

## Проект ответа ЕФПОО к совещанию Европейской комиссии<sup>1</sup> «К новой европейской политике соседства»

### Введение

1. ЕФПОО приветствует возможность представить участникам совещания Европейской комиссии свое видение будущего Европейской политики соседства (ЕПС) и ответить на вопросы, предложенные к обсуждению с партнерами и заинтересованными лицами. Данный ответ должен дополнить вклад в работу совещания, внесенный Панъевропейским региональным советом (ПЕРС), Европейской конфедерацией профсоюзов (ЕКП) и Международной конфедерацией профсоюзов (МКП).
2. ЕФПОО – это одна из крупнейших федераций профсоюзов в Европе, представляющая интересы трудящихся в сфере государственного и муниципального управления, в местных и региональных органах власти, в здравоохранении и секторе социальных услуг, и в коммунальном секторе как в странах Евросоюза, так и в соседних восточных странах. Наша всемирная федерация Интернационал общественного обслуживания (ИОО) представляет страны к югу от ЕС. Мы надеемся принять участие в работе по итогам совещания и в подготовке Доклада, содержащего предложения по будущим направлениям развития ЕПС, запланированного к публикации на осень 2015 г.
3. Комментарии ЕФПОО главным образом посвящены теме качественных общественных услуг и их роли в развитии устойчивого, демократического и сплоченного общества. На настоящий момент в ЕПС в целом, и в Докладе, подготовленном в марте 2013 г.<sup>2</sup> недостаточно внимания уделено значению общественных услуг или необходимости социальной и экономической сплоченности. При этом Договор о Европейском союзе признает особую роль и ценность общественных услуг в социально-рыночной экономике ЕС (см. Протокол об услугах, представляющих общий интерес (номер 26); ст. 14, а также ст. 3 (солидарность), Хартию Европейского союза об основных правах). ЕФПОО считает, что указанные положения дают возможность для более социально-ориентированной интерпретации, чем было принято до сегодняшнего дня. В ст. 8 (1), в которой заложены основы ЕПС, говорится: «Союз развивает с соседними ему странами привилегированные отношения в целях создания пространства процветания и добрососедства, которое основано на ценностях Союза и характеризуется тесными и мирными отношениями, базирующимися на сотрудничестве».

---

<sup>1</sup> Единый доклад совещания "["К новой европейской политике соседства"](#)"; также доступен на [французском](#) и [немецком](#) языках.

<sup>2</sup> Общий Доклад по Европейской политике соседства: Работая над усилением партнерства JOIN (2013 г.); четвертая итоговая версия: [http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013\\_enp\\_pack/2013\\_comm\\_conjoint\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_comm_conjoint_en.pdf)

4. В отношениях с третьими странами Союзу следует искать способы для того, чтобы распространять свои ценности, а не навязывать свою политику. Так, ЕФПОО не поддерживает ЕПС в части, касающейся приватизации и структурных реформ на рынке труда. Данные меры имеют мало общего с добрососедскими отношениями и относятся к ведению заинтересованных стран. Мы будем выступать против любого сокращения и без того скромных социальных задач ЕПС. Напротив, они должны быть усилены<sup>3</sup>, как мы и утверждали в своих критических замечаниях по отношению к ЕПС в 2006 г.

### Подводя промежуточные итоги ЕПС

5. Доклад совещания Еврокомиссии не дает никакой оценки влияния ЕПС на различные сферы, такие как найм на работу или снижение уровня бедности. В документе лишь утверждается, что «сегодняшние отношения соседства представляются менее стабильными, чем 10 лет назад», и в качестве причины указываются внешние факторы, такие как все более напористая политика России, провал ближневосточного мирного процесса и конфликт в Сирии. Эти факторы несомненно важны, однако ЕФПОО хотела бы увидеть в докладе анализ ЕПС в связи с ее влиянием на социальную, экологическую и экономическую сферы. Должна быть представлена информация о том, как были использованы средства Еврокомиссии, и дана оценка достигнутых результатов.
6. Еврокомиссия должна оценить связанные с либерализацией аспекты планов действий / соглашений об ассоциации между Евросоюзом и странами — партнерами. Они содержат множество упоминаний о необходимости приватизации, что противоречит принципам нейтралитета ЕС по вопросам государственной и частной собственности. Позиция нейтралитета была (вновь) утверждена Еврокомиссией в 2014 г. в ситуации вокруг приватизации предприятий водоснабжения<sup>4</sup>, что, к сожалению, не помешало Комиссии сделать планы, связанные с приватизацией, частью отношений с рядом соседних стран<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> «Политика соседства ЕС: возможные последствия для сектора общественного обслуживания и для профсоюзов», Исследовательский центр Интернационала общественного обслуживания: <http://www.epsu.org/a/1764>. Обновленный документ был опубликован в 2012 г.: <http://www.epsu.org/IMG/pdf/draft-final-ENP2012.pdf>

<sup>4</sup> См. совместную записку комиссаров по вопросам окружающей среды и внутреннего рынка: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-131\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-131_en.htm)

<sup>5</sup> В качестве примера см. выдержки из следующих Планов действий ЕПС:

- Украина: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/ukraine\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf). Реализация программы приватизации, включая приватизацию крупных предприятий.
- Молдавия: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/moldova\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf). Реализация программы приватизации, приоритетом которой является широкомасштабная приватизация крупных предприятий, а также приватизация в энергетической промышленности.
- Грузия: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/georgia\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_en.pdf). Приверженность прозрачности процесса приватизации как в части продажи активов, так и касательно доходов от приватизации.
- Азербайджан: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/azerbaijan\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf). Ускорение реализации «Второго этапа программы приватизации государственной собственности в республике Азербайджан», включая приватизацию стратегических предприятий.
- Иордания: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/jordan\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/jordan_enp_ap_final_en.pdf). Дальнейшая реализация программы приватизации.
- Египет: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/egypt\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/egypt_enp_ap_final_en.pdf). Нарастание возможностей для обеспечения устойчивого роста и занятости путем дальнейшего улучшения условий развития частного сектора экономики и инвестиционного климата, а также ускорения реализации программы приватизации.

7. ЕФПОО обращает внимание на многочисленные подтверждения того, что приватизация не оказывает положительного влияния на экономическое развитие или эффективность. Так, крупное исследование энергетических компаний по всему миру не отметило значительной разницы в уровне эффективности между государственными и частными энергетическими компаниями<sup>6</sup>. С другой стороны, в странах с низким уровнем развития системы государственного управления приватизация создает дополнительные возможности для коррупции и может помешать процессам демократизации. Как показывает все большее число исследований, трудности в особенности порождают сложные договорные отношения, характерные для концессий и государственно-частного партнерства (ГЧП). Европейскому союзу следует перестать оказывать поддержку ГЧП как внутри ЕС, так и за его пределами. Как было верно замечено, «если вы успешная государственная компания, вам не нужно ГЧП. Если нет, вам лучше не иметь с ним ничего общего»<sup>7</sup>.
8. ЕФПОО считает, что ЕС следует проанализировать влияние политики поддержки либерализации и приватизации в странах ЕПС и определить, не замедлила ли она процессы демократизации вместо того, чтобы ускорить их. Более того, необходимо провести оценку ожидаемых социальных, экономических и экологических последствий реализации Глубоких и всеобъемлющих соглашений о свободной торговле (ГВССТ), в том числе на отраслевом уровне.
9. Необходимо также оценить вклад, который удалось или не удалось внести в ЕПС профсоюзам и общественным организациям. Отчет совещания ставит вопрос о большей вовлеченности в ЕПС стран — членов, в дополнение к участию в ней структур ЕС. Однако, под участниками от государств ЕС здесь, очевидно, подразумеваются лишь национальные органы власти. ЕФПОО не может согласиться с тем, чтобы свести понятие «партнерства» к отношениям между правительствами и органами власти. Необходимо дать больше полномочий профсоюзам и открыть для них новые сферы деятельности, чтобы они могли в полной мере выполнять свои обязанности по защите прав трудящихся и созданию большего количества лучших рабочих мест.
10. Требуется принять меры к устранению ряда недостатков в работе Форума гражданского общества. ЕПС следует оказывать большую поддержку МКП, ПЕРС, ЕКП и их членам на уровне отраслей и стран, чтобы поддержать права трудящихся и укрепить социальный диалог. Разработка гармоничной и всеобъемлющей стратегии по включению профсоюзов (на отраслевом и межотраслевом уровне) и социальных партнеров во все сферы ЕПС принесла бы неоспоримую пользу. Основной упор следует сделать на создание независимых и представительных организаций, а не на продвижение структурных реформ на рынке труда.

- 
- Тунис: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/tunisia\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/tunisia_enp_ap_final_en.pdf). Дальнейшая реализация программы приватизации и сокращения государственного участия; принятие плана действий по открытию инфраструктурных предприятий для частного капитала.

<sup>6</sup> Майкл Поллитт (*Michael Pollitt*), «Собственность и производительность в электроэнергетических компаниях», Oxford University Press, 1995. Цитируется в отчете Исследовательского центра ИОО: [www.psiru.org/reports/9803-u-eur-pubent.doc](http://www.psiru.org/reports/9803-u-eur-pubent.doc). См. также публикацию ЕФПОО по эффективности в государственном и частном секторе: <http://www.epsu.org/a/11009>

<sup>7</sup> Цитируется по публикации ИОО «Почему неэффективны публичные партнерства: многочисленные преимущества государственной альтернативы», см. [Пресс-релиз и новый отчет ИОО](#), а также [Последние публикации ЕФПОО по теме ГЧП](#).

11. На отраслевом уровне профсоюзы и социальные партнеры играют вполне определенную роль. Так, члены ЕФПОО в секторе государственного управления находились в авангарде инициативы в области реализации «права на надлежащее управление», зафиксированного в Хартии ЕС об основных правах, в таких сферах как надлежащее управление, антикоррупционная деятельность, налоговая справедливость и демократия на местах. Организации–члены ЕФПОО в сфере здравоохранения и социальных услуг, в сфере водоснабжения, утилизации отходов, в энергетическом секторе, в экстренных службах вносят свой необходимый вклад в развитие устойчивого общества. Во всех отраслях мы стремимся выстроить крепкий и конструктивный социальный диалог с организациями работодателей. Члены ИОО в странах к югу от Евросоюза делают то же. Потому ЕС следует в полной мере вовлекать профсоюзы общественного обслуживания в работу в области Европейской политики соседства и консультироваться с ними.

### **К укрепленной (социальной) ЕПС**

12. ЕФПОО считает, что ЕС следует придерживаться согласованной стратегии и тактики по отношению ко всем странам вне Евросоюза, направленной на поддержку принципов надлежащего управления, демократии, социальной и экономической справедливости. Мы поддерживаем призыв ЕКП для большей согласованности действий в рамках Европейской комиссии между различными ГД, участвующими в ЕПС, особенно по вопросам занятости, социального развития и торговли. Мы также поддерживаем тесное сотрудничество с Международной организацией труда (МОТ). Программа МОТ по достойному труду остается весьма актуальной для всех стран (права работников, социальная защита - в том числе здравоохранение - занятость и социальный диалог). Кроме того, ЕС в полной мере, без исключений, должен содействовать присоединению стран Восточной Европы к Европейской социальной хартии (пересмотренной), в том числе включая процедурный порядок коллективных жалоб.

13. Любая стратегия может способствовать решению проблем занятости, достижению гендерного равноправия и созданию качественных рабочих мест. Новая Директива ЕС о государственных закупках, например, содержит обязательную к применению статью о социальной и экологической ответственности, что обеспечивает соблюдение законодательства и коллективных соглашений, а также дает государственным органам власти возможности включить в государственные контракты требования по качеству, экологической рациональности и социальному воздействию. Проекты, финансируемые ЕС, должны в полной мере использовать возможности, которые предоставляет Директива. Кроме того, необходима полная прозрачность использования бюджетных средств.

14. Доклад совещания Еврокомиссии ставит торговое и экономическое развитие на первое место в списке ключевых аспектов работы в рамках обновленной ЕПС. Как было сказано выше, ЕФПОО считает, что в прошлом ЕПС была чрезмерно сконцентрирована на экономических факторах. Мы призываем к смене направления развития ЕПС с тем, чтобы уделить большее внимание верховенству закона, правам человека (включая права трудящихся) и демократическим ценностям (включая демократию в сфере экономики). Эти факторы являются не «побочными продуктами» социального и экономического развития, а их составными частями, которые создают базу для работы над рядом вопросов, перечисленных в докладе совещания, таких как, например, миграция и гендерное равноправие. Лишь на этой основе станет возможной реализация согласованной стратегии в отношении третьих стран, вне зависимости от их текущих отношений с

ЕС, от случаев, когда страна интегрирована в Энергетическое сообщество, является стороной ГВССТ или партнером в рамках свободного сотрудничества, как это происходит с Азербайджаном, до ситуаций, когда страна–партнер входит в Евразийский экономический союз, как Армения и Белоруссия.

15. Существует множество примеров того, как финансируемые за счет государства организации солидарности в секторе общественного обслуживания содействуют социальной справедливости, сплоченности, благосостоянию, а также устойчивому и долгосрочному росту.<sup>8</sup> ЕС следует принимать во внимание результаты этих исследований и поддерживать их проведение. Вместо того, чтобы продвигать либерализацию и приватизацию, ЕПС следует оказывать содействие сотрудничеству между государствами и использовать другие инструменты, такие как обмен опытом и сравнение эффективности, чтобы помочь странам улучшить ситуацию в сфере общественного обслуживания и государственного управления.
16. В этой связи, согласно докладу совещания, финансовая поддержка развития сектора госуслуг и создания общественных благ не станет пустым вливанием средств, а повлечет за собой дополнительные частные инвестиции. Такой подход дает определенные гарантии того, что бюджетные средства пойдут на общественные нужды, а не на частное обогащение. Существует ряд инициатив в секторе водоснабжения (например, кампания ЕС «Право на воду»), которые могли бы получить поддержку и развитие. Общие ценности и принципы системы здравоохранения Евросоюза<sup>9</sup> поддерживают системы в области здравоохранения, основанные на принципе солидарности, это также может стать инструментом в рамках взаимодействия с третьими странами. То же верно и в отношении недавнего совместного отчета Еврокомиссии и Комитета социальной защиты по проблеме оказания долгосрочной медицинской помощи. Внимание, которое в этом году было уделено Целям устойчивого развития, и включение их в инструменты социальной защиты, были очень своевременными.
17. ЕС не должен настаивать на каких-либо обязательствах по либерализации в своих отношениях с третьими странами. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) в своем недавнем отчете указывает на следующие риски: «Внедрение торговых процессов в здравоохранение разделило участников на покупателей и продавцов и породило растущую сегментацию и фрагментацию системы здравоохранения». Вместо того, чтобы поддерживать либерализацию и приватизацию, ЕПС следует оказывать содействие сотрудничеству между государствами и использовать другие

---

<sup>8</sup> Например:

- «Почему нам нужны государственные расходы» (Исследовательский центр ИОО, 2014 г.). В документе показано, как государственные инвестиции в социальную и другую инфраструктуру создают основу для долгосрочного, устойчивого и гармоничного развития. Аналогичные результаты были получены в недавнем исследовании, проведенном в 25 странах Евросоюза («Поддерживают или сдерживают экономический рост инвестиции в здравоохранение?»): <http://www.globalizationandhealth.com/content/pdf/1744-8603-9-43.pdf>.
- Исследование Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) («Добиваясь лучшего для семей», 2011 г.) показывает, что прямое государственное финансирование в области заботы о детях обеспечивает более эффективный менеджмент, лучшее качество и более справедливый доступ к услугам, чем система финансовых компенсаций родителям.
- Исследование ОЭСР («Преодоление гендерного разрыва в уровне оплаты труда», 2012 г.) также демонстрирует, что государственное финансирование сектора заботы о детях (и пожилых людях) оказывает дополнительное положительное влияние на гендерное равноправие.
- Исследование («Экономическое обоснование пагубности политики строгой экономии», Дэвид Стаклер (*David Stuckler*) и Санжай Басу (*Sanjay Basu*), 2013 г.) в области здравоохранения и социальных расходов подчеркивает, что инвестиции в этих областях приносят пользу экономике в целом.

<sup>9</sup> Опубликованы в Официальном журнале Евросоюза, № 146, 22.06.2006

инструменты, такие как обмен опытом и сравнение эффективности, чтобы помочь странам улучшить ситуацию в сфере общественного обслуживания и государственного управления. Евросоюз должен помогать странам, желающим, как Украина, отказаться от обязательств в сфере здравоохранения, которые они взяли на себя в рамках Генерального соглашения о торговле услугами (ГАТС).

18. Евросоюз должен поддерживать развитие принципов справедливого налогообложения и строить прогрессивную и эффективную налоговую систему. Необходимо энергично взяться за решение проблемы уклонения от уплаты налогов и налогового мошенничества, перенести налоговое бремя с трудящихся на капитал. Открытость финансовой информации и создание компетентных налоговых органов, обеспеченных всеми необходимыми ресурсами для своей работы, – таковы предварительные меры, которые нужны для реализации перечисленных выше задач.
19. Наконец, доклад совещания в основном касается ЕПС, однако следует помнить, что все стратегии и дискуссии ЕС должны соответствовать ценностям демократии, социальной и экономической справедливости.