

© 2020

Ирина Синицина

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник

Института экономики Российской академии наук

(e-mail: Ira_sinicyna@mail.ru)

СОЦИАЛЬНЫЕ СТИМУЛЫ И ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ ИНТЕГРАЦИИ НОВЫХ ЧЛЕНОВ ЕС (НА ПРИМЕРЕ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ЮГО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ)

В статье рассматриваются проблемы адаптации социальных отношений в странах Центральной и Юго-восточной Европы—новых членах ЕС к процессу включения этих стран в европейскую интеграцию, особенности формирования моделей социальной политики этих стран, а также процессы развития инструментов интеграции в социальной сфере при ориентации на сближение уровней благосостояния стран-членов ЕС.

Ключевые слова: социальная политика, модели социальной экономики, Европейский союз, новые страны-члены ЕС, финансово-экономический кризис, пандемический кризис.

DOI: 10.31857/S020736760010798-6

Центральным мотивом европейского выбора стран ЦЮВЕ, вступления в ЕС новых членов из числа постсоциалистических стран, начавшегося в 2004 г., стало стремление к повышению благосостояния населения, подтягивание этих стран к образцам, демонстрируемым более развитыми западными соседями. Опыт, накопленный за более чем 15 лет участия в европейской интеграции, позволяет сегодня говорить как о позитивном, стимулирующем воздействии интеграционных процессов на социальное развитие стран региона ЦЮВЕ (вследствие запуска механизмов сближения уровней развития), так и о сложности и противоречивости институциональной адаптации к общеевропейским критериям и механизмам регулирования общественной жизни.

К тому же нужно учитывать, что на протяжении этого короткого по историческим меркам периода процессы адаптации испытывали негативное влияние финансово-экономического кризиса 2008 г., а впоследствии — пандемического кризиса 2020 г., которые создавали многочисленные препятствия на пути европейской интеграции, побуждая одновременно совершенствовать ее формы и инструменты.

Специфика формирующихся моделей социальной экономики в новых членах ЕС. Вопросы рыночных преобразований в социальной сфере фактически выпали из блока первостепенных задач системной трансформации: концепция рыночного преобразования социальной сферы отсутствовала как в национальных схемах

системной трансформации, так и в подходах, предлагавшихся международными организациями. В результате реформирование социальных институтов существенно отстало от рыночных преобразований в сфере экономики, либерализация которой зачастую осуществлялась без должного учета социальных последствий. Это во многом предопределило высокую социальную цену реформ как в регионе ЦЮВЕ, так и в странах бывшего СССР.

При оценке социальных последствий первого этапа трансформации нельзя забывать о крайней финансово-экономической дестабилизации на этапе, предшествовавшем началу системной трансформации в большинстве стран ЦЮВЕ, что изначально ориентировало на праволиберальный путь восстановления сбалансированности и ограничило возможности для формирования в этих странах континентальной социальной модели. Напротив, более приемлемой выглядела ориентация на англосаксонскую, либеральную модель, ставящую во главу угла сначала обеспечение экономического роста и лишь затем решение социальных проблем.

Реализация соглашений о подготовке к вступлению в ЕС означала разворачивание многочисленных программ институциональной адаптации. Они касались в основном сферы подготовки кадров, особенно органов местного самоуправления, к участию в европейских проектах и поддержки программ реструктуризации в экономике. Эта работа финансировалась из европейских фондов, таких как PHARE, SAPARD и ISPA.

Со вступлением в ЕС стран ЦЮВЕ в 2004–2006 гг. поддержка социальных мероприятий со стороны интеграционного сообщества осуществлялась как и в прямой, так и в косвенной форме. Основными источниками прямого воздействия стали структурные фонды ЕС. Однако социальные эффекты европейской интеграции были связаны не только с финансированием проектов, непосредственно направленных на социальные нужды. Большое социальное значение имели и инвестиции, направленные на развитие сельских районов и сельского хозяйства, на выравнивание развития регионов, на создание общего рынка, который также включает в себя социальное измерение.

В рамках программ, совместно финансируемых из европейских фондов, были реализованы меры по увеличению занятости, поддержке предпринимательства и адаптации компаний к реструктуризации. Национальные кадры осваивали навыки эффективного управления и организации сотрудничества государственного и частного секторов. Готовились кадры для работы в государственных органах управления, в органах местного самоуправления, в неправительственных организациях. Социальные работники, медсестры, врачи, фельдшеры, учителя получили возможность освоить европейские образовательные программы.

Программы ЕС в социальных секторах способствовали росту инвестиций в инфраструктуру: оборудование и обустройство школьных и больничных

помещений, домов социальной помощи, детских садов и яслей и т.п. Кроме того, европейские фонды поддерживали инвестиции, которые не были строго социальными, но были важны для улучшения условий жизни (расширение систем водоснабжения и канализации и т.п.), а также устранение барьеров в отношении доступа и пользования объектами для людей с ограниченными возможностями.

Тем не менее, сталкиваясь со схожими социальными проблемами, правительства стран ЦВЕ решали их по-разному. В результате к настоящему времени институциональное оформление государственной социальной политики (СП), как и масштабы ее воздействия на уровень жизни населения, стали существенно менее однородными, чем при социализме. Процесс дивергенции сложившихся на предшествующем этапе развития социальных систем выражался в различиях сроков внедрения отдельных мероприятий, степени охвата населения, наборов социальных программ, предоставления прав на получение помощи и т.д.

Процессы европейской интеграции играют заметную роль в формировании моделей СП не только стран-новых членов ЕС, но и остальных стран ЦЮВЕ (бывшей Югославии и Албании), для которых европейская социальная модель служит своеобразным ориентиром при реструктурировании систем социальной защиты (СЗ)¹.

В основе формирующихся в странах региона моделей СЗ лежат и элементы социальных институтов, действовавших в них еще в межвоенный период (например, бисмарковской системы социального страхования), и институты, унаследованные от этапа социалистического развития (например, солидарная пенсионная система, программы бесплатного предоставления жилья, ограниченное использование адресных схем социальной помощи и др.), а также новые для этих стран элементы социальных моделей развитых европейских государств.

Сложившиеся институциональные различия между странами ЦЮВЕ в конечном счете предопределяют и тенденции формирования моделей социального государства. В частности, Чехия и Словения тяготеют к континентальной модели с развитой системой социального страхования, которая в то же время сочетается с отдельными элементами либеральной модели, в то время как Эстония и Литва находятся ближе к англосаксонским странам [10].

В литературе нередко можно встретить мнение, что новые члены ЕС следует отнести к особой, специфической (центрально-восточноевропейской) социальной модели. Однако отнесение этих стран к одной модели скорее обусловлено их общей недавней социалистической судьбой и не учитывает того факта, что процесс формирования социальных моделей в этих странах пока не завершен и что между ними сохраняются серьезные различия, в т.ч. и в плане

¹ Социальная защита включает три основные формы: социальное обеспечение, социальное страхование и социальную помощь.

используемого набора инструментов формирующегося социального государства [19]. Достаточно сказать, что существуют, например, значительные различия в уровне финансирования (в соотношении с ВВП) социальных нужд между отдельными странами-новыми членами ЕС: в странах Балтии этот уровень относительно невысок по сравнению с развитыми странами ЕС, в Болгарии и Румынии он находится на среднем уровне, а в Вышеградских странах и Словении — близок к развитой Европе. Можно привести и другие примеры различий между этими странами в параметрах социальных моделей — по уровням занятости, бедности и неравенства, в построении систем социального страхования и их соотношений с бюджетным финансированием, с одной стороны, и с прямыми платежами населения при получении социальных услуг, с другой.

Тем не менее, процесс реформирования СП, развернувшийся во всех странах региона с середины 1990-х годов, имел много общих характеристик, суть которых можно свести к следующему:

- снижение роли государства в предоставлении социальных услуг, в частности, путем отказа от их субсидирования, посредством приватизации и внедрения рыночных принципов в сектор медицинских и социальных услуг, а также стимулирование развития волонтерской деятельности и активности НПО в предоставлении социальных услуг населению;

- введение институционально плюрализованной системы СЗ: фонды социального обеспечения отделены от государственного бюджета; пенсионные фонды отделены от медицинского страхования; СЗ нередко осуществляется независимыми учреждениями; расширены полномочия и функции региональных и местных органов власти;

- реализации многих перечисленных выше процессов способствовали многочисленным программам подготовки к интеграции, финансировавшимся из соответствующих фондов ЕС и способствовавшим созданию в этих странах современных институтов социальной помощи с сетью региональных и местных учреждений.

К сильным сторонам реформирования систем СЗ в странах ЦЮВЕ следует отнести: выраженный акцент на перераспределение публичных средств в целях предотвращения бедности; активизацию традиционно развитого в этих странах участия в системе социального обслуживания членов семьи; стимулирование перехода от институциональных форм помощи к обслуживанию по месту жительства; разработку законодательных основ и стратегии поддержки пожилых людей и инвалидов и др.

В то же время на этапе подготовки к вступлению в ЕС ярко проявились и до настоящего времени дают о себе знать такие **слабые стороны** действующих систем СЗ как нехватка выделяемых на эти цели публичных средств, в т.ч. на уровне местного самоуправления; сохранение низкого по сравнению с развитыми странами

уровня единичных пособий, в т.ч. пенсионных. А это означает, что сохраняются относительно высокие риски бедности и материальной нужды в семьях с высокой зависимостью от СЗ (пожилых, семей с детьми, лиц с ограниченными возможностями и др.); сохраняется более низкий стандарт обеспеченности жильем и коммунальными услугами и др. К слабым сторонам систем СЗ новых стран-членов ЕС можно отнести и невысокое их качество, что связано не только с особенностями реформирования этой сферы, но и с менее развитыми в этих странах институтами гражданского общества. В результате значительно сужена роль многочисленных потенциальных акторов СП — профсоюзов, независимых экспертных организаций, местного самоуправления и др., которые крайне редко становятся партнерами при разработке и обсуждении вариантов реформ.

Это обстоятельство является одним из ключевых факторов невысокого общественного доверия к государственной СП, а также к разработке системных, ориентированных на перспективу реформ социальной сферы. Население этих стран, в отличие от стран «старой» Европы, не воспринимает себя как активных субъектов социального государства; в странах ЦЮВЕ люди видят себя скорее в роли его пассивных клиентов, что формирует благоприятную среду для распространения идей популизма, ориентированных на достижение справедливого перераспределения. Существенную роль в распространении таких ожиданий играет не только невысокий общий уровень жизни населения стран региона, но прежде всего острое восприятие неравенства распределения результатов экономических реформ, неотлаженность новых демократических экономических и политических институтов, не обеспечивающих снижения объема несправедливого неравенства (т.е. неравенства, связанного с ограничениями возможностей развития, самореализации, доступа к благам и услугам, политического представительства и т.д.), а также все еще распространенная в общественном восприятии патерналистская система ценностей.

Влияние сбоев и кризисов в ходе социально-экономического развития на ход реформирования институтов социальной политики в странах ЦЮВЕ. Относительная слабость складывающихся моделей СП в группе стран ЦЮВЕ проявилась во время финансово-экономического кризиса 2008 г., который нанес уровень жизни населения стран региона более значительный ущерб, чем можно было бы ожидать, исходя из существовавших в этих странах систем СЗ и объемов их государственного финансирования. Население этих стран в целом пострадало от кризиса сильнее, чем жители развитых стран: расширились зоны бедности и малообеспеченности, увеличилась безработица, повысилась задолженность домашних хозяйств, включая ипотечную, сократилось потребление многих жизненно важных товаров, включая продовольствие, сузилась доступность публичных услуг, в т.ч. услуг здравоохранения. Не останавливаясь на подробной характеристике последствий этого кризиса, которая довольно широко представлена в литературе [17], подчеркнем лишь, что он в разной степени затронул отдельные

страны региона, что в конечном счете было связано с неодинаковой финансово-экономической устойчивостью созданных в ходе евроинтеграции народнохозяйственных комплексов.

В развитых экономиках во время рецессии государство всеобщего благосостояния, как правило, действует в качестве эффективного «автоматического стабилизатора», увеличивая расходы на системы социальной защиты и постепенно сокращая их по мере восстановления экономики [13]. В регионе же стран ЦЮВЕ многие социальные программы, апробированные в годы подготовки к вступлению и в первые годы членства в Сообществе, оказались ни структурно, ни институционально не приспособлены к функционированию в условиях жестких финансовых ограничителей. Механизмы поддержки во многих странах не обеспечили существенного сглаживания негативного воздействия кризиса на уровень жизни. Широкое распространение пассивных стратегий адаптации к кризису в домохозяйствах стран региона (и особенно сокращение расходов на питание и здравоохранение) по сравнению с развитыми странами Европы было связано со слабым развитием систем СЗ, с невысоким объемом накоплений в домохозяйствах, а также с ростом цен на продовольствие.

Резкий рост социальных потребностей в этот период спровоцировал значительный рост социальных расходов и, соответственно, нарастание бюджетной несбалансированности. Это впоследствии вызвало необходимость проведения жесткой фискальной консолидации и бюджетных ограничений, которые предъявляют особые требования к качеству государственной СП. Однако в силу недостаточной зрелости созданных институтов в ряде стран быстро минимизировать негативные последствия кризиса не удалось, что вызвало такие явления, как прерывание реформ в отдельных сферах и обращение их вспять («откат» реформ), примеры которых в социальной сфере проявились в отказе от ранее введенных пенсионных систем — например, в Польше, Румынии и Венгрии [20].

Институциональная привязка к ЕС, а также действие общеевропейских механизмов смягчения фискальной политики и помощь международных финансовых организаций в послекризисном восстановлении не смогли эффективно противодействовать процессам «отката» реформ ни в экономической, ни в социальной сфере. Как показала практика противодействия таким «откатам» в финансовом секторе в Словении и Болгарии, эффективные действия на уровне интеграционного сообщества предпринимались только тогда, когда эти развороты уже привели к серьезным макроэкономическим диспропорциям.

Еще один пример — возвратные движения пенсионной реформы в Польше и Венгрии, которые стали возможными ввиду недостаточной зрелости лишь формирующихся в этих странах социальных норм. По оценкам экспертов, пенсионные реформы, осуществлявшиеся при активном участии международных организаций, во многом проводились «на вырост», т.е. не всегда

соответствовали финансовому потенциалу новых транзитных стран. В результате в условиях нарушения финансово-бюджетной сбалансированности возникающие проблемы стали разменной картой, широко используемой политиками в политической борьбе. Таким образом, в некотором смысле изменения в пенсионных системах в Венгрии и Польше были вполне ожидаемыми [9]. Аналогичные изменения вполне ожидаемы и в Румынии, когда в накопительном сегменте ее пенсионной системы будут аккумулированы достаточные средства. Обоснование этих изменений текущими финансово-бюджетными проблемами заметно облегчает получение одобрения таких мер со стороны населения. При этом политическая ориентация курса правительства не имеет большого значения, а определяющим фактором становится сила (или слабость) действующих социальных институтов. Тот факт, что такие временные развороты, которые произошли в странах Балтии, были позднее остановлены или даже обращены вспять, тем более подтверждает этот вывод [20].

Развернуть вспять уже далеко продвинувшийся процесс реформ способна не только жесткая ситуация кризиса. Такое возможно даже на фоне благополучного развития, как показывает опыт последних лет в Польше. Возвратное движение реформ, наблюдаемое в настоящее время в Венгрии и Польше, вызывает вопрос о том, не являются ли эти процессы чем-то большим, чем обычные проявления, присущие переходному процессу в странах ЦЮВЕ. Речь идет о таких серьезных вопросах, как сужение сферы независимости судов и средств массовой информации, которое ставит под вопрос перспективы демократического развития. Аналитики, однако, подчеркивают, что идеи «Плана ответственного развития» польского правительства во многом близки широко распространенным сегодня и в «старой» Европе. Стандартные правовые европейские процедуры могут в большинстве случаев разрешить конфликт с законодательством ЕС и в Венгрии, и в Польше. Основная проблема состоит в том, что такие возвратные движения реформ могут надолго отбросить экономики этих стран на более низкую траекторию роста, и, таким образом, способны частично свести на нет выгоды от членства в ЕС [20].

Всемирный пандемический кризис 2020 г. также стал для стран ЦЮВЕ проверкой на зрелость институтов СП и сыграл своего рода роль триггера, «спускового механизма», который способен стать стимулом к осуществлению давно назревших реформ. Влияние этого кризиса, таким образом, связано с ускорением и интенсификацией процессов, которые уже развивались, но не проявляли себя в открытом виде. Характерно, что в развитых странах Европы сформированное социальное государство, имеющее дополнительные ресурсы для поддержки населения, продемонстрировало лучшую адаптированность к новой ситуации. В тех же странах, где было больше провалов в СП до кризиса, в т.ч. в новых членах ЕС, потребовались гораздо более радикальные экстренные меры для нормализации социальной ситуации.

В странах ЦЮВЕ, так же как и во всех европейских странах, в первой половине 2020 г. резко возросла **социальная функция государства**. Оно оказалось вовлечено в многочисленные мероприятия по противодействию социальным последствиям кризиса. Одновременно этим процессам, как правило, сопутствовала широкая общественная инициатива снизу, проявившаяся в активной деятельности социально ориентированных НПО, в деятельности волонтеров и др. Как показала практика, кризис выявил запрос на расширение социальной защиты универсального характера, т.е. на предоставление помощи всем слоям населения, в т.ч. как формально трудоустроенным категориям, которым грозит утрата работы, так и samozанятому населению, индивидуальным предпринимателям, лицам с нестандартной занятостью, семьям с детьми и другим категориям.

Вызовы системе СЗ в период пандемического кризиса были связаны как с резким ростом спроса на нее со стороны широких слоев населения, с одной стороны, так и со снижением наполнения системы финансовыми ресурсами, с другой. Рост спроса на СЗ связан с сокращением занятости, снижением уровня заработной платы и доходов и, как следствие, с нарастанием бедности. Он, кроме того, обусловлен включением в круг потребителей СЗ слоев samozанятого населения, нередко не охваченного страховыми программами социальной поддержки. Сжатие ресурсной базы СЗ, в свою очередь, связано со снижением налоговых поступлений в консолидированные бюджеты, сокращением базы уплаты страховых взносов и снижением поступлений средств в соответствующие фонды.

Кризис продемонстрировал, что социальное государство способно в экстренных условиях меняться в очень широких пределах. Так, принятые в разных странах пакеты антикризисных мер очень разнятся между собой по объему, который определяется в конечном итоге финансовыми возможностями каждой из стран. Вместе с тем в условиях пандемии повсеместно принимались в целом сходные меры по поддержке населения: субсидирование утраченной зарплаты и/или неполной занятости, в т.ч. снижение обязательных страховых платежей; расширение действующих социальных программ — увеличение размера выплат по больничным, пособиям по безработице и т.п., облегчение условий входа в систему получения пособий по безработице, расширение охвата этими пособиями путем включения samozанятого населения, индивидуальных предпринимателей, нестандартно занятых. Одновременно использовались такие меры, как приостановка коммунальных платежей и выплат по ипотеке, вводились отсрочки по налоговым платежам, предоставлялась натуральная помощь. Новые социальные программы принимались относительно реже. Для стран ЦЮВЕ, имеющих ограниченные финансовые возможности и одновременно сохранивших высокую неформальную занятость (особенно в секторе услуг), а также слой трудовых мигрантов, практика организации

помощи населению объективно затруднена, и часть этих категорий занятого населения оказывается за рамками государственной поддержки.

И хотя начало пандемического кризиса показало надежность институтов социального государства и апробированных инструментов СЗ, позволив значительно увеличить объемы предоставляемой помощи, нарастание бюджетных ограничений практически во всех странах неизбежно заставит адаптировать возросший объем социальных потребностей к имеющимся ресурсам. При этом, очевидно, предстоит трансформация инструментов социальной защиты в направлении повышения их гибкости и эффективности.

В процессе адаптации социальной деятельности государства к новым условиям возникает необходимость в **корректировке подходов** как к использованию систем социального страхования, так и услуг нестрахового характера, к соотношению между этими формами финансирования, а также к перераспределению общественных ресурсов в пользу систем здравоохранения, социальной защиты населения, к усилению защиты рынка труда и т.д. Так, среди экспертов сегодня уже редко вызывает сомнение тот факт, что помимо решения проблемы недофинансирования системы здравоохранения в большинстве стран ЦЮВЕ, необходимо скорректировать курс на использование страховых принципов в организации здравоохранения. Речь идет о том, что в национальных моделях страховые принципы финансирования должны дополняться значимым бюджетным сегментом, который, в частности, обеспечивал бы решение проблем массовых заболеваний, эпидемий. Осмысление опыта 2020 г. станет фактором корректировки проводимых в странах ЦЮВЕ реформ систем здравоохранения в направлении трансформации созданной медицинской инфраструктуры и одновременного обеспечения оказания высокотехнологичной помощи и достаточного для экстренных массовых случаев количества резервных койко-мест. Очевидно, решение этих задач с одновременным обеспечением всеобщей доступности к качественной медицине лежит в плоскости перехода к бюджетной модели здравоохранения, которая в том или ином виде функционирует в большинстве развитых стран.

Пандемический кризис выявил проблемы, стоящие перед сферой образования, особенно в плане ее соответствия вызовам технологической революции и задачам структурной модернизации экономики. На фоне вынужденного перехода к дистанционному онлайн-обучению со всей очевидностью встали задачи ориентации образования на предоставление практических навыков, с одной стороны, и фундаментальное образование, с другой, а также на обеспечение условий для развития форм непрерывного индивидуализированного обучения и переобучения на протяжении всей жизни. Режим изоляции и переход на дистанционную работу ускорили цифровизацию, показали пути снижения административных затрат, повышения гибкости образования за счет развития новых форм обучения. Это, очевидно, подталкивает к пересмотру систем бюджетного

финансирования образовательных программ, а именно к расширению роли удаленного обучения, в котором количество студентов мало связано и с количеством преподавателей, и с имеющейся материальной инфраструктурой. Одновременно пандемический кризис заставил по-новому взглянуть на условия поддержания высокого качества образования, предполагающие, в частности, обеспечение социализации, человеческой коммуникации, получения навыков командной работы.

Новые инструменты формирования единого европейского социального пространства. Наднациональное регулирование ЕС имеет в своем арсенале инструменты, которые способны предотвращать возвратные реформы и восстанавливать нормальный ход развития в областях, охваченных действием *acquis communautaire*, таких как конкуренция, государственная помощь или независимость Центрального банка. Для стран-новых членов ЕС, которые пока не сформировали у себя зрелых устойчивых институтов, эти инструменты стали важной сдерживающей силой, препятствующей обращению вспять проводимых реформ. По мере углубления интеграции наднациональные инструменты дополнялись сводом правил и процедур, действующих преимущественно в сфере макроэкономического и фискального регулирования. Так, например, для укрепления фискальной политики стран-членов был введен Пакт стабильности и роста (SGP), а также Процедура для устранения макроэкономических дисбалансов (MIP), введенная в конце 2011 г. для нормализации макроэкономической ситуации после кризиса 2008 г. Сегодня действие новых наднациональных инструментов реализуется в формате введенного в 2010 г. т.н. Европейского семестра (*European Semester, ES*), представляющего собой ежегодную процедуру координации социально-экономической и бюджетной политики стран ЕС и обеспечивающего достижение общих стратегических целей и поддержание макроэкономической сбалансированности. В общем виде схема взаимодействия выглядит следующим образом: страны-члены предоставляют в Еврокомиссию ежегодные планы действий (национальные программы реформ и программы конвергенции), а выводы из анализа этих планов направляются странам-членам в форме рекомендаций для включения их в конкретные национальные программы и решения.

Изначально СП является прерогативой государств-членов, а возможности наднациональных органов ЕС воздействовать на формирование более интегрированной институциональной среды в социальной сфере были крайне ограничены. В традиционных областях СЗ не существует единых, обязательных для стран норм. Однако существуют положения, унифицирующие права на социальное обеспечение и трудовые права для трудовых мигрантов (например, в области пенсионного страхования). Обязательные для исполнения жесткие требования в основном касаются прав работников, стандартов здравоохранения и безопасности, доступа к образованию, признания

дипломов, защиты труда несовершеннолетних и гендерного равенства в доступе к образованию, занятости и продвижению по службе.

Влияние ЕС на национальную СП осуществляется в основном мягкими методами: большая часть наднационального регулирования традиционных сфер СП осуществляется с помощью открытого метода координации (ОМС), предусматривающего использование мягких законодательных мер («soft law»), т.е. норм, не принимающих для стран-членов форму директив, распоряжений, постановлений или решений. Инструментами такого регулирования являются отбор и формулирование совместных целей, использование согласованных инструментов оценки (статистических методов, показателей и др.); выявление примеров и передовой практики, сравнение результатов, достигнутых в отдельных социальных сферах на основе использования согласованных точек отсчета («бенчмаркинга»), обмен опытом и т.д. В рамках ОМС страны-участницы разрабатывают национальные планы реформирования отраслей социальной сферы и предоставляют их Еврокомиссии. Важным следствием применения ОМС стали разработка и внедрение в практику широкого спектра универсальных для стран ЕС показателей, обеспечивающих возможность прямых сопоставлений параметров, которые характеризуют сферу СЗ, в т.ч. социального обслуживания, социальной включенности, бедности и маргинализации, а также трудовых отношений.

Как следствие, экономический аспект интеграционного воздействия на страны-участницы всегда доминировал над социальным. А за последние годы, особенно после финансово-экономического кризиса 2008 г., это доминирование даже усилилось. По оценкам экспертов, ни Лиссабонская стратегия, ни инициатива «Европа 2020» не способны противостоять сильному давлению на стабилизацию бюджетов стран-членов ЕС, закреплению, например, в «Пакте стабильности и роста». А такая стабилизация в первую очередь требует сокращения государственных расходов и частично происходит за счет сокращения совокупного спроса [15].

В результате в общеевропейских приоритетах наднационального регулирования проявилась выраженная асимметрия: с одной стороны, макроэкономическая политика подвержена достаточно жесткому наднациональному контролю, предусматривающему санкции за превышение отдельных параметров, тогда как, с другой стороны, социальные процессы, напрямую связанные с макроэкономической политикой, остаются за рамками наднационального регулирования, которое оказывает крайне ограниченное воздействие на реальные процессы на национальном уровне. По оценкам экспертов, применительно к странам ЦЮВЕ из-за отсутствия наднационального контроля нередко становилось возможным урезание или сдерживание повышения уровня жизни населения, что на практике проявлялось в лучшем случае в закреплении отставания социального развития от развитых европейских стран [14].

Исправить сложившееся положение была призвана постепенная «социализация» ЕС, начавшаяся после 2011 г. Этот процесс ориентирован на усиление акцента на приоритетах и ключевых направлениях социального развития, а также расширение сферы его регулирования. Речь идет о выработке специфических для конкретных стран рекомендаций (Country-Specific Recommendations, CSR); об усилении мониторинга социальных процессов и хода их реформирования; о повышении роли рекомендаций органов ЕС, курирующих вопросы занятости и социального развития [21].

В отличие от ОМС, Европейский семестр предполагает, применительно к некоторым конкретным для каждой страны рекомендациям, возможность оказывать «жесткое» давление на стимулирование исправления создавшегося положения (проведение реформ), в т.ч. в форме санкций в случае несоблюдения установленных норм. Хотя до сих пор случаев санкций материального характера в отношении стран-членов не было, и органы ЕС всегда ограничивались политическими решениями, эксперты подчеркивают, что угроза финансовых санкций сама по себе формирует сильный стимул у стран-членов к выполнению специфических для страны рекомендаций [8].

Курс на «социализацию» ЕС стал реакцией Еврокомиссии и других институтов ЕС на такие внешние события, как рост социального и политического недовольства в странах-членах ЕС политикой жесткой экономии, что проявилось в снижении уровня общественной поддержки Сообщества, с одной стороны, и в поражении на выборах действующих правительств во многих странах, с другой. На практике сдвиг в сторону «социализации» общеевропейского регулирования был особенно заметен в расширении акцента на социальные цели в ежегодных общеевропейских обзорах развития, в которых определяются основные экономические и социальные приоритеты Сообщества на следующий год и на основе которых разрабатываются CSR. Последние значительно расширились, главным образом, за счет рекомендаций социального характера.

Так, регулярное обследование Европейского института профсоюзов показало, что доля рекомендаций, касающихся политики в области занятости, заработной платы, социальной сферы, образования и налогообложения, которые предлагаются в рамках ЕС странам-членам ЕС, выросла с 47% в 2014 г. до 60,5% в 2017 г. [7]. Европейский Комитет по социальной защите оценивает это как «долгожданный переход к более сбалансированному рассмотрению экономических и социальных целей, усилению акцента на приоритетах СП, а также на социальных последствиях реализации политических реформ во всех областях» [18]. Эксперты отмечают, что управление Европейским семестром стало менее бюрократизированным, а рекомендации (CSR), особенно в социальной сфере и сфере занятости, стали менее единообразными и в большей мере адаптированными к национальным условиям [21].

Укреплению социального измерения политики ЕС, стимулированию реформ на национальном уровне должна способствовать и запущенная в 2017 г. «Общеввропейская платформа социальных прав» (EPSR) (далее «Платформа»). Для анализа процесса конвергенции основных показателей социального развития стран-членов последняя оснащена «Системой оценки социального развития» (Social Scoreboard). Сводная таблица показателей включает в себя индикаторы занятости и социального развития, позволяющие отслеживать прогресс в сближении этих параметров в странах-членах ЕС, а также определять наиболее успешные результаты, которые могут быть использованы другими странами.

Мониторингом охвачены три широкие сферы, характеризующие динамику социального развития: (1) равенство возможностей и доступ к рынку труда, (2) развитие рынка труда и справедливые условия труда и (3) общественная поддержка/социальная защита и социальная интеграция. В рамках этих сфер выбрано 12 предметных областей, в которых можно измерить общественный прогресс. Индикаторы, характеризующие развитие в этих областях, заимствуются из собираемых Евростатом и ОЭСР показателей (14 основных индикаторов и 21 дополнительный) [5].

Платформа, являясь новым инструментом в структуре ЕС, по оценкам экспертов, не отменяет мягкого характера наднационального регулирования, а лишь несколько его ограничивает, не изменяя существующей сегодня системы ответственности за социальное развитие [11]. Тем не менее, Еврокомиссия заявила, что мониторинг социального развития в рамках EPSR становится важным направлением ЕС: в каждой из стран-членов ЕС 14 основных индикаторов социального развития регулярно сопоставляются со средними показателями по ЕС, что позволяет делать выводы о прогрессе в той или иной социальной области.

В сфере мониторинга социальной ситуации уже достигнуты заметные результаты: с весны 2018 г. в отчет каждой страны-члена ЕС включена оценка ее социального развития по широкому кругу индикаторов «Системы оценки социального развития»; на основании базовых индикаторов и их динамики произведена сводная оценка социальной ситуации в странах-членах за 2015–2016 гг. [7].

Поскольку в качестве критерия оценки по каждому из индикаторов использовался средний по ЕС показатель, страны ЦЮВЕ – новые члены ЕС в этом рейтинге показали самые низкие результаты. Исключением оказалась лишь Словения, попавшая в агрегатном рейтинге в группу развитых стран ЕС, продемонстрировавших лишь единичные отклонения в низшую сторону от средних по ЕС показателей. В следующей, ближайшей к первой, группе находятся страны с «критическим» уровнем рейтинга, для которых характерно большее количество таких отклонений (2–3). Из новых членов ЕС в эту группу вошли Латвия, Эстония, Словакия и Чехия. В группу стран с «плохим» рейтингом попали Венгрия,

Литва и Польша (4–5 отрицательных отклонений) и, наконец, с группой с «очень плохим» рейтингом — остальные три страны-новых члена ЕС (Болгария, Хорватия и Румыния), вместе со странами Южной Европы [5].

Рейтингование стран по уровню социального развития на основе использования в качестве критерия оценки средних значений по ЕС дает лишь относительный, в значительной мере условный результат. Очевидно, что эти рейтинги могут быть дополнены в качестве критериев какими-либо целевыми их значениями или минимальными стандартами. Тем не менее, даже в таком виде выявляемая общая картина социальной ситуации в ЕС позволяет на основе использования широкого набора индикаторов социального развития, предоставляемого системой Евростата, вырабатывать рекомендации для стран-членов.

Что касается практики учета таких рекомендаций странами-членами, то, по оценкам европейских экспертов, они даже в отношении макроэкономических показателей выполняются далеко не полностью, а степень их выполнения в социальной сфере снижается в последние несколько лет примерно в той же мере, что и рекомендаций в целом. Более того, рекомендации в социальной сфере нередко относятся к таким «чувствительным» с политической точки зрения сферам, что «может удерживать» национальные правительства от их реализации. При этом, как правило, «лучшие» страны демонстрируют более высокую дисциплину в следовании рекомендациям Еврокомиссии, тогда как страны ЦЮВЕ пока заметно отстают [2], тем более что странам с худшими рейтингами социального развития выдается больше рекомендаций, чем более развитым. Задержки с внедрением рекомендованных мероприятий тем более объяснимы, что речь идет о таких рекомендациях, требующих существенных бюджетных затрат, как реформирование систем пенсионного обеспечения и здравоохранения для обеспечения их финансовой устойчивости, меры по преодолению бедности занятого населения и детской бедности, обеспечение адекватного уровня социальных пособий и т.д.

Реакция общеевропейских институтов на пандемический кризис. Если в период финансово-экономического кризиса и на этапе выхода из него общеевропейские институты были сосредоточены на выработке общей политики по противодействию финансовой угрозе, то характер пандемического кризиса навязал иную повестку дня. Этот кризис уникален, поскольку он вызван не внутренними структурными дисбалансами и ошибками в управлении в отдельных странах или на уровне всего Сообщества, а сознательными действиями национальных правительств по контролируруемому ограничению экономической активности с целью снизить распространение вируса. Кризис имеет универсальный характер, т.е. касается всех стран и проявляется в каждой из них в сокращении спроса и предложения (хотя масштабы этого сокращения сильно различаются от страны к стране). Соответственно, реакция на кризис, меры по противодействию также являются универсальными — обеспечение

социальной поддержки населения и пострадавших от кризиса секторов экономики.

Отложенная реакция европейских интеграционных институтов на этот кризис связана с тем, что основная тяжесть спасательных операций и социально-экономических мероприятий по преодолению последствий кризиса пришлось на национальные государства, поскольку именно они способны не только наиболее эффективно мобилизовать имеющиеся ресурсы системы здравоохранения и экстренных служб, но и решить вопрос о приемлемости той или иной меры ограничения экономической активности для данной страны, организовать восстановление производства и народнохозяйственного спроса. Соответственно, именно государственные меры поддержки экономики, восстановления спроса и компенсации убытков, которые несут люди и компании, определяют сценарий спада производства, последующего выхода из кризиса и темпов восстановления экономики.

Правительства стран ЕС привлекли для решения этих задач значительные ресурсы, нередко исчисляющиеся суммами, сопоставимыми с несколькими процентными пунктами ВВП (от 3,6% ВВП в Польше до 20% в Германии). Однако поскольку степень воздействия кризиса на отдельные страны ЕС различна, пандемия COVID-19 продемонстрировала значимость международных организаций для решения многих, особенно долгосрочных, негативных последствий, возникающих как на национальном, так и на международном уровне. Так, имеющиеся в арсенале евроинтеграции средства и административные возможности позволяют совместным органам ЕС выполнить присущие им функции поддержки страны-членов.

По оценкам, реакция органов ЕС на разворачивающийся кризис была быстрой и в целом адекватной уровню развития интеграции в регионе. Одним из первых совместных мероприятий стала инициатива лидеров 27 стран ЕС по координации действий о совместных закупках индивидуальных средств защиты, об увеличении средств, выделяемых на разработку вакцины, и координации мер по смягчению социально-экономических последствий кризиса. После первой, шоковой реакции на удар кризиса, проявившейся, в частности, в дефиците медицинского оборудования в Италии и невозможности его восполнения из резервов других стран-членов ЕС, Еврокомиссия объявила о мерах по организации (и финансировании на 90%, на что было выделено 300 млн евро) стратегических запасов медицинского оборудования, т.н. «Резерва спасения», подчеркнув, что эта инициатива «запускает механизм европейской солидарности» [4]. Предполагается, что за этим последуют мероприятия по наращиванию инвестиций в биотехнологии, в развитие отраслей промышленности для обеспечения стратегической автономии ЕС в медицинской сфере и пр. [1]

Большое социальное значение имеет одобренное странами-членами предложение органов ЕС предоставить европейским фармацевтическим компаниям

финансовые гарантии на разработку и тестирование вакцины COVID-19, что должно заметно ускорить ее разработку, производство и распространение. Речь идет об авансировании значительной части инвестиций, которые, как известно, в таких разработках чрезвычайно велики. Таким образом обеспечивается централизованный и более дешевый для Европы подход к разработке и поставкам вакцин, поддерживающий производителей и обеспечивающий гарантии быстрого расширения их производственных мощностей для производства удачного варианта вакцины. Для закупки экспериментальных вакцин против COVID-19 в рамках принятой стратегии Еврокомиссии по вакцинам создается фонд в размере 2,4 млрд евро [6].

Масштабы финансовых вливаний средств Сообщества с целью противодействия экономической рецессии беспрецедентны. В общем виде план нового главы Еврокомиссии Урсулы фон дер Лейен уже назван журналистами новым планом Маршалла [16]. Предполагается, что согласованный после длительного обсуждения на саммите ЕС (17–21 июля 2020 г.) новый бюджет Сообщества на 2021–2027 гг. объемом 1,074 трлн евро (1,05% ВВП стран ЕС) также должен быть сориентирован на компенсацию потерь, вызванных COVID-19. С одобрения Европарламента Еврокомиссия перенаправила на борьбу с пандемией и ее последствиями не использованные в предшествующем отчетном периоде средства Фонда сплочения. При этом страны-члены могут использовать их по своему усмотрению и освобождаются от внесения своего вклада. Важным направлением стала корректировка действующих в ЕС норм и требований в сфере регулирования экономики. Учитывая значительные масштабы бюджетной помощи, которую оказывают страны-члены населению, пострадавшим от карантинных мер предприятиям и секторам экономики, а также для расширения свободы финансового маневра для стран-членов было приостановлено действие Маастрихтских критериев, регламентирующих размеры допустимого в Сообществе бюджетного дефицита и госдолга. Это позволяет странам свободнее использовать заемные средства и расширять дефицит государственных финансов при разработке национальных антикризисных мер, не опасаясь санкций за нарушение положений о бюджетной дисциплине Пакта о стабильности и роста.

Страны ЕС получили возможность использовать средства текущих программ, финансируемых из средств ЕС, на борьбу с коронавирусом и антикризисные мероприятия, например, использовать средства из других проектов на предоставление безвозмездной помощи.

Европейские власти одобрили временную схему оказания государственной поддержки, которая должна предоставить компаниям необходимую ликвидность в период кризиса. В начале апреля 2020 г. был согласован общеевропейский пакет помощи в размере 540 млрд евро, который вступил в силу 1 июня 2020 г. и состоит из трех компонентов: 240 млрд евро (2% ВВП стран еврозоны) за счет средств

Европейского стабилизационного механизма (ESM)² в виде кредитных линий для покрытия расходов на медицинскую помощь и профилактические мероприятия в связи с пандемией; 200 млрд евро за счет средств Европейского инвестиционного банка для предоставления кредитов сектору МСП; 100 млрд евро из фондов ЕС в рамках недавно созданной программы по защите рабочих мест (SURE) в странах, в наибольшей степени пострадавших от пандемии.

Таким образом, все эти согласованные и уже реализуемые меры социальной поддержки нацелены, во-первых, на экстренную, безотлагательную поддержку систем здравоохранения в наиболее пострадавших странах и регионах ЕС; во-вторых, на масштабирование и ускорение работ по созданию вакцины от коронавируса; в-третьих, на защиту рабочих мест и поддержку схем краткосрочной занятости; в-четвертых, на прямое субсидирование и поддержку сектора МСП.

Помимо перечисленных мер, в течение всей весны 2020 г. шло активное обсуждение инструмента финансового стимулирования восстановления экономик стран ЕС, получившего название «Европейский фонд следующего поколения» («Next Generation EU» Fund), концепция которого была представлена на обсуждение Европарламента в конце мая и утверждена на Саммите ЕС 21 июля 2020 г. Объем этой программы должен составить 750 млрд евро, из которых 390 млрд евро будут выделены в форме грантов (безвозмездно), а 360 млрд евро — в форме льготных кредитов.

Такое распределение средств диктуется необходимостью реализации принципа реальной солидарности, что выражается в безвозмездном предоставлении финансовых ресурсов. Конечно, льготные кредиты также выгодны для ресурсополучателей, но Еврокомиссия при разработке порядка распределения средств руководствовалась необходимостью свести к минимуму риски неконтролируемого накопления государственного долга более бедными странами Сообщества.

Предполагается, что средства этой программы для поддержки экономик стран и отдельных предприятий будут аккумулированы (впервые в истории ЕС) за счет заимствований на рынке в форме выпуска облигаций, т.е. практики, к которой Еврокомиссия до сих пор не прибегала. Эти меры нарушают действующие принципы, поскольку ЕС увеличивает свой бюджет без параллельного увеличения национального вклада и выступает гарантом финансирования долгов, что по сути является своеобразным обобществлением возникающего долга. Здесь возникает первое расхождение позиций стран-членов: безусловно позитивно к этой идее относятся лишь страны с высоким государственным долгом. Разногласия возникают и по поводу масштабов и порядка выделения грантовой безвозмездной помощи.

Погашение долга предполагается в 2028–2058 гг., причем оно, очевидно, потребует укрепления позиции «собственные доходы ЕС», которая пока является чисто символической. Эти доходы предполагается повысить за счет

² Постоянно действующий фонд финансовой стабилизации стран Еврозоны.

увеличения поступления в общий бюджет средств от продажи разрешений на выбросы CO₂, введения сборов на некоторые товары, импортируемые в ЕС (т.н. «углеродный сбор») и, возможно, повышения налогообложения международных корпораций и введения цифрового налога (на глобальных поставщиков цифровых услуг). Однако пока согласование всех этих источников средств остается под вопросом, и на сегодняшний день страны договорились лишь о введении, начиная с 2021 г., налога на пластиковые отходы.

Средства этого инвестиционного плана пойдут, по замыслу, как на мероприятия по преодолению последствий пандемии, так и на укрепление уже реализуемых ЕС программ, а также на инновационные проекты с длительным сроком окупаемости. При этом особое внимание обращается на то, чтобы новый инвестиционный импульс был шире использован для реализации провозглашенных европейских приоритетов — мероприятий эколого-климатической направленности, способствовал рационализации энергопотребления в Сообществе и укреплению единого цифрового рынка.

Вместе с тем, учитывая, что масштаб текущих потребностей по восстановлению экономики, компенсации медицинских и социальных расходов весьма велик, было решено, что около 70% грантов будет выделено в 2021–2022 гг. и 30% — в 2023 г. Решение о выделении средств будет в каждом случае приниматься Еврокомиссией на основе национальных планов расходов и утверждаться Европейским советом квалифицированным большинством голосов (минимум 15 стран, представляющих 65% населения ЕС). Решающим критерием при этом должно стать соблюдение странами-членами CSR (которые до настоящего времени выполнялись далеко не всегда), особенно в плане создания новых рабочих мест, формирования восстановительного потенциала в экономической и социальной сферах и перехода к «зелёной» и цифровой экономике [12].

Средства в рамках Фонда следующего поколения будут распределены между новыми и уже имеющимися программами ЕС. Около 80% их общего объема (312,5 млрд евро грантов и 360 млрд евро кредитов) приходится на вновь сформированный механизм восстановления и повышения устойчивости (Recovery and Resilience Facility, RRF), предназначенный для финансирования социально-экономических реформ в странах-членах. 47,5 млрд евро предполагается направить на инициативу React-EU в целях преодоления социально-экономических последствий пандемии, например, безработицы среди молодёжи (позиционируется как компонент политики сплочения); 10 млрд евро — в Фонд справедливого климатического перехода; 7,5 млрд евро — в Европейский сельскохозяйственный фонд на структурную трансформацию сельских территорий; 5,6 млрд — на программу InvestEU в качестве гарантий частных и публичных инвестиций; 5 млрд — на программу Horizon Europe (поддержка НИОКР и инноваций) и 1,9 млрд — на расширение упомянутого выше «Резерва спасения» (RescEU) [3].

При разработке базовых «ключей» распределения средств RRF между странами-членами Еврокомиссия исходила из того, что оно должно на три четверти определяться неблагоприятными экономическими последствиями от пандемии COVID-19. Кроме того предложение Комиссии содержит сильные элементы перераспределения в пользу стран с низким ВВП на душу населения. При распределении грантовых инструментов используются также показатели среднего уровня безработицы за 2015–2019 гг., в т.ч. среди молодежи, и лишь для 30% средств RRF, намеченных к распределению на 2023 г., критерий безработицы заменяется снижением объемов реального ВВП в 2020–2021 гг.

Исходя из принятых критериев распределения грантов крупнейшими их бенефициарами в денежном выражении станут Италия и Испания, в то время как Болгария, Греция и Хорватия получают самые высокие доли своих ВВП, около 10%. Большинство других стран Центральной и Юго-восточной Европы получают от 4 до 7% своего ВВП, в то время как большинство стран с высоким уровнем дохода получают менее 2% ВВП. Страны Центральной Европы получают меньше гарантий в виде доли от ВВП, поскольку, по прогнозам, экономический спад в этих странах будет менее серьезным, и у них меньше государственных долгов.

В целом по сумме грантов и гарантий пакет обеспечивает перераспределение от более богатых стран к более бедным: при сходном масштабе падения ВВП страны с более низким ВВП на душу населения получают гораздо больший объем помощи ЕС. Объем грантов, которые планируется предоставить странам ЦЮВЕ, превысит 76,4 млрд евро, или почти 20% от их общей суммы (390 млрд евро в ценах 2018 г.). Однако поскольку совокупный ВВП 11 стран ЦЮВЕ — членов ЕС в 2018 г. составлял лишь 10,3% от совокупного ВВП стран Сообщества, можно заключить, что регион ЦЮВЕ в целом станет нетто-получателем помощи из Фонда следующего поколения³.

В отличие от грантов и гарантий, кредиты в размере 360 млрд евро для стран ЕС не предполагают перераспределения между странами-членами. Большинство грантов и все кредиты направлены на финансирование инвестиций и реформ, как указано в планах восстановления и устойчивости в контексте процесса Европейского семестра.

* * *

Социальные выгоды от участия в европейской интеграции для стран ЦЮВЕ трудно оценивать в виде прямого эффекта, поскольку они проявляются во многих измерениях. В целом процесс системной трансформации при относительно коротком с исторической точки зрения периоде членства в ЕС способствовал подтягиванию уровней благосостояния жителей стран ЦВЕ к среднеевропейскому (в настоящее время от 52 до 91% ВВП на душу населения по ППС, тогда как в 2004 г. — от 33 до 85%) и стимулировал процесс

³ Рассчитано автором по данным, приведенным в [3].

конвергенции социального обеспечения, дающего ощущение социальной защищенности. Снижался уровень бедности социальной изоляции, который в сравнительных исследованиях ЕС определяется как процент людей, живущих менее чем на 60% от среднего национального эквивалентного дохода (от 18% – 61% в 2005 г. до 14% – 32% в 2019 г.). Эти процессы в конечном счете уже в течение многих лет обеспечивают стабильно высокую положительную оценку населением этих стран членства в Сообществе.

Тем не менее, обзор развития институтов европейской интеграции, действующих в социальной сфере, а также инструментов, разрабатываемых органами ЕС для совместного решения возникающих проблем и кризисов, позволяет сделать вывод, что потенциал социальных стимулов, возникающих в связи с включением в европейский интеграционный процесс стран ЦЮВЕ, во многом проигрывает по своей действенности жесткому регулированию макроэкономических и финансовых параметров развития экономик стран-членов. В ситуации, когда реализация социальных целей подчиняется целям поддержания макроэкономической стабильности, усиленный мониторинг бюджетной ситуации нередко означает ограничение возможностей для реализации социальных мероприятий на уровне стран-членов. Приоритетность бюджетной дисциплины при инвестировании в реализацию каких-либо социальных целей ограничивает возможности для реализации (или даже для заявления о предстоящем проведении) реформ в этой сфере, что потенциально сдерживает доступ к программам социальной поддержки и социального обслуживания.

Это особенно остро сказывается на ситуации в странах-новых членах, где объем налоговых поступлений в бюджет невысок, а социальные расходы и уровень удовлетворения социальных потребностей относительно низки по сравнению со странами старой Европы. Эти страны не обладают широкими возможностями для перераспределения средств между отдельными программами и инструментами СП.

В результате асимметричного воздействия интеграционных инструментов – относительно мягкой координации социальных целей и инструментов их реализации, с одной стороны, и жестких обязательных механизмов финансовых санкций для координации экономической политики, с другой, происходит закрепление в сложившихся странах ЦЮВЕ моделей СП. Такая ситуация в немалой степени была усугублена финансово-экономическим кризисом, который заметно ухудшил социальную ситуацию в странах региона, затормозив процесс социальной конвергенции [17].

Это обстоятельство, с одной стороны, впервые с начала 1990-х годов ставит социальную проблематику в центр общественного дискурса, а с другой, – позволяет говорить о возрастающем значении политики ЕС для изменения моделей СП в странах ЦЮВЕ. Попыткой подойти к решению этой проблемы, по всей вероятности, следует считать введение социальной компоненты

в Европейский семестр; однако пока инструменты, которые мобилизуют страны-члены для увеличения инвестиций в развитие социальной сферы, остаются слабыми, что требует усиления поддержки инициатив на национальном уровне с помощью стандартов, установленных на уровне ЕС.

Литература

1. Блокманс Ст. Коронавирус и Евросоюз. Убивает или делает сильнее? 31.03.2020. URL: <https://carnegie.ru/commentary/81401>.
2. *Al-Kadi R., Clauwaert S.* Socialising the European Semester? // ETUI Working Paper 2019.08. Brussels, 2019.
3. *Darvas Z.* Having the cake, but slicing it differently: how is the grand EU recovery fund allocated? 23.07.2020. <https://www.bruegel.org/2020/07/having-the-cake-how-eu-recovery-fund/>.
4. European Commission. Communication from the Commission. Coronavirus Response. Brussels, 2.04.2020. COM(2020) 143 final.
5. European Commission. Social Scoreboard 2018. Headline indicators: descriptions and highlights. Luxembourg: European Union, 2018.
6. *Fortuna G.* Coalition of countries aims to keep COVID-19 vaccine manufacturing in Europe. 29.06.2020. URL: <https://www.euractiv.com/section/coronavirus/news/coalition-of-countries-aims-to-keep-covid-19-vaccine-manufacturing-in-europe/>.
7. *Hacker B.* A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice // Working Paper 2019.05, European Trade Union Institute. P. 13.
8. *Hentschel A.* Social Policy Coordination within the European Semester: EU Impetus and Domestic Responses. 2015. URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/2a55129f-78b1-41f6-9d40-7206b5147119.pdf#page=1&zoom=auto,-107,848>.
9. *Kolek A.* Powszechne systemy emerytalne w krajach Europy Środkowo- Wschodniej. Analiza porównawcza // Warszawa: UW, 2012.
10. *Lendvai N.* Variety of Post-Communist Welfare: Europeanisation and Emerging Welfare Regimes in the New EU Member States. Paper for the RC-19. Montreal, 2009. URL: www.cccg.umontreal.ca/rc19/PDF/Lendvai-N_Rc192009.pdf.
11. *Mascherini M., Litardi Ch.* A more equal Europe? Convergence and the European Pillar of Social Rights // Luxembourg, Eurofound, 2019.
12. *Merler S.* Next Generation EU: how does it work and what does it mean for Europe? July 24, 2020. <https://www.algebris.com/policy-research-forum/next-generation-eu-how-does-it-work-and-what-does-it-mean-for-europe/>.
13. *Orosz A.* The impact of the 2008 economic and financial crisis on the public spending devoted to social protection in the EU // Eastern Journal of European Studies, Vol.9, No. 2, December 2018.
14. *Polakowski M., Sendhardt B., Szelewa D. (eds.)* The Future of the Welfare State Perspectives from the Baltic Sea Region. Friedrich-Ebert-Stiftung / International Centre for Research and Analysis. Warsaw, 2018.
15. *Polakowski M., Szelewa D.* Polityka Społeczna a Proces Integracji Europejskiej. Friedrich-Ebert-Stiftung // Fundacją Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA). Warszawa, 2014.
16. *Śleszyńska G.* Nowy Plan Marshalla dla Europy. 14.05.2020. URL: <https://www.obserwatortfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/bankowosc/nowy-plan-marshalla-dla-europy/>.
17. Social Europe. Current challenges and the way forward. Annual report of the Social Protection Committee (2012). European Commission, 2013. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ea2c916b-7c35-4529-a69f-7130ce27c1fb/language-en/format-PDF>.
18. Social Protection Committee. Assessment of the 2017 country-specific Recommendations (CSRs)

- and the implementation of the 2016 CSRs. Endorsement of the opinions of the Employment Committee (EMCO) and the Social Protection Committee (SPC), 9653/17, 7 June 2017.
19. Social welfare systems across Europe. URL: https://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/SensAge/d4-social_welfare_systems_across_europe.pdf.
 20. *Székely I.P., Ward-Warmedinger M.* Reform Reversal in Former Transition Economies (FTEs) of the European Union: Areas, Circumstances and Motivations / Institute of Labor Economics. IZA Policy Paper No. 142. October 2018. URL: <http://ftp.iza.org/pp142.pdf>.
 21. *Zeitlina J., Vanhercke B.* Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond // Journal of European Public Policy, 2018, Vol. 25, No. 2, pp. 149–174. URL: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269>.

I. Sinitsina (e-mail: Ira_sinicyna@mail.ru)

Ph.D. in Economics

Leading Researcher, Institute of Economy, Russian Academy of Sciences

SOCIAL STIMULI AND BARRIERS OF JOINING THE EUROPEAN INTEGRATION (THE CASE OF CENTRAL AND SOUTH EASTERN EUROPEAN COUNTRIES)

The article discusses the problems of adaptation of social relations in the countries of Central and South Eastern Europe – the new EU members – to the process of their inclusion into European integration, the specifics of social policy models evolvement in these countries, as well as the processes of development of integration tools in the social sphere, oriented at the convergence of welfare levels of the EU member states.

Key words: social policy, welfare policy models, European Union, new EU member states, financial and economic crisis, pandemic crisis.

DOI: 10.31857/S020736760010798-6