

«СОЦИАЛЬНОЕ РЫНОЧНОЕ ХОЗЯЙСТВО» ГЕРМАНИИ И ПРОБЛЕМА СИСТЕМАТИЗАЦИИ МОДЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Проблема систематизации моделей социальной политики

В своем современном состоянии социальная политика — дитя XX столетия. Предшествующие века заложили основы всеобщего понимания, что для решения социальных проблем требуется продуманная политика, что социальные проблемы — это серьезное поле деятельности государства, негосударственных институтов и непосредственно граждан; нерешенность социальных проблем (особенно в нынешнем веке) — путь к социальной и политической дестабилизации и конфликтам.

В XX в. формируется широкий спектр программ, путей реализации социальной политики. Среди них примеры Швеции и Норвегии, Германии и Франции, Англии и США, СССР и стран бывшего социалистического лагеря, а также Латинской Америки, Азии и др. Реализация социальной политики зависит от политического устройства, уровня экономического развития, отношений собственности, структуры управления, культуры, морали, особенностей истории и традиций.

Можно ли говорить о некой общей траектории развития социальной политики? Полагаю, что нет, даже в условиях стремительно распространяющейся глобализации. Однако во всем многообразии подходов к решению социальных проблем в XX в. совершенно отчетливо выделяется и занимает лидирующее положение социальная политика Welfare State.

Феномен Welfare State — это величайшее достижение западно-европейской культуры и цивилизации. Его истоки были заложены задолго до реального воплощения этой системы. Наследие Великой французской революции — Декларация прав человека от 1789 г. — представляется сводом основных положений политики государства всеобщего благосостояния и общественного договора Руссо¹.

И если мы сегодня говорим о социальной политике Германии и немецком социально-экономическом чуде, то также как большинство стран западного мира, Германия реализовала один из вариантов государства благосостояния и социальную политику, соответствующую основным положениям Welfare State.

Поэтому в контексте заявленной темы имеет смысл рассмотреть вопрос о социальной политике «социального рыночного хозяйства» в контексте систематизации программ социальной политики Welfare State.

Расцвет концепции государства всеобщего благосостояния приходится на середину XX в. Многие исследователи обращались к анализу феномена государства всеобщего благосостояния. Так, Римлингер (1971) считает, что становление государства благосостояния определяется спецификой национальных схем индустриализации. Виленский и Лебау (1965) рассматривают обращение к модели благосостояния как вынужденный ответ государства на проблемы индустриального общества. Маршалл (1950) обращает внимание на роль гражданских, политических и социальных прав в сложном процессе формирования социальной политики государства. Пиерсон (1991) утверждает, что функционирование института государства всеобщего благосостояния в конце XX в. поддерживалось идеологией социальной демократии.

Мы могли бы продолжить изложение известных точек зрения на природу и сущность государства всеобщего благосостояния. При всем разнообразии оценок и часто противоречащих друг другу подходов важно отметить следующее: не вызывает сомнения, что государство всеобщего благосостояния является феноменом, характерным для современной индустриальной эпохи. До XX в., и уж никак до XIX в., на национальном или местном уровнях не существовало таких механизмов, которые необходимы для поддержания налогообложения и предоставления услуг, характерных для государства всеобщего благосостояния².

Достаточно распространенным является представление о том, что в основе социальной политики лежит распределение произведенного общественного продукта. Принципы этого распределения различны. Условно их можно свести к следующим:

– *либеральный* подход, опирающийся главным образом на индивида с минимизацией государственного влияния на жизнь населения;

- *социально-демократический* подход (вариант — социальная рыночная экономика), предусматривающий определенную роль государства в перераспределении доходов между различными группами населения, учет потребностей социально слабых групп;
- *планово-экономический* подход, опирающейся на централизованное регулирование производства и распределения³.

Систематизированное различение подходов к типологии социальной политики предлагает известный российский социолог В.Н. Ярская. Она рассматривает несколько типологий социальной политики в зависимости от параметров сравнения социально-политических систем. Например, в одном случае выделяются скандинавская, континентальная европейская, трансатлантическая англосаксонская модели, в другом — бисмаркская и беве-риджская, в третьем — резидуальная (остаточная), институциональная и достижительная⁴.

Разделение системы социальной политики на резидуальную и институциональную характерно для англоязычных исследователей. Резидуальная система предполагает, что проблемы индивидов, групп и населения решаются благодаря участию семьи, родственников и соседей. Обращение за помощью в государственные службы считается аномальным, помощь оказывается после проверки обстоятельств и степени неспособности самостоятельно справиться с трудностями. Оказывается лишь временная и минимальная помощь; получение помощи унижает и связано с потерей социального статуса. Институциональная система предполагает, что проблемы решаются в соответствии с установленными законами, нормами и правилами. Обращение за помощью в государственные службы считается нормальным. Помощь носит по возможности превентивный, профилактический характер; оказываемая помощь, адекватна проблеме и потребностям нуждающихся; помощь носит универсальный характер, получить ее может каждый, не теряя при этом самоуважения⁵.

Таким образом, существуют разные подходы к классификации видов социальной политики. В большинстве случаев мы сталкиваемся с описанием ситуации в решении социальных проблем, с выдвижением, обоснованием и опытом реализации тех или иных социальных проектов. Наличие в основе их проведения тех или иных определяющих принципов (эгалитаризм,

невмешательство, патернализм и др.) позволяет с определенными натяжками отнести политику, проводимую данной страной, к некоему типологическому регистру. Безусловно, эти классификационные распределения крайне относительны. Но, так или иначе, рациональный европейский ум привык к позитивистской парадигме и нуждается хотя бы в попытке упорядочивания. Поэтому исследователи социальной политики предпринимают попытки сформировать более или менее строгую классификацию ее моделей. Понятие модели применяется в силу крайней идеализированности данной теоретической операции. То, что предлагается для рассмотрения в качестве моделей, суть некий теоретический образ, в той или иной мере приложимый к реальной социальной ситуации определенной страны. Естественно, что ни одна страна в мире в чистом виде не воплотила ни одну из известных моделей, что обусловлено помимо всего прочего и тем, что экономические условия меняются, соответственно меняются и подходы к решению социальных проблем. В этом смысле описаний и видов социальной политики столько же, сколько и стран мира. Однако и во всем этом многообразии ученые смогли выделить определенные формообразующие критерии.

Г. Эспинг-Андерсен: типы государства всеобщего благосостояния. Параметры классификации

Сегодня «государство благосостояния» для многих политиков и ученых — это, во-первых, синоним системы обеспечения социальных потребностей общества; во-вторых, оптимальное сочетание свободных рыночных экономических отношений и участия правительственных институтов в решении социальных вопросов.

Наиболее обстоятельное исследование в этой области было проведено Г. Эспинг-Андерсеном⁶. Обобщив значительный исторический и эмпирический материал, он выделил три типа или, как он назвал их, три «режима капитализма всеобщего благосостояния» — нелиберальный (или американский), социально-демократический (скандинавский, шведская модель социальной политики) и консервативно-корпоративистский (франко-германский).

В построении этих типов ученый исходил из того, что в различных странах социальная политика строилась вокруг определенных, внутренне связанных принципов. Поэтому для различ-

ных типов представлений о справедливом обществе всеобщего благосостояния были общими определенными последовательные предположения и результаты с точки зрения природы государственного вмешательства, расслоения социальных групп и, что очень существенно, предела, до которого рыночное распределение заменялось бюрократическим распределением благ. Последний механизм в этой концепции обозначается понятием «расторговывание» (de-commodification). В работе «The Three Worlds of Welfare Capitalism» (1990) Эспинг-Андерсен характеризует выделенные типы государства благосостояния, которые, собственно, и представляют основные модели современной социальной политики, существующие в экономически развитых странах Запада.

Для характеристики и различения типов государства благосостояния Эспинг-Андерсен предлагает следующие параметры: уровень декоммодификации; стратификация общества; государственное вмешательство (интервенция)⁷.

1. *Неолиберальный* (или американский):

1.1. Уровень декоммодификации — низкий;

1.2. Стратификация общества — высокая;

1.3. Государственное вмешательство осуществляется в форме регулирования рынков.

2. *Социально-демократический* (скандинавский, шведская модель социальной политики):

2.1. Уровень декоммодификации — высокий;

2.2. Стратификация общества — низкая;

2.3. Вмешательство государства осуществляется в форме прямого предоставления финансового обеспечения.

3. *Консервативно-корпоративистский* (франко-германский):

3.1. Уровень декоммодификации — высокий;

3.2. Стратификация общества — высокая;

3.3. Вмешательство государства осуществляется в форме прямого предоставления финансового обеспечения и регулирования рынков.

Неолиберальный тип характеризуется относительно низким уровнем декоммодификации, относительно высоким уровнем расслоения с точки зрения неравенства доходов и государственным вмешательством, для которого более типично регулирование рынка, чем предоставление прямого социального обеспече-

ния. В неолиберальной модели социальная помощь оказывается по остаточному принципу бедным и малообеспеченным слоям населения, не способным самостоятельно добывать средства существования. По сути дела речь идет об обязанности государства предоставлять определенный минимум социальных гарантий всем членам общества.

Социал-демократический тип, напротив, характеризуется высоким уровнем декоммодификации, низкой степенью расслоения и прямым государственным обеспечением, регулированием и финансированием программ помощи малоимущим слоям общества. Социально-демократический принцип (который также называют либерально-социалистическим), первоначально основанный на концентрации общественных фондов поддержки профсоюзных и иных демократических общественных организаций, позднее распространился на всех граждан государства, имеющих права на равные льготы, независимо от степени нужды и трудового вклада⁸. К числу стран, осуществившись на практике данную модель социальной политики, относятся, как уже было указано, скандинавские государства, где принципы универсализма социальных прав соседствуют с нерушимостью индивидуальной автономии. Поэтому эта модель представляет собой соединение либерализма с социализмом⁹.

И, наконец, франко-германский (корпоративистский) тип отличается соединением черт первых двух типов. При этом, согласно Андерсену, имеет место довольно существенное расслоение общества по доходам и социальному статусу при значительном растоваривании, которое происходит через жесткое регулирование бесприбыльных производителей, а не через прямое государственное обеспечение.

Н. Мэннинг: модели управления социальной политикой.

Социальная политика и власть

Известный специалист в области социальной политики английский социолог Ник Мэннинг, анализируя теорию Г. Эспинг-Андерсена, отмечает, что, по мысли автора концепции, один из источников, определивших исторически различия «режимов» (типов) государств всеобщего благосостояния, — политическая сила трудовых движений в различных странах. Влияние этого

фактора принципиально даже при относительно равном уровне экономического роста.

С этой точки зрения источники, размер и щедрость государств благосостояния зависят от политических сил и общественных объединений. Там, где средние классы убеждены, что в их интересах поддерживать потребности рабочего класса в расширении государства благосостояния (как в Скандинавии), там частный сектор услуг переполняется и средний класс сосредотачивается на качественном проникновении в государственный сектор. Если же интересы рабочего класса плохо представлены (как в США, например), или интересы среднего класса переместились с государственного обеспечения на частный рынок (как в Великобритании), тогда достижения и качество обеспечения государством социального благосостояния страдают¹⁰.

Что же касается Германии, то, ссылаясь, на Андерсена, Мэннинг отмечает, что в ней историческое корпорационное наследие было модернизировано в соответствии с новой постиндустриальной классовой структурой. В таких консервативных обществах Welfare State, где силен корпорационный дух, либеральный сценарий рыночной эффективности и овеществления человека не был широко распространен. Предоставление социальных прав также принципиально никогда не оспаривалось. Преобладающей чертой было сохранение статусных различий. Таким образом, права были связаны со статусом и классовой принадлежностью. Этот корпоративизм был заложен в основании государства и мог вполне заменить рынок как источник благосостояния. Следовательно, частное страхование и дополнительные профессиональные льготы были чем-то маргинальным. Вместе с тем акцент государства на поддержке статусных различий означает, что его собственные способности к перераспределению богатства невелики.

Типология, предложенная самим Мэннингом, согласно мнению автора, вполне сочетается с общепринятым представлением о государстве благосостояния¹¹. Особенностью данной типологии является то, что автор делает ставку не столько на экономическое обеспечение социальной политики, сколько на политическую систему управления социальным обеспечением и решения социальных проблем общества. Мэннинг выделяет

следующие модели: плюралистическую, элит, корпоративную и марксистскую.

Еще одна типология. М. Альбер и П. Козловски: какой капитализм? какая социальная политика?

Во вводной статье к сборнику «Социальное рыночное хозяйство» (1999), подготовленному российскими и зарубежными экономистами и социологами по материалам российско-германской конференции известный немецкий экономист Питер Козловски, предваряя рассмотрение феномена социального рыночного хозяйства в Германии, обращается к классификации современных разновидностей капитализма Мишеля Альбера. Последний предлагает две основные модели: «неоамериканскую, англосконскую» и «рейнскую» модели капитализма¹².

В основе этих моделей лежат две концепции капитализма. Альбер назвал одну из моделей рейнской, так как экономические системы стран, расположенных на берегах реки Рейн (Швейцария, Германия, Бельгия и Голландия), имеют схожие черты. Такая терминология, по мнению ученого, удобна, так как смещает акцент с чисто немецкой на более широкую центрально европейскую модель.

Козловски, обращаясь к концепции Альбера, отмечает, что в классификации последнего отсутствуют разновидности азиатского капитализма, что свидетельствует о недостаточности концепции. Однако целью Альбера было показать конкурентность именно этих двух моделей капиталистической культуры. Козловски признает, что японская модель капитализма, безусловно, отличается от американской модели, что российский постсоветский капитализм отличается от немецкой модели социального рыночного хозяйства, которая, в свою очередь, отличается от британской модели капитализма в вариантах Бевериджа, Кейнса или Тэтчер¹³.

Но именно противостояние названных двух экономических моделей интересует как Альбера, так и Козловски, особенно в контексте того, какую из них выберет постсоветская Россия.

Автор статьи называет три основные характеристики, которыми, на его взгляд, определяется капитализм: во-первых, частной собственностью, во-вторых, максимизацией прибыли и полезностью в качестве мотивации хозяйственной деятельности

субъектов и, в-третьих, координацией через рынки и систему цен в отличие от централизованного планирования¹⁴.

Тем самым выявляется, что американская модель нацелена на почти полное освобождение рынка и трех характеристик капитализма от распределительных и политических ограничений. Рейнская модель — это модель встроенности рынка в социальную и политическую структуру, в структуру социальной политики¹⁵. Она также придает особое значение уравниванию тех тенденций капитализма, которые ведут к монополизации и массовому неравенству. «Производимое государством сглаживание разницы в доходах, — пишет Козловски, — в рейнской модели капитализма подразумевает, например, что государство гарантирует всем возможность получения высшего образования. Следует отметить, что Германия, Австрия и Швейцария находятся среди немногих стран в мире, в которых студенты не должны платить за высшее образование»¹⁶.

Второй легитимной мерой уравнивания в рейнской модели капитализма, по мнению ученого, является прогрессивный подоходный налог, на который, однако, ведется наступление в связи с конкуренцией между странами за привлечение иностранных инвестиций. В Америке также существует прогрессивный подоходный налог, но в 1980-х гг. степень прогрессии была значительно сокращена. Третьей мерой уравнивания Козловски называет налог на наследство¹⁷.

Наконец, важно следующее. В рейнской модели государство понимается не как минимальное, а в первую очередь как социальное государство, не как государство благосостояния в английской реформистской традиции, которая восходит к политике, предложенной в 1940-х годах Бевериджем, основателем английского государства благосостояния, а как государство социальной безопасности в традиции Бисмарка, заложенное в 1890-х годах. «Задачей социального государства в рейнской традиции, — пишет Козловски, — является не только гарантия правовым государством действенности закона, но также и обеспечение социальным государством, по крайней мере, минимального уровня социальной безопасности. Это, однако, не значит, что его целью является создание “государства всеобщего благоденствия”»¹⁸.

Рассмотрение этой классификации капиталистических экономических порядков (капитализмов) Козловски завершает ут-

верждением, что «европейский и западный подход, разделяющий англосаксонскую и рейнские модели, несмотря на ценность этой классификации для Европы, является недостаточным в мировом масштабе. С концом коммунизма мир вступил в новую стадию дебатов, в которой конкурируют друг с другом не только две упомянутые выше модели капитализма. В эти дебаты должны быть включены и те модели капитализма, которые доминируют за пределами западного мира»¹⁹.

Заметим, что несмотря на критическую оценку Козловски, классификация Альбера представляется весьма интересной в контексте рассмотрения моделей социальной политики, поскольку во многом совпадает с подходом рассмотренной выше классификации Эспинга-Андерсена, что поддерживает нашу уверенность в правильности выбора основополагающей типологии.

Примечания

¹ См.: Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. М., 1998.

² См.: Miller St. The Development of Social Policy // Social Policy / Ed. by J. Baldock et. al. N.Y., 1999. P. 6–7.

³ См.: Экономическая энциклопедия / гл. ред. Л.И. Абалкин. М., 1999. С. 579.

⁴ См.: Ярская В.Н. Социальная политика, социальное государство и социальный менеджмент: проблемы анализа // Журнал исследований социальной политики. 2003. № 1. С. 12; см. также: Григорьева И.А. Социальная политика: основные понятия // Журнал исследований социальной политики. 2003. № 1. С. 43; Сапс М., Уэллс К. Опыт социальной работы. Введение в профессию: пер. с англ. М., 1994.

⁵ См.: Григорьева И.А. Указ. соч. С. 43.

⁶ См.: Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, 1990.

⁷ См.: Manning N. The Politics of Welfare // Social Policy / Ed. by J. Baldock et. al. N.Y., 1999. P. 55.

⁸ См.: Esping-Andersen G. Op. cit. P. 62.

⁹ См.: Ярская В.Н. Указ. соч. С. 12.

¹⁰ См.: Manning N. The Politics of Welfare // Social Policy / Ed. by J. Baldock, et. al. P. 54–57.

¹¹ Ibid. P. 50–51.

¹² См.: Козловски П. Социальное рыночное хозяйство и разновидности капитализма // Социальное рыночное хозяйство. Теория и этика экономического порядка в России и Германии. СПб., 1999. С. 9.

¹³ Там же. С. 10.

¹⁴ Ср.: Koslowski P. *Ethics of Capitalism and Critique of Sociology. Two Essays with a Coment by James Buchanan.* Heidelberg; Berlin; N.Y., 1996. (Козловски П. *Этика капитализма. Эволюция и общество.* СПб., 1996.)

¹⁵ Козловски замечает, что прежде всего здесь имеется в виду политика социальной безопасности.

¹⁶ Козловски П. *Социальное рыночное хозяйство...* С. 11.

¹⁷ При описании двух указанных моделей экономического порядка Козловски отмечает, что государство благосостояния Великобритании не вписывается в модель противостояния неоамериканской и рейнской моделей. Это показывает, что данный дуализм не является всеохватывающим. Британский капитализм, по мнению Козловски, нельзя отнести ни к первому, ни ко второму типу. Одним из свидетельств этого и является то, что в последнее время налог на наследство в Великобритании был выше, чем в Германии.

¹⁸ Козловски П. *Указ. соч.* С. 12.

¹⁹ Там же.