем европейском рынке, европейского законодательства о конкуренции и обложенных санкциями процедур внесения корректив.

И здесь круг, связанный с мифом о возможности построить социальную Европу за счет реализации принципа «больше Европы», замыкается. Острую необходимость улучшения защиты трудовых и социальных уложений от деструктивных импульсов европейской либерализации невозможно встроить в традиционный существующий нарратив. Вывод, что усиление социального характера ЕС нуждается то в реализации принципа «больше Европы», то в защите «от избытка Европы», по сегодняшний день в значительной степени является табу в дискуссии социал-демократических и профсоюзных сил. Тем самым возникает опасный пробел. Существует угроза того, что сформулированные в форме каталогов требования могут оказаться попросту непосильными с точки зрения существующих возможностей. Реальные же пути к решению проблем с огромным трудом пробиваются в повестку дня прогрессистов, поскольку вступают в конфликт с постоянно распространяемыми и бесполезными по сути мифами.

Мифы вполне могут быть необходимым элементом политического самоутверждения. Но изобилие мифов, как можно было убедиться на примере мифа о становлении социальной Европы, может оказать деструктивное влияние. Стремление к нахождению решения, которое позволит стать ЕС более социальным, предполагает готовность к преодолению мифов и табу. Однако пока что такая готовность едва прослеживается. Нужно проявлять бдительность там, где существует угроза вытеснения эмпирических выводов, полученных в результате европейской дискуссии прогрессистов, упорно исповедуемыми мифами. Лучшим выходом, исходя из моего опыта, было бы открыто называть мифы мифами и активно подвергать их критическому анализу.



Мартин Хёпнер

Кельн

Мартин Хёпнер - политолог и руководитель исследовательской группы по политической экономии европейской интеграции при Кёльнском институте по изучению общественных наук имени Макса Планка. Помимо этого, работает внештатным профессором на факультете экономических и общественных наук Кёльского университета.

