

DOI 10.31558/2307-2318.2019.4.23

УДК 165.611:330.342.146:061.1ЄС

Надольська Я., докт. полит. наук, факультет политических наук и международных исследований, Варшавский университет

Павленко И., докт. экон. наук, факультет политических наук и международных исследований, Варшавский университет

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ НЕОФУНКЦИОНАЛИЗМА

Целью статьи является анализ формирования европейской социальной политики на основе неофункциональной парадигмы европейской интеграции. Основная гипотеза статьи заключается в том, что развитие социальной интеграции в Европейском союзе (ЕС) обусловлено, прежде всего, необходимостью построения единого рынка, поэтому в этом процессе видно явное преимущество регулирующих инструментов (гармонизация европейского трудового законодательства) над перераспределительным (предельное развитие общеевропейских социальных благ). Создание перераспределительных инструментов на наднациональном уровне в соответствии с неофункциональной теорией ограничено логикой *spillover* механизма. Основным методом исследования, используемый для проверки принятых допущений исследования, - это институциональный и правовой анализ.

Первая часть статьи будет интерпретировать европейскую интеграцию с точки зрения неофункционализма. Далее будут обсуждаться правовые основы европейской социальной политики, изложенные в Договоре о создании Европейского экономического сообщества. Повышение регулятивной компетенции ЕЭС/ЕС в этой области будет интерпретироваться с использованием функционального, политического и культурного *spillover* механизма, и тезиса о европейской социализации элит, которые являются осью неофункциональной теории интеграции.

Ключевые слова: европейская социальная политика, неофункционализм, европейская интеграция, функциональный *spillover*, культурный *spillover*, политический *spillover*, европейская социализация элиты.

Лит. - 19

Надольська Я., Павленко І.

ИНСТИТУЦИОНАЛІЗАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ З ТОЧКИ ЗОРУ НЕОФУНКЦИОНАЛІЗМУ

Метою статті є аналіз формування європейської соціальної політики на основі неофункціональної парадигми європейської інтеграції. Основна гіпотеза статті полягає в тому, що розвиток соціальної інтеграції в ЄС обумовлено, перш за все, необхідністю побудови єдиного ринку, тому в цьому процесі явно переважають регулюючі інструменти (гармонізація європейського трудового законодавства) над перерозподільними (граничний розвиток загальноєвропейських соціальних благ). Створення перерозподільних інструментів на наднаціональному рівні відповідно до неофункціональної теорії обмежена логікою механізму *spillover*. Інституційно-правовий аналіз був використаний для перевірки прийнятих припущень щодо досліджень.

В статті інтерпретовано європейську інтеграцію з точки зору неофункціоналізму. Правові основи європейської соціальної політики, викладені в Договорі про створення Європейського економічного співтовариства. Підвищення регулятивної компетенції ЄС/ЄС в цій галузі була інтерпретована через використання функціонального, політичного і культурного механізму *spillover*, і тези про європейську соціалізацію еліт, які є віссю неофункціональної теорії інтеграції.

Ключові слова: європейська соціальна політика, неофункціоналізм, європейська інтеграція, функціональний *spillover*, культурний *spillover*, політичний *spillover*, європейська соціалізація еліти.

Nadolska J., Pavlenko I.

INSTITUTIONALIZATION OF EUROPEAN SOCIAL POLICY FROM THE PERSPECTIVE OF NEO-FUNCTIONALISM

The subject of the article is the institutionalization of European social policy from the perspective of neo-functionalism – a theory which from the 1950s aspires to a comprehensive explanation of the process of European integration. The institutionalization process of the European Union's sectoral policy is a process of acquiring the power by EU to shape a given policy. Its purpose is to create a set of legal norms and institutions that transfer partial or full competence to undertake regulatory actions to the EU bodies from the EU level (definition of policy objectives, establishment of instruments, means and methods of its implementation, implementation of specific tasks, policy evaluation, etc.).

The article discusses the legal foundations of European social policy written in the treaty establishing the European Economic Community (1957). The increase in EC / EU regulatory competence in the area of social affairs that has been taking place since that time is interpreted by using a functional, political and cultivated spillover mechanism and the thesis on the European socialization of the elites, which are the axis of the neo-functional integration theory. Institutional and legal analysis is used to verify the adopted research assumptions.

Keywords: European social policy, neo-functionalism, European integration, functional spillover, cultivated spillover, political spillover, European elite socialization.

Publikacja finansowana w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą "DIALOG" w latach 2019-2021. Projekt zrealizowany przez Katedrę Prawa i Instytucji Unii Europejskiej Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

Publication financed under the program of the Minister of Science and Higher Education under the name "DIALOG" in 2019-2021. Project carried out by the Chair of Law and Institutions of the European Union, Faculty of Political Science and International Studies, University of Warsaw.

Постановка проблеми. Предметом исследования является институционализация европейской социальной политики с точки зрения неофункционализма. Процесс институционализации секторальной политики Европейского Союза - это процесс приобретения ЕС полномочий по формированию данной политики. Он основывается на создании набора правовых норм и институтов, которые передают органам ЕС частичную или полную компетенцию для осуществления регулирующих действий на уровне ЕС (определение целей политики, установление инструментов, средств и методов ее реализации, выполнение конкретных задач, оценка политики и т.д.).

Неофункционализм - это теория региональной интеграции. Согласно ее предположениям, процесс интеграции происходит, тогда, когда заинтересованные в сотрудничестве страны имеют достаточно высокий уровень экономического развития, развитые плюралистической социальной структурой и связанных между собой общностью ценностей [6]. Эта теория наиболее близко приблизилась к практике европейской интеграции - в 1960-е годы, и, казалось, она, в полной мере объяснила процесс интеграции в Европейском Сообществе [3].

Анализ основных исследований. Исследования по институционализации европейской социальной политики проводились У. Анджело [2], а в теоретической перспективе - Г. Фалькнером [7], С. Лейбфридом, П. Пирсоном [11], Г. Маджоне [12], Г. Росс [15], Ф.В. Шарпф [16] и К. Стрёмби-Йенсен [17]. Временной диапазон этих аналитических исследований закончился в начале 2000-х годов. Поэтому, представляется целесообразным расширять перспективу исследования, анализируя

происходящие процессы в европейской социальной политике в первых двух десятилетиях XXI века.

Целью данной публикации является изучение степени, в которой *spillover* механизм, является осью неофункциональной теории интеграции, является адекватным объясняющим инструментом для интерпретации процесса социальной политики в рамках Европейского Сообщества / ЕС.

В начале исследования будут представлены предположения о функциональном, политическом и культурном *spillover*, и будет обсуждаться концепция европейской социализации элит. В основной части статьи они послужат отправной точкой для анализа формирования наднациональных институциональных рамок европейской социальной политики.

Основная гипотеза статьи заключается в том, что прогресс социальной интеграции в Европейском союзе обусловлен, прежде всего, необходимостью построения единого рынка, что нашло отражение в относительно продвинутой гармонизации европейского трудового права с незначительным развитием транснациональных инструментов перераспределения. Введение общеевропейских социальных льгот в соответствии с неофункциональной теорией ограничено логикой *spillover* механизма. Социальные льготы - это инструменты, ограничивающие свободный рынок и не поддерживающие его расширение. Расширение негативной рыночной интеграции, проявляющееся в устранении экономических барьеров при создании единого рынка, в области позитивных политических действий, состоящих в преднамеренной корректировке перераспределительных несовершенств рынка, есть маловероятен.

Изложение основного материала. Основные усилия неофункционалистов направлены на анализ динамики и траекторий европейской интеграции, включая, в частности, определение факторов, стимулирующих переход от экономической интеграции к политической интеграции [3]. По мнению неофункционалистов, *spillover* механизм играет ключевую роль в этом процессе. Это означает самопроизвольное распространение интеграции в соответствии с картой функциональных связей, возникающих между смежными областями государственной политики. Как подчеркивают неофункционалисты, достижение поставленной цели в рамках одной политики очень часто зависит от сотрудничества в области последующей политики. И это структура взаимозависимостей, которая постоянно сбрасывает неофункциональное давление, чтобы охватить сотрудничество новых зон и форм сотрудничества. Весь процесс происходит постепенно, создание зоны свободной торговли создает давление на таможенный союз, в последствии - общий рынок, валютный союз, экономический и политический союз, и наконец, политический союз государств-членов [4, 5, 6, 7, 18].

В рамках механизма разливающейся интеграции, неофункционалисты различают *spillover функциональный (functional spillover)*, который происходит главным образом в экономической сфере. Это влияние воздействия единого рынка и его потребностей на другие секторы политики. Согласно этой предпосылке, интеграция входит в другие области политики настолько, насколько это необходимо для достижения целей единого рынка. Функциональный *spillover* усиливается политическим и культурным *spillover*.

Политический spillover (political spillover) подразумевает слияние определенных областей политики не из-за их функциональных или технократических связей, а из-за их политических интересов. Его проявлением являются связанные сделки, позволяющие защитить интересы всех заинтересованных сторон, что чаще всего происходит при внесении изменений в договоры [18].

В свою очередь, *культивируемой spillover (cultivated spillover)* являются результатом действий, предпринятых на основе вдохновения и в интересах наднациональных учреждений. Основные органы ЕС – Еврокомиссия, которая чаще всего играет эту роль – пытаются осуществить свои амбициозные планы по углублению интеграции, несмотря на сопротивление государств-членов, которое часто встречается. Поэтому процесс интеграции поддерживается деятельностью наднациональных институтов, то есть создает у них видение интеграции как в вертикальном, так и в горизонтальных измерениях [5, 18].

Экспозиция *spillover* механизма в качестве основной концепции неофункционализма может указывать на то, что интеграция является неизбежным и автоматическим процессом, хотя это не так. Неофункционалисты отводят наднациональным институтам и транснациональным группам интересов одинаково важную роль в развитии интеграции. Согласно тезису о европейской социализации элит, чиновники ЕС, вовлеченные в процесс интеграции, годами ориентируются на этот процесс и переносят свою лояльность с национального уровня на наднациональные институты. В процессе интеграции последние создают свои наднациональные политические интересы и стремятся к их реализации. Группы интересов также являются важными составляющими интеграции. Они также приобретают транснациональную ориентацию, интегрируясь и трансформируясь в транснациональные структуры. Они поддерживают процесс интеграции, потому что видят преимущества его развития для достижения своих собственных целей. Поэтому они становятся естественными союзниками Комиссии. С этой точки зрения интерес группы является одним из важнейших двигателей интеграции. По мнению неофункционалистов, именно эксперты и бизнес-элиты продвигают интеграцию с «деликатным консенсусом» [18]. Проект обретает легитимность благодаря удобству и простоте в использовании, т.е. в эффективности проводимой европейской политики. Пока это отвечает социальным потребностям (обеспечивает процветание в условиях спокойствия), оно поддерживается гражданами [9, 10].

Регулирующие полномочия Сообщества в области социальной политики, определенные в Договоре об учреждении Европейского экономического сообщества (1957), были весьма ограничены. В конце 1950-х годов среди западноевропейской элиты преобладало убеждение, что прогресс в социальной сфере в Европейского Сообщества будет последовательным, наряду с экономическим ростом, стимулируемым либерализацией внутреннего рынка. В главе Римского договора, посвященной социальной политике, Комиссией по ст. 118 была предоставлена только возможность содействия сотрудничеству между государствами-членами в области социальных вопросов, «проводя обучение, публикуя мнения и организовывая консультации как по проблемам, возникающим на национальном уровне, так и по проблемам, представляющим интерес для международных организаций» [19]. Сфера сотрудничества охватывала: занятость, трудовое право и условия труда, обучение и профессиональное развитие, социальное обеспечение, защиту от несчастных случаев и профессиональных заболеваний, гигиену труда, право на объединение в профсоюзы и трудовые коллективы, между работодателями и работниками. Статья 118 Трактата ЕЭС (ТЕЭС)-(Договор о создании Европейского экономического сообщества) не наделяла Комиссию правом инициировать законодательный процесс в указанных областях социальной политики. Кроме того, договор предусматривает гарантию равной оплаты за равный труд для обоих полов (статья 119), установлено право на оплачиваемый отпуск (статья 120), возможность введения совместных мер, связанных с социальным обеспечением

трудоустройства-мигрантов (статья 121), создание Европейского Социального Фонда (статьи 123–127) и политики профессионального обучения (статья 128). Меню социальной политики на фоне 248 статей договора было очень скромным. Это было следствием ранее неудачных попыток интенсифицировать сотрудничество в политической и оборонной сферах. После фиаско в первой половине 50-х годов XX века Европейское Политическое Сообщество и Европейское Оборонительное Сообщество годами обвинялись в создании федеративной структуры в Европе, и переориентирование европейской интеграции на более безопасную, из-за чисто экономических проблем. Социальная политика в этом проекте получила компенсирующую роль в достижении главной цели интеграции, которая после 1957 года стала основой создания общего рынка. Следует подчеркнуть, что единственная прямая компетенция Сообщества в области социальной политики в соответствии с первоначальным Договором о ЕЭС (Европейском Экономическом Сообществе), как это ни парадоксально, была расположена вне названия по социальной политике. В статье о свободном передвижении лиц, услуг и капитала определяются принципы свободного передвижения работников (статьи 48–51) [2].

В соответствии с предположениями о неофункционализме, вероятность развития европейской социальной политики должна возрасти, в ситуации, когда достижение других важных целей Европейского Сообщества / ЕС будет заблокировано отсутствием сотрудничества в социальной сфере.

В рамках европейской интеграции большинство функциональных связей можно наблюдать на стыке между созданием внутреннего рынка и введением правил, касающихся свободного перемещения рабочей силы и рабочей среды [5, 17]. Как подчеркивали Стефан Лейбфрид и Пол Пирсон, динамика создания единого рынка означала, что, несмотря на очень ограниченные полномочия Комиссии в сфере социальной политики, стало невозможно исключать социальные вопросы из разбирательств Европейского Сообщества [11]. Для осуществления свободного передвижения работников в рамках Европейского Сообщества возникла необходимость в создании системы Сообщества для признания образования трудоустройства-мигрантов и обеспечения координации национальных систем социального обеспечения. Частью феномена функционального *spillover* в этой области был результат юридического права Европейского Суда (в настоящее время Суда ЕС). Это понятие включает в себя широкое толкование концепции «семьи», имеющей право сопровождать трудоустройство-мигранта, и широкое толкование концепции социальных или налоговых льгот, которые должны в равной степени предоставляться трудоустройство-мигрантам и местным работникам. Распространение обязательства по выплате пособий в рамках координации систем социального обеспечения лицам, проживающим на территориях других государств-членов, также существенно повлияло на европеизацию национальных систем социального обеспечения [7].

Широкая интерпретация Суда ЕС также может рассматриваться как проявление функционального и политического *spillover* эффекта после юридических жалоб, направленных с середины 1970-х годов гражданами государств-членов ЕС на дискриминационную практику, которая нарушает принцип равной оплаты труда мужчин и женщин, закрепленный в ст. 119 ТЕЭС. В своих решениях Суд ЕС распространял принцип равной оплаты труда мужчин и женщин на коллективные договоры, одинаковую работу за пределами одного и того же рабочего места, неоплачиваемые элементы вознаграждения и равную работу, выполняемую на разных должностях. Подписывая Римские договоры, правительства государств-членов не ожидали столь далеко идущих последствий этого положения, а именно, что национальное

законодательство и индивидуальные трудовые договоры будут аннулированы судебными жалобами по ст. 119 ТЕЭС [7].

Прогрессирующее устранение торгово-технических барьеров, после 1957г, в рамках создания общего рынка систематически входило в сферу национальных правил, регулирующих рабочую среду, или мер, установленных для защиты потребителей (положения, защищающие здоровье и/или обеспечивающие безопасность на рабочем месте) [12]. Это усилило давление на гармонизацию трудового законодательства в ЕС. Следует подчеркнуть, что, несмотря на недостаточную договорную компетенцию Комиссии, инициировать законодательную процедуру в области социальной политики, с начала 1960-х годов регулярно проводилась гармонизация европейского трудового законодательства. Какова была правовая основа для принятия норм Сообщества? Статьи 100 и 235 ТЕЭС, устанавливающие вспомогательные компетенции ЕС, оказались воротами для принятия согласованных мер в области условий труда. Эти статьи позволили Сообществу принять директивы по предложению Комиссии после единогласного голосования в Совете при условии, что предпринятые действия оказали непосредственное влияние на создание или функционирование общего рынка или были необходимы для достижения в рамках функционирования общего рынка одной из целей Сообщества [19]. Положения трудового законодательства, а именно о гендерном равенстве при найме на работу, охране здоровья и безопасности работников, праве на информацию работников в случае коллективного увольнения, передачи компаний или несостоятельности работодателя были последовательно приняты государствами-членами в 1960-х, 1970-х и 1980-х годах на основании вышеупомянутых двух статей. Вторая половина 1970-х годов, когда эти процессы наиболее усилились, даже была названа «золотым веком гармонизации» европейского законодательства о труде и социальном обеспечении [2]. Предпринятые действия стали результатом размышлений институтов ЕС о негативном влиянии различных трудовых норм в равных возможностях для экономических субъектов, действующих на общем рынке. Это привело к тому, что Сообщество приняло ряд минимальных положений, несмотря на явление «ловушки совместного решения», а именно, принцип единогласного голосования, принятого для вспомогательной компетенции ЕС [7]. Следующие этапы создания общего рынка, то есть программа «Внутренний рынок», учрежденная в Едином Европейском Взаимодействии (ЕЕВ) в 1986 г., привели к принятию мер по гармонизации защиты беременных и кормящих работников (1992 г.), молодых работников (1994 г.), рабочих в командировке (1996 г.). В более долгосрочной перспективе были сформулированы директивы, устанавливающие обязательство работодателя информировать работников об условиях, применимых к контракту или трудовым соглашениям (1991 г.), и вводить минимальные периоды ежедневного и еженедельного отдыха и ежегодного отпуска (1993 г.).

Экономические потребности, то есть нехватка работников на рынках труда ЕС, также лежали в основе создания структуры ЕС для приема работников из третьих стран (голубая карта, регулирующая правила приема и работы в ЕС квалифицированных работников из третьих стран в 2009 году и директива, регулирующая сезонную работу в 2014 ЕС).

Что касается перераспределительного аспекта социальной интеграции, то влияние функционального механизма *spillover* эффекта было очевидно в создании правовой основы для поддержки Сообществом в рамках Европейского Социального Фонда профессиональной переподготовки, сокращения рабочего времени и смены места жительства сотрудников. Эти мероприятия были направлены на улучшение

возможности трудоустройства работников на внутреннем рынке (повышение их географической и профессиональной мобильности Общественности).

Эти примеры ясно показывают, что положения, облегчающие экономическую миграцию внутри Европейского Сообщества / ЕС и организацию рабочей среды, были введены по специальному «заказу» внутреннего рынка [7].

Политический *spillover* подразумевает интеграцию определенных областей политики в соответствии с политическими интересами основных игроков, которые могут повлечь за собой многочисленные взаимосвязанные сделки. Примером таких действий стала реализация французского постулата о принятии в договоре, устанавливающего положения Европейского Экономического Сообщества против дискриминации в отношении женщин в сфере занятости, и попытка французского министра Ги Молле на переговорах о создании ЭЭС гармонизации социальных норм и налогового бремени в качестве предварительного условия для интеграции промышленных рынков. Повышение социальных стандартов до относительно высоких французских норм было требованием этой страны в обмен на согласие создать общий рынок. Столкнувшись с широким кругом требований, которые необходимо решить - открытием рынков для французского сельского хозяйства и поддержкой бывших колоний, в пакете соглашения Франция получила только обязательство других правительств увеличить социальную защиту на национальном уровне [16]. Франция также была основным сторонником создания правовых рамок для проведения европейской политики занятости, закрепленной в Амстердамском договоре (1997). При разработке конкретных принципов Европейской Стратегии Занятости Франция согласилась ввести систему штрафов за нарушение бюджетной дисциплины в рамках предлагаемого валютного союза [2].

Кроме того, политический *spillover* в области социальной политики следует отнести к повышению способности Европейского Сообщества / ЕС принимать решения в области социальных вопросов. Это нашло отражение в расширении Единого Европейского Акта, а затем в соответствии с Соглашением о социальной политике, прилагаемым к Маастрихтскому договору (1992 г.), о возможности квалифицированного большинства голосов в Совете в области социальных вопросов (первоначально только в соответствии с нормами здравоохранения и безопасности работников, затем также в области условий труда, информирования и консультирования работников, гендерного равенства в сфере занятости и интеграции людей, уволенных с рынка труда). Эти положения были окончательно утверждены в Амстердамском договоре (1997 г.). С принятием Лиссабонского договора (2007 г.) Хартия Основных Прав также придает юридическую ценность, равную договорам, которая может быть интерпретирована как проявление воздействия политического *spillover*.

Культивируемый *spillover* проявляется в поддержке процесса европейской интеграции наднациональными институтами. На протяжении всего периода европейской интеграции Комиссия была инициатором наиболее важных инициатив в сфере социальной интеграции. Комиссия была автором программных предположений для первой программы действий в области социальной политики, принятой Советом в 1974 году, и инициировала последующие программы. Комиссия выполняла в полной мере свою роль акушерки социальной интеграции в конце 1980-х и начале 1990-х годов, когда ее председателем был французский социалист Жак Делор²⁷. Его видение будущего интеграции включало параллельное построение экономического и валютного союза и европейского социального пространства. За это время на уровне институтов Сообщества

²⁷ Жак Делор был председателем Комиссии в течение двух сроков в 1985-1994 гг.

появилось много инициатив по усилению социального измерения интеграции [18]. Перед сообществом встала, помимо других проблем, проблема "социального демпинга", возникающего как часть прогресса в достижении единого рынка. Государствам-членам было рекомендовано сотрудничать в социальной политике и политике рынка труда для противодействия этому явлению [17]. По мере приближения концепции экономического и валютного союза Комиссия стала активным сторонником включения социальных партнеров в законодательный процесс. Ее действия в этом измерении были отражены, среди прочего в изменениях, внесенных в Единый Европейский Акт, в котором в ст. 118a было введено положение о развитии социального диалога между социальными партнерами. По инициативе Комиссии были разработаны проекты директив по европейским рабочим советам (1995 г.) и по регулированию нетипичной занятости (1990 г.). В 1989 году также по инициативе Комиссии была принята Карта Основных Социальных Прав Работников в форме политической декларации, в которую Комиссия включила план принятия конкретных правовых мер в виде директив, позволяющих осуществлять принципы, содержащиеся в Карте. Осуществление Протокола о социальной политике, прилагаемого к Маастрихтскому договору [7, 15, 17], также можно рассматривать как результат деятельности Комиссии. Вдохновленный Комиссией, он был разработан и принят в ответ на рост социального неравенства в ЕС в результате экономического кризиса 2008+ Европейская Опора Социальных Прав (2017). Он представил новые социальные права для граждан ЕС и упорядочил существующие. Его основной недостаток заключается в том, что он остается лишь сводом правил и не накладывает обязательства предоставлять или гарантировать конкретные права. Поэтому можно согласиться с позицией Лейбфрида и Пирсона о том, что деятельность Европейской комиссии в области социальной политики - это история «великих стремлений и скромных результатов» [11].

Ссылаясь на тезис о европейской социализации элит, следует отметить, что предположение о ведущей роли социальных партнеров в развитии социальной интеграции в Европейском Сообществе / ЕС не подтвердилось. Общеευропейские социальные партнеры следят за процессом интеграции, но не вступают во владение. Европейский социальный диалог, установленный в рамках Единого Европейского Закона и получивший дальнейшее развитие в Соглашении о социальной политике, прилагаемом к Маастрихтскому договору, и, наконец, признанном равноправным инструментом политики ЕС в Амстердамском договоре (1997 г.), наложил на Европейскую комиссию обязательство консультироваться с социальными партнерами (общеευропейскими профсоюзами и организациями работодателей) всех законодательных предложений в сфере социальной политики. Это также дало социальным партнерам возможность самостоятельно разрабатывать, посредством двусторонних переговоров, рамочные соглашения, внедрение которых в правовой порядок ЕС может принять форму директив. Это также произошло в случае четырех рамочных соглашений, преобразованных в директивы (об отпуске по уходу за ребенком 1995 года - с поправками от 2009 года, о работе неполный рабочий день с 1997 г. и о работе с фиксированным временем занятости с 1999 г.). Кроме того, в рамках межсекторального диалога социальные партнеры разработали пять рамочных соглашений, реализованных на добровольной основе, то есть без участия директив сообщества (о дистанционной работе в 2002 г., о стрессе на работе в 2004 г., о насилии и домогательствах на рабочем месте в 2007 г., инклюзивных рынках труда 2010 г. и об активном старении и подходе между поколениями 2017 г.). Достижения европейского диалога также включают несколько важных отраслевых соглашений, касающихся конкретных условий труда в

конкретных отраслях, которые были включены в законодательство ЕС посредством директив. Социальные партнеры также принимают совместные позиции, рамочные планы действий, рекомендации и кодексы надлежащей практики, а также политические руководящие принципы. Однако общий характер принятых автономных соглашений и политических документов (кодексов, рекомендаций), т.е. отсутствие реальных взаимных правовых обязательств, позволяет сделать вывод о неудовлетворительном влиянии европейского социального диалога на законодательный процесс ЕС в области социальных дел. Общеввропейские ассоциации работодателей, которые набирают силу из-за большой свободы перемещения капитала, не заинтересованы в развитии транснационального сотрудничества. С другой стороны, профсоюзы, которые систематически ослабевали на национальном уровне в условиях постиндустриальной экономики, а также на наднациональном уровне, не оказались в роли института, способствующего социальной интеграции. Экономический и финансовый кризис 2008+ стал дополнительным фактором ослабления европейского социального диалога. В рамках спасательных операций, проводимых в зоне евро, имело место радикальное вмешательство Тройки – специальной комиссии, состоящей из Европейской комиссии, Европейского центрального банка и Международного валютного фонда, назначенной для контроля за выполнением положений о реструктуризации, содержащихся в соглашениях о финансовой помощи, предоставленной странам-должникам в зоне евро, так называемым Меморандумы о взаимопонимании, в институциональный порядок социальной политики в странах, на которые распространяется финансовая помощь ЕС, в первую очередь Грецию, Италию, Испанию, Португалию (главным образом, в области регулирования рынка труда и коллективных трудовых отношений). Это проявилось в ускоренной децентрализации коллективных переговоров на национальном уровне и многочисленных прямых государственных вмешательствах в области политики заработной платы, нарушающих тарифную автономию социальных партнеров (например, путем приостановления коллективных трудовых соглашений). Это проявилось в ускоренной децентрализации коллективных переговоров на национальном уровне и многочисленных прямых государственных вмешательствах в области политики заработной платы, нарушающих тарифную автономию социальных партнеров (например, путем приостановления коллективных трудовых соглашений). Эти мероприятия, направленные на демонтаж национальных структур коллективных трудовых отношений, не укрепили европейское измерение социального диалога [1, 7, 13, 14].

Выводы. Пример европейской социальной политики показывает, что основным элементом нефункциональной теории интеграции, то есть механизм *spillover*, может быть полезным инструментом для интерпретации процесса социальной политики, если только он не упрощен для автоматического распространения интеграции. Этот процесс более разнообразен и основан на трех динамиках: функциональном, политическом и культурном *spillover*. Это оказывает давление для улучшения достижения экономических целей, интересов социальных партнеров и деятельности европейских институтов, особенно на Европейскую Комиссию и Европейский Суд. Распространение интеграции всегда зависит от решений соответствующих действующих субъектов. На их предпочтения могут влиять экономические преобразования в рамках общего рынка и процессы познавательного обучения, происходящие на национальном и европейском уровне. В 1960-х и до середины 1980-х годов многие социальные *spillover* эффекты были обнаружены в социальной политике ЕС. Большая часть из них возникла в результате толкования права сообщества со стороны Европейского Суда (несколько сотен решений,

касающихся социальных вопросов, регулируемых Договором). В свою очередь, во второй половине 1980-х годов, в течение 1990-х годов, культурные *spillover* эффекты стали более заметными. В свою очередь, как главное проявление политического *spillover*, можно признать изменения в механизмах принятия решений, способствующих социальной интеграции (повышение возможности квалифицированного большинства голосов в Совете) [7].

Проведенный анализ подтвердил правильность гипотезы исследования. Вхождение в сферу социальной политики в процессе европейской интеграции определялось прежде всего экономическими целями. Функциональный *spillover* не создает иллюзий в отношении возможности далеко идущей корректировки рынка на наднациональном уровне, то есть создания общеевропейских инструментов перераспределения. Перспективы такой деятельности выявляются только в результате политического или культурного *spillover*. Развитие перераспределительного измерения европейской социальной политики в рамках этих механизмов, однако, серьезно ограничено низким бюджетом ЕС, отсутствием согласия государств-членов отказаться от своих полномочий в области социальной политики, которая имеет решающее значение для избирательной демократии и трудностями в гармонизации совершенно разных национальных систем социальной политики [12].

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Adamczyk Sławomir, Dylematy europejskiego dialogu społecznego, „Monitor Prawa Pracy” 2011, nr 11, s. 579–582.
2. Anioł Włodzimierz, Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003, s. 23, 33, 45–50.
3. Borkowski Paweł J., Polityczne teorie integracji międzynarodowej, Difin, Warszawa 2007, s. 91, 94.
4. Czachór Zbigniew, Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej, Elipsa, Warszawa 2013, s. 57–58.
5. Czaputowicz Jacek, Teorie integracji europejskiej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, s. 45.
6. Czaputowicz Jacek, Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 125–126.
7. Falkner Gerda, EU Social Policy in the 1990s. Towards a corporatist policy community, Routledge, London/New York, 1998, s. 9, 14; 56, 58, 61–62, 65–66, 196, 198.
9. Grosse Tomasz G., Pokryzysowa Europa. Dylematy Unii Europejskiej, PISM, Warszawa 2018, s. 52–53.
10. Kownacki Tomasz, Kryzysy legitymizacji Unii Europejskiej – diagnoza i projekcje przewyciężenia, [w:] Konstanty A. Wojtaszczyk, Jadwiga Nadolska (red.), Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przewyciężenia, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2015, s. 272.
11. Leibfried Stephan, Pierson Paul, Polityka społeczna, [w:] Helen Wallace, William Wallace (red.), Proces tworzenia polityk wspólnotowych w Unii Europejskiej, Instytut Europejski, Łódź 1998, s. 200, 202.
12. Majone Giandomenico, Redistributive und sozialregulative Politik, [w:] Markus Jachtenfuchs, Beate Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration, Leske + Budrich, Opladen 1996, s. 228, 231.
13. Męcina Jacek, Dialog społeczny pomiędzy państwami Unii Europejskiej – ramy prawno-instytucjonalne i wpływ na stosunki pracy, [w:] Włodzimierz Anioł, Maciej Duszczyk, Piotr

- W. Zawadzki, *Europa socjalna. Iluzja czy rzeczywistość?* Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 131–137.
14. Nadolska Jadwiga, Szewior Krzysztof, *Social Policy at a Time of Changes in the Model of European Integration*, [w:] Tomasz G. Grosse (ed.), *European Union Policies at a Time of Crisis*, Scholar Publishing House, Warsaw 2017, s. 140–146.
15. Ross George, *Assessing the Delors Era and Social Policy*, [w:] Stephan Leibfried, Paul Pierson (eds.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1995, s. 359, 379–381.
16. Scharpf Fritz W., *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, “*Journal of Common Market Studies*” 2002, Vol. 40, No. 4, s. 645–646.
17. Strøby-Jensen Carsten, *Neofunctionalist Theories and the Development of European Social and Labour Market Policy*, “*Journal of Common Market Studies*” 2000, Vol. 38, No. 1, s. 84–85, 87.
18. Strøby-Jensen Carsten, *Neofunkcjonalizm*, [w:] Michelle Cini (red.), *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 123, 124, 128, 129–131.
19. *Traktaty Rzymskie: Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, https://eures.praca.gov.pl/zal/podstawy_prawne/Traktat_rzymski.pdf, 10.12.2019.