

Судьба социального государства



Людмила СЕМЕНОВА,
доктор исторических
наук, доцент

Что эффективнее для общественного развития: невмешательство государства в дела экономики и гражданского общества или повсеместное государственное управление? Нескончаемая дискуссия неоллибералов и этатистов-государственников по этому вопросу не прекращается, переходя в очередные фазы. Магнит социального государства притягивает и состоявшимися образцами, действующими в промышленно развитых странах Запада, и примером новых индустриальных и нефтяных стран Востока, утерянным образцом «народной джамахирии» в Ливии и разнообразными проектами, начиная от вполне скромных и заканчивая грандиозными и амбициозными, как у Китая и Индии.

Выступление в начале XXI века известного американского философа Ф. Фукуямы с идеей сильного государства обострило давнюю дискуссию. Если в конце XX века в знаменитом бестселлере «Конец истории» Фукуяма доказывал неоспоримую победу экономического и политического либерализма, то в книге «Сильное государство» утверждает, что «построение сильного государства – одна из наиболее важных проблем мирового сообщества, так как слабость и разрушение государств служит источником многих наиболее серьезных мировых проблем» [1, с. 5].

Сила государства определяется не мощью принуждения, а эффективным управлением в самых разнообразных сферах общественной жизни, созданием и совершенствованием необходимой институциональной инфраструктуры, правил игры.

Сильное государство, обеспечивая порядок, безопасность и управляемость, имеет возможность стать социальным.

В настоящее время концепция социального государства является практически единственной понятной и признаваемой всеми целью общественного развития. Демократия, социализм или какие-либо другие идеологемы утратили свою привлекательность.

Подтверждением серьезности обязательств государства служит признание его социального характера в конституциях. Впервые на это решилась Федеративная Республика Германия, в Основном законе которой (1949) зафиксировано, что она «является демократическим и социальным федеративным государством» (ст. 20) [2]. Не стали исключением и постсоветские республики, в том числе и Республика Беларусь. Статья 1 Конституции Республики Беларусь провозглашает нашу страну «унитарным демократическим социальным правовым государством» [3].

При различии в деталях под социальным государством понимается современный этап в развитии общества, при котором государство ответственно за обеспечение благосостояния всех своих граждан. Процесс развития такого государства, к сожалению, невозможно проиллюстрировать вектором линейного прогресса.

Историческая ретроспектива

Как это ни парадоксально: если проект социального государства был неотъемле-

ОБ АВТОРЕ

СЕМЕНОВА Людмила Николаевна.

Родилась в Алматы (Казахстан). В 1986 году окончила исторический факультет Казахского государственного университета, в 1990 году – аспирантуру МГУ имени М.В. Ломоносова.

Преподавала в Алматинском энергетическом институте и Казахском государственном университете. В 1997 году прошла научную стажировку в Университете Кентукки (США).

С 2000 по 2006 год – доцент Международного гуманитарного экономического института, с 2006 по 2012 год – Института парламентаризма и предпринимательства. С 2012 года – доцент кафедры истории, мировой и отечественной культуры БНТУ.

Доктор исторических наук (2012), доцент.

Автор более 80 научных и учебно-методических работ.

Сфера научных интересов: социально-экономическая история нового и новейшего времени, история США, Великобритании, Канады, Австралии, Новой Зеландии, тред-юнионизм, лейборизм, социальный реформизм, социальное партнерство, политическое страноведение, сравнительная политика.

мой частью идеологии социализма, то его реальное становление напрямую связано с практикой капитализма.

Формированию социального государства предшествовала длительная эволюция социальных отношений. В древних и средневековых традиционных обществах можно выделить социальную взаимопомощь внутри различных человеческих коллективов (семьи, рода, клана, племени, общины, корпорации и др.) и социальную составляющую в деятельности отдельных правителей. Комплексная государственная социальная политика – это прерогатива индустриального капиталистического общества XIX–XX веков, породившего социальный вопрос (углубление пропасти между богатыми и бедными, невыносимые для нормального человеческого организма условия труда беднейших слоев, низкая оплата, не позволявшая достойно содержать себя и свою семью, безработица, приводившая к полной нищете на грани физического выживания). На фоне роста потребительских и культурных возможностей состоятельных людей это выглядело особенно удручающим. Классической иллюстрацией социального вопроса стала известная формула о двух нациях – богатых и бедных – из романа «Сибилла, или две нации» Б. Дизраэли – премьер-министра Великобритании второй половины XIX века.

Для смягчения классового противостояния, под давлением массового организованного рабочего движения, правящие круги были вынуждены приступить к социальным реформам. Началом этой политики принято считать фабричное законодательство, законы о социальном страховании на случай болезни, инвалидности, старости, безработицы в Англии (впоследствии «лloyd-джорджизм»), Германии (при канцлере Бисмарке), Италии («джолитизм»), Франции и других западноевропейских странах. В соответствии с этими законами создавались первые контролируемые государством системы социального вспомоществования и регулирования условий труда.

К известным с древности формам частной благотворительности и государственной помощи нищим прибавились принципиально новые направления государственной социальной политики. Они базировались на единых принципах защиты новой, только что выделенной в

юриспруденции и общественном сознании группы социально-экономических прав граждан, наряду с гражданскими и политическими. Такими направлениями в XIX – начале XX века стали: образовательное, рабочее, аграрное, природоохранное и политика в области защиты прав потребителей. Классическая либеральная идеология, обосновывавшая принцип невмешательства государства в дела экономики и общества («государство – ночной сторож»), уступила место новому социальному либерализму, доказывавшему допустимость социально-экономической деятельности государства для поддержания достойного уровня жизни своих граждан.

Это еще было не социальное государство в полном смысле слова, а всего лишь ростки реформ, первые социально-политические инновации. Самыми значительными они были в наиболее развитых странах, ставших выразителями интересов капитала, таких как промышленно развитые западноевропейские государства и США под гегемонией Британской империи в рамках Pax Britannica. Причем наиболее масштабными и новаторскими социальными реформами отличилась не столько Великобритания, сколько ее переселенческие самоуправляющиеся колонии-доминионы (Австралия, Новая Зеландия, Канада). Государства периферии существенно отставали в социальных реформах, а страны колониальной периферии, обеспечивая экономическую основу социальной политики в метрополиях, сами были от нее в стороне, руководствуясь нормами традиционного общества.

Насколько социальная политика органична природе капитала, или напротив, она была тормозом его развития? В определенной степени производственный капитал способствует социальным инновациям. Несмотря на тактические ограничения на некотором отрезке времени, в целом для капиталистического общества они становятся стратегической необходимостью. Известный венгерский ученый К. Поланьи на основе институциональной теории показал, что в XIX веке происходит формирование капиталистической рыночной системы. Это есть не что иное, как система пяти элементов производства – товаров, услуг, денег, земли, труда, которая контролируется, регулируется и управляется рыночными законами, нацеленными на максимализа-



цию прибыли. Рынки товаров и услуг существовали на протяжении истории всегда. Труд, земля, деньги организуются в форме рынков с развитием капитализма. Но они по своей природе фиктивные товары. Поланьи считает, что вся социальная история XIX века формировалась под влиянием двух тенденций: «развитие рыночной организации применительно к настоящим товарам сопровождалось ростом ограничений на ее применение к фиктивным товарам» [4, с. 17].

Появление в первой половине XX века социалистической альтернативы капитализму в лице нового государства – СССР превратило многие социальные достижения в «порождение социализма». Рабочее, профсоюзное, фермерское, социалистическое движения западных государств получили серьезную идейную подпитку. В своей социальной политике капиталистические страны не могли не оглядываться на СССР.

После Второй мировой войны соревнование между системами капитализма и социализма вступило в новую стадию в рамках холодной войны и биполярной международной системы. Оно разворачивалось, прежде всего, в сфере эффективности социально-экономической модели. В споре советского общенародного государства, с его плановой экономикой, общественной собственностью и принципом равного распределения благ, и демократического государства, с капиталистической рыночной экономикой и развитой социальной политикой, оформившегося в государство всеобщего благосостояния, победа осталась за последним. Но эта победа его обескровила.

Плод конвергенции

Государство всеобщего благосостояния сложилось в рамках американской гегемонии и господства доллара в странах Запада в 1950–1960-е годы. В этот период, названный «эрой процветания», на фоне значительного экономического роста сформировалось общество потребления, индустриальная модель массового производства, регулируемый государственно-монополистический капитализм (ГМК), социальное государство и т.д. Высокий уровень промышленного производства, основанного на конвейерных технологиях,

привел к невиданному ранее изобилию. Насыщенный потребительский рынок поднял в обществе «волны насыщения, одевания, жилищного строительства, домашней техники и автомобилизации» [5].

Социально-экономическая политика того периода опиралась на учение английского экономиста Дж.М. Кейнса – «теорию спроса». Совокупный спрос есть не что иное, как денежные возможности населения. Государство должно поддерживать и стимулировать эти возможности, то есть проводить социальную политику. Для этого в странах Запада сложились благоприятные условия. Установилась долгожданная социально-политическая стабильность. Общество не будоражили мощные движения протеста – ни левых, ни правых сил. Правящие партии были едины во многих аспектах государственного управления, прежде всего в области социально-экономической политики, что обеспечивало непрерывность ее проведения. В Западной Европе неотъемлемым компонентом партийной системы стали социал-демократические партии, провозглашавшие своей целью демократический социализм. Сложилось сотрудничество трех крупнейших общественных корпораций: государства в лице экономических и социальных министерств, бизнеса, объединенного в предпринимательские ассоциации, и профсоюзов, представленных центральными общенациональными объединениями. Были созданы различные структуры, призванные обеспечить конструктивное трипартийное сотрудничество перечисленных групп: Социальный и экономический совет Франции, Национальный совет экономического развития Великобритании, Экономический совет Канады, Паритетная комиссия Австрии, Консультативный комитет по вопросам труда и менеджмента в США при президенте Дж. Кеннеди (названия органа менялись при других президентах) и др. В ФРГ подобное сотрудничество получило название механизма «концертированного действия». Данные структуры, в первую очередь, определяли масштаб роста цен и заработной платы. Это подчеркивалось даже в полном названии австрийской комиссии – Паритетная комиссия по вопросам цен и заработной платы. Одним из самых эффективных в 1950–1960-е годы был признан механизм трипартизма в Швеции, лежавший в основании знаменитой «шведской модели».



Главной целью социальной политики было провозглашено «обеспечение человека от рождения до смерти». Ответственное за это государство превращалось в государство «всеобщего благосостояния» – в англоязычных странах welfare state. В Италии утвердился термин государство «вспомоществования», во Франции – «государство-провидение», «государство-покровитель». Таким образом, социальное государство было ответственно за обеспечение трудового и социального права, регулируя рынок труда и гарантируя функционирование социальной инфраструктуры, включающей в себя системы образования, здравоохранения, социального обеспечения. Усилились потребительская и экологическая политика.

Наиболее совершенной и всеобъемлющей считалась система социального обеспечения Швеции. Размер выплат при потере трудоспособности и в случае безработицы доходил здесь до 90 % прежнего дохода гражданина. Для получения «основной пенсии» требовалось быть всего лишь шведским подданным определенного возраста. Доля социальных трансфертов (выплат) составляла в Швеции $\frac{1}{3}$ ВВП, в ФРГ, Италии, Франции – $\frac{1}{4}$ ВВП, в США, Великобритании – $\frac{1}{5}$ ВВП. Социальные трансферты и субсидии составляли самую динамичную статью государственных бюджетов промышленно развитых стран. В 1961–1990 годах их доля в сводных бюджетах 17 стран увеличилась в среднем с 16 до 23 %. И только на втором месте были расходы самого государства, состоящие из затрат на содержание государственного аппарата, различные государственные заказы [6, с. 4–5].

На рубеже XIX–XX веков, в начальный период социального реформизма, когда государственные бюджеты поглощали 10–12 % ВВП, на социальные трансферты приходилось в среднем 5–6 % их средств. В начале 1960-х годов при аккумуляции в бюджете 28–30 % ВВП социальные трансферты в среднем поглощали уже более $\frac{1}{3}$ бюджетных расходов. В конце XX века при экспансии госбюджетов до 43–45 % ВВП на социальные трансферты уже приходилось около $\frac{4}{5}$ [6, с. 6]. Считается, что кейнсианский период 1950–1973 годов был самым успешным за всю историю капитализма. При росте мирового населения на 2 % в год средний доход на душу населения увеличи-

вался на 3 % в год. Это были самые высокие темпы в истории человечества [7, с. 642].

Социальные достижения СССР и других социалистических стран были не менее впечатляющими, а их влияние – весьма существенным. Собственно западное социальное государство в определенной мере было плодом конвергенции капитализма и социализма. Оно базировалось на смешанной экономике со значительной долей государственной собственности, широким спектром государственного регулирования в экономике и социальной сфере.

Демонтаж социального государства

Период процветания, как не раз бывало в истории капитализма, завершился в 70-х годах прошлого столетия. Мощь государственного регулирования не смогла совладать с глубокими структурными кризисами. Индустриальная модель массового производства – массового потребления достигла пределов своего развития. Закончилась эпоха экстенсивного экономического роста. Страны Запада, вступая в новый период развития, вновь оказались перед необходимостью реформ.

Известный американский экономист П. Друкер в книге, красноречиво названной «Новые реальности в правительстве и политике, в экономике и бизнесе, в обществе и мировоззрении», писал: «Где-то между 1965 и 1973 годами мы миновали один из водоразделов в истории и вступили в «следующий век». Сегодня уже никто, кроме жалкой горстки сталинистов, не верит в возможность спасения при помощи общества, а ведь, начиная с XVIII века, с эпохи просвещения, эта вера была доминирующей силой и главным двигателем политики» [8, с. 11]. Конец этой веры можно объяснить разочарованием как в коммунистических идеях и советском строе, так и в государстве всеобщего благосостояния на демократическом Западе. И если социалистическая система весьма скоро закончила свою историю, то капитализм смог модернизироваться в очередной раз. На этот раз выход был найден в неоконсервативной модели. Наиболее яркими и идеологизированными вариантами неоконсерватизма стали политика М. Тэтчер в Великобритании – тэтчеризм (1979–1990), Р. Рейгана в США –



рейганомика (1981–1989), более мягкими и социально направленными – политика Г. Коля в Германии (1982–1998), правых правительств во время президентства Ф. Миттерана во Франции (1981–1995), кабинета Я. Накасонэ в Японии (1982–1987) и др. Заданный ими вектор, незначительно корректируемый, сохраняется и сегодня. В социальной сфере неоконсерватизм решительно взялся за политику реванша, которая начиналась как сброс социального балласта, мешавшего модернизации экономики, и превратилась в демонтаж социального государства

Индустриальный капитал вновь уступает место финансовому, которому в конце XX – начале XXI века предстоит осуществить переход к новой постиндустриальной, информационной и т.д. модели. Поскольку промышленный капитал, работающий в реальном секторе, оказался в кризисе, норма прибыли его существенно снизилась, финансовый капитал стал уходить из реального сектора в спекулятивную экономику кредита, раздувания финансовых пузырей. По словам П. Друкера, произошел сдвиг от реальной экономики товаров и услуг к символической экономике денег и кредита [8, с. 183]. Становление постиндустриальной экономики, в которой сфера услуг (третичный сектор) доминирует над сферой реального производства: первичный сектор – сельское хозяйство и добывающая промышленность, вторичный – обрабатывающая промышленность, происходит в рамках миросистемы. Финансовый капитал перемещает производство первичных и вторичных секторов в страны полупериферии и периферии, важнейшим достоинством которых является дешевая дисциплинированная рабочая сила. Здесь в предпочтительном положении оказался Китай и страны Юго-Восточной Азии. Россия вписывается в эту схему огромной ресурсной базой. В странах же Запада финансовый капитал наращивает потребление, для чего увеличивает кредитование и прочие формы финансовых вливаний, не обеспеченных реальными товарами. Идет процесс бесконтрольного финансового накачивания Запада и необходимая для этого новая волна модернизации и индустриализации Востока.

Все это происходит под лозунгами неолиберализма. Прежде всего, эксплуатируется идея уменьшения государственной

активности в социально-экономической сфере и опоры на традиционные общественные институты: семью, социальные сообщества, рынок. Опираясь на эти идеи, неоконсерваторы направили свои усилия на демонтаж социального государства. Технологические изменения, произошедшие к концу XX века, создали условия для реванша капитала по отношению к труду. Снизилась численность и влияние профсоюзов, система коллективно-договорных отношений уступила место индивидуальным контрактам, возросла роль менеджмента в производственных и социальных вопросах. Ряд элементов социальной инфраструктуры и социального обеспечения передавались на откуп частному капиталу, некоторые институты, например система государственного принудительного трудового арбитража, упразднились. Возможно, где-то это и приводило к повышению эффективности работы отдельных школ, больниц, частных страховых и пенсионных фондов. Но частные структуры более закрыты для гражданского общества, чем государственные, а важнейшим принципом социальной политики является ее публичность. Гражданскому обществу легче воздействовать на государственные структуры, чем на частные.

В конечном счете отказ государства от социальных обязательств неизбежно привел к снижению реальной заработной платы трудящихся и, как следствие, других социальных стандартов. Получая более дешевую и незащищенную рабочую силу, в выигрышном положении оказался бизнес. Английский экономист Г. Шатт пишет, что «один из аспектов глобализации состоял в том, что правительства стали соревноваться в снижении налогов и стандартов, ведя «гонки на спуск»» [7, с. 645].

Приобщая к капиталистической мировой системе страны Центральной и Восточной Европы и бывшего СССР, финансовый капитал в рамках Вашингтонского консенсуса (МВФ, Всемирного банка, американской финансовой системы) предлагал им рецепты в виде макроэкономической стабилизации, микроэкономической либерализации и приватизации, рассчитанные прежде всего на демонтаж социального государства и открытие их экономики ветрам глобализации. Такие же процессы полным ходом идут во многих странах периферии.



Однако если в эпоху традиционного старого империализма открытие путей собственному капиталу и колониальное подчинение периферии приводили к улучшению положения в метрополиях и кровавой ценой они платили хотя бы за собственный прогресс, то сегодня процессы разрушения и хаотизации затронули всех.

По данным Международной организации труда (МОТ), в настоящее время 75 % населения земного шара имеют неудовлетворительные системы социального обеспечения или не имеют их вовсе [9]. Это прямое следствие функционирования современной модели «слабо регулируемого финансового капитализма» (по словам Ф. Фукуямы) [10]. Глобальная экономика финансового капитализма, вступая в противоречия с национальными государствами, безжалостно взрывает их суверенитет. А социальная политика проводится именно национальными государствами: глобальных систем социального регулирования пока не создано. Более того, глобальная экономика не в состоянии поддерживать запросы социальной инфраструктуры, даже если социальные трансферты в государственных бюджетах продолжают расти. Сокращая реальный сектор, она провоцирует катастрофический рост безработицы. С начала кризиса 2008 года безработица в мире возросла на 27 млн человек, превысив показатель в 200 млн. Какие бы пособия ни получал безработный, он не может ощущать себя социально защищенным человеком. МОТ и другие международные организации разработали индекс «социального беспокойства» (social unrest index). Исследования, проведенные в 2011 году в 118 странах, выявили значительный рост этого индекса в 45 из них, прежде всего, странах Европейского союза и Арабского Востока. Минимальные же уровни индекса «социального беспокойства» зафиксированы в странах Африки южнее Сахары и Латинской Америки [11].

Возможно, в этом разрушении прорастают семена новых явлений, и, вслед за Дж. Шумпетером, можно характеризовать современные процессы как «разрушительно-созидательные». Действительно, финансовый капитал добился больших успехов в развитии так называемой «новой экономики», замещенной на информационно-компьютерных технологиях. Успехи элек-

тронной экономики смогли привнести немного оптимизма в ситуацию в 1990-е годы. Но кризисы 2000-х годов и особенно финансово-экономический кризис 2008 года вновь высветили глубочайшие диспропорции капиталистической экономики, перво-наперво гипертрофированный отрыв финансового сектора от производственно-го. Развитие уперлось в структурный тупик. Положение США в роли лидера глобальной мировой системы оказывается как никогда шатким. Это явные признаки кризиса политической гегемонии капитализма. Он неминуемо входит в точку бифуркации. Какова его дальнейшая судьба? Сможет ли он выстоять и в очередной раз модернизироваться, как не раз бывало в истории? Или же на смену историческому капитализму придет принципиально новая система? В любом случае желательно, чтобы ядром новой системы стало социальное государство. Когда-то капитализм породил его, а теперь императивы социального государства должны преобразовать капитализм. Иные сценарии были бы слишком трагичными. ─

ЛИТЕРАТУРА

1. Фукуяма, Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма; пер. с англ. – М.: АСТ; АСТ Москва; Хранитель, 2006. – 224 с.
2. Основной закон ФРГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.NTM. – Дата доступа: 5.03.2012.
3. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь, 2008. – 64 с.
4. Поланьи, К. Саморегулирующийся рынок и фиктивные товары: труд, земля и деньги / К. Поланьи // THESIS. Теория и история экономических и социальных институтов и систем. Весна 1993. – Т. 1. – Вып. 2. – С. 10–17.
5. Васильчук, Ю.А. Эпоха НТР: «экономическое чудо» как воплощение мировой культуры / Ю.А. Васильчук // Полис. – 1996. – № 6. – С. 5–28.
6. Эльянов, А. Государство и развитие / А. Эльянов // Мировая экономика и международные отношения (МЭМО). – 2003. – № 1. – С. 3–10.
7. Кагарлицкий, Б.Ю. От империй – к империализму. Государство и возникновение буржуазной цивилизации / Б.Ю. Кагарлицкий. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 680 с.
8. Друкер, П. Новые реальности в правительстве и политике, в экономике и бизнесе, в обществе и мировоззрении / П. Друкер; пер. с англ. – М.: Бук Чембэр Интернэшнл, 1994. – 380 с.
9. Ehmke E. Working for a Social Protection Floor / E. Ehmke, A. Bodemer [Electronic resource] // International Labour Organization (ILO). – Mode of access: http://www.ilo.org/actrav/what/pubs/WCMS_169347/lang--en/index.htm. – Date of access: 01.03.2012.
10. Фукуяма, Ф. Будущее истории / Ф. Фукуяма [Электронный ресурс] // Мировой кризис. – Режим доступа: <http://worldcrisis.ru/crisis/948519>. – Дата доступа: 02.03.2012.
11. A double-dip in employment? [Electronic resource] // International Labour Organization (ILO). – Mode of access: <http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals>. – Date of access: 01.03.2012.