

ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗВИТИЯ ГЕРМАНСКОЙ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Развитие социальной политики в современном обществе пронизано различными взаимодействиями между государством, экономикой и гражданским обществом. Это регулируемые государством через установление правовых норм отношения собственности, занятости, налогообложения, реализация прав человека и т.д. Развитие буржуазного общества, развитие прав и свобод всех членов общества, провозглашенных в 1789 году в «Декларации прав человека и гражданина» привели к оформлению целого ряда идей, связанных с защитой социальных прав человека. Защита социальных прав понимается как защита от потери доходов на тех этапах жизни или в тех жизненных ситуациях, когда человек становится нетрудоспособным. Хотя индивиды предполагаются свободно взаимодействующими в рамках, установленных обычаями и законом, фактически их взаимодействие подразумевает наличие институтов права и государства как гарантов выполнения взаимных обязательств. Отсутствие правового поля парализовало бы «невидимую руку» рынка.

На Западе давно стало привычным распределение «социальных обязанностей», связанное с тем, что за разработку и реализацию социальной политики отвечает не только государство, но и экономические акторы, т.е. работодатели и работники/собственники и наемные работники. Такое распределение обязанностей складывалось столетиями и называется социальным партнерством.

Модель социальной политики, базирующуюся на системе социального страхования, организуемой и финансируемой «социальными партнерами», часто называют по месту возникновения германской или по имени родоначальника, моделью Бисмарка. Поскольку система социального страхования является основой различных моделей социальной политики, а социальные государства Западной Европы добились очевидных успехов

в решении ее задач, исторический опыт Германии заслуживает серьезного анализа. Обновление подходов к развитию экономики, предложенное «школой Ойкена» и развитие «социального рыночного хозяйства (СРХ)», по оценке зарубежных ученых, оставило практически без изменений подходы к социальной политике¹. Безусловно, введение пособий социальной помощи для малообеспеченных в начале 1970-х годов говорит о либерализации подхода Бисмарка, но он остается основой даже в «Повестке до 2010 г.» — последнем плане социального реформирования германского государства².

До середины XIX века семья являлась основным институтом поддержки нетрудоспособных лиц (детей, стариков, длительно болеющих и т.д.), а дополнением ей выступали частные и общественные (в том числе церковные) благотворительные учреждения, опекавшие одиноких лиц (нищих и убогих). Распад в связи с индустриализацией и урбанизацией многопоколенной семьи и сопутствующих ей социальных обязательств уменьшили семейные ресурсы, а наемный труд на промышленных предприятиях принес и новые возможности, и новые риски, которых не знал доиндустриальный уклад жизни.

Идея семейной солидарности, как базового типа социальной солидарности, помогла оформить идею «предприятия (корпорации) — большой семьи» и «государства — большой семьи». Речь шла о становлении механизмов финансовой ответственности через специальные виды страхования всех членов этих «новых семей» друг за друга. В социальном страховании был найден механизм, с помощью которого традиционные семейные механизмы солидарности были заменены другими, поддержанными и легитимированными государством системами безопасности и защищенности. Конечно, государству пришлось объяснять гражданам, почему целесообразно аккуратно платить взносы в систему социального страхования. Технически сохранность взносов и право собственности на внесенные суммы всегда обеспечивалось системой индивидуального учета внесенных сумм, без которой страховая система, по европейским канонам, просто не может существовать.

Социальное страхование предложило убедительный ответ на вопрос, каким образом необходимые и желаемые граждана-

ми социальные гарантии можно трансформировать в задачи государства, как и где государство изыскивает средства для этих целей, как их расходует и т.п. Ресурсы государства, как правило, формируются за счет законного изъятия части доходов граждан и организаций посредством налогообложения. Налогообложение — чрезвычайно важная связь между государством, рынком и гражданами, не менее древняя, чем нормы закона. Особые формы налогов, которые называются «социальные отчисления», направляются в специальные, уполномоченные государством же финансовые организации для управления. Поэтому более чем столетняя традиция называет средства социального страхования «корпоративными», то есть вносимыми работниками и работодателями, и характеризуется тем, что аккумулируются эти средства не в бюджете государства, а в специально созданных целевых финансовых организациях (фондах, больничных кассах), государственных, но внебюджетных.

Уже в XVII–XVIII веках у теоретиков «общественного договора» обосновывается «неестественный» характер социальных отношений, базирующихся не на традиционных связях, а на добровольных соглашениях. Договоры страхования рассматривались как один из видов подобных соглашений, ограждавших от рисков потери имущества или товаров. Идея распространения страховых соглашений на людей в связи с риском потери дохода возникает в конце XVIII века. Однако она сразу столкнулась с возражением, что применение принципа страхования к людям будет подрывать чувство личной ответственности и провоцировать беззаботное отношение к своему будущему. Роль государства в системе социального страхования связана с решением тех задач, которые не удастся решить на основе добровольного обмена между независимыми друг от друга обладателями прав собственности. Государство как бы напоминает обладателям прав собственности, что они все являются обладателями неотчуждаемых гражданских прав, в то время как собственность может увеличиваться или уменьшаться. Подробно дискуссия между либералами, настаивавшими на личной ответственности каждого гражданина и собственника, и социалистами, апеллировавшими к социальной солидарности, описана французским исследователем П. Розанваллоном³.

В настоящее время во всех развитых странах мира можно увидеть развитые системы национальной и корпоративной солидарности и соответствующие им финансовые механизмы. Участие в них носит обязательный характер, никакой работодатель и работополучатель (наемный работник) не может от него уклониться, и регулируется государством. «Государство и его органы обладают правом принуждения в рамках и на основе закона. Этим преимуществом в отношении своих партнеров не располагают никакие другие участники рыночного обмена. Их законные права устанавливаются и защищаются государством»⁴.

Такой известный экономист, как П. Самуэльсон, рассматривает социальное страхование в первую очередь, как способ планирования расходной части семейного бюджета и возможность обезопасить себя от определенных рисков, помещая сбережения в надежное место⁵. С его же точки зрения, система социального страхования должна состоять из трех частей: 1) пенсионное страхование по старости и страхование на случай потери кормильца; 2) страхование по безработице; 3) выплата пособий малоимущим и других видов пособий. По первым двум видам люди имеют право на получение страхового пособия при выходе на пенсию по старости, инвалидности и при потере работы с констатацией безработицы, то есть наступления страхового случая. Для наемных работников важно именно страхование риска потери доходов при временной или постоянной утрате нетрудоспособности.

В третьем случае для получения пособия нужна «проверка нуждаемости» и выплата таких пособий началась в Германии намного позже, чем, например, в Великобритании или США, поскольку базируется на иных, нежели трудовые достижения, принципах. Здесь государство берет на себя роль арбитра в процессах перераспределения, солидаризуясь с менее обеспеченной частью общества в ущерб другой, более благополучной. Государство осуществляет перераспределение исходя из культурных, социальных, нравственных требований, которые могут меняться, но, как правило, ограничивают экономическую эффективность определенных решений. То есть государство обязано вмешиваться в ситуациях, которые обозначают, как «провалы рынка», «изъяны рынка», где свободное действие рыночных сил повышает уровень благосостояния одних участников за счет других.

Но здесь встает вопрос о стоимости вмешательства, то есть, в свою очередь, об изъятиях (провалах) государства, которые могут быть велики и препятствовать развитию экономики⁶.

Но вернемся к естественно возникшим исторически предпосылкам социального страхования. В целях ограждения наемных работников от тех бедствий, которые влекли за собой потеря трудоспособности, кормильца, наступление старости, трудящиеся в Европе с начала XIX века использовали различные формы добровольного страхования в основном, в виде «касс взаимопомощи» — «дружеские общества», «компаньонажи», «рабочие клубы» и т.д. Возникло новое понятие — «рабочая солидарность», которое также подразумевало, что рабочий класс — большая семья, объединенная общими интересами. Такие добровольные объединения, как ссудные и сберегательные кассы, производительные ассоциации, профессиональные и потребительские союзы должны были способствовать, по мысли теоретиков того времени, восходящему движению классов (выражение Л. Фон Штайна)⁷, т.е. вертикальной социальной мобильности, поскольку помогали накопить капитал, необходимый для открытия собственного дела и выйти из состава работников «бескапитального труда». В последующем стали вводиться более универсальные и обязательные формы социального страхования, отрегулированные сначала законодательством земель, а затем объединенного германского государства.

Впервые принудительное (обязательное) страхование от несчастных случаев на производстве было введено в Пруссии Промышленным уставом 1845 г. Право издавать такого рода акты получили органы местного самоуправления. Эта форма страхования распространилось и на другие страны, где со второй половины XIX в. стали приниматься законы об ответственности предпринимателей за несчастные случаи с рабочими. Судебные процессы позволяли на практике выработать понятие профессионального риска. К примеру, нанимая человека на определенную работу, предприниматель подвергал его определенному риску, связанному с той или иной профессией. Следовательно, материальная ответственность за этот риск ложилась на предпринимателя. Первый законодательный акт (закон) об ответственности предпринимателей за профессиональный риск был издан в Германии в 1871 году. Чуть позже возник институт добровольного

страхования предпринимателей от убытков, возлагаемых на них данным законом. В целом система обеспечения увечных рабочих по форме приняла страховой характер. Если страхование являлось еще добровольным, то само обеспечение риска обрело для работодателя принудительный характер. Позднее законодательно было закреплено не только само вознаграждение пострадавшему, но и его способ через посредство страховых организаций.

Завершилось создание системы обязательного социального страхования в период 1883–1889 годов под руководством канцлера Бисмарка. В 1883 году был введен Закон о страховании потери трудоспособности в связи с болезнью, в 1884 году — Закон о страховании в связи с несчастными случаями на производстве, в 1889 году — Закон о страховании нетрудоспособности в старости. При этом в данных законах плательщиками выступали как трудящиеся, так и предприниматели, а в особых случаях и государство. Эти виды страхования стали обязательными для работающих, независимо от возраста, пола, профессии, квалификации и состояния здоровья. Они явились фундаментом немецкого «социального рыночного государства»⁸. Таким образом, можно заключить, что Бисмарку в его модели социальной политики удалось обобщить и юридизировать как нормы обычного права и представлений о справедливости, так и уже институционально сложившиеся нормы экономических отношений. Это и обусловило устойчивость модели Бисмарка.

Система государственного социального страхования, возникнув в Германии, быстро охватила практически все страны Европы, поскольку вместо социально-философских рассуждений о соотношении ответственности и солидарности в ее основу было положено понятие риска, которое можно объективировать и степень риска рассчитать. С точки зрения вероятности потери дохода можно рассматривать в одной плоскости риски, связанные с несчастными случаями на производстве, болезнями, безработицей и даже старостью. Важно то, что договор страхования, как частный случай «общественного договора» делает выплату пособия зависящей от экономических условий и правовых норм, а не от щедрости государства-покровителя. Тем самым, речь идет не о нравственных правилах, а об исполнении закона. Жесткая связь между трудом, заработком и возможностью получения компенса-

ций также способствует уменьшению зависимости от государства, увеличивая личную ответственность за социальную безопасность (защищенность). Технически эта ответственность всегда обеспечивалась системой индивидуального учета внесенных сумм, в картотеках больничных касс или страховых обществ. При смене места работы страховая карточка была основным документом, подтверждавшим права работника на социальные выплаты.

«Бисмарковская» модель социальной политики, устанавливает жесткую связь между уровнем социальной защиты и успешностью (длительностью) профессиональной деятельности. Социальные права обуславливаются теми отчислениями, которые выплачиваются на протяжении всей активной жизни, то есть социальные выплаты принимают форму отложенных доходов (страховых взносов). Страховые кассы, управляемые на паритетных или разделенных началах работодателями и работополучателями, собирают в установленном, как правило, через коллективные договоры размере отчисления из заработной платы, из которых и формируются как обязательные, так и дополнительные/профессиональные страховые фонды и осуществляются социальные выплаты.

Ответственность за финансовое равновесие и сохранность средств несут правления касс (фондов). Они не должны субсидироваться из бюджета любого уровня, так как налоговое перераспределение, реализуемое через универсальный бюджетный подход, противоречит логике трудового (страхового) участия. Здесь социальная защита должна быть принципиально независима от «финансовых инъекций» со стороны госбюджета.

Конечно, для индивидов и семей со слабыми возможностями активного трудового участия существует национальная солидарность, реализуемая через муниципальные службы для малообеспеченного населения, или благотворительность. Но это вспомогательные механизмы, а не основополагающие принципы.

Итак, «немецкая» модель была построена на взаимных обязательствах нанимаемых и нанимателей, принципе трудового участия, когда лучше обеспечен тот, кто больше работает, больше зарабатывает и платит социальные отчисления, а также приоритете реабилитации над пенсионированием, чтобы не допускать досрочного ухода на пенсию в связи с утратой трудоспособнос-

ти. Модель трудовых достижений была дополнена социальной помощью малообеспеченным, которая, в принципе, не должна была носить дестимулирующего по отношению к занятости характера, что не удалось, впрочем, реализовать эффективно ни в Германии, ни в какой другой стране.

Примечания

¹ Abrahamson P. Social policy in changing Europe. Roskilde University, 1993.

² Agenda 2010. Questions and Answers. English Edition. // www.bundesregierung.de.

³ Розанваллон П. Новый социальный вопрос. Переосмысливая государство всеобщего благосостояния: пер. с фр. М., 1997. С. 18–31.

⁴ Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов: учеб. М., 1995. С. 11.

⁵ Самуэльсон П. Экономика: пер. с англ. М., 1994. С. 144–166.

⁶ Ламперт Х. Социальная рыночная экономика: Германский путь: пер. с нем. М., 1994.

⁷ Дергунова Н.В. Генезис представлений о социальной роли государства в германском либерализме XIX века. В. фон Гумбольдт и Л фон Штейн // Социальная политика и социология. 1999. № 2. С. 44–52.

⁸ Государственное и административное устройство Германии: сб. междунар. терминов из области права и управления: пер. с нем. Бонн, 1998. С. 69–73.