НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
имени Е.М. ПРИМАКОВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Социальное государство в странах ЕС: прошлое и настоящее

Под редакцией
к.и.н. Ю.Д. Квашнина

Москва
ИМЭМО РАН
2016

УДК 316.4(4)
ББК 65.272(4)
Социаль 692

Серия «Библиотека Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова»

Рецензенты:
член-корреспондент РАН, д.полит.н. И.С. Семененко,
профессор РАН, д.э.н. О.В. Кузнецова

Авторский коллектив:
к.э.н. А.В. Авилова, к.э.н. А.М. Волков, к.и.н. Ю.Д. Квашнин,
д.э.н., чл.-корр. РАН А.В. Кузнецов, к.ю.н. В.А. Оленченко, к.э.н. Г.Н. Понеделко,
к.э.н. Н.В. Тоганова, к.э.н. О.Е. Трофимова, д.э.н. Е.С. Хесин

Ответственный редактор — к.и.н. Ю.Д. Квашнин

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ,
проект № 14-07-00048а «Трансформация концепции и практики социального
государства в странах Евросоюза в условиях кризиса»

Социальное государство в странах ЕС: прошлое и настоящее / Отв. ред.
Ю.Д. Квашнин. М.: ИМЭМО РАН, 2016. — 189 с.

ISBN 978-5-9535-0487-4

DOI:10.20542/978-5-9535-0487-4

Монография посвящена становлению и развитию социального государства в странах ЕС. Авторы показывают, что, несмотря на процесс конвергенции, обусловленный глобализацией и европейской интеграцией, специфика национальных моделей сохраняется. Серьезные различия прослеживаются в таких измерениях социального государства, как регулирование рынка труда, финансирование социальных расходов, семейная политика, инвестирование в человеческий капитал, прием и адаптация мигрантов, социальная активность бизнеса и «третьего сектора». Особое внимание в книге уделено последствиям европейского долгового кризиса и влиянию неолиберальных реформ на формирующуюся Европейскую социальную модель.

Welfare states in the EU: past and present / Yu.D. Kvashnin, ed. — Moscow, IMEMO, 2016. — 189 p.

ISBN 978-5-9535-0487-4

DOI:10.20542/978-5-9535-0487-4

The monograph focuses on formation and development of the welfare state in EU countries. The authors argue that, despite the convergence process caused by globalization and European integration, specific national models still exist. Major differences can be seen in such dimensions of the welfare state, as labour market regulation, social expenditure, family policy, investment in human capital, reception and adaptation of migrants, social activity of business and the third sector. Special attention is paid to the consequences of the European debt crisis and the impact of neo-liberal reforms on the emerging European social model.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.new.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0487-4

© ИМЭМО РАН, 2016

Оглавление

<i>Предисловие</i>	5
Глава 1. Социальное развитие ЕС: общие тенденции и региональные особенности	8
Глава 2. Новые формы социальной поддержки граждан бизнесом.....	22
Глава 3. Наднациональные подходы к социальной политике	29
Глава 4. Социальное государство и миграционные процессы.....	36
Глава 5. ФРГ: социальные концепции и реальность	45
Глава 6. Великобритания: от социал-реформистской парадигмы к рыночной.....	66
Глава 7. Франция: невосприимчивость к реформам	84
Глава 8. Италия: традиции и современность	100
Глава 9. Испания от франкизма до наших дней	118
Глава 10. Шведская модель вчера и сегодня	137
Глава 11. Греция: отставание в развитии социальных институтов.....	155
Глава 12. Страны Балтии: борьба с советским наследием	171
<i>Есть ли альтернатива социальному государству?</i>	182

Предисловие

«Социальное государство» — это один из тех терминов, которые часто используются, но не имеют общепринятого определения. Когда речь заходит о социальном государстве, все на интуитивном уровне понимают, что это такое, но понимают по-разному, в зависимости от собственных экономических, социальных и политических взглядов, языковой и национальной принадлежности, среды общения и множества других факторов.

Различия в понимании социального государства прослеживаются даже в толковых словарях, не говоря уже о научных исследованиях и, тем более, высказываниях политических и общественных деятелей. Так, Кембриджский словарь определяет его как «систему, позволяющую государственным структурам страны за счет налогов предоставлять нуждающимся людям социальные услуги, такие как медицинская помощь, пособия по безработице и т.д.»¹, в то время как Британская энциклопедия — как «концепцию, в соответствии с которой государство или прочно устоявшаяся система социальных институтов играет ключевую роль в защите и содействии экономическому и социальному благополучию граждан»². Является ли социальное государство концепцией или комплексом действующих институтов? Кого считать его акторами — только государственные структуры или также напрямую с ними не связанные социальные институты, которые действуют в интересах роста благосостояния населения? Кто является его бенефициаром — все жители страны или только нуждающиеся граждане? На все три вопроса даются принципиально разные ответы.

Терминологические сложности связаны еще и с тем, что в различных странах термин «социальное государство» не только понимается, но и звучит по-разному. Так, в англоязычных странах используется понятие *welfare state* («государство всеобщего благосостояния»), в Германии — *Sozialstaat* (этот термин в калькированном варианте утвердился в Италии, России и ряде других стран), в Швеции применялось понятие *Folkhemmet* («дом для народа»), в Греции — *κράτος πρόνοιας* («государство процветания»). Очевидно, что каждое из них имеет свои смысловые оттенки. В немецком варианте акцент ставится на подчиненности государства интересам общества, в англоязычном — на обеспечении благосостояния, в шведском варианте государство уподоблялось дому или семье, в развитие которой каждый вносит свою лепту.

Наконец, в последние десятилетия и особенно после кризиса 2008–2009 гг. понятие «социальное государство» приобрело негативную коннотацию в связи с экономическими потрясениями, которые оказались наиболее тяжелыми в странах Европейского союза, где регулирование социальной сферы остается одним из главных направлений государственной политики. Многие политические деятели пытаются либо отказаться от социального государства как концепции, либо придать ей новые смыслы. Вследствие этого складывается противоречивая картина: в одних странах социальное государство существует как система институтов, при помощи которой обеспечивается высокий уровень жизни населения, но как концепция оно

¹ Cambridge Dictionary. Welfare state. URL: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/welfare-state> (дата обращения: 31.10.2016).

² Encyclopaedia Britannica. Welfare state. URL: <https://global.britannica.com/topic/welfare-state> (дата обращения: 31.10.2016).

вытесняется из общественного дискурса, в других же, напротив, власти декларируют построение социального государства, однако соответствующие институты не работают или плохо справляются со своими задачами.

В данной работе мы будем исходить из того, что в современном мире социальное государство выполняет три основные функции. Первая из них, которую в научной литературе часто называют «функцией Робина Гуда», — это перераспределение доходов и национального богатства (как при непосредственном участии государства, так и при помощи других механизмов, например, поощрения социальной активности бизнеса) в пользу наименее обеспеченного населения. Вторая («функция копилки»³) — создание эффективных механизмов для накопления заработанных средств и страхования от безработицы, болезней и других рисков, с которыми человек может столкнуться в течение жизни. Наконец, третья, не столь очевидная, но оттого не менее важная функция — это социальное инвестирование, то есть вложение государством и негосударственными акторами средств в человеческий капитал, развитие которого является одним из главных факторов экономического роста. Соотношение между этими тремя функциями в значительной мере определяет специфику национальных и региональных моделей социального государства в Европейском союзе, исследованию которых и посвящена данная монография.

Изучение феномена социального государства в европейских странах — тема для российских исследователей не новая. В крупнейшей на сегодняшний день работе «Социальная Европа в XXI веке»⁴, опубликованной Институтом Европы РАН, были детально рассмотрены такие аспекты, как изменение социально-трудовых отношений, влияние миграционных процессов на социальное развитие, роль «третьего сектора» в социальном диалоге, строительство единого социального пространства ЕС. Важным направлением научных изысканий еще со времен перестройки является поиск возможностей для применения распространенных в странах Западной Европы социальных идей и концепций в России⁵, а также сравнительный анализ российских и западноевропейских социальных институтов⁶ и взаимодействия акторов, формирующих социальную повестку дня — государства, бизнеса и гражданского общества⁷.

В то же время следует отметить, что основное внимание в имеющихся работах уделяется «сквозным» вопросам развития социального государства, в то время как его особенности в отдельных странах ЕС или вообще остаются за скобками, или рассматриваются на примере всего нескольких ведущих стран (Германии, Франции, Великобритании, Швеции, реже — Италии). До недавнего времени такой подход был отчасти оправдан в силу преобладавшего в объединенной Европе процесса конвергенции входящих в нее стран и регионов и постепенного складывания Европейской социальной модели. Однако начавшаяся на рубеже 2000-х — 2010-х гг. стагнация европейской экономики и сопутствующие ей

³ См.: Barr N. The Welfare State As Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State. Oxford, 2001. 320 p.

⁴ Социальная Европа в XXI веке. Под ред. Каргаловой М.В. М.: Весь мир, 2011. 528 с.

⁵ См., например: Механизм регулирования экономики в Германии: как он функционирует и чему учит? Под ред. Гутника В.П. М.: ВалДар, 1995; Социальное рыночное хозяйство: концепции, практический опыт и перспективы применения в России. Под ред. Нуреева Р.М. М., 2007.

⁶ См.: Храмцов А.Ф. Социальное государство: практики формирования и взаимодействия в Европе и России // Социологические исследования. №2, 2007. С. 21–32.

⁷ Перегудов С.П., Семененко И.С. Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российские реалии. М.: Прогресс — Традиция, 2008. 448 с.

социальные и политические сдвиги наглядно показали, что в социальном плане ЕС остается крайне неоднородным объединением, а попытки осуществления в странах с различными моделями развития унифицированной экономической политики приводят к неоднозначным результатам. В связи с этим исследование специфики процессов в странах Евросоюза, в особенности в странах южноевропейской периферии, где негативные тенденции в социальной сфере проявились наиболее остро, и новых членах ЕС, где оформление моделей национального государства происходило в условиях догоняющего развития и перехода к рыночной экономике, становится все более актуальным.

Предложенная вниманию читателей книга написана в русле традиций страноведения, которые поддерживаются в ИМЭМО РАН с первых лет основания института и нашли отражение в ряде новаторских работ⁸, посвященных изменению социальных и экономических моделей европейских стран и другим актуальным вопросам развития современной Европы. Исследование трансформации концепции и практики социального государства в странах ЕС охватывает протяженный хронологический период — с момента его зарождения до наших дней.

Авторский коллектив монографии: к.и.н. Ю.Д. Квашнин — предисловие, глава 1 (в соавторстве), глава 11, заключение; член-корр. РАН А.В. Кузнецов — глава 2; к.э.н. Н.В. Тоганова — глава 3, глава 5; к.э.н. О.Е. Трофимова — глава 4, глава 7; д.э.н. Е.С. Хесин — глава 1 (в соавторстве), глава 6; к.э.н. А.В. Авилова — глава 1 (в соавторстве), глава 8; к.э.н. Г.Н. Понеделко — глава 9; к.э.н. А.М. Волков — глава 1 (в соавторстве), глава 10; к.ю.н. В.А. Оленченко — глава 1 (в соавторстве), глава 12.

⁸ См.: например: Малые страны Западной Европы. Под ред. Юданова Ю.И. М.: Наука, 1984. 398 с.; Страны Южной Европы в современном мире. Под ред. Барановского В.Г., Гаджиева К.С. и Авиловой А.В. М.: Наука, 1989. 220 с.; Западноевропейские страны: особенности социально-экономических моделей. Под ред. Гутника В.П. М.: Наука, 2002. 271 с.

Глава 1. Социальное развитие ЕС: общие тенденции и региональные особенности

Особенности социального государства в странах Евросоюза во многом определяются спецификой исторического, культурного и политического развития этих стран, их положения в международном разделении труда. К ключевым факторам формирования социальных институтов относятся: зрелость рыночной экономики, инновационный потенциал, характер отношений собственности, масштабы вмешательства государства в экономику и общественные отношения, формы и методы его взаимодействия с бизнесом, традиции предпринимательства, уровень демократизации общества, качество институтов гражданского общества, соотношение индивидуалистских и коллективистских начал в общественном сознании.

Характеризуя социально-экономические процессы в европейских странах, входящих в ЕС, важно иметь в виду, что это объединение включает участников с различным уровнем экономического и социального развития — высокоразвитые страны, государства со средним уровнем развития и страны с переходной экономикой. Углубление интеграционных процессов в регионе — движение к таможенному союзу, далее — к единому внутреннему рынку и, наконец, к валютному союзу — обеспечило на территории ЕС свободу передвижения товаров, услуг, капиталов, рабочей силы и на этой основе существенно усилило экономическую взаимозависимость европейских государств. Возрастающую роль в принятии решений, в том числе имеющих непосредственное отношение к социальной сфере, играют наднациональные институты — Европейская комиссия, Европарламент, Суд Европейского союза. Все это, несмотря на недовольство ряда стран ЕС передачей части национального суверенитета наднациональным органам, способствует постепенному складыванию в ЕС федералистских начал.

Одним из важных следствий европейской интеграции стало постепенное выравнивание уровней социально-экономического развития. Тем не менее, в структурах экономики и общества стран ЕС все еще обнаруживаются существенные различия, которые время от времени порождают коллизии и конфликты в объединении и таким образом тормозят центростремительные тенденции в регионе. Значительные страновые различия в режимах регулирования рынков труда и социального обеспечения ограничивают процесс формирования единого социального пространства — территориальной общности, где в соответствии с нормами и правом ЕС проводится его социальная политика. Вместе с тем у ЕС есть свое социальное измерение, которое включает деятельность структурных фондов, прежде всего Европейского социального фонда, проведение социально ориентированной общей сельскохозяйственной политики, совершенствование законодательства, регулирующего занятость и условия труда. Все большее значение приобретает следование общим для Евросоюза принципам равенства и недискриминации.

Формирование единого рынка ЕС и зоны евро способствовали уменьшению различий между национальными моделями участников этих объединений. Под воздействием этих факторов модели видоизменяются, обретают прежде не свойственные им черты. И все же, несмотря на схожесть процессов, происходящих в развитых странах, специфика региональных и национальных моделей сохраняется. На сегодняшний день можно говорить о четырех оформившихся моделях (или

режимах) — нордической, англосаксонской, континентальной и южноевропейской, а также об обширной группе стран с социалистическим прошлым, где социальное государство находится на стадии концептуального и институционального оформления. Между ними прослеживаются серьезные различия в таких плоскостях, как регулирование рынка труда, структура финансирования социальных расходов, государственная политика поддержки семей, масштабы инвестиций в человеческий капитал, вовлеченность бизнеса и «третьего сектора» в реализацию социальных программ.

Нордическая модель, к которой принято относить страны Скандинавского полуострова (включая не входящую в ЕС Норвегию) и Финляндию, базируется на компромиссе и взаимной сдержанности между рабочим движением, с одной стороны, и бизнесом — с другой. Эта сдержанность связана с прагматическим осознанием того, что малые страны Северной Европы могут выжить в большом мире с жесткой конкуренцией только при объединении усилий всех сторон. Поэтому в течение десятилетий действовала централизованная система переговоров о заключении коллективных соглашений в области заработной платы с участием мощных профсоюзов и предпринимателей в качестве главных действующих лиц, причем политика профсоюзов основывалась на принципах солидарности между различными группами трудящихся.

Отметим, что стремление к консенсусу характерно не только для отношений между трудом и капиталом, но и для общественно-политической жизни этих стран, которая отмечена относительно бесконфликтным взаимодействием партий и движений различной идеологической направленности, вплоть до их совместного участия в коалиционных правительствах. Яркий тому пример — «радужные» кабинеты министров П. Липпонена (1999–2003 гг.), включавшие представителей широкого спектра партий — от правых консерваторов до бывших коммунистов. При этом социальная направленность экономической политики и необходимость сохранения государства всеобщего благосостояния всерьез никем не оспариваются, дискуссии сводятся к частным вопросам его функционирования.

Специфической чертой нордической модели являлась подчиненность экономической политики двум главным целям, а именно обеспечению максимальной занятости и выравниванию доходов.

Высокая занятость достигается при помощи активной политики на рынке труда, включающей обширный комплекс мер, направленных на улучшение качества человеческого капитала¹ за счет государственных вложений в образование и переподготовку кадров, повышение профессиональной и географической мобильности рабочей силы, поощрение спроса на нее со стороны работодателей (в том числе при помощи субсидий), вовлечение в рынок граждан предпенсионного возраста. В отдельные годы в духе кейнсианской политики вводились общественные работы и увеличивался наем в государственный сектор. Североевропейские страны до сих пор лидируют по доле работников госсектора в общем числе занятых: по данным на 2013 г., в Дании, Норвегии и Швеции эти показатели составляли соответственно 34,9, 34,6 и 28,1%² (первые три места среди стран ОЭСР). При этом, делая ставку на превентивные меры по борьбе с безработицей, этим странам удается сохранять на относительно низком уровне расходы на денежные выплаты временно нетрудоспособным гражданам.

¹ Jochem S. Scandinavian Labour and Social Policy Models for a Preventive Welfare State. Friedrich Ebert Stiftung. January 2011. P. 3–12. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07785.pdf> (дата обращения: 31.10.2016).

² OECD. Government at a Glance 2015. Paris, 2015. P. 85.

Выравнивание доходов осуществляется при помощи жесткой налоговой политики, при которой максимальная налоговая нагрузка на доходы граждан достигает 57% (а со взносами предпринимателей — 67%). Во многом это связано с тем, что, в отличие от континентальных стран, где главенствующую роль играют страховые отчисления, в североевропейских государствах социальное обеспечение в значительной мере финансируется за счет налоговых сборов. Несмотря на характерную для последних 25 лет тенденцию к постепенному росту неравенства доходов, связанную с привнесением в экономическую политику стран Северной Европы неолиберальных принципов (сдерживание социальных расходов, снижение корпоративного налога, противодействие инфляции), индекс Джини в этой группе стран остается одним из самых низких в мире, составляя 25% в Швеции, 25,8% в Норвегии и 26,9% в Финляндии³.

Характеризуя нордическую модель социального государства, специалисты также отмечают его универсальный характер. Получение социальных благ в этих странах рассматривается как неотъемлемое право каждого индивидуума вне зависимости от его происхождения, возраста, гендерной принадлежности, профессии или трудового статуса. С этим также связано расширительное понимание функций социального государства, которые не ограничиваются традиционными направлениями социального страхования. В североевропейских странах в большей степени, чем в других странах и регионах Европы, реализуются принципы декоммодификации и дефамилиализации. Под декоммодификацией понимается уровень независимости благосостояния гражданина от труда и риска потери дохода, под дефамилиализацией — уровень свободы женщин от традиционных обязанностей, таких как ведение хозяйства, уход за детьми и престарелыми и т.д. С точки зрения Г. Эспинг-Андерсена, активная семейная политика, включающая щедрые детские пособия, создание разветвленной системы яслей и детских садов, закрепление на законодательном уровне продолжительных родительских отпусков (как для женщин, так и для мужчин), позволила странам Северной Европы снять с семей часть традиционных обязательств, передав их на уровень государства. Благодаря этому были созданы предпосылки для роста занятости, особенно среди женщин, при одновременном сохранении высокой (по меркам ЕС) рождаемости⁴.

Успешное развитие североевропейских стран, которые по основным показателям, характеризующим уровень и качество жизни граждан, значительно опережают большую часть экономически развитых стран, неизменно вызывает интерес со стороны экспертов, занимающихся социальными вопросами, и политиков левого толка. Так, в США сенатор от штата Вермонт Б. Сандерс, в 2016 г. участвовавший в праймериз Демократической партии, неоднократно заявлял, что в случае своего избрания будет ориентироваться на опыт скандинавских стран, в первую очередь Дании, которая «создала систему, гарантирующую высокий минимальный стандарт жизни для всех, включая детей, пожилых людей и нетрудоспособных»⁵. Следует, однако, учитывать, что нордическая модель, которая у многих ассоциируется с ее «золотым веком», пришедшимся на первые послевоенные десятилетия, не является статичной и постепенно трансформируется с учетом новых вызовов. Например, в упомянутой Б. Сандерсом Дании в первой половине 2010-х гг. были проведены реформы, направленные на сокращение затрат на социальную сферу, в том числе сокращение продолжительности выплат пособий

³ UNDP Human Development Reports. Income Gini coefficient. URL: <http://hdr.undp.org/en/content/income-gini-coefficient> (дата обращения: 31.10.2016).

⁴ *Esping-Andersen G. Why We Need a New Welfare State.* Oxford University Press, 2002. P. 13–14.

⁵ Bernie Sanders' American Dream is in Denmark. CNN Politics, 17.02.2016. URL: <http://edition.cnn.com/2016/02/17/politics/bernie-sanders-2016-denmark-democratic-socialism> (дата обращения: 31.10.2016).

по безработице, повышение пенсионного возраста и его привязка к ожидаемой продолжительности жизни. Несмотря на то что североевропейские страны по-прежнему декларируют свою верность идее «социального государства для всех», в реальности происходит постепенное смещение акцента в сторону идей социального инвестирования, в соответствии с которыми государство должно заботиться не столько о выравнивании доходов, сколько о повышении качества человеческого капитала.

Своеобразие **англосаксонской, или либеральной модели**, к которой принято относить Великобританию и Ирландию, а также несколько находящихся за пределами Европы стран (США, Канаду, Австралию), связано с ограниченным государственным вмешательством в экономику и менее заметной по сравнению с другими моделями ролью государства в регулировании общественных процессов. В этих странах сохраняется невысокий удельный вес госсектора в производстве ВВП, государственная собственность представлена меньшим числом отраслей, главным образом в производственной и социальной инфраструктуре. Считается также, что для англосаксонских стран характерен низкий уровень перераспределения ВВП через государственный бюджет, хотя по этому показателю они существенно разнятся между собой. Если в США и Ирландии доля госрасходов составляет соответственно 37,4 и 38%, то в Великобритании она в 2014 г. достигла 43,8%⁶, что примерно соответствует среднему уровню ОЭСР. Как следствие, Великобритания выделяется из общего ряда стран с либеральной моделью своими высокими налогами: общая налоговая нагрузка в этой стране составляет 32,9% ВВП (в США — 25,4%, в Ирландии — 28,3%)⁷.

Институциональная структура социального государства в англосаксонских странах весьма разнообразна, что проявляется в возрастающем значении таких субъектов, как различные бизнес-структуры, некоммерческие организации, многочисленные институты гражданского общества. Роль профсоюзов здесь, напротив, невысока, о чем свидетельствуют их малочисленность и слабое влияние на процесс заключения коллективных договоров, уровень заработных плат и занятость. Исследователи либеральной модели отмечают, что государство всемерно поддерживает предпринимательскую активность населения, основанную на протестантской этике⁸, то есть трудолюбии и вере большинства граждан в собственные силы. В связи с этим реформы, направленные на сокращение социальных расходов государства и повышение ответственности граждан за собственное благосостояние, как правило, проходят легче, чем в континентальных странах.

Наличие гибкого рынка труда и высокая трудовая мораль обуславливают достаточно благополучную ситуацию с занятостью. В то же время в англосаксонских странах высока доля граждан, получающих низкие доходы, и, как следствие, существует достаточно острая проблема имущественного неравенства, неравномерного распределения доходов и богатства, в решении которой большую роль играют негосударственные механизмы, в том числе частная благотворительность.

⁶ OECD Data. General government spending. URL: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm> (дата обращения: 31.10.2016).

⁷ 2016 Index of Economic Freedom. URL: www.heritage.org/index/explore?view=by-variables (дата обращения: 31.10.2016).

⁸ Супян В. Современная социально-экономическая модель США // Международные процессы. №2 (8), т.3, 2005. URL: www.intertrends.ru/seven/003.htm (дата обращения: 31.10.2016).

По данным на сентябрь 2016 г., в Великобритании безработица составила всего 4,9% (в среднем по ЕС этот показатель равен 8,5%⁹). Следует, однако, оговориться, что сравнительно низкая безработица для стран с либеральной моделью не является константой. Так, стабилизации британского рынка труда предшествовал всплеск безработицы в середине 1980-х гг. в связи с ужесточением денежно-кредитной политики и закрытием убыточных государственных предприятий, а в Ирландии на протяжении многих десятилетий проблема с занятостью решалась за счет эмиграции. В отличие от североευропейских стран, тратящих значительные средства на поддержку рынка труда, страны с либеральной моделью даже в случае кризиса удерживают расходы на данную сферу на низком уровне¹⁰, проводя политику, направленную на стимулирование экономического роста (который, с их точки зрения, позволяет быстрее создавать новые рабочие места).

Магистральным направлением социальной политики англосаксонских стран является помощь нуждающимся. Примечательно, что в рекомендациях У. Бевериджа, положенных в основу британской социальной политики в первые послевоенные десятилетия, нужда была названа первым и главным из пяти зол, которым должно противостоять государство всеобщего благосостояния (остальные четыре — болезни, неграмотность, грязь и праздность), и на ее устранение должны быть брошены основные усилия государства¹¹.

В то же время либеральная модель предполагает, что граждане, которые располагают достаточными материальными возможностями, должны сами себя обеспечивать. Соответственно, большая часть населения не может рассчитывать на получение от государства тех благ, которые в скандинавских странах предоставляются «по умолчанию», вне зависимости от уровня доходов (например, многочисленные семейные пособия и выплаты). Благодаря такому подходу социальные расходы удерживаются на низком уровне. Даже в Великобритании, которая традиционно выделяется из этой группы стран щедростью и разнообразием социальных программ, они составляют (по данным на 2015 г.) всего 21,5% ВВП (для сравнения, в Германии — 25,3%, в Швеции — 27,1%¹²).

Несмотря на то что социальная политика в англосаксонских государствах основывается на ряде общих принципов, национальные системы социального обеспечения имеют серьезные различия, свидетельствующие о высокой гетерогенности этой группы стран. В частности, в Великобритании действует основанная на рекомендациях У. Бевериджа национальная система здравоохранения, которая предоставляет бесплатные медицинские услуги для всех граждан и финансируется за счет налоговых поступлений. Универсалистский подход разительно отличает Великобританию от США — страны, где либеральные принципы реализуются наиболее последовательно, а попытки сделать здравоохранение всеобщим и общедоступным (реформа ObamaCare) вызывают неприятие со стороны значительной части общества и политического истеблишмента.

К **континентальной модели** социального государства (также ее называют **консервативной или корпоратистской**) принято относить Германию, Австрию,

⁹ Eurostat. Unemployment rates, seasonally adjusted, September 2016. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics (дата обращения: 31.10.2016).

¹⁰ Подробнее см.: *Aceleanu M.* The Anglo-Saxon model of employment in the current economic context. The case of United Kingdom // *Theoretical and Applied Economics*. Vol. XIX (2012), No. 11 (576). P. 45–58. URL: <http://store.ectap.ro/articole/795.pdf> (дата обращения: 31.10.2016).

¹¹ Social Insurance and Allied Services. Report by Sir William Beveridge // *Bulletin of the World Health Organization*. No 78 (6), 2000. P. 848.

¹² OECD. Social Expenditure — Aggregated data. URL: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG (дата обращения: 31.10.2016).

Францию, Бельгию, Люксембург, а также Нидерланды, хотя последняя из названных стран адаптировала многие черты нордической модели. Главные ее особенности, унаследованные еще со времен зарождения социального государства в Германии в период правления Бисмарка, — преимущественное финансирование социальных расходов за счет взносов в автономные от государства страховые кассы и высокая зависимость уровня социальной защиты от профессиональной деятельности трудящихся. Таким образом, доступ к благам был обусловлен не гражданством (как в странах Северной Европы) или потребностью в минимальных средствах для существования (как в англосаксонских странах), а работой и получаемыми в течение трудового стажа доходами. Выплачиваемые после завершения трудовой деятельности пенсии, как правило, были достаточны, чтобы поддерживать прежний уровень жизни, что обеспечивало широкую поддержку социального государства со стороны большей части граждан.

Социальные функции государства состоят, прежде всего, в соблюдении баланса интересов работодателей и наемных работников, помощи (за счет средств, полученных в виде налогов) той части населения, которая не охвачена корпоративной системой социального страхования, а также финансировании расходов на образование. Спектр предоставляемых государством услуг, как правило, уже, чем в североевропейских странах. В частности, для большинства континентальных стран Западной Европы до недавнего времени была характерна достаточно пассивная политика в области содействия занятости. В 1970–1980-е гг. на фоне замедления темпов экономического роста проблема безработицы зачастую решалась путем выведения за пределы рынка труда работников старших возрастов (при помощи схем раннего выхода на пенсию и предоставления пенсий по недееспособности¹³) и отказа от стимулирования занятости женщин. В условиях сокращения рождаемости и старения населения это вело к быстрому росту социальных расходов, которые покрывались за счет увеличения налогов и наращивания государственной задолженности. Абсолютным рекордсменом по доле социальных расходов стала Франция, где этот показатель составляет 31,5% ВВП.

В настоящее время решение проблемы нежизнеспособности системы социального страхования осуществляется при помощи вовлечения в рынок труда максимального числа граждан, сокращения налоговой нагрузки на бизнес, перехода к более сбалансированным системам медицинского и пенсионного страхования и других преобразований неолиберального толка. Особую роль приобретают меры, направленные на либерализацию трудового законодательства (в частности, увеличение доли временных контрактов) и создание дополнительных стимулов для поиска работы, в том числе путем ужесточения условий получения пособий по безработице. Наибольших успехов достигла Германия, где благодаря начатым еще при Г. Шредере реформам безработица достигла минимального за последние 35 лет значения (4,1% экономически активного населения, по данным на сентябрь 2016 г.).

Другое направление социальной деятельности государства, которому уделялось мало внимания, — поддержка семей. Считалось, что традиционная семья, в которой мужчина выступает в роли добытчика, а женщина занимается домашним хозяйством, сама может позаботиться о воспитании детей и уходе за престарелыми. По мере разрушения института традиционной семьи, роста доли матерей-одиночек и пожилых людей в общей численности населения, увеличения нагрузки на «сэндвичное» поколение, которое вынуждено одновременно заботиться о своих детях и престарелых родителях и копить на собственную пенсию, издержки

¹³ Hemerijck A., Eichhorst W. Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms. IZA DP No. 4085. March 2009. URL: <http://ftp.iza.org/dp4085.pdf> (дата обращения: 31.10.2016).

такого подхода становятся все более очевидными. В связи с этим общей тенденцией 1980–2000-х гг. стало расширение количества программ в области семейной политики, реализуемых государством на универсалистских принципах. Тем не менее, прямые денежные выплаты в пользу семей в континентальных странах по-прежнему невелики, хотя это отчасти компенсируется предоставлением налоговых льгот нуждающимся семьям (особенно в ФРГ, Франции и Нидерландах¹⁴).

Процесс реформирования социального государства континентального режима неравномерен и имеет серьезные различия по странам, свидетельствующие о постепенном размывании данной модели. По многим социальным показателям эти страны уже нельзя сгруппировать в единый кластер. Так, коэффициент замещения пенсией утраченного заработка сейчас варьируется от 50% в Германии до 92% в Австрии, доля семейных выплат в ВВП — от 1,3% в Нидерландах до 2,9% во Франции, расходы на помощь безработным к ВВП — от 1% в Австрии до 3,2% (абсолютный рекорд среди стран ОЭСР) в Бельгии и т.д. Это означает, что реформирование социального государства в этих странах идет за счет усиления или, наоборот, ослабления разных компонентов социальной политики, что приводит к постепенному размыванию континентальной модели.

В странах Южной Европы процесс социально-экономической модернизации шел особым путем, и здесь сложился отличающийся от других вариантов социального государства — **средиземноморская модель**. При всех внутренних различиях (более выраженных, чем, например, в Скандинавском субрегионе), эта группа стран обладает системным типологическим сходством. Привлекают внимание, прежде всего, функциональная недоразвитость южноевропейского социального государства, особая роль семьи как института, компенсирующего провалы системы социальной защиты, и проникнутая католическим принципом «солидарности» культура общности.

Ведущий итальянский исследователь данной проблемы М. Феррера¹⁵ считает главным признаком этой модели «поляризацию» распределения национального дохода, которую государство пытается сгладить с помощью бюджетных трансфертов. Система социальных выплат привязана к профессиональному статусу реципиентов и при этом крайне фрагментирована, поскольку сфера занятости разделена на устойчиво защищенное «ядро» и «маргиналов». В Италии, Испании и Португалии лишь недавно были введены меры, направленные на обеспечение всего контингента занятых минимальным доходом (по крайней мере на региональном уровне), в Греции такая норма отсутствует.

Спецификой модели является и неравномерное страхование социальных рисков, что находит выражение в повышенной защите старших возрастов (особенно в Италии и Греции) в ущерб остальным группам населения, недоразвитости услуг и выплат, адресованных семье, недостатке внимания к социальному жилью. Свообразием отличается подход к задачам здравоохранения: отступив от принципа привязки услуг к профессиональному статусу получателя (по Бисмарку), южноевропейское государство взяло на вооружение универсалистский подход (по Бевериджу), хотя среди этих четырех стран только Италия смогла реализовать его в полной мере. Поэтому в здравоохранении стран Южной Европы переплетаются государственные и частные институты, что похоже (особенно в Греции) на своего рода «сговор», нередко очень выгодный для частных провайдеров медицинских услуг.

¹⁴ OECD Family Database 2011. URL: www.oecd.org/els/soc/PF1_1_Public_spending_on_family_benefits_Oct2013.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

¹⁵ Ferrera M. A reconstrução do Estado Social na Europa meridional.// Analise Social (Lisboa), 2000, No 151/152. P. 457–475.

Характер функционирования социального государства в этой группе стран М. Феррера обозначает как «институциональный партикуляризм», или клиентелизм (отношения «патрон — клиент»), создающий постоянно действующие структуры и сети. Это сфера частных интересов, но они играют важную, иногда решающую роль в обеспечении доступа к государственным льготам или услугам, вплоть до институционального оформления такого доступа (примером могут служить инвалидные пенсии в Италии). Такая широко распространившаяся практика придает клиентским сетям системный вес и влияние.

Структурные проблемы этого типа социального государства связаны с крайне неравномерным распределением социальных издержек между работниками и работодателями, обремененными высокими налогами, и с массовым уходом от налогообложения. Оценка веса теневой экономики в странах Южной Европы варьируется, достигая 30% ВВП. Наличие обширного неформального сектора негативно отражается не только на финансовой устойчивости социального государства, но и на его эффективности и глобально понимаемой легитимности.

Вплоть до важного для Южной Европы рубежа 1990-х гг. такая модель была совместима, с одной стороны, с важнейшей ролью института семьи, опирающейся на принцип солидарности и интенсивные связи между поколениями, а с другой — с «фордистским» рынком труда, обеспечивавшим рост числа рабочих мест и относительно устойчивую «семейную» заработную плату (внутри семьи происходило объединение и перераспределение получаемых ее членами заработных плат и социальных пособий). Между прочной семейной поддержкой, жестким регулированием рынка труда и пенсионным обеспечением существовала системная связь: гарантированная заработная плата регулярно занятых работников при высоких социальных отчислениях обеспечивала старшее поколение пенсиями, а нужды семьи, в частности жилищные, несмотря на ограниченность прочих социальных выплат, покрывались путем внутреннего перераспределения получаемых доходов, дополнением к чему служила «неформальная» занятость — побочные или уводимые от налогов заработки.

Однако начиная с 1990-х гг. эта модель переживает кризис, поскольку процесс глобализации и углубление европейской интеграции (создание ЭВС) ухудшили для Южной Европы условия конкуренции и сделали неэффективным сложившееся состояние и жесткое регулирование рынка труда. Поглощение пенсионными схемами все большей части бюджетных ресурсов стало подтачивать материальную основу системы социального обеспечения. Усилилось давление на институт семьи: неустроенность все большей части молодежи замедлила прирост населения, дав начало депрессивным демографическим процессам. Особенно важную роль сыграло присоединение южноевропейских стран к зоне евро. После кризиса 2008–2009 гг., переросшего в долговой кризис стран этого субрегиона, членство в ЭВС резко усилило давление извне на их бюджеты. Модель социального государства стала объектом дискуссий и применения противоречивых политических мер, так как именно социальные расходы в первую очередь подверглись «экономии», а налоговая политика превратилась в сферу непрерывного поиска дополнительных ресурсов.

Рассматривая южноевропейские страны, следует также отметить, что между ними существуют серьезные различия, которые особенно заметны на примере традиционно относимых к данной модели островных государств — Мальты и Республики Кипр. В этих странах, вошедших в ЕС в 2004 г., де-факто сформировались гибридные модели социального государства. Наряду с типичными для Южной Европы чертами (большое значение институтов семьи и церкви, клиентелизм, низкая вовлеченность женщин и пожилых людей в рынок труда и др.)

на Мальте и Кипре укоренились элементы социальной политики, роднящие их с англосаксонскими и даже североевропейскими странами. Так, для Мальты особенно характерно заимствование британского опыта в сферах образования (наряду с государственным существует развитый сегмент частного школьного образования) и здравоохранения (национальная система здравоохранения доступна для всех граждан). При этом показатели социального расслоения здесь одни из самых низких в мире¹⁶ (на уровне стран Северной Европы). На Кипре в силу исторических обстоятельств, в том числе разрушительного конфликта между греческой и турецкой общинами (1974 г.), государство было вынуждено перейти к активной и разноплановой социальной политике с акцентом на помощи нуждающимся — безработным и инвалидам, а также раньше, чем в других странах Южной Европы, ввести минимальный гарантированный доход для наиболее уязвимых групп граждан¹⁷.

При анализе моделей социального государства наибольшие сложности возникают с типологизацией **стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ)**. Во второй половине XX столетия европейские государства социалистического лагеря, к которым относились Венгрия, Польша, Чехословакия, Болгария и Румыния, позиционировались властями этих стран как обладатели глубоко и широко разработанной системы социального обеспечения. Таковыми они воспринимались и в Советском Союзе как на экспертном, так и на бытовом уровне. За скобками оставалось то, что материальное благополучие перечисленных государств в значительной мере базировалось на перераспределении финансовых средств из СССР. Это перераспределение осуществлялось двояким образом — с одной стороны, за счет оказания прямой финансовой помощи через механизмы Совета экономической взаимопомощи и двусторонних связей, с другой — за счет завышенных цен на экспорт этих стран в СССР и заниженных цен на советский импорт. Однако несмотря на советские дотации в последние два десятилетия социалистического периода экономика стран ЦВЕ росла низкими темпами, вследствие чего накапливалось их отставание от Западной Европы. Примечательно, что на рубеже 1980–1990-х гг. страны с социалистическим прошлым, уже начавшие переход к рынку, оставались за скобками посвященных моделям социального государства сравнительных исследований. Считалось, что сам термин «социальное государство» (или, в англоязычном варианте, «государство всеобщего благосостояния») применим только к зрелым капиталистическим обществам, к которым вышеперечисленные страны не относились.

В силу исторических особенностей процесс становления социального государства в странах ЦВЕ сильно отличался от соответствующего процесса на Западе. В западноевропейских странах усиление социальной составляющей политики государства во многом было уступкой со стороны политических элит в условиях возросшего после Второй мировой войны влияния профсоюзов и активизации коммунистических партий. В постсоциалистических странах, напротив, происходил отказ от прежних форм социального устройства, которые воспринимались (по крайней мере на первых порах) как неэффективные. Либерализация экономики зачастую осуществлялась без должного учета социальных последствий. В то же время непосредственное реформирование

¹⁶ Briguglio M., Bugeja I. Exploring Malta's Welfare Model // Bank of Valletta Review. No. 43, Spring 2011. P. 12–27.

¹⁷ Amitsis G. The impact of E.U. Social Inclusion Strategies on Mediterranean Welfare Regimes: Challenges for Greece and Cyprus. Paper prepared for the 7th ESPAnet conference 2009 Session: 4.B "Reforms of Welfare Systems in Southern European Countries". URL: www.espanet-italia.net/conference2009/paper2/4B-AMITSIS.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

социальной сферы стало последним пунктом преобразований в этих странах, а государственные социальные институты трансформировались довольно медленно, проблемы решались по мере их поступления.

Следующая особенность развития социального государства в ЦВЕ — ориентация на опыт более благополучных европейских стран, использование местными властями зарубежных концепций и внедрение заимствованных извне институтов и инструментов социальной политики сообразно текущей ситуации. По мнению ряда исследователей, условно можно выделить три этапа реформирования социальных систем. На первом из них применялись экстренные меры, направленные на смягчение негативных последствий перехода к рынку, включая взрывной рост безработицы, произошедший в связи с приватизацией государственных предприятий. Основной целью социальной политики в первые годы трансформации была помощь незащищенным слоям населения, а конкретные меры заимствовались из опыта Великобритании и других стран с либеральной моделью. На втором этапе для предотвращения роста социальных расходов государства проводилась приватизация социальных услуг, что означало отказ государства от финансирования части социальных обязательств. В этом контексте возрос интерес к континентальной модели, то есть к переходу на страховые схемы, реализуемые за счет взносов самих граждан и их работодателей. Наконец, на третьем этапе правительства стран ЦВЕ провели «работу над ошибками», взяв на себя часть функций, от которых ранее отказались¹⁸ (так, в Чехии были ликвидированы многочисленные частные фонды медицинского страхования, которые показали свою неэффективность).

Выделение этих трех этапов социальных реформ носит условный характер и может быть применено главным образом к странам Вишеградской группы (Польше, Чехии, Словакии и Венгрии), где преобразования были наиболее последовательными. Следует, однако, отметить, что, сталкиваясь со схожими проблемами, правительства стран ЦВЕ зачастую принимали разные решения, ориентируясь на различные подходы к социальной политике. Вследствие этого к настоящему времени с точки зрения развития социальной сферы данный регион стал намного менее однородным, чем при социализме¹⁹.

Различия между странами ЦВЕ прослеживаются как по показателям уровня и качества жизни (так, в благополучной Чехии ВВП на душу населения по ППС составляет 85% от среднего уровня по ЕС, тогда как в самой бедной стране Евросоюза Болгарии — всего 46%), так и в институциональном плане. В частности, Чехия и Словения тяготеют к континентальной модели с развитой системой социального страхования, которая в то же время сочетается с отдельными элементами либеральной модели, в то время как Эстония и Литва находятся ближе к англосаксонским странам (особенно это проявляется в налоговой политике и жестком контроле над государственными расходами)²⁰.

Кроме того, в некоторых из стран ЦВЕ на социальное развитие оказали влияние особые факторы, не характерные для других стран региона. Так, в Латвии и Эстонии основополагающий для социального государства принцип справедливого распределения благ был изначально нарушен из-за дискриминации значительной

¹⁸ The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems: The Cases of Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia. Paper presented at the conference “A long good bye to Bismarck? The politics of welfare reforms in Continental Europe”. June 16-17, 2006. P. 21–29. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.545.6134&rep=rep1&type=pdf> (дата обращения: 31.10.2016).

¹⁹ Bablavy M. New welfare state models based on the new member states' experience? P. 5. URL: www.governance.sk/assets/files/typology_espa.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

²⁰ Подробнее см.: Lendvai N. Variety of Post-communist welfare: Europeanisation and emerging welfare regimes in the New EU Member States. Paper for the RC-19 Montreal. August 2009. URL: www.cccg.umontreal.ca/rc19/PDF/Lendvai-N_Rc192009.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

части населения, получившей статус неграждан (в главе, посвященной странам Балтии, об этом будет сказано подробнее).

В Польше специфической чертой является большая активность католической церкви, которая задействована в сферах социального обслуживания и контролирует многочисленные объекты социальной инфраструктуры (детские сады, начальные школы, дома престарелых, колледжи, университеты, воспитательные центры, поликлиники, больницы, семейные центры досуга). Столь активная социальная деятельность церкви во многом была вызвана опасениями польского духовенства, что распространение либеральных идей приведет к секуляризации общественного сознания²¹ и, как следствие, сужению роли церкви в жизни государства.

В Венгрии процесс становления социального государства был связан со стержневыми для этой страны идеями сохранения нации и государственной независимости. Эта особенность проявилась еще в социалистический период, когда Венгерская Народная Республика пыталась привнести в социалистическое хозяйство отдельные элементы рыночной экономики. После вступления в ЕС в этой стране возросло влияние политических сил, недовольных результатами европейской интеграции и стремящихся к разработке собственной социально-экономической модели. Особенно это стало заметно после прихода к власти В. Орбана. Проводимая им политика, известная как «орбаномика», включает такие неоднозначные меры, как разрешение домохозяйствам выплачивать займы в иностранной валюте с дисконтом к рыночным обменным курсам (что напрямую ущемляет интересы иностранного банковского капитала), огосударствление пенсионных фондов, саботаж введенной ЕС системы квот на размещение мигрантов, и противоречит подходам большинства стран объединенной Европы.

Одной из самых дискуссионных проблем, стоящих перед исследователями социального государства в странах ЕС, является **вопрос о конвергенции описанных выше европейских региональных и национальных моделей**. Эта проблема нередко приобретает политическое звучание, поскольку посвященные ей работы имплицитно подтверждают или опровергают тезис о складывании Европейской социальной модели (ЕСМ), заложенный во многих программных документах ЕС, включая Лиссабонскую стратегию 2000 г.²², и являющийся краеугольным камнем формирующейся европейской наднациональной идентичности. Очевидно, что выводы, к которым приходят авторы, сильно зависят от выборки сопоставляемых стран, хронологических рамок исследований и учтенных в них показателей.

При всем различии в подходах большинство эконометрических исследований показывает, что пик конвергенции социальных моделей приходится на так называемый золотой век социального государства — первые три послевоенных десятилетия. В это время, несмотря на сохранение институциональных различий систем социального обеспечения, западноевропейские страны постепенно сближались по основным показателям, что отражало общий тренд на расширение социальных расходов и гарантий.

В последней четверти XX в. — начале XXI в. конвергенция происходила в основном за счет подтягивания к среднеевропейскому уровню развития сначала южноевропейских государств, затем стран ЦВЕ (так называемая бета-

²¹ Примечательно, что церковь содействовала оттеснению от власти тех политических фигур, которые выступали носителями либеральных идей, в том числе Л. Бальцеровича, считавшегося отцом рыночных реформ.

²² Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 Presidency Conclusions. European Parliament, 2000. URL: www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm#4 (дата обращения: 31.10.2016).

конвергенция²³). В свою очередь, страны европейского «ядра», хотя и заимствовали друг у друга отдельные элементы социальной политики, по многим вопросам придерживались принципиально разных взглядов. Наиболее яркий пример — политика «тэтчеризма» в Великобритании, которая хронологически совпала с социалистическими экспериментами Ф. Миттерана во Франции и А. Папандреу в Греции.

Наконец, в 2010-е гг. на фоне охватившего большинство стран ЕС экономического кризиса отчетливо обозначились две тенденции. Первая из них — поворот к дивергенции показателей социально-экономического развития в связи с наметившимся отставанием стран Южной Европы²⁴, которые оказались неподготовленными к экономическим потрясениям. Вторая — переход практически всех стран ЕС к неолиберальной политике, при которой финансовая консолидация достигается в том числе путем сокращения социальных расходов.

Хотя в последние несколько лет некоторые из европейских государств начинают отказываться от жесткой экономии и принимают точечные меры неокейнсианского толка (например, по поддержке занятости), преобладание неолиберальных подходов сохраняется. Д. Вауан-Уайтхед в своем недавнем исследовании «Европейская социальная модель в условиях кризиса» приходит к выводу, что проводимые в странах Евросоюза реформы идут вразрез с фундаментальными принципами ЕСМ. Так, принцип защиты прав работников и обеспечения надлежащих условий труда в южноевропейских странах подрывается «внутренней девальвацией», то есть политикой, направленной на сокращение стоимости труда и повышение конкурентоспособности национальной экономики, а в Венгрии — ограничением права на проведение забастовок. Вместо создания инклюзивного рынка труда происходит переход на временные трудовые контракты и контракты с неполным рабочим днем, что провоцирует рост бедности среди занятых, «прекаризацию» трудовых отношений. Системы социального обеспечения становятся менее универсальными: сокращается размер пенсий, ужесточаются условия получения пособий по безработице, внедряются таргетированные меры социальной поддержки. Постепенно снижается роль социального диалога (консультаций с участием правительства, объединений работодателей и профсоюзов) как инструмента достижения социальной стабильности; решения об ужесточении бюджетной политики зачастую принимаются без учета мнения профсоюзов. В большинстве стран ЕС ускорилась реструктуризация государственного сектора экономики (приватизация госпредприятий и сокращение зарплат работников), традиционно служившего важным фактором обеспечения занятости²⁵. Продвигаемая многими экспертами идея увеличения инвестиций в человеческий капитал пока что реализуется лишь в немногих странах. В период с 2010 по 2015 гг. в девяти странах ЕС упала доля граждан в возрасте от 25 до 64 лет, участвующих в программах обучения в течение жизни, и лишь одна страна, испытывающая серьезные проблемы с занятостью, а именно Франция, смогла существенно улучшить данный показатель (с 5 до 18,6%²⁶).

Таким образом, в результате кризиса сложилась парадоксальная ситуация, которая была совершенно нехарактерна для предыдущих этапов развития

²³ Haynes P. The European Single Currency Project and the Concept of Convergence for European Welfare States — The Ideal and the Reality // Social Policy & Administration. Vol. 49, No 4, 2015. P. 468–470.

²⁴ Ibid. P. 487.

²⁵ The European Social Model in Crisis. Is Europe Losing its Soul? Ed. by Vaughan-Whitehead D. International Labour Organization, 2015. P. 12–27.

²⁶ Eurostat. Lifelong learning statistics. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Lifelong_learning_statistics (дата обращения: 31.10.2016).

социального государства в Европе: различия в уровне и качестве жизни стран ЕС становятся все заметнее, при том что проводимая ими политика обретает все больше общих черт. Такое положение дел уже сейчас является одним из главных факторов возрастающего недовольства граждан отстающих стран результатами европейской интеграции. Под давлением общественных настроений правительства южноевропейских стран начинают активнее отстаивать свое видение будущего социального и экономического развития на наднациональном уровне. Знаковым событием 2016 г. стало проведение в Афинах первого средиземноморского саммита стран ЕС. По его итогам лидеры Франции, Италии, Испании, Португалии, Мальты и Республики Кипр подписали декларацию, в которой говорилось, что Европа должна «сдерживать свои обещания по обеспечению процветания и социальной справедливости», «добиваться более высоких темпов роста и притока инвестиций для преодоления кризиса, защитить свою социальную модель», «содействовать социальной сплоченности и конвергенции»²⁷.

Идея возврата к ценностям ЕСМ находит поддержку и в академической среде, о чем свидетельствует успех монографии Т. Пикетти «Капитал в XXI веке». Автор этой книги утверждает, что для возврата к высоким темпам экономического роста государство должно сосредоточиться на борьбе с имущественным неравенством путем усиления прогрессивного характера налогообложения и введения налога на богатство²⁸. Применительно к Евросоюзу это означает дальнейшую гармонизацию налоговых систем и в перспективе — переход к единой налоговой политике²⁹. Другое предложение Т. Пикетти заключается в объединении государственной задолженности стран еврозоны³⁰, которое позволило бы избежать новых долговых кризисов, создать дополнительный импульс для роста ВВП и снизить социальную напряженность в странах, отягощенных долговыми проблемами. Очевидно, что все эти меры сейчас не могут быть реализованы, главным образом по политическим причинам, однако сам факт выдвижения подобных идей и их обсуждения на экспертном уровне подтверждает, что дальнейшая траектория развития государства всеобщего благосостояния в странах ЕС и судьба ЕСМ еще не predetermined.

Несмотря на то что социальное государство находится на перепутье, некоторые общие тенденции, обусловленные объективными вызовами, с которыми сталкиваются европейские страны, можно обозначить уже сейчас. Одна из них — активный поиск новых решений проблемы занятости. В свете разворачивающейся на наших глазах четвертой промышленной революции Европейский союз, который по многим параметрам развития науки и инноваций отстает от своих конкурентов (прежде всего США), может столкнуться с дальнейшим ростом безработицы, и единственным способом противодействия ей станет создание новых рабочих мест, востребованных на меняющемся рынке труда. В связи с этим все большая роль будет отводиться повышению конкурентоспособности, созданию эффективно работающих учреждений для переподготовки кадров. Это неизбежно наложит отпечаток на саму концепцию социального государства, основной целью которого станет предоставление гражданам максимальных возможностей для

²⁷ Athens Declaration of the 1st Mediterranean EU countries' Summit. Naftemporiki. 09.09.2016. URL: www.naftemporiki.gr/story/1145928/athens-declaration-of-the-1st-mediterranean-eu-countries-summit (дата обращения: 31.10.2016).

²⁸ *Piketty T.* Capital in the Twenty-First Century. The Belknap Press of Harvard University Press, 2014. P. 527–530.

²⁹ *Piketty:* Europe needs 'common tax policy' to beat inequality. DW, 07.10.2014. URL: www.dw.com/en/piketty-europe-needs-common-tax-policy-to-beat-inequality/a-17980440 (дата обращения: 31.10.2016).

³⁰ *Piketty T.* Op. cit. P. 558–562.

самореализации³¹ (что, разумеется, не будет означать полного отказа от традиционной функции социальной защиты малообеспеченных слоев общества).

Другая важная тенденция — стремление сократить административные издержки, сопряженные с социальными расходами. Правительства стран ЕС все чаще сталкиваются с обоснованной критикой в связи с чрезмерной затратностью работы социальных учреждений и пытаются найти решение этой проблемы. Подходы могут быть разными: экономия достигается при помощи децентрализации системы социального обеспечения, делегирования части полномочий местным уровням власти, распространения государственно-частного и муниципально-частного партнерства в социальной сфере, объединения отвечающих за социальное страхование фондов и касс, сокращения численности занятых в них работников, максимально возможного использования информационных технологий для совершенствования работы социальных служб. В Финляндии начиная с 2017 г. власти проведут эксперимент по радикальному упрощению системы социального обеспечения, предоставив 10 тыс. гражданам ежемесячные выплаты (безусловный основной доход) в размере 550 евро на человека взамен прежних социальных пособий³².

Не совсем новым, но усилившимся в годы кризиса трендом стало более активное вовлечение в социальную деятельность негосударственных акторов — бизнеса, благотворительных организаций, гражданского общества, церкви и т.д., которые берут на себя часть функций, ранее выполнявшихся государством. В одних случаях этот процесс носит стихийный характер. Так, в Греции, где в период кризиса власти оказались не в состоянии решить углубившиеся социальные проблемы, резко возросло значение горизонтальных общественных связей. Примером таких ячеек самоорганизации населения могут послужить церковные приходы, объединяющие граждан, живущих по соседству и готовых в случае необходимости помочь друг другу. Все большее распространение в европейских странах приобретает использование краудфандинговых веб-платформ для сбора средств в пользу малоимущих или нуждающихся в срочном лечении. Однако в возрастающем числе случаев участие бизнеса и третьего сектора — это следствие целенаправленной политики государства, которое предоставляет льготы социально ответственному бизнесу, предпринимателям, жертвующим на благотворительность, а также некоммерческим и неправительственным организациям, ведущим социально значимую работу.

Эти и другие тенденции будут рассмотрены на примере крупнейших европейских стран — Великобритании, Германии, Франции, Италии и Испании, а также нескольких малых европейских стран — Швеции, Греции, Латвии, Эстонии, Литвы, социальное развитие которых иллюстрирует наличие как общих, так и уникальных проблем, отражающих единство и многообразие социального государства в Европейском союзе.

³¹ Подробнее см.: Семененко И.С. Социальное государство в условиях кризисного развития: старые мифы, новая реальность // Год планеты: ежегодник. Вып. 2012 г.: экономика, политика, безопасность. М.: Идея-Пресс, 2012. С. 128–139.

³² Каждому финну будут платить по 550 евро. Российская газета, 06.04.2016. URL: <https://rg.ru/2016/04/06/s-2017-goda-vse-grazhdane-finliandii-nachnut-poluchat-bazovyj-dohod.html> (дата обращения: 31.10.2016).

Глава 2. Новые формы социальной поддержки граждан бизнесом

Социальные аспекты экономики все чаще выходят на передний план в ЕС. Это неслучайно — при достигнутом уровне экономического развития европейцев все чаще волнуют не столько проблемы дальнейшего количественного роста ВВП на душу населения, сколько вопросы улучшения качества жизни, включая создание достойных условий существования всем гражданам без исключения. При этом в условиях сохранения рыночной экономики в странах — членах ЕС важную роль в оказании социальной поддержки должен играть бизнес. Фирмы в ЕС действительно ищут новые формы корпоративной социальной ответственности¹, в то же время развивается и особый сектор экономики — социальное предпринимательство.

1. Социальное предпринимательство

В октябре 2011 г. Еврокомиссия представила Пакет ответственности бизнеса и обновленную версию политики в отношении корпоративной социальной ответственности. В частности, был внедрен новый бренд «Инициатива социального бизнеса». По сути, в ЕС был признан важный вклад социального предпринимательства в достижение целей долгосрочной стратегии «умного, устойчивого и инклюзивного роста» Европейского союза («Европа 2020»)².

Социальное предпринимательство имеет разные определения в европейских странах. Предполагается, что им занимаются организации, отличные как от классических частных фирм, ориентированных на максимизацию прибыли собственников, так и от государственных организаций, поскольку основной задачей социальных организаций выступает производство товаров и услуг (включая возможность получить рабочее место) для нужд своих членов или всего общества. В такой трактовке соответствующие организации существуют в нынешних странах ЕС уже около двух столетий.

Другое дело, что с течением времени общество предъявляло новые запросы на социальное предпринимательство, в частности, ради стимулирования большей мобильности граждан при движении по социальной лестнице снизу вверх, при том что некоторые традиционные политические институты (массовые партии, профсоюзы) теряли свою способность решать ряд социальных задач. В результате появлялись новые виды соответствующих организаций. К концу 1980-х гг. в Италии, а в 1990-е гг. уже почти во всех странах ЕС закрепился общий термин «социальные предприятия» (*social enterprises*)³. Параллельно классический бизнес стал осознавать свою социальную ответственность, все большую экономическую ценность приобретали такие понятия, как социальный капитал и репутация.

В начале текущего десятилетия определение социального предприятия появилось и в документах ЕС. «Инициатива социального бизнеса» определяет

¹ Детальный анализ корпоративной социальной ответственности как таковой не входит в задачи нашего исследования. Хотим здесь лишь отослать к обзорной статье по данной теме: *Carrol A.B., Shabana K.M.* The Business Case for Corporate Social Responsibility: A Review of Concepts, Research and Practice // *International Journal of Management Reviews*. 2010. P. 85–105.

² The Social Business Initiative of the European Commission. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/sbi-brochure/sbi-brochure-web_en.pdf (дата обращения: 16.12.2016).

³ Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments. Ed. by *J. Defourny* and *M. Nyssens*. 2008. Working Papers Series, No 08/01, Liege: EMES European Research Network. URL: https://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/11568/1/WP_08_01_SE_WEB.pdf (дата обращения: 16.12.2016).

социальные предприятия как операторов в социальной экономике, основная цель которых состоит в достижении социального эффекта, а не прибыли для своих владельцев и акционеров. Это достигается путем предоставления товаров и услуг для рынка в предпринимательской и инновационной формах, а прибыль используется в первую очередь для достижения социальных целей. При этом предприятие является информационно прозрачным и социально ответственным. Четырьмя традиционными формами социальных предприятий в Европе (при том что в каждой стране они могут иметь свой организационно-правовой статус) выступают кооперативы, общества взаимопомощи, фонды и ассоциации.

Согласно международно принятому определению, кооператив — это автономная ассоциация лиц, добровольно объединившихся для удовлетворения своих общих экономических, социальных и культурных потребностей и устремлений посредством совместного владения и демократического управления предприятием. Исторически кооперативы выступали в качестве инструмента преодоления экономических и социальных проблем различными плохо защищенными в социальном отношении группами. При этом место классических инвесторов в кооперативе занимали потребители, рабочие, фермеры и т.д.

Общества взаимопомощи изначально в условиях развитой системы социального страхования должны были выполнять функции страхования работников по инвалидности, болезни или старости. В настоящее время эти общества дополняют сложившиеся системы страхования, предлагая дополнительное медицинское страхование (например, в случае дорогостоящей госпитализации), возможность получения материальной помощи семьей застрахованного в случае его смерти, равно как и относительно новые формы страхования (в частности, на случай неурожая).

Ассоциации объединяют группы людей, преследующих цели культурной, рекреационной, социальной или даже экономической природы. При этом многие ассоциации в странах ЕС не имеют жесткой формальной структуры. Часть из них действует в интересах своих членов, другие же нацелены на обслуживание нужд всего общества (например, путем деятельности в области здравоохранения или образования). В организационном плане к ассоциациям относятся некоммерческие организации, благотворительные общества, неправительственные организации и т.д.

Фонды в странах ЕС представляют собой очень разнообразный массив социальных предприятий. Обычно фонд нацелен на решение одной-двух ключевых задач, а главной отличительной чертой данного типа организации является опора на эндаумент (целевой фонд для некоммерческих целей) или регулярный фандрайзинг (сбор добровольных пожертвований на цели, не связанные с извлечением прибыли). В последние десятилетия в странах ЕС заметно увеличилось количество фондов, создаваемых богатыми гражданами или крупными компаниями для поддержки социально значимых процессов и проектов⁴.

По мере развития социального предпринимательства появляются и новые, комбинированные формы. Например, создаются добровольные ассоциации по контролю за деятельностью фондов. Некоторые типы социальных предприятий (в частности, сельскохозяйственные кооперативы) для достижения части своих целей могут организовывать классические предпринимательские структуры (обычно акционерные общества). Социальные предприятия могут быть вполне успешны в плане получения прибыли, в таком случае главным их отличием от классических компаний, максимизирующих свою прибыль, становится дальнейшее реинвестирование полученных финансовых средств в социальное предприятие ради продолжения успешного выполнения его задач. Иначе говоря, для социальных

⁴ Social economy and social entrepreneurship. Social Europe guide. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. P. 21–43.

предприятий ключевым является создание «социального богатства», тогда как формирование «экономических ценностей» оказывается побочным продуктом, в том числе призванным обеспечивать устойчивость и самообеспеченность таких предприятий⁵. Кооперативный характер большинства социальных предприятий также не исключает наличие харизматической личности во главе организации.

Основными сферами деятельности социальных предприятий в странах ЕС в настоящее время выступают социальные услуги, создание рабочих мест и профессиональная подготовка кадров, охрана окружающей среды и образовательная деятельность. Вместе с тем среди социальных предприятий можно выделить деловые ассоциации, фонды по поддержке культуры и искусства и т.д.

Примечательно, что среди социальных предприятий (как и среди классических компаний) есть как малые и средние, так и очень крупные организации. В целом в ЕС такие предприятия обеспечивают не менее 10% ВВП, на них заняты 14,5 млн человек, или 6,5% всех работающих, причем количество рабочих мест на социальных предприятиях растет быстрее, чем в коммерческом секторе. Это логично, поскольку создание рабочих мест является одной из важных функций социальной экономики. Наименьший вклад социальные предприятия вносят в экономику некоторых постсоциалистических стран Центрально-Восточной Европы (так, в Румынии, Словакии, Латвии, Литве, Хорватии и Словении на них приходится менее 2% рабочих мест). Лидером же является Швеция (свыше 11% рабочих мест). В количественном плане общества взаимопомощи в настоящее время представляют лишь 1% социальных предприятий стран ЕС, кооперативы и подобные им организации — 7%, тогда как ассоциации и фонды — 92% (свыше 2,5 млн). Наибольшее количество социальных предприятий зарегистрировано в Великобритании (0,9 млн), Германии (свыше 0,5 млн), Испании и Франции (по 0,2 млн), а среди малых стран — в Финляндии, Австрии и Чехии (более чем по 100 тыс.). Самую весомую роль в экономике играют, пожалуй, сельскохозяйственные кооперативы, которые в ЕС насчитывают 50 млн членов (10% всего населения), 181 млн клиентов и 780 тыс. занятых, причем эти кооперативы контролируют половину первичного производства сельскохозяйственных продуктов и 20% объема конечного рынка. Выделяются также потребительские кооперативы, насчитывающие 29 млн членов и создавшие 400 тыс. рабочих мест⁶.

2. Корпоративное волонтерство

В ряде западноевропейских стран, как и в США, корпоративное волонтерство стало популярно еще в XX в.⁷. Под корпоративным волонтерством понимают любые действия работодателя, направленные на поощрение и поддержку деятельности сотрудников по оказанию безвозмездных социальных, юридических, образовательных, медицинских и иного рода услуг в местных сообществах. Компании идут на поддержку волонтерства своих сотрудников с целью укрепления корпоративной культуры и улучшения своего имиджа, повышения внутренней лояльности сотрудников и обеспечения самореализации наемных работников за пределами узкой профессиональной деятельности⁸. Несомненно, сохраняется и морально-этическая сторона такого волонтерства, причем элементы пиара у многих

⁵ Seelos Ch., Mair J. Social entrepreneurship: Creating new business models to serve the poor // Business Horizons 2005. P. 241–246.

⁶ Social economy and social entrepreneurship. P. 45–47.

⁷ Корпоративное волонтерство в России. Сборник лучших практик. Отв. ред.: Т. Бачинская. М.: Центр развития филантропии «Сопричастность», 2011. С. 79, 83–86.

⁸ Краснополская И. Корпоративное волонтерство в России: основные характеристики // Корпоративное волонтерство в России. Сборник лучших практик. Отв. ред.: Т. Бачинская. Издание второе. М.: Центр развития филантропии «Сопричастность», 2012. С. 36.

компаний отступают на задний план — для этого хватает и других форм корпоративной социальной ответственности (например, таких как корпоративная благотворительность и социальный маркетинг). Вместе с тем прагматизм компаний в области корпоративного волонтерства проявляется, например, в таком аспекте, как улучшение окружающей предприятия социальной среды⁹.

Волонтерская работа в Европе имеет давние корни, поэтому к настоящему времени развились весьма разные формы добровольчества как по характеру деятельности волонтеров, так и по институциональной организации этой деятельности. Ключевую роль в координации волонтерства в странах ЕС по-прежнему играют некоммерческие организации, однако роль компаний постепенно становится значимой. Корпоративное волонтерство уже становится самостоятельным элементом корпоративной социальной ответственности — наряду с такими распространенными формами, как корпоративная благотворительность (адресное оказание безвозмездной помощи нуждающимся), социальный маркетинг (проведение мероприятий по изменению поведения конкретной группы людей с целью улучшения качества общественной среды), социальное спонсорство, социальное предпринимательство и социальные инвестиции¹⁰. Одновременно немалое количество экспертов ставят под сомнение обоснованность отнесения корпоративного волонтерства к добровольческой деятельности в узком смысле. Ведь ради наращивания своего «социального капитала» компании обычно оплачивают или поощряют нематериальными средствами волонтерскую работу своих сотрудников. Косвенно это имеет место даже при осуществлении классического волонтерства сотрудниками в их рабочее время. Вместе с тем лишь частичная оплата труда волонтеров позволяет говорить по крайней мере о категории «полуволонтерства»¹¹.

Как показывают западноевропейские исследования, характер волонтерства в принципе радикально меняется под воздействием социальных изменений, становясь мультiformатным и многоуровневым. Наряду с традиционными формами волонтерства появляется множество новых, причем происходит сдвиг от коллективного волонтерства к индивидуальному, от обусловленного членством в той или иной организации к ориентированному на реализацию какой-либо волонтерской программы, от институционализированного волонтерства к организованному самостоятельно. При этом наблюдается смещение волонтерских практик от стиля жизни к разовым действиям, причем связанным в основном со злободневными темами (помощь беженцам, забота о животных и т.д.)¹².

В эту логику гибких форм укладывается и практика корпоративного волонтерства в странах ЕС. В частности, оно может выражаться в участии многих компаний в «днях волонтерства», когда сотрудники сами выбирают, под эгидой каких некоммерческих организаций и какого рода волонтерской работой (чинить ли мебель в учреждениях соцзащиты, красить ли школьные классы, вести ли занятия с детьми и т.д.) им заниматься. Вместе с тем компании могут формировать из состава своих сотрудников волонтерские команды под определенные задачи в рамках таких дней, которые в разных городах проводятся с завидной регулярностью (идея «дней

⁹ *Bartsch G. Corporate Volunteering — ein Blickwechsel mit Folgen // Corporate Citizenship in Deutschland. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010. P. 389*

¹⁰ *Пономарев С.В. Корпоративная социальная ответственность в Европе: что нужно знать предпринимателю, выходящему на европейские рынки. Пермь: Пермская торгово-промышленная палата, 2014. С. 20–27.*

¹¹ *Певная М.В. Волонтерство как социологическая проблема // Социологические исследования. №2, 2013. С. 117–118.*

¹² *Hustinx L., Lammermyn F. Collective and Reflexive Styles of Volunteering: A Sociological Modernization Perspective // Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. No 2 (June), 2003. P. 167–169.*

волонтерства» зародилась в США, а, например, в германских городах они проводятся с начала 2000-х гг.). Более того, в ряде стран ЕС происходит координация компаний и бюро (иных организаций) по найму волонтеров для определения конкретных потребностей в тех или иных услугах, оказываемых сотрудниками этих компаний на безвозмездной основе. Наконец, компании могут освобождать сотрудников для волонтерской деятельности в другие дни, определенные ими самостоятельно¹³.

Для работников компании такого рода волонтерство часто имеет сложную мотивацию, которая не ограничивается соображениями альтруизма, социальной ответственности и повышения собственной значимости (самооценки). Этим корпоративное волонтерство отличается от добровольческой деятельности по линии некоммерческих организаций. Считается, что корпоративное волонтерство помогает работникам приобретать новые трудовые навыки и качества, необходимые для успешной карьеры в компании и в целом для профессионального роста. В частности, речь идет о погружении в новую незнакомую среду, которая побуждает к поиску нестандартных решений поставленных задач, стимулируя креативность мышления, а нередко и о развитии лидерских качеств сотрудника-волонтера. В случае участия в инициированных компанией-работодателем волонтерских программах их сотрудники нередко получают возможность совершенствовать навыки работы в команде, а также укрепить связи с работниками других подразделений своей организации. Отмечается, что молодежь обычно более склонна действовать на основе «эгоистичных» мотивов волонтерства (например, получение нового опыта и навыков). При этом среди мотивов сотрудников участвовать в мероприятиях корпоративного волонтерства важное место занимает позитивная реакция коллег и начальства, однако успех в карьере почти никогда не является непосредственной целью участия в мероприятиях корпоративного волонтерства¹⁴.

Большинство публикаций по корпоративному волонтерству в странах ЕС базируется на частных примерах отдельных компаний. Ощущается дефицит даже обзорных публикаций по добровольческой деятельности в целом, хотя ситуация постепенно меняется, в том числе в результате объявления Европарламентом 2011 г. «годом волонтерства». В среднем в ЕС волонтерской работой занимается 22–25% взрослого населения, но страны-члены сильно различаются по уровню вовлечения граждан в добровольческую деятельность. По-видимому, это во многом определяется развитием в странах Евросоюза разных моделей социального государства. Хотя национальные и общеевропейские опросы показывают довольно заметно различающиеся результаты по одним и тем же странам, общая тенденция такова, что в Нидерландах, Дании, Швеции, Финляндии, Австрии, Германии и Люксембурге наибольшая доля жителей старше 15 лет участвует в волонтерских мероприятиях (не менее 30%, а в ряде стран — более 40%). По некоторым данным, в это же число стран входит Великобритания, тогда как, например, во Франции показатель находится на уровне четверти взрослого населения. При этом в Австрии, Нидерландах и Швеции экономический масштаб волонтерской деятельности соответствует 3–5% ВВП. В то же время некоторые страны Южной и Центрально-Восточной Европы демонстрируют низкий уровень вовлеченности в добровольчество. Например, в Болгарии, Польше или Португалии в волонтерство

¹³ Bartsch G. Op. cit. P. 390–391.

¹⁴ Paço A. do, Agostinho D., Nave A. Corporate versus non-profit volunteering — do the volunteers' motivations significantly differ? // International Review on Public and Non-Profit Marketing. No 3 (October), 2013. P. 223–226, 231.

не вовлечен даже один житель из шести. При этом для Польши или Греции экономический масштаб волонтерской деятельности не достигает даже 0,1% ВВП¹⁵.

Волонтерство в рабочее время — изначально англо-саксонская традиция, тогда как в континентальной Европе долгое время добровольческая деятельность рассматривалась исключительно как активность в свободные от работы часы. Соответственно, корпоративное волонтерство, получив широкое распространение сначала в США, в Европе начало набирать популярность с Великобритании — еще в 1990-е гг. К рубежу веков корпоративное волонтерство получило распространение также в других странах ЕС с развитыми волонтерскими традициями — прежде всего в Нидерландах и Германии. Так, в 2002 г. был проведен опрос 120 крупнейших компаний ФРГ, из которых ответили на анкеты 47 корпораций. В девяти германских фирмах не знали о корпоративном волонтерстве и столько же считали его для себя ненужным, тогда как 18 фирм активно практиковали этот вид добровольчества. При этом среди тех крупных компаний из ФРГ, которые были вовлечены в корпоративное волонтерство в начале 2000-х гг., свыше 30% просто поддерживали волонтерскую деятельность своих сотрудников в рабочее время, не определяя характер оказываемых добровольческих услуг. Другими основными формами были собственные волонтерские программы компаний и участие на долгосрочной основе в добровольческих мероприятиях по линии партнерской некоммерческой организации, курирующей ту или иную волонтерскую программу (например, бесплатные образовательные курсы)¹⁶.

Как показал наш анализ, даже по ведущим корпорациям специфика участия в корпоративном волонтерстве определяется не только национальной, но и отраслевой принадлежностью. Так, нефтегазовые компании явно предпочитают другие формы корпоративной социальной ответственности. В частности, представляющие страны с активно развитым волонтерством Royal Dutch Shell и BP почти не дают информации о волонтерской работе своих сотрудников. Мало от них отличается и французская Total, которая в своем финансовом отчете (форма 20-F) сообщила лишь о финансовой поддержке из специального фонда компании реализуемых по линии некоммерческих организаций волонтерских проектов 68 сотрудников в 30 странах. При этом на сайте французского нефтегазового гиганта сообщается, что с 2006 г. поддержано 280 волонтерских проектов сотрудников (почти половина из них в Африке).

Вместе с тем для более детальных выводов о специфике корпоративного волонтерства в тех или иных отраслях необходимо, по нашему мнению, масштабное исследование многих десятков компаний в самых разных странах ЕС. Показателен пример табачной промышленности. Лидер этой отрасли в Великобритании British American Tobacco не представляет вообще никакой информации о корпоративном волонтерстве на своем сайте в интернете. Можно было бы сделать заключение, что табачные корпорации в свете многочисленных кампаний по борьбе с курением предпочитают делать ставку на иные формы корпоративной социальной ответственности. Однако это наблюдение опровергает уже анализ сайта второй по величине британской табачной компании (с капитализацией в 2,7 раза меньше, хотя объемом выручки лишь на 7% ниже) — Imperial Tobacco¹⁷.

¹⁵ Volunteering in the European Union. DG EAC (Directorate General Education and Culture of the European Commission). Final Report submitted by GHK. Brussels: GHK, 2010. P. 11, 60–64; European Parliament Special Eurobarometer 75.2. Voluntary work. Summary. Eurobarometer. Brussels, 2011. P. 6–7.

¹⁶ Herzig Ch. Corporate volunteering in Germany: survey and empirical evidence // International Journal of Business Environment. 2006. №1. P. 54–57.

¹⁷ Кузнецов А.В. Корпоративное волонтерство в странах ЕС // Международные процессы. №43, 2015. С. 99–107.

Тем не менее связанное с менее активным волонтерством населения отставание Франции от Великобритании хорошо видно по отраслям обрабатывающей промышленности — в частности, можно сравнить фармацевтические Sanofi и GlaxoSmithKline. Обе компании поддерживают корпоративное волонтерство, но британский фармацевтический гигант делает это в большем масштабе. В частности, начиная с 2009 г. GlaxoSmithKline по собственной корпоративной программе PULSE профинансировала трех- либо шестимесячную волонтерскую работу 486 сотрудников в Великобритании и еще в 60 странах, организованную в партнерстве с 92 некоммерческими организациями по продвижению качественной медико-фармацевтической помощи. Помимо социального эффекта эта программа позволяет волонтерам реализовать себя в другой культурной среде, получить новые навыки и выявить лидерские качества, то есть связана с названными выше основными мотивами участия в корпоративном волонтерстве сотрудников. Одновременно GlaxoSmithKline ежегодно предоставляет день отпуска всем сотрудникам (Orange Day), ведущим волонтерскую работу по собственной инициативе в местных сообществах.

Это скорее исключение, что GlaxoSmithKline нацелена на поддержку волонтерской работы по отраслевому профилю компании — многие другие крупные компании из ЕС поддерживают широкий спектр добровольческой деятельности. Например, в рамках специальной инициативы германского автогиганта Volkswagen оказывается поддержка волонтерским проектам сотрудников в сфере спорта, культуры, образования и социальной помощи, а также в случае экстренной поддержки пострадавшим от природных катастроф (для этого сотрудник-волонтер может получить внеочередной отпуск).

Если оценивать финансовые масштабы корпоративного волонтерства в ЕС, то речь идет максимум о десятых долях процента выручки компаний. Среди рассмотренных нами детально 16 ведущих компаний лишь в двух дается точная статистика об отработанных сотрудниками на волонтерских работах часах — в среднем получается немногим более часа в год на каждого. С учетом лишь частичной вовлеченности персонала в добровольчество, как правило, речь идет максимум об одном дне в году (это подтверждает и практика тех компаний, которые дают дополнительные выходные волонтерам).

В заключение, несмотря на сохраняющийся дефицит обобщенной статистической информации, можно сделать вывод о растущей популярности корпоративного волонтерства в ЕС. Более того, крупнейшие европейские компании активно поддерживают волонтерство своих сотрудников за рубежом, в странах базирования своих дочерних структур. При этом, однако, даже не все ведущие компании стремятся развивать этот вид корпоративной социальной ответственности. Это определяется как различиями в уровне развития волонтерства между странами ЕС, так и отраслевой специализацией компаний.

Для самой волонтерской работы корпоративное волонтерство — лишь дополнительный институциональный механизм. Неслучайно многие компании предпочитают не развивать собственные волонтерские программы, а поддерживать волонтерскую работу своих сотрудников инициативного характера либо по линии некоммерческих организаций. Тем не менее развитое корпоративное волонтерство важно для добровольчества из-за возможности привлечь в эту сферу дополнительные финансовые ресурсы и новые когорты волонтеров, прежде всего из числа молодых квалифицированных специалистов.

Глава 3. Наднациональные подходы к социальной политике

Развитие социального государства в ключевых странах Европейского союза в последние несколько десятилетий объясняются множеством факторов, среди которых воздействие наднациональных органов власти имеет важное, но далеко не определяющее значение. Это воздействие осуществляется Брюсселем в основном посредством «мягких» инструментов – рейтингов, бенчмаркинга и рекомендаций, а также в тех случаях, когда функционирование социального государства в отдельных странах противоречит другим принципам европейской интеграции, например, единому рынку. В то же время, документы и разделы соглашений, посвященные социальной сфере, как правило, носят весьма общий и индикативный характер, а социальная политика в основном остается прерогативой правительств стран – членов ЕС.

1. Нормативная база

На протяжении большей части истории европейской интеграции вмешательство наднациональных властей в регулирование стандартов социального государства было незначительным. Отчасти это объяснялось отказом Великобритании участвовать в соглашениях, относящихся к социальной политике (с конца 1980-х гг. вплоть до принятия Амстердамского соглашения 1997 г.), отчасти — влиянием внешних факторов, таких как неолиберальная волна 1980-х гг., тренд на либерализацию рынка труда в начале 2000-х гг. (в первую очередь в ФРГ и странах Северной Европы), последствиями долгового кризиса начала 2010-х гг. и вынужденного сокращения «социального» бюджета южноевропейских стран. В результате социальные цели зачастую отходили на второй план.

В Римских договорах 1957 г. вопросам социального государства внимания практически не уделялось, указывалось лишь, что усилия стран ЕЭС должны быть направлены на улучшение условий жизни и труда граждан. Однако уже в них было закреплено право Сообщества регулировать эту сферу. В 1974 г. была принята Программа мер по оказанию социальной помощи, включавшая более 30 мер, которые планировалось реализовать в течение трех-четырех лет. Она преследовала три цели: обеспечение полной занятости, улучшение условий жизни и труда, более активное вовлечение менеджмента компаний и наемных работников в процесс принятия решений в области экономической и социальной политики ЕЭС, а самих наемных работников — в принятие решений на уровне фирм. В это же время было принято несколько директив, затрагивавших вопросы социального государства, а именно сближение регулирования при массовых увольнениях¹, равные условия для мужчин и женщин², защиту прав персонала при смене собственника предприятия³

¹ Council Directive 75/129/EEC of 17 February 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies.

² Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions.

³ Council Directive 77/187/EEC of 14 February 1977 on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of businesses.

или при банкротстве⁴. Однако по оценкам экспертов Программа (и директивы) не привела к созданию единообразных институтов социального государства⁵.

С середины 1980-х гг. с переходом к формированию единого рынка активизируется и социальное направление. Но происходит это в условиях адаптации многими европейскими странами неолиберального курса. Так, в Белой книге (1985 г.), предшествовавшей Единому европейскому акту (1986 г.), хотя и отмечалась необходимость формирования единого социального пространства, но не говорилось о препятствиях на этом пути. В принятом на ее основе Акте основное внимание акцентировалось на формировании рынка, а не на социальной сфере. В частности, голосование квалифицированным большинством могло быть применено ко всем вопросам, кроме социальных (исключением стали вопросы здоровья и безопасности). Это положение, принятое по настоянию Великобритании, практически полностью перечеркивало подвижки на данном направлении.

Во второй половине 1980-х гг. дискуссия вокруг социальных вопросов в ЕЭС оживилась, чему способствовала деятельность Ж. Делора, с 1985 по 1995 гг. возглавлявшего Европейскую комиссию. В 1989 г. была принята Хартия Сообщества об основных социальных правах трудящихся, которая перекликалась с принятой Советом Европы в 1961 г. Европейской социальной хартией. Хартия Сообщества изначально не была юридически обязывающим документом, однако к ней присоединились все страны-члены (Великобритания — спустя десятилетие после ее принятия). Также она упоминалась в преамбуле к договору о создании ЕС. В том же году была разработана Программа действий.

Хартия Сообщества очертила практически все направления социальной политики ЕС. Среди них — свобода передвижения, занятость и оплата труда, улучшение условий труда и жизни, социальная защита, свобода объединений и тарифных соглашений, курсы повышения квалификации, равные условия для мужчин и женщин, информирование наемных работников о делах компаний, участие персонала в выработке решений, обеспечение безопасности рабочего места, защита детей, права пожилых людей и лиц с ограниченными возможностями.

Следующей вехой стал Маастрихтский договор о создании Европейского союза, который дополнялся Соглашением о социальной политике, которое подписали все страны, входившие тогда в ЕС, кроме Великобритании. Новизна Соглашения сводилась к тому, что, во-первых, оно признавало роль «социальных партнеров» в законодательном процессе Евросоюза. Под социальными партнерами понимались представители работодателей и наемных работников. Во-вторых, оно предполагало расширение полномочий ЕС в таких сферах, как рынок труда и отношения с бизнесом в области социальных вопросов. Также Соглашение разрешило принятие решений квалифицированным большинством, что облегчало продвижение в этой области. До середины 1990-х гг. ЕС принял ряд директив, дополнявших уже существующие или конкретизировавшие Хартию Сообщества и Соглашение о социальной политике, — о защите материнства⁶, регулировании рабочего времени⁷ и некоторые другие.

⁴ Council Directive 80/987/EEC of 20 October 1980 on the approximation of the laws of the Member States relating to the protection of employees in the event of the insolvency of their employer.

⁵ *Dowling D. C.* From the Social Charter to the Social: European Union Employment Law Comes Alive // *Cornell International Law Journal*. Vol. 29. No 1, 1996. P. 50.

⁶ Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC).

⁷ Council Directive 93/104/EC of 23 November 1993 concerning certain aspects of the organization of working time.

Отказ Великобритании от социального трека и связанное с ним исключение социальных вопросов из Маастрихтского договора наглядно продемонстрировали возможность двухскоростной интеграции в ЕС. В связи с этим в научном сообществе распространилось мнение, что социальная политика так и останется «лоскутным одеялом» и обретет «федеративный» характер⁸, то есть будет осуществляться как на наднациональном, так и на национальном уровне, при том что в странах ЕС при общей схожести социальных институтов⁹ конкретные меры будут иметь существенные различия. Также исследователи задавались вопросом, насколько сильно интеграция взаимосвязана с социальным государством, ведь трудовые ресурсы были менее мобильны, нежели капитал (и предполагалось, что этот тренд сохранится)¹⁰.

Еще одним знаковым событием в развитии наднационального регулирования социальной сферы стало подписание в 1997 г. Амстердамского договора. В отличие от предшествовавших ему договоров и соглашений, в него были включены социальные вопросы (это стало возможным благодаря смягчению позиции Великобритании), решение которых стало частью политики по созданию единого рынка. Таким образом, социальная повестка стала неотъемлемой частью основополагающих документов европейской интеграции, но ее содержание не претерпело серьезных изменений по сравнению с предшествовавшим периодом. В ходе уточнения заложенных в Амстердамском договоре положений в 2000 г. (на лиссабонской сессии Европейского совета) был заложен принцип, согласно которому сближение социальных стандартов возможно только благодаря поступательному росту экономики, а успешное социальное государство неразрывно связано с экономическими успехами стран ЕС.

Социальная составляющая была закреплена Лиссабонским договором 2007 г., в котором были детализированы некоторые направления социальной политики и вновь провозглашены уже названные цели. Однако о принципиальном расширении перечня вопросов социальной политики речь не велась. С конца 1990-х гг. было принято несколько директив, в том числе в области защиты прав трудящихся; следование социальным целям было провозглашено в программе «Европа 2020». Не вдаваясь в подробности этих документов, следует подчеркнуть, что все они отражают минимальный единый знаменатель в области социального государства, который устраивает большинство стран-членов. Именно на этом знаменателе основывается наднациональное регулирование социальной сферы. В целом же в ходе европейской интеграции предпочтение отдавалось развитию рынка, а не решению социальных проблем.

2. Проблема занятости и движения рабочей силы

Толкование положений Лиссабонского договора в вопросе о разделении полномочий в области социальной политики и политики занятости между Брюсселем и столицами стран — членов ЕС сводится к тому, что, хотя часть полномочий (но какие конкретно — неясно) должна находиться в совместном ведении, четкое их разграничение провести довольно сложно. Предполагается, что в компетенции Еврокомиссии находится содействие кооперации входящих в ЕС стран в вопросах

⁸ *Streeck W.* Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? // *European Law Journal*. Vol. 1. No 1, 1995. P. 31–59. DOI: 10.1111/j.1468-0386.1995.tb00003.x.

⁹ *Greve B.* Indications of Social Policy Convergence in Europe // *Social Policy & Administration*. Vol. 30. No 4, 1996. P. 350. DOI: 10.1111/j.1467-9515.1996.tb00565.x.

¹⁰ *Andersen, T.M.* European Integration and the Welfare State // *Journal of Population Economics*. Vol. 16. No 1, 2003. P. 1–19.

социальной политики, облегчение сотрудничества в этой области благодаря нормам «мягкого права»¹¹.

В Европейской комиссии за социальную политику отвечает Генеральный директорат по вопросам занятости, социальным вопросам и инклюзии. В его обязанности входят координация и мониторинг политики стран —членов ЕС, поддержка распространения лучших практик в области социальной политики, разработка законов и мониторинг их исполнения в таких областях как защита прав наемных работников и работа фондов социального страхования.

Деятельность, направленная на создание новых рабочих мест, осуществляется на базе Европейской стратегии занятости, которая начала разрабатываться в конце 1990-х гг. На данный момент основные ее положения являются частью стратегии «Европа 2020». Реализация соответствующей политики поддерживается функционирующим с 2000 г. Комитетом занятости, который занимается разработкой дорожных карт, постановкой общих целей в области политики занятости для всех стран, выпуском аналитических документов общего характера¹² и отдельных по странам с рекомендациями, анализом национальных программ на предмет их соответствия общим целям стратегии «Европа 2020». О важности цели достижения полной занятости свидетельствует тот факт, что это одно из немногих направлений политики, на которое ЕС выделяет средства из собственного бюджета (через Европейский социальный фонд).

Следующее направление – создание условий для свободного движения человеческих ресурсов, в том числе благодаря регулированию права на получение услуг социального государства в стране пребывания. При переезде в другую страну Евросоюза граждане ЕС получают право на медицинское страхование, их дети могут посещать учебные заведения и т.п. Европейская комиссия гарантирует им отсутствие дискриминации и равные с местным населением права.

Как было отмечено выше, ЕС в своих законодательных инициативах уделял большое внимание регулированию условий труда, защите наемных работников. Это направление остается актуальным и сейчас.

В условиях сохранения кризисных тенденций в экономике ЕС особую значимость приобретает политика социальной инклюзии и борьбы с бедностью. По данным на конец 2015 г. более 120 млн жителей ЕС проживают на грани бедности или отчужденности, при этом в некоторых странах в таком положении пребывает более 40% населения (см. граф. 1). В стратегии «Европа 2020» зафиксирована цель сокращения этой категории на 20 млн человек. Шаги Европейской комиссии по достижению поставленной цели сравнимы с теми, что уже были упомянуты выше. Наднациональные власти популяризируют успешные инструменты социальной политики (для этого была создана специальная Европейская платформа против бедности), активно привлекают к обсуждению данной проблемы релевантных стейкхолдеров (например, НКО) и т.д. Также была разработана дорожная карта по социальным инвестициям. В последние годы социальная инклюзия все чаще увязывается с «социальными инновациями» (то есть поиском гражданским обществом нестандартных решений), для развития которых ЕС проводит специальные конкурсы и содействует внедрению успешных практик.

¹¹ *Craig P., Burca de G.* EU Law. Text, Cases, and Materials. Fifth Edition. Oxford University Press, 2011. P. 88.

¹² Joint employment report («Совместный доклад по занятости»), Scoreboard of key employment and social indicators («Табло основных показателей занятости и социального развития») и др.

График 1. Доля населения, находящаяся на грани бедности или социального отчуждения (2006 и 2015 гг.), %

Источник: Eurostat. Social inclusion statistics.

Важную консультирующую функцию при Европейской комиссии играет Комитет социальной защиты, который занимается мониторингом реализуемой в странах ЕС политики и анализом ее соответствия поставленным на наднациональном уровне целям. Однако нельзя утверждать, что выпускаемые им документы носят концептуальный характер. Скорее они позволяют странам в схематичной и доступной форме получить информацию о том, что происходит в других странах, отследить общий вектор реформ в социальной сфере¹³.

¹³ См., например: 2015 Report of the Social Protection Committee. Review of recent social policy reforms. European Union, 2015. URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7856&type=2&furtherPubs=yes> (дата обращения: 31.10.2016).

Консультирующую функцию также выполняет Европейская сеть социальной политики, которая была создана в 2014 г. Формат сети позволяет вовлечь в обсуждение и оценку реализуемых мер некоммерческие организации и других игроков.

3. Социальное государство и неолиберализм

Противоречие принципов социального государства принципам неолиберализма, которые легли в основу интеграционного процесса (интеграция благодаря либерализации рынков), зачастую приводит к тому, что первые приносятся в жертву последним. Остановимся на некоторых примерах.

Поддерживаемая ЕС стандартизация продукции оборачивается тем, что из-за недостаточной координации мелких игроков на рынке и отсутствия протекции со стороны Брюсселя выдвигаемые на наднациональном уровне инициативы не соответствуют их интересам. Фактически, вопреки основополагающим документам ЕС мелкий бизнес оказывается исключенным из процесса принятия решений. Таким образом, права крупных предпринимателей защищаются более активно, нежели права других социальных групп¹⁴.

Другой вопрос, который вряд ли удастся решить даже в долгосрочной перспективе — это соотношение социального государства и свободы передвижения. Одним из показательных дел стало судебное разбирательство между гражданкой Великобритании и Нидерландами: последние отказывали ей в праве пребывать в стране на том основании, что у нее не было достаточных средств к существованию. Однако гражданке удалось выиграть судебный процесс на наднациональном уровне: она доказала, что располагает необходимым капиталом (она была замужем за имевшим достаточные средства человеком, не имевшим гражданства ЕС, ходатайство которого о праве оставаться в Нидерландах было отклонено), а также имеет работу на неполный рабочий день. Таким образом, высшие инстанции пришли к выводу, что даже те граждане ЕС, которые не имеют полноценной работы, могут пользоваться правом свободы передвижения¹⁵.

Хотя это решение было принято в защиту права граждан на свободу передвижения (а также в защиту положения о запрете налоговых и иных дискриминационных мер в отношении сменивших страну проживания или членов их семей), были и обратные прецеденты. Так, национальные власти ФРГ отстаивали свое право не выплачивать социальные пособия гражданам ЕС, не отработавших определенного времени в Германии (подробнее об этом см. в главе 6).

Свобода передвижения также идет в разрез с другим принципом социального государства — коллективным договором. Так, на судебном процессе, на котором с одной стороны выступало правительство Швеции и один из шведских профсоюзов, а с другой — частная компания, рассматривался вопрос о том, должна ли компания соблюдать коллективный договор в отношении сотрудника, которого она направила в командировку в другую страну. Европейский суд пришел к выводу, что временно занятый в другой стране гражданин подчиняется трудовому праву страны пребывания¹⁶.

Схожим следует считать случай, когда финский рыбный профсоюз объявил о готовности объявить забастовку в ответ на намерение работодателей сменить флаги на кораблях с финских на эстонские и тем самым получить право применять эстонское законодательство в отношении финских сотрудников. ЕС поддержал

¹⁴ *Craig P., Burca de G. Op. Cit. P. 601.*

¹⁵ *Ibid. P. 720–721.*

¹⁶ *Ibid. P. 803–804.*

работодателей. Таким образом, наднациональные власти вновь подчеркнули приоритетность свободы передвижения и единого рынка.

Приведенные юридические кейсы указывают на общий тренд. Однако самым явным противоречием, на наш взгляд, является проводимая после экономического и долгового кризиса политика по сокращению государственных расходов в южноевропейских странах (подробнее см. в главах 8,9 и 11).

После преодоления острой фазы долгового кризиса стран ЕС стали звучать голоса в пользу пересмотра и активизации наднациональной социальной политики, поиска новых решений. Многие эксперты разделяют мнение, что сокращение социальных бюджетов – дорога в никуда, поскольку социальное государство позволяет эффективно справляться с такими вызовами, как глобализация, повышение квалификации, стареющее общество¹⁷.

В усилении социальной составляющей видят залог успеха будущей европейской интеграции и «пять президентов»¹⁸ (Ж.-К. Юнкер, Д. Туск, Й. Дейсселблум, М. Драги и М. Шульц). Однако рекомендаций с перечнем конкретных мер пока немного; в основном они сводятся к большему вовлечению различных игроков (профсоюзы, НКО, работодатели и т.п.) в процесс выработки решений¹⁹. Очевидно также, что усиление наднационального уровня в формате увеличения числа регламентирующих документов вряд ли приведет к желаемому результату.

Хотя пересмотр социальных аспектов интеграции назрел, о чем свидетельствует растущее недовольство населения ухудшением качества жизни, изменением привычного уклада общества (особенно в связи с усилением миграционного потока), и, как следствие, результатами европейской интеграции, концептуальных предложений по решению проблемы нет. Социальная политика остается вотчиной национальных государств, тогда как наднациональные власти устанавливают минимальные параметры и задают базовые стандарты социального государства.

¹⁷ *Begg I., Mushövel F., Niblett R.* The Welfare State in Europe Visions for Reform. Chatham House. The Royal Institute of International Affairs, 2015. URL: www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/document/20150917WelfareStateEuropeNiblettBeggMushovel.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

¹⁸ *Junker J.-C.* (in close cooperation with D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi, M. Schulz). The Five President's Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union. 2015. URL: http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

¹⁹ How to Make EU Social Policy Live Up To Its Name // Social Europe. 08.10.2015. URL: www.socialeurope.eu/2015/10/make-eu-social-policy-live-name (дата обращения: 31.10.2016).

Глава 4. Социальное государство и миграционные процессы

Международная миграция населения в условиях глобализации вносит заметный вклад в формирование трудовых ресурсов в развитых странах, позитивно влияет на темпы их роста и конкурентоспособность, но в то же время создает социально-политические риски, оказывает как положительное, так и негативное влияние на систему социального обеспечения в принимающих странах. Особую роль мигранты играют в странах Евросоюза, где благодаря их притоку удается в значительной мере компенсировать сокращение коренного населения, особенно экономически активного. По некоторым оценкам, к 2020 г., если страны ЕС откажутся принимать мигрантов, число работоспособного населения сократится на 30%¹, а к 2050 г. на двух работающих будет приходиться один пенсионер².

До 1970-х гг. рост количества иностранных трудовых мигрантов не представлял угрозы для социального государства, так как выходцы из других стран не попадали под систему социального обеспечения из-за их временного статуса на территории принимающих государств. Однако процесс воссоединения семей трудовых мигрантов, запущенный после принятия ряда законов и нормативных актов, значительно изменил структуру миграционных потоков. Дети и жены мигрантов не являлись частью рабочей силы, но в то же время имели право на получение социальных выплат. В посвященных миграционным процессам исследованиях все чаще стали подчеркиваться различия между трудовыми мигрантами и мигрантами, выезжающими в страны ЕС для получения социальных благ, так называемыми социальными мигрантами или социальными туристами.

Влияние социального государства на различные виды миграционных потоков хорошо описывает предложенная Е. Ли еще в 1966 г. модель «притяжения-выталкивания» (push-and-pull model). Как правило, мигранты хорошо информированы об условиях пребывания в принимающей стране, а особенности системы социального обеспечения и модели социального государства являются важными факторами притяжения мигрантов, особенно просителей убежища. При этом трудовая миграция в большей степени зависит от возможностей рынка труда в развитых странах и уровня зарплаты. Большинство экспертов сходится во мнении, что либеральная модель социального государства (Великобритания) привлекает главным образом трудовых мигрантов, консервативная (Германия, Франция, Италия, Ирландия, Австрия) одинаково привлекательна для трудовых мигрантов и беженцев, а нордическая (страны Северной Европы) модель с ее высокими социальными выплатами интересна, прежде всего, искателям убежища.

1. Особенности внутренней миграции в странах ЕС

Свободное передвижение людей является одним из основных принципов Маастрихтского договора, положившего начало Европейскому союзу. Однако реализация этого принципа началась еще в 1957 г. после подписания Римского договора, предполагавшего ликвидацию всех преград на пути свободного передвижения людей, товаров, услуг и капитала. В целом миграционные потоки между странами — членами ЕЭС поначалу не носили массового характера и не

¹ OECD. International Migration Outlook 2013. Paris, 2013, P. 126.

² В 2050 году одного пенсионера будут кормить двое работающих. URL: http://mignews.com/news/economics/world/211109_162742_20363.html (дата обращения: 31.10.2016).

оказывали значительного влияния на систему социального обеспечения принимающих стран. В то же время в некоторых государствах роль мигрантов из соседних европейских стран была весьма высока. В частности, еще до вступления в ЕЭС Португалии, Испании и Греции выходцы из стран Южной Европы были преобладающей группой среди трудовых мигрантов во Франции. Они достаточно быстро адаптировались и интегрировались в принимающие общества (несмотря на то что, как правило, соглашались на менее квалифицированную работу), не нарушая их культурную и религиозную целостность.

Права на социальное обеспечение граждан ЕС, работающих или проживающих в других странах-членах (внутренних мигрантов), регламентируются различными правовыми актами и директивами Евросоюза (Директива 2004/38/ЕС, Европейская социальная хартия и др.). Величина и способ начисления социальных выплат зависят от особенностей национальных систем социального обеспечения. Так, в Великобритании, Ирландии и Дании они финансируются в основном за счет государства, в то время как в Польше, Франции и Германии — в большей степени за счет страховых взносов работников и работодателей (а их величина зависит от предыдущих заработков).

Во всех странах Евросоюза для получения социальных выплат внутренние мигранты должны пройти стандартный тест, в котором указываются срок их пребывания, наличие работы (в случае со студентами — источник дохода), семейный статус и обеспечение жильем, то есть продемонстрировать достаточные основания для обустройства в принимающей стране. При этом время пребывания в другой стране не является определяющим фактором для получения социальных пособий. Так, в Германии и Великобритании первые три месяца мигранты из других стран ЕС не получают социальных выплат, а доступ к некоторым из них зависит от того, в течение какого периода работающий мигрант платил социальные взносы.

Траектории и этнический состав внутренней миграции рабочей силы в рамках Евросоюза изменились после расширения ЕС в 2004 и 2007 г. за счет бывших социалистических стран ЦВЕ. Румыны стали активно иммигрировать в Италию и Испанию, поляки и латыши — в Великобританию и Ирландию, болгары — в Грецию. Эти процессы в целом не оказали негативного влияния на социальную систему «старых» стран — членов ЕС, так как выходцы из ЦВЕ, в отличие от мигрантов из Африки и Ближнего Востока, имели достаточно хорошее образование и не были обременены многодетными семьями.

В 2010 г. на долю внутренних мигрантов приходилось порядка 35% от общей численности мигрантов в ЕС, а в таких странах, как Люксембург, Чехия, Словакия и Ирландия, этот показатель превышал 70%³. В Люксембурге выходцы из других стран — членов ЕС составляют 31,4% от всего населения страны, на Кипре — 12,7%, в Ирландии — 12,1%. Для сравнения, в странах Балтии, Румынии и Болгарии на внутренних мигрантов приходится менее 1% жителей⁴. При этом внутренние мигранты, как правило, проявляют большую экономическую активность, нежели коренное население. Особенно это относится к ведущим экономически развитым странам, которые благодаря большим возможностям для трудоустройства привлекают рабочую силу со всего Евросоюза (см. табл. 1).

По данным исследования, проведенного по четырем странам ЕС (Австрия, Германия, Нидерланды и Великобритания), внутренние мигранты в 2013 г. выплатили на 31% больше прямых налогов, чем в 2007 г. (так как их зарплата

³ EU Migrants in other EU Countries: An Analysis of Bilateral Migrant Stocks. The Migration Observatory, 19.06.2012. URL: www.migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/eu-migrants-in-other-eu-countries-an-analysis-of-bilateral-migrant-stocks (дата обращения: 31.10.2016).

⁴ Eurostat. People in the EU — who are we and how do we live? Luxembourg, 2015. P. 92.

постоянно росла), и на 44% больше косвенных налогов (за счет роста потребления). При этом на внутренних мигрантов в среднем приходится значительно меньше социальных выплат, чем на коренных жителей. Например, в Германии, где граждане других стран ЕС в 2013 г. составляли 3,7% населения, на них приходилось всего 1,9% социальных выплат⁵.

Таблица 1. Экономическая активность граждан ЕС и выходцев из третьих стран и их доля в населении в 2014–2015 гг., %

<i>Страна</i>	<i>Граждане других стран ЕС в населении страны</i>	<i>Граждане третьих стран в населении страны</i>	<i>Экономическая активность коренных жителей*</i>	<i>Экономическая активность граждан других стран ЕС*</i>	<i>Экономическая активность граждан третьих стран*</i>
ЕС 28	2,8	3,9	77,3	81,6	69,8
Бельгия	7,4	3,9	74,0	74,6	59,4
Болгария	0,2	0,6	73,9	-	-
Чехия	1,6	2,5	78,7	82,3	82,2
Дания	2,8	4,2	82,1	85,8	66,5
Германия	3,8	4,9	83,0	81,9	64,7
Эстония	0,6	14,3	82,3	67,7	77,3
Ирландия	8,1	3,7	76,2	78,8	63,0
Греция	1,8	6,1	72,6	75,6	80,7
Испания	4,3	5,8	78,7	82,7	82,0
Франция**	2,2	4,1	78,1	77,2	62,4
Хорватия	0,2	0,6	71,7	-	45,0
Италия	2,4	5,7	67,9	78,0	72,6
Кипр	12,9	6,6	79,3	82,7	81,5
Латвия	0,3	14,9	81,6	81,9	73,9
Литва	0,1	0,7	80,8	-	77,4
Люксембург	39,0	6,3	71,9	80,8	68,6
Венгрия	0,8	0,6	73,8	74,1	79,1
Мальта	3,2	2,7	71,3	70,8	69,0
Нидерланды	2,4	2,5	82,2	81,6	59,7
Австрия	6,1	6,4	79,5	81,9	65,9
Польша**	0,1	0,2	73,2	83,0	67,1
Португалия	1,0	2,9	79,0	81,7	80,9
Румыния	0,1	0,3	70,8	81,7	80,9
Словения	0,8	3,9	75,7	70,8	63,5
Словакия	0,8	0,3	75,2	81,2	81,3
Финляндия	1,5	2,3	80,3	82,9	61,5
Швеция	3,0	4,2	87,0	85,8	71,7
Великобритания	4,1	3,8	80,9	85,9	69,2

Источник: Eurostat. News release 230/2015 — 18 December 2015.

* в возрасте от 20 до 64 лет

** предварительные данные

⁵ Fiscal Impact of EU Migrants in Austria, Germany, the Netherlands and the UK. European Citizen Action Service. Brussels, 2014. P. 5–6.

Увеличение внутренней миграции в ЕС за счет выходцев из Греции, Испании и Португалии — стран, где экономический спад был наиболее тяжелым — привело как к росту доходов, так и к увеличению расходов на социальную сферу. Возраст внутренних мигрантов, как правило, колеблется от 20 до 45 лет, и они получают меньше социальных выплат и более активны на рынке труда, чем местные жители. Многие из них имеют высшее образование (28,7% против 24,2% среди населения принимающих стран)⁶. В отличие от мигрантов из развивающихся стран, в основном мусульманского происхождения, мигранты из ЕС достаточно быстро интегрируются в принимающие общества в силу схожего культурного, религиозного и образовательного уровня.

За счет внутриевропейской миграции в развитых странах ЕС возрастает спрос на товары и услуги, удовлетворяется потребность в среднеквалифицированной рабочей силе. Также внутренние миграционные потоки положительно влияют на государственный бюджет, так как налоговые выплаты со стороны мигрантов превышают получаемые ими социальные блага.

В то же время следует отметить, что некоторые страны ЕС, особенно те, где внутренние мигранты сразу же получают доступ к социальным выплатам и уравниваются в правах с коренными жителями, привлекают больше мигрантов, чем это экономически оправданно. В связи с этим бывший премьер-министр Великобритании Д. Кэмерон заявлял, что предпочел бы ввести выплату социальных пособий для мигрантов не только из третьих стран, но и из стран ЕС только после четырех лет пребывания в стране.

2. Мигранты из третьих стран

Влияние миграционных потоков из третьих стран на социальное государство возросло еще в 1990-е гг. Масштаб и направления внешней миграции определялись множеством факторов — экономических, демографических, политических, социальных, значение которых из года в год менялось. Первоначально преобладала рабочая или экономическая миграция, связанная со старением населения в странах ЕС, затем возросли количественные показатели семейной миграции, а также приток беженцев, вызванный обострившимися региональными конфликтами после событий «арабской весны».

Мигрантов из третьих стран можно разделить на тех, чей вклад через налоги и отчисления в социальное страхование выше, чем получаемые ими социальные выплаты, и на тех, которые являются чистыми получателями социальной поддержки. К последним в основном относятся беженцы, а также жены и дети мигрантов, прибывшие в страны ЕС в рамках воссоединения семей.

Внешние мигранты чаще, чем европейские граждане, сталкиваются с риском бедности, которую не всегда удается преодолеть за счет социальных программ и пособий. Кроме того, их доступ к социальным выплатам ограничивается и усложняется различными требованиями, такими как знание языка, соблюдение культурных и социальных норм, соответствие дипломов и образования и т.д. Значительное ухудшение ситуации с занятостью произошло после кризиса 2008–2009 гг., особенно в странах Южной Европы. В 2015 г. уровень безработицы среди внешних мигрантов в Испании составлял более 35%, в Греции — около 35%, в Швеции, которая принимает значительное количество беженцев, — 32%, в Бельгии и Франции — 27–28%, а в целом по ЕС — порядка 22%⁷. При трудоустройстве они

⁶ Ibid. P. 5.

⁷ Данные Eurostat и Citi Research. Business Insider, 11.09.2015. URL: www.businessinsider.com/charts-how-unemployment-rates-differ-for-nationals-and-foreigners-across-europe-2015-9 (дата обращения: 31.10.2016).

часто сталкиваются с дискриминацией и получают работу, не соответствующую их уровню образования, что ведет к снижению их вклада в экономическое и социальное развитие принимающих стран.

Наибольшую часть социальных выплат мигранты из третьих стран получают в виде пособий на жилье, семейных и детских пособий (последнее связано с тем, что выходцы из третьих стран, как правило, имеют более многочисленные семьи, чем коренные жители). К остальным разновидностям социальных выплат они имеют меньший доступ из-за отсутствия гражданства, легального разрешения на проживание и работу и недостаточного трудового стажа. На положении мигрантов с небольшими доходами (а именно они преобладают среди мигрантов из третьих стран) негативно отразилась произошедшая во многих странах ЕС приватизация социальной системы. Пособия и выплаты все в большей степени зависят от того, в каком статусе мигранты проживают в принимающих странах.

Доступ внешних мигрантов к социальным благам и условия их получения серьезно различаются по странам.

В Германии социальное государство всегда ориентировалось на работающих мигрантов, а размер социальных выплат сильно зависел от их активности на рынке труда. Среди мигрантов предпочтение традиционно отдавалось высококвалифицированным кадрам, которым было легче получить разрешение на работу и проживание. Вследствие необходимого для получения полной пенсии 45-летнего стажа пенсии мигрантов из третьих стран значительно уступают пенсиям коренных жителей и граждан других стран ЕС.

Отличительной чертой Швеции является высокая доля среди мигрантов беженцев и прибывших в рамках воссоединения семей. Следствие этого — низкие показатели занятости. По некоторым оценкам, от 45 до 48% мигрантов трудоспособного возраста не работают⁸. Даже среди тех, кто находится в Швеции более 15 лет, уровень занятости составляет 60%, что гораздо ниже среднего показателя по ЕС (71,4%). Зарплата мигрантов составляет менее 40% зарплаты коренных шведов (самый высокий уровень неравенства в оплате труда среди стран Евросоюза). Быстрый рост притока мигрантов в 2015 г. привел к увеличению расходов государства на их обустройство и нагрузки на социальную систему. Если в 2010–2013 гг. расходы на мигрантов составляли около 1 млрд долл. в год, то в 2015 г. — уже 4 млрд долл.

Во Франции мигранты могут претендовать на получение пособия по безработице через три месяца после приезда при наличии разрешения на работу или проживание. Правом на получение различных пособий после воссоединения семей пользуются неработающие жены, дети и престарелые родители. Пособие на ребенка мигранты получают сразу, но только если в семье более одного ребенка; его размер составляет около 180 евро в месяц. Медицинская помощь оказывается только при наличии карточки медицинского страхования, при этом доступ к медицинской страховке имеют только резиденты.

Французские эксперты отмечают, что приток мигрантов в целом способствует повышению качества человеческого капитала, что, в свою очередь, выражается в росте ВВП на душу населения, особенно в долгосрочной перспективе (до 2050 г.), и снижении нагрузки на пенсионную систему⁹. В то же время благосостояние значительной части внешних мигрантов сильно зависит от поддержки со стороны государства. Так, по данным опубликованного в 2008 г. исследования, мигранты из

⁸ Sweden's ugly immigration problem. The Globe and Mail, 11.09.2015. URL: www.theglobeandmail.com/opinion/article26338254.ece (дата обращения: 31.10.2016).

⁹ Chojnicki X., Ragot L. Impacts of Immigration on Aging Welfare-State. An Applied General Equilibrium Model for France. CEPII Document de travail. No 2011–13. May 2011. P. 34–36

третьих стран и члены их семей получали 22% всех социальных выплат государства. Эти выплаты составляли 14% дохода средней иммигрантской семьи (для сравнения, в средней семье коренных французов — 5% дохода)¹⁰.

3. Социальное государство в условиях миграционного кризиса

Усиление притока беженцев после событий «арабской весны» в 2015 г. привело к миграционному кризису в странах ЕС, росту государственных расходов и нагрузки на систему социального страхования. В отличие от трудовых мигрантов, которые получают разрешение на работу и в основном трудоустроены, беженцы находятся в принимающих странах в ожидании одобрения их прошения об убежище, на протяжении нескольких месяцев не имея работы и проживая на пособия. В 2015 г. число ищущих убежище в странах ЕС составило более 1,2 млн человек, что в два раза больше, чем в 2014 г.¹¹. Более 55% из них — выходцы из Сирии, Афганистана и Ирака, 10% — из Косово и Албании¹²; 83% всех беженцев — люди младше 35 лет, из них 29% — несовершеннолетние лица младше 18 лет¹³.

Наиболее высокий приток беженцев наблюдался в Венгрии, Австрии, Швеции и Германии, что привело к существенному росту доли иностранных мигрантов в населении этих стран. В Германии, по информации МВД страны, в 2015 г. в качестве соискателей статуса беженца были зарегистрированы около 1,1 млн человек. В то же время в других странах Евросоюза, например во Франции и Великобритании, число просителей убежища было относительно невысоким по сравнению с их общим населением. Так, Франция (вторая по численности населения страна ЕС) занимает в настоящее время лишь шестое место по притоку беженцев и предоставлению убежища иностранным мигрантам (см. табл. 2). Основная часть беженцев поступает не из Сирии и Ирака, а из стран Северной Африки, часть из них использует Францию в качестве транзитной страны, предпочитая ей Великобританию.

В Швеции доля беженцев, получивших право на убежище, составляет 80%. Средний срок рассмотрения прошения в этой стране вырос с четырех с половиной месяцев в 2014 г. до семи месяцев в 2015 г., однако беженцы имеют право работать при соблюдении ряда условий. В Германии их доля составляет 50% (срок рассмотрения — 5,3 месяца), а разрешение на работу выдается через три месяца после регистрации. В Италии — соответственно 40% и два месяца, в Великобритании — 37% и один год¹⁴.

Что касается денежных пособий и других социальных привилегий, предоставляемых беженцам, то они достаточно сильно различались по странам. Так, в Австрии в 2015 г. выдавалось 50 евро в месяц беженцам, проживающим в государственном жилье, и дополнительно 5 евро в день на питание. Для проживающих в частном секторе пособие достигает 120 евро на человека в месяц. В Бельгии проживающим в центрах приема беженцам выдают пособие в размере 7,4 евро в неделю, но некоторые из них выполняют работу в этих центрах, за

¹⁰ Gourevitch J.-P. Le coût réel de l'immigration en France // Les Monographies de Contribuables Associés. No 14, 2008.

¹¹ Eurostat. News release 44/2016. Asylum in the EU Member States. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf> (дата обращения: 31.10.2016).

¹² Connor Ph. Asylum seeker origins: A rapid rise for most countries. Pew Research Center, 02.08.2016. URL: www.pewglobal.org/2016/08/02/1-asylum-seeker-origins-a-rapid-rise-for-most-countries (дата обращения: 31.10.2016).

¹³ Eurostat. Asylum Applicants. Main statistical findings. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (дата обращения: 31.10.2016).

¹⁴ IMF. The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges. Washington, D.C., 2016. P. 41.

которую получают до 185 евро в месяц. В Великобритании размещение беженцев оплачивает государство, а пособие составляет 50,35 евро в неделю; также небольшие суммы выдаются беременным, детям младшего возраста, включая младенцев.

Таблица 2. Число просителей убежища в странах ЕС в 2014–2015 гг.

<i>Страна*</i>	<i>Число просителей убежища в 2014 г.</i>	<i>Число просителей убежища в 2015 г.</i>	<i>Доля среди стран ЕС, %</i>	<i>Число просителей убежища на 1 млн жителей</i>
Германия	172 945	441 800	35,2	5 441
Венгрия	41 215	174 435	13,9	17 699
Швеция	156 110	74 980	12,4	16 016
Австрия	25 675	85 505	6,8	9 970
Италия	63 655	83 245	6,6	1 369
Франция	58 845	70 570	5,6	1 063
Нидерланды	21 780	43 035	3,4	2 546
Бельгия	14 045	38 990	3,1	3 463
Великобритания	32 120	38 370	3,1	591
Финляндия	3 490	32 150	2,6	5 876
Всего ЕС-28	1 255 640	562 680	100	2 470

Источник: Eurostat. News release 44/2016 — 04 March 2016.

*10 стран, принявших основной приток беженцев

В Германии в центрах приема беженцев выдается бесплатное питание и 143 евро в месяц на «основные нужды», а после трех месяцев пребывания пособие достигает 216 евро. Пособие на ребенка достигает 92 евро в зависимости от возраста ребенка. Через 15 месяцев пребывания или после получения убежища выплаты возрастают до 400 евро, при этом оплачиваются расходы на проживание и отопление. На протяжении ближайших четырех лет бюджетные расходы на беженцев обойдутся ФРГ в 93,6 млрд евро. Около 26 млрд будет потрачено на социальные пособия мигрантам, 10 млрд — на языковые и квалификационные курсы. В 2016–2017 гг. в Германии ожидают прибытия миллиона беженцев, в последующие годы темпы миграции снизятся до 300 тыс. человек в год. Как полагают немецкие чиновники, к 2020 г. больше половины (55%) из тех, кто получит статус беженца, устроятся на работу.

В Италии государство выплачивает 35 евро в день на размещение одного беженца или же предоставляет им бесплатное питание и кров. Во Франции на период получения статуса беженца пособие составляет 343,5 евро в месяц, также предоставляется жилье и бесплатное медицинское страхование. В Швеции лица, ищущие убежища, проживают в государственном жилье или центрах приема и получают 2,57 евро в день¹⁵. В Греции беженцы фактически ничего не получают, кроме жилья и питания (талоны на 60 евро в месяц).

Приток беженцев привел к росту разногласий среди стран — членов Евросоюза относительно политики по их приему и квот, против которых выступают страны Вишеградской группы и страны Балтии, не имевшие опыта приема мигрантов

¹⁵ Миграционный кризис в Европе. Центр Сулашкина, 21.03.2016. URL: <http://rusrand.ru/analytics/migracionnyy-krizis-v-evrope> (дата обращения: 31.10.2016).

из мусульманских стран. Так, президент Чехии раскритиковал «культуру гостеприимства» канцлера Германии А. Меркель, назвав ее «абсолютной ошибкой». Он выступил именно против исламской миграции по причине несовместимости культур, в то время как его позиция в отношении мигрантов из Украины, Вьетнама, России, Белоруссии и Сербии остается достаточно толерантной. Еще более радикальные заявления последовали из Венгрии: премьер-министр страны В. Орбан призвал депортировать 1,5 млн беженцев и экономических мигрантов в страны Северной Африки или на острова, где европейские вооруженные силы будут поддерживать порядок.

Для противодействия неконтролируемому потоку мигрантов некоторые страны ввели контроль на внутренних границах Шенгенской зоны и возвели стены и ограждения с колючей проволокой. По Шенгенскому кодексу о границах данная мера является исключительной и не может применяться дольше шести месяцев, однако вполне вероятно, что министры внутренних дел стран ЕС решат продлить режим временного пограничного контроля на срок до двух лет. Выдвигаются и дополнительные инициативы, в частности о закрытии внешних границ и борьбе с причинами, по которым мигранты покидают свои страны.

Пока миграционный кризис в Европе приносит убытки, которые страны ЕС пытаются компенсировать разными способами, например, введением новых налогов (так, министр финансов Германии предложил ввести дополнительный общеевропейский налог на бензин). Наплыв беженцев поставил под сомнение возможность европейских стран интегрировать вновь прибывших мигрантов в экономику и в европейское общество. Его влияние на ВВП в среднесрочной и долгосрочной перспективе во многом будет зависеть от политики стран ЕС на рынке труда, так как в отличие от трудовых мигрантов беженцы имеют низкий уровень занятости из-за ограничений по трудоустройству в период рассмотрения прошений об убежище и более низкую зарплату. От этих и других факторов зависит и влияние беженцев на систему социального обеспечения.

Влияние различных групп мигрантов на социальное государство в разных странах Евросоюза определяется двумя основными группами факторов. К первой можно отнести траектории внутренних и внешних миграционных потоков, качественные и количественные изменения структуры миграций, снижение роли государства в системе социального обеспечения некоторых стран — членов ЕС, меняющееся соотношение между притягивающими и выталкивающими факторами в зависимости от экономических и социально-политических тенденций в странах-донорах и принимающих странах. Ко второй относятся особенности национальных моделей социального государства европейских стран и систем социального обеспечения, уровень и структура социальных расходов, новые тенденции в политике стран ЕС по приему беженцев и экономических мигрантов.

Решение проблем, связанных с ростом притока мигрантов, во многом зависит от адаптационных и интеграционных возможностей отдельных стран ЕС. Неконтролируемый приток беженцев вынуждает правительства вводить ограничения и принимать рестриктивные меры по их приему. В то же время адекватная миграционная политика будет содействовать трудоустройству мигрантов, несмотря на длительный период рассмотрения прошений. Это, в свою очередь, скажется на экономике стран Евросоюза: улучшится соотношение активного и неактивного населения, будет создан новый импульс для роста ВВП, рынок труда станет более гибким, возрастет вклад мигрантов в налоговую систему, увеличится спрос на рынке.

Недостаток информации по доступу мигрантов к социальному обеспечению не позволяет сделать однозначный вывод о позитивном или негативном влиянии мигрантов на систему социального обеспечения. Отчисления со стороны мигрантов и объемы получаемых ими социальных выплат варьируются по отдельным странам Евросоюза, которые различаются структурой миграционных потоков, разной ситуацией на рынке труда. В большинстве исследований подчеркивается позитивное влияние мигрантов на экономику, так как их социальные взносы и налоговые отчисления в долгосрочной перспективе будут превышать расходы государства на прием и социальное обеспечение мигрантов. Однако в тех странах, где в структуре миграционных потоков преобладают беженцы, в ближайшей перспективе следует ожидать значительного роста государственных расходов и, как следствие, нагрузки на социальное государство.

Глава 5. ФРГ: социальные концепции и реальность

Германия — первая страна в Европе, где началось строительство социального государства. В конце XIX в. были приняты законы, положившие начало широкомасштабной социальной политике, благодаря которой и было создано всеобъемлющее социальное государство, рассматривавшееся экспертами многих стран мира как образец для подражания. Неслучайно в 1990-е гг. российские специалисты предлагали обратить особое внимание на германский опыт и активно использовать его в нашей стране. Как мы сегодня знаем, к этому предложению политики не прислушались, поэтому вопрос о том, был бы данный путь успешным, остается открытым, тем более что за последние десятилетия германское социальное государство серьезно изменилось в соответствии с требованиями времени. В сегодняшнем виде оно заметно отличается как от того, каким оно было в период расцвета (1970–1980-е гг.), так и от того, каким его представляли российские эксперты в 1990-е гг., зачастую отталкиваясь от идей германских экономистов, а не от реальной ситуации в ФРГ того времени.

Изменчивость социального государства на современном этапе не является чем-то исключительным: оно менялось на протяжении всего времени своего существования как под влиянием различных общественных групп, которые лоббировали те или иные законы, так и под воздействием внешних факторов.

Рассматривая Германию (как, впрочем, и другие страны ЕС), специалисты, как правило, акцентируют внимание на социальной политике. В действительности на формирование и развитие социального государства влияют также некоммерческие предприятия, бизнес, церковь, институт семьи. Однако ключевая роль государства сохраняется, поскольку именно оно задает рамки для всех остальных субъектов. В то же время следует отметить, что социальное государство формируется под воздействием не только социального, но и других направлений государственной политики — налогового, регионального, регулирования рынка труда.

Комплексное исследование социального государства представляется нетривиальной задачей, особенно когда речь заходит о Германии. Укоренившиеся в стране социальные концепции разительно отличаются от реальной политики государства, хотя немецкие партии и политические деятели на протяжении всего времени зарождения и существования социального государства стремились создать максимально привлекательную для электората картинку, декларируя верность старым постулатам, правда, скорее на словах, чем на деле.

1. Что должно быть социальным: государство или рынок?

Постановка именно этого вопроса стала отправной точкой для развития концептуальных основ германской экономической модели — социального рыночного хозяйства и социального государства как его составной части, — которая была воплощена в жизнь после Второй мировой войны. Наравне с этим разработчики концепции задавались вопросом, какова должна быть роль государства в экономике. Ответ на него всесторонне рассматривался российскими экспертами, которые указывали, что ордолибералы и представители других школ, повлиявших на реализуемую первым министром экономики ФРГ Л. Эрхардом (1949–1963 гг.) модель, ратовали за сильное государство. Однако «сила» должна была проявляться

в неуклонном соблюдении правил и поддержании установленного «порядка», а не в непосредственном участии государства в экономической деятельности¹.

Первому вопросу — о социальном характере рынка или государства — столь пристального внимания в представленных российскому читателю работах не уделялось. Однако ответ на него очень важен для понимания германского социального государства. Ученые и экономисты, чьи работы легли в основу концепции социального рыночного хозяйства, настаивали на том, что социальным должен быть рынок, они критически и негативно относились к концепции государства всеобщего благосостояния в том виде, в каком она в 1950-е гг. реализовывалась в Великобритании².

Чем объясняется такая позиция? Дело в том, что при изучении теоретических работ, оказавших сильное влияние на хозяйственный порядок современной Германии, часто упускается из виду, что их авторы были неолибералами. Приставка «нео» призвана была указывать на модифицированный теоретический подход к роли государства, которое должно было быть «сильным». Однако никакого расхождения с классическими либералами во взглядах на государство всеобщего благосостояния не было, то есть оно осуждалось. В ключевых работах, вышедших накануне или вскоре после начала строительства послевоенного экономического порядка в ФРГ, вопросы социального государства не поднимались вовсе или им уделялось очень мало внимания. Так, в работе А. Рюстова «Провал экономического либерализма», впервые опубликованной в 1945 г.³, классический либерализм обвинялся в неравной конкуренции, картелизации и других проблемах, которые полностью проявились в конце XIX — первой половине XX вв., однако социальная проблематика была обойдена стороной.

В опубликованной в 1952 г. посмертно работе В. Ойкена указываются проблемы трудящихся из-за картелей (по мнению автора, эта проблема должна решаться расширением полномочий профсоюзов), однако передача решения социальных вопросов государству критикуется как ущемляющая свободу индивида. В неоконченном разделе «Социальная политика», составленном на основе рукописных набросков автора, довольно лаконично утверждается: «...Правильно понятая социальная политика носит универсальный характер. Она тождественна политике экономического порядка...»⁴. Особая роль при этом отводилась политике на рынке труда, то есть устранению неравенства между работодателями и наемными работниками в ходе переговорного процесса об условиях труда и заработной плате. Именно в ней виделся залог решения социального вопроса. Кстати, точка зрения, согласно которой экономический порядок тесно взаимосвязан с социальным порядком, сохранялась в «базовых» работах вплоть до XXI в. (например, в 17-м издании работы Х. Ламперта и А. Боссерта «Экономический и социальный порядок ФРГ в рамках Европейского союза»⁵), хотя от утверждения, что они идентичны, экономисты отказались.

Аналогичный подход мы находим у А. Рюстова, который критикует установленную государством минимальную оплату труда (но при этом предлагает

¹ См. подробнее: Гутник В.П. Политика хозяйственного порядка в Германии. М.: Экономика, 2002; Социальное рыночное хозяйство в Германии: истоки, концепция, практика. Под ред. Чепуренко А.Ю. М.: РОССПЭН, 2001.

² Röpke W. Der Wohlfahrtsstaat im Kreuzfeuer der Kritik (1955) // Röpke W. Marktwirtschaft ist nicht genug. Gesammelte Aufsätze. Manuscriptum, 2009. S. 289–302.

³ Rüstow A. Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus. 3. Überarbeitete Auflage mit Übersetzungen, herausgegeben von Frank P. und Gerhard Maier-Rigaud. Marburg, Metropolis-Verlag, 2001.

⁴ Eucken W. Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 7. Auflage. Tübingen, Mohr Siebeck, 2004. S. 313.

⁵ Lampert H., Bossert A. Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union. München, Olzog Verlag, 2011. S. 71.

ввести обязательную страховку по безработице) и выступает против бесплатного образования для всех⁶.

Сложившаяся в результате обобщения и сочетания подходов представителей разных научных школ модель социального рыночного хозяйства (сам термин был предложен А. Мюллер-Армаком — экономистом и сотрудником Министерства экономики, которое тогда возглавлял главный разработчик немецкого чуда Л. Эрхард) представлялась как третий путь социально-экономического развития. Суть его сводилась к тому, что провозглашалось принципиальное отличие немецкой модели, с одной стороны, от истинно либеральной экономики американского образца, с другой — от социалистического подхода, который претворялся в жизнь в Восточной Европе и Советском Союзе.

Таким образом, созвучность терминов «социальное государство» и «социальное рыночное хозяйство» неслучайна и имеет под собой как содержательную, так и политическую подоплеку. Политическая подоплека довольно банальна: идеи сильного и заботящегося о населении государства были популярны в послевоенной ФРГ не только в силу длительной истории строительства социального государства в самой Германии, но и вследствие успеха, который продемонстрировал СССР во Вторую мировую войну. Другой не менее значимый фактор — раздел Германии на Западную и Восточную, которые стали «витринами» обоих лагерей (капиталистического и социалистического) и должны были демонстрировать лучшие достижения каждого. Так, в одном из своих эссе конца 1940-х гг. В. Репке писал, что «западные державы должны теперь проводить в Германии [имеется в виду ФРГ] такую политику, которая бы позволила дать немцам возможность провести сравнение Востока и Запада и сделать свой выбор»⁷. Таким образом, ФРГ пришлось конкурировать в социальной сфере с ГДР, хотя о такой конкуренции экономисты, разрабатывавшие идеи социального рыночного хозяйства, не мыслили. Политический истеблишмент ФРГ учитывал эти настроения, хотя положенная в основу экономических послевоенных преобразований модель была либеральной.

Следование правящих слоев ФРГ желаниям большинства и принятие решений, которые по своей сути противоречили их идеологическим убеждениям, было не первым в истории социального государства Германии. Напомним, что своим зарождением оно обязано страху элит потерять власть и было шагом навстречу большинству: принятые при Бисмарке социальные законы⁸ нередко называют «пряником», который сочетался и с «кнутом» — законом 1878 г., запрещавшим социалистические и социал-демократические организации. Зародившаяся в конце XIX в. система обладала характеристиками, которые почти полностью сохраняются и сейчас. Во-первых, страхование распространялось на наемных работников (это положение претерпело изменение: сегодня по факту страхуются все). Во-вторых, страхование в рамках корпоративистского интервенционного государства стало обязательным. В-третьих, социальные пособия и гарантии обуславливались внесением взносов. В-четвертых, право на получение социальных услуг законодательно фиксировалось. В-пятых, социальные услуги финансировались за счет взносов, хотя в реальности правительству то и дело приходилось поддерживать социальные кассы деньгами из бюджета. В-шестых, социальные кассы были самоуправляемыми, несмотря на то что Бисмарк стремился к их огосударствлению,

⁶ Rüstow A. Die Religion der Marktwirtschaft. Berlin, LIT, 2009.

⁷ Röpke W. Deutschland zwischen Ost und West // Röpke W. Marktwirtschaft ist nicht genug. Gesammelte Aufsätze. Manuskriptum, 2009. S. 170–171.

⁸ В 1883 г. был принят закон о медицинском страховании, в 1884 г. — о страховании от несчастного случая, а в 1889 г. — о пенсионном страховании и страховании по инвалидности.

обозначая реализованную им концепцию как «госсоциализм» (Staatssozialismus). Наконец, сохранялся принцип множественности социальных касс.

О том, что введение элементов социального государства для всех было вынужденным шагом, свидетельствует не только весьма скромный объем услуг⁹, но и тот факт, что изначально социальное страхование существовало для привилегированных слоев населения — чиновников и военных. Кстати, практика выделения этих групп сохранилась и сегодня: пенсии госслужащих значительно выше, чем занятых в частном секторе, а обслуживают их специальные кассы.

Несмотря на положительную оценку, которая обычно дается политике Бисмарка, современниками она оценивалась скорее критически, тем более что лишь незначительная часть населения была охвачена социальными услугами (например, в 1885 г. лишь 11,7% населения имели медицинское страхование). Важно отметить, что попытки Бисмарка вывести регулирование социальной сферы на федеральный уровень потерпели неудачу, а сам институт социального государства характеризовался множественностью предоставлявших услуги субъектов.

В развитии социального государства до революции 1918 г. было две важные вехи. Во-первых, это расширение социального законодательства в 1911 г., когда страхование было распространено и на более состоятельных наемных работников — различных служащих (белые воротнички). При этом страхование предполагало для них более привлекательные условия (выход на пенсию с 65 лет, а также пенсию для оставшихся без кормильца). Тем самым правительство Рейха пыталось создать класс, на который можно было бы опереться (эта цель не была достигнута, революционные настроения сохранялись). В 1913/1914 финансовом году 26% государственных расходов приходилось на социальные услуги, но при этом лишь 5,3% выплачивалось федеральным центром¹⁰.

Во-вторых, Первая мировая война привела к тому, что государство стало оказывать финансовую поддержку кассам, а профсоюзы в послевоенный период были признаны законными представителями трудящихся. Также был понижен возраст выхода на пенсию для рабочих с 70 до 65 лет. Но самое главное — институты социального государства проявили устойчивость к кризисным условиям.

Серьезным отличием модели социального государства первой половины XX в. от сформировавшейся в послевоенный период на основе разработок ордолибералов модели было невнимание к рынку труда. Его регулирование (ведь именно рынок должен быть социальным, а не государство) является ключевой идеей разработанного после Второй мировой войны «третьего пути». Правительство стремилось ввести такие правила, чтобы наемные работники отстаивали свои права в переговорах с работодателями и в результате не нуждались бы в социальной поддержке. Именно наемный труд стоял в центре внимания разработчиков идеи германского социального рыночного хозяйства, впрочем, это же правомерно и для разработки идей социального государства в целом.

Столь пристальное внимание к труду в работах немецких экономистов середины XX в. неудивительно. Массовая безработица и галопирующая инфляция, отраженные во множестве литературных произведений (например, в романе «Маленький человек, что же дальше?» Х. Фаллады), заставили экономистов поставить во главу угла интересы «маленького человека». Защитить их должны были такие меры, как борьба с картелями, вывод договорного процесса по

⁹ Например, если человек в конце XIX в. доживал до 70-летнего возраста, что случалось нечасто, то он получал от 1/5 до 1/6 заработка занятого в промышленности, торговле или на транспорте. См.: Schmidt M.B. Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.

¹⁰ Здесь и далее исторические данные до 1945 г. даны по Schmidt M.B. Op. cit.

заработной плате из поля отношений отдельного наемного работника и предприятия и его перевод на уровень профсоюзов и работодателей (тарифные соглашения), повышение роли наемного персонала в принятии решений (создание так называемых производственных советов — Betriebsräte). В результате демпинг заработной платы и дешевый труд становились невозможными, а другие меры государства для установления социальной стабильности казались излишними. Кстати, идея о том, что основа социального государства — это труд и занятость, влияет на его развитие в Германии и в XXI в. Так, одной из крылатых фраз последнего яркого и скоропостижно скончавшегося политика «Свободных либерал-демократов» Г. Вестервелле является следующая: «Социально то, что создает рабочие места».

Хотя развитие концепции социального государства в Германии связывают с такими деятелями, как, например, Л. фон Штейн, который и ввел данное понятие в широкий обиход, не меньшую роль сыграли политические партии, в первую очередь Партия центра (1918–1934 гг.) — предшественница «Христианско-демократического союза» (ХДС), а также горький опыт сверхбыстрого расширения социального государства. Именно по причине последнего итоги развития социального государства в период Веймарской республики были противоречивыми. С одной стороны, были увеличены страховые выплаты, введено страхование по безработице (1927 г.), осуществлены превентивные меры в области здравоохранения и безопасности труда, а также повышена роль профсоюзов в переговорном процессе с работодателями. С другой стороны, инфляция 1920-х гг. и экономический кризис конца 1920-х и начала 1930-х гг. привели к тому, что положительный эффект развития социального государства для населения был малозаметен. Опыт Веймарской республики показал, что социальное государство хотя и может служить подушкой безопасности на время экономического кризиса, но недолго. Этот урок был хорошо усвоен разработчиками социального рыночного хозяйства, которые отдавали предпочтение не созданию всеобъемлющего социального государства, а мерам по укреплению экономики, ее развитию и навязыванию ей «социальных рамок».

На оформление социального государства повлиял также период национал-социализма (1934–1945 гг.), хотя об этом сейчас мало говорят. Замалчивание социальных аспектов истории Третьего рейха отчасти связано с преобладанием интереса как со стороны ученых, так и со стороны широкой общественности к феномену нацизма, отчасти с тем, что социальные черты этого режима переплетались с нацистскими. Так, конфискованные у одной части населения (а также вывезенные с завоеванных территорий) товары и деньги перераспределялись в пользу другой — этнических немцев. Подобные меры нарушали принципы социального государства для всех, но были «социальными» в том смысле, что помогали части малообеспеченных немцев повысить свой жизненный уровень. Также в нацистский период некоторые блага, которыми ранее пользовались лишь единицы, впервые оказались доступны для широких масс населения (например, отпуск у моря).

При описании экономической модели послевоенной Западной Германии используется термин «социальное рыночное хозяйство», поэтому необходимо остановиться на том, как он соотносится с понятием социального государства. Строго говоря, разработанная и реализованная немецкими экономистами в послевоенный период концепция не была с ним связана. Напротив, идея социального государства осуждалась, и вместо его строительства предлагалось облагородить рынок, исправив те недочеты, которые были выявлены в первой половине прошлого столетия. Таким образом, в центре внимания теоретиков

социального рыночного хозяйства был рынок, а не государство с его социальными услугами населению. Тем вопросам, которые мы сегодня склонны ассоциировать с социальным государством — пенсионной системе, всевозможным социальным пособиям и т.п. — внимания не уделялось. Кроме того, отцы-основатели немецкого социального рыночного хозяйства были против усиления социального государства, была приверженность идее свободы. На протяжении всего послевоенного периода вопрос о его совместимости со свободой каждого отдельного индивида оставался ключевым.

Однако почему перечисленные выше положения социального рыночного хозяйства не артикулируются, а сама концепция в общественном восприятии почти сливается с концепциями социального государства или государства всеобщего благосостояния?

Во-первых, словосочетание «социальное рыночное хозяйство» оказалось столь емким, что на протяжении всего послевоенного периода любые изменения, будь то в сторону увеличения социального государства или его уменьшения, оправдывались политиками следованием его идеалам, возвращением к его истокам. Практически все партии (за исключением разве что партии «Левые») клянутся в верности принципам социального рыночного хозяйства, о чем можно прочесть в их предвыборных программах, но трактуют его постулаты весьма вольно на каждом историческом отрезке.

Во-вторых, придуманный разработчиками идей социального рыночного хозяйства термин «неолиберальный» был заимствован англоязычными политиками и экономистами и менял свое значение. Как мы уже отмечали, в немецком прочтении 1940-х и 1950-х гг. приставка «нео» подчеркивала социальную составляющую, которую государство навязывало рынку в интересах «маленького человека». Однако начиная с 1980-х гг. термин «неолиберальный» ассоциируется исключительно с начатой М. Тэтчер в Великобритании и Р. Рейганом в США политикой по сокращению государственных расходов и либерализации рынка труда. С изменением смыслового наполнения этого термина утратила популярность и стоявшая за ним идея, чему в немалой степени способствовало длительное пребывание у власти (с 1969 по 1982 гг.) социал-демократов, ознаменовавшееся разрастанием социального государства.

С начала 1980-х гг. в ФРГ было две попытки либерализации социального государства и сокращения неоправданно высоких расходов на социальную сферу, которые препятствовали устойчивому экономическому росту. Первая из них была предпринята правительством Г. Коля (ХДС) в 1980-е гг., но она не увенчалась успехом из-за объединения Германии, потребовавшего расширения социальных расходов государства для смягчения трансформационных трудностей. В результате Германию стали называть «больным человеком» Европы, а один из ведущих экономистов ФРГ того времени Х.-В. Зинн выпустил книгу «Можно ли еще спасти Германию?» (в названии есть непереводимая игра слов, второе значение этой же фразы — «Не сошла ли Германия с ума?»)¹¹. Однако сделанные в этой книге выводы, как показало время, были излишне алармистскими. Возможно, сказалось и то, что Х.-В. Зинн не смог в полной мере предсказать положительные последствия реформы «Гарц IV» (в рамках программы «Повестка дня 2010»), которые начиная со второй половины 2000-х гг. стали оказывать положительное воздействие на рынок труда. Во многом благодаря этим мерам страна смогла относительно безболезненно пройти через экономический кризис 2008–2009 гг.

¹¹ Sinn H.-W. Ist Deutschland noch zu retten? Econ Verlag, 2004.

Либеральные реформы «Гарц IV» сводились к снижению пособий по безработице и мягкому принуждению безработных соглашаться на низкооплачиваемую работу. В этот же период работодатели и крупные профсоюзы договорились об отказе от индексации заработной платы. Благодаря этим нововведениям Германии удалось получить конкурентные преимущества на мировых рынках.

Примечательно, что успешную попытку реформирования социального государства записал на свой счет социал-демократический канцлер Г. Шредер (1998–2005 гг.). Оценка реформ «Гарц IV» с точки зрения их соответствия принципам социального рыночного хозяйства неоднозначна. С одной стороны, тогдашнему канцлеру удалось, урезав пособия и подтолкнув людей к выходу на работу, сократить государство всеобщего благосостояния, которое, как было показано выше, критиковалось ордолибералами. С другой стороны, действия государства способствовали ослаблению позиций наемных работников в лице профсоюзов. Таким образом, простые граждане стали чуть менее защищенными, что привело к росту неравенства: предприятия воспользовались возможностью и стали распределять выручку в пользу топ-менеджеров (хотя, конечно, этому способствовали и другие изменения). Реформа проводилась с оглядкой на базовые принципы социального рыночного хозяйства. Об этом, в частности, говорит ее слоган «способствовать и требовать» (Fordern und fördern), который подчеркивал свободу индивида и указывал на то, что государство должно помогать раскрытию потенциала каждой личности. Другой отсылкой к истокам социального рыночного хозяйства было словосочетание «третий путь», которое ранее использовалось для обозначения компромисса между либеральным и социалистическим подходами¹².

В-третьих, в Основном законе ФРГ зафиксировано, что государство является социальным (ст. 20)¹³ и социально-правовым (sozialer Rechtsstaat, ст. 28). Из ряда закрепленных в Основном законе положений следует, что матери имеют право на заботу и защиту со стороны общества (ст. 6), государство гарантирует достоинство каждого человека (ст. 1) и равноправие мужчин и женщин (ст. 3), а также должно защищать брак и семью (ст. 6). Однако подробнее понятие социального государства не детализируется. Предполагалось, что конкретное его значение будет уточнено на законодательном уровне. Это дало возможность каждому новому поколению политиков, приходящих к власти, вкладывать в него то, что они считали нужным.

2. Динамика социальных расходов

За десятилетия социальное государство немецкого образца все сильнее отдалялось от принципов социального рыночного хозяйства, превращаясь в самостоятельный институт, порой оторванный от рыночных принципов. Его оформление было сопряжено с принятием многочисленных законов, увеличением расходов, монетизацией льгот, повышением профессионального уровня предоставления социальных услуг и сопутствовавшей этим процессам бюрократизацией¹⁴.

Ключевыми вехами становления социального государства в ФРГ стали следующие:

¹² Идея «третьего пути» особенно явственно звучит в опубликованном в 1998 г. английском варианте совместного документа Г. Шредера и его английского коллеги Т. Блэра “Europe: The Third Way/Die Neue Mitte”.

¹³ Примечательно, что это положение Конституции является «вечным», не подлежащим пересмотру.

¹⁴ Zacher H.F. (1986). Entstehung, Wandel und Fehlentwicklung des Sozialstaats in der Bundesrepublik Deutschland // Studien zur Politischen Bildung. 1986. Band 12. S. 30. URL: <https://epub.ub.uni-muenchen.de/9968/1/9968.pdf> (дата обращения: 31.10.2016).

- 1) реформирование в начале 1950-х гг. медицинского страхования и страхования при несчастных случаях, в конце десятилетия — пенсий по старости¹⁵ и с начала 1960-х гг. — выплат по болезни;
- 2) регулирование социальных выплат (закон 1950 г. об обеспечении жертв войны) и компенсаций (закон 1952 г. о компенсации ущерба, причиненного войной) жертвам войны;
- 3) учреждение в 1954 г. пособий на детей;
- 4) принятие в 1969 г. закона о содействии трудоустройству и профессиональному образованию (сегодня это часть Социального кодекса), а несколькими годами позже — закона об улучшении пенсионного обеспечения на предприятии (Betriebsrentenge);
- 5) распространение в 1990 г. социального государства на территорию новых федеральных земель, введение в 1995 г. страхования на случай потребности в уходе.

Все эти изменения означали значительный рост расходов (см. граф. 1) и отчислений в социальные кассы (см. табл. 1).

График 1. Уровень социальных расходов, % ВВП*

Источник: Sozialpolitik aktuell in Deutschland.

* До 1990 г. — только старые земли. С 2009 г. включается частное страхование

По мере решения социальных вопросов все очевиднее становилось наличие других проблем и, как следствие, росло стремление взяться и за них¹⁶. Самой значительной расходной статьей федерального бюджета в 2014 г. были пенсионные выплаты (27,9% бюджета), далее следовали пособия по безработице (9,2%). Общий

¹⁵ Пенсии в дальнейшем реформировались несколько раз.

¹⁶ Zacher H.F. Chancen und Grenzen des Sozialstaats — Rolle und Lage des Rechts // Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Band 4. Hrsg. P. Koslowski, P. Kreuzer, R. Low. Tübingen, 1983. S. 78. URL: <https://epub.ub.uni-muenchen.de/10037/1/10037.pdf> (дата обращения: 31.10.2016).

же объем социальных расходов составлял 146,1 млрд евро, или 49,9% федерального бюджета. На протяжении десятилетий структура государственных расходов менялась, но незначительно. Так, начиная с 1960-х гг. упала доля расходов на семью (пособия на детей), но выросли расходы на поддержание занятости и выплату пособий по безработице, а также на здравоохранение¹⁷.

Таблица 1. Отчисления в социальные кассы, % от заработной платы

Год	Пенсионное	По болезни	По безработице	По уходу за нуждающимися	Всего
1970	17	8,2	1,3		26,5
1975	18	10,4	2		30,4
1980	18	11,4	3		32,4
1985	19,2	11,8	4,1		35,1
1990	18,7	12,6	4,3		35,6
1995	18,6	13,2	6,5	1*	39,3
2000	19,3	13,6	6,5	1,7	41,1
2005	19,5	14,2	6,5	1,7	41,9
2010	19,9	14,9	2,8	1,95	39,55
2015	18,7	15,5	3	2,35	39,55

Источник: Sozialpolitik aktuell in Deutschland.

* Страховка введена в 1995 г.

Для каждого отдельного гражданина ФРГ социальное государство в 2014 г. обходилось довольно дорого. Так, если в 2014 г. средняя заработная плата составляла 3233 евро, то 18,3% данного объема работодатель выплачивал в виде отчислений в социальные кассы. Таким образом, наемный работник получал 2642 евро брутто, при этом 16,2% составлял подоходный налог, 17,3% — отчисления в социальные кассы. В результате средняя заработная плата составляла 1757 евро нетто.

В то же время следует отметить, что эта ситуация претерпела изменения под давлением либерализации: с конца 1990-х гг. ставка подоходного налога в ФРГ постепенно снижалась, то есть граждане стали платить в среднем чуть меньше. Так, если в 1998 г. максимальная ставка подоходного налога составляла 53%, а минимальная — 25,9%, то в 2014 г. — соответственно 42% (и 45% для заработка выше 250 тыс. евро в год) и 14%. За этот же период вырос и необлагаемый налогом доход — с 6322 до 8354 евро.

Разрастание социального государства было связано с тем, что менялось восприятие трех его аспектов: 1) минимального прожиточного уровня, который варьировался от общего состояния дел в германской экономике; 2) равенства; 3) уровня социальной безопасности¹⁸. На данных компонентах современного социального государства следует остановиться подробнее.

¹⁷ Hahlen J. Entwicklungen des deutschen Sozialstaates — Daten der amtlichen Statistik // Wirtschaft und Statistik. 2002. H. 12. S. 1044–1055. URL: www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/Sozialleistungen/EntwicklungSozialstaat.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения: 31.10.2016).

¹⁸ Zacher H.F. Chancen und Grenzen des Sozialstaats — Rolle und Lage des Rechts // Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Band 4. Hrsg. P. Koslowski, P. Kreuzer, R. Low. Tübingen, 1983. S. 79–80. URL: <https://epub.ub.uni-muenchen.de/10037/1/10037.pdf> (дата обращения: 31.10.2016).

3. Дискуссия о минимальном прожиточном уровне

Дискуссия о минимальном необходимом для достойной жизни доходе уже несколько десятилетий находится в центре внимания немецкого общества, о чем свидетельствуют то и дело разгорающиеся дискуссии по вопросам бедности, благосостояния пожилого населения и мигрантов, социальным пособиям и пособиям по безработице. Так, одним из самых скандальных и обсуждаемых в СМИ эпизодов нашумевшей книги Т. Саррацина «Германия. Самоликвидация»¹⁹ был пассаж с недельным меню для получателей социальных пособий, а также предложение теплее одеваться дома, чтобы сэкономить на отоплении.

В 2016 г. минимальное пособие по безработице составит 404 евро в месяц для проживающего отдельно взрослого. В эту сумму не входит оплата жилья и коммунальных расходов; также пособие может быть повышено в случае беременности или при других особых жизненных обстоятельствах. Являются ли такие пособия достаточными для поддержания достойного существования? И что является достойным? Входят ли в достойную жизнь походы в театр и кино, покупка книг и поездка в отпуск или нет? Однозначного ответа на эти вопросы германским обществом не найдено.

Хотя государство в ФРГ и является социальным по Конституции и должно заботиться о благосостоянии своих граждан, степень этой заботы не обозначена. Поэтому нередко в дискуссии используется стандартный международный показатель «на грани бедности». В странах ОЭСР находящимися на грани бедности считаются те, чей доход ниже 60% медианного дохода, то есть те, кто не может позволить себе сопоставимого с соседями образа жизни. В 2013 г. таких в ФРГ было 15,5% населения, то есть 12,5 млн человек жили менее чем на 892 евро в месяц для проживающего отдельно или на 1873 евро для семьи из четырех человек. Вероятность оказаться в нищете в современной Германии выше у безработных и матерей-одиночек (43%), у иностранцев (32%) и у людей с низкой квалификацией (39,3%). В то же время доля пенсионеров, находящихся на грани бедности, примерно соответствует доле населения в целом²⁰.

В последние годы наблюдался рост доли населения на грани бедности. Решение этой проблемы, несмотря на все уверения политиков, кажется маловероятным, поскольку принимавшиеся в последние годы меры были направлены на сокращение длительности пребывания населения на грани бедности, а не на решение проблемы как таковой. Так, либерализация рынка труда в начале 2000-х гг. (реформа «Гарц IV») способствовала снижению числа безработных: в 2000 г. не имели работу 3,9 млн, а в 2014 г. — 2,9 млн человек. Доля находящихся длительное время без работы осталась на том же уровне — соответственно 37,4 и 37,2%, то есть в абсолютных значениях их число сократилось на 1/3²¹.

Критики левого толка указывают на то, что, несмотря на выход на работу, многие так и не выбрались из бедности. Речь идет о так называемом прекариате и атипичной занятости, то есть тех, кто не нашел постоянную работу, работает неполный рабочий день или ниже своей квалификации. Особенно остро данная дискуссия велась во второй половине 2000-х гг., когда исследователи выявили

¹⁹ Sarrazin Th. Deutschland schafft sich ab: Wie wir unser Land aufs Spiel setzen. Deutsche Verlags-Anstalt, 2012.

²⁰ Die Wahrheit über die Armut in Deutschland // Die Welt. 19.02.2015. URL: www.welt.de/wirtschaft/article137635705/Die-Wahrheit-ueber-die-Armut-in-Deutschland.html (дата обращения: 31.10.2016).

²¹ Statistik der Bundesagentur für Arbeit URL: <http://statistik.arbeitsagentur.de> (дата обращения: 31.10.2016).

сокращение доли среднего класса в ФРГ²², которое, по некоторым оценкам, с 2000 по 2006 г. составило несколько процентных пунктов²³.

Дальнейшие исследования показали, что сделанные выводы были излишне пессимистичными, хотя тенденция к постепенному размыванию среднего класса сохранилась (если в 2000 г. его доля составляла 63,8% от общего населения, то в 2010 г. — 58,2%²⁴). На время дискуссия о судьбе среднего класса прекратилась, чему способствовали улучшение экономической конъюнктуры и низкая безработица.

Система социальных пособий и пособий по безработице в Германии существует уже много десятилетий и практически не подвергалась реформированию. Лишь в начале 2000-х гг. был уменьшен размер выплат и сокращено число разновидностей пособий. Объем выплат зависит от длительности пребывания без работы, семейного положения, благосостояния, а также других факторов. Система порой критикуется за излишнюю сложность расчетов и бюрократизацию. В последние годы все громче звучат предложения по ее реформированию и переходу на модель «гражданского» или «базового дохода». В зависимости от того, какая партия предлагала данный концепт, речь шла о фактическом снижении достатка для наименее обеспеченных (СвДП) или, напротив, о его росте («Левые»). Аргументом в пользу перехода на новую модель неизменно служило сокращение расходов на бюрократию, а также достижение большего равенства. Несмотря на то что практически все партии в том или ином виде предлагали данную модель, она так и не была принята.

Большему равенству должна способствовать минимальная оплата труда, которая предлагалась СДПГ и партией «Левые» в течение последних лет. Она была частично введена с начала 2015 г.: минимальная почасовая оплата труда для большинства наемных работников и практикантов составляет 8,5 евро (для некоторых секторов действует переходный период до 2017 г.). Насколько минимальная оплата труда эффективна — вопрос пока открытый, поскольку, с одной стороны, все еще есть исключения, с другой — наблюдается устойчивый экономический рост и оценить негативные стороны этой меры, на которые указывали экономисты и политики либерального толка, пока невозможно.

Однако сам факт введения минимальной оплаты труда свидетельствует о пересмотре модели социального государства в ФРГ. До недавнего времени необходимости в минимальной оплате труда не было, поскольку эту же функцию выполняли действовавшие в отдельных секторах тарифные соглашения, которые по духу полностью соответствовали подходу ордолибералов и разработанной ими концепции социального рыночного хозяйства, ведь наемные работники и работодатели самостоятельно договаривались о приемлемом уровне оплаты труда без вмешательства государства. Сокращение за последние десятилетия числа занятых, получающих заработную плату согласно тарифному плану, показало, что модель тарифных соглашений в современной экономике, где доминирующим является третичный сектор, не работает. Так, если в 1998 г. 76% занятых на Западе ФРГ и 63% занятых на Востоке получили заработную плату согласно тарифному соглашению, то в 2014 г. таких было соответственно 60 и 47%²⁵. В связи с этим

²² Под средним классом в Германии понимаются те, кто зарабатывают от 70 до 150% дохода медианы (согласно некоторым подходам, от 80 до 150%).

²³ Grabka M.M., Frick J.R. Schrumpfende Mittelschicht — Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen? // DIW Wochenbericht. 2008. Jg.75, H. 10. S. 101–115. URL: www.diw.de/documents/publikationen/73/79586/08-10-1.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

²⁴ Geißler R. Armut und Prekarität // Informationen Zur Politischen Bildung. 2014. H. 324. S. 30–39. URL: www.bpb.de/izpb/198010/armut-und-prekaritaet?p=all (дата обращения: 31.10.2016).

²⁵ Das Statistik-Portal. URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/153610/umfrage/tarifbindung-der-beschaeftigten> (дата обращения: 31.10.2016).

зафиксированная государством минимальная оплата труда хотя и противоречит идеям социального рыночного хозяйства, но может стать действенным инструментом решения проблемы низких доходов.

В унифицированном подходе к прожиточному минимуму и уровню пособий есть одно исключение, которое становится особенно актуальным с усилением миграционных потоков. Это исключение сводится к вопросам: каким должен быть прожиточный минимум тех, кто попросил (политическое) убежище в ФРГ? Или тех, кто приехал из других стран ЕС и не смог найти работу? Должно ли немецкое социальное государство предоставлять им те же блага, что и своим гражданам? Ответ во всех случаях: нет.

Для ходатайствующих об убежище на первые 15 месяцев действует порядок, согласно которому одиноким взрослым полагается пособие в размере от 287 до 369 евро (нередко, в случае предоставления питания, на руки они получают меньше). По истечении данного периода беженцы получают те же права, что и местные жители. Наплыв беженцев в 2014 и 2015 гг. спровоцировал дискуссию о том, не следует ли отказаться от денежных выплат, поскольку их объем может быть причиной приезда в ФРГ мигрантов. Однако переход на такую модель обеспечения слишком сложен с технической точки зрения и экономически неразумен: централизованная закупка необходимых товаров обходится дороже, чем выплата пособий.

Несколько иначе обстоит ситуация с гражданами других стран ЕС. Так, с первого дня своего пребывания они имеют право получать пособия на детей в полном объеме. Однако права на социальные пособия не работавшие в Германии граждане других стран ЕС не имеют. Такое решение было принято немецким судом и в 2014 г. подтверждено Судом ЕС. Правда, есть исключения: например, если муж проживает в Германии, то неработающая жена имеет право на социальное пособие.

Не менее важным аспектом обеспечения минимального прожиточного уровня является доступное жилье. Данная тема стала особенно актуальна во втором десятилетии XXI в., когда практически во всех крупных городах Германии стала очевидна нехватка съемного жилья, доступного для семей среднего достатка. Эта нехватка объясняется сокращением за последние три десятилетия объема государственного жилья, часть которого была приватизирована, так как считалось, что частный сектор эффективнее справится с задачей обеспечения населения всем необходимым. На практике же оказалось, что частному сектору выгоднее строить жилье премиум-класса, а не социальное. Так, если в 1987 г. в ФРГ (старые земли) было почти 4 млн социальных квартир в госсобственности, то в 2015 г. в объединенной Германии — 1,5 млн. В то же время потребность в социальном жилье оценивается в объеме 5,6 млн квартир²⁶.

Имеющиеся пособия для малоимущих на съем жилья (в 2013 г. его получали 665 тыс. домохозяйств) проблему не решают. Предложенный экспертами возврат к государственному строительству социального жилья реализуется медленно. Летом 2015 г. был утвержден порядок, ограничивающий резкий рост стоимости жилья при новой сдаче: арендная плата не может быть выше более чем на 10% от средней по региону. Эффективность данной меры, по предварительным оценкам, низкая, поскольку нарушения сложно выявить, еще сложнее их доказать в суде, а степень наказания за нарушение данной нормы не установлена законодательством. Поэтому после принятия закона для ищущих жилье фактически ничего не изменилось.

²⁶ Billige Grundstücke, stupid! // Die Zeit. 03.08.2015. URL: www.zeit.de/wirtschaft/2015-07/sozialer-wohnungsbau-grossstadt-mieten-kommunale-wohnungen (дата обращения: 31.10.2016).

4. Проблема обеспечения равенства

Обеспечение равенства является одной из ключевых задач социального государства. Здесь мы остановимся на нескольких его аспектах — равном доступе к образованию, равноправии мужчин и женщин, «холодной прогрессии» и налоге на наследство и на богатство.

Равный доступ к образованию. В первые десятилетия существования ФРГ основной проблемой было обеспечение равного доступа к высшему образованию, однако в XXI в. акцент сместился на дошкольное образование.

Государственные дотации западногерманским студентам предоставлялись с середины 1950-х гг. согласно так называемой модели «Хоннефер»²⁷, которую в 1971 г. сменила ссуда на обучение (BAföG). Последняя стала неотъемлемой частью социального государства, поскольку в отличие от предшествовавшего порядка все без исключения студенты имели на нее право. В течение последующих десятилетий BAföG претерпела изменения. Если изначально ссуду не надо было возвращать, то с приходом к власти Г. Коля (ХДС) в 1982 г. она стала возвратной, что понизило ее популярность (к ней прибегали чуть более 10% студентов). В конце 1990-х гг. пришедшие к власти СДПГ и «Зеленые» в очередной раз изменили ситуацию: большая часть ссуды вновь стала невозвратной. Сегодня возвращать государству необходимо не более 10 тыс. евро вне зависимости от объема займа. В 2014 г. выплаты получали 646 тыс. студентов и 278 тыс. школьников.

Данная модель оказалась лишь отчасти эффективной: доступ к высшему образованию получили более широкие слои, однако многие студенты все равно вынуждены подрабатывать, чтобы содержать себя во время учебы, тогда как идея займа была именно в отсутствии такой необходимости.

Следует отметить, что в остальном высшее образование в ФРГ является бесплатным, за исключением того, что предоставляют частные учебные заведения. В начале XXI в. были попытки ввести плату за учебники, но эта мера оказалась настолько непопулярной, что от нее отказались. Хотя бесплатное высшее образование является очевидным благом с точки зрения социального государства и равенства, оно спорно с точки зрения принципов социального рыночного хозяйства. Так, оно подвергалось критике одним из отцов-основателей этой концепции А. Мюллер-Армаком, который указывал на искажение рыночных принципов при таком порядке, ведь студенты, выбирая то или иное направление для учебы, не задумываются о том, каков будет их доход в будущем. При платном образовании необходимость учитывать дальнейший доход заставила бы их выбирать более востребованные рынком направления.

Для Германии характерно стремление не только обеспечить равный доступ к образованию для всех, но и равное деление ответственности за его качество между государством и бизнесом. Такая модель германского профессионального образования получила название «дуальное образование». Дуализм объясняется взаимодействием государства и бизнеса: обучающиеся (студенты или ученики средних профессиональных заведений) в равной степени получают знания в ходе практики на производстве/предприятиях и в государственных учебных заведениях. Если изначально дуальное обучение было характерным именно для требующих средней специальной подготовки профессий, то в XXI в. оно стало все шире охватывать и высшее образование. Хотя следует оговориться, что последнее объясняется изменившимся характером высшего образования: оно стало более

²⁷ Модель «Хоннефер» сводилась к договоренности между федеральным центром и землями поддерживать студентов, однако она не предполагала законодательного закрепления права студентов на финансовую поддержку. Затраты на «стипендии» несли федеральный центр и земли. Нуждающиеся студенты подавали заявки перед каждым семестром, решение принималось вузом.

массовым и готовит для предприятий тех специалистов, которые заменяют поколение, получившее среднее специальное образование, поскольку переход на новые технологии требует от сотрудников на тех же должностях более высокой профессиональной подготовки.

На протяжении десятилетий дуальная модель не была стабильной: то предприятия брали на себя больше ответственности, то государство. В ситуации экономического кризиса и спада на рынке труда, когда предприятия не могли взять на практику всех желающих, государство брало на себя весь процесс обучения. В условиях же экономического подъема государство, напротив, организовывало привлечение молодых людей из других стран. Это особенно явно проявилось в последние годы, когда в Германию приехали тысячи молодых людей из переживавших кризис стран Южной Европы, которые частично удовлетворили кадровый голод. Государство поддержало этот процесс как рекламой, так и стипендиями и языковыми курсами. Другое направление поддержки — это экспорт данной модели именно в те страны, где немецкие предприятия открыли производства и нуждаются в рабочих кадрах такой же, как и в Германии, квалификации. Распространение германской модели обучения осуществляется в первую очередь посредством совместных образовательных программ немецких вузов с местными и пришедшими на данный рынок немецкими предприятиями. Именно таким образом происходит экспорт дуального образования в Китай. Впрочем, и в России стартовали первые пилотные проекты.

Однако вопрос равного доступа к высшему и среднему профессиональному образованию сейчас не столь актуален, как создание равных условий для получения знаний дошкольниками и школьниками. По этому вопросу сейчас ведутся широкие дискуссии, в которых доминируют аргументы равноправия, а точнее — равных шансов. Этот тренд во многом отражает идеи государства социального инвестирования, поскольку участниками дискуссий подспудно подразумевается, что общество получит материальную выгоду, если как можно раньше решит проблемы наименее успешных слоев. Главным достижением на этом поприще стало расширение предложения услуг яслей и детских садов, а также предоставление права всем детям старше двух лет на место в детском саду полного рабочего дня (с 2013 г.). Данные изменения призваны повысить образовательный уровень детей из малообеспеченных семей и семей с миграционным прошлым.

Вмешательство государства в дошкольное и школьное образование является серьезным вторжением в сферу семьи. Увеличение предложения дошкольного и школьного образования (в том числе в школах продленного дня) автоматически означает рост патерналистской составляющей социального государства и снижение ответственности семьи за образование детей. Поэтому германское общество относится к изменениям неоднозначно.

Так, решение о праве всех двухлеток на место в детском саду было уравновешено так называемым пособием по уходу за ребенком (Betreuungsgehalt): родители получали ежемесячно 200 евро, если не отдавали своего малолетнего ребенка в детский сад. Хотя данное пособие просуществовало недолго и было признано противоречащим Конституции в 2015 г., дебаты вокруг него очень наглядно показали отношение общества к функциям социального государства в этой области. Аргументы против пособия и за детские сады сводились к трем положениям. Во-первых, посещение детьми из малообеспеченных семей дошкольных образовательных учреждений приведет к повышению их образовательного уровня, а следовательно, и шансов на успех в жизни. Во-вторых, дошкольные учреждения позволяют женщинам в равной с мужчинами мере строить карьеру. В-третьих, те, кто может себе позволить сидеть с ребенком, не нуждаются в 200 евро в месяц. При

этом отмечалось, что данные расходы препятствуют быстрому строительству яслей и детских садов. Аргументы за пособие были скорее культурного характера (сохранение традиционной семьи) и поддерживались преимущественно в Баварии (именно баварский ХСС выдвинул и пролоббировал данное пособие). Отдельной темой было влияние данного пособия на детей мигрантов: этой группе населения стало выгоднее не отдавать детей в детские сады, а получать причитающиеся выплаты.

Таким образом, в образовательной сфере развитие институтов социального государства протекало нелинейно. С одной стороны, в XXI в. произошло их расширение на сферу дошкольного и школьного образования. С другой — в высшем образовании предпринимались попытки сократить государственный патернализм: некоторые из них были успешны (ужесточение правил по получению стипендий), от других пришлось отказаться (введение оплаты в университетах). Такое развитие говорит о поиске оптимальных механизмов социального государства для решения тех вопросов, с которыми рынок не справляется. Меры носят все более превентивный характер, то есть социальное государство начинает бороться не только с последствиями неравенства в доходах, но и с его причинами. При этом наблюдаются трения с институтом семьи, границы ответственности семьи и государства определяются по-новому. Сохранение в относительно неизменном виде принципов среднего специального образования говорит о том, что в этом вопросе изначальное решение было верным и государственно-частный дуализм доказал свою эффективность.

Равноправие женщин. Несмотря на то что самым влиятельным человеком в ФРГ с 2005 г. является женщина — канцлер А. Меркель, вопрос гендерного равноправия остается актуальным. Отсутствие развитой инфраструктуры дошкольных заведений²⁸, а также урезанный в сравнении с другими странами график работы магазинов (до 18 часов) до начала XXI в. препятствовали равному участию в трудовой деятельности женщин. Решение проблемы присмотра за малолетними детьми сейчас имеет первостепенную значимость, оно позволит создать равные условия для женщин (магазины уже работают дольше, а также в выходные дни, хотя и не круглосуточно). На этом фоне попытки законодательного закрепления квот женщин на руководящих постах кажутся паллиативной мерой. В соответствии с принятым весной 2015 г. законом с 2016 г. в советах директоров ведущих предприятий ФРГ 30% мест должны занимать женщины (или оставаться свободными, если претенденток нет). Законодательному закреплению предшествовали десятилетия дискуссий, а также решения на уровне партий отдавать часть мест женщинам (в частности, такое правило с 1980 г. действует в партии «Зеленые»). Предпринимаются шаги по повышению привлекательности для женщин тех областей, которые считаются исключительно «мужскими» — математики, физики и пр. Несмотря на довольно высокую занятость женщин (в 2014 г. работали 69,3% женщин трудоспособного возраста, среди мужчин этот показатель составлял 77,8%), вопрос равноправия в будущем останется одним из основных, ведь в 2016 г. женщины в среднем в ФРГ зарабатывали на 21% меньше, чем мужчины²⁹.

«Холодная прогрессия», налог на наследство и на богатство. Все эти вопросы связаны с равноправием представителей среднего и более состоятельного класса. Словосочетанием «холодная прогрессия» в Германии принято обозначать

²⁸ Традиционно в ФРГ детские сады работали всего несколько часов в день и выполняли функцию социализации, а не присмотра за детьми, пока их мамы работают.

²⁹ Gehaltslücke zwischen Frauen und Männern wird kleiner // Zeit. 23.03.2016. URL: www.zeit.de/karriere/2016-03/gender-pay-gap-frauen-maenner-gehalt-unterschiede-studie (дата обращения: 31.10.2016).

ситуацию, когда незначительное повышение заработной платы, немногим недотягивающей до среднего уровня, может обернуться переходом на другую ступень подоходного налога и, как результат, меньшим объемом получаемых на руки денег. Эту проблему политики обещали решить на протяжении десятилетий, но пока этого не произошло. В то же время была понижена максимальная ставка подоходного налога (в сравнении с 1980-ми гг.), что отразилось на обеспеченных слоях населения. В результате уровень неравенства в стране растет, люди, зарабатывающие ниже среднего, не имеют возможности увеличить сбережения.

Росту неравенства способствует и порядок налогообложения наследства. Реформа 2008 г. значительно увеличила объем необлагаемой налогом денежной суммы, а также привела к тому, что наследники предприятий практически не платили налога на наследство, если сохраняли производство. В 2014 г. конституционный суд признал это положение противоречащим Конституции и обязал правительство изменить закон, что и случилось спустя два года. Однако коренных изменений не произошло: согласно новому порядку наследникам придется больше платить при наследовании объектов роскоши (ретроавтомобили, произведения искусства и т.п.), но в остальном все остается неизменным.

Налог на богатство в 1996 г. был отменен, хотя конституционный суд выявил лишь то, что в ФРГ в неравной степени облагались движимое и недвижимое имущество (вместо того чтобы устранить это замечание, правительство решило вообще от него отказаться). Определенную роль сыграл факт объединения Германии: налоговая нагрузка на население в целом выросла, и политики не хотели увеличивать ее дальше, опасаясь за свою популярность. С тех пор все партии левого толка — СДПГ, «Зеленые», «Левые» — в той или иной форме предлагали вернуть налог, аргументируя свою позицию растущим неравенством. Также обсуждались «налог на богатых» и «налог на миллионеров» (слегка отличался подход к налогооблагаемой базе), однако маловероятно, что какой-либо вариант будет введен, поскольку Германия вынуждена конкурировать с другими странами. Скандалы же с вывозом денег в Швейцарию, объем которого стал понятен после закупки у швейцарских властей «дисков» с данными о счетах немецких граждан, показали, что состоятельное население активно уходит от налогов в ФРГ, и их увеличение подстегнет эту тенденцию.

5. Социальная безопасность

От каких рисков социальное государство должно страховать население? На протяжении последних десятилетий ответ на этот вопрос был различным. С одной стороны, прослеживается тренд на увеличение числа страховых случаев (самый яркий пример — введение в 1995 г. нового вида страхования по предоставлению ухода в старости). С другой стороны, реформирование медицинского и пенсионного страхования и введение ряда рыночных принципов свидетельствуют о том, что государство перекладывает часть ответственности на граждан.

Своеобразным стресс-тестом для институтов социального государства ФРГ стало объединение Германии, ведь рост населения страны на 14 млн человек не сопровождался увеличением объема накопленных средств в социальных кассах, но потребовал немедленных социальных выплат новым гражданам. Некоторые исследователи говорят о том, что все объединение было страховым случаем, поскольку западные немцы в результате приватизации получили большую часть собственности, а в обмен на это гарантировали минимальный социальный уровень своим восточным согражданам. Однако можно посмотреть на процесс объединения иначе: социальное государство западногерманского образца фактически

застраховало восточногерманских немцев на случай коллапса социализма и выплатило им эту страховую премию.

В ходе объединения приходилось принимать множество неоднозначных с точки зрения справедливости и равноправия решений. Так, например, спорным был объем пенсий функционеров власти бывшей ГДР: должны ли были новые демократические власти выплачивать им высокое довольствие за их «достижения» в тот период или нет? Решение по этому вопросу было принято положительное: большинство функционеров сохранили высокий уровень пенсий. В то же время даже спустя 25 лет после объединения многие социальные выплаты, начиная с пособия по безработице и заканчивая пенсиями, в новых федеральных землях остаются ниже, чем в старых.

Один из основных институтов социального государства — это пенсионная система, призванная застраховать население от бедности в старости. Обратная ее сторона, нередко упоминаемая в научной литературе, — это разрушение института семьи. Уровень пенсий в ФРГ на протяжении десятилетий считался одним из самых высоких в Западной Европе. Так, средняя пенсия, то есть пенсия того, кто платил среднестатистические взносы на протяжении 45 лет, в 2015 г. в старых землях составила 1314 евро, а в новых — 1217 евро. О том, что этот уровень достаточен для жизни, говорит и статистика по гражданам, находящимся на грани бедности: среди пенсионеров доля бедных не выше, чем среди населения в целом. В то же время в последние десятилетия ведется дискуссия о возможности повышения возраста выхода на пенсию (решение об увеличении возраста до 67 лет один раз уже принималось, но практически сразу же было отменено). Пока повышение официального возраста выхода на пенсию кажется общественно неприемлемым, поэтому ни одна из ключевых партий активно на этом не настаивает.

Самым значительным изменением с начала XXI в. стало введение в 2002 г. при поддержке государства накопительной пенсии (Riester-Rente). Правда, спустя десятилетие эксперты пришли к выводу, что данное нововведение не было столь эффективным, как ожидалось, и было на руку финансовому сектору, который получил дополнительные средства для махинаций.

Другое направление дискуссии, которое недавно стало особенно актуальным, — вопрос равнозначности работы на предприятии мужчин и ухода за хозяйством женщин. Этот вопрос имеет значение не только в отношении совместно нажитого имущества (этот аспект для женатых граждан уже давно решен), но также и для тех случаев, когда женщина не состояла в браке или по каким-то другим причинам ее пенсионные накопления не формировались за счет отчислений ее партнера. Эта проблема возникла из-за роста числа престарелых женщин, которые либо вовсе не работали и занимались детьми, либо были заняты на низкооплачиваемой работе и на закате жизни оказались с пенсией практически в два раза ниже средней и были вынуждены обращаться к государству за дополнительными пособиями (как правило, на оплату съема квартиры). Для решения этой проблемы была введена так называемая пенсия матерей (Mütterrente), которая, однако, охватывает только женщин, чьи дети родились после 1992 г. Объем этой пенсии незначителен. Складывается впечатление, что в этом вопросе, равно как и в случае с образованием, социальное государство идет по пути принятия превентивных мер: особое внимание уделяется созданию условий для карьеры молодых женщин, тогда как проблемы сегодняшних престарелых решаются краткосрочными «проектными» мерами, и вряд ли для них будет предложено системное решение.

Пересмотр баланса между институтами семьи и социального государства вследствие старения населения происходит и в сфере ухода за немощными и

недееспособными престарелыми людьми. Открытым остается вопрос о том, кто должен оплачивать такой уход. Ответственность постепенно смещается на институты социального государства. Так, в 1995 г. была введена так называемая страховка по уходу (Pflegeversicherung). Данный вид страхования неоднократно видоизменялся: повышались ставки, корректировался порядок выплат, а в последней редакции было увеличено число градаций степени неспособности и потребности в уходе. Однако, как и в случае с женщинами, которые сидели дома с детьми и потому не вносили отчислений в пенсионную кассу, возникает вопрос: как социальное государство компенсирует семьям затраты по уходу за престарелыми на дому, и должны ли такие затраты вообще быть компенсированы? Тенденцией последних лет стало постепенное признание вклада семей в решение проблемы ухода за престарелыми. Так, государство стало регламентировать особый порядок отпусков для тех, кто в домашних условиях ухаживает за немощными родственниками; повышается и размер пособий таким семьям. Однако баланс распределения нагрузки между институтами социального государства и семьей пока не найден. Тема ухода за детьми и престарелыми также тесно связана с равноправием женщин, поскольку именно на них обычно ложится этот труд, который не фиксируется как работа, предполагающая отчисления в пенсионный фонд.

6. Социальное государство и федерализм

Социальное государство диктует свои правила на разных уровнях государственного устройства, в том числе и на уровне федеративных отношений. Согласно ст. 72 Конституции федеральный центр может вмешиваться в дела земельного уровня для установления «равных» или «единообразных» условий жизни (Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse). Это положение может применяться как в качестве обоснования роста расходов на социальную инфраструктуру, так и в качестве довода в пользу сохранения законодательного единообразия. Однако в большинстве случаев оно использовалось именно для увеличения расходов на социальную сферу.

Начиная с 1960-х гг. наблюдается тенденция к активному вмешательству федерального центра в дела субъектов и коммун, происходит перераспределение полномочий в пользу центра. И все это находило отражение в Основном законе. Как уже отмечалось, институт федерального государства регулирует отношения между центром и регионами. Но помимо этого он является инструментом реализации государственных обязательств перед населением. Поэтому изменение отношений между федеральным центром и землями приводит также к трансформации социального государства. Обобщая претворенные в жизнь с 1960-х гг. реформы, следует отметить, что речь шла о его существенном расширении: полномочия передавались на федеральный уровень, тогда как регионам вменялось в обязанность оказывать новые, то есть дополнительные социальные услуги, или предоставлять «квазисоциальные» услуги, которые гарантируют создание равных условий жизни.

Почему расширение социального государства прослеживается по изменениям в федеративных отношениях? Дело в том, что множество услуг, сильно влияющих на качество жизни, в Германии предоставляется на земельном или даже коммунальном уровне. В качестве такого порогового примера, который можно включить в обязательный набор услуг социального государства, а можно, напротив, не включать, стоит назвать дошкольное образование, которое тесно связано с вопросом равноправия женщин.

Как мы уже отметили выше, с осени 2013 г. все двухлетки получили право на место в детском саду полного рабочего дня. Однако реализовать это право

оказалось не так просто, поскольку на протяжении десятилетий дошкольные заведения были призваны лишь подготовить ребенка к школе, а не присматривать за ним, пока его родители работают. На первый взгляд может показаться, что принятое правительством решение обеспечить всех местами — исключительно положительный шаг. Это так, если мы посмотрим на него только с точки зрения воплощения в жизнь идей социального государства. Но если включить в поле анализа федеративные отношения, то ситуация становится не столь однозначной. Обязанность открыть необходимое число детских садов легла тяжелым бременем на коммунальный, а значит, и земельный уровень и ограничивает возможности земель самостоятельно распоряжаться их финансовыми ресурсами. Интересно, что власти коммунального уровня, не успевшие построить достаточное количество заведений и подготовить нужных специалистов, смогли выкрутиться путем дословного исполнения закона. Всем двухлетним детям места были предоставлены, а вот некоторым трехлеткам и четырехлеткам не повезло: им мест не хватило, ведь в законе сказано только о двухлетних детях.

Пример с детскими садами укладывается в логику аналогичных случаев экспансии социального государства с одновременным наступлением на самостоятельность земельного и/или коммунального уровня: право принимать решения центр забирает себе, а местные органы власти вынуждены их исполнять. Именно из-за этой тенденции ФРГ нередко называют «унитарной федерацией»³⁰.

С конца 1960-х гг. можно говорить об устойчивом тренде усиления федерального центра. Поворотным моментом стали Совместные задачи федерации и земель, направленные на решение вопросов, находившихся прежде в компетенции земель, таких как развитие высшего образования, проблемы сельских регионов и прибрежных территорий, а также отсталых регионов³¹. Также решительным шагом в сторону передачи полномочий федерации было реформирование федерализма во второй половине 2000-х гг.³².

Тенденция к вмешательству центра в дела коммунального и земельного уровня сопровождалась расширением бюджета на социальные расходы. У сторонников различных политических лагерей нет серьезных разногласий по поводу значимости социальной политики. По мнению экспертов, «...федерализм не препятствовал разрастанию социальных трат, потому что политические предпочтения основных игроков были схожими и просоциальными, а динамика развития кооперативного федерализма препятствовала “гонке уступок” между регионами в социальной политике»³³. Интересно, что первопроходство немцев на поприще строительства социального государства в конце XIX в. некоторые исследователи объясняют именно желанием федерации найти себе оправдание, получить больше полномочий и поддержку простых граждан³⁴. Земли пытались этому воспротивиться. В результате сложилась система, при которой бюджеты разных уровней формируются за счет поступлений одних и тех же налогов. То есть

³⁰ Wachendorfer-Schmidt U. Gewinner oder Verlierer? // Von der Bonner zur Berliner Republik. Hrsg. R. Czada, H. Wollmann. Westdeutscher Verlag, 2000. S. 117.

³¹ Gemeinschaftsaufgaben: (1) Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, (2) Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, (3) Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

³² Павлов Н. Германский федерализм: опыт реформирования // Мировая экономика и международные отношения. №10, 2007. С. 53–63; Каширских О. Германский федерализм: от кооперативного к конкурентному // Современная Европа. №4, 2007. С. 100–113.

³³ Manow P. Federalism and the Welfare State: The German Case. ZeS-Arbeitspapier. Nr. 8/2004. URL: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2008/385/pdf/AP_08_2004.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

³⁴ Holtfrerich C.-L. Rüstung, Reparationen und Sozialstaat. Die Modernisierung des Steuersystems im Ersten Weltkrieg // Mit dem Zehnten fing es an. Hrsg. Schultz U. München, 1986. S. 207.

система ФРГ противоположна той, что мы наблюдаем в США, где каждый из уровней имеет свои налоги, регулируя их ставки, и за счет этих налогов выполняет значительную часть своих функций.

Отсутствие собственных налоговых сборов, а также постепенная передача ответственности федеральному центру привели к тому, что регионы начали вести себя все менее и менее ответственно: расходы превышали поступления, и в результате росли долги. Так, в 2012 г. в среднем задолженность земельного и коммунального уровня составила 9,7 тыс. евро на человека. Параллельно снижались стимулы сводить бюджет без дефицита, ведь раз в Основном законе прописано обязательство государства предоставлять равные условия населению, то можно было получать недостающие деньги путем трансфертов как сверху вниз, так и между землями (финансовое выравнивание). Финансовое выравнивание сводилось к тому, что государство гарантировало наличие у земель примерно равного объема средств в расчете на душу населения (правда, землям-городам из-за особых расходов на инфраструктуру выделяют чуть больше средств, чем обычным землям). При этом ответственная бюджетная политика на уровне земель не поощрялась, ведь значительная часть «заработанных» излишков перераспределялась в ходе финансового выравнивания другим, менее ответственным землям. На протяжении последних лет наблюдается сокращение числа земель-доноров, то есть сложившиеся институциональные условия препятствуют ответственной бюджетной политике. Так, в 1995 г. было шесть земель-доноров, в 2000 и 2005 гг. — пять, в 2010 г. — четыре, а в 2013 г. — три (Бавария, Баден-Вюртемберг и Гессен). При этом объем перераспределяемых средств вырос с 5724 млн до 8459 млн евро³⁵.

Ползучее расширение социального государства, передача полномочий федеративному центру, сужение маневра коммунального и земельного уровня в выборе того, какие услуги они могут (или должны) предоставлять населению, а также снижение ответственности земель — все это уже давно устоявшиеся тенденции. Связаны они, видимо, с институциональными условиями, обусловленными, в том числе, действующим в стране Основным законом, пересмотреть который не удастся, поскольку такая ситуация многим выгодна. Примечательно, что большинство земель³⁶ адаптировалось к так называемому исполнительному федерализму, при котором для сохранения своих кресел местные политики должны заботиться о том, чтобы потребности населения удовлетворялись, даже если для этого необходимо брать долги или влезать в карман других земель. Ответственное финансовое поведение и сокращение предложений услуг населению вряд ли встретит понимание электората, поэтому земли — бенефициары финансового выравнивания не выступают в принципе за перераспределение полномочий в пользу земель.

В становлении и развитии социального государства в ФРГ традиционно большую роль играют политические партии, которые в условиях демократии использовали социальные вопросы для привлечения на свою сторону различных групп электората. С этим связано большое количество неоднозначных решений, многие из которых, как было показано выше, неоднократно пересматривались.

Еще недавно германскую политическую систему было принято описывать как двухпартийную. Основу партийной системы формировали две народные партии — СДПГ и ХДС, аккумулировавшие электорат соответственно слева и справа от

³⁵ Данные с сайта Bundesministerium der Finanzen www.bundesfinanzministerium.de.

³⁶ Исключениями являются Бавария и Гессен, которые последовательно отстаивают сохранение самостоятельности. Подробнее см.: Штойбер Э. Федерализм и разграничение полномочий в Европе: точка зрения Баварии // Современная Европа. №4, 2000. С. 14–19.

центра, а также несколько мелких партий. Так, «Зеленые» ратовали за защиту окружающей среды и социальную справедливость; СвДП выступала за либеральную экономическую политику, а партия «Левые», напротив, отстаивала ценности самого левого, чуть ли не социалистического спектра. Впоследствии, с появлением праворадикальной партии «Альтернатива для Германии», у которой пока нет оформившейся экономической программы, германская партийная система стала постепенно превращаться в шестипартийную.

В настоящее время понятие «народных партий» постепенно размывается, ХДС/ХСС и СДПГ набирают все меньше голосов. Другая важная тенденция — стремление всех партий выйти за пределы своего традиционного электорального поля и привлечь голоса граждан, ранее голосовавших за конкурентов. Так, за два последних десятилетия ХДС значительно сместился влево и забрал темы и электорат у СДПГ. Однако этот процесс не был линейным. В середине 2000-х гг. имела место не получившая поддержки избирателей попытка сдвинуться вправо, когда в предвыборной гонке было озвучено предложение экономиста П. Кирхгоффа об упрощении подоходного налога и снижении его ставки (вплоть до 25%).

На протяжении последних лет в непростой ситуации пребывает СДПГ: идея «третьего пути», которая была озвучена и реализована Г. Шредером, не нашла понимания среди членов партии и, как следствие, не получила дальнейшего развития. Сейчас партия находится в сложном поиске идеологической опоры: социал-демократические ценности практически полностью освоены ХДС, а электорат, несмотря на проведение либеральных реформ под началом СДПГ, не верит в экономическую компетенцию последних.

Либеральные ценности после экономического кризиса и после неудачной политики в коалиции с ХДС/ХСС обернулись полным провалом для СвДП: партия с 2013 г. не представлена на федеральном уровне (хотя у нее есть шансы вернуться в бундестаг в 2017 г.). Ценности, которые она сейчас отстаивает, также сложно отнести к правому или левому спектру. Вместо последовательного продвижения традиционных либеральных экономических идей она пытается удержаться на плаву и сохранить благосклонность избирателей, используя как социальную риторику, так и правые лозунги, то есть заигрывает с электоратом «Альтернативы для Германии».

Партия «Зеленые» также претерпела ряд изменений. Если изначально она представляла интересы малообеспеченного, слегка «неформатного» электората, то сегодня это партия обеспеченных людей. В результате ее изначальные социальные требования потеряли свою актуальность. Не исключено, что в будущем «Зеленые» смогут блокироваться с ХДС, поскольку у них все больше общего с консерваторами (тем более что последние сместились влево), однако эти изменения пока даются им с трудом.

«Левые» наиболее последовательно отстаивают социальные ценности. Однако высказываемые ими идеи кажутся радикальными, поскольку их реализация представляется экономически невозможной. «Альтернатива для Германии», известная своими правыми взглядами, по вопросам развития социального государства имеет весьма расплывчатую позицию. Обычно с точки зрения социальных подходов ее относят к левому спектру, но порой ее члены высказывают ультралиберальные идеи.

Несмотря на то что проблемы идеологической консолидации наиболее явственно наблюдаются у СДПГ, ни одна из партий не может предложить всеобъемлющую концепцию социального государства XXI в. Программы с каждыми выборами становятся все длиннее, а различия между отдельными партиями — все меньше. Кроме того, данные различия обычно касаются важных для общества, но не всегда принципиальных для развития социального государства вопросов.

Глава 6. Великобритания: от социал-реформистской парадигмы к рыночной

Великобритания обладает большинством атрибутов социального государства. Все слои и группы населения включены в социальную жизнь, пользуются плодами системы социального регулирования, хотя и по-разному и в неодинаковой степени.

Общепринято считать, что британская умеренно деэтикатистская модель политического и экономического развития отличается от европейской континентальной модели меньшей ролью государства в регулировании общественных процессов. Действительно, его участие в перераспределении ВВП в Великобритании не столь значительно, как в странах Евросоюза в целом, меньше и удельный вес социальных затрат в общих расходах государства¹. Однако было бы ошибочным недооценивать значение государственных институтов в общественной жизни Великобритании. Это целиком относится и к сфере социальных отношений, где в последние десятилетия произошли серьезные перемены.

Прежде всего, расширяются социальные функции британского государства, причем его деятельность не сводится к социальной политике в традиционном смысле этого слова, то есть к помощи больным и обездоленным, а также к сокращению социального иждивенчества. В настоящее время многие направления британской политики, не будучи формально социальными, по существу являются таковыми: подчинены (не всегда задекларированным) социальным целям либо имеют существенное социальное преломление.

Социально-ориентированное экономическое развитие сопровождается изменением самого содержания социальной деятельности британского государства, которое было сформулировано бывшим министром финансов консервативного правительства Дж. Осборном как переход от экономики высоких социальных затрат и низких зарплат к экономике более низких социальных затрат и высоких зарплат². В последнее время в стране растет осознание того, что увеличение расходов на совершенствование человеческого потенциала способствует повышению эффективности экономики. Отсюда на передний план в социальной деятельности государства выходит политика, обеспечивающая повышение качества человеческого капитала.

Значительные сдвиги происходят и в развитии системы социальной защиты. В этой сфере главный тренд — движение в сторону большей избирательности и адресности помощи. Если раньше пособия выплачивались преимущественно на базе отчислений, производившихся самими работниками в ходе их трудовой деятельности, то в настоящее время по большей части они выдаются на основе проверки на нуждаемость.

Разнообразнее стала и институциональная структура современного социального государства: в настоящее время она не ограничивается деятельностью государства. Субъектами социального государства стали также бизнес-структуры, некоммерческие организации, многочисленные институты гражданского общества. В стране широко развита система государственно-частного партнерства (ГЧП) в сфере социальной инфраструктуры.

¹ Eurostat Newsrelease. 122/2015 — 7 July 2015; Social Expenditure Update (November 2014). URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6899478/2-07072015-AP-EN.pdf/797f4af9-c37f-4631-8211-5dd0b32fcb31> (дата обращения: 31.10.2016).

² Spending Review and Autumn Statement 2015. URL: www.gov.uk/government/topical-events/autumn-statement-and-spending-review-2015 (дата обращения: 31.10.2016).

Британская модель социального государства превратилась в сложный, гибкий и подвижный механизм, который постоянно реформируется с целью адаптации к меняющимся условиям экономического, социального и политического развития как внутри Великобритании, так и за ее пределами.

В последние десятилетия наметилась тенденция к сближению по ряду важнейших характеристик социальных систем Великобритании, США и континентальных стран Европы. В основе конвергенции — последствия постиндустриального развития, глобализации, в которую Великобритания вовлечена больше, чем большинство других ведущих развитых стран, «европеизации» британской экономики и политики под воздействием требований, предъявляемых членством в ЕС³, общие вызовы, с которыми сталкиваются сейчас все страны мира. Однако, несмотря на усиление тенденции к конвергенции, основные особенности британского социального государства сохраняются. Итоги июньского референдума 2016 г. о членстве Великобритании в ЕС, на которых большинство высказалось за выход страны из этого объединения, по всей видимости, закрепят эту специфику.

1. Социальное измерение политико-экономической системы

Важным условием эффективной жизнедеятельности социального государства является демократическое устройство политической системы. Изложение основных прав человека, лежащих в основе функционирования социального государства, содержится в конституциях многих стран мира. В отличие от них в Великобритании отсутствует письменная конституция. Главным в институте прав человека здесь является не формальное закрепление их обширного перечня в Основном законе, а наличие эффективных судебных и внесудебных средств их защиты. Большое развитие в законодательстве получили социальные права. Среди них право на равную плату за равный труд, право на отдых, социальное обеспечение, образование, здоровье и защиту от загрязнения окружающей среды. Обеспечению социальных прав во многом способствует соблюдение закрепленных британскими законами свобод — личности, совести и вероисповедания, слова, собраний, демонстраций и ассоциаций, свободы средств массовой информации — прессы и телерадиовещания.

На развитие института социальных прав и свобод граждан значительное влияние оказывает и международное право. Сюда относятся Европейская социальная хартия 1961 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., которые в 1976 г. были подписаны Великобританией. Особое значение для развития института прав и свобод имеет ратификация в 1951 г. Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. В результате Великобритания признала обязательную юрисдикцию Европейского суда по правам человека и необходимость приведения национального законодательства в соответствие с положениями конвенции. Выход Великобритании из ЕС может привести к возврату верховенства британского права.

Британию считают «матерью парламентов» и образцом парламентской демократии. Она представляет собой классический пример страны со стабильной двухпартийной системой⁴, с оппозицией Его (Ее) Величества. Здесь впервые появились политические партии и профсоюзы в их современном понимании. Суд

³ По мнению большинства экспертов, Великобритания выйдет из ЕС не ранее 2019 г.

⁴ Перед выборами 2015 г. в условиях усиления позиций малых партий высказывалось мнение, что Великобритания движется к многопартийной системе. Однако, напротив, страна продемонстрировала разворот к прежней традиции двухпартийной системы и, как результат, — к однопартийному правительству.

независим от правительства. Для средств массовой информации в целом характерен плюрализм мнений. В стране сформированы развитое гражданское общество и демократические институты (создано даже Министерство по развитию гражданского общества). Для Великобритании характерны развитые социально ориентированная структура экономики и социальная инфраструктура.

Итоги июньского референдума 2016 г. о членстве Великобритании в ЕС вносят существенные изменения в представления о характере британской демократии. Решение о Brexit приняла не британская элита (там не было единства на этот счет), а широкие слои населения. Плебисцит стал проявлением демократического способа решения фундаментальной проблемы дальнейшего развития страны, в известной мере торжеством прямой демократии над представительной.

В общественном сознании Великобритании социальный реформизм обычно ассоциируется с лейбористами. В действительности, однако, и в периоды правления консерваторов регулирование социальной сферы является приоритетным направлением политики правительства. Хотя консерваторы и лейбористы нередко по-разному понимают принцип социальной ответственности перед гражданами (и это находит отражение в особенностях их политики перераспределения материальных благ и социальных гарантий), достижение социальной справедливости декларируется как одна из важнейших целей программных документов обеих ведущих партий. Данное обстоятельство имеет особое значение в условиях отсутствия в стране письменной конституции. Экскурс в послевоенную экономическую историю Великобритании показывает, что социальная политика сменявших друг друга правительств нередко определялась не столько приверженностью правящих партий какому-либо идейному направлению, сколько прагматическими соображениями.

Как уже было сказано, социальная деятельность государства в Великобритании — чем дальше, тем больше — выходит за рамки традиционной социальной политики. Усиливается перелив общественных ресурсов в услуги социальной и гуманитарной ориентации, прежде всего в образование (начальное, среднее, высшее, послевузовское), подготовку и переподготовку кадров, здравоохранение, науку, культуру, искусство, средства массовой информации, экологию, перемещение рабочей силы.

Растет социальная ориентированность многих направлений экономической политики. Речь, прежде всего, идет о налоговой политике. Так, в последние десятилетия постоянно снижаются ставки подоходного налога с физических лиц. Повышается размер минимальных доходов, не облагаемых налогом. Огромное значение придается антиинфляционной политике. Повышается роль такого направления политики, как поощрение и стимулирование малого и среднего бизнеса. В 2014 г. на предприятиях с численностью персонала до 250 человек работали 60,1% занятых в частном секторе. В стране широко применяется практика предоставления кредитов по льготной ставке для создания новых рабочих мест. Стимулируется рост занятости в отстающих регионах. Появляются новые виды деятельности государства, которые имеют возрастающее влияние на качество жизни населения. Среди них — охрана окружающей среды: по масштабам «зеленой» экономики Великобритания превосходит большинство других европейских стран. Возрастает значение такого направления социальной деятельности государства, как иммиграционная политика. В период кризиса 2008–2009 гг. государство оказывало большую помощь банкам, с тем чтобы минимизировать убытки миллионов их вкладчиков.

Важно подчеркнуть, что социальная политика и социальная деятельность в Великобритании не являются исключительной прерогативой государства. На

протяжении последних десятилетий в системе организации, производства и предоставления социальных услуг произошли существенные изменения. Речь идет как о сдвиге в сторону разнообразия ее механизмов и институтов, так и о широком внедрении в эту систему рыночных подходов, создании в ней рыночной среды. Так, если в 1950–1960 гг. прошлого столетия государство выступало в качестве едва ли не единственного производителя и продавца социальных, в частности медицинских, услуг, то в последующую четверть века при правлении консерваторов государственная монополия в ряде отраслей социальной инфраструктуры стала размываться. В производстве медицинских услуг активную роль начали играть рыночные институты. Возникли частные медицинские учреждения как альтернатива Национальной системе здравоохранения. С приходом к власти лейбористов в 1997 г. тенденция к демонополизации позиций государства в социальной сфере сохранилась, но акцент в предоставлении медицинских услуг переместился с конкуренции на сотрудничество между государственными и частными медицинскими организациями.

В отличие от многих других европейских стран, в Великобритании сравнительно меньшая развитость государственной социальной системы сочетается с относительно большей социальной активностью бизнеса, увеличением его роли в производстве социальных услуг.

Все более широкое распространение получает такое явление, как социальная ответственность бизнеса перед обществом. Ее понимание трансформировалось от служения бизнеса интересам акционеров своей компании до социальной ответственности как неотъемлемого элемента в деятельности любой фирмы. Бизнес, игнорирующий требования общества, неустойчив и уязвим и, как считают британские аналитики, находится в зоне высокого риска. Неслучайно индекс групповой устойчивости компаний Доу — Джонса включает в себя степень социальной вовлеченности.

Социальная ответственность бизнеса имеет несколько составляющих. Во-первых, это ответственность за социальное благополучие общества. Она выражается в уплате налогов и обязательных платежей в бюджет. Во-вторых, это ответственность за своевременную и полную выплату заработной платы, соблюдение условий труда своих работников. Наконец, это ответственность за благополучие граждан, проживающих в регионе, где расположена компания, потребителей ее продукции и всех других сторон, так или иначе связанных с деятельностью компании. В известной мере высокий уровень социальной ответственности бизнеса объясняется распыленностью акций частных компаний. Многочисленные миноритарии требуют от менеджмента уделять больше внимания решению социальных вопросов. Британские компании наряду с годовыми отчетами все чаще публикуют специальные доклады, в которых характеризуются их действия в области улучшения условий труда, охраны окружающей среды, отношений с местными органами власти.

Возрастает значение такого компонента социального государства, как социальное предпринимательство и социальные инвестиции. Сталкиваясь с необходимостью сокращения расходов бюджета, правительство нередко передает свои социальные функции на аутсорсинг частным компаниям, которые могут обеспечить большую эффективность использования средств. Частные поставщики социальных услуг в большинстве случаев проявляют большую креативность, а их услуги в большей степени ориентированы на потребности конкретных клиентов и групп населения. Работают рынки социальных инвестиций; возникла сеть социальных посредников, выбирающих наиболее перспективные проекты на местах.

Финансирование последних берут на себя социальные банки, такие как Big Society Capital, Bridges Ventures, Social Incubator Fund, Social Outcomes Fund и др.

Социальные предприниматели нередко используют принцип «профилактика дешевле лечения». Например, расходы на одного несовершеннолетнего правонарушителя составляют около 21 тыс. фунтов в год, тогда как профилактика повторных рецидивов стоит 7 тыс. фунтов. Это реальная возможность экономии для государственного бюджета. Закон о публичных услугах 2012 г. устанавливает правила предоставления контрактов социальным предпринимателям и поощряет развитие социальных инвестиций. Так, в апреле 2014 г. правительство объявило, что физическое лицо, направляющее средства на социальные инвестиции, может рассчитывать на налоговый вычет в размере до 30% от стоимости этих инвестиций.

Одной из значимых форм взаимодействия государства и предпринимательского сообщества, в том числе в социальной сфере, стало государственно-частное партнерство. В Министерстве финансов было создано специальное подразделение, курирующее ГЧП-проекты. Начиная с 1992 г. лейбористское правительство реализовывало концепцию управления государственной собственностью под названием «Частная финансовая инициатива» (Private Finance Initiative, PFI), которая стала ядром государственно-частного партнерства. Она возникла в результате многолетнего поиска британским правительством путей улучшения качества предоставления государственных услуг при снижении бюджетных расходов на эти цели. Частная фирма получала от государства в лице ведомства, органа местного самоуправления или иного государственного института заказ на предоставление, создание или восстановление основных фондов, а также долгосрочных услуг по их эксплуатации (на 25–50 лет). К началу 2011 г. в целом по стране было заключено 920 контрактов ГЧП с общим объемом инвестиций 72 млрд фунтов стерлингов. Более половины из них — объекты социальной инфраструктуры, в том числе здравоохранения и образования.

В 2012 г., раскритиковав проект «Частная финансовая инициатива» за дороговизну и недостаточную гибкость, консерваторы перешли к осуществлению нового проекта «Частные финансы 2» (Private Finance 2, PF2). Он предполагает изменение условий финансирования и решение ряда институциональных вопросов. Расширяются полномочия, мандат и компетенции созданного в 2010 г. агентства Infrastructure UK, которое находится в составе Министерства финансов. В настоящее время оно выполняет координирующие функции, осуществляет планирование инфраструктурных проектов, определяет приоритеты в этой сфере, отвечает за соотношение цены и качества. Infrastructure UK оказывает консультативную поддержку правительству в вопросах долгосрочных инфраструктурных потребностей Великобритании и предоставляет коммерческую экспертизу крупных проектов и программ. В результате, по мнению правительства, должна повыситься эффективность расходования бюджетных средств, процесс государственных закупок — ускориться, а сами они — стать дешевле. Кроме того, усилится ответственность частных компаний в совместных проектах, будет обеспечена большая прозрачность их финансовой деятельности⁵.

Следует подчеркнуть, что некоторые пробелы в социальной деятельности государства в Великобритании в известной мере также компенсируются развитием гражданского («третьего») сектора, то есть общественных институтов. Гражданский сектор — это самостоятельные общественные объединения людей в виде разных организаций — НПО, благотворительных фондов, ассоциаций, академических, образовательных, профессиональных, волонтерских и предпринимательских кругов

⁵ Подробнее см.: Варнавский В.Г. Новая концепция государственно-частного партнерства в Великобритании // Мировая экономика и международные отношения. №8, 2014. С. 67–75.

и пр. В настоящее время в Великобритании насчитывается около 275 тыс. благотворительных и 900 тыс. общественных организаций. В гражданском секторе Великобритании занято около 2 млн человек, а вклад в ВВП достигает 170 млрд фунтов.

Существование подобных объединений в целом помогает государству в его работе с населением, в получении обратной связи, в формировании позиции и отношения граждан к принимаемым государственным решениям, в повышении уровня участия и доверия людей к реализуемым совместным инициативам. Велик вклад институтов гражданского общества в решение социальных проблем — безработицы, социальной исключенности (эксклюзии), социального неравенства и т.д. Эти институты получили доступ к политической повестке дня и стали участвовать в работе многочисленных комитетов и комиссий, занимающихся разработкой социальной политики. Кстати, государство всячески поощряет благотворительную деятельность физических и юридических лиц, деятельность неприбыльных некоммерческих организаций и волонтерских обществ. При этом частный сектор в социальной сфере выступает в качестве дополнения к государственному, а не его замены.

Британские эксперты все чаще подчеркивают, что благосостояние граждан в значительной мере определяется величиной того, что американский экономист Дж. Стиглиц назвал «корпоративным благосостоянием», то есть стоимостью предоставленных правительством бизнесу (в Великобритании — в основном малому и среднему) средств в виде субсидий и налоговых льгот. Подсчитанная таким образом сумма в этой стране оценивается от 93 млрд до 180 млрд фунтов в год. В результате реформ, проведенных с начала 1980-х гг., налоговая нагрузка на бизнес в Великобритании к настоящему времени оказалась ниже, чем в среднем по Евросоюзу⁶.

Оценивая роль и значение социального государства, следует иметь в виду, что в последние десятилетия многие традиционные институты Великобритании существенно ослабли. Речь идет, прежде всего, о палате лордов, церкви, профсоюзах. Все меньше британцев ассоциируют себя с какой-либо партией. Однако уровень развития и зрелости социального государства определяется не риторикой политических партий, а социальным самочувствием самих граждан, уровнем их удовлетворенности, восприятием защищенности, вовлеченности в общественную жизнь. В связи с этим важно подчеркнуть, что поддержка британцами «государства благосостояния» условна: она зависит от места, которое люди занимают в социальной структуре общества, их имущественного положения, а также того, являются ли они реципиентами социальной помощи или донорами государственной системы социального обеспечения. Значительная часть населения полагает, что следует снизить социальные выплаты иммигрантам, длительным безработным, получателям больших жилищных пособий⁷. В стране нередко демонстрации недовольных социальной политикой правительства.

2. Эволюция социальной модели

История государственного социального обеспечения Великобритании насчитывает более 400 лет. Закон о бедных был принят еще в 1601 г. Первым шагом в создании системы социальной помощи стал закон о пенсиях по старости 1908 г., для реализации которого в 1909 г. было введено прогрессивное налогообложение.

⁶ SPERI Paper No. 24 The British Corporate Welfare State: Public Provision for Private Businesses. July 2015.

⁷ Дилеммы Британии. Поиск путей развития. Под ред. Громыко Ал.А., Ананьевой Е.В. М.: Весь мир, 2014. С. 165.

Начало социальному государству, как считают многие британские экономисты и социологи, было положено в 1911 г., когда вступил в силу закон о национальном страховании. На протяжении 1930-х гг. в Великобритании появилось немало предложений и программ по развитию и совершенствованию системы социальной защиты. Часто звучала мысль о необходимости правового закрепления социальных функций государства.

Фундамент существующей в настоящее время системы государственного социального обеспечения был заложен около 70 лет тому назад — в 1940-х гг. прошлого столетия. Своими корнями она восходит к системе, созданной одним из крупнейших социальных реформаторов Великобритании У. Бевериджем в годы Второй мировой войны. Рост внимания властей и общественности страны к соответствующим вопросам именно в это время неслучаен. Во время кризиса начала 1930-х гг. и в предвоенные годы резко возросло число безработных, значительно снизился уровень жизни трудящихся. Недовольство населения своим положением проявилось в ходе парламентских выборов 1945 г., когда оно отказало в доверии консерваторам, которых возглавлял «величайший британец XX столетия» У. Черчилль, и к власти пришли лейбористы.

В 1942 г. в докладе «Социальное страхование и связанные с ним услуги» У. Беверидж наметил путь по созданию послевоенного государства с социальным обеспечением «от колыбели до могилы». Он расширил представление о государстве всеобщего благосостояния. До него оно трактовалось как государство, предоставляющее набор социальных услуг для незащищенных слоев населения, жителей страны, не способных заботиться о себе самостоятельно (пожилые и престарелые люди, дети, одинокие матери, вдовы, инвалиды и пр.). У. Беверидж впервые разработал концепцию социального страхования, основывающуюся на праве всех граждан страны иметь гарантированный доход и средства к существованию, которые обеспечиваются со стороны государства без каких-либо препятствий.

У. Беверидж в наиболее законченной форме сформулировал основные принципы и цели государства всеобщего благосостояния: введение семейных пособий, обеспечение полной занятости и учреждение национальной службы здравоохранения. Опубликованный им доклад был воспринят общественностью как революционный документ, который предусматривал новую организацию всей системы социального обеспечения, основанную на универсальном подходе к социальной политике. Она должна была охватить большинство граждан государства и гарантировала введение единого национального минимального дохода и обеспечение полной занятости. В плане идеологического обоснования назревших перемен особое значение приобретали взгляды Дж. Кейнса, оказавшие большое влияние на предложения У. Бевериджа. Внедрение новой системы социальной защиты виделось ему в контексте макроэкономической политики.

Идеи У. Бевериджа легли в основу новых законодательных актов и способствовали реорганизации системы образования, медицинского обеспечения, социального страхования. Реализация его предложений началась еще до окончания Второй мировой войны. В 1944 г. был принят закон об образовании, в 1945 г. — закон о денежных пособиях семьям.

За прошедшее после Второй мировой войны время идеология и практика социального государства в Великобритании претерпели значительные изменения. В развитии социального государства можно выделить несколько этапов.

Первые послевоенные десятилетия. В 1950–1960-е гг. идеи социальной справедливости, получившие широкое распространение в стране в годы войны, побудили послевоенное лейбористское правительство провести социальные

реформы почти в полном соответствии с планом У. Бевериджа. На протяжении 1944–1948 гг. оно приняло ряд законодательных актов, позволивших создать единую систему социального обеспечения, охватившую все население. Датой рождения государства всеобщего благосостояния в Великобритании считается 5 июля 1948 г., когда вступили в силу законы о национальном страховании, национальной помощи, национальном здравоохранении⁸.

1960–1970-е гг. В этот период государство, опираясь, как и в предыдущие десятилетия, на кейнсианские идеи, в целом продолжало расширять свое участие в социальной сфере. Важнейшим событием в области социальной политики стало вступление в силу в 1978 г. закона о пенсиях, финансируемых из фонда социального обеспечения. В этот период росло осознание необходимости перемен в социальной деятельности государства, направленных на минимизацию ее недостатков и повышение общей эффективности социальной политики, особенно в сфере здравоохранения.

Реформы М. Тэтчер. К началу 1980-х гг. потенциал прежнего, преимущественно экстенсивного типа социальной деятельности государства оказался во многом исчерпанным. Решающее значение приобрело сочетание двух обстоятельств — демографических сдвигов и возросшей в конце 1970-х гг. неустойчивости экономического развития в условиях углубления европейской интеграции и ускорения глобализации.

Поворот в социальной стратегии и политике произошел при пришедшем к власти в 1979 г. правительстве консерваторов во главе с М. Тэтчер. Руководствуясь идеологией крайнего либерализма, оно приступило к преобразованию системы государственных услуг. На социальной политике консерваторов сказались особенности экономической обстановки в стране, которая в то время характеризовалась стагфляцией. Важнейшим инструментом борьбы с ней стал режим жесткой экономии в отношении социальных расходов государства. Понижилась реальная стоимость выплат по программам социального страхования и вспомоществования, сократилось государственное финансирование жилищного строительства, здравоохранения и образования.

В то же время кабинет М. Тэтчер стремился расширить участие частного сектора в решении социальных проблем. Он активно внедрял рыночные начала в национальную систему здравоохранения, осуществлял ее коммерциализацию, поощрял партнерства государственных и частных компаний в этой области. Была существенно реформирована государственная пенсионная система. По сути, была приватизирована система выплаты пенсий за выслугу лет. Начиная с 1988 г. работникам была предоставлена возможность выйти из государственной пенсионной программы, привязанной к их заработкам. Они получили право обращаться в компании, занимающиеся страхованием жизни, для создания личного пенсионного фонда. Реформы охватили и сферу образования. Увеличилось число независимых государственных школ, которые выводились из подчинения муниципалитетам и становились самоуправляемыми. Была усовершенствована система подготовки и переподготовки кадров. Политехнические заведения были преобразованы в университеты.

Кабинет М. Тэтчер стремился вывести государство из сферы непосредственных отношений между основными «социальными партнерами», создать условия для того, чтобы возникающие в ней конфликты решались в основном между предпринимателями и профсоюзами. Подобные меры сочетались с

⁸ Barr N. The Economics of the Welfare State. L., 1987. P. 32.

политикой уменьшения влияния профсоюзов, их исключения из системы трудовых отношений.

Реформы М. Тэтчер в сферах образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения, социальной защиты и трудового законодательства позволили достичь некоторого баланса между ограниченными бюджетными ресурсами, обеспечением качества жизни населения и созданием стимулов для повышения эффективности данных социальных систем.

С 1997 г. до начала мирового финансового кризиса. Большой вклад в изменение характера социального государства внесло правительство лейбористов, сформированное Т. Блэром в 1997 г. Сущность осуществленной им реформы социального обеспечения состояла в развитии этики труда и сбережений.

В 1998 г. лейбористы в рамках концепции «третьего пути» предложили стратегию, получившую название «Новый курс» (New Deal), частью которой стала программа «От социальной помощи к труду» (From Welfare to Work). Основная цель стратегии заключалась в сокращении числа социальных иждивенцев, прежде всего безработных, одиноких родителей и людей с ограниченной трудоспособностью. Механизм достижения поставленной цели состоял в том, чтобы, с одной стороны, принуждать, а с другой — материально стимулировать их к труду. В основу социальной политики лейбористов был положен план, направленный на общее повышение роста благосостояния населения, сокращение разницы в доходах жителей страны.

Правительство разработало специальные программы трудоустройства лиц старше 50 лет. Для оказания помощи трудящимся в отсталых регионах правительство создало в Англии и Шотландии 15 зон занятости, в которых предпринимателям и наемным работникам предоставлялись налоговые и иные льготы. Система поддержки доходов и обеспечения социальных гарантий населения была модернизирована посредством введения в октябре 2003 г. системы пенсионного кредита (Pension Credit), направленной на поощрение сбережений на старость и гарантирующей получение минимального дохода всеми лицами старше 60 лет.

3. Причины трансформации

На современном этапе в Великобритании мало кем ставится под сомнение растущая зависимость материальных факторов производства от эффективности использования человеческого капитала, которая, в свою очередь, определяется наличием в стране необходимой технологической базы, экономическим климатом, политической стабильностью (безопасностью граждан и бизнеса). Не меньшую роль играют общественная среда, качество элиты, институтов управления и регулирования на национальном, региональном и международном уровнях.

В основе эволюции социального государства в Великобритании лежит ряд фундаментальных факторов.

Демографические сдвиги. Главный среди них — старение населения, увеличение доли лиц старших возрастов, основных клиентов государственной системы соцобеспечения. Отсюда рост расходов на пенсии. Финансирование пенсионной системы — крупнейшая статья государственных расходов. В настоящее время расходы на пенсии составляют свыше половины всех затрат на социальное обеспечение. Тенденция к старению населения ведет к ухудшению соотношения трудо- и нетрудоспособных, работающих и неработающих, занятых в общественном производстве и экономически пассивных. Она чревата негативными экономическими последствиями. Возрастает угроза дефицита трудовых ресурсов и увеличения тяжести налогообложения.

Изменения в этническом и религиозном составе населения.

В последнее время в Великобритании растет напряженность, вызванная разделением общества по этническому и религиозному признакам. Некоторые социологи не без основания объясняют итоги референдума о Brexit живучестью английского национализма, унаследованного с имперских времен, ностальгией по прошлому. Несмотря на то что со вступления Великобритании в ЕС прошло свыше 40 лет, многие коренные жители Англии, особенно старшего поколения, по-прежнему считают себя англичанами, в лучшем случае британцами, но не европейцами. Неслучайно большая часть англичан старших возрастов проголосовала за Brexit, в отличие от молодежи, которая в большинстве своем выступила против.

Одна из причин нарастания социальной напряженности — увеличение иммиграции, за сокращение которой высказываются свыше трех четвертей британцев. Отсюда рост значения такого направления социальной деятельности государства, как иммиграционная политика. За последние годы она была значительно ужесточена. В частности, консерваторы объявили о намерении сократить «чистую» иммиграцию с 318 тыс. (в 2014 г.) до 100 тыс. человек в год, отменить детские пособия для мигрантов, если дети живут за пределами Великобритании, предоставить мигрантам право на получение определенных пособий только после четырех лет проживания в стране. Кабинет министров намерен объявить для иностранных мигрантов работу в стране без соответствующей рабочей визы или другого официального разрешения уголовным преступлением. Заработанные таким образом деньги будут конфискованы.

Обедневший средний класс, жители депрессивных районов видят в иммигрантах из других стран ЕС (прежде всего из Восточной Европы), а теперь еще и беженцах из далекого ближневосточного региона конкурентов на рынке труда, за получение социальных пособий и т.д. Проблемы контроля над иммиграцией в контексте свободы перемещения рабочей силы и доступа на единый рынок, по-видимому, займут центральное место в повестке дня переговоров с ЕС.

В последние годы растущую озабоченность в британском обществе вызывает усиление исламистских настроений в стране. Вскоре после выборов Д. Кэмерон представил пятилетнюю программу противодействия исламскому экстремизму, которое он назвал «главной битвой нашего поколения». В ней он противопоставляет исламу «британские либеральные ценности» — демократию, верховенство права, свободу слова и вероисповедания, равенство прав меньшинств. Программа, в частности, дает родителям право добиваться аннулирования паспортов детей, которые стремятся присоединиться к террористической организации «Исламское государство», позволяет закрывать кабельные каналы за экстремистский контент, предполагает строительство социального жилья так, чтобы воспрепятствовать возникновению гетто, а там, где они уже есть, — учреждение специальных интеграционных школ⁹.

Перемены в сфере собственности. Наиболее существенные изменения в этой области произошли в 80-е гг. прошлого столетия. В результате приватизации — продажи акций госпредприятий по пониженным ценам, осуществленной правительством М. Тэтчер, число собственников — держателей акций возросло с 3 млн до 11 млн, а их доля увеличилась с 7 до 20% взрослого населения. К настоящему времени количество самозанятых достигло наивысшего за последние десятилетия уровня. С 1979 по 2014 гг. число людей, имеющих собственное дело, выросло с 1,9 млн до 4,6 млн человек, или 15% всех занятых.

⁹ David Cameron extremism speech: Read the transcript in full. Independent, 20 July 2015. URL: www.independent.co.uk/news/uk/politics/david-cameron-extremism-speech-read-the-transcript-in-full-10401948.html (дата обращения: 31.10.2016).

Изменению социальной конфигурации общества способствовала политика демунципализации (продажи муниципальных жилищ в полную собственность бывшим арендаторам). В 1980–1990-е гг. доля владельцев собственных домов повысилась с 55 до 66% от численности населения. С середины 2000-х гг. число домохозяйств, расположенных в частном секторе, растет. Этот тренд усилился во время кризиса. В 2012–2013 гг. впервые за 50 лет их число превысило количество проживающих в муниципальном жилье. За последние два десятилетия расходы на пособия квартиросъемщикам частного жилья почти удвоились. Этот рост отражает повышение цен на жилье в частном секторе и расширение самого частного сектора, а также сокращение государственного субсидирования жилищного строительства. Пособие на жилье — это пособие, назначаемое по результатам проверки на нуждаемость для покрытия расходов на аренду. Если не учитывать государственные пенсии, то именно это пособие является наибольшей по своему размеру статьей государственных расходов. Государство поощряет жилищное строительство. Так, в 2013 г. было объявлено о введении схемы «Помощь в покупке жилья»; она позволит покупателям недвижимости вновь, как и до кризиса, вносить первый платеж в размере 5% от общей цены. До 20% стоимости приобретаемых квартир или домов будет финансироваться за счет правительственного льготного кредита, при этом первые пять лет он будет беспроцентным. В дополнение к этому объявлено о запуске правительственной схемы гарантий на 2014–2016 гг., которая будет использоваться для поддержки ипотечного кредитования на сумму более 200 млрд фунтов стерлингов, причем не только на новые дома, но и на уже построенные.

Усложнение социальной структуры общества. Референдум о выходе Британии из ЕС выявил сложную морфологическую структуру британского общества. Меняются факторы, порождающие социальные различия. В отраслевой структуре экономики происходит увеличение доли сферы обращения и услуг, в укладах жизни — возрастание роли городского населения, в разделении труда — повышение удельного веса лиц умственного труда. Исследования показывают снижение абсолютной бедности и рост неравенства в доходах, то есть разрыва между 10% самых богатых и 10% самых бедных.

По мнению британских ученых, прежнее деление общества на три класса — рабочий, средний и высший — больше не отображает реальную картину. Исследователи из BBC Lab предложили определять классы по экономическим (доход, сбережения, недвижимость), социальным (связи и круг общения) и культурным (интересы и способы времяпровождения) параметрам и сделали вывод, что сегодняшнее британское общество делится на семь различных классов¹⁰. Устойчивый средний класс теперь составляет около 25% населения страны и является крупнейшим из всех классов. К нему примыкают технический средний класс и обеспеченные наемные работники — молодая группа социально и культурно активных людей со средним уровнем дохода. Традиционный рабочий класс ужался до 15% британского общества¹¹.

По-прежнему на вершине социальной лестницы — элита. Однако ее состав меняется. Состояния все чаще зарабатываются, а не наследуются. Богатство становится более интернациональным и создается гораздо быстрее, чем в былые годы. В первом, опубликованном в 1989 г. рейтинге самых богатых людей страны только 43 из 200 нажили капиталы самостоятельно. Подавляющую часть списка составляли богачи по рождению. В основном это были представители аристократии

¹⁰ Элита, устойчивый средний класс, технический средний класс, новые обеспеченные работники, трудящиеся сферы обслуживания, традиционный рабочий класс, прекариат.

¹¹ The Great British Class Survey — Results. BBC Science, 3 April 2013. URL: www.bbc.co.uk/science/0/21970879 (дата обращения: 31.10.2016).

и крупнейшие землевладельцы. Спустя четверть века картина совершенно иная. В 2014 г. почти 60% фигурантов сами прошли путь к вершинам материального благополучия, причем среди них велика доля иностранцев, которые значительную часть времени живут и работают в Великобритании. Социологические опросы фиксируют в Британии разрыв между элитами и массами, отчуждение между социальными слоями, падение социальной мобильности.

Изменение структуры занятости. Увеличивается занятость в наукоемких отраслях материального производства и услуг, в том числе финансовых. Развитие наукоемких производств повышает требования к профессиональной подготовке работника и предполагает наличие соответствующих кадров. Переход к инновационной экономике увеличил спрос на представителей самых различных «беловоротничковых» профессий (законодателей, юристов, экономистов, бухгалтеров, банковских служащих).

Особенность Великобритании состоит в уменьшении доли работников средней квалификации. Одновременно увеличивается удельный вес высококвалифицированной рабочей силы. Однако в еще большей мере растет численность неквалифицированных работников¹², особенно в ряде традиционных секторов экономики (сельское хозяйство, гостиничный бизнес, услуги по уходу за престарелыми и т.п.). В условиях дефицита специалистов, востребованных на мировом рынке труда и обладающих повышенной миграционной мобильностью (а именно это является одной из основных причин отставания Великобритании от других ведущих стран мира), правительство уделяет особое внимание профессиональной подготовке и переподготовке кадров, повышению их квалификации. В августе 2015 г. Д. Кэмерон объявил о планах правительства осуществить меры, направленные на увеличение к 2020 г. численности квалифицированной рабочей силы на 3 млн человек¹³.

Особенности циклического развития. В целом за вторую половину прошлого века и первые полтора десятилетия нынешнего столетия затраты государства на социальную защиту населения — поддержание индивидуального дохода в минимальных с точки зрения общепринятых в британском обществе стандартов размерах — в Великобритании существенно возросли. С 1948 по 2015 гг. в неизменных ценах они увеличились в 18 раз, а их доля в ВВП возросла с 4 до 15%. Вместе с расходами на здравоохранение и образование в 2015 г. социальные затраты составляли 64% всех бюджетных расходов и 26% ВВП.

Социально-ориентированная политика определяет лишь вектор изменений, происходящих в деятельности государства. Ее реализация во многом зависит от экономических условий, бюджетных возможностей государства.

Большое влияние на динамику социальных расходов оказывают особенности циклического развития. Удельный вес социальных расходов повышался в периоды рецессий и снижался во времена подъемов. В ходе кризисов усугублялись финансовые проблемы социальной деятельности государства, в частности сокращалась база налогообложения, уменьшался объем взносов в фонд социального страхования. Содержание социальной политики отражало динамику инфляционных процессов. Большинство пособий ежегодно пересматривалось — индексировалось в соответствии с ростом цен.

В конце 1980-х гг. впервые за послевоенный период доля расходов на социальную защиту населения в национальном доходе существенно упала. Это стало следствием подъема в экономике и сокращения числа безработных.

¹² Scope. Issues Paper 33. Oxford. Department of Education. November 2014.

¹³ Gov. UK. Department for Business, Innovation & Skills. 21 August 2015. URL: www.gov.uk/government/news/pm-unveils-plans-to-boost-apprenticeships-and-transform-training (дата обращения 31.10.2016).

Напротив, падение производства в начале 1990-х гг. сопровождалось повышением этой доли. Она вновь резко возросла в период последнего экономического кризиса: с 11,2% в 2007–2008 гг. до 13,5% в 2009–2010 гг.

В посткризисные годы в центре экономической политики оказалось финансовое оздоровление страны, а важнейшим источником покрытия бюджетного дефицита остается сокращение государственных расходов, в том числе затрат на социальное обеспечение. По-прежнему ограничено число защищенных статей бюджета, по которым финансирование производится в полном объеме (здравоохранение, образование, международная помощь развитию). Режим строгой экономии бюджетных средств включает экономию на содержании государственного аппарата, ограничение роста зарплат в государственном секторе на 1% в год в течение следующих четырех лет. К 2013–2014 гг. в результате подъема в британской экономике и проведения политики сокращения социальных пособий и налоговых кредитов доля расходов на социальную защиту населения в национальном доходе вновь упала до 12,9%. По прогнозам, эта доля к 2018–2019 гг. снизится до 11,2%, хотя будет все же выше, чем до кризиса¹⁴.

Деволуция. Последние годы характеризуются децентрализацией системы социального обеспечения в стране. По мнению консерваторов, прежняя модель управления всем из Лондона изжила себя и нарушает баланс экономики. Правительство выступает за упразднение государственной монополии в сфере управления социальным сектором. Речь идет о передаче части полномочий по управлению школами, больницами и прочими социальными службами частным компаниям и благотворительным обществам. Этот процесс усилился после состоявшегося в сентябре 2014 г. референдума о независимости Шотландии.

Как заявил Д. Кэмерон, «в течение длительного времени позиция правительства в решении проблем сводилась к предоставлению больших полномочий центру — принятие законов, выработка регулирующих нормативов, создание целевых рабочих групп», в результате чего Великобритания превратилась в одну из самых централизованных стран в мире. Однако правительство консерваторов станет, по его словам, первым в современной истории, которое, уйдя со своих постов, оставит Уайтхоллу меньше властных полномочий. Для достижения этой цели он пообещал расширить число организаций, поставляющих товары и услуги для удовлетворения общественных потребностей, информировать граждан о деятельности министерств и других государственных ведомств, дать возможность избирателям контролировать достижения правительства на ежемесячной основе и заставить министров регулярно отчитываться о выполнении своих обещаний¹⁵.

Правительство осуществляет программу предоставления дополнительных полномочий в области инфраструктурной и социальной политики Шотландии и Уэльсу, а также властям крупных городов. Эти полномочия передаются администрациям тех английских городов, в которых избираются мэры. Такие города будут самостоятельно регулировать сферы строительства, транспорта, планирования, здравоохранения и профессионального образования.

В ходе референдума о Brexit в отличие от англичан большинство населения Шотландии и Северной Ирландии высказалось против выхода из ЕС. По итогам плебисцита руководство Шотландии объявило, что оно не исключает проведения второго референдума о членстве в Соединенном Королевстве. В Северной Ирландии вновь заговорили о воссоединении с Республикой Ирландией. В этих

¹⁴ Institute for Fiscal Studies. The Social Security System: long-term trends and recent changes. November 2014. URL: www.ifs.org.uk/publications/7438 (дата обращения: 31.10.2016).

¹⁵ PM's speech on Business Plans, 8 November 2010. URL: www.gov.uk/government/speeches/pms-speech-on-business-plans (дата обращения: 31.10.2016).

условиях, как считают британские политологи, чтобы не допустить распада страны, новое правительство консерваторов, возглавляемое Т. Мэй, усилит внимание к региональной политике. Следует ожидать введения новых мер по экономической децентрализации. В результате произойдет дальнейшее перераспределение социально-экономических функций между Лондоном и регионами. Часть компетенций центра в экономической и финансовой (в том числе налоговой) сферах, а также в социальной области будет передана властям Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса.

Кризис идентичности главных политических партий. Консерваторы и лейбористы вынуждены приспосабливать свое кредо и свои программы к новым социально-экономическим и политическим обстоятельствам. В целом партии смещаются к центру политического спектра¹⁶. Утрата традиционной социальной базы, вынуждающая все партии ориентироваться на средний класс, мешает им резко дистанцироваться друг от друга, постулировать отличные друг от друга ценности и идеи. Консерваторы ведут идейные поиски на том же поле, что и лейбористы, обе партии ставят во главу угла добродетель и общее благо, ценности семьи, религии. Отсюда значительная преемственность в социальной политике.

Членство в Европейском союзе. Изменению содержания социальной политики и характера социального государства в Великобритании способствовало ее присоединение к социальному законодательству Евросоюза. В июне 1997 г. Лондон подписал Европейскую социальную хартию, рабочие получили право на трехнедельный, а в 1999 г. — на четырехнедельный оплачиваемый отпуск. Членство в ЕС ограничивает способность государства проводить социальную политику в национальных интересах. Характерно, что список требований британского правительства по реформе Евросоюза включает использование его средств для создания рабочих мест и изменение миграционной политики.

Великобритания — органическая часть европейского хозяйственного комплекса. Учитывая огромную роль, которую членство в ЕС играет в социально-экономической и политической жизни Великобритании, можно предположить, что негативные экономические и социальные последствия выхода этой страны из Евросоюза намного превысят выгоды, которые она может получить от этого шага.

Последствия глобализации. Социальные процессы в Великобритании во многом определяются требованиями глобализации мировой экономики. Во главу угла ставится задача повышения национальной конкурентоспособности, что ведет к относительному, а иногда и абсолютному сокращению социальных расходов. Вместе с тем усиливается взаимозависимость структуры и качества накопленного национального человеческого капитала и места страны в мировой экономике. Необходимость адаптации к ускорившимся изменениям в спросе внешнего рынка в условиях роста его значения в экономическом развитии предъявляет новые требования к профессиональным компетенциям работников. Несоответствие этих компетенций меняющимся условиям международной конкуренции снижает эффективность внешнеэкономической деятельности страны, ослабляет ее позиции в мировой экономике.

4. Социальная политика на современном этапе

Экономический кризис 2008–2009 гг. крайне негативно сказался на британском рынке труда. Если в 2007 г. безработица составляла 5,3% трудоспособного населения, то в 2009 г. она достигла 7,8%. По оценке Института бюджетно-

¹⁶ Хотя бывают и отклонения от этой тенденции. Так, на выборах лидера лейбористской партии, последовавших за парламентскими выборами 2015 г., ее руководителем был избран крайне левый политический деятель Дж. Корбин.

налоговых исследований, за время кризиса реальные зарплаты в стране сократились на 6%. Конечно, в основе столь глубокого падения лежал спад производства — в 2008–2009 гг. ВВП упал на 7,1%. Но сказалась также особенность поведения британского бизнеса, особенно малого и среднего, который предпочитал не увольнять работников, а урезать им зарплаты. На конец 2013 г. реальная заработная плата все еще находилась на уровне 2004 г.

Кризис привел также к значительному ухудшению финансового положения страны. В этих условиях пришедшее к власти в мае 2010 г. коалиционное правительство консерваторов и либерал-демократов приступило к проведению жесткой экономической политики, направленной, прежде всего, на сокращение дефицита государственного бюджета и государственного долга. Центральное место в ней заняло уменьшение государственных расходов. Одним из важнейших направлений этой политики стало снижение затрат на систему социального обеспечения, которая, по мнению кабинета, стала неподъемной для бюджета.

Вскоре после выборов премьер-министр Д. Кэмерон заявил: «Мы предусматриваем самую радикальную реформу государства благосостояния за 50 лет»¹⁷. В основу социальных реформ коалиционного правительства легла концепция «большого общества» как альтернативы «большому государству». Речь шла о том, чтобы переложить часть социальных расходов на самих граждан и частный сектор.

Концепция «большого общества» исходила из необходимости преодолеть раскол общества и с этой целью в решении социальных проблем уменьшить вес центрального правительства в пользу общественных организаций. Инструментами для решения этой задачи стали децентрализация власти, передача больших полномочий гражданам, местным органам власти, общинам и гражданским институтам, укрепление семьи и институтов гражданского общества. Объединенные в сетевые партнерства граждане должны получить равный доступ к процессу принятия решений, а представители общественных групп — интегрироваться в независимые профессиональные коллективы и предоставлять услуги, которые раньше оказывали чиновники. Государству при этом отводилась вспомогательная роль. Д. Кэмерон ратовал за такое общество, которое «отберет власть у политиков и отдаст ее народу»¹⁸. Большое значение придавалось возрождению семейных ценностей и созданию стимулов к труду.

В апреле 2013 г. был принят закон, который значительно упрощал систему предоставления пособий и был призван повысить ее эффективность. Он предусматривал замену различных пособий, которые выплачивались людям с низкими доходами или безработным, единым платежом — так называемым универсальным кредитом. В нем объединены существующие пособия, назначаемые по результатам проверки на нуждаемость, и налоговые льготы, которые, в отличие от ряда существующих пособий (например, пособия малообеспеченным), получаемых в полном объеме, будут постепенно сокращаться, чтобы вовлечь людей во временную занятость и дать им возможность сохранить часть получаемых ими денег. Внедрение универсального кредита рассчитано на период с 2013 по 2017 гг.

Другое направление реформы — ужесточение правил получения пособий по безработице, а также создание стимулов для неработающих соглашаться на предлагаемые им работы. С апреля 2014 г. пособия по безработице выплачивают только тем британцам, которые готовы либо 30 часов в неделю бесплатно

¹⁷ Коалиционное правительство Великобритании — год после выборов. Под ред. Громыко Ал.А., Ананьевой Е.В. М., 2011. С. 77.

¹⁸ Government launches Big Society Programme. 10 Downing Street Website. 18 May 2010. URL: www.gov.uk/government/news/government-launches-big-society-programme--2 (дата обращения: 31.10.2016).

заниматься общественными работами (например, подметать улицы или ухаживать за больными), либо посещать обучающие курсы, либо ежедневно отмечаться в центрах трудоустройства. Изменены правила индексации пособий. Чтобы сократить социальные расходы, с 2012 г. пособия увеличиваются по индексу розничных, а не потребительских цен, как было раньше. Темпы инфляции, рассчитанные по индексу розничных цен, существенно ниже. С апреля 2014 г. большинство пособий, выплачиваемых лицам трудоспособного возраста, впервые в истории страны повышается не в соответствии с инфляцией, а на 1% в год.

В целях бюджетной экономии льготный минимальный порог налогообложения для пожилых людей был заморожен и отменен для тех, кто перешагнул 65-летний рубеж после 5 апреля 2013 г. Кроме того, с января 2013 г. отменены детские пособия для тех семей, где хотя бы один родитель платит налоги по повышенной ставке 40% — иначе говоря, зарабатывает более 43 тыс. фунтов в год. Это означает, что в масштабах страны еще 750 тыс. семей перестанут получать пособия на детей.

За время правления коалиционного правительства существенные нововведения произошли в государственном секторе отраслей социальной инфраструктуры.

В марте 2012 г. принят закон о реформировании государственной системы здравоохранения. Он призван снизить уровень бюрократизации в системе здравоохранения и повысить качество обслуживания пациентов, а также сократить расходы. В частности, планируется сократить сотрудников Национальной службы здравоохранения, занимающихся финансовыми вопросами, и дать возможность врачам самостоятельно распоряжаться бюджетными средствами; реорганизовать медицинские учреждения в частично независимые трастовые фонды, которые будут конкурировать между собой и с частными компаниями. Кроме того, закон предоставляет право частным компаниям, работающим в сфере здравоохранения, предоставлять услуги на конкурсной основе¹⁹.

Закон об образовании, вступивший в силу в 2012 г., предусматривал предоставление школам и учителям большей свободы в проведении учебного процесса и повышение общего уровня образовательных стандартов. Новые школы получали право вводить собственные образовательные программы, устанавливать свои правила приема учеников. Что чрезвычайно важно, финансирования школ не коснулись бюджетные сокращения. Более того, расходы на школьное образование даже возросли. В отличие от школьного основной целью реформы высшего образования стало сокращение затрат за счет резкого — в 3 раза — повышения платы за обучение. Образовавшийся долг студентам позволялось выплачивать после окончания обучения и получения заработной платы не менее 21 тыс. фунтов в год.

В мае 2015 г. на парламентских выборах победу вновь одержали консерваторы. Бюджет, принятый в июне того же года, предусматривал дальнейшее реформирование государства всеобщего благосостояния, с тем чтобы сделать систему социального обеспечения более справедливой для налогоплательщиков и предоставлять социальные льготы лишь наиболее нуждающимся и пенсионерам. В этом смысле он представляет собой продолжение крупнейшей за 60 лет реформы системы социального обеспечения 2011–2013 гг., в соответствии с которой был осуществлен ряд мер, направленных на дальнейшее стимулирование занятости. Так, было увеличено финансирование центров и программ по трудоустройству, введена компенсация расходов предпринимателей на профессиональную подготовку и переобучение персонала. Также было введено обязательное

¹⁹ Великобритания начинает реформу здравоохранения. URL: <http://mirpharma.ru/velikobritaniya-nachinaet-reformu-zdr> (дата обращения: 31.10.2016).

привлечение «злостных тунеядцев» к неоплачиваемой общественной работе. «Хроническим» безработным грозит реальное наказание — лишение пособий на срок от трех месяцев до трех лет, если они откажутся от предложенной им работы, от подачи заявления на открывшуюся вакансию или от обязательной общественной работы²⁰.

Главная цель правительства — снизить общую стоимость системы социального обеспечения, которая, с его точки зрения, стала неподъемной для бюджета. Взят курс на сокращение государственных, в том числе социальных, расходов, повышение их результативности как необходимое условие преодоления денежных ограничений и дисбалансов, сложившихся в британской экономике. Правительство ввело новый механизм контроля над расходами в стране, установив потолок затрат на социальное обеспечение.

Введен ряд новых мер, способных, по мнению правительства, улучшить финансовое положение страны. К ним относятся повышение налогов на дивиденды и страховые премии, введение автомобильного налога, рассчитываемого на основе показателей выхлопов, борьба с уклонением от уплаты налогов и ликвидация пробелов в налоговом законодательстве. В частности, отменен постоянный нерезидентский налоговый статус (статус «резидента без домицилия») для граждан, проживших в Британии 15 из 20 последних лет.

С 2016 г. ставки большинства пособий для граждан работоспособного возраста (за исключением пособий по беременности, уходу за детьми и по инвалидности) заморожены сроком на четыре года. Общая сумма пособий, которую смогут получать безработные британцы, ограничена 20 тыс. фунтов в год и 23 тыс. фунтов в год в Лондоне (сейчас 26 тыс. фунтов в год). Предусматривается отмена автоматической льготы на коммунальные услуги для граждан в возрасте 18–21 года. С 2017 г. детские налоговые льготы будут предоставляться только на первых двух детей в семье. С сентября 2017 г. работающие родители смогут рассчитывать на 30 бесплатных часов в неделю в детских садах для трех- и четырехлетних детей. С 2016–2017 гг. студенты из малообеспеченных семей (с доходом менее 25 тыс. фунтов в год) не смогут получать грант на компенсацию затрат по проживанию вне дома. Вместо него они смогут получать заем на эти цели²¹.

Наблюдается движение в сторону большей избирательности системы социальной защиты, адресности помощи. В 2013–2014 гг. примерно четыре пятых расходов на пенсионное обеспечение лиц трудоспособного возраста приходилось на пособия, выдаваемые на основе проверки на нуждаемость по сравнению с одной четвертью в 1978–1979 гг.²².

Чтобы удар по малообеспеченным слоям британского общества не оказался слишком болезненным, предложено поднять прожиточный минимум и на его основе обязательный минимум заработной платы. С апреля 2016 г. минимальная оплата труда для людей старше 25 лет повышена на 70 пенсов — с 6,5 до 7,2 фунта в час.

²⁰ Власти Британии лишат пособий злостных тунеядцев. Взгляд, 11.11.2010. URL: <http://vz.ru/news/2010/11/11/446487.html> (дата обращения: 31.10.2016).

²¹ Кто выиграет и проиграет от нового бюджета Великобритании. URL: http://britainrus.co.uk/news/Kto_vyigraet_i_proigraet_ot_novogo_bjudzheta_Velikobritanii (дата обращения: 31.10.2016).

²² Причиной этих изменений стали сдвиги в структуре экономики и общества. «Принцип условности» лежал в основе предложений доклада У. Бевериджа 1942 г. В то время мужчины по большей части работали, а замужние женщины — нет. Ожидаемая продолжительность жизни была ниже пенсионного возраста. С тех пор ситуация радикально изменилась. С 1951 по 2013 г. доля работающих мужчин снизилась с 88 до 77%, а работающих женщин — возросла с 33 до 67%. Во время написания доклада У. Бевериджа лишь один ребенок из 20 был рожден вне брака. В 2010 г. почти четверть детей жила в неполных семьях. Продолжительность жизни мужчин возросла с 58 лет в 1940 г. до 78 в 2010 г., а пенсионный возраст остался неизменным.

Для тех, кому старше 21 года, увеличение составило 50 пенсов. Правительство планирует к 2020 г. довести минимальную оплату труда в стране до 9 фунтов в час.

В апреле 2016 г. вступил в силу закон о создании новой государственной пенсионной системы, в соответствии с которой пенсионные выплаты зависят от доходов и социального положения гражданина, от трудового стажа и возраста выхода на пенсию. С 2016–2017 гг. базовая государственная пенсия и вторая дополнительная государственная пенсия заменяются новой одноступенчатой схемой начислений, одинаковой для всех, кто достиг пенсионного возраста. С апреля 2016 г. стаж, необходимый для получения максимальной пенсии, увеличен с 30 до 35 лет. Предусматривается повышение возраста выхода на пенсию. В настоящее время он составляет 60 лет для женщин и 65 — для мужчин. К 2020 г., в соответствии с пенсионной реформой, этот возраст достигнет 66 лет для обоих полов, а в перспективе британцы будут уходить на пенсию в 70 лет. Это, по замыслу властей, разгрузит английскую пенсионную систему, где работающим слишком трудно содержать пенсионеров.

Пока трудно сказать, насколько эффективной окажется социально-экономическая политика консерваторов, удастся ли им реализовать свои нововведения. Многие будут зависеть от их поддержки со стороны различных слоев британского общества. Между тем ряд организаций, представляющих интересы наиболее обездоленной части населения, считает, что меры консерваторов в социальной сфере, в частности повышение минимальной заработной платы, не компенсируют потери населения от урезания социальных льгот. В свою очередь, бизнес недоволен этим повышением, полагая, что оно увеличивает издержки производства и тем самым снижает конкурентоспособность британских компаний. Многие экономисты критикуют социальную политику консерваторов, полагая, что сокращение социальных расходов государства сдерживает расширение внутреннего рынка и увеличивает нестабильность в стране.

Реализацию социальной программы правительства может затруднить неопределенность перспектив в связи с итогами референдума о членстве Британии в ЕС. На первом же заседании нового правительства Великобритании Т. Мэй определила в качестве основных две задачи — скорейший выход из Европейского союза и осуществление реформ в социальной сфере. Непредсказуема и мировая экономическая ситуация, состояние которой в огромной мере влияет на стабильность в этой стране.

Таким образом, под влиянием факторов социально-экономического, политического, идеологического характера в Великобритании произошла замена социал-реформистской парадигмы развития на либерально-рыночную. В результате за семь десятилетий, отделяющих нас от окончания Второй мировой войны, облик британского социального государства претерпел существенные перемены. Значительно изменились его социальные приоритеты. Акценты в социальной деятельности государства все более смещаются в сторону увеличения затрат на качественное совершенствование человеческого потенциала.

Глава 7. Франция: невосприимчивость к реформам

Идеи социального государства стали формироваться в Европе еще во второй половине XIX в. в результате объективных социально-экономических процессов и на основе двух основополагающих принципов складывавшегося в то время буржуазного общества — свободы и равенства. Сам термин «социальное государство» был введен в широкий обиход немецким ученым Л. фон Штейном — автором книги «История социального движения во Франции с 1789 г.»¹, который считал, что государство является единственным гарантом справедливости, обязано обеспечивать равные права (в том числе социально-экономические) для всех вне зависимости от социальной принадлежности.

После окончания Второй мировой войны понятие «социальное государство» было закреплено в конституциях многих европейских государств. Во Франции соответствующее положение было включено в Конституции 1946 г. и 1958 г. Основные успехи в развитии социального государства связаны с периодом экономического подъема в послевоенные десятилетия, а его расцвет пришелся на 60–70-е гг. прошлого столетия.

На рубеже XX–XXI вв. новые условия развития (ускорение европейской интеграции, свободное перемещение капитала, товаров, рабочей силы, глобализация) привели к размыванию основ социального государства, пересмотру его институтов и изменению порядка финансирования социальных программ. Важным фактором трансформации государства всеобщего благосостояния явилось старение населения и падение рождаемости у коренных жителей европейских стран, создавшие дополнительную нагрузку на национальные пенсионные системы и сектор здравоохранения.

Своеобразным тестом для социального государства стал мировой финансовый кризис 2007–2009 гг., в результате которого многие европейские страны были вынуждены ускорить социальные преобразования, руководствуясь при этом неолиберальными рецептами. Становилось все очевиднее, что процесс расширения системы социального обеспечения исчерпал свои возможности, наметилась тенденция к переоценке роли государства и отказу от чрезмерного государственного патернализма. Но во Франции сокращение участия государства в экономической жизни и привнесение рыночных механизмов в систему соцобеспечения не нашли широкой поддержки. Французская модель социального государства, несмотря на адаптацию к новым экономическим реалиям, сохранила свои основные черты.

1. Возникновение и развитие социального государства

Система социальной защиты во Франции сформировалась при активном участии государства и профсоюзов и базировалась на оказании содействия и страховании. Она имеет свои особенности, обусловленные рядом факторов (об этом см. ниже), и отражает основные принципы континентальной модели Бисмарка: большая часть социальных выплат связана с доходами, взносы в систему соцстрахования вносятся как работниками, так и работодателем и являются основными источниками финансирования системы социальной защиты. Также во французской модели прослеживается жесткая связь между уровнем соцзащиты и длительностью срока профессиональной деятельности.

¹ Штейн Л. История социального движения Франции с 1789 г. СПб.: Тип. А.М. Котомина, 1872.

Элементы системы социальной помощи появились во Франции во второй половине XIX в. под влиянием идей Л. фон Штейна, а также Ж.-Ж. Руссо, выступавшего за принцип равенства. В то же время на развитие социального государства оказали воздействие и другие теоретики, такие как А. Сен-Симон, считавший, что государство должно заняться перераспределением благ в пользу добросовестных трудящихся (1819 г.), и Ш. Фурье², основатель французского утопического социализма, выдвинувший план создания производственно-потребительской ассоциации³.

Влиятельный публицист социалистического направления П.-Ж. Прудон (один из основоположников мютюэлизма) предлагал создать новое, более справедливое социальное устройство на основе товариществ свободных индивидуумов⁴, работающих без бюрократии и капиталистического хозяйствования в соответствии с принципами взаимной помощи. Другой французский социалист Л. Блан в своей книге «Организация труда» (1840 г.) обосновал идею создания общественных мастерских — производственных кооперативов с выборным руководством и равной оплатой труда, а также выдвинул лозунг «от каждого по способностям, каждому по потребностям».

Важный вклад в осмысление социальных проблем внес французский социолог Ф. ле Пле, предложивший строить отношения между трудом и капиталом на принципах патронажа, в соответствии с которыми крупные предприниматели должны принимать во внимание социальные нужды своих рабочих. При этом он выступал против активного вмешательства государства в частную жизнь и социально-экономические отношения. В 1852 г. с одобрения Наполеона III во Франции стали создаваться общества взаимной поддержки, быстрое развитие которых происходило в ущерб другим организациям⁵. Существующие до сих пор разногласия между рабочими и обществами взаимной поддержки, которые все чаще возглавлялись не представителями рабочих объединений, а чиновниками и бюрократами, представляют собой французскую специфику.

На конец XIX в. — начало XX в. приходится следующий этап в развитии теории и практики социального государства, который часто называют «золотым веком институционализации». Основным теоретиком этого периода считается Л. Буржуа, основатель концепции солидарности (1896 г.), премьер-министр Франции в 1895–1896 гг. и лауреат Нобелевской премии, считавший, что общество должно обеспечивать для всех граждан возможность развивать свои способности. Для этого государство обязано гарантировать право на труд, необходимый жизненный уровень, свободный доступ к образованию, защиту на случай безработицы, болезни и по старости. Его идеи в дальнейшем развил другой теоретик социальной экономики и сторонник христианского социализма Ш. Жид. Его учебник «Принципы политической экономии» неоднократно переиздавался, а он сам стал основателем кооперативного движения на юге Франции.

Период институционализации (1890–1920 гг.) ознаменовался созданием первых структур социального государства, таких как Федерация производственных

² Фурье Ш. Избранные сочинения. Т. 2. Новый промышленный и общественный мир. М., 1939.

³ Первые производительные ассоциации трудящихся были созданы в 1834 г. в соответствии с принципами, до сих пор используемыми в действующем Обществе производственных кооперативов рабочих (SCOP) и потребительском кооперативе «Справедливая и социальная торговля».

⁴ Возникшие в XIX в. объединения рабочих и ремесленников носили название «общества взаимной поддержки» (*sociétés de secours mutuel*) и в то время представляли собой единственную форму легального объединения трудящихся.

⁵ В дальнейшем их права были закреплены в законе 1884 г. о профсоюзах и легализации права кооперативов и в законе 1898 г. об обществах взаимной поддержки.

ассоциаций трудящихся, Национальная федерация потребительских кооперативов, Национальная французская федерация взаимопомощи. В эти годы был принят ряд важных документов, включая законы о взаимном сельскохозяйственном страховании (1900 г.), об Обществе производственных кооперативов рабочих (1915 г.), о народных банках (1917 г.), а также акт о статусе потребительских кооперативов (1917 г.) и закон о восьмичасовом рабочем дне (1919 г.). Эти законы легли в основу современной системы социального обеспечения Франции.

Первой попыткой создания пенсионной схемы, основанной на отчислениях, стал закон от 1910 г. о рабоче-крестьянских пенсиях. Была установлена единая ставка отчислений в фонд, созданный работодателем, профсоюзом, обществом взаимопомощи или в национальные, региональные, отраслевые фонды. Но из-за разногласий по поводу обязательного отчисления взносов эта схема не смогла охватить большинство населения Франции. В 1930 г. была создана первая система социального страхования, предлагавшая занятым защиту от таких рисков, как несчастный случай, болезнь, нетрудоспособность, беременность, достижение пенсионного возраста. Она была основана на подоходном принципе начисления пенсий и защищала в основном тех, чей заработок не превышал определенный установленный потолок. Госслужащие имели собственные схемы пенсионного обеспечения и не входили в эту систему. Значительная часть граждан страховалась за свой счет или пользовалась отраслевыми пенсионными схемами.

В 1936 г. правительство «Народного фронта» приняло ряд новых законов — о коллективных договорах, о рассмотрении трудовых конфликтов, о ежегодных оплачиваемых отпусках и о 40-часовой рабочей неделе без снижения заработной платы, что способствовало сокращению безработицы. Однако после прихода вместо «Народного фронта» правительства правых радикалов основная часть этих актов не выполнялась, то есть произошла частичная ликвидация социальных завоеваний 1936–1937 гг.

Послевоенная система социальной защиты была юридически оформлена в декрете от 4 октября 1945 г., и с 1945 г. каждый гражданин страны получил право на обеспечение минимального уровня жизни независимо от профессии и возможностей отчислять взносы. В Конституции 1946 г. были закреплены новые социально-экономические принципы и положения, определявшие принцип построения социального государства, базирующегося на равенстве и социальной сплоченности. В 1946 г. был принят закон о семейных пособиях, а в феврале 1950 г. — закон о коллективных договорах и коллективных трудовых спорах. С 1956 г. действует система пенсионного обеспечения, гарантирующая минимальную пенсию независимо от размеров взносов в пенсионные фонды.

Первый вариант французской системы социального страхования сформировался под влиянием моделей У. Бевериджа и О. фон Бисмарка и представлял собой комбинированную систему. Несмотря на влияние доклада У. Бевериджа на формирование послевоенной социальной политики, правительство Франции не смогло создать единую схему социального обеспечения всего населения (*regime general*). В результате стали появляться отдельные схемы для различных групп трудящихся, таких как госслужащие, шахтеры, железнодорожники и др. (*regimes speciaux*). Так, в январе 1948 г. был принят закон, закрепивший отдельные схемы пенсионного обеспечения для владельцев мелких предприятий, ремесленников, сельскохозяйственных рабочих и фермеров. Некоторые из этих схем существуют до сих пор.

Важной причиной реформирования довоенной системы пенсионного обеспечения стала инфляция, которая съела почти все выделенные в фонды средства, поэтому новая пенсионная схема предполагала выплату пенсий за счет

отчислений из текущих доходов. На ее развитие повлияли также объективные факторы — научно-технический прогресс и связанная с ним модификация производства, изменение структуры производства, повышение роли квалифицированного труда.

Таким образом, в первой половине XX в. во Франции окончательно оформилась концепция государства всеобщего благоденствия, основанного на принципах солидарности и активного участия государства в жизни общества, предполагавшего дирижизм, патернализм и этатизацию (то есть огосударствление) социальных функций, а также на двух фундаментальных подходах — оказании помощи нуждающимся и страховании. Эта концепция была связана с экономической, социальной и политической модернизацией и представляла собой компромисс между капиталистическим обществом и усилившимся в послевоенное время стремлением к социальной солидарности.

В дальнейшем разработкой французской модели занимался П. Ларок, советник президента Ш. де Голля, поставивший во главу угла развитие пенсионной системы и здравоохранения. Фактически в это время произошло «превращение политической демократии в социальную демократию»⁶. П. Ларок исходил из того, что социальное обеспечение должно гарантировать минимальный уровень жизни трудящимся за счет перераспределения доходов исходя из принципа солидарности. При этом подчеркивалось, что поддержание рабочей силы в должном состоянии «способствует росту производительности труда и, следовательно, подъему экономики»⁷.

Ключевыми компонентами созданной в 1945–1980 гг. системы социального обеспечения являлись развитые схемы пенсионных выплат, пособий по безработице, медицинского страхования. С 1972 г. страхование по старости стало обязательным для всех наемных рабочих. С 1978 г. французы получили право на семейные пособия независимо от трудовой деятельности. В целом, однако, система социального обеспечения того периода оставалась фрагментированной и делилась на 600 различных схем — для промышленных рабочих, работников торговли, самозанятых, служащих госкомпаний, гражданских служащих, фермеров и т.д. Вместо единой системы соцстрахования населения в целом во Франции сформировался разветвленный комплекс особых, автономных профессионально-отраслевых схем социального страхования. Специфическим фактором, характерным для этой страны, стало привилегированное положение государственных служащих, которые в среднем получали более высокую зарплату, чем занятые в частном секторе, не подлежали сокращению и в 50–55 лет выходили на пенсию, уровень которой также превышал среднюю зарплату в стране. Это положение отражало важную роль госсектора в экономике Франции.

«Славное тридцатилетие» (1945–1975 гг.), совпавшее с бурным экономическим ростом, в значительной мере позволило решить проблему социальной несправедливости. Управление и финансирование французской системы соцзащиты осуществлялось при участии государства, профсоюзов и ассоциаций предпринимателей как на национальном, так и на региональном уровнях через страховые кассы. Но после энергетического кризиса 1973 г., замедления темпов роста и начала структурной перестройки экономики в 1980-е гг. наступил кризис в реализации концепции социального государства. С этого времени средства, направляемые на систему социальной защиты, стали сокращаться, при том что дефицит системы соцстрахования в 1995 г. достиг 10 млрд евро.

⁶ L'Etat-providence: un défi pour la France et les Etats-Unis? URL: <http://etatprovidence.legtux.org/intro.html> (дата обращения: 31.10.2016).

⁷ Соловьева Л.И. Проблемы социального обеспечения в странах ЕЭС. М.: Наука, 1983. С. 39.

С 1993 г. французское правительство приступило к реформам системы социальной защиты, основными задачами которых стали сокращение расходов, частичная приватизация социальной сферы, изменение политики занятости. В отличие от ряда других европейских стран, где закреплялись идеи ограничения роли государства в основных сферах экономической жизни, во Франции процесс реформирования социальных структур сопровождался усилением его влияния.

2. Особенности французской модели

Франция входит в группу европейских стран с самой развитой социальной защитой. За период с 1970 по 2014 гг. общие социальные расходы в стране выросли с 17,5 до 31,9% ВВП. Особенно велики государственные социальные расходы, составляющие 24,8% ВВП (в среднем по Евросоюзу — 19,5%).

Общие социальные расходы охватывают пенсионное обеспечение, страхование от несчастных случаев, профессиональных заболеваний, медицинское страхование (распространяется на 88% населения), а также страхование по болезни, безработице, семейные пособия (для всего населения страны) — то есть все те сферы, которые во Франции относятся к понятию «социальная защита».

В комплексном научном труде социолога Ж.-К. Барбье «Французская система социального обеспечения» (2009 г.) отмечалось, что сложившаяся в стране система не была подорвана идеями экономического неолиберализма и сохраняет свою оригинальность, отличаясь тем самым от социальных моделей других европейских стран⁸. По его мнению, она не относится ни к одному из классических типов европейского государства всеобщего благоденствия, а лишь близка по типу к бевериджской и бисмарковской моделям социального государства. Он также считал, что в настоящее время координация европейской социальной политики невозможна, так как национальная экономическая политика не совпадает с общеевропейским экономическим циклом, а социальное обеспечение зависит в большей степени от внутренних, чем от внешних факторов⁹.

Большое внимание изучению системы социального обеспечения и государства всеобщего благосостояния уделяют такие современные французские исследователи, как М. Ларок, П. Пено, Б. Фрагонар, Ф. Кесслер, Р. Кастель, Ж. Писани-Ферри и К. Прето, а также ряд центров и организаций. Среди последних можно назвать административный центр «Французская документация», Генеральный комиссариат по планированию и исследованиям, Комитет по истории социального обеспечения, Европейский центр социологии и политических наук при Университете Париж 1 Пантеон-Сорбонна и другие организации. Большинство экспертов разделяют изложенную выше точку зрения об особых чертах французской системы социального обеспечения. При этом многие из них выступают за использование опыта более успешных с точки зрения реализации социальной политики стран Евросоюза¹⁰.

Одной из главных особенностей французской системы социального обеспечения является ее преимущественное финансирование за счет взносов социального страхования как работодателей, так и работников, которые платят взносы в виде отчислений определенного процента от зарплаты, фиксирующегося в платежной ведомости. При этом отличительная особенность системы социального

⁸ *Barbier J.-C., Theret B. Le systeme francais de protection sociale. La Decouverte, Reperes. Paris, 2009, 2eme ed.*

⁹ *Barbier J.-C. La longue marche vers l'Europe sociale. Paris, PUF. 2008 // Politiques sociales et familiales. No 98, Decembre 2009.*

¹⁰ См. подробнее: *Фирсова Ю.А. Историография французской системы социального обеспечения // Вестник Томского государственного университета. №384, 2014. С. 133.*

страхования — «самоуправляемость» страховых касс, которые находятся в совместном управлении владельцев предприятий и профсоюзов.

Страховые взносы долгое время были главным источником финансирования системы социального обеспечения. Исключением являлись страхование по безработице и семейные пособия, в которых всегда была высока доля государственных дотаций, а также страхование от несчастных случаев, финансируемое работодателем. Для современного этапа, однако, характерно расширение участия государства в различных социальных программах. В 2013 г. французская система социальной защиты на 21% финансировалась за счет налогов и на 10% — за счет государственных дотаций.

Французская система социального обеспечения имеет чрезвычайно сложную организационную структуру, которую она сохранила благодаря своим многочисленным институтам, регулирующим трудовые отношения, и адаптировала к новым условиям. В нее входит более 20 организаций, занимающихся отчислениями и взносами, предназначенными для поддержки различных социальных программ. Управление системой осуществляется Министерством социальной сферы, труда и солидарности, а фондами всех общенациональных касс управляет Центральное агентство органов социального обеспечения, которое также контролирует их расходы.

Все работающие французы платят взносы в систему социального обеспечения, которая является обязательной. Социальные отчисления составляют более трети всех доходов домохозяйств, при том что для стран ОЭСР эта цифра составляет лишь 22%.

Сравнение немецкой и французской систем социального обеспечения по таким параметрам, как размер социальных расходов, медицинское страхование, семейная политика, борьба с бедностью, пенсионное обеспечение, показало, что французская модель лучше защищает граждан от бедности. В то же время немецкая система характеризуется более высоким качеством управления, является более простой и предсказуемой, а также лучше обеспечивает инвалидов и граждан, находящихся на иждивении¹¹.

Французская система социальных взносов часто менялась и в результате превратилась в достаточно сложную схему. С 1 января 2013 г. суммарная ставка этих взносов составляет 15,5% (13,5% в октябре 2011 г.). Она состоит из пяти составляющих: всеобщий социальный взнос (8,2%), взнос на погашение социальной задолженности (0,5%), дополнительный социальный взнос (Prelevement Social, 4,5%), взнос солидарности (2%) и дополнительный взнос (Contribution Additionnelle, 0,3%), введенный с 1 июля 2004 г. для помощи престарелым и инвалидам. Дополнительный социальный взнос был увеличен бывшим президентом Н. Саркози с 2,2 до 5,4% (с июля 2012 г.), однако с 2013 г. был вновь снижен до 4,5%. Взнос солидарности ранее применялся только к доходам от инвестиций и прочим нетрудовым доходам, но с 2013 г. взимается со всех доходов¹².

Во Франции государственный сектор играет большую роль, чем во многих других странах ЕС, поэтому различные неполитические частные организации с трудом вписываются во французскую систему управления социальной сферой. Юридической основой деятельности любых общественных некоммерческих организаций до сих пор является закон 1901 г. об ассоциативном контракте. В 1925 г. был создан Национальный экономический совет, упраздненный в 1940 г.

¹¹ Lomas U. French, German Welfare Systems Compared. Tax-News.com, 4 September 2012. URL: www.tax-news.com/news/French_German_Welfare_Systems_Compared____57113.html (дата обращения: 31.10.2016).

¹² Le portail de l'Économie et des Finances. URL: www.economie.gouv.fr (дата обращения: 31.10.2016).

А.-Ф. Петеном, но затем восстановленный после Второй мировой войны. В 2008 г. его полномочия были расширены, и он был переименован в Экономический, социальный и экологический совет, который является консультативным органом по социально-экономическим проблемам.

Среди организаций гражданского общества наиболее влиятельными являются предпринимательские некоммерческие организации. В настоящее время главной организацией предпринимателей является Движение французских предприятий (МЕДЕФ), которое заменило Национальный совет французских предпринимателей. В основном МЕДЕФ лоббирует перед государством и профсоюзами снижение налогов и социальных взносов.

Профсоюзы также играют важную роль в социальной сфере, но в последнее время они все чаще заменяются институтами социального государства. И с 1980-х гг. во многих странах ЕС, включая Францию, наблюдается сокращение численности профсоюзов. Созданные на основе соглашений между профсоюзами работников и владельцев предприятий дополнительные обязательные схемы страхования по старости управляются частными некоммерческими организациями. И те и другие входят в административные советы, которые создаются строго на паритетной основе, включая равное количество представителей профсоюзов рабочих и федераций работодателей; при этом должность председателя совета передается по очереди.

Кроме того, во Франции существуют различные волонтерские организации, и примерно 19% взрослого населения страны хотя бы раз в жизни участвовали в волонтерских акциях. Многие из этих организаций являются социально ориентированными, получая регулярную финансовую поддержку со стороны государства и бизнеса. И все же основную роль в решении сложных социальных проблем во Франции играет государство.

Для более полной характеристики французской модели следует остановиться на особенностях сложившихся в стране систем социального обеспечения и образования, которые традиционно развивались при активном государственном участии.

Пенсионное страхование. Французская пенсионная система основывается на принципах накопительного страхования и солидарности. Первый из них предполагает выплату пенсии по старости из средств, откладываемых работником на протяжении трудовой деятельности. Второй — использование для пенсионных выплат отчислений тех, кто работает в настоящее время. При этом на одного пенсионера во Франции приходится 1,35 занятого. Важную роль в пенсионной системе играет также принцип перераспределения средств (*repartition*). Любой человек, проработавший 40 лет, имеет право на минимальную пенсию. Кроме того, компании и предприятия также предлагают своим сотрудникам пенсионные схемы, которые являются дополнительными к общенациональной системе пенсионного обеспечения. По данным Министерства финансов Франции, в 2013 г. на пенсии, включая пенсии по инвалидности и профзаболеваниям, приходилось 14,9% ВВП (315 млрд евро), в то время как в среднем по ЕС-28 — 13,2%. К 2060 г. эти расходы во Франции должны сократиться до 12,1% ВВП, а для ЕС-28 — до 12,3% ВВП¹³.

Государственная пенсионная система состоит из множества базовых и дополнительных режимов, которые можно объединить в пять подсистем: 1) базовые режимы для наемных работников, 2) дополнительные режимы, 3) специальные режимы для отдельных категорий занятых, 4) базовые режимы для работающих не по найму, 5) дополнительные или факультативные режимы. Специфика каждого из

¹³ L'exercice européen de projection des dépenses de retraites: à l'horizon 2060, leur poids dans le PIB reculerait fortement en France. *Tresor-Eco*. No 152, Août 2015. P. 1–2.

них заключается в особенностях финансирования, возрасте выхода на пенсию, продолжительности стажа для получения полной пенсии, а также методике исчисления размера пенсии. Пенсионными режимами и программами во Франции управляют 35 органов, организованных по профессиональному или отраслевому принципу. Все эти режимы являются частью общей системы социального обеспечения, отличаются своими финансовыми возможностями. Пенсионные выплаты в рамках базовых и других режимов подлежат подоходному обложению, кроме необлагаемого минимума.

Базовые режимы являются основным элементом общенациональной системы социального страхования и используют единую методику пенсионного обеспечения лиц, занятых в промышленности, торговле и сельском хозяйстве. Они финансируются за счет социальных взносов работодателей (8,2% фонда зарплаты) и наемных рабочих (7,6% от зарплаты) и покрывают более 2/3 работающего населения страны.

Национальная касса пенсионного страхования управляет пенсионным обеспечением по общим программам и имеет сложную региональную сеть, которая состоит из 16 касс пенсионного страхования и охраны здоровья на производстве и четырех общих касс социального обеспечения в заморских департаментах.

Дополнительные режимы страхования, представляющие второй уровень системы социального обеспечения, объединяют различные профессиональные категории работников и функционируют на основе межпрофессиональных национальных соглашений. Отличительными чертами этих схем являются принцип перераспределения (выплата пенсий осуществляется из текущих доходов), «паритаризм» (равное представительство работодателей и работников) и использование пенсионных очков. Эти схемы действуют в рамках двух фондов — Ассоциации режимов дополнительных пенсий, которая охватывает всех наемных работников и финансируется за счет обязательных взносов предприятий (4% фонда зарплаты) и наемных работников (2% от зарплаты), и Всеобщей ассоциации пенсионных учреждений, которая осуществляет обязательное пенсионное страхование руководящего состава служащих и управленцев («кадров»).

Специальные режимы установлены для работников некоторых отраслей (гражданские и военные госслужащие, железнодорожники, моряки, горняки, работники энергетической и газовой промышленности). По специальному режиму пенсия рассчитывается исходя из уровня зарплаты в конце трудовой деятельности и часто достигает 80% от средней зарплаты за последние 10 лет.

Взносы и выплаты в базовые режимы для работающих не по найму определяются специальными соглашениями между отраслевыми кассами ¹⁴. Дополнительные факультативные режимы появились во Франции недавно, они основаны на принципе «капитализации» и охватывают лишь 3% пенсионеров.

Сложившаяся во Франции система пенсионного страхования работников позволяет получать высокие пенсии, которые в отдельных случаях могут превышать размер заработной платы. В начале 2000-х гг. пенсия с учетом дополнительных режимов составляла в среднем 78% зарплаты для мужчин и 72% для женщин, что позволяло пенсионерам сохранять прежний уровень жизни ¹⁵. Для работников с низкой зарплатой размер пенсии устанавливается по льготному коэффициенту; эта особенность французской пенсионной системы получила название «социал-

¹⁴ Национальная автономная касса по выплате пособий по старости ремесленникам, Национальная касса страхования по старости лиц свободных профессий, Национальная касса французских адвокатов и др.

¹⁵ Лукьянова Г. Система социальной защиты во Франции (пути реформирования). Современная Европа. №4, 2001. С. 64.

демократический шедевр». В 2014 г., по данным Национальной кассы страхования по старости, ежемесячный размер базовой пенсии во Франции составлял 1032 евро, в то время как минимальная зарплата — 1445 евро в месяц¹⁶.

Помимо системы трудовых пенсий во Франции существуют и социальные пенсии для людей старше 65 лет. Гарантирование минимальных социальных выплат по старости предусмотрено во французском законодательстве с 1956 г.; такие пенсии распространяются на граждан, доход которых ниже определенного уровня, и их выплата гарантируется государством независимо от характера и продолжительности профессиональной деятельности. Рост этих пенсий в 1990-е гг. опережал рост доходов остального населения. Социальные пенсии финансируются через фонд солидарности по старости, доходы которого формируются от поступлений общего социального взноса в размере 2,4% от любых доходов, в том числе акцизов.

В целом принцип солидарности в системе пенсионного страхования проявляется в том, что во Франции выплата пенсий особо не зависит ни от имущественных прав, определяемых стажем, ни от результатов работы компании, ни от национальности и страны рождения. Пенсии являются отражением как вклада трудящихся в свою пенсию, так и социальных приоритетов. Для совершенствования пенсионного обеспечения в 1999 г. был создан резервный фонд, который формировался за счет взносов компаний и доходов от отчислений. Значительная часть средств этого фонда (55%) инвестируется в акции, и правительство Франции планирует к 2020 г. получить 150 млрд евро для финансирования пенсионной системы.

Продолжительность уплаты взносов менялась. Если в 1982 г. она составляла 37,5 года при 60-летнем возрасте выхода на пенсию, то после реформы правительства Э. Балладюра в 1993 г. возросла до 40 лет, при этом пенсии стали индексироваться исходя из роста цен (зарплат это не коснулось). С 2010 г. пенсионный возраст был увеличен до 62 лет (минимальный возраст выхода на пенсию — 60 лет), а период пенсионных отчислений возрос до 41 года для граждан Франции, родившихся после 1952 г., что было связано с проблемами финансирования пенсий в связи с выходом на пенсию многочисленного послевоенного поколения.

Медицинское страхование. Французская система здравоохранения является смешанной с большой долей государственного сектора. Она финансируется за счет налоговых поступлений, страховых платежей, частного медицинского страхования, прямых выплат пациентов. Государственные расходы контролируются парламентом, а за качество, объем и эффективность обслуживания отвечают специальные региональные службы. Тарифы на услуги медиков устанавливаются в ходе переговоров между национальными страховыми фондами и ассоциациями врачей и медработников с учетом лимитов, установленных парламентом.

По уровню расходов на здравоохранение Франция входит в первую десятку стран мира (почти 12% ВВП в 2014 г.¹⁷) и занимает одно из первых мест в ЕС. Медицинское страхование является важным звеном социальной системы, оно было введено во Франции в 1945 г., а с 1999 г. существует универсальная схема медицинского страхования с минимумом социальных услуг (CMU). Крупнейшим источником ее финансирования является налог на зарплату. Медицинское

¹⁶ Какие зарплаты получают во Франции. URL: www.evrokatalog.eu/france/law/kakie-zarplaty-poluchayut-vo-francii (дата обращения: 31.10.2016).

¹⁷ The World Bank. Health expenditure, total (% of GDP). URL: <http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.TOTL.ZS> (дата обращения: 31.10.2016).

страхование обязательно и оплачивается как работниками (налог в 0,75% от зарплаты), так и работодателями (12,8% от фонда заработной платы). Таким образом, общая ставка этого вида отчислений составляет 13,55%. Кроме того, действует всеобщий социальный налог в размере 5,25%. Но на деле страховых отчислений, налогов и доходов от акцизов не хватает, и дефицит системы здравоохранения постоянно растет. Для сокращения расходов правительство планирует провести реформу системы медицинского страхования, которая позволит в 2015–2017 гг. их снизить примерно на 10 млрд евро (на 0,15% ВВП ежегодно)¹⁸.

Система медицинского страхования во Франции основана на принципе значительной компенсации в случае любой проблемы со здоровьем, которая составляет до 80% стоимости лечения. Также компенсируется от 80 до 40% стоимости лекарств. Существующий разрыв расходов на медицинские услуги семей с различным уровнем достатка планируется выровнять путем сокращения государственных дотаций более состоятельным слоям населения. До кризиса 2008–2009 гг. на медицинское обеспечение приходилось 35% всех социальных выплат, в 2012–2013 гг. — примерно 33%. Пособия по временной нетрудоспособности и при наступлении несчастного случая в первые четыре недели составляют примерно 60% предыдущего дохода, затем 80% среднего заработка, но не более 243 евро в день до полного выздоровления¹⁹.

Основу системы медицинского страхования составляют страховые фонды, которые, как и в случае с пенсионным страхованием, управляются наемными работниками и предпринимателями на паритетных началах (руководящий совет каждой региональной кассы состоит на 50% из представителей профсоюзов и на 50% — союзов работодателей). Наибольшее число граждан прикреплено к общей системе медицинского страхования, которая охватывает около 85% населения страны²⁰ (работники промышленности и торговли, безработные и пенсионеры). К другим схемам медицинского страхования относятся общее медицинское покрытие, социальный режим для независимых работников и мелкие страховые схемы для отдельных профессиональных групп и отраслей (горняки, железнодорожники, моряки и др.).

Многие французы также приобретают дополнительные страховые полисы в частных структурах для более полного покрытия медицинской помощи. На частное страхование во Франции приходится примерно 12,7% всех расходов на медпомощь.

Пособия по безработице и другие выплаты. На страхование по безработице и помощь безработным в 2011–2013 гг. приходилось около 3% общих государственных расходов²¹. Данный вид страхования обязателен и базируется на коллективных соглашениях между организациями работодателей и работников. Право на пособие имеют те работники, которые не уволились по собственному желанию, зарегистрированы на бирже труда и подписаны на так называемый план содействия для возврата к занятости, а также являются трудоспособными и активно ищут работу.

Во Франции существуют два основных вида пособий. Первый из них, основанный на общих страховых принципах, увязан с выплатами страховых взносов в течение определенного времени. Это пособие составляет примерно 57,4% от средней заработной платы, при этом его размер не может превышать 75%

¹⁸ France. Selected issues. IMF Country Report N 15/179. July 2015. Washington, D.C., 2015. P. 5.

¹⁹ Социальное обеспечение во Франции. ADECRI. Protection sociale française. Paris, 2014. P. 11.

²⁰ Подробнее см.: *Мартин Э.* Социальное обеспечение в Великобритании и Франции. Полит.ру, 23.08.2005. URL: <http://polit.ru/article/2005/08/23/martin> (дата обращения: 31.10.2016).

²¹ France. Selected issues...

зарплаты²². Оно выплачивается от четырех месяцев до двух лет и более (в случае увольнения после 50 лет). В 2011 г. пособия по безработице в среднем составляли 26 евро в день.

Второй вид — это «пособие солидарности», составляющее от 500 до 1 тыс. евро в месяц в зависимости от состава семьи, и помощь безработным, не имеющим права на страховое пособие. Получателями такой помощи являются в основном беженцы, наемные работники, ставшие жертвой несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, а также другие лица, не имеющие работу в течение длительного времени.

К другим видам пособий по безработице относятся пособие для возобновления трудовой деятельности, особые пособия, выплачиваемые наемным работникам накануне пенсии, временное пособие иммигрантам, составляющее 343,5 евро в месяц, пособие на переподготовку безработного и пр.

Крупнейшая структура французской системы страхования по безработице, управляемая на паритетных началах представителями трудящихся и предпринимателей, — это Центр занятости POLE-Emploi, объединивший к 2009 г. Национальный союз содействия занятости в промышленности и торговле и Союз содействия занятости в промышленности и торговле. Первый из названных союзов отвечает за финансовые вопросы и функционирование всей системы страхования по безработице, а также профессиональное обучение и переквалификацию безработных. Второй управляет финансовыми счетами, отвечает за поступление взносов и выплату пособий по безработице. Кроме того, действует еще одна организация — Национальное агентство занятости, которое информирует о ситуации на рынке труда, оказывает услуги по профессиональной ориентации и содействует поиску работы.

Система поддержки семьи гарантирует финансовую помощь всем семьям независимо от их доходов. До реформы 2014–2015 гг. на эти выплаты приходилось до 3% ВВП и более 20% дефицита социального бюджета. Дефицит системы соцобеспечения, составивший в 2014 г. 15,3 млрд евро, был обусловлен в основном расходами на медицинское страхование и семейные пособия²³.

Семейные выплаты и пособия во французской системе социального обеспечения достаточно разнообразны. К ним относятся пособия при рождении ребенка (923 евро, если зарплата родителей не превышает 35729 евро в год); ежемесячные пособия после рождения ребенка в размере 185 евро; семейные пособия; семейные надбавки; пособия на оплату жилья; пособия на поддержку семьи; премии для многодетных семей и многие другие. Основания предоставления этих выплат различаются, а их размеры варьируются.

Система образования. Система образования во Франции и ее основные принципы были заложены еще в конце XIX в. — начале XX в. Главным из них стало предоставление бесплатного образования для всех граждан страны, в том числе обязательного — для детей в возрасте от шести до 16 лет. Помимо государственной системы существует частная система образования: в частных учебных заведениях обучаются около 20% учащихся. Но все школьные программы утверждаются государством, которое также имеет исключительное право на выдачу дипломов до уровня бакалавра. В 2014 г. расходы на образование составляли 5,9% ВВП²⁴.

²² Социальное обеспечение во Франции. ADECRI. Protection sociale française. Paris, 2014. P. 153.

²³ Le «trou de la Secu» expliqué en quatre points. Le Monde, 01.10.2014. URL: www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/10/01/le-trou-de-la-secu-explique-en-quatre-points_4498114_4355770.html (дата обращения: 31.10.2016).

²⁴ The World Bank. URL: www.worldbank.org/ru/news/press-release/2014/04/11/release-of-world-development-indicators-2014 (дата обращения: 31.10.2016).

Образовательная система Франции состоит из четырех ступеней: начальной, средней и старшей школы, а также высшей школы (университетское образование). До поступления в начальную школу дети до шести лет посещают детские сады (материнскую школу). Обучение в начальной школе продолжается пять лет и является обязательным, равно как и в средней школе (college), где учатся дети в возрасте 11–15 лет. С 1975 г. французское правительство установило для средней школы единый образовательный стандарт.

Обучение в старшей школе или лицее (15–18 лет) носит специализированный характер. Существуют три вида лицеев — профессиональные центры подготовки подмастерьев, общеобразовательные и технологические лицеи. После окончания старшей школы выпускники получают степень бакалавра, а не сдавшие экзамены после двух попыток получают свидетельство об окончании средней школы, которое исключает возможность продолжения образования в университетах. Степень бакалавра соответствует российскому понятию «неоконченное высшее образование», то есть является промежуточным звеном между средним и высшим образованием.

Французская система высшего образования является одной из наиболее передовых в мире и бесплатной как для французов, так и для иностранных студентов, на долю которых в 2013 г. приходилось 11,3% от их общего числа. Франция входит в десятку стран по количеству дипломированных специалистов в возрасте от 30 до 34 лет (в 2012 г. их доля в данной возрастной группе составила 43,5%)²⁵. Важнейшей задачей высшего образования является его максимальная и равная доступность для всех слоев населения и ориентация на дальнейшее трудоустройство. В 2013–2014 гг. 65% детей из тех семей, где родители имели высшее образование и занимали руководящие посты, получили диплом о высшем образовании²⁶.

Кроме того, во Франции есть специализированные высшие школы, приравненные к университетам (grandes ecoles, их число — около 300, включая пять католических институтов), которые были созданы по инициативе государственных властей и частных предпринимателей для подготовки специалистов в определенных сферах экономики и госслужащих²⁷. В 2013–2014 гг. на финансирование высшего образования приходилось 1,5% ВВП.

В июле 2014 г. французское правительство приняло закон о разработке Национальной стратегии высшего образования StraNES, для которой был создан комитет с аналогичным названием. Основные цели этой стратегии — поддержка экономики страны, интернационализация высшего образования, обеспечение равного доступа к нему для всех желающих, создание современной системы образования с использованием информационных и компьютерных технологий и отвечающей потребностям французской молодежи.

3. Основные направления социальных реформ

После окончания «славного тридцатилетия» французская социальная модель постоянно реформировалась, но при этом ее основные черты и особенности в целом сохранились до нынешнего времени. Большое влияние на ее эволюцию оказали длительный экономический спад, начавшийся в 1980-е гг., усиление общеевропейской тенденции к оптимизации социальных расходов государства, рост

²⁵ Strategie nationale de l'enseignement superieur. Rapport d'etape du Comite StraNES. Paris, juillet 2014. P. 48.

²⁶ Ibid. P. 32.

²⁷ Французская система образования // Отечественные записки. №2, 2002. URL: www.strana-oz.ru/2002/2/francuzskaya-sistema-obrazovaniya (дата обращения: 31.10.2016).

дефицита бюджета системы соцстрахования. Среди других факторов следует отметить сохранение множества рабочих контрактов, что затрудняло их регулирование, усиление роли образования в условиях развития новых информационных технологий, значительные изменения в положении семей. Все это привело к появлению новых приоритетов в социальной политике.

Можно выделить четыре основных этапа развития национальной модели социального государства. Первый был связан с периодом высоких темпов роста и развитием социального обеспечения вширь (1958–1973 гг.). Второй этап (1974–1983 гг.) характеризовался дальнейшим увеличением доли социальных выплат, улучшением положения пенсионеров, ростом компенсаций медицинских расходов, расширением соцзащиты практически на все население страны. В то же время с середины 1970-х гг. из-за энергетического кризиса и падения темпов экономического роста стали приниматься меры по сокращению социальных расходов, которые, однако, были не очень эффективны. Третий период (1984–1994 гг.) ознаменовался реализацией программ жесткой экономии, направленных на восстановление конкурентоспособности французской экономики. Тем не менее в социальной сфере были приняты такие важные решения, как модернизация семейных пособий, введение минимального гарантированного дохода и нового социального налога. Четвертый этап, начавшийся в 1994 г., стал временем наиболее серьезных реформ в области социальной политики²⁸.

Первые попытки изменить систему соцобеспечения предпринимались правительствами Э. Балладюра (о них уже было сказано) и А. Жюппе, который в 1995 г. предложил реформы, основанные на идеях неоконсерватизма. Целью этих преобразований было преодоление кризиса социальной системы, сокращение ряда социальных гарантий, достижение критериев Маастрихского соглашения и др. Программа А. Жюппе в основном касалась госслужащих и означала для них потерю прежних высоких социальных гарантий. Однако реализация реформ была приостановлена из-за забастовок и демонстраций. Введение всеобщего социального взноса и других налогов, ограничения социальных выплат не привели к значительным результатам, так как носили «мягкий» характер и не смогли обеспечить финансовую стабильность в долгосрочной перспективе.

Новое левое правительство во главе с Л. Жоспеном, назначенное в 1997 г., выступило против консерватизма американского и британского типа, но, тем не менее, реформы в этот период проводились именно в неоконсервативном стиле. Преобразования в социальной сфере, несмотря на бюджетную экономию, получили название «тихая революция» и не смогли решить проблему дефицита социального бюджета. Важной мерой стало введение с 1 февраля 2000 г. 35-часовой рабочей недели без ограничения роста зарплаты, но работодатели, которые занимались разработкой деталей, смогли навязать работникам ряд ограничений и расширить внедрение «гибких» условий труда.

Наиболее успешными были реформы правительства Ж.-П. Раффарена, который провел ряд предварительных консультаций с лидерами профсоюзов по вопросам изменения государственной пенсионной системы и медицинского страхования. Основная идея заключалась в том, что перед выходом на пенсию работникам придется дольше платить взносы в дефицитный пенсионный фонд.

Правительство Ф. Фийона в 2003 г. выдвинуло новый проект пенсионной реформы, в котором речь шла об увеличении до 40 лет отчислений как госслужащих, как и работников частного сектора. В 2008 г. срок взносов составил

²⁸ См. подробнее: *Boyer R. The French Welfare. An Institutional and historical analysis in European perspective.* Paris, 2000. URL: www.cepremap.fr/depot/couv_orange/co0007.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

41 год, а к 2010 г. планировалось увеличить его до 42 лет. Важным моментом стал пункт о перерасчете пенсий в соответствии с ростом цен, а не зарплат. Но в проекте не было предусмотрено мер по финансированию дефицита пенсионной системы. После манифестаций профсоюзов правительство гарантировало выплату пенсий в размере 85% от зарплаты рабочим с минимальным уровнем оплаты труда и 66% — всем остальным.

Новый этап реформирования социальной модели Франции начался с приходом к власти Н. Саркози, который приступил к осуществлению новой социальной программы, направленной на модернизацию страны, борьбу с бюджетным дефицитом и растущим госдолгом. Она была нацелена на выработку «нового социального контракта», восстановление ценности труда, «вознаграждение по заслугам», соблюдение «равенства шансов», а основным лозунгом в социально-экономической сфере стал призыв больше работать, чтобы больше получать. Для этого предполагалось совершенствовать рынок труда, ввести новые трудовые мотивации, преодолеть отрицательные последствия введения 35-часовой рабочей недели, пересмотреть правила предоставления социальных пособий и пособий по безработице, реформировать службу занятости и систему профессиональной переподготовки, а также специальные пенсионные режимы. Фактически это означало переход от государства всеобщего благосостояния (welfare state) к государству благосостояния работающих (workfare state).

Одной из причин новых тенденций в социальной политике Франции стало то, что после достижения пенсионного возраста французы, как правило, не работают и при этом выходят на пенсию раньше, чем в других странах ЕС, США и Японии. Это привело, по мнению правительства неоголлистов, к значительному росту дефицита пенсионного фонда, хотя в основном выплаты идут из тех отчислений, которые французы выплачивают из своей зарплаты в течение 41 года.

Среди инициатив Н. Саркози следует назвать закон о работе, занятости и покупательной способности, принятый в июле 2007 г., отменявший ограничения на сверхурочные работы и вводивший принцип «налогового щита», что означало ограничение высшей ставки налогообложения 50-процентным налогом (это должно было содействовать увеличению потребительского спроса).

Позиция Н. Саркози в области занятости основывалась на том, что нужно добиваться того, чтобы работать было выгодней, чем не работать и жить на пособия. Для этого была введена система социальных пособий RSA (доход активной солидарности), в рамках которой человек, нашедший работу, мог определенное время получать пособия. Но при этом условия предоставления пособия по безработице были ужесточены: при немотивированном отказе от двух предложений по трудоустройству безработный мог потерять право на его получение. Кроме того, была проведена реформа специальных пенсионных режимов для госслужащих, чиновников, транспортников и др., в ходе которой их страховой стаж был поднят до уровня наемных работников в частном секторе, при этом премии госслужащих учитывались при расчете пенсий.

Но самым резонансным шагом стало проведение пенсионной реформы и решение о повышении пенсионного возраста в 2017 г. с 60 до 62 лет. Эти поправки в законодательство в рамках борьбы за снижение бюджетных расходов Н. Саркози подписал 10 ноября 2010 г., что вызвало резкое недовольство населения и привело к многочисленным общенациональным забастовкам.

Мировой финансовый кризис заставил пересмотреть некоторые неолиберальные решения в социальной сфере. Определенная корректировка реформ была проведена после очередного «социального саммита» 2009 г. (регулярные встречи представителей профсоюзов, предпринимателей и

государства). Основными его решениями были: увеличение оплаты частичной безработицы с 60 до 70% зарплаты; создание фонда социальных инвестиций; выплата единовременных премий в размере 500 евро безработным, зарегистрированным в органах службы занятости; частичная отмена подоходного налога на низкие доходы; отмена бонусов руководителям компаний, использующих практику экономических увольнений и др.

Приход к власти в 2012 г. социалиста Ф. Олланда означал отказ от сокращения госрасходов и социальных программ (что шло вразрез с распространенными в ЕС неолиберальными подходами). Вместо этого предполагалось стимулировать экономику с целью увеличения национального продукта. Социальная политика стала одним из четырех важнейших направлений программы Ф. Олланда. Особое место в ней отводилось пенсионной реформе, которая была направлена на снижение дефицита базовой пенсионной системы (в 2013 г. он составил 7 млрд евро и, по словам французского президента, в 2020 г. может достичь 20 млрд евро²⁹).

Для пополнения пенсионного фонда планируется повышение и страховых сборов, против чего выступают французские предприниматели, и трудового стажа, что вызывает критику со стороны профсоюзов. Увеличение взноса, который взимается со всех доходов физических лиц для финансирования системы социального страхования (сейчас он составляет 7,5% для работников, 6,6% для пенсионеров и 3,8% для бедных пенсионеров), в условиях кризиса и низких темпов роста негативно скажется на французской экономике. В свою очередь, повышение рабочего стажа до 43–44 лет, а пенсионного возраста до 63 лет может свести на нет социальные завоевания, в частности, привести к ликвидации льготных правил начисления пенсий для госчиновников и других категорий граждан, охваченных специальными режимами. Пенсии госслужащим будут рассчитываться от размера зарплаты не за последние шесть месяцев, а за последние 3–10 лет, что уменьшит их размер в среднем на 4%, а по мнению профсоюзов, — на 5–12%³⁰. При этом премьер-министр Ж.-М. Эро успел заверить французские профсоюзы, что до 2020 г. в стране не будут меняться правила расчета пенсий, а минимальный возраст выхода на пенсию останется на уровне 60 лет.

Новая программа сокращения расходов госбюджета, предложенная в 2014 г. нынешним премьер-министром М. Вальсом, предусматривает экономию до 50 млрд евро к 2017 г., что позволит привести дефицит бюджета к европейской норме в 3% ВВП. При этом, несмотря на жесткие меры экономии, правительство Франции продолжает поддерживать малоимущих граждан (планируется снижение подоходного налога для лиц с низким уровнем дохода). В рамках борьбы с безработицей Ф. Олландом был выдвинут план, предусматривающий выделение 1 млрд евро на профессиональную переподготовку 500 тыс. французов. Еще столько же средств пойдет на субсидирование малых предприятий для создания новых рабочих мест. Ранее правительство предоставило работодателям налоговые льготы, которые обошлись Франции в 40 млрд евро³¹.

Представленный в конце февраля 2016 г. проект реформы трудового кодекса, создающий юридическую основу для увеличения продолжительности рабочей недели до 46 часов и предоставляющий работодателям больше возможностей для

²⁹ Президент Франции Ф. Олланд готовит пенсионную реформу. Эксперт. 30.10.2016. URL: <http://expert.ru/2013/06/20/vot-tebe-babushka> (дата обращения: 31.10.2016).

³⁰ Ibid.

³¹ План Олланда по борьбе с безработицей обречен на провал. Газета.ru. 24.01.2016. URL: www.gazeta.ru/business/2016/01/24/8035049.shtml (дата обращения: 31.10.2016).

сокращения зарплат и увольнений сотрудников, вызвал жаркие споры и привел к массовым протестным акциям.

Подводя итоги, следует отметить, что французская модель, хотя и пытается адаптироваться к меняющимся внутренним и внешним условиям, мало изменилась по сравнению с послевоенным периодом. Несмотря на общеевропейские тенденции к сокращению вмешательства государства в социальную сферу, появлению в ней рыночных механизмов, усилению неолиберальной идеологии, роль социального государства во Франции не уменьшилась, и оно продолжает представлять собой важную часть экономической системы страны.

Тем не менее, усиление глобализации, мировой финансовый кризис и экономическая стагнация в Европе, расширение ЕС, рост демографических проблем высветили растущее несоответствие социальной модели современным социально-экономическим реалиям. Под влиянием этих факторов Франция была вынуждена приступить к модернизации своей системы социального страхования, в первую очередь наиболее затратных для государства пенсионной системы и здравоохранения.

В среднесрочной перспективе социальное государство во Франции будет представлять собой модернизированную модель, сочетающую новые и старые формы и методы социального обеспечения, соотношение между которыми во многом будет зависеть от того, удастся ли стране достичь устойчивого экономического роста, повысив конкурентоспособность национальной экономики.

Глава 8. Италия: традиции и современность

В Италии представление о социальной роли государства за последние полтора столетия менялось не раз. В стране с непродолжительной либеральной традицией, двадцатилетним опытом «корпоративного государства», переплетением католических и социалистических идей, серьезными региональными диспропорциями социальная сфера и политика представляют собой сложное сочетание различных структур и влияний. Становление социального государства прошло через ряд этапов, переходы между которыми не были плавными и во многом подчинялись воздействию внешнего доминирующего фактора. Для страны, исторически поздно пришедшей к созданию национального государства и высокоразвитой экономики, этим фактором всегда оставался европейский социально-экономический порядок, вписаться в который было императивом, залогом сохранения своего места в кругу ведущих держав. Наверстывание постоянно образующегося отставания от стран-лидеров стало отличительной чертой итальянской послевоенной модели развития. В ней по-своему преломляются тенденции, формирующие европейское социальное государство с его системой ценностей и приоритетов.

1. Особенности модели

Исторический тренд. Италия вошла в круг промышленно развитых стран только после Второй мировой войны. Проведя в 1950-х гг. радикальную аграрную реформу и реорганизацию инфраструктуры, она ускоренными темпами нарастила свой ВВП («экономическое чудо») и осуществила стремительный переход к индустриальной экономике, чему в решающей степени способствовало ее включение в процесс европейской интеграции. В середине 1960-х гг. в экономически ведущих районах страны сложилось общество массового потребления.

В отличие от многих других стран Западной Европы, в Италии модернизация производственной системы осуществлялась, наряду с крупными бюджетными вложениями в инфраструктуру и базовые отрасли промышленности, благодаря взрывному развитию малого предпринимательства. Соединив современные технологии с традициями народного ремесла, малому бизнесу удалось создать разнообразное производство потребительских изделий (*made in Italy*), встретившее массовый спрос на внешнем рынке. Малый и средний бизнес, образовавший сеть кластеров («промышленных округов»), в течение нескольких десятилетий оставался важнейшим источником инноваций в итальянской экономике, компенсируя своим динамизмом и успехами в экспорте недостаточную хозяйственную эффективность государственного сектора, слабость инвестиционной стратегии крупного частного бизнеса и просчеты экономической политики.

Итальянская экономика сложилась как институционально и регионально разнородная структура, соединявшая в себе институты, оставшиеся от «корпоративного государства» довоенных лет¹, немногочисленный сектор частных компаний-монополистов, динамичный малый бизнес промышленных кластеров, ориентированных большей частью на экспорт, и огромную массу мелких традиционных производств, работавших на внутренний рынок.

Формы и методы взаимодействия государства с национальным бизнесом были обусловлены не только сложностью и пестротой этой экономико-

¹ Среди таких институтов — публичный холдинг ИРИ (Институт промышленного развития), пронизанный патрон-клиентскими связями, огосударствленная на 70% банковская система.

институциональной структуры, но и спецификой общественно-политической системы — «полуторапартийностью», отличавшей Италию от других крупных стран Западной Европы. Претендовавшая на надклассовость патерналистская политика правящей Христианско-демократической партии (ХДП) и оппозиционная ей политика Итальянской коммунистической партии (ИКП), выступавшей за антимонополистическую «демократическую альтернативу» при опоре на поддержку профсоюзов и общественных организаций, создавали климат соперничества, в условиях которого решения часто определялись не столько экономической целесообразностью, сколько тактикой партийно-политической борьбы.

В то же время несменяемость политического лидерства ХДП вела к застою и загниванию общественной системы. Большая часть предпринимательства, привыкшая к разнообразным формам государственной поддержки на искусственно защищенном регулируемом внутреннем рынке, оказалась неспособной поддержать попытки экономико-социальной модернизации, необходимой стране в преддверии нового этапа европейской интеграции. Выражением этой неготовности стал финансовый кризис 1992 г., который быстро перерос в распад сложившейся системы власти. Это послужило началом поиска новой социально-экономической модели, отвечающей требованиям членства в ЭВС.

Описанная выше специфика послевоенной эволюции Италии сформировала в этой стране особый тип социального государства, во многом общий для стран южноевропейского региона. Дополнением к его характеристике, предложенной итальянским исследователем М. Феррерой (см. главу 1), может служить еще один заслуживающий внимания аспект, а именно глубокое влияние религиозного фактора на весь процесс становления социального государства.

Итальянская матрица. По мнению некоторых исследователей социального государства, предложенная Г. Эспинг-Андерсеном трехчленная классификация его европейских вариантов (социал-демократический, консервативный и либеральный типы) уделяет недостаточное внимание роли религиозного фактора. Это относится, в частности, к консервативному типу социального государства, сложившемуся под сильным влиянием социальной доктрины католической церкви и различных форм протестантства².

Итальянский исследователь И. Колоцци³, исходя из констатации этого факта, задается вопросами, какие аспекты системы социальной защиты в его стране были исторически обусловлены доминирующей конфессией (католицизмом)⁴ и каков был механизм формирования социального законодательства. Создавалось ли оно усилиями политических партий религиозной окраски, направлявших законодательный процесс, или через влияние церкви на систему ценностей населения, вследствие чего светские партии и правительства также вносили элементы доминирующей религиозной культуры в свои политические решения?

Речь идет, таким образом, об историко-культурной матрице итальянского общества, в рамках которой на протяжении всего периода существования национального государства формировался, меняясь, статус личности в данном социуме, носящем ярко выраженную религиозную окраску. Очевидное влияние католической церкви на становление и развитие итальянского варианта социального

² В классификации Г. Эспинг-Андерсена консервативный тип социального государства включает страны Южной Европы.

³ Colozzi I. Religione, valori e Welfare State: il caso italiano // Sociologia e Politiche Sociali, 2012. No 3. P. 45–73.

⁴ Согласно исследованию European Value Survey, проведенному в 2009 г., среди итальянцев в возрасте от 18 лет 81% считали себя верующими, в том числе 99% — католического вероисповедания и 32% — практикующими католиками.

государства делает необходимым детальный анализ этого аспекта рассматриваемой проблемы.

В Европе и мире на протяжении 20 лет проводится исследование системы общественных ценностей, влияющих на социальную политику государства⁵. В качестве критериев в этом исследовании были выбраны следующие: 1) религиозность⁶, 2) приверженность традиционной морали⁷, 3) способность к оправданию девиантного поведения⁸, 4) толерантность⁹, 5) поддержка традиционных семейных ценностей¹⁰, 6) оптимизм¹¹.

Согласно полученным результатам, Италия по показателю религиозности уступает в Европе только Ирландии, а по приверженности традиционной морали — Ирландии и Португалии. За 20 лет наблюдений традиционная мораль ослабла во всех европейских странах, но в Италии этот тренд был выражен слабо и наблюдался только у молодых поколений. Показатель допустимости девиантного поведения в этой стране невысок (ниже он только в Японии и Дании). То же относится к толерантности (ниже только в Великобритании и США), хотя в этом отношении в Италии наблюдается повышательный тренд. Приверженность традиционным семейным ценностям здесь самая высокая в Европе (среди других стран уступает только Японии) и при этом стабильна. Уровень оптимизма, напротив, самый низкий среди обследуемых стран, за исключением Японии¹².

Совокупность этих культурных характеристик образует матрицу, позволяющую в самых общих чертах оценить возможный диапазон решений в области социальной политики. Согласно краткой характеристике И. Колоцци, итальянское социальное государство не расположено к решениям универсалистского типа¹³, особенно в случае, если они затрагивают сферу семейных традиций и уважение к закону. Оно поддерживает прямое проявление солидарности между членами общества. Тем не менее, государственная власть готова к значительному вмешательству в общественно значимую ситуацию, поскольку не верит, что граждане на индивидуальном уровне способны самостоятельно решать свои проблемы¹⁴.

Проследив историческое развитие итальянского социального государства, И. Колоцци приходит к выводу, что конфессиональную окраску процессу его становления в Италии придали два элемента: 1) идея создания системы социальной

⁵ World Values Survey. Integrated Values Surveys 1981–2014. URL: www.worldvaluessurvey.org/WVSCContents.jsp?CMSID=intinfo (дата обращения: 31.10.2016).

⁶ Критерии по шкале от 1 до 10: «Насколько важную роль играет Бог в вашей жизни» (10 — очень важную); «Находите ли успокоение и силу в религии»; «Верите ли в Бога; религиозны ли вы»; «Доверяете ли церкви» (шкала 1–4, нисходящая); «Верите ли в рай»; «Как часто практикуете религиозные обряды» (шкала 1–4, нисходящая); «Верите ли в загробную жизнь»; «Считаете ли важным, чтобы ребенок был верующим».

⁷ «Оправдываете ли развод» (шкала 1–10, восходящая), «...гомосексуализм» (то же), «...эвтаназию» (то же), «...суицид» (то же).

⁸ «Заслуживает ли оправдания неуплата за билет в общественном транспорте» (шкала 1–10, восходящая), «...жульничество с налогами» (то же), «...получение социальных выплат лицами, не имеющими на них права» (то же), «...получение взятки» (то же).

⁹ «Кого вы не хотите иметь среди соседей: пьяниц; эмоционально нестабильных людей; лиц с уголовным прошлым».

¹⁰ «Согласны ли с тем, что: ребенку надо жить с отцом и матерью; женщине надо иметь детей, чтобы реализовать себя полностью; надо всегда любить и уважать родителей».

¹¹ Критерии: «удовлетворенность жизнью» (шкала 1–10, восходящая); «ощущение счастья» (1–4, нисходящая); «насколько велика для вас свобода выбора» (шкала 1–10, восходящая).

¹² *Colozzi I. Op. cit. P. 57–58.*

¹³ Универсалистский подход к социальной политике (в отличие от адресного) опирается на принцип ответственности государства за благосостояние и развитие всех слоев общества без дифференциации по профессиональному или иному признаку.

¹⁴ *Colozzi I. Op. cit. P. 59.*

защиты, построенной на корпоративном принципе солидарности как основе гармоничного дифференцированного общества (такая идея содержалась уже в раннем изложении католической социальной доктрины); 2) принцип субсидиарности¹⁵, регулирующий вмешательство государства в работу этой системы¹⁶.

Первоначальное социальное страхование появилось в Италии в 1880–1900-х гг., когда еще действовал папский запрет на участие католиков в политической жизни светского государства¹⁷. Антиклерикальное правительство, преследуя, подобно О. фон Бисмарку, цель смягчить общественные конфликты и избежать радикализации рабочего движения, было вынуждено принимать в расчет социальную работу как церкви, так и массовых левых профсоюзов (см. ниже). Церковь и профсоюзы были настроены антиуниверсалистски, что определило аналогичную установку правительства. На формировании социального государства сказалась не только раздробленность рынка труда, обусловленная ломкой социальной структуры в полуаграрной, переживавшей ускоренную индустриализацию стране, но и сама трактовка социального страхования в духе «высших ценностей» католичества, которая в светском понимании превращалась в синтез государственных обязательств и опеки.

Стоит отметить, что в 1920-х гг. принцип корпоративного устройства общественной жизни в существенно новой его трактовке был воспринят фашистским режимом. Эта преемственность заслуживает внимания, хотя фашизм качественно видоизменил корпоративную идею, поставив во главу угла тоталитарный государственный порядок. Церковь де-факто дистанцировалась от такой трактовки: упоминавшийся выше принцип субсидиарности, ограничивающий государственную власть над обществом, был выдвинут ею в 1931 г.¹⁸, в разгар строительства «корпоративного государства».

В послевоенный период на этапе длительного политического доминирования Христианско-демократической партии (ХДП), особенно после ее сближения с Итальянской социалистической партией (ИСП) в 1950–1960-е гг., произошла определенная переориентация ее политической культуры, которая вдохновлялась теперь не столько социальной доктриной церкви, сколько исходившей извне идеей создания «общества всеобщего благосостояния», опиравшейся на кейнсианский экономический курс. В то же время в ней было заметно влияние одного из течений французской общественной мысли, рупором которого был журнал *Esprit*: его основатель философ-католик Э. Мунье рассматривал это издание как площадку для дискуссии вокруг проблемы общеевропейских ценностей. В этот период такие компоненты системы социального страхования, как здравоохранение и социальное вспомоществование (*assistenza*), переживали все большее огосударствление, и сфера медицинских услуг была перестроена в универсалистском ключе — по британскому образцу.

После распада ХДП и ее ухода с политической сцены (начало 1990-х гг.), с одной стороны, усилилось влияние процессов, определявших эволюцию социальной политики в ведущих странах ЕС. С другой — возросло общественное недовольство

¹⁵ Понятие субсидиарности в трактовке церкви (энциклика *Quadragesimo Anno*, 1931 г.) означает, что любое государственное вмешательство в общественную жизнь должно помогать и дополнять работу социального организма, а не разрушать и поглощать ее. Поэтому не следует передавать в более высокую инстанцию решение проблем, которые можно решить на низовом уровне.

¹⁶ *Colozzi I. Op. cit. P. 70.*

¹⁷ Папа Пий IX не принял закона о гарантиях, устанавливавшего принципы взаимоотношений между светским государством и церковью, объявил себя «ватиканским узником» и запретил католикам участвовать в политической жизни страны. Запрет был отменен только в начале XX в.

¹⁸ В энциклике *Quadragesimo Anno*.

ассистенциальным перерождением итальянского социального государства (превращением его в «государство вспомоществования»), что вновь сделало актуальной идею субсидиарности.

В целом, следует согласиться с выводом И. Колоцци о влиянии католицизма на весь процесс становления и развития социального государства в Италии, развивавшийся на основе достаточно широкого консенсуса. Католическим влиянием были отмечены и те институты, которые создавались правительствами, культурно далекими или даже враждебными позициям церкви и/или содержанию ее социальной доктрины. В период ускоренного экономического роста стран Западной Европы (так называемого славного тридцатилетия до кризиса 1973 г.) эта доктрина ощущалась гораздо слабее — не только вследствие возраставшей секуляризации итальянского общества, но и по причине все большего расхождения между ее принципами и политикой ХДП, бессменно возглавлявшей коалиционные правительства. И тем не менее, как показывает вышедшая в 2009 г. «Белая книга» правительства С. Берлускони, ценностные установки социальной доктрины церкви по-прежнему сохраняют свое значение. Они играют роль идеологического ориентира для партий, формально не принадлежащих к течению христианской демократии, но находящихся под поддержке той части общества, которая в культурном отношении соотносит себя с христианскими ценностями¹⁹.

Сегодняшний этап, связанный с реформами правительства М. Ренци, подтверждает эти рассуждения И. Колоцци (работа которого была опубликована в 2012 г.). Лидер Демократической партии, восходящей своими корнями к Итальянской коммунистической партии, М. Ренци — выходец из левого крыла католического молодежного движения, практикующий католик. Предложенный им в 2014 г. комплекс реформ имеет ту же (неявно) конфессиональную окраску, что и политика предшествовавших правоцентристских правительств, но нацелен на модернизацию государства и общества путем его избавления от архаичных форм и институтов прежней системы власти, с тем чтобы облегчить сближение с европейской социальной моделью в ее самой современной модификации.

Итальянская матрица отмечена еще одной особенностью — социокультурным и институциональным многообразием 20 областей, образовавших единое целое всего лишь полтора столетия тому назад. Особенно велик разрыв между Севером и Югом, не имеющий аналогов в других ведущих странах Европы. Активность гражданского общества Севера с его глубокими традициями местного самоуправления контрастирует с социальной пассивностью Юга, одним из порождений которой является специфическая организованная преступность. Взаимодействие столь различных социумов ставит перед итальянским социальным государством трудные задачи долговременного характера.

2. Этапы развития социального государства

Либеральный этап. До образования национального государства (1871 г.) главной формой социальной защиты в Италии была благотворительность. В стране действовало около 20 тыс. обществ *Opere Pie* («Благое дело»), финансируемых за счет частных пожертвований. Почти все они находились под контролем церкви и монашеских орденов. В ходе запоздавшей, но ускоренной индустриализации социальная ситуация на рубеже XIX–XX вв. резко обострилась. Однако либеральное государство, долгое время державшееся принципа невмешательства в экономику, приняло первый закон в области социального страхования только в 1898 г. Это была схема добровольного страхования по старости и инвалидности за счет взносов

¹⁹ *Colozzi I. Op. cit. P. 71.*

работников и работодателей при участии государства, которая к 1910 г. охватывала не более 2,5% работающих по найму.

Церковь опередила реакцию государства на остро вставший перед страной «рабочий вопрос», выступив в 1891 г. со своей социальной доктриной, которая была изложена в энциклике папы Льва XIII *Rerum Novarum*. Церковь утверждала приоритет частной собственности, семьи (независимой от государственного вмешательства) и достойного труда. Она призывала к солидарности между людьми и примирению классов, предлагая для этого средство — создание профессиональных корпораций, объединяющих (как в средние века) рабочих и работодателей. Особо отмечались преимущества кооперативной формы хозяйственной деятельности. Социальная доктрина церкви в этом ее первоначальном изложении противопоставляла себя как «либерализму», то есть утвердившемуся капиталистическому порядку, так и социалистическому движению, которое в разных вариантах вплоть до анархо-синдикализма уже приобрело широкое влияние в Италии.

На рубеже XIX–XX вв. церковь через посредство организации *Opera dei Congressi* развернула просветительскую работу по созданию массового католического движения. На Севере (в так называемых белых зонах) стали быстро возникать католические кооперативы. Уже к 1900 г. насчитывалось более 900 католических рабочих обществ, более 700 сельских сберкасс (кооперативных банков) и 24 городских кооперативных банка. Параллельно с этим в центральной части Италии (в «красных зонах») шло создание кооперативных и профсоюзных структур, примыкавших к левому политическому лагерю.

Государство между тем расширяло социальное законодательство. В 1902 г. был принят закон об ограничении рабочего дня женщин 12 часами и подростков до 16 лет 11 часами (труд детей до девяти лет был запрещен в 1886 г.). Между 1906 и 1912 гг. были введены пенсии для транспортных рабочих и государственных служащих. В 1910 г. под давлением растущего социального движения премьер-министр Дж. Джолитти выступил с инициативой создания системы государственного социального страхования, охватывающего все категории наемного труда, включая сельскохозяйственных рабочих. Но эта попытка не увенчалась успехом, поскольку страна вступала в ливийскую войну. Только в 1919 г., когда социальный вопрос приобрел беспрецедентную остроту ²⁰, был принят закон об обязательном пенсионном страховании по инвалидности, старости и безработице, а для некоторых категорий занятых в промышленности был введен восьмичасовой рабочий день. Новое пенсионное законодательство охватило только низкооплачиваемые слои населения.

Сфера социальной политики оказалась, таким образом, разделенной между либеральным государством, не имевшим широкой поддержки снизу и быстро терявшим авторитет в обстановке назревавшего кризиса, церковью — занявшейся организацией массового движения, часть которого перешла на позиции христианского социализма, и социалистическим движением — по преимуществу антиклерикальным, в котором усиливались радикальные настроения. Различие позиций исключило возможность универсалистского подхода к социальной проблематике. Единственным эпизодом объединения сторонников такого подхода было непродолжительное трехпартийное сотрудничество либералов, социалистов-реформистов и католиков, возникшее в связи с образованием в 1919 г. Народной партии во главе со священником Л. Стурцо, призывавшим к широким социальным реформам для преодоления последствий Первой мировой войны. Но эта

²⁰ 1919–1920 гг. вошли в историю Италии как «красное двухлетие».

инициатива, поддержанная и слабым правительством Ф. Нитти, быстро угасла в обстановке идеологической поляризации и социальных конфликтов, которая привела к власти фашистский режим.

«Корпоративное государство». При фашизме социальная сфера подверглась идеологической перестройке на началах корпоративизма и огосударствления. В 1927 г. появилась «Хартия труда» — манифест и программа государства в области социальной политики, которая должна была стать выражением идеи «сотрудничества классов»²¹. Функция трудового найма передавалась властям, забастовки и локауты запрещались, производственные споры подлежали решению в государственном арбитражном суде.

На первом этапе фашистского правления социальное законодательство было резко сужено: с 1923 г. из системы страхования были полностью исключены все работавшие в сельском хозяйстве, то есть половина экономически активного населения. Но после 1927 г. государство стало наращивать свое вмешательство в социальную сферу. Доля расходов на социальное страхование в бюджете государства повысилась с 5,5% в 1927 г. до 14,4% в 1940 г. Численность безработных, получавших пособия, возросла с 19% в 1920–1925 гг. до 37% в 1940 г. В то же время государство перестроило систему социальной защиты таким образом, чтобы использовать накапливаемые ресурсы для финансирования своей промышленной политики. Так, средства фонда страхования по безработице выросли за 1922–1934 гг. с 237,4 млн до 804,8 млн лир, а объем выплаченных пособий — только с 99,9 млн до 120,8 млн лир. Аналогичным образом использовался созданный в 1940 г. фонд, предназначенный для выплаты пособий семьям с детьми. Такой же характер носила проведенная в 1934 г. мера борьбы с безработицей: государство призвало предпринимателей сократить рабочую неделю с 48 до 40 часов (чтобы занять большее количество людей), но выплаты работающим при этом уменьшились²².

Социальная политика фашизма, объявленная «главным инструментом солидарности и межклассового сотрудничества», на деле стала инструментом политической власти и государственного контроля, осуществлявшегося путем продвижения верных фашизму кадров на ведущие посты в системе социального страхования. Государственная служба *Dopolavoro* («После работы») занималась организацией досуга населения, средства массовой информации — воспитанием «фашистского человека». С Ватиканом был заключен конкордат, вернувший церкви ее прерогативы в отношении семьи и школы, но между нею и режимом установилось соперничество за влияние на молодежь.

В 1935 г. социальное законодательство было сведено в единый корпус документов. В 1937 г. власти приступили к созданию Обществ социальной помощи с целью объединить работу всех государственных и частных организаций этого профиля, что вызвало сильное сопротивление со стороны связанных с церковью благотворительных организаций. Несмотря на все усилия, режиму не удавалось полностью вытеснить эти организации из сферы социальной политики. Фрагментированность системы при этом усиливалась, поскольку происходила дифференциация страховых режимов по отраслям, профессиональным категориям

²¹ К 1934 г. было создано 22 корпорации, объединенные в семь групп: промышленности, сельского хозяйства, торговли, банков, морского транспорта, наземного транспорта и свободных профессий. Учреждались четыре конфедерации предпринимателей (промышленников, сельских хозяев, торговцев, кредитных и страховых обществ) и соответственно четыре конфедерации наемного труда, а также конфедерация лиц свободных профессий и артистов. См.: *Лопухов Б. История фашистского режима в Италии*. М., 1977. С. 158.

²² *Ferrera M., Fargion V., Jessoula M. Alle radici del welfare all'italiana*. Venezia, 2012. P. 50, 58, 59.

и отдельным группам населения. Свою долю привилегий получил чиновничий аппарат, численность которого выросла и приблизилась к 1 млн человек. Между тем Италия оставалась бедной страной: в бюджете средней семьи около 60% средств уходило на питание.

Режим попытался сократить отставание от европейских стран-лидеров в области инфраструктуры. В 1922 г. была проведена реформа школы, и соответствующие расходы были впервые включены в общенациональный бюджет. В русле политики занятости были предприняты дорожно-строительные работы (на началах государственно-частного партнерства) и мелиорация земель, получившая название «внутренней колонизации» и «ликвидации батрачества». Несколько тысяч безземельных крестьян были переселены на новые земли, где их труд использовался для проведения этих работ на контрактной основе. С помощью ряда мер Италии удалось значительно сократить эмиграцию²³.

Первая республика. Перестройка унаследованной от фашистского государства системы социального страхования происходила одновременно с восстановлением экономики, разрушенной войной, и разработкой демократической Конституции 1948 г. В ходе дискуссий обсуждался и недавно опубликованный доклад У. Бевериджа. Предложенный им вариант не мог, однако, утвердиться в Италии, на что имелся ряд причин — прежде всего, ограниченность бюджетных ресурсов и негативное отношение преобладающей части политических партий и профсоюзов к самой идее универсализма социальной политики. Участники дискуссии сошлись на том, что государство должно иметь своей целью социальную справедливость, а труд должен считаться средством, данным свыше для совершенствования человеческой личности²⁴. В результате появился компромиссный вариант, сочетающий христианские ценности с идеями «прогрессивной демократии». Новая система приняла неоднородный характер: статья 38 Конституции разводила понятия социального обеспечения — при несчастных случаях, болезни, инвалидности, старости и безработице — и социальной помощи (*assistenza*) для неспособных к труду при отсутствии у них средств к существованию. При этом право на получение социальных выплат было юридически разработано детально, а право на помощь выражено в самой общей форме, что открывало возможность неопределенно-расширительного толкования.

Итальянское социальное государство сделало шаг вперед на рубеже 1950–1960-х гг., когда в обстановке «экономического чуда» возобновился прерванный в 1947 г. диалог между ХДП и ИСП, а расширение системы социального обеспечения шло на фоне соперничества за электорат между двумя ведущими партиями, ХДП и ИКП, которых поддерживали примыкавшие к ним профсоюзы. Борьба шла вокруг проблемы пенсионных и гражданских прав как основы нового, формировавшегося социального порядка, причем правящая ХДП была вынуждена идти на уступки в этом главном вопросе. С этого времени, отмечает М. Феррера, начался процесс неконтролируемого расширения сферы социальных расходов²⁵. Пенсионное страхование охватило все категории наемного труда, а вскоре также самозанятых и ремесленников. На рубеже 1960–1970-х гг. социальные выплаты уже превышали половину бюджетных расходов государства²⁶.

²³ Лопухов Б. Указ. соч. С. 152.

²⁴ Первая статья Конституции 1948 г. гласит: «Италия — демократическая республика, основой которой является труд».

²⁵ Ferrera M. Op. cit. P. 90.

²⁶ Характерно, что в послевоенный период сохранилась и получила дальнейшее развитие деятельность специфического института — Компенсационной кассы, возникшей в последние годы войны для возмещения работникам той части зарплаты, которая терялась из-за вынужденного сокращения рабочей недели (например, вследствие перебоев в снабжении сырьем). Главным

«Большая пенсионная реформа» 1968–1969 гг. и введение «чрезвычайного» (применительно к ситуациям кризиса и структурной перестройки) режима работы Компенсационной кассы имели результатом разбалансирование системы социального обеспечения. Перемещение фокуса общественного внимания на пенсионную проблему было вызвано тем, что в ходе быстрого роста экономики страна вступала в «общество массового потребления», и образовался разрыв в уровнях жизни работающего контингента и пенсионеров. Левый политический лагерь выступил инициатором не только расширения пенсионной системы, но и введения автоматической индексации пенсий. Проведенная на волне массового рабочего и студенческого движения (получившего название «горячая осень 1969 г.») реформа подняла низкие пенсии до законодательного минимума и ввела социальные пенсии для лиц старшего возраста с недостаточным доходом; пенсии стали рассчитываться с высоким коэффициентом замещения — 80% среднего уровня заработной платы за последние три года трудовой деятельности. К 1980-м гг. Италия имела самый щедрый пенсионный режим в ЕС²⁷. При этом пособия по безработице и семейные пособия не росли, и при «сверхзащите» старших возрастов система слабо компенсировала риски потери работы, социальной маргинализации, бедности. Негативный эффект такого дисбаланса усугубляла специфика рынка труда с его негибкостью режима найма и увольнений.

Политическое соперничество, лежавшее в основе такой динамики, не считалось с бюджетными возможностями страны, что дало первый толчок росту государственного долга. В 1978 г. была создана Национальная служба здравоохранения, заменившая разрозненные отраслевые фонды и построенная на принципах общедоступности и предоставления бесплатных услуг. Это превратило итальянскую модель в «смешанную»: если сфера социального и пенсионного страхования базируется на горизонтальном принципе привязки к трудовому, то здравоохранение — на вертикальном принципе «социального гражданства», безотносительно к трудовому доходу.

В 1980-х гг. социальная политика государства, сложившегося как «полуторапартийная» система власти ХДП²⁸, стала приобретать все более клиентелистский характер. Государство выступало в роли посредника, организующего обмен ресурсами между различными группами интересов для поддержания социального консенсуса. Распределение постов в административном аппарате и на предприятиях государственного сектора, раздача льготных налоговых статусов и разного рода преференций стали характерными чертами системы государственного управления.

назначением этого института стало сдерживание безработицы. Касса играла важнейшую роль в критических ситуациях с занятостью в 1960-е гг.; в 1970-х она использовалась как институт, поддерживавший структурную реорганизацию предприятий, требовавшую крупных увольнений персонала (гарантировалась доплата заработка в размере до 80% в течение одного-двух лет). Этот институт существует до настоящего времени, играя роль социального амортизатора в условиях экономического спада, так как помогает смягчить несовершенство трудового законодательства — жесткость режима найма и увольнений при отсутствии современной системы пособий по безработице.

²⁷ Ferrera et al. Op. cit. P. 209, 247–248. Аномалией итальянской пенсионной системы были льготные пенсии за выслугу лет («бэби-пенсии») для работников государственного сектора, полагавшиеся мужчинам при 20, а замужним женщинам или женщинам с детьми — при 15 годах пенсионного стажа, в то время как в частном секторе пенсионный стаж составлял 35 лет. Эта норма появилась еще в 1923 г., когда служащим гарантировалась пенсия при наличии 20 лет стажа. «Бэби-пенсии» просуществовали вплоть до реформы Дж. Амато 1992 г.

²⁸ В это время ХДП постоянно находилась у власти, возглавляя коалиционные правительства, в которые ИКП, крупнейшая партия оппозиции, не входила.

Привлечение политической поддержки с помощью бюджетных средств происходило по нескольким каналам: через систему органов социального обеспечения, большая часть которых слабо координировалась и не имела единой отчетности; через многочисленные ведомства и предприятия с автономными бюджетами, входившие в государственный сектор, которые использовались в качестве политического ресурса, так как давали возможность распределения руководящих постов и большого количества рабочих мест; через организации-посредники между государством и частным сектором, которым делегировались государственные функции. Совокупность этих структур не поддавалась эффективному контролю, и распределение средств зависело от экономического и политического влияния соперничавших групп интересов²⁹.

В развитие социального государства внесла свой вклад и церковь. Несколько энциклик Иоанна XXIII и Павла VI, положивших начало обновленческому процессу в церкви после II Ватиканского собора (1963–1965 гг.), дополнили католическую социальную доктрину и способствовали активному диалогу католиков с левыми политическими силами. Однако с течением времени позиция церкви в отношении социального государства изменилась. В 1991 г. папа Иоанн Павел II выступил с энцикликой *Centesimus Annus* (о столетии социальной доктрины), в которой, признавая роль социального государства в деле сокращения бедности и лишений, ранящих человеческое достоинство, в то же время резко критиковал факт его перерождения в Италии в «государство вспомоществования» (*stato assistenziale*), не соблюдающее принцип субсидиарности. В энциклике говорится, что, «осуществляя прямое вмешательство и ослабляя ответственность общества, государство вспомоществования вызывает этим потерю человеческой энергии и допускает чрезмерное разрастание государственных служб, в которых бюрократическая логика преобладает над заботой о служении тем, кто пользуется их услугами, и все это — при огромном росте расходов»³⁰.

Исходя из этого, папа высоко оценил волонтерство как олицетворение нового гражданского общества, способного выполнять задачи солидарности и человеколюбия. В энциклике содержалось обращение к государству с просьбой вести социальную политику, которая «свой главный объект видит в семье».

Это послание встретило широкий отклик, поскольку в стране уже шла дискуссия о реформе социального государства. Последствием этого можно считать включение принципа субсидиарности в V главу Конституции, которая подверглась пересмотру при проведении региональной реформы 2001 г., а также признание фундаментальной роли волонтерских организаций и других НКО в сфере услуг и в качестве источника социальных инициатив, направленных на повышение благосостояния.

Реформы 1990–2000-х гг. В начале 1990-х гг. дестабилизация экономики привела к финансовому кризису, который перерос в кризис системы власти, открывший новый этап в развитии страны. Главными направлениями политики модернизации, за которую взялись сменявшие друг друга правительства в течение последующих полутора десятилетий³¹, были реформы социального обеспечения, налоговой системы и рынка труда.

Поворот определился в 1997 г. с назначением парламентской «комиссии Онофри» для оценки совместимости социальных расходов с макроэкономической ситуацией. Комиссия поставила две цели: сократить размеры пенсионной системы,

²⁹ Donolo C. Social change and transformation of the State in Italy. The State in Western Europe. L., 1980. P. 164–196.

³⁰ Цит. по: Colozzi I. Op. cit. P. 56–57.

³¹ За 1992–2014 гг. в Италии сменилось 14 правительств.

допускавшей явную растрату бюджетных средств, и уменьшить диспропорции в структуре социальных расходов, урезав чрезмерные льготы одних социальных категорий в пользу других, гораздо менее защищенных. Впервые был поставлен вопрос о необходимости введения в систему социального обеспечения норматива минимального дохода. Доклад этой комиссии открыл собою цикл преобразований по всему кругу рассматриваемых в нем вопросов (пенсии, социальные амортизаторы, здравоохранение, семья, социальные услуги, бедность). В 1998–2008 гг. четыре раза обновлялось законодательство в области поддержки семьи. За 2004–2011 гг. четырежды вносились изменения в пенсионную систему³².

Действующая в Италии система социальных льгот и выплат разделяет рынок труда на две части — «инсайдеров», имеющих право на полный социальный пакет (это главным образом обладатели бессрочных контрактов в государственном секторе и работники крупных предприятий частного сектора) и «аутсайдеров» — занятых на временной работе, в традиционных видах услуг, на мелких предприятиях и т.п., включая большую часть работающих женщин и молодежи. Структура социальных расходов сильно смещена в сторону пенсий (см. табл. 1). Италия — единственная, кроме Греции, европейская страна, где отсутствует норматив поддержания минимального дохода.

По доле пенсионных расходов в ВВП Италия уступает в Европе только Греции. На семейные пособия расходуется всего 1,3% ВВП (331 евро в расчете на душу населения) против 2,3% в среднем в ЕС (553 евро). Пособия по безработице, инвалидности, болезни, страховые отчисления, надбавки к заработной плате суммарно составляют лишь около 5% против 7% в среднем в ЕС.

Таблица 1. Динамика доли основных статей социальных расходов в ВВП, %

Статья расходов	Италия		Еврозона	
	2007	2013	2007	2013
Пенсии	13,6	15,7	11,6	12,4
Жилье	4,3	5,0	6,5	7,2
Здравоохранение	6,8	6,8	6,8	7,0
Образование	4,6	3,9	4,7	4,6

Источник: Italy's spending maze runner. P. 17³³.

В 1992 г. правительство Дж. Амато, в целом сохранив структуру пенсионной системы, ввело более жесткие основные параметры: повышение пенсионного стажа с 15 до 20 лет, пенсионного возраста с 55 до 60 лет для женщин и с 60 до 65 для мужчин, расчетного периода для определения величины пенсии с пяти до 10 последних лет трудовой деятельности (кроме впервые вступающих на рынок труда, для которых этот период равен всей продолжительности трудовой жизни). Пенсионный стаж по пенсиям за выслугу лет для работников государственного сектора был увеличен с 20 (для женщин — с 15) до 36 лет.

В 1995 г. правительство Л. Дини объявило о постепенном (к 2013 г.) переходе от распределительной к накопительной пенсионной системе. Вводились гибкий пенсионный возраст (57–65 лет) и пороговый возраст (57) для пенсий за выслугу лет

³² Ferrera M. et al. Op. cit. P. 336–338.

³³ Lorenzani D., Reitano V. Italy's Spending Maze Runner. Luxembourg, 2015. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eedp/pdf/dp023_en.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

для всех работников, а также постепенная стандартизация правил для работников государственного и частного секторов³⁴.

В 1997 г. правительство Р. Проди снова реформировало пенсионную систему, ужесточив нормативы по возрасту и стажу для получения полной пенсии. Размер взносов для ряда категорий самозанятых был увеличен. Были также повышены социальные и минимальные пенсии, увеличен налоговый вычет для пенсионеров с низким доходом.

Результатом этих реформ стало замедление негативного тренда развития итальянской пенсионной системы. Без них удельный вес пенсионных расходов в ВВП к 2040 г. достиг бы 23,2%, прежде чем начать сокращаться. Тем не менее, к концу 1990-х гг. Италия все еще имела один из самых высоких показателей этой доли среди стран ОЭСР, и согласно расчетам перед началом сокращения в 2031 г. они достигнут 15,9% ВВП.

Все эти преобразования были проведены благодаря тому, что в условиях глубокого кризиса удалось выработать консенсус между левыми и технократическими правительствами, с одной стороны, и профсоюзами и предпринимательскими ассоциациями — с другой. Стоит отметить, что первое правоцентристское правительство С. Берлускони (1994–1995 гг.) при попытке ускорить реформу пенсионной системы столкнулось с оппозицией профсоюзов и было вынуждено уйти в отставку.

В 1992–1994 гг. правительства Дж. Амато и К. Чампи предприняли децентрализацию Национальной службы здравоохранения, разграничив полномочия центра и регионов, но сконцентрировав функции управления в промежуточном провинциальном звене. Эта тенденция была впоследствии закреплена в ходе региональной реформы 2001 г.

Реформа здравоохранения ввела обязательный для регионов норматив обеспечения основных видов медицинских услуг, связав его с распределением ресурсов центрального бюджета в рамках установленных лимитов. Выход за эти рамки допускался только при условии покрытия дополнительных расходов за счет регионального бюджета. Впоследствии, в 1998 и 2000 гг., регионам была передана часть бюджетных поступлений (дополнительный региональный подоходный налог, часть НДС и акцизы на бензин). Региональные власти получили также право вводить собственные налоги и манипулировать ставками, но в ограниченных пределах.

С целью поднять эффективность системы здравоохранения и качество услуг реформа ввела в нее принцип «менеджеризации», призванный усилить конкуренцию между государственными и частными провайдерами. Была установлена и новая система оплаты услуг провайдеров. Однако формы государственно-частного партнерства оказались очень различными по районам, поскольку местные власти обладали известной свободой в отношении набора оказываемых медицинских услуг, порядка аккредитации провайдеров, допускаемых к государственному финансированию, применения тарифов и контрактов.

В 1999 г. правительство М. д'Алемы провело еще одну реформу здравоохранения, направленную на усиление государственного начала в функционировании системы, с упором на региональное и территориальное планирование и повышение роли местных сообществ.

Сфера социальной помощи и личных услуг населению остается одной из самых слабых в итальянской системе социальной защиты. В 2010-х гг. расходы на социальную помощь, несмотря на рост потребности в ней, сократились по доле как в ВВП, так и в общем объеме социальных расходов. Реформы 1990-х гг. не провели

³⁴ Переход к накопительной пенсионной системе до сих пор не осуществился.

структурной реорганизации системы мер борьбы с бедностью. Продолжалось введение отдельных льгот, только увеличившее пестроту системы.

Социальные реформы этого периода активизировали новую форму взаимодействия между центром и регионами — Конференции, проводимые под председательством премьер-министра с участием губернаторов областей и региональных отраслевых министров. Заключаемые на них соглашения становились законодательными актами после утверждения парламентом. Работа Конференций сосредоточилась на финансовых вопросах: целью правительства было заставить региональные власти соблюдать ограничения, устанавливаемые Пактом стабильности (инструмент, введенный с созданием ЭВС) в целях соблюдения бюджетной дисциплины. Эта задача была особенно актуальной в отношении системы здравоохранения. В 2005 г. был учрежден многоступенчатый мониторинг региональных расходов на медицинские услуги и определен порядок восстановления бюджетного равновесия при избыточном дефиците вплоть до административного вмешательства центра в региональное управление.

Совместное администрирование в области социальной помощи велось и через посредство Конференций более низкого уровня — с участием представителей городов и местных администраций.

По мнению итальянских исследователей Ф. Майно и С. Нери, региональная реформа 2001 г. затруднила процесс унификации социальных услуг. Работа Конференций не смогла создать альтернативные рамки для выработки национальной социальной политики. Тем не менее само создание нового механизма управления в лице регулярных совещаний между центром и регионами было, несомненно, позитивным результатом региональной реформы.

С началом финансового кризиса 2008 г. процесс модернизации социального государства практически остановился. Он снова набрал обороты только в начале 2014 г. с приходом к власти правительства М. Ренци, выступившего с комплексной программой реформ и конституционных преобразований.

Современный этап. Это правительство поставило во главу угла восприятие опыта ведущих европейских стран. Комплекс предложенных мер, касающихся рынка труда, направлен на постепенное введение единого трудового контракта и единой системы пособий по безработице, упрощение режима найма и увольнений, установление (в перспективе) минимальной почасовой заработной платы для всех категорий наемных работников. Объявлено о подготовке нового трудового кодекса, который заменит кодекс 1970 г. с его запретительной в отношении увольнений 18-й статьей. В этой реформе так или иначе заинтересованы 1,2 млн человек; она ощутимо меняет сложившееся в Италии понимание права на труд — вместо ассистенциального принципа защиты рабочего места утверждается личная ответственность работника за его сохранение. Пенсионное законодательство эволюционирует в направлении современных европейских образцов: повышен (до 67 лет для мужчин и женщин, с постепенным переходом) пенсионный возраст, проводится сокращение «золотых» (чрезмерно щедрых) пенсий. Начата масштабная программа модернизации школьных учреждений. Административная реформа, четвертая за последние 20 лет, ставит целью достижение мобильности руководящих кадров в сочетании с экономией средств на государственное управление.

За последнее десятилетие структура социальных расходов итальянского государства почти не изменилась. Между тем под влиянием экономического кризиса 2008 г. обострился ряд новых проблем, требующих решения. Это проблемы молодых семей с детьми, не имеющих постоянного источника дохода; лиц пожилого возраста без пенсионных прав, которым трудно найти работу; самозанятых с низким доходом и ограниченным доступом к социальному обеспечению; работников,

временно находящихся на попечении Компенсационной кассы без перспективы возвращения на свое предприятие; необеспеченных стариков, нуждающихся в постоянном медицинском уходе³⁵.

Кризис семьи, наблюдаемый сегодня в Европе, в Италии развивается более медленными темпами, но это замедление дается ценой огромного экономического и социального стресса. В большинстве семей напряжение достигло того уровня, который меняет репродуктивное поведение населения (поздние браки, падение рождаемости и т.п.). Как отмечают итальянские исследователи, это создает «спираль дезадаптации», которая блокирует развитие общества³⁶.

3. Негосударственные формы социального обеспечения

К особенностям итальянской социальной модели относится то, что значительная часть деятельности государства передана на региональный и местный уровни. Согласно Конституции регионы «несут исключительную ответственность» за сферу здравоохранения и туризм, а муниципалитеты — за коммунальные услуги, начальное образование и помощь нуждающимся. Покрытие этих расходов в основном ложится на местные бюджеты (см. приложение).

Вследствие того что в экономике страны сохраняются региональные диспропорции, социальные затраты сильно различаются в расчете на душу населения: от 280 евро в северной провинции Тренто до 30 евро в южной области Калабрия при средненациональном показателе 111 евро. В городах-метрополиях показатели различаются в 4,9 раза — от 434 евро в Триесте до 88 евро в Неаполе³⁷.

В итальянской системе социального обеспечения активно работает «третий сектор». В стране насчитывается более 300 тыс. НКО (их численность за 2001–2012 гг. увеличилась на 28%), в которых заняты 5,7 млн человек, включая 4,8 млн волонтеров. Большинство участников этого сектора — ассоциации (268 тыс., четвертая часть которых имеет официальный статус) и кооперативы (11,3 тыс.), есть также фонды (6,2 тыс.) и учреждения других юридических форм — религиозные объединения, общества взаимопомощи, медицинские и образовательные учреждения. Совокупный общественный продукт, производимый ими, в 2011 г. оценивался в 67 млрд евро (4,3% ВВП)³⁸.

Ограниченность бюджетных ресурсов и появление новых проблем усилили общественную активность институтов и структур, образующих «второе» социальное обеспечение. Как отмечалось в докладе социологического института CENSIS за 2013 г., в стране начался процесс радикального пересмотра содержания этого понятия в направлении его «приватизации» и развития государственно-частного партнерства. Расширяется деятельность местных учреждений и волонтерата по социализации ресурсов территорий, активизировались гражданские ассоциации, частный сектор стал шире привлекаться к оказанию социальных услуг³⁹.

Как уже отмечалось, в Италии издавна существовали различные виды социального финансирования — к ним относится деятельность кооперативов и других подобных структур, образующих «экосистему» гражданского общества. После масштабной приватизации, проведенной в 1990-х гг., к ним присоединились банковские фонды — часть капитала крупнейших акционированных банков,

³⁵ Le sfide del welfare nell'Italia che invecchia: welfare state e welfare society. I Quaderni della Fondazione Farmafactoring, 04.2014, P. 14. URL: www.fondazionefarmafactoring.it/documents/53057/56132/Quaderno+Gennaio+2015/f9bea4f3-3867-4acb-bbd3-8e480f3d44e4 (дата обращения: 31.10.2016).

³⁶ Ferrera M. et al. Op. cit. P. 333–336.

³⁷ Ripensare allo sviluppo del welfare locale. URL: <http://www.centrodocumentazionecomuni.it/mondoancidoc?start=130> (дата обращения: 31.10.2016).

³⁸ CENSIS. Rapporto sulla situazione sociale del paese. 2013. P. 316.

³⁹ Ibid.

сохраненная в публичной собственности и переориентированная на некоммерческую деятельность. Через эти институты в сферу НКО и социальных предприятий ежегодно поступает до 175 млрд евро. Около 300 коммерческих банков кредитуют НКО и социальные предприятия на сумму до 30 млрд евро в год; такое же количество банков кооперативного кредита с оборотом около 130 млрд евро обслуживает домохозяйства, малый бизнес и НКО. Система кооперации, управляющая тремя фондами взаимопомощи, проводит ежегодные вложения в объеме до 1 млрд евро. Имеются и другие кредитные институты, основанные на принципе взаимопомощи, с объемом операций 14 млрд евро⁴⁰.

Большую часть средств, направляемых в сферу социальной экономики, предоставляют банки, а также банковские фонды (которых насчитывается 88 с активами около 41 млрд евро), специализирующиеся на поддержке социальных инноваций в области искусства, культуры, науки, образования и др. Объем этих операций в 2013 г. составлял 885 млн евро, деньги были вложены в 22,3 тыс. проектов (см. табл. 2).

Банковские фонды вкладывают свои средства в развитие территорий, на которых они находятся. Тем же занимаются 32 коммунальных фонда, 15 из которых появились в 1990-х гг. в рамках национальной благотворительной организации Cariplo. В Ломбардии в 2012 г. ими было проведено 2,3 тыс. операций на общую сумму 20,5 млн евро. В 2004 г. был создан Фонд социального жилья, дополнивший деятельность нескольких ранее существовавших региональных учреждений этого профиля⁴¹.

Таблица 2. Вложения банковских фондов в социальные инновации, млн евро

<i>Сфера инвестиций</i>	<i>Сумма</i>
Искусство и культура	269,2
Научные исследования и разработки	128,3
Социальная помощь	119,8
Образование и подготовка кадров	105,3
Волонтариат и благотворительность	104,6
Здравоохранение	68,4
Развитие территорий	49,7

Источник: L'Ecosistema degli investimenti ad impatto sociale. P. 51.

В ряде районов Италии — в частности, во многих промышленных округах⁴² с характерной для них высокой степенью самоуправления — применяется среднесрочное экономико-социальное программирование с использованием государственно-частного партнерства по ряду направлений.

В «Белой книге о социальном обеспечении», изданной в 2009 г. в качестве первого шага к созданию системы бюджетного федерализма, была впервые изложена концепция «побуждающей» социальной политики, вовлекающей в свое русло всю сеть общественных сил и связей, сложившуюся на конкретной территории, для развития интегрированной системы, заменяющей собой и/или компенсирующей государственное социальное обеспечение. Для некоторых

⁴⁰ La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia. Roma, 2016. P. 26, 50. URL: www.socialimpactagenda.it/wp-content/uploads/2016/04/La-finanza-che-include.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

⁴¹ Maino F., Ferrera M. Primo rapporto sul secondo welfare in Italia. Novembre 2013. P. 317, 320.

⁴² Промышленный округ — итальянское наименование территориально-производственного кластера.

итальянских исследователей идеалом представляется проект создания — по образцу скандинавских стран — системы, «способной уловить новые нужды и превратить их в полезные для экономики способности, умения, компетенции»⁴³, то есть системы, понимаемой как социальная инвестиция, в сочетании с сохранением прав на получение социальной помощи от государства.

Одной из инициатив, идущих в этом направлении, является социальное предпринимательство. Это форма кооперации, ставящая целью оказание образовательных и медицинских услуг при одновременном вовлечении в трудовую деятельность маргинальных категорий населения — инвалидов, наркозависимых и т.п. В Италии оно появилось в начале 1960-х гг., а в начале 1990-х гг. впервые в Европе получило хозяйственно-правовой статус (закон 381/1991). В 2011 г. в режиме социальной кооперации действовало более 12 тыс. производственных единиц, в основном микро- и малых предприятий, обычно с участием волонтеров, объем продукции которых составлял около 10 млрд евро⁴⁴.

После принятия закона 1991 г. такие кооперативы стали расти повсеместно, поскольку власти стали оказывать им поддержку, включая их в свою социальную политику в качестве активных участников. Со временем из них стали возникать консорциумы, сложилась трехуровневая система. Возникают оригинальные формы такого бизнеса. Примером может служить социальный франчайзинг — первая в Европе сеть социальных отельеров «Ассоциация Мат», работающая с участием шведских социальных кооперативов и двух десятков их партнеров из разных районов Италии.

Закон 2014 г. о реформе «третьего сектора» и социального предпринимательства снимает юридические ограничения для привлечения частного капитала к их деятельности и предоставляет им доступ к ресурсам Гарантийного фонда малого и среднего бизнеса наравне со стартовыми предприятиями. По мнению итальянских экспертов, перспективы социального предпринимательства в стране велики, так как его участниками в той или иной мере могут стать многие из 22,5 тыс. НКО и 88,5 тыс. частных предприятий, занятых оказанием медицинских и образовательных услуг⁴⁵.

В Италии получила определенное развитие тенденция к росту социальной ответственности бизнеса, хотя в этом отношении она отстает от других ведущих стран. Такая практика сосредоточена в секторе крупных предприятий, более 80% из которых инвестируют дополнительные средства в оказание услуг своим работникам. Основная часть затрат касается здравоохранения и поддержания семейного дохода, а также (все чаще) содействия работающим женщинам в сочетании работы на производстве с ведением домашнего хозяйства⁴⁶.

Италия разделяет с другими странами Европы тяжесть проблемы массовой иммиграции. Согласно последней переписи (2011 г.), в стране легально находятся свыше 4 млн иностранцев, что составляет 6,8% численности населения (на Севере — 9,8%); на долю иностранцев приходится уже 15% рождающихся в Италии детей⁴⁷. Учитывая значимость для итальянской экономики этих рабочих рук, правительство в 2015 г. приняло закон о «новых итальянцах», упорядочив и расширив права иммигрантов на получение гражданства.

⁴³ Le sfide del welfare... P. 21.

⁴⁴ La finanza... P. 34–39.

⁴⁵ В Италии насчитывается около 2 тыс. медицинских учреждений взаимопомощи. Они работают на основе самофинансирования, оказывая услуги более чем 5 млн человек. См.: Maino F., Ferrera M. Op. cit. 317.

⁴⁶ Ibid. P. 318.

⁴⁷ Il Sole 24 Ore. 19.12.2012.

Вступление в ЭВС расценивается итальянскими экспертами как «исторический сдвиг» в эволюции национальной социально-экономической модели⁴⁸. В полной мере значение этого события, однако, определилось с началом финансового кризиса 2008 г., когда в условиях ужесточившейся бюджетной дисциплины политика реформ (прежде всего, разблокирование застойного трудового законодательства и унификация пенсионного режима) потребовала повышения налоговой нагрузки и ограничения затрат на социальные цели. Приоритетами, вытекающими из режима коллективной ответственности за сохранение еврозоны, стали бюджетное равновесие, конкурентоспособность и сдерживание темпов инфляции. Структурно более уязвимая, чем экономики других стран — лидеров ЕС, Италия была вынуждена пойти на такие меры, как снижение уровня защиты рабочих мест, сокращение и замораживание пенсий, установление лимитов на наем государственных служащих, ограничение трансфертов в региональные и местные бюджеты, экономия расходов на здравоохранение и образование, «голодный режим» для сферы НИОКР. Недовольство этой политикой вынуждает власти усиленно поддерживать социальное партнерство, призывая профсоюзы и предпринимательские объединения к взаимным уступкам в вопросах бюджетной политики.

Необходимость дальнейшей модернизации обусловлена для Италии появлением новых рисков, связанных с переходом европейского общества в постиндустриальную стадию развития. Страны — партнеры по ЕС вводят в практику новые варианты регулирования социальной сферы, увеличивая затраты на совершенствование человеческого потенциала. В Италии, где (как и в других странах этого субрегиона) внешний фактор сохраняет свою роль архимедова рычага «европеизации», на этом пути пока достигнуты лишь ограниченные результаты.

Причины, затрудняющие реформирование национальной системы социального обеспечения на протяжении последних двух десятилетий, имеют разную природу. С одной стороны, все время действовали финансовые ограничители, что заставляло обходиться краткосрочными мерами ради экономии ресурсов. С другой — сказывалось плохое администрирование, которое не только тормозило проведение реформ, но и увеличивало сложившиеся в системе диспропорции. Но главную роль, как считают некоторые аналитики, играет сама диспропорциональность, фрагментированность этой системы и стоящих за ней интересов, которые делают политически трудным создание прочной поддержки процесса реформ⁴⁹.

Итальянское общество занято решением тех же социальных проблем, которые стоят на повестке дня в других странах Европы, но решает их по-своему. Специфика системы заключается в силе присущих культуре этой страны традиций солидарности и субсидиарности, уходящих корнями в историческое прошлое. Это придает большую общественную значимость формам социальности, растущим «снизу».

⁴⁸ Ferrera M. et al. Op. cit. P. 340.

⁴⁹ Le sfide del welfare... P. 16–17.

Приложение. Социальные расходы регионов и источники их покрытия, %

<i>Регионы</i>	<i>Национальный фонд социальной политики</i>	<i>Региональные фонды социальной политики</i>	<i>Прочие национальные социальные фонды</i>	<i>Прочие поступления от госучреждений</i>	<i>Переводы частных фондов</i>	<i>Собственные бюджетные средства</i>	<i>Средства ассоциаций</i>	<i>Всего</i>
Северо-Восток	12,2	10,5	1,4	1,8	1,5	70,8	1,8	100
Северо-Запад	15,2	15,9	1,3	2	1,7	61,3	2,6	100
Центр	14,5	12,2	2,2	1,4	1,5	65,5	2,7	100
Юг	18,1	20,9	4,5	1,6	0,4	47,7	6,8	100
Острова	24,5	29,3	2,4	2,0	0,6	41,2	0,0	100
Италия	15,0	14,9	1,9	1,8	1,4	62,5	2,5	100

Источник: Ripensare allo sviluppo del welfare locale.

Глава 9. Испания от франкизма до наших дней

Мировой экономический кризис 1929–1933 гг., выход из которого стал возможен благодаря идеям кейнсианства, а также Вторая мировая война придали мощный импульс социальному развитию Европы и появлению современной концепции государства всеобщего благосостояния, принимающего на себя основную ответственность за благосостояние граждан, включая вопросы охраны здоровья, образования, жилья, занятости и социального обеспечения. В Испании, где его оформление началось позднее, чем в большинстве промышленно развитых стран, поворотным моментом стало принятие демократической Конституции 1978 г. (прямой наследницы Конституции 1931 г.), в которой страна провозглашалась «социальным, правовым и демократическим государством, высшими ценностями которого являются свобода, справедливость, равенство и политический плюрализм». Конституция 1978 г. подвела черту почти сорокалетнему периоду франкистской диктатуры, сам факт появления которой обусловлен специфическими обстоятельствами, сложившимися в этой стране в первой трети минувшего столетия.

Истоки этого исторического процесса следует искать в экономической отсталости Испании, позднее других европейских стран вступившей на путь капиталистического развития, неэффективности системы государственного управления и, наконец, поражении в испано-американской войне 1898 г., которое привело к резкому обострению внутриполитической обстановки в стране, связанному с поиском новых путей духовного обновления нации.

«Властители дум» того времени, выдающиеся испанские философы и общественно-политические деятели (М. Унамуно, Х. Коста, Х. Ортега-и-Гассет и др.), вошедшие в историю страны как «поколение 98-го года», предлагали различные варианты национального спасения. Первым из них была «европеизация» Испании, вторым — следование собственной национальной концепции развития, обеспечивающей «историческую избранность Испании». Особенно остро на повестке дня стояли вопросы будущего государственного устройства (буржуазно-демократическая республика, монархия или авторитарная власть) и социального реформирования. Одним из первых в Испании, кто заговорил о необходимости расширения социальных функций государства, его «социальной эластичности», был Х. Ортега-и-Гассет. Под «социальной эластичностью» он понимал обязанность каждой социальной группы, представляющей всего лишь часть общества, считаться и сотрудничать с другими людьми и группами, создавать социальные институты, служащие амортизаторами, смягчающими общественные отношения, без чего невозможно какое-либо сосуществование и национальная сплоченность.

Иными словами, по всем вопросам будущего своей страны испанцы занимали диаметрально противоположные позиции, которые привели к многолетнему активному противостоянию различных общественно-политических сил, а в конечном счете — к самой жестокой за всю испанскую историю гражданской войне 1936–1939 гг. и установлению многолетней франкистской политической диктатуры.

1. Социально-экономическая модель франкизма

С поражением в 1939 г. Второй Испанской Республики в стране установилась франкистская авторитарная политическая система, основанная на специфической системе консервативных идеологических и политических ценностей. Главная среди этих ценностей — утопическая национальная идея создания «великой, единой,

католической и монархической Испании» в духе испанского традиционализма и монархизма, способной сыграть роль «третьей силы», спасителя европейской культуры как от коммунистической, так и от либеральной буржуазной идеологии. Реализация этой идеи была возложена на «некоронованного короля Испании», «ответственного только перед богом и историей» генерала Ф. Франко, сосредоточившего в своих руках всю полноту политической, законодательной, исполнительной, судебной и военной власти. До 1973 г. Франко формировал и возглавлял все правительственные кабинеты, члены которых никогда не выступали от своего имени, а только как представители главы государства, располагал ничем не ограниченными полномочиями в утверждении законов и декретов, в назначении военных, гражданских чиновников, депутатов Кортесов, действовавших на основе ограниченного избирательного права.

Характерными особенностями франкистской политической системы являлись запрет всех партий, поддерживавших Вторую Республику, введение однопартийной системы в лице единственной правящей партии¹, имевшей много общих черт с фашистскими партиями Германии и Италии, жесткая централизация и ликвидация национальных автономий, основных политических свобод, формирование мощного репрессивного аппарата, направленного против инакомыслящих.

Особое место во франкистских идеологических постулатах отводилось идее создания новой модели социально-экономической организации испанского общества, в основу которой были положены фашистские корпоративные законы Германии и Италии. В Испании идеологом социального реформаторства на принципах корпоративизма стал Р. де Маэсту, еще один представитель уже упомянутого нами «поколения 98-го года». В своей книге «Кризис гуманизма» он подверг резкой критике индивидуалистическую концепцию буржуазного общества, основанную на эгоизме и выгоде, ведущей к деградации человека и обострению социально-экономических противоречий. Считая капитализм «исторической случайностью», Р. де Маэсту выступил с идеей третьего (среднего между капитализмом и социализмом) пути развития и социальной организации общества на основе «классового партнерства», в духе «мирных цехов и братств» эпохи феодализма. Реализация этой идеи, в частности, предполагала создание на каждом предприятии единого «братского синдиката», состоящего из рабочих и предпринимателей, с последующим включением его в отраслевой синдикат².

Всего было создано 28 отраслевых синдикатов, интегрированных в Единый национальный синдикат при политическом руководстве фаланги. Руководство синдикатами назначалось Министерством труда. В Хартии труда 1938 г., основополагающем социально-трудовом законодательном документе диктатуры, продавцу рабочей силы запрещалось передавать право распоряжения ею своему коллективному представителю, а забастовки и другие формы социального протеста трудящихся квалифицировались как военное и уголовное преступление. Официальным обоснованием запрета забастовок служило ограничение права предпринимателей на расторжение трудового договора и увольнение работника, обеспечивавшего тем самым реализацию патерналистских лозунгов диктатуры «стабильности» и «гарантированной занятости». Забегая вперед, следует сказать, что по этой причине уровень безработицы в стране на протяжении всего франкистского периода не превышал 2%. Избыток рабочей силы внутри страны, который начал образовываться в 1960-е гг., регулировался ее массовой эмиграцией

¹ «Испанская фаланга и Хунта национал-синдикалистского наступления», с 1958 г. — «Национальное движение».

² *Maeztu R. El sentido reverencial del dinero. Madrid, 1955. P.158.*

на основе подписанных с другими странами соглашений, разрешающих экспорт испанской рабочей силы.

Франкистские вертикальные синдикаты являлись главными проводниками экономической и социальной политики государства, особенно на первоначальном «автаркическом» этапе ее становления в 1939–1959 гг.

Значительные людские и материальные потери в ходе Гражданской войны 1936–1939 гг., Вторая мировая война, послевоенная хозяйственная разруха, крайне низкий уровень частнокапиталистического накопления, жесткие условия автаркии (ограничение притока иностранного капитала и проведение политики импортозамещения) ставили перед государством достаточно трудную задачу укрепления своих экономических и политических позиций, а главное — мобилизации внутренних ресурсов, обеспечивающих его жизнеспособность. За счет каких средств и слоев населения это можно было сделать? При помощи каких рычагов регулирования?

С первых же дней существования франкизм пустил в ход так называемую систему принудительного накопления средств населения, главной составной частью которой стало введение строгой государственной регламентации заработной платы, осуществлявшейся Высшим советом по ценам. Если до гражданской войны заработная плата регулировалась смешанными комиссиями, состоявшими из предпринимателей и рабочих, подписывавших коллективный договор, то после установления диктатуры ситуация в корне изменилась. В соответствии с Хартией труда и законом о регулировании трудовых отношений (1942 г.) система коллективных договоров была ликвидирована. Все функции по фиксации трудовых доходов стало выполнять государство в лице Министерства труда. Согласно новой системе рабочая сила подразделялась на профессионально-квалификационные категории, для каждой из которых устанавливались максимальные и минимальные границы тарифных ставок зарплаты, фиксированные надбавки за сверхурочную и ночную работы и т.д. Предприниматели, нарушавшие законодательство, привлекались к уголовной ответственности.

Описанная выше система просуществовала до начала 1960-х гг., когда в связи с начавшейся либерализацией экономического курса было введено двойное регулирование заработной платы (на основе регламентаций Министерства труда и коллективных договоров) при сохранении, однако, жесткой системы замораживания заработной платы. Ее функционирование позволило франкистскому государству поддерживать низкий уровень заработной платы при опережающем росте производительности труда. При автаркии 1939–1959 гг. минимальный размер заработной платы получали 83%, а в 1960-х гг. — 60% трудящихся. В целом, по самым завышенным оценкам, доля заработной платы в ВВП эволюционировала крайне медленно — с 49% в 1950-х гг. до 58% в середине 1970-х (против 65% в среднем для Западной Европы)³.

Франкизм создал и весьма эффективную систему аккумуляции личных сбережений населения. Она включала обязательное отчисление части заработной платы (15–20%) в фонд социального страхования и сберегательные кассы. Последние, в свою очередь, должны были держать в государственных ценных бумагах 40–50% депонированных средств. Это означало, что сберегательные кассы фактически финансировали значительную часть государственных экономических расходов. В валовых накоплениях сектор населения составлял свыше 40% (7,5% ВВП) против 25% частнопроизводственного и 30% государственного сектора. Такого высокого уровня принудительного накопления, используемого для финансирования

³ Gonzalez F., Guerra A. P.S.O.E. Bilbao, 1977. P. 48.

реального капитала, не знала ни одна из западноевропейских стран. На этой основе франкизму удалось повысить норму накопления с 9% перед гражданской войной до 15% ВВП в 1950-х гг.

Как формы принудительного накопления следует рассматривать и высокую инфляцию (до 25%), которая, несмотря на государственный контроль над ценами, всегда являлась сопутствующей чертой экономики франкизма, систему централизованных закупок сельскохозяйственной продукции (включавшую принудительную реквизицию части урожая), а также «ножницы цен» на нее, перераспределявшие часть стоимости, созданной в аграрном секторе, в пользу промышленности. Наконец, этой же цели служила и регрессивная система налогообложения, освобождавшая земельных собственников и крупный капитал, служивших опорой власти, от справедливых и консолидированных налоговых выплат. О несправедливом характере франкистского налогообложения («дабы не заставить победителей в гражданской войне платить больше побежденных») свидетельствует тот факт, что основной объем налоговых поступлений (около 65%) приходился на наименее обеспеченные слои населения. В результате этого доля налогов в ВВП страны составляла к концу франкистского периода всего 17,3% против 37% в среднем по ЕЭС.

В силу архаичности и недостаточности налоговых поступлений социальная политика франкизма всегда была его ахиллесовой пятой. Основная масса средств центрального бюджета направлялась на содержание управленческого аппарата и армии. В 1975 г. на долю государственных экономических и социальных расходов приходилось немногим более 20% бюджетных ассигнований, в том числе менее 1/3 — на социальную сферу. До самого конца режима в его правительственных кругах была распространена точка зрения, согласно которой при отсталой экономике, вступающей в индустриальную фазу, основное внимание в государственной политике необходимо уделять созданию материально-технической базы, в то время как социальные вопросы должны решаться на более высоком уровне промышленного развития.

Франкизм практически полностью ликвидировал все социальные завоевания Второй Республики, прежде всего в сфере образования, вернув ей прежний классово-элитарный характер, воспроизводивший стоявшие у власти социальные силы, обеспечившие победу и дальнейшее развитие правящего режима. Высшую школу, политически и идеологически подчиненную церкви и фаланге, оканчивали только 0,2% общего числа учащихся⁴. В результате для высшей управленческой администрации был характерен недостаточно высокий уровень образования: почти 30% специалистов, менеджеров и управляющих крупными предприятиями не имели дипломов об окончании высшей школы. При этом только 4% управленцев являлись выходцами из рабочих семей. Десятки тысяч специалистов и квалифицированных рабочих, убитых на войне, подвергшихся репрессиям или эмигрировавших в другие страны, были заменены людьми, не имевшими необходимой технической подготовки.

Диктатура отменила светское начальное образование, отдав его на откуп клерикальной системе, которая так и не справилась с задачей ликвидации безграмотности в стране. К середине 1970-х гг. свыше 11% испанской молодежи в возрасте до 10 лет не умели читать и писать из-за нехватки школ и учителей. Никакого внимания не уделялось вопросам профессионально-технического обучения и подготовки трудовых ресурсов, тем более их планированию. Считалось, что на первоначальном этапе промышленного развития происходит автоматическое

⁴ Prados Arrarte J. La Economía española en los próximos 20 años. Madrid, 1962. P. 263.

поглощение избыточного количества рабочей силы независимо от ее образовательного уровня. Нехватка рабочей силы в связи с практически полным уничтожением рабочего класса, сражавшегося на стороне Республики, делала эту задачу выполнимой на протяжении двух десятилетий проводимого франкистами автаркического курса.

Осознание пагубности такой политики пришло только в 1960-х гг., в период экономического бума. Начавшаяся либерализация и структурная перестройка экономики столкнулась с проблемой отсутствия достаточного количества специалистов высокой квалификации для новых отраслей промышленности, поставила на повестку дня вопрос о реформировании системы образования, введении обязательного восьмилетнего среднего образования и создании единой для всей промышленности (с учетом специфики отдельных отраслей) системы профессионально-технической подготовки и переподготовки кадров. Появившиеся в первой половине 1970-х гг. первые франкистские законы в этой области предусматривали, в частности, создание совместно с Министерством труда и вертикальными синдикатами так называемых рабочих университетов со сроком обучения от трех до семи лет, а также шестимесячных курсов по подготовке и переподготовке рабочих на уровне, более полно отвечающем требованиям научно-технической революции. Однако время было упущено, и конечные результаты реформы оказались недостаточными для дальнейшего развития современной системы образования. К концу франкистского периода она продолжала оставаться одной из самых отсталых в Западной Европе. Доля государственных расходов на образование в ВВП в 1975 г. составляла всего 2,2% против 4,2% в ФРГ, 5,1% в Италии, 5,8% во Франции⁵.

Крайне отсталый характер при франкизме носила и система социального обеспечения, которую по праву называли «дешевым банкиром» диктатуры. Бюджетные расходы на социальное обеспечение (включая финансирование государственных программ жилищного строительства) на протяжении значительного периода франкистской диктатуры в среднем не превышали 4%. Что касается фонда социального страхования, формируемого за счет обязательных социальных отчислений рабочих и предпринимателей, то 2/3 этих средств (как, впрочем, и других средств, изъятых при помощи перечисленных выше рычагов принудительного накопления) направлялось преимущественно на финансирование административно-бюрократической системы хозяйственного управления, национализацию (путем выкупа у иностранных компаний) железнодорожной сети (RENFE) и телефонно-телеграфной связи (Telefónica), частичное огосударствление банковского и промышленного секторов страны.

Главным детищем франкистского режима, а фактически результатом действия его социально-экономической модели с высокой нормой эксплуатации рабочего класса стал Национальный институт промышленности (INI). Он сыграл огромную роль в индустриализации страны, создании недостающих и стратегически важных звеньев промышленной специализации, импортозамещающих предприятий, требовавших в большинстве случаев крупных долгосрочных и малорентабельных капиталовложений, которые были не под силу частному капиталу. Особенно велика роль INI в создании крупных национальных предприятий нефтеперерабатывающей, нефтехимической, энергетической, металлургической, горнодобывающей, военной, автомобильной, судостроительной, авиационной промышленности, многие из которых являлись единственными производителями того или иного вида товаров и услуг. К концу франкистского периода на долю INI приходилось около 20% ВПП. На

⁵ Cambio 16, 1981. No 805.26.11. P. 69.

предприятиях института работало до 25% общей численности занятого населения страны.

Следует отметить, что с начала 1960-х гг. INI и другие предприятия государственного сектора постепенно переводятся с прямого бюджетного финансирования на внешние источники, которые к середине 1970-х гг. составляли уже свыше 40% инвестиционной программы INI. Это обстоятельство было связано с необходимостью отказа от политики автаркии, до крайности сузившей емкость внутреннего рынка в связи с низким уровнем платежеспособного спроса населения и тормозившей модернизацию национальной экономики и ее включение в систему международного разделения труда. Правящими кругами Испании осознавалась целесообразность замены ее более либеральной экономической системой, приближенной к западноевропейским стандартам⁶.

Важной вехой в этом направлении стало принятие Плана экономической стабилизации 1959 г., предусматривавшего ослабление принудительно-административных мер государственного регулирования экономики, введение коллективных договоров, а главное — принятие законодательства, обеспечивающего поступление средств за счет внешних источников частнокапиталистического накопления (более либерального режима иностранных капиталовложений, экспорта испанской рабочей силы, доходов от туризма). Начало 1960-х гг. ознаменовалось переходом страны к системе индикативного среднесрочного общехозяйственного планирования, направленного на координацию деятельности частного и государственного секторов экономики, более эффективную мобилизацию экономических и финансовых ресурсов, структурную перестройку экономики в целом.

Конечным результатом политики либерализации стал испанский экономический бум 1960-х — начала 1970-х гг. Доходы от туризма и других внешних источников накопления оказали значительное и разнообразное влияние на экономику. В 1960–1975 гг. по темпам роста ВВП (в среднем ежегодно около 7%) Испания вышла на одно из первых мест в мире. Увеличение объема экономики сопровождалось коренной перестройкой ее структуры, в первую очередь структуры ВВП. Из аграрно-индустриальной Испания превратилась в индустриально-аграрную страну, которая по доле в суммарном объеме ВВП заняла пятое место в Западной Европе.

И все же происходившие в конце франкистского периода изменения не были в полной мере гармоничными. Испания продолжала оставаться страной с самыми глубокими в Западной Европе социальными контрастами, а главное — с продолжавшей существовать франкистской социально-политической моделью, от которой режим не спешил отказываться. Известный испанский экономист того времени Р. Тамамес писал: «Счастливые 1960-е гг. не были столь счастливыми для огромного большинства испанцев... Став более сложной и диверсифицированной, испанская экономика и испанское общество вступили в серьезное и постоянно растущее противоречие с политической моделью франкизма, с ее ярко выраженным олигархическим и анахроническим характером, полностью неприспособленным

⁶ Важную роль в активизации этого процесса сыграл рост антифранкистских настроений среди различных общественно-политических сил и, конечно, постепенно набравший силу промышленный пролетариат. Созданные им в 1956 г. на нелегальной основе «Рабочие комиссии», а также возрождавшиеся старые профсоюзы ВСТ, НКТ и другие стали первыми демократическими институтами будущей политической системы страны. В 1960–1970-е гг. по размаху забастовочной борьбы рабочего класса Испания выходит на третье место в мире (среднегодовое число участников забастовок составляло 366 тыс. человек). Не следует забывать, что тогда это была страна, в которой любое выступление пролетариата рассматривалось как покушение на основы режима.

к решению актуальных экономических, а главное — социальных проблем нации»⁷. Начавшийся после смерти Франко на основе «национального согласия» мирный процесс буржуазно-демократических преобразований в конечном счете привел испанское общество к качественно иному состоянию. Страница испанской истории, открывшаяся в марте 1939 г. попыткой создания отличной от капитализма политической и идеологической системы, наконец была перевернута.

2. Строительство государства всеобщего благосостояния

С принятием Конституции 1978 г., разработанной при активном участии всех политических сил страны, Испания вступила в новый для нее этап буржуазно-демократических преобразований, обусловивших глубокую политическую, экономическую и социальную трансформацию испанского общества, какой оно не знало за весь предшествующий период своей истории. Особенно впечатляющими итоги преобразований выглядели в социальной сфере. И не только потому, что последняя, как уже говорилось выше, была самым слабым звеном франкизма, но, прежде всего, в силу глубоко демократического и нравственного содержания ее постфранкистского реформирования.

Учитывая исторические традиции страны, испанские реформаторы, в первую очередь в лице Испанской социалистической рабочей партии (ИСРП), старейшей социал-демократической партии Испании, пришедшей к власти в 1982 г., сознательно избрали эволюционную, поэтапную социально-экономическую стратегию. Ее опорой стали кейнсианские положения о необходимости сохранения за государством роли «распределителя ресурсов», ориентированного на управление спросом и развитие человеческого фактора. Падение жизненного уровня населения страны было признано недопустимым, что позволило Испании в период перехода к полномасштабной рыночной экономике не только избежать социальных издержек и потрясений, но и обеспечить конституционную гарантию социальных прав (на охрану здоровья, пенсионное обеспечение, социальное страхование и т.д.) всех без исключения слоев общества.

Программа демократических преобразований ИСРП в социальной сфере стала предвыборным козырем партии, обеспечившим ей безоговорочную победу в 1982 г. Ни одна из других общественно-политических сил того времени не ставила таких социальных целей, как достижение большей справедливости и равенства шансов для всех членов общества, радикальное реформирование всей системы трудовых отношений и социальной инфраструктуры страны, унаследованной от прежнего режима, «создание такой социальной и экологической среды обитания человека, в которой он в наибольшей степени мог бы развивать свои творческие способности, сохранять здоровье и обеспечить старость»⁸.

Главным механизмом реализации поставленных задач, цементирующей основой сложившейся в то время общественной солидарности стало проведение самой глубокой за всю историю страны налоговой реформы⁹. Понятная всем, демократичная по своему содержанию, она обеспечила резкое увеличение бюджетных поступлений, усиление регулирующих функций государства, радикальное изменение структуры и характера налогообложения, в том числе путем введения прогрессивной шкалы налогов с доходов с физических лиц вместо единой ставки подоходного налога, существовавшей при франкизме и выгодной только

⁷ *Tamames R.* Una idea de Espana: ayer, hoy y manana. Madrid, 1983. P. 250.

⁸ *Chamorro E.* Felipe Gonzales. Un hombre a la espera. Barcelona, 1980. P. 297.

⁹ Необходимость ее проведения была зафиксирована пактом Монклоа 1977 г., главным историческим документом того времени, содержащим основные принципы и программу «политики национального согласия» в начальный период демократизации страны.

наиболее обеспеченным социальным слоям. Также были повышены налоги на крупную собственность и наследство, введена строжайшая уголовная ответственность за уклонение от уплаты налогов, усовершенствована система фискального инспектирования.

К 2007 г. доля налогов в ВВП выросла до 40,9% (30,6% в 1975 г.), и, как следствие, доля государственных расходов достигла 38,9% (против 24,9% в 1975 г.), что соответствовало среднему показателю по ОЭСР. Из них 21,3% составляли государственные социальные ассигнования¹⁰, что позволило говорить об успешном строительстве в этой стране государства всеобщего благосостояния.

В сущности, именно впечатляющий рост государственных социальных расходов и стал главной особенностью социально-экономической модели новой испанской демократии. При всем многообразии и разнонаправленности социальных действий испанских реформаторов одним из основных приоритетов для них, безусловно, являлось проведение политики «стабильной и непрерывной занятости как формы гарантии права испанских граждан на труд» (ст. 40 Конституции), в том числе решение ставшей ключевой национальной проблемы — проблемы безработицы.

Как ни парадоксально, но резкое увеличение уровня испанской безработицы — феномен демократических преобразований, обусловленный группой факторов объективного и субъективного характера. Модернизация и структурная перестройка промышленности, ориентированная на рационализацию производства и его перевод на капиталоемкую технологию, с одной стороны, сэкономила рабочую силу, с другой — требовала более высокого уровня ее квалификации. Кроме того, в Испании началось сокращение экспорта рабочей силы — «предохранительного клапана», поглощавшего ее избыток при франкизме; росла экономическая активность женщин (с 17% в 1975 г. до 29,5% в 1985 г. и более 50% в 2007 г.). Негативное влияние на занятость оказывала низкая мобильность рабочей силы внутри страны (в 1990-е гг. только 0,6% общей численности населения поменяло место жительства), усиливавшая региональные диспропорции в уровнях безработицы. К росту численности безработных привела и недостаточно эффективная государственная экономическая политика в области занятости, проводимая в первые два десятилетия демократических преобразований.

Испанское правительство приступило к активному макроэкономическому регулированию рынка труда лишь в середине 1990-х гг. Акцент был сделан на введении более гибких форм найма, в первую очередь новой для страны системы временных (с различными сроками) трудовых контрактов, практики для выпускников вузов и профессионально-технического обучения ремеслу с компенсационными выплатами предпринимателям при приеме на работу безработных, специальных контрактов для высшего управленческого звена. Эта система произвела целую революцию в трудовых отношениях Испании, став решающим фактором социальной стабильности и наметившейся устойчивой тенденции к увеличению занятости. В начале нового столетия на временной контрактной основе работали 63% наемных рабочих, а с неполным рабочим днем — около 30%. По динамике этого процесса (только в 2004–2006 гг. было создано 3 млн новых рабочих мест) Испания заняла лидирующие позиции в ЕС. К 2007 г. уровень безработицы в стране, несмотря на пятимиллионный приток рабочих-иммигрантов, удалось сократить до 8,2%.

Особую роль в решении проблемы безработицы сыграла реформа системы образования, ставшая с приходом к власти правительства ИСПП одним из главных приоритетов социальной политики. Следует сказать, что исторический процесс

¹⁰ OECD. Country statistical profiles: Spain. 2015. URL: www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-spain_20752288-table-esp (дата обращения: 31.10.2016).

ликвидации отсталости и становления современной системы образования в Испании начался значительно позднее, чем в ведущих странах ЕС, что, как уже говорилось выше, связано с длительным периодом франкистской диктатуры, сохранявшей низкий уровень государственных расходов на эту сферу. Ситуация стала меняться только в начале 1970-х гг., когда в последние годы франкизма был принят общий закон о среднем образовании, вводивший обязательное среднее образование с шести до 14 лет. Он положил начало превращению Испании из страны средиземноморского типа с большим количеством неграмотного населения и преобладанием дешевого неквалифицированного труда в страну с относительно высоким уровнем профессиональной квалификации и стоимости рабочей силы.

Начавшееся в 1980-е гг. активное реформирование всей системы испанского образования было направлено на его огосударствление и универсализацию, обеспечение открытости и равных возможностей для всех социальных групп молодежи, децентрализацию управления и передачу его на региональный уровень при контролирующей и координирующей роли государства, взявшего на себя львиную долю финансирования образовательных учреждений страны. К 2007 г. объем расходов на образование вырос до 5,7% ВВП против 2,3% в 1975 г., в том числе 3,3% (3,9% в среднем по ОЭСР) приходилось на среднее образование, 1,3% (1,6%) — на высшее и 0,9% — на дошкольное образование (0,5% в ОЭСР). По объему финансирования последнего в эти годы Испания заняла лидирующие позиции.

За счет государственных расходов финансировалось 83,7% дошкольных и начальных, 90% средних образовательных и профессионально-технических учебных заведений, почти 60% университетов¹¹. При этом семь из 10 учащихся проходили обучение в государственных образовательных центрах, в том числе 68% в начальных школах (89% в ОЭСР) и 28% (8%) в частно-государственных школах, в которых подавляющая часть образовательных программ также финансировалась государством. В частных школах обучались всего 4% учащихся.

Главным новшеством образовательной реформы стало создание системы средней профессионально-технической подготовки кадров, не существовавшей ранее ни на государственном, ни тем более на внутрифирменном уровне. Бесплатное среднее профессионально-техническое образование становилось все более престижным, обеспечивая выпускникам необходимые профессионально-технические навыки и рабочие места на местных фирмах по выбранной ими специальности, возможность дальнейшего непрерывного обучения.

Действовавшие в 1985–2002 гг. два Национальных плана профессионально-технической подготовки и обеспечения занятости предусматривали институционализацию профессиональных запросов населения, создание механизма профессиональной сертификации, реализацию множества образовательных программ, направленных на уменьшение школьного абсентеизма, гарантирующих получение начального уровня профессиональной подготовки, интеграцию системы обучения и производственной практики. В ходе выполнения планов в стране были введены три вида профессиональной подготовки населения. Первый из них — обучение ремеслу (vocational training) — для молодежи, бросившей школу и желающей получить начальное профессиональное образование с целью быстрого выхода на рынок труда. Второй — обучение профессии (occupational training) — для социально-образовательной реабилитации взрослого населения, включая безработных, женщин, инвалидов. Третий — внутрифирменное обучение (inter-company training) для рабочих и сотрудников, желающих повысить свою

¹¹ Las Cuentas de la Educacion en Espana a 2000–2013, una completa radiografia de los recursos, los gastos y los resultados educativos. IVIE. 09.03.2016.

квалификацию. К 2004 г. число учащихся, получивших среднее профессионально-техническое образование, увеличилось по сравнению с 1975 г. почти в 3 раза и составило 30% от общего числа выпускников средних школ, или 40% общей рабочей силы. Именно они обеспечили 50-процентный прирост рабочих мест в стране.

В 2006 г. с целью повышения эффективности профессионального тренинга молодежи между государством, профсоюзами и предпринимательскими кругами было подписано Соглашение о профессиональной подготовке и занятости. Этот документ инициировал процесс интеграции профессионального обучения и внутрифирменной производственной практики, создание «двойной» (с участием предприятий) системы профессиональной подготовки кадров. Фактически это означало разделение ответственности за ее качество между государственными центрами профессиональной подготовки и частными компаниями, все более осознающими значение уровня квалификации работников в освоении и генерировании современных технологий и инноваций, увеличении производительности труда и конкурентоспособности. До 2010 г. 70% участников этой системы являлись крупными компаниями (с числом занятых от 250 человек и выше), обеспечивавшими профессиональный тренинг 60% из 2 млн обучавшихся по этой системе занятых, включая безработных, на базе подписываемого с государством специального соглашения.

Успешное реформирование системы среднего обязательного и профессионально-технического образования привело к тому, что сегодня на испанском рынке труда наиболее репрезентативной группой являются люди, получившие среднее обязательное и среднее профессионально-техническое образование. За период 1980–2007 гг. их доля выросла с 12,9 до 52,3% и с 1,85 до 7,35% соответственно, в то время как доминировавшее ранее население с начальным образованием сократилось с 74,3 до 28,6%¹².

Весьма впечатляющие сдвиги произошли и в системе высшей школы. Последняя окончательно покончила с франкистским наследием, перестала быть элитарно-классовой и социально недоступной для малообеспеченных слоев населения. Рост студенческой молодежи, особенно в государственных высших учебных заведениях, приобрел лавинообразный характер. За 1980–2006 гг. ее численность увеличилась с 500 тыс. до 1,8 млн (30,5% общего числа молодежи), что на 10% выше, чем в среднем по ЕС¹³, а доля лиц с университетским дипломом в общей численности трудоспособного населения повысилась с 5% до почти 10%.

Обеспечив полную независимость образовательного процесса университетов и их автономию, государство, тем не менее, взяло на себя основную долю финансирования высшей школы. Так, 47 из 57 вузов страны являлись государственными, в них обучалось 97% общего числа студенческой молодежи страны. Предметом особой гордости демократического правительства страны стало и поэтапное реформирование национальной системы здравоохранения, в ходе которого была достигнута его универсализация, количественное и качественное улучшение медицинского обслуживания, в первую очередь государственного. За два с половиной десятилетия демократических преобразований доля расходов на здравоохранение в ВВП поднялась с 3,7 до 9,6% (12-е место в ОЭСР), из них 6,6% — государственные ассигнования¹⁴.

Создание современной системы здравоохранения началось в 1978 г., когда на Национальный институт здравоохранения были возложены административно-организационные функции управления на федеральном уровне. В настоящее время

¹² Ederer P. Innovation at Work: The European Human Capital Index. Paris, 2007. P. 28.

¹³ Mundo Obrero. Septiembre 2004. P. 9.

¹⁴ OECD. Country statistical profiles...

институт работает в тесном взаимодействии как с большинством подчиненных ему, так и с независимыми региональными органами здравоохранения семи автономных сообществ (Каталонии, Галисии, Андалусии, Страны Басков, Валенсии, Наварры, Канарских островов), на долю которых приходится 91,4% государственных расходов на эту сферу.

За счет государства обеспечивается сегодня бесплатный доступ к медицинским услугам 99,5% населения страны, полностью финансируется деятельность большинства национальных клиник краткосрочного и среднесрочного лечения, 70% продаваемых на внутреннем рынке фармацевтических товаров, что является одним из самых высоких показателей в ЕС. На первой стадии клинического лечения больными оплачивается 40% стоимости лекарств, хроническими больными — 10%, а пенсионеры полностью освобождены от их оплаты. Результаты опросов общественного мнения подтверждают, что государственная система здравоохранения предлагает более надежное, нежели частная медицина (особенно в плане обеспечения современным оборудованием), более дешевое, но не менее качественное медицинское обслуживание.

Конечно, реформирование национальных систем образования и здравоохранения Испании не следует считать окончательно завершенным в связи со значительным количеством все еще существующих серьезных проблем, которые, однако, находятся под самым пристальным вниманием правящих партий. Однако ни одна из них, несмотря на идеологическое противостояние, не ставит под сомнение необходимость сохранения и усовершенствования уже сложившихся в этих областях глубоко демократических основ социального государства, гарантирующих дальнейшее развитие человеческого потенциала нации.

В 1980–1990-е гг. создается и новая универсальная модель социального обеспечения с довольно высоким уровнем социальной защиты для 95% испанских граждан, особенно тех, которые по разным причинам оказались за пределами рынка труда или испытывали на нем различные формы дискриминации. В 1980–2006 гг. социальные выплаты на душу населения ежегодно увеличивались в среднем на 4,3%, в то время как в ведущих странах ЕС этот прирост колебался от 1 до 3%. Решающим фактором движения в этом направлении стало структурное перераспределение традиционных источников финансирования системы социального обеспечения — бюджетных средств, отчислений предприятий и взносов самих трудящихся). В 1975 г. основной объем финансирования социальных выплат приходился на два последних источника (64 и 21% соответственно), а доля государства не превышала 16%. Однако в ходе поэтапного реформирования единого Социального фонда страны выплаты на социальное обеспечение из бюджетных средств (в том числе за счет введения прогрессивного подоходного налога на физических лиц) поднялись до 71,7% (2007 г.) и, наоборот, доля отчислений предприятий и заработной платы трудящихся упала соответственно до 23,6 и 4,7%.

Сложившаяся за годы реформ испанская модель социального обеспечения имеет ряд особенностей. Главная из них — высокая доля и динамика роста пенсионных выплат (по старости) и пособий по безработице в общем объеме государственных расходов на социальное обеспечение. В 2007 г. выплаты по этим статьям составляли более 55% (14,5% в 1975 г.) общего объема бюджетных средств на социальное обеспечение, в то время как аналогичный средний показатель по ЕС был всего 43%.

В настоящее время пенсии по старости получают 9 млн испанцев, которые находятся в гораздо лучшей физической форме и на значительно более высоком культурном и материальном уровне, чем их предшественники. Огромная заслуга

в этом принадлежит созданной в период демократизации государственной системе пенсионного обеспечения. Именно она несет основное бремя (ситуация довольно уникальная в ЕС) пенсионных выплат и гарантирует их минимальный размер всем пожилым людям, независимо от того, какой вклад они внесли в благосостояние нации.

Наряду с относительно высоким средним размером пенсии (60–100% среднего уровня заработной платы) и практически ежегодным увеличением объема минимальных пенсий был введен в действие и механизм их индексации (в начале каждого финансового года) в зависимости от темпов роста потребительских цен. Наметилась тенденция к сокращению разницы между минимальной и максимальной пенсией. Установлен предел максимального роста пенсий, повышена управляемость пенсионной системы. Также был создан Государственный совет по делам престарелых, координирующий деятельность соответствующих региональных ведомств, в том числе занимающийся разработкой и реализацией так называемых геронтологических планов, предусматривающих проведение широкого круга мер по более надежному обеспечению старости в соответствии с новыми европейскими стандартами качества жизни. Среди этих мер — переход к более персонализированной системе социального обслуживания, строительство муниципальных (вблизи от привычного местожительства) домов для престарелых, поощрение участия пожилых людей в трудовой и общественной жизни.

Прекрасно осознавая ограниченность своих финансовых возможностей на перспективу (ожидается, что к 2020 г. число людей в возрасте свыше 65 лет составит 43% населения страны), правительство вместе с социальными партнерами (предпринимателями и профсоюзами) занимается постоянными поисками решения этой весьма серьезной проблемы.

С конца 1990-х гг. Испания вступила на путь создания смешанной системы пенсионного обеспечения. Были внесены соответствующие изменения в пенсионное законодательство, включая повышение возраста выхода на пенсию, развитие альтернативных форм социальной защиты престарелых, в том числе создание специальных частных фондов для пожилых людей, на долю которых до начала кризиса приходилось 5% пенсионных выплат (в среднем по ЕС — 0,38%).

Наряду с пожилыми людьми в ходе демократических преобразований значительно выиграли и испанские безработные, получающие пособия или иные формы социальных выплат. За 1975–2007 гг. их число увеличилось с 245 тыс. до 1,3 млн человек (около 70% общей численности безработных). При этом размер пособия в зависимости от возраста, состояния здоровья, количества иждивенцев в семье мог составлять от 75 до 220% минимальной заработной платы (при условии наличия в семье двух-трех детей).

В ходе реформирования системы социального обеспечения определенный выигрыш получили инвалиды (третья по объему статья госассигнований), малоимущие семьи, женщины и дети, маргинальные слои населения, хотя, конечно, социальное напряжение среди этих групп населения по-прежнему остается весьма значительным, что требует постоянного внимания со стороны правительства. С середины 1990-х гг. в связи с резким увеличением иммиграционного потока в Испанию начали разрабатываться меры по социальной интеграции иммигрантов.

Процесс демократизации и строительства государства всеобщего благосостояния в значительной мере затронул сферу труда и заработной платы испанских рабочих, средний размер которой в 1975–2007 гг. (в постоянных ценах) увеличился более чем в четыре раза. В значительной мере этому процессу (наряду с возросшей квалификацией рабочей силы, ростом производительности труда и введением межотраслевого уровня заработной платы) способствовал коренной

пересмотр всей системы социально-трудовых отношений. С 1980 г. один за другим принимаются основополагающие законы в этой области, полностью ликвидировавшие существовавшую при франкизме систему жесткого государственного регулирования трудовых отношений. Одновременно значительно расширились права и возможности предпринимательских организаций и профсоюзов, которые стали ключевыми игроками на рынке труда Испании, его своеобразным мозговым трестом. За патронатом и профсоюзами закрепились исключительно важные права, в том числе право на реализацию политики стабильной и полной занятости, на заключение коллективных договоров, основных правовых документов, регулирующих заработную плату, условия труда и социальной защиты наемных работников.

В качестве нового важнейшего инструмента регулирования системы трудовых отношений в Конституции страны и Уставе трудящихся особо подчеркивалось значение социального диалога между ведущими социально-политическими силами (правительством, партиями, профсоюзами, патронатом и другими группами влияния). Социальный диалог рассматривался не только как императив, без которого ни одно современное предприятие не может эффективно работать, но и как неотъемлемый элемент политики «национального согласия», начало которой было положено в 1977 г. знаменитыми пактами Монклоа¹⁵.

Несмотря на сложную и неоднозначную динамику этого процесса, можно без преувеличения сказать, что именно социальный диалог стал решающим фактором успешного проведения демократических преобразований в социальной области и, что особенно важно, способствовал укреплению доверия испанских граждан к своему государству и проводимой им политике. Основное мерило ее результативности — рост благосостояния нации и повышение среднегодового уровня дохода на душу населения. За три докризисных десятилетия (1978–2008 гг.) он вырос в 4,5 раза и достиг почти 25 тыс. долл. (87% среднего уровня ЕС). При этом доля бедных людей с доходом менее половины средненационального уровня сократилась за этот период на 3 пункта и составила 19%, а доля 10% семей с высшими доходами в суммарных доходах населения упала с 39,6 до 25,2%, что, безусловно, свидетельствует о наметившейся тенденции к более справедливому распределению национального богатства. Об успешном переходе испанского общества в качественно иное состояние свидетельствует также достигнутый в 2007 г. самый высокий за всю предшествующую историю страны показатель занятости в 20,5 млн человек (65,6% экономически активного населения страны). Казалось, что эта положительная динамика будет продолжаться и впредь.

3. Социальная политика как зеркало неолиберальной глобализации

Финансово-экономический кризис, начавшийся в Испании в 2007 г. после 15-летнего периода впечатляющего экономического роста, оказался не только неожиданным, но самым масштабным, глубоким и продолжительным за всю историю испанского капитализма. Он охватил практически все сферы национальной экономики, обнажив ее главные проблемы и противоречия, оказал негативное влияние на структуру и факторы роста ВВП, поставил вопрос о необходимости изменения прежней модели экономического развития.

Первые признаки выхода страны из кризиса начали проявляться только в 2015 г., когда ВВП страны вырос на 3,4% по сравнению с его предыдущим

¹⁵ Стороны, подписавшие пакты Монклоа, договорились путем компромисса решать наиболее сложные для страны политические, экономические и социальные проблемы.

восьмилетним среднегодовым сокращением на 0,8%. Однако этот прирост, в значительной мере обусловленный снижением цен на нефть, вряд ли стоит считать стабильным, учитывая другие важные макроэкономические показатели, которые все еще остаются на минусовой отметке или даже показывают дальнейшую негативную динамику. Испания продолжает оставаться страной с одним из самых больших внешних государственных долгов в еврозоне, который за период 2007–2015 гг. увеличился с 41,7 до 100,7% ВВП, а с учетом корпоративной задолженности — даже до 118% ВВП¹⁶.

Подсев на «долговую иглу», Испания оказалась в беспрецедентной для ее новейшей истории стадии разрушения государства всеобщего благосостояния. Следствием экономического спада стало значительное сокращение ВВП на душу населения (по ППС) — со 103% от среднего уровня по ЕС в 2007 г. до 93% в 2014 г. Индекс Джини, напротив, возрос с 31 до 37%, опередив средние показатели по ЕС и еврозоне. Если в 2003 г. доход 20% самых богатых испанцев был выше дохода 20% самых бедных в 5,7 раза, то в 2014 г. разрыв стал 8,4-кратным (рост на 47%)¹⁷. Беспрецедентно высоким в условиях кризиса представляется и рост численности богачей. Только в 2014 г. она выросла на 10% (178 тыс. человек), в то время как в ЕС — всего на 4,6%.

По оценкам социологического опроса, проведенного немецким Фондом Эберта, 82% испанцев обеспокоены сложившейся в стране социально-экономической ситуацией, только 6% из них оценивают уровень жизни как хороший, в то время как почти 30% относят себя к группе населения с низким уровнем дохода (в 3 раза больше, чем в среднем по ЕС¹⁸).

На первом этапе (2007–2011 гг.) борьбу с кризисом вело правительство ИСРП, запустившее беспрецедентную программу государственного стимулирования внутреннего спроса, занятости и деловой активности всех без исключения национальных субъектов рыночного хозяйства (семей и предприятий, бюджетной и банковской сферы) путем выделения им значительных бюджетных ассигнований. Наряду с программой экономических реформ особое внимание уделялось мерам поддержки фундаментальных основ социального государства (пенсионного и других видов социального обеспечения, жилищной ипотеки, профессионально-технической подготовки и т.д.). Предусматривалось также самое большое за 15 лет увеличение минимальной заработной платы (с 600 до 800 евро). Большие надежды на увеличение государственных расходов правительство ИСРП связывало с проведением налоговой реформы и увеличением прогрессивного налогообложения высоких доходов физических лиц. В случае успешного проведения этой реформы социалисты надеялись получить реальный шанс доведения бюджетного дефицита до минимального уровня. Этот шанс, однако, был упущен в связи с досрочными парламентскими выборами в конце 2011 г., завершившимися победой консерваторов в лице Народной партии.

Приход к власти новой политической силы означал смену концептуальной основы и целевых приоритетов прежней государственной антикризисной политики. Если в программе ИСРП акцент делался на неокейнсианских методах стимулирования внутреннего спроса и экономического роста, то во главу угла предложенных консерваторами чрезвычайных мер была поставлена задача достижения финансовой стабильности и сокращения бюджетного дефицита в строгом соответствии с ныне господствующими неолиберальными установками ЕС,

¹⁶ El Economista. 26.11.2015.

¹⁷ PSOE. Vota por un futuro para la mayoría. Programa electoral. Elecciones generales, 2015. P. 146.

¹⁸ Hilmer R. The European Union Facing Massive Challenges — What are Citizens' Expectations and Concerns? A representative 8 country-survey. Friedrich Ebert Stiftung project 2015–2017. P. 5–7.

требуемыми сокращения государственными ассигнований в социальную сферу, либерализации трудовых отношений и ограничения прав профсоюзов.

В феврале 2012 г. под давлением «тройки» ЕС (Еврокомиссии, ЕЦБ и МВФ) был опубликован Декрет о реформе рынка труда. Он радикально пересматривал и ужесточал ранее принятые социалистами условия и нормативы, не говоря уже об основополагающем Трудовом кодексе 1980 г. начального периода демократических преобразований. Основное направление реформирования касалось пересмотра самого принципа и системы заключения коллективных трудовых соглашений, ключевыми участниками которых до реформы являлись ведущие профсоюзы, определявшие срок действия договоров, отраслевой уровень зарплаты, ее индексацию, долю социальных отчислений, характер управленческих решений и другие условия трудовых отношений. С целью ликвидации «монополии» ведущих профсоюзов в этой области, в том числе и в системе социального диалога, под предлогом повышения гибкости заключения коллективных договоров вводились облегченные правила и условия соглашений для мелких и средних компаний (МСК) по вопросам фиксирования заработной платы, условий увольнения, компенсационных выплат и т.д.

Главным новшеством законодательства стало введение обязательного постоянного контракта для МСК (с числом занятых до 50 человек). Это позволило устранить дуализм и сегментацию в системе трудовых отношений, обусловленные широкомасштабным действием разного рода временных контрактов (около 20 типов), рассчитанных в первую очередь на минимальные срок и заработную плату. По замыслу реформаторов, этот процесс позволит перераспределить трудовые ресурсы в пользу более квалифицированного труда, увеличив тем самым производительность труда и конкурентоспособность национальной экономики. Напомним, что к началу кризиса на основе временных контрактов работали до 60% общего числа занятых. Наряду с ограничением (двумя годами) сроков действия временного контракта предпринимателю предоставлялись право одностороннего испытательного срока, значительные субсидии (от 3 тыс. до 3,6 тыс. евро) при найме на работу молодежи от 16 до 30 лет и длительно безработных от 45 лет (4,5 тыс. евро).

Результаты неолиберального реформирования, однако, оказались «эффективными» только в плане ослабления роли ведущих профсоюзов при заключении коллективных договоров и в решении других трудовых вопросов. Атака на коллективные договора привела к тому, что их количество упало с 4539 в 2008 г. до 2948 в 2014 г. Следствием этого стало снижение темпов роста заработной платы¹⁹ и сокращение покупательной способности населения в целом до уровня 1990-х гг. Также усилились структурные слабости национального рынка труда, ухудшился уровень и качество жизни самих занятых. Сегодня девять из 10 заключенных трудовых контрактов являются временными со сроком до 54 дней, а количество занятых с неполным рабочим днем с начала реформы увеличилось с 10 до 17%²⁰.

Как и прогнозировалось, вызвав новую массовую волну сокращений рабочих мест, реформа привела к увеличению численности безработных в 2013 г. до исторического максимума в 6 млн человек, или 26% экономически активного населения (к 2016 г. этот показатель снизился до 20,3%). При этом изменилась не

¹⁹ В 2015 г. впервые за легислатуру консерваторов зарплата в Испании увеличилась, однако ее рост составил всего 0,3% (в среднем по ЕС — 2%).

²⁰ Domenech R., Ramon Garcia J., Ulloa C. Los efectos de la flexibilidad salarial sobre el crecimiento y el empleo. BBVA. 16/05 Documento de trabajo. Marzo 2016. URL: www.bbva.com/wwp-content/uploads/2016/03/WP16-05.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

только динамика, но и характер самой безработицы. Если раньше безработица носила диспропорциональный характер, а ее основной объем приходился на отсталые регионы страны (Андалусию, Эстремадуру и др.), то с начала второй декады столетия процесс сокращения рабочих мест, сохраняя диспропорции, охватывает все автономные сообщества Испании, включая наиболее развитые (Каталонию, Мадрид, Валенсию, Наварру и Страну Басков). Наиболее остро проблема безработицы стоит в Андалусии и Эстремадуре (38,4 и 28,9% соответственно). Для сравнения, в Стране Басков и Наварре этот показатель составляет 14,6 и 8,5%. Особенно высоки темпы роста мужской безработицы. Если в 2007 г. ее уровень составлял всего 6,4%, то в 2015 г. — 20,5%. Безработица среди женщин за этот же период выросла с 10,7 до 22,8%.

Главная особенность нынешней безработицы — ее «молодежный» характер». Уровень безработных молодых людей в возрасте от 16 до 24 лет составляет 50,5% (против 20,4% в среднем по ЕС)²¹. Несмотря на то что безработица охватывает все группы молодежи, динамика этого процесса особенно высока для людей с начальным уровнем образования, хотя и среди получивших высшее образование уровень безработицы по сравнению с докризисным показателем вырос вдвое. Только за последние два года 400 тыс. молодых людей уехали из страны, открыв новую страницу в истории экспорта испанской рабочей силы. Наряду с молодежью второй крупной возрастной категорией безработных (более 1 млн человек) являются лица свыше 45 лет²².

Социальная драма безработных усугубляется тем, что 52,8% (около 2 млн человек) из них являются длительно безработными. Также возросла доля экономически неактивной молодежи, которая нигде не учится и не ищет работу. Если учесть, что 36% общего числа безработных не получают никаких пособий, а почти 6 млн человек работают по временным контрактам или «неофициально» (в теневой экономике), то картина социальной неустойчивости жизни огромного числа испанских граждан представляется весьма удручающей.

Наряду с безработицей нынешний этап социально-экономического развития страны характеризуется появлением и других негативных тенденций, свидетельствующих о начавшемся демонтаже социального государства в его прежнем виде. Так, все более неровным становится финансирование системы образования. В 2014 г. расходы на образование в абсолютном выражении впервые сократились на 5,7% (в расчете на одного учащегося они упали до уровня 2000 г.²³).

Главная тенденция нынешнего этапа развития системы образования в Испании — снижение масштабов ее огосударствления и увеличение в ней доли частных расходов. Так, ассигнования на сферу профессионально-технического образования, особенно профессионально-техническую подготовку безработных, женщин и инвалидов, за последние три года снизились на 35%. В свою очередь, в системе внутрифирменного обучения наблюдался двукратный рост частных инвестиций. Существенно изменились пропорции государственного и частного финансирования дошкольного и высшего образования. В 2014 г. в финансировании высшей школы они составляли 57,3 и 42,7%²⁴. Уменьшилась численность студентов государственных вузов. Если в 2007 г. она составляла почти 80%, то сегодня — 59%,

²¹ The Global Wealth Report 2012. Think Spain.12.10.12.

²² PSOE. Vota por un futuro para la mayoría... P.176.

²³ IVIE. Las Cuentas de la Educación en España a 2000–2013, una completa radiografía de los recursos, los gastos y los resultados educativos. 08.03.2016. URL: www.ivie.es/es/actividades/noticias/2016/libro-cuentas-de-la-educacion-en-espana-2000-2013.php (дата обращения: 31.10.2016).

²⁴ *Perez Garcia F., Uriel Jimenez E. y otros.* Cuentas de la educación en España 2000–2013. Recursos, gastos y resultados. Fundación BBVA. URL: www.fbbva.es/TLFU/dat/Informe_Cuentas_Educacion_Espana_2000_2013.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

в частно-государственных — соответственно 21 и 14%, в частных — 20 и 7%²⁵. Похоже, что высшее образование становится менее доступным для малообеспеченных слоев населения, возвращается его элитарная направленность.

Во многом схожие тенденции характерны и для национальной системы здравоохранения. Несмотря на то что 97% испанского населения выступает против снижения государственных медицинских расходов, правительство игнорирует этот факт, постепенно адаптируя национальное здравоохранение к нормативам ЕС. Если в докризисное пятилетие среднегодовые темпы его государственного финансирования составляли 7%, то в период 2010–2015 гг. они снизились до 3%²⁶. Уменьшилась доля государственного финансирования больниц и специализированных центров и почти в два раза — лекарственного обеспечения, хотя его уровень и качество по-прежнему остаются одними из самых высоких в странах ОЭСР. Изменились также прежние критерии доступа к бесплатному медицинскому здравоохранению для лиц с высокими и низкими доходами, а также иностранцев. Увеличение региональных бюджетных дефицитов привело к дальнейшему росту диспропорций в общих и подушевых объемах ассигнований и качестве медицинского обслуживания между различными автономными сообществами в зависимости от их уровня экономического развития. Тем не менее даже наиболее развитые среди них считают, что при темпах прироста ВВП ниже 3% они не смогут дать никаких гарантий относительно поддержания достигнутого сегодня на их территории уровня медицинского обслуживания.

По мнению многих экономистов, «мрачное будущее» ожидает и систему пенсионного обеспечения, ресурсная база которой стремительно сокращается. В 2011–2015 гг. она снизилась почти вдвое, с 66,8 млрд до 34,2 млрд евро, в результате чего в 2015 г. впервые за годы преобразований образовался дефицит пенсионных выплат, который может приобрести долговременный характер. На этом фоне создание ранее предложенной предпринимательским патронатом «смешанной пенсионной системы» идет крайне медленными темпами. По состоянию на 2015 г. на нее приходится всего 7% общего объема пенсионных выплат. Падение рождаемости (на 18% с 2008 г.), усиливающееся сокращение трудоспособного населения и, наконец, начавшаяся в последние годы «экономическая эмиграция» могут привести к острой нехватке рабочей силы для поддержания ныне существующего уровня пенсионного обеспечения быстро стареющего населения страны. Ожидается, что к 2025 г. население в возрасте свыше 65 лет будет составлять 20% от его общей численности.

По этой же причине следует ожидать и снижения роста отчислений в социальный фонд страны, финансирующий систему социальной защиты (помощь семье, вдовам, сиротам, выплату пособий по безработице), которая и без того является относительно менее развитым сектором испанского государства всеобщего благосостояния. Последние две реформы социального обеспечения ИСПП и «Народной партии» в 2011 и 2012 гг., касавшиеся введения новых пенсионных и других социальных норм (повышение пенсионного возраста до 67 лет, трудового стажа до 37 лет, ужесточение требований получения субсидий и пр.), не дали результатов. Только за 2014–2015 гг. реальное финансовое покрытие выплат пособий по безработице снизилось с 56,5 до 55,7%, в результате чего их не получают 50% безработных. А в целом дефицит системы социального обеспечения по итогам 2016 г. может составить 1,5% ВВП.

²⁵ *Perez Garcia F., Uriel Jimenez E. y otros. Op. cit.*

²⁶ *Perpinan JMA. El sistema sanitario publico en Espana y sus comunidades autonomas. Sostenibilidad y reformas. BBKA. Bilbao, 2013. P. 322.*

Разрабатывая сегодня и проводя в жизнь новую социальную политику, испанские неоконсерваторы пытаются объяснить массовую безработицу объективными факторами (в том числе внедрением информационных технологий и роботизации), а замораживание заработной платы и растущее неравенство представить как новую норму грядущей социальной жизни страны. Они упрекают своих противников в излишнем догматизме и необъективном подходе к сложившейся новой реальности, которая, по их мнению, обусловлена финансовой слабостью государства, отягощенного огромным государственным долгом и бюджетным дефицитом²⁷.

Негативную динамику демонстрируют и без того крайне низкие по сравнению со среднеевропейскими налоговые поступления в бюджет. За последнюю легислатуру их доля в ВВП упала до 37,8% (в ЕС этот показатель составляет 45,3%), что говорит о существенном недополучении налогов по ряду статей налогообложения и со стороны отдельных социальных слоев населения. В структуре налоговых поступлений основной объем (80%) приходится на налогообложение подушевых доходов, из которых 21% — с доходов до 6 тыс. евро в год, 25% — до 24 тыс. евро²⁸. Остальные налоги практически в равных долях собираются с доходов от 50 тыс. до 150 тыс. и от 150 тыс. евро и выше. Это означает, что основное бремя финансового кризиса, как, впрочем, и финансирования социального государства, несут люди с низким и средним уровнем доходов.

Предпринятые в последние годы попытки реформирования налоговой системы привели к дальнейшему усилению ее несправедливого характера. Основными бенефициарами стали получатели крупных доходов, налогообложение которых было сокращено на 2%. Неолибералы объясняют это снижение предельно высокими размерами налоговых ставок по крупным доходам (54–56%) по сравнению с аналогичными среднеевропейскими. Однако реальность этих выплат в силу развитой в Испании практики укрывательства от уплаты налогов вызывает серьезные сомнения. К этому следует добавить и широко распространенные в стране фискальные льготы и субсидии, получаемые через систему лоббизма, групп давления и других коррупционных схем. Только в 2014 г. бюджет центрального правительства страны в результате разного рода скидок с налога на доходы физических лиц недополучил или возвратил 38% общего объема налоговых поступлений. В силу регрессивного характера налоговых скидок 77% их общего объема приходится на людей с высоким уровнем годового дохода. Аналогичная ситуация складывается и с налогами на прибыль крупных компаний и на крупные состояния, поступления от которых за последний год снизились с 12,5 до 9,9%.

Проблеме реформирования налоговой системы, являющейся решающим фактором социальной справедливости и главным ресурсом социального государства, сейчас уделяется большое внимание. Предлагаются различные альтернативные варианты увеличения поступлений в бюджет, среди которых ликвидация налоговых льгот, введение новых (в том числе экологических) налогов, изменение налоговых ставок и расширение налогооблагаемой базы собственности, усиление прогрессивности налогообложения крупных доходов с физических лиц. Высказываются также идеи радикального пересмотра всей налоговой системы в сторону повышения ее эффективности (стимулирование производства, занятости, предпринимательства, инноваций) и введения более справедливого налогообложения всех граждан и экономических агентов на основе повышения

²⁷ RevolucionSiglo21. 28.11.2014. URL: <https://revolucionsiglo21.wordpress.com> (дата обращения: 31.10.2016).

²⁸ Eroski Consumer. 23.01.2012. URL: www.consumer.es (дата обращения: 31.10.2016).

социальной ответственности крупного бизнеса и придания новой силы социальному диалогу с ним.

И все же главным идеологическим водоразделом уже начавшегося сегодня противостояния общественно-политических сил страны является дальнейшая судьба главного достижения предыдущего периода — социального государства, его размеры и критерии, приоритеты, структура госсектора в целом. Сегодня, в условиях изменения соотношения сил между трудом и капиталом в пользу последнего, делать какие-либо прогнозы на этот счет — задача непростая. Однако с уверенностью можно констатировать, что любые изменения в социальной политике государства будут предметом политической борьбы. Властная элита Испании, опираясь на поддержку финансовых институтов ЕС и МВФ с их технократическими методами принятия решений, заинтересована в дальнейшем доминировании существующей парадигмы и преобладании их точки зрения на причины финансово-экономического кризиса, методы и пути выхода из него. Левым силам, в свою очередь, предстоит разработать свой альтернативный план выхода из кризиса, который изменит расстановку сил в пользу трудящихся и дальнейшего развития государства всеобщего благосостояния.

Глава 10. Шведская модель вчера и сегодня

Термин «шведская модель» (то есть шведский вариант социального государства) возник в связи со становлением Швеции как одного из самых развитых государств мира. Впервые это понятие появилось в 1936 г. в работе М. Чайльдса «Швеция: средний путь»¹, где он охарактеризовал социально-экономическое развитие Швеции как средний путь между частнокапиталистической рыночной и плановой экономиками. Среди особенностей Швеции он отмечал тогда сильный кооперативный сектор и государственное вмешательство в области жилья, энергетики и алкоголя. С тех пор понятие шведской модели как тождественное среднему пути постоянно употреблялось как иностранными, так и шведскими учеными, которые удивлялись тому, что социальное государство со значительным государственным вмешательством в рыночную экономику функционирует не хуже, чем в других странах. О шведской модели говорили и писали такие видные шведские ученые, как Э. Лундберг, Г. Мюрдаль, А. Линдбек, Ю. Мюрман, Н. Элвандер, Р. Мейднер, П.-М. Мейерсон, К. Эклунд и многие другие².

В то время термин «модель» применялся лишь к Швеции, как, например, «экономическое чудо» — только к Германии и Японии. Особенное значение термин «шведская модель» приобрел в конце 1960-х гг., когда стало отмечаться успешное сочетание в Швеции быстрого экономического роста с обширной политикой реформ на фоне относительной бесконфликтности в обществе. Шведская модель превратилась в символ наиболее развитой формы социального государства. При этом следует учитывать, что данный термин использовался в различных значениях и имел разный смысл в зависимости от того, что в него вкладывалось. Шведская модель обсуждалась и анализировалась бесконечно и со всех возможных исходных пунктов. Сколько было выступавших экспертов, столько и мнений о ее признаках, преимуществах и недостатках. Что же подразумевалось под шведской моделью?

Основная характерная черта послевоенной Швеции — специфика отношений между трудом и капиталом. В течение многих десятилетий важной частью шведской действительности была централизованная система переговоров о заключении коллективных договоров в области заработной платы с участием мощных организаций профсоюзов и предпринимателей в качестве главных действующих лиц, причем политика профсоюзов основывалась на принципе солидарности между различными группами трудящихся.

Еще один способ определения шведской модели исходил из того, что в шведской экономической политике явно выделялись две доминирующие цели: полная занятость и выравнивание доходов. Активная политика на высокоразвитом рынке труда и исключительно большой государственный сектор (при этом имеется в виду прежде всего сфера перераспределения, а не государственная собственность), занимающийся аккумуляцией и перераспределением значительных денежных средств на социальные и экономические цели, рассматривались как результаты этой политики.

Экономисты определяли шведскую модель как сочетающую полную занятость (в первые послевоенные десятилетия уровень официальной безработицы ниже 2%

¹ См.: Childs M. Sweden: the Middle Way. Yale University Press, 1938.

² См., например: Lundberg E. Konjunkturer och ekonomisk politik. Stockholm, 1953; Myrdal G. Beyond the Welfare State: Economic Planning and Its International Implications. Yale University Press, 1960; The Shaping of the Swedish Health System. Ed. by Heidenheimer A., Elvander N. Croom Helm, 1980; Эклунд К. Наша экономика. М.: Московская школа политических исследований, 2004. С. 385.

самодетельного населения) и стабильность цен, достигнутые путем проведения рестриктивной экономической политики кейнсианского типа, дополненной селективными мерами для поддержания высокого уровня занятости и капиталовложений. Эта модель была представлена профсоюзными экономистами в начале 1950-х гг. и в определенной степени была использована социал-демократическими правительствами.

В шведской модели отмечался смешанный характер экономики, сочетающей рыночные отношения и государственное регулирование, преобладание частной собственности в сфере производства и значительных элементов обобществления в сфере перераспределения.

Есть и другие определения шведской модели. Таким образом, это понятие не имеет однозначного толкования.

1. Формирование шведской модели

Главными целями политики шведского государства в течение длительного времени были полная занятость и выравнивание доходов. Доминирование этих целей объяснялось уникальной силой шведского рабочего движения. С 1932 г. по настоящее время (за исключением 1976–1982, 1991–1994 и 2006–2014 гг.) у власти находилась Социал-демократическая рабочая партия Швеции (СДРПШ). В течение десятилетий с СДРПШ тесно сотрудничало Центральное объединение профсоюзов Швеции (ЦОПШ или ЛУ), что усиливало реформистское рабочее движение в стране. Кроме того, шведская модель базировалась на духе компромисса и взаимной сдержанности между рабочим движением (профсоюзами и социал-демократами), с одной стороны, и крупным капиталом — с другой. Этот дух гармонии основывался на осознании того, что маленькая Швеция может выжить в большом мире с жесткой конкуренцией только при объединении усилий всех сторон.

В программе шведского рабочего движения в 1944 г. была выработана идея полной занятости, и эта линия систематически выдерживалась в заявлениях и программах профсоюзов и социал-демократов. Действительно, Швеция отличалась от других стран принятием полной занятости в качестве главной и неизменной на протяжении длительного времени цели экономической политики.

Стремление к равенству было сильно развито в Швеции. Когда лидер социал-демократов П.А. Ханссон в 1928 г. выдвинул концепцию Швеции как «дома народа», где говорилось об общности интересов нации в создании общего дома, большие группы населения вне рабочего движения смогли принять его взгляды. То, что СДРПШ сохраняла свою долю голосов на выборах на уровне примерно 45% в течение более полувека, несмотря на снижение доли работников физического труда, показывает, что социал-демократические идеи привлекали значительную часть средних слоев.

Среди общих условий создания шведской модели, которые существуют и в других промышленно развитых странах Запада, можно выделить политическую демократию, частную собственность, следование основным принципам рыночной экономики и наличие независимых от правительства профсоюзов и объединений предпринимателей.

К числу специфических факторов, присущих именно Швеции, надо отнести неизменный внешнеполитический нейтралитет с 1814 г., неучастие в мировых войнах, рекордное по продолжительности пребывание у власти СДРПШ, исторические традиции мирных способов перехода к новой формации, в частности от феодализма к капитализму, длительные благоприятные и стабильные условия развития экономики, доминирование реформизма в рабочем движении, утвердившем эти принципы в своих отношениях с капиталом (их символом стали

соглашения между руководством профсоюзов и предпринимателями в Сальтшебадене в 1938 г.), поиск компромиссов на основе учета интересов различных сторон, практику социального консенсуса.

За сто лет Швеция из отсталой страны, какой она была в 70-х гг. XIX в., превратилась в одно из наиболее развитых в экономическом отношении государств. В 1970-х гг. по стоимости промышленной продукции на душу населения Швеция находилась на первом месте в Европе. В течение этих ста лет ВВП Швеции имел относительно высокие средние ежегодные темпы прироста, уступая лишь Японии.

В послевоенный период развитию Швеции благоприятствовали многочисленные факторы: сохранение своего промышленного потенциала в условиях нейтралитета, устойчивый спрос на экспортную продукцию, квалифицированная рабочая сила, высокоорганизованное и однородное в этническом плане общество и политическая система, где доминировала одна крупная партия, которая сочетала прагматический и ответственный подход и формировала сильное правительство. При таких благоприятных условиях в период относительно высоких темпов экономического роста (3–5% в год) с конца 1940-х до конца 1960-х гг. происходил рост частного сектора и повышалось благосостояние.

С 1950-х гг. успешное экономическое развитие стало ассоциироваться со шведской моделью, которая так никогда и не получила точного определения. Эта модель была воспета апологетами социального государства и стала наилучшей альтернативой социализму с его тоталитарными порядками или либерализму с его социальными недостатками. Ее политическая система была основана на широком консенсусе главных политических партий под руководством социал-демократов. Постепенно в Швеции была создана комплексная система, которая покоилась на крупном государственном секторе, высокой степени гражданского доверия, замкнутом круге частных заинтересованных групп, вовлеченных в принятие государственных решений, доверии к социальным реформам, равномерном распределении национального дохода, добровольном мире на рынке труда (так называемый дух Сальтшебадена) и низкой безработице — в дополнение к демократии, процветанию и социальному обеспечению.

Успешное функционирование модели зависело от динамики цен, конкурентоспособности шведской промышленности и экономического роста. Инфляция — угроза как равенству, так и конкурентоспособности шведской экономики. Следовательно, модель должна была использовать такие методы поддержания полной занятости, которые не приводили к инфляции издержек.

Шведская модель предусматривала активную роль государства, и ее воплощение в жизнь было заслугой социал-демократов, делавших ставку на повышение жизненного уровня посредством постепенных реформ в рамках капитализма при прагматичном отношении как к целям, так и к средствам их достижения с учетом практической целесообразности и реальных возможностей.

После того как в начале 1950-х гг. основы шведской модели были сформулированы в шведском профсоюзном движении, они стали стержнем экономической политики социал-демократов. Главный принцип этой политики гласил: нет причин для социализации средств производства и отказа от выгод эффективной рыночной системы производства ради идеологических постулатов. Прагматичность этой политики заключалась в том, что «незачем резать курицу, несущую золотые яйца».

Шведская модель исходила из положения, что децентрализованная рыночная система производства эффективна, государство не должно вмешиваться в производственную деятельность фирм, а активная политика на рынке труда должна свести к минимуму социальные издержки рыночной экономики. Максимальный рост

производства в частном секторе и очень широкое перераспределение государством части прибылей через налоговую систему и государственный сектор обеспечивали повышение уровня жизни народа, но без воздействия на основы производства. При этом упор делался на инфраструктурные элементы и коллективные денежные фонды.

Это привело к очень большой роли государства в Швеции в перераспределении национального дохода через налоги и государственные расходы, достигшие рекордных уровней. В реформистской идеологии такая деятельность получила название «функциональный социализм».

2. Регулирование рынка труда

На шведском рынке труда действуют сильные централизованные организации. Крупнейшей организацией, представляющей бизнес в Швеции, является созданное в 1902 г. Объединение предпринимателей Швеции (ОПШ или САФ), которое включает основную часть компаний, работающих в обрабатывающей промышленности, торговле, строительстве, сельском хозяйстве, ремесленном производстве, транспорте и других услугах. Свыше одной трети всех занятых в Швеции работают в компаниях, входящих в САФ³.

Рабочие стали организовываться в профсоюзы в середине XIX в. В 1898 г. ряд профсоюзов объединился в центральную организацию, известную как Центральное объединение профсоюзов Швеции. В начале 1930-х гг. служащие также стали организовываться в профсоюзы совершенно независимо от ЦОПШ. В 1944 г. было создано Центральное объединение профсоюзов служащих (ТСУ).

Третье десятилетие XX в. ознаменовалось началом **сотрудничества труда и капитала** на основе большого взаимного доверия. В 1938 г. САФ и ЦОПШ подписали соглашение в пригороде Стокгольма Сальтшебадене, регулировавшее их взаимоотношения. Благодаря подобным соглашениям и сопутствовавшему им «духу Сальтшебадена» между трудом и капиталом количество забастовок на шведском рынке труда оставалось низким на протяжении нескольких десятилетий. До Сальтшебаденских соглашений по забастовкам Швеция опережала все другие страны в Европе, после — наступил мир между трудом и капиталом. Это способствовало росту благосостояния в 1950–1960-х гг. Шведская модель приняла свою классическую форму, для которой были характерны централизованные коллективные договоры, активная политика государства на рынке труда и очень низкое число забастовок.

Консенсус между политической и профсоюзной частями рабочего движения проявлялся в том, что государственная политика выравнивания доходов сопровождалась политикой солидарности профсоюзов в области заработной платы. Под этим понималась принятая в рамках ЦОПШ практика координации позиций отдельных профсоюзов по вопросам тарифных ставок при заключении коллективных договоров с предпринимателями. Профсоюзное движение, прежде всего ЦОПШ, было привержено уравнительной идеологии, предполагавшей проведение политики солидарности в области зарплаты. Основной ее лозунг — «равная оплата за равный труд» — означал, что нормой для установления зарплаты должны быть тип и природа труда, а не различная прибыльность фирм и отраслей. На практике политика солидарности в области зарплаты означала, что профсоюзы стремились сократить разницу в доходах между высоко- и низкооплачиваемыми рабочими, которая снизилась с 30% в 1960-е гг. до 15% в конце 1980-х гг.

³ В главе использованы материалы из публикаций и информационных сайтов Шведского института.

Степень участия трудящихся в профсоюзах в Швеции в второй половине XX в. была очень высока: в ЦОПШ входили примерно 90% всех рабочих страны. Этот показатель в Швеции выше, чем в других развитых странах. Около 75% служащих входили в ТСУ.

В Швеции почти не прибегали к «политике доходов». Считалось, что организации предпринимателей и профсоюзное движение настолько сильны, что сами могут достичь соглашений о зарплате и других условиях труда, без вмешательства правительства. Эти условия в течение длительного времени обычно определялись коллективными договорами на национальном уровне. Но из-за налоговой политики правительства, инфляции и сокращения реального прироста доходов при повышении заработной платы требовалось все больше различных консультаций с правительством по вопросам зарплаты и доходов.

Для рабочих переговоры между предпринимателями и профсоюзами обычно состояли из трех этапов: общенациональные централизованные переговоры, переговоры между отраслевыми организациями предпринимателей и профсоюзов и переговоры на местном уровне внутри компании. С 1956 по 1983 гг. обычно цикл выглядел так.

- 1) Переговоры между САФ и ЦОПШ. Обе организации давали рекомендации своим организациям-членам для заключения коллективного договора на определенных условиях. С годами эти рекомендации становились все более подробными.
- 2) Отраслевые ассоциации предпринимателей и профсоюзы затем обсуждали договор пункт за пунктом в рамках оговоренных условий (официальные коллективные договоры по-прежнему подписываются на этом уровне). Они включали более детальные условия по каждому пункту.
- 3) Наконец, отдельные компании вели переговоры с местными профсоюзами по вопросам, специфичным для каждого предприятия.

Политика солидарности в области заработной платы предусматривала координацию переговоров не только между профсоюзами рабочих, но и между ЦОПШ и профсоюзами служащих. Пока ЦОПШ доминировало в профсоюзном движении, его переговоры с САФ были определяющими для уровня заработной платы в стране.

С начала 1980-х гг. система централизованных переговоров вызывала все больше критики, прежде всего со стороны деловых кругов. Некоторые работодатели считали, что централизация оставляла мало места для приспособления коллективных договоров к условиям, характерным для отдельных отраслей и компаний. Централизованные переговоры в сочетании с системой специальных доплат для низкооплачиваемых занятых также приводили к очень малым различиям в заработной плате.

Больше всего критики поступало со стороны Ассоциации работодателей в машиностроении — крупнейшей группы в САФ, которая в 1983 г. заключила непосредственный коллективный договор с профсоюзом металлистов. В 1984 г. переговоры между ассоциациями предпринимателей и профсоюзами полностью вытеснили централизованные переговоры на уровне САФ и ЦОПШ.

Позднее была предпринята попытка переговоров между САФ и ЦОПШ. В 1985 и 1986 гг. они достигли централизованных соглашений, содержавших больше рекомендаций и меньше детализированных условий, чем в 1960–1970-х гг. В 1988 г. переговоры опять проводились на уровне отраслевых организаций и привели, за некоторыми исключениями, к подписанию договоров сроком на один год. Двухлетний коллективный договор на 1989–1990 гг. был централизованно достигнут между САФ и ЦОПШ во всех областях, за исключением Ассоциации работодателей

в машиностроении и профсоюза металлистов. В 1990 г. САФ решило окончательно отказаться от централизованных переговоров по заработной плате.

Новая политика предпринимателей не ограничилась частным сектором. Центральное правительство и местные органы власти следовали той же линии децентрализации. С конца 1980-х гг. различия в заработной плате отдельных групп трудящихся стали увеличиваться.

Главным средством достижения полной занятости в Швеции была **политика государства на рынке труда**, то есть комплекс мероприятий, осуществляемых сетью специальных государственных учреждений в целях поддержания занятости, повышения мобильности рабочей силы, создания новых рабочих мест, а также селективные меры по повышению возможностей людей получить и сохранить работу. Именно правительство несло ответственность за полную занятость и экономическую стабильность, в то время как профсоюзы совместно с организациями предпринимателей отвечали за процесс формирования зарплаты.

С точки зрения экономистов ЦОПШ, решение дилеммы «безработица — инфляция» сводилось к применению набора всеобщих налоговых и денежных ограничений, которые удерживают цены на таком низком уровне относительно зарплаты, что предприниматели сами эффективно противостоят инфляционным требованиям повышения зарплаты, а затем — обеспечению полной занятости специальными мерами⁴.

В шведской модели активная политика на рынке труда занимала важное место в экономической политике, которая намеренно сдерживала общий спрос на рабочую силу в периоды высокой конъюнктуры. Поэтому естественно, что рынок труда в Швеции весьма развит и гибок, а доля расходов на его поддержание в государственном бюджете высока по мировым стандартам. При этом на активные меры, включающие в основном подготовку и переподготовку кадров, общественные работы, «защищенные» (от конкуренции) работы и т.п., приходилась преобладающая часть общих расходов, и значительно меньшая часть использовалась на компенсацию потерянных доходов безработным (пассивные меры). В большинстве других стран Запада соотношение активных мер и финансовой компенсации было противоположным.

Во время редких в послевоенный период кризисов всегда имелся выбор решения проблемы безработицы между традиционными кейнсианскими общеэкономическими и селективными мерами, направленными на слабые части экономики. Шведское правительство выбирало последнее для борьбы с легкими спадами 1950–1960-х гг. Правительство также отказалось от борьбы с глубоким кризисом 1970-х гг. методами повышения общего спроса, хорошо осознавая, что структурные кризисы не решаются традиционным воздействием на спрос.

Политика на рынке труда с конца 1950-х гг. получила заметное развитие. С конца 1960-х гг. на нее приходилось от 5 до 8% расходов государственного бюджета, или в 3–5 раз больше по сравнению с серединой 1950-х гг. Число участников, привлеченных в программы политики на рынке труда, к середине 1980-х гг. приблизилось к 200 тыс. человек⁵.

Основной задачей политики на рынке труда в 1960-е гг. было стимулирование экономического роста. Главное внимание уделялось мерам, поощрявшим профессиональную мобильность, а именно услугам по размещению, переподготовке на рынке труда, субсидиям по переезду. В 1970-х гг. с замедлением экономического роста роль политики на рынке труда несколько изменилась. Была разработана

⁴ Данный принцип лег в основу так называемой модели Рена — Мейднера (по фамилиям двух ведущих экономистов ЦОПШ).

⁵ См. подробнее: Волков А.М. Швеция: социально-экономическая модель. М.: Наука, 1991. С. 110–118.

стратегия противостояния падению спроса и «перепрыгивания» через мировой экономический кризис. Вводились различные меры, чтобы избежать сокращения персонала компаний. Широко применялись традиционные меры по созданию рабочих мест, в частности проекты общественных работ, а меры по размещению и привлечению труда были ограничены. В 1980-е гг. политика стала несколько иной, в частности с учетом опыта предыдущего десятилетия. Ее основная задача при любой конъюнктуре — быстрое и эффективное выравнивание спроса и предложения труда.

Меры на рынке труда можно классифицировать в зависимости от объектов ее воздействия. Цель так называемых совместительных мер состоит в совмещении новых рабочих мест и тех, кто ищет работу, в определенном месте и времени. Другие программы, в частности по повышению профессиональной и географической мобильности рабочей силы, были нацелены на стимулирование предложения труда. Наконец, часть мер была направлена на поощрение спроса на рабочую силу как путем субсидий для сохранения уровня занятости или его роста в компаниях, так и путем индивидуально направленных мер типа общественных работ или предоставления работы пожилым или инвалидам.

3. Особенности социальной политики

Следуя цели равенства, социал-демократы построили социальное государство, предполагавшее ответственность общества за предоставление государственных услуг высокого качества всем гражданам в ряде важных областей: образовании, здравоохранении, заботе о детях и пожилых, социальных услугах.

Основной элемент шведской политики благосостояния — социальное страхование. В официальных документах подчеркивалось, что государство должно обеспечить человека экономической защитой в случае болезни, при оказании медицинской помощи, рождении ребенка и по старости (всеобщее страхование), а также в связи с несчастными случаями и болезнями по производственной причине (страхование от несчастных случаев на производстве) и безработицей. Окончательной гарантией независимо от причины обращения считалось пособие наличными, известное как общественная помощь.

Основной чертой социальной политики является универсальность, то есть ею охвачен каждый житель Швеции, независимо от рода занятий. Такое положение дел именуется в Швеции «всеобщей социальной политикой».

Система страхования здоровья являлась, прежде всего, инструментом создания большего социально-экономического равенства. Она давала возможность людям с низкими доходами, нуждавшимся в интенсивной медицинской помощи, получить медицинские услуги на основе равенства с другими.

Развитие системы социального страхования прошло длительный путь. На первом этапе, начавшемся с 1880-х гг., главное внимание уделялось социальной помощи по месту работы — страхованию по болезни, мерам по охране труда и страхованию от несчастных случаев на производстве. Цель этих мер состояла в снижении для предпринимателей издержек на рабочую силу. С 1913 г. осуществлялась первая национальная программа социального обеспечения (система народных пенсий). Второй этап начался с 1930-х гг., с приходом к власти социал-демократов. Стали проводиться политика на рынке труда, оказание помощи семьям. Расширились системы социального страхования и здравоохранения. Третий этап начался со вступлением в силу закона о социальных услугах в 1982 г., включившего все сферы социальной деятельности государства.

Право на бесплатное **медицинское обслуживание** или на оплату лишь части общей суммы на лечение гарантировано в Швеции организациями, не входящими

в состав системы медицинского обслуживания. В Швеции каждый ландстинг⁶ отвечает за то, чтобы все жители имели свободный доступ к хорошему медицинскому обслуживанию. Примерно 80% собранных местными органами власти налогов выделяется на финансирование здравоохранения⁷.

Государством оплачивается от 30 до 100% расходов на медицинское обслуживание и лекарства. Визит к врачу обходится шведу в сумму от 200 до 300 крон, а за консультацию у врача-специалиста взимается дополнительная оплата, но не более 350 крон. Общая сумма выплат с одного пациента за 12 месяцев не должна превышать 900 крон. Лечение в больнице обходится не более 100 крон в день⁸. Расходы пенсионеров на лечение в больнице не должны превышать одной трети их пенсии.

Национальная система страхования покрывает два вида расходов: оплату назначенных врачами лекарств и стоматологических услуг. В настоящее время за год пациент платит за лекарства не более 900–1100 крон (в зависимости от ландстинга). Медицинская страховка покрывает оплату лекарств сверх 2200 крон за 12 месяцев (в Стокгольме — 1800). Аптеки получают возмещение непосредственно из фондов медицинского страхования.

С 1 января 1999 г. приняты новые правила субсидирования лечения зубов, которые стимулируют население регулярно проходить профилактику. Так называемое базовое стоматологическое лечение включает обследование, профилактические мероприятия, наиболее частые виды лечения и лечение пациентов с острой болью. Некоторая часть базового лечения оплачивается государством. Эта сумма поступает зубному врачу. Было введено свободное ценообразование, то есть стоимость лечения может быть различной у разных стоматологов. Для детей и подростков до 20 лет лечение зубов бесплатное, как и прочие медицинские услуги. Некоторые виды лечения зубов взрослых оплачивают ландстинги.

Все жители Швеции, чей годовой доход составляет не менее 6 тыс. крон, охвачены национальной системой страхования, гарантирующей им пособие по болезни. Каждый больной имеет право на оплату периода временной нетрудоспособности. Однако пособие по болезни не выплачивается при размере годового дохода свыше 7,5 базовой суммы. Первый день заболевания в настоящее время, как правило, не оплачивается. Пособие по временной нетрудоспособности составляет 80% от суммы потерянного дохода (ранее оно достигало 90%, что способствовало длительному отсутствию работников по причине болезни).

Шведская **система страхования родителей** охватывает всех родителей, проживающих в Швеции. Существуют две разновидности пособия родителям. Одна из них — пособие по случаю рождения ребенка, которое, как правило, выплачивается в течение 480 дней и дает равные права обоим родителям. Если мать и отец берут на себя совместный уход за ребенком, 60 из 480 дней резервируются за матерью и 60 — за отцом. Пособие на оставшиеся дни может быть востребовано любым из родителей. Как правило, большинство из них получает это пособие в связи с рождением или усыновлением ребенка до достижения им восьми лет. В течение первых 390 дней размер выплачиваемого пособия родителям равен пособию по болезни, то есть 80% от потерянного дохода. На протяжении

⁶ Ландстинг (landsting) — наименование административно-территориального органа власти в Швеции.

⁷ См. подробнее: Волков А.М. Указ. соч. С. 132–136.

⁸ Health care in Sweden. URL: <https://sweden.se/society/health-care-in-sweden> (дата обращения: 31.10.2016).

оставшихся 90 дней стандартный размер пособия равен 60 кронам в день, как и для лиц, не имеющих дохода, которые за первые 390 дней получают по 180 крон в день⁹.

Другая разновидность родительских пособий — кратковременные пособия по случаю ухода за больным ребенком в возрасте до 12 лет, которые, как правило, выплачиваются в течение не более 60 дней на ребенка в год. Медицинское и родительское страхование финансируется из фондов социального страхования заработной платы.

Пенсионная система, установленная в 1913 г. законом о народных (основных) пенсиях, основывалась на принципе страхования: как взносы, так и выплаты определялись исходя из доходов и рассчитывались индивидуально. Однако во время кризиса 1930-х гг. эта система не смогла обойтись без государственной поддержки. Новый закон о народных пенсиях был принят риксдагом в 1935 г. В 1946 г. пенсии охватили все население. Они частично финансировались взносами лиц, имевших облагавшиеся налогами доходы, но в основном — из государственных источников. В 1975 г. риксдаг принял решение, что пенсионеры, получающие только основную пенсию, имеют право на специальную надбавку.

После ожесточенной политической борьбы, включавшей всенародный референдум и новые выборы, социал-демократы при поддержке коммунистов в 1959 г. провели в риксдаге закон о всеобщих дополнительных пенсиях (АТП), вступивший в силу в 1960 г. и дававший возможность получать более высокие пенсии в зависимости от уровня предпенсионных доходов.

Таким образом, до конца 1990-х гг. в Швеции действовали две взаимосвязанные схемы пенсионного обслуживания. Первая, вступившая в силу еще в 1913 г., была призвана гарантировать социальное обеспечение каждого жителя. В соответствии с ней выплачивалась так называемая базовая (народная или основная) пенсия. В 1960 г. было принято решение о выплате государственных пенсионных надбавок или дополнительной пенсии, что гарантировало связь между пенсией и прежними трудовыми доходами. Пенсии по старости, по инвалидности («досрочные пенсии») и по случаю потери кормильца выплачивались в соответствии с положениями обеих схем. Пенсионный возраст составляет 65 лет для обоих полов, но можно выходить на пенсию в возрасте от 60 до 70 лет.

Для получения полной дополнительной пенсии надо было проработать 30 лет (для неполной — минимум три года). При этом учитывался только доход, размер которого находился в пределах от 1 до 7,5 объема базовой суммы. Размер пенсии устанавливался на основе максимальных доходов за 15 лет и выплачивался из расчета 2% от среднего дохода за самые доходные годы, помноженного на число лет, за которые эта сумма была заработана, при условии что это число не превышает 30. Для лица, проработавшего 30 и более лет, такая пенсия составляла 60% от среднего дохода.

Каждый год постоянного проживания в Швеции приносил будущему пенсионеру 2,5% от полной базовой пенсии. Если этот срок менее трех лет, то права на базовую пенсию нет. Число учитываемых лет не превышало 40. Полная базовая пенсия для лица, не состоящего в браке, равнялась 96% от базовой суммы, а для семейной пары — 157% на двоих.

Лицам, не имеющим прав на дополнительную пенсию или получающим лишь низкую пенсию по старости или пенсию для семей, потерявших кормильца, или по инвалидности, в дополнение к базовой пенсии выплачивалась пенсионная надбавка. Базовая пенсия вместе с пенсионной надбавкой обеспечивала гарантированную минимальную пенсию.

⁹ Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2012. Sweden. URL: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/europe/sweden.html> (дата обращения: 31.10.2016).

Дополнительные пенсии финансировались из фондов соцстрахования, создаваемых работодателями и индивидуальными предпринимателями. Размер взноса в фонд был равен 13% от получаемого дохода, при этом устанавливалась его верхняя граница. Взносы направлялись во Всеобщий пенсионный фонд, содержащий средства, которых теоретически должно было хватить на выплату пенсий в течение пяти лет.

Лишь немногим более 50% текущих затрат на выплату пенсий покрывалось специальным взносом на базовые пенсии, составлявшим 5,86% доходных статей государственного бюджета. Расходы целиком покрывались государственным бюджетом. На дополнительные пенсии приходилось 60% всех пенсионных выплат, а на базовые — около 40%.

С 1999 г. в Швеции началась пенсионная реформа, а с ноября 2001 г. — выплата пенсий по новой системе. Ее необходимость начала ощущаться еще в начале 1980-х гг., и в 1984 г. была назначена парламентская комиссия для решения проблем пенсионной системы. Дело в том, что система финансирования пенсий по старости стала испытывать затруднения в связи с обострением демографических проблем. Нависла угроза, что в будущем средств Всеобщего пенсионного фонда будет не хватать, и в связи с этим придется либо сократить объем пенсионных выплат, либо увеличить взносы. Кроме того, система выплат дискриминировала лиц с продолжительной трудовой деятельностью и низкими доходами. После длительной дискуссии в июне 1994 г. риксдаг принял решение о проведении реформы.

Новая пенсионная система, во-первых, учитывает доходы, полученные в течение всей жизни, во-вторых, обеспечивает гарантированную пенсию для тех, кто получал очень низкие доходы от занятости или вообще не получал никаких доходов, и в-третьих, включает систему обязательных взносов в частные пенсионные фонды с индивидуальными счетами. Взносы в пенсионную систему составляют 18,5% доходов, в том числе 2,5% на индивидуальные счета. Досрочный выход на пенсию возможен при достижении 61 года, а крайний срок выхода на пенсию составляет 67 лет. Проведенная реформа позволит противостоять демографическим процессам и обеспечить стабильность выплаты пенсий в случае экономических потрясений. Недостатком новой пенсионной системы можно назвать увеличение различий в размерах пенсий, которое ведет к усилению неравенства между пенсионерами и снижению транспарентности системы. Вместе с тем эта реформа вызвала большой интерес за рубежом благодаря своему радикальному и новаторскому характеру и оказала непосредственное воздействие на проведение реформ в других странах, в том числе и в России.

Страхование от несчастных случаев на производстве было введено в начале XX в. и в течение долгого времени было наиболее развитой областью социального страхования. Его финансирование осуществлялось за счет взносов предпринимателей.

В рамках социальной политики страхование от несчастных случаев на производстве лишь дополняет другие пособия. В случае заболевания или инвалидности, вызванных производственной травмой, сначала выплачиваются общие пособия, а лишь затем в качестве дополнительной может выплачиваться специальная страховка в связи с производственной травмой. Эта страховка распространяется на всех лиц, работающих в Швеции по найму. Если полученная травма ведет к полной нетрудоспособности, пострадавшему выплачивается пособие, равное 100% от потерянного дохода за вычетом базовой и дополнительной пенсий вплоть до достижения пенсионного возраста. Оно не выплачивается, если доход пострадавшего в 7,5 раза превышает базовую сумму. Оплачиваются также

затраты пострадавшего на лечение, если они не покрываются средствами из фонда медицинского страхования. Фонд страхования от несчастных случаев на производстве создается за счет взносов, составляющих 1,38% от доходов всех работающих лиц.

С 1993 г. понятие производственной травмы определяется более узко, чем прежде. По закону производственная травма определяется как увечье, полученное вследствие несчастного случая на рабочем месте.

В Швеции существуют две системы выплат **пособий по безработице**. Первая, добровольная и действующая давно, называется страхованием на случай потери работы и финансируется при поддержке государства и надзоре со стороны Управления рынка труда 37 специальными страховыми фондами, связанными с одним или несколькими профсоюзами. Членство в профсоюзе влечет за собой обязательное членство в фонде выплат пособий по безработице. Эта система открыта и для тех, кто не состоит в профсоюзе. В этих фондах состоят почти 90% всех трудящихся. Размер пособия составляет 80% предыдущего дохода, но верхний его предел — 680 крон в день. Столько же получает лицо, работавшее неполный рабочий день.

Условия, позволяющие получать пособия, — членство в страховом фонде минимум в течение года для работающих по найму и в течение двух лет для тех, кто работает не по найму, и шесть месяцев работы за прошедшие 12 месяцев, а также регистрация в качестве безработного на бирже труда. Кроме того, безработный участвует в разработке индивидуального плана действий и обязан занять предлагаемое рабочее место или участвовать в программе на рынке труда. Переподготовка на рынке труда для безработных считается занятостью.

Как правило, первые пять суток после потери работы страховкой не покрываются. А для тех, кто уволился с работы по собственному желанию, этот период возрастает до 45 дней. Период, в течение которого выплачивается пособие по безработице, равен 300 дням для члена страхового фонда и 450 дням для лица старше 57 лет. Возможно и продление этого периода еще на 300 дней. Безработный, отклонивший без достаточных оснований предложение о работе, лишается права на пособие на 20–60 дней.

С 1 января 1998 г. начал действовать новый государственный страховой фонд при потере работы, где любой человек независимо от своей профессии может получать пособие по безработице. Эта система именуется материальной поддержкой рынка труда и включает тех, кого не охватывает деятельность страхового фонда при потере работы. При этом безработный должен быть зарегистрирован на бирже труда и отработать до увольнения не менее шести месяцев. При определенных обстоятельствах можно обратиться за этим пособием после окончания учебы. Государственное пособие по безработице составляет не менее 320 крон в день.

Финансирование обеих систем пособий по безработице осуществляется путем налогообложения лиц, работающих по найму и не по найму, и поступает из государственного бюджета. Члены страховых фондов платят взносы на покрытие административных издержек (около 7% всех расходов).

Пособие на ребенка выплачивается на всех детей в возрасте до 16 лет, проживающих в Швеции, из расчета 950 крон на ребенка в месяц. Его величина определяется решением риксдага. На продолжающих учиться в школе детей старше 16 лет выплачивается продленное пособие на детей, размер которого равен общему пособию на детей. Семьи, в которых более трех детей, получают дополнительные выплаты. Другим видом финансовой поддержки семей с детьми является компенсация коммунальных платежей, величина которой зависит от числа детей

в семье и размера доходов и платы за коммунальные услуги. Ее размер сокращается на 20%, если годовой доход одного лица, обратившегося за компенсацией, превышает 117 тыс. крон, или 58500 крон на каждого из супругов. Финансирование пособия на детей и компенсации коммунальных платежей осуществляются за счет налогов. Именно пособия семьям с детьми были в наибольшей степени сокращены в 1990-х гг.

С 1974 г. пособия по болезни, на рождение ребенка, на больного ребенка и по безработице стали облагаться налогом и считаться частью доходной базы для начисления дополнительных пенсий.

Таким образом социальная политика Швеции, переживавшая свой расцвет в течение нескольких десятилетий, в условиях кризиса начала 1990-х гг. претерпела некоторые сокращения: пособия перестали выплачивать за определенные периоды времени при страховании здоровья и от безработицы, размеры пособий были сокращены, индексация пенсий проводилась не в полном объеме. Последовавший экономический подъем позволил частично восстановить их прежние размеры, однако наблюдаемые сейчас демографические проблемы заставляют шведские власти сдерживать рост социальных расходов. И все же большинство экспертов считает, что для системы социального страхования Швеции по-прежнему характерен принцип универсальности, который поддерживается большей частью населения. Принцип «шведский социализм» в смысле широкой социальной политики в целом сохранился, хотя и в несколько урезанном виде.

4. Шведская модель перед вызовами XXI в.

Какие же выводы можно сделать из опыта и достижений шведской модели?

Неоспорим был успех Швеции на рынке труда. Швеция сохраняла исключительно низкую безработицу в послевоенный период вплоть до 1990-х гг., в том числе и с середины 1970-х гг., когда серьезные структурные проблемы привели к массовой безработице в большинстве развитых стран Запада.

Были определенные достижения и в длительной борьбе в области выравнивания. Полная занятость — сама по себе важный фактор выравнивания: общество с полной занятостью избегает различий в доходах и жизненном уровне, проистекающих из массовой безработицы, поскольку долгосрочная безработица ведет к потерям в доходах. Доходы и жизненный уровень выравнивались двумя способами. Во-первых, политика солидарности в области зарплаты была нацелена на достижение равной зарплаты за равный труд. С конца 1950-х до начала 1990-х гг. различия в зарплате между различными группами в ЦОПШ сократились более чем наполовину. Они также сократились между рабочими и служащими. Политика солидарности в области зарплаты имела решающее значение для сокращения различий в зарплате. Во-вторых, правительство использовало прогрессивное налогообложение и систему обширных государственных услуг. В результате выравнивание в Швеции достигло одного из самых высоких уровней в мире.

Меньших успехов Швеция добилась в других областях: цены росли быстрее, чем в большинстве других развитых стран, ВВП с 1970-х гг. увеличивался медленнее, чем в ряде стран Западной Европы, производительность труда росла слабо. В определенной степени неблагоприятное развитие в Швеции объясняется большим государственным сектором. Таким образом, инфляция и относительно скромный экономический рост являлись определенной ценой, уплаченной за полную занятость и политику равенства.

Нежелание правительства применять рестриктивные налоговые и денежные меры в периоды высокой конъюнктуры стало причиной неудач в поддержании экономической стабильности. Наиболее слабым местом модели оказалась

сложность сочетания полной занятости и стабильности цен. До 1980-х гг. эти трудности не проявлялись в виде серьезной угрозы для модели в целом. Но возникли проблемы в сфере политики. Социал-демократы имели правительство, опиравшееся на меньшинство в риксдаге, и позиции партии постепенно ослабевали. Правительство понимало необходимость изменения налоговой политики, но не находило поддержки этому в риксдаге. Рестриктивная политика обычно непопулярна, а период пребывания правительства у власти до 1994 г. был коротким: общенациональные выборы проходили через три года, и правительству требовались твердость и политическое мужество при сдерживании высокой конъюнктуры.

Модели угрожал и подрыв политики солидарности в области зарплаты. Централизованные переговоры о зарплате между ЦОПШ и САФ составляли неотъемлемую часть шведской модели. Политика солидарности в области зарплаты была для профсоюзов руководящим принципом, а предприниматели в течение длительного времени не могли противостоять стремлению профсоюзов к выравниванию доходов. За централизованными переговорами следовало заключение коллективных договоров на местном уровне, где выравнивающее воздействие первых несколько смягчалось. Однако конечным результатом этого процесса было сокращение разницы в зарплате.

В середине 1980-х гг. предприниматели устарились от общенациональных централизованных переговоров и заставили профсоюзы вести переговоры на уровне отраслей. Их целью были децентрализация и индивидуализация процесса формирования зарплаты, что заметно затрудняло профсоюзам проведение политики солидарности в области зарплаты. Уход предпринимателей от централизованных переговоров сопровождался новой стратегией введения для своих занятых систем деления прибылей и предоставления опционов, которые затем могут быть превращены в акции. Высокие прибыли в 1980-х гг. позволяли это сделать. Принципиальная точка зрения профсоюзов, что подобные мероприятия несовместимы с философией солидарности, тем не менее не препятствовала местным профсоюзам принять эти привилегии. Таким путем позиции профсоюзов ослабли, и политика солидарности в области зарплаты была подорвана. Высокие темпы скольжения зарплаты, системы деления прибылей, опционы и дополнительные льготы и привилегии свидетельствовали о том, что она перестала соответствовать требованиям рынка. В этом было и определенное упущение профсоюзов, ведь изначально декларировалось, что профсоюзное движение должно найти общепринятые нормы различий в зарплате. Все попытки найти такую систему оценки труда не привели к успеху.

С начала 1990-х гг. на шведскую экономику все больший отпечаток стала накладывать интернационализация. Доля внешней торговли в ВВП быстро увеличивалась, особенно после значительного понижения курса кроны в начале десятилетия. С начала 1960-х гг. к настоящему времени доля экспорта возросла примерно с 23 до 45% ВВП¹⁰.

Ведущие шведские компании уже давно действуют на глобальном уровне и адаптируются к новым условиям. Их прямые зарубежные инвестиции быстро увеличивались, и занятость росла быстрее на дочерних предприятиях за границей, чем на материнских фирмах. Крупнейшие шведские предприятия осуществляют все большую часть своего производства и продаж за пределами страны. Собственники и штаб-квартиры многих компаний переместились за границу. Крупнейшие шведские компании сливаются с иностранными. Ограничения на движение капиталов отменены, и процентные ставки в Швеции должны соответствовать мировому

¹⁰ World Bank. Exports of goods and services (% of GDP). URL: <http://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS> (дата обращения: 31.10.2016).

уровню. Возрос объем покупок иностранцами акций шведских предприятий. Более трети акций фирм, зарегистрированных на Стокгольмской фондовой бирже, принадлежат иностранцам.

Научно-технический прогресс развивался высокими темпами, особенно в сфере технологии связи. Электронная почта, Интернет, мобильная связь и факс позволили разделить крупные предприятия на более мелкие и самостоятельные единицы, расположенные по всему миру, и при этом удерживать их в рамках одного концерна. Малые фирмы также получили возможность находить поставщиков и покупателей на всех континентах.

Участие Швеции в европейской интеграции привело к тому, что шведские правила и стандарты приспосабливаются к европейским в результате присоединения Швеции к ЕС. Хотя Швеция и не вступила в еврозону, затруднены возможности проведения таких девальваций шведской кроны, которые в прошлом часто использовались для корректировки уровня издержек и повышения конкурентоспособности шведского экспорта. Изменения налоговых ставок и расходов в государственном бюджете уже не приводят к ожидаемым результатам. Риксбанк также не может свободно устанавливать свои процентные ставки, уровень которых все больше зависит от потоков капитала, управляемых рыночной стихией. Все это привело к снижению эффективности национальной экономической политики, и теперь правительство не может регулировать экономику прежними способами.

Таков результат усиления внешнего давления мировой экономики на Швецию с целью ее адаптации к окружающему миру.

Одновременно с оздоровлением экономической политики ускорился научно-технический прогресс. В середине 1990-х гг. в производстве электрической продукции, металлопромышленности и целлюлозно-бумажной промышленности Швеция вышла на передовые позиции в мире по производительности труда. Быстрее всего экономический рост происходил в высокотехнологичных отраслях — фармацевтике и средствах связи. Компания «Эрикссон» стала символом производства и применения информационных технологий и телекоммуникационной техники. За несколько лет Стокгольм вышел на ведущие позиции в качестве центра разработок в сфере мобильных телефонов и мобильного интернета. В настоящее время по объему НИОКР в ВВП Швеция находится на первом месте в мире — около 4%. Все это повышает конкурентоспособность шведской экономики.

Однако остаются и проблемы. Так, многие предприятия переносили за пределы Швеции не только штаб-квартиры, но и отделения, занимающиеся НИОКР. Безусловно, крупные шведские предприятия уже давно переросли размеры шведского рынка. Но дело в том, что многие предприятия переносят свою деятельность за границу из-за предпринимательского климата в Швеции. По-прежнему высоки подоходные налоги и налоги на собственность, что затрудняет привлечение в страну квалифицированных кадров из-за рубежа. Высокие налоги на дивиденды также способствуют переводу компаний в страны с более низким налогообложением акций. В итоге глобализация оказывает давление в направлении снижения налогов на подвижную налоговую базу.

Еще одна проблема связана с функционированием шведской системы образования. Несмотря на то что в 2014 г. Швеция потратила на образование 6,8% ВВП (при среднем показателе 5,6% по странам — членам ОЭСР), численность имеющих высшее образование и его качество все еще недостаточно высоки при сопоставлении с передовыми странами мира. В последнее десятилетие снижение показателей учащихся на международном уровне стало предметом серьезной дискуссии в шведском обществе. В мае 2015 г. ОЭСР дала подробный обзор качества школьного образования. Исследование, проведенное по просьбе

шведского правительства, подтвердило, что Швеции требуется улучшение качества образования и особенно повышение уровня достижений учащихся в чтении, математике и специализированных предметах ¹¹. Шведское правительство внимательно изучает опыт соседней Финляндии, а также Южной Кореи, где заработная плата учителей выше, и Нидерландов, где количество учащихся в классе обычно меньше.

Также оставляет желать лучшего климат для малого предпринимательства. Причины этого — бюрократия, излишнее регулирование и барьеры в некоторых секторах услуг. Преодоление этих факторов повысит привлекательность Швеции на мировом рынке.

В свое время успешное функционирование шведской модели зависело от ряда внутренних и международных факторов. Главной и наиболее важной предпосылкой были высокие и постоянные темпы экономического роста, которые позволяли расширять личное и государственное потребление. Второй предпосылкой были полная занятость и то обстоятельство, что государство должно было предоставлять социальное обеспечение лишь очень незначительной части граждан. Поэтому система благосостояния могла финансироваться путем налогообложения. Третья предпосылка состояла в том, что на рынке труда люди были заняты на постоянной основе в течение всего рабочего дня. Эти предпосылки сохранялись в течение периода с середины 1950-х до середины 1970-х гг.

С середины 1970-х гг. связи с обострением конкурентной борьбы на внешних рынках и глубоким кризисом производства экономическое положение страны заметно осложнилось. При этом некоторые отрасли промышленности, попавшие в глубокий структурный кризис, стали получать государственную помощь, причем в огромном масштабе. В связи с этим некоторые авторы заговорили о крахе шведской модели, кризисе социального государства, чрезмерном уровне личного налогообложения и быстро разраставшемся государственном секторе, который вытеснял частные фирмы. Показательно, что суммарные государственные расходы, включавшие как издержки на государственный сектор, так и трансфертные платежи, в отдельные годы превышали 60% ВВП Швеции, что вывело ее на первое место в мире по расходам (в 1994 г. они достигали 67%). Социал-демократы — главная движущая сила шведской модели — в 1976–1982 гг. оказались в оппозиции. Однако в следующее десятилетие эти мрачные прогнозы были опровергнуты возрождением экономики Швеции. Развитие в 1980-е гг. (а с 1983 г. до конца 1980-х гг. продолжался экономический подъем) показало, что шведская модель смогла приспособиться к изменившимся условиям и продемонстрировала свою жизнеспособность.

О кризисе и крахе шведской модели иностранные и местные аналитики вновь заговорили с начала 1990-х гг., когда в стране возникли новые острые социальные, экономические и политические проблемы. Государственный сектор, который был эффективным в 50-х и 60-х гг. прошлого века, оказался в состоянии перманентного кризиса. Безработица достигла 13% — исключительно высокого показателя по шведским стандартам. Участились забастовки. Возросла разница в доходах между трудящимися. Размер национального долга приблизился к объему годового ВВП, а дефицит государственного бюджета достиг 11%. Безусловно, как только шведская модель в ее классическом варианте стала давать сбои, правительство начало принимать различные меры по ее «ремонту». Большинство этих мер были временными импровизациями. Однако девальвация кроны, рост занятости в государственном секторе и пакеты антикризисных мер не могли реально сократить

¹¹ Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective. OECD, 2015. URL: www.oecd.org/edu/school/Improving-Schools-in-Sweden.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

дефицит государственного бюджета, рост государственного долга и увеличивавшуюся безработицу.

Поэтому произошла смена целей экономической политики. На первый план вышли борьба с инфляцией и оздоровление государственных финансов. Были проведены реформы в налоговой, финансовой и пенсионной областях.

Возникли и сильные противоречия между ранее едиными профсоюзами и социал-демократами. Проблемы государственных финансов и усиление политических разногласий сопровождалось ростом этнической напряженности в стране, противоречивым решением вступить в Европейский союз и постоянными дебатами о значении шведского нейтралитета.

Шведская модель, по крайней мере в ее идеализированной форме, предполагала существование общества с необычно высокой степенью этнической и религиозной однородности, высокоорганизованной системой во главе с политической и экономической элитой и значительной долей граждан, следующих за этой элитой. В настоящее время население стало намного менее однородным. Значительная послевоенная иммиграция рабочих, прежде всего из европейских стран, за которой последовала весьма крупная иммиграция в поисках политического убежища, в основном из неевропейских стран, привела к появлению проблем ассимиляции и усилила скрытую ксенофобию в шведском обществе, которая, как выясняется, существовала и раньше (примером этому служат публикации в середине 1990-х гг. о стерилизации десятков тысяч лиц с отклонениями от чистоты шведской расы в 1930–1970-х гг.)¹².

Очевидно, что сохранять контроль над развитием событий легче при ограниченном числе лиц, осуществляющих такой контроль. Уже в конце 1960-х гг. появились первые поползновения на эту власть в виде требования новых левых усилить борьбу с бюрократизацией общества и усилить основы демократии. Возникли и первые социальные конфликты, самым значительным проявлением которых стала забастовка на горных разработках LKAB в Кируне. Впоследствии появились и другие признаки ослабления консенсуса, например, расхождения по вопросам использования ядерной энергии, а затем членства в ЕС, для чего использовались редко проводимые референдумы. Дальнейшим знаком перемен в настроениях электората стало появление в риксдаге представителей от партии «зеленых» в 1988 г. (впервые за 70 лет появилась новая шестая партия в парламенте) и откровенно популистской партии «Новая демократия» в 1991 г. Эти перемены продолжаются и в настоящее время. Так, по итогам выборов 2010 г. в шведский парламент впервые прошла национал-консервативная партия «Шведские демократы», которая в настоящее время (с 2014 г.) имеет третью по величине фракцию в риксдаге.

Шведская модель предполагала существование внутренней «арены», которая была бы в значительной степени ограждена от внешних воздействий и тенденций, что позволяло бы национальной элите контролировать основные направления внутренней экономической политики. За последние десятилетия ситуация коренным образом изменилась. Интернационализация хозяйственной жизни, расширение ЕС и революционные перемены в глобальных средствах связи привели к тому, что резко сократилось пространство для политических и экономических маневров внутри страны в результате воздействия извне в виде колебаний валютных курсов, потоков капиталов, изменений в мировой экономической конъюнктуре, передачи информации по интернету или решений брюссельской евробюрократии.

¹² Björkman M., Widmalm S. Selling eugenics: the case of Sweden. The Royal Society Publishing, 2010. URL: <http://rsnr.royalsocietypublishing.org/content/64/4/379.full> (дата обращения: 31.10.2016).

Таким образом, с начала 1990-х гг. ситуация в Швеции резко изменилась. В результате усиления позиций капитала отношения между трудом и капиталом стали иными. Полная занятость и выравнивание доходов остались в прошлом. Экономическая политика также изменилась. Исчезла монополия социал-демократов на власть, ослабели позиции профсоюзов и их политика солидарности в области заработной платы. Классическая шведская модель 50–60-х гг. прошлого века стала историей. В качестве наследия шведской модели остались крупный государственный сектор, развитая социальная политика, активная политика на рынке труда и достаточно высокая степень выравнивания.

В 1990–2000-х гг. новыми факторами трансформации социального государства в Швеции стали глобализация, дальнейшая интернационализация шведской экономики и (с 1995 г.) участие страны в европейской интеграции. Последнее, в частности, привело к тому, что шведские правила и нормы приспосабливались к европейским. Перестали применяться девальвации шведской кроны, которые в прошлом часто использовались для корректировки уровня издержек и повышения конкурентоспособности национального экспорта. Членство в ЕС привело также к обострению конкуренции в большинстве прежде защищенных секторов. Риксбанк не может свободно устанавливать свои процентные ставки, уровень которых все больше зависит от потоков капитала, управляемых рыночной стихией. Все это привело к снижению эффективности национальной экономической политики, и теперь правительство не может регулировать экономику прежними способами.

Политика стабилизации приобрела новые черты. Риксбанк стал более самостоятельным и имеет законодательно установленную цель в области инфляции — 2% плюс-минус 1%. Плавающая крона также усилила влияние Риксбанка. Процесс принятия государственного бюджета стал более жестким. Устанавливаемый на три года вперед потолок номинальных расходов привел к сокращению доли государственных расходов в ВВП. Была достигнута цель добиться положительного сальдо государственных финансов¹³. В договоре с ЕС Швеция обязалась выполнять критерии конвергенции для вступления в будущем в Европейский валютный союз, а это ведет к сохранению инфляции на низком уровне и стабильности государственных финансов.

Есть и другие новые моменты. Безработица в Швеции в 2015 г. при общем уровне в 7,4% среди молодежи в возрасте от 15 до 24 лет составила 20,4% (а в период кризиса 2008–2009 г. достигала 25%)¹⁴. Однако почти половина безработной молодежи — это учащиеся дневного обучения, которые чаще всего заняты поиском работы в течение короткого времени или по вечерам и в выходные дни. Относительно большое количество ищущих работу студентов в Швеции создает видимость, что безработица в Швеции выше по сравнению с другими странами.

За последние десятилетия иммиграция в Швеции приобрела невиданный ранее размах. Количество граждан страны, рожденных за границей, в 2013 г. составило 15,9%. В 2014 г., еще до начала в ЕС широкомасштабного миграционного кризиса, в Швеции было подано более 81 тыс. прошений о предоставлении убежища (больше — только в Германии), а по количеству прошений на 1 млн жителей страна вышла на первое место¹⁵. При этом в Швеции проводится одна из самых

¹³ См. подробнее: Финансовая политика стран ЕС. Под ред. Гутника В.П. М.: Наука, 2004. С. 147–180.

¹⁴ Eurostat. Unemployment by sex and age — annual average. Last update: 30-09-2016. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (дата обращения: 31.10.2016).

¹⁵ Which EU countries had the most asylum seekers? The Guardian, 11 May 2015. URL: www.theguardian.com/world/datablog/2015/may/11/which-eu-countries-receive-the-most-asylum-seekers (дата обращения: 31.10.2016).

либеральных политик в области иммиграции: положительный ответ получает большее число заявителей на предоставление убежища, чем в большинстве стран Евросоюза.

Таким образом, оценка шведской модели в существенной степени зависит от того, какой смысл вкладывается в этот термин. Эксперты, выделяющие только отдельные черты шведской действительности, которые соответствовали особым условиям послевоенного периода, при наступлении кризисных явлений в этой области начинают говорить о ее кризисе или крахе. Но если рассматривать шведскую модель как весь комплекс социально-экономических и политических реалий в стране в их постоянном развитии, то в этом случае необходимо сделать следующий вывод: шведская модель не является чем-то неизменным и окончательным и с течением времени постоянно подвергалась изменениям. В этом и состоит процесс ее развития и возможность приспособления к постоянно изменяющимся условиям, в том числе и в ходе нивелировки национальных особенностей социально-экономического развития в рамках европейской интеграции.

Глава 11. Греция: отставание в развитии социальных институтов

Когда в конце 2009 г. Греция вступила в полосу затяжного долгового кризиса, спровоцировавшего многолетнюю рецессию, в качестве главной причины экономических проблем многими экспертами указывались непосильные для государства расходы на социальные нужды. Под давлением международных кредиторов в стране были проведены жесткие меры финансовой стабилизации, предполагавшие урезание социальной поддержки населения, снижение пенсионных выплат и пособий по безработице, переход к менее затратной системе здравоохранения. Все эти преобразования означают отход от той социальной модели, которая действовала на протяжении предыдущих трех десятилетий. Однако вопрос о том, был ли кризис действительно связан с разросшимися социальными функциями государства, и если это так, то в какой степени, до сих пор остается открытым. По прошествии восьми лет с начала кризиса добавились и новые вопросы. В какой мере государство в Греции действительно является социальным? Какова эффективность реформ и как они повлияли на ситуацию в социальной сфере? Для ответа на них необходимо подробнее остановиться на истории становления греческого государства благосостояния и основных принципах его функционирования.

1. Этапы становления социального государства

Первые законы о социальном страховании. Начиная с обретения государственной независимости в 1830 г. Греция занимала и продолжает занимать периферийное положение в европейской экономике, по основным экономическим и социальным показателям уступая передовым странам Западной Европы. До начала XX в. в стране фактически отсутствовала система социального страхования, единственными категориями граждан, которые получали социальные выплаты, были офицеры армии и флота и госслужащие. В первые три десятилетия прошлого века, омраченные многочисленными военными конфликтами (две Балканские войны, Первая мировая война и катастрофическая по своим последствиям греко-турецкая война 1919–1922 гг.) и внутривластной нестабильностью, развитие социального законодательства носило спорадический характер. Принятые в эти годы законы, в частности закон о страховании от несчастных случаев на производстве от 1914 г. и закон о страховании на случай болезни, по беременности и родам от 1922 г.¹, повторяли те меры, которые были введены в западноевропейских странах двумя-тремя десятилетиями ранее. В 1934 г. в Греции был учрежден Институт социального страхования (IKA), который, как изначально планировалось, должен был стать единственной организацией, отвечающей за пенсионное и медицинское страхование. Однако в реальности этого не произошло, и различные профессиональные группы пошли по пути создания отдельных страховых фондов, число которых к концу XX в. перевалило за три сотни². Кроме того, в первые годы своего существования IKA действовал лишь в некоторых, наиболее развитых регионах Греции.

¹ Greve B. A to Z of the Welfare State. Plymouth: The Rowman and Littlefield Publishing Group, 2006. P. 74.

² Holzmann R., Palmer E., Robalino D. Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World. The World Bank, 2012. P. 266.

Вследствие поражения в войне с Турцией и произведенного в 1923 г. обмена населением между двумя странами³ греческие власти столкнулись с крайне сложной проблемой обустройства беженцев, общая численность которых превышала 1,2 млн человек. Данная проблема была разрешена при помощи введения революционных для тогдашней Греции поправок в законодательство, допускавших безвозмездную экспроприацию крупных земельных наделов (чифтликеров), их дробление и передачу в частные руки, причем не только беженцам, но и коренным жителям страны. Аграрная реформа позволила также снизить остроту социальных проблем и предотвратить распространение радикальных воззрений среди крестьянства.

Диктатура И. Метаксаса. Поворотным этапом с точки зрения формирования социального законодательства стал период так называемой диктатуры 4 августа (1936–1941 гг.), когда в результате государственного переворота вся полнота власти перешла к премьер-министру И. Метаксасу, который в своей внутренней политике ориентировался на другие авторитарные режимы межвоенной Европы — португальское «Новое государство» первых лет правления А. Салазара и фашистскую Италию⁴. Во второй половине 1930-х гг. в Греции были введены 40-часовая рабочая неделя, двухнедельный оплачиваемый отпуск и минимальная заработная плата, ужесточены стандарты безопасности труда, создана государственная служба занятости. В целях обеспечения более высокой занятости были приняты законодательные меры, ограничивавшие увольнение работников. При И. Метаксасе система социального обеспечения охватывала около 750 тыс. человек — рабочих и госслужащих, однако крестьянство, составлявшее абсолютное большинство населения довоенной Греции, осталось за ее рамками.

Важной частью социальной политики стало регулирование цен на товары первой необходимости (например, на пшеницу), которое сочеталось с предоставлением государственных субсидий на их производство⁵. Для борьбы с последствиями Великой депрессии и ликвидации безработицы были организованы масштабные общественные работы по развитию транспортной инфраструктуры и созданию военных укреплений вдоль греческих границ⁶.

В то же время социальная политика Греции приобрела откровенно патерналистский характер: исполнительная власть стала единственным регулятором социальных отношений, в то время как другие институты (парламентские фракции, партии, независимые профсоюзы) были поставлены вне закона. Также запрещались забастовки и локауты, все конфликты между трудом и капиталом должны были решаться на основе договоренностей предпринимателей с государством, которое в лице самого И. Метаксаса объявило себя главным защитником прав трудящихся⁷. Низовые формы общественной организации подменялись навязанными сверху суррогатами: вместо запрещенных феминистских групп (в первую очередь Лиги защиты прав женщин) вводился культ женщины-матери, вместо митингов и демонстраций — централизованные первомайские шествия, вместо независимых молодежных объединений — созданная по лекалам гитлерюгенда Греческая организация молодежи.

³ Clark B. *Twice a Stranger. The Mass Expulsions that Forged Modern Greece and Turkey*. Harvard University Press, 2006. P. XII.

⁴ Pelt M. *The 4th of August — Towards a corporatist state*. URL: <http://metaxas-project.com/4th-of-august-towards-a-corporatist-state> (дата обращения: 31.10.2016).

⁵ Koliopoulos J. *Greece and the British Connection*. Oxford, 1977. P. 54.

⁶ Kuniholm B. *The Origins of the Cold War in the Near East — Great Power Conflict & Diplomacy in Iran, Turkey, & Greece*. Princeton, 1980. P. 80.

⁷ Ioannou C. *Trade unions in Greece : development, structures & prospects* [Electronic ed.]. Bonn, 2000. URL: www.fes.de/fulltext/bueros/athen/00740toc.htm (дата обращения: 31.10.2016).

Отказ от демократических институтов вызвал в греческом обществе преимущественно негативную реакцию и спровоцировал рост интереса к коммунистическим идеям. В период тройной оккупации именно Компартия Греции (КПГ) возглавила движение национального сопротивления, а после изгнания немецких, итальянских и болгарских войск ее вооруженное крыло («Демократическая армия Греции») при поддержке СССР и Югославии воевало с правительственными войсками.

Послевоенные десятилетия. После поражения прокоммунистических партизан в гражданской войне 1946–1949 гг. у власти на долгое время закрепились правоконсервативные правительства, а левые силы (прежде всего законодательно запрещенная КПГ) оказались на обочине политического процесса. Военный разгром левых позволил консервативным партиям без оглядки на общественное мнение проводить либеральную экономическую политику, в значительной мере игнорируя сохраняющиеся социальные проблемы. Если в большинстве стран Западной Европы первые послевоенные десятилетия стали золотым веком социального государства⁸, то в Греции социальная защита населения воспринималась властями как второстепенная задача, основное внимание уделялось поддержанию высоких темпов экономического роста.

Третья четверть XX в. ознаменовалась большими успехами в области экономической модернизации: в стране наблюдались рекордные темпы роста ВВП, фактически с нуля были созданы новые отрасли экономики (прежде всего туризм и химическая промышленность), осуществлены масштабные инфраструктурные проекты. Рост экономики (в период с 1950 по 1973 гг. ВВП страны ежегодно увеличивался более чем на 6%), стимулировавшийся американской помощью по плану Маршалла, а также значительными прямыми капиталовложениями иностранных компаний, заставил многих специалистов заговорить о «греческом экономическом чуде»⁹. Однако в самой Греции в общественном сознании этот временной промежуток ассоциировался не столько с экономическими успехами, сколько с незавершенностью демократических преобразований, недофинансированием социальных программ, высоким имущественным расслоением. Характерным явлением того времени стала массовая эмиграция: с 1950 по 1974 гг. страну покинули более 1 млн ее жителей, что объяснялось главным образом экономическими причинами (низкий уровень жизни, проблемы с занятостью, стремление получить более качественное образование)¹⁰.

В 1950–1960-е гг. в Греции было принято несколько важных законов, регулирующих социальную сферу. Так, в 1951 г. деятельность ИКА была распространена на всю территорию страны, в 1958 г. введены семейные пособия, в 1960 г. принят закон о помощи сиротам и социально незащищенным детям. Вместе с тем многие из проведенных реформ оказались половинчатыми и непоследовательными. В частности, введенное в 1954 г. страхование по безработице действовало в течение непродолжительного времени после потери работы. В 1961 г. была создана государственная Организация сельскохозяйственного страхования, включавшая все сельское население, деятельность которой, однако, финансировалась по остаточному принципу. Пенсии

⁸ См: *Esping-Andersen G. After the Golden Age: the Future of the Welfare State in the New Global Order. UNRISD, 1994, 35 p.*

⁹ *Odekon M. Booms and Busts: An Encyclopedia of Economic History from the First Stock Market Crash of 1792 to the Current Global Economic Crisis. Routledge, 2010. P. 323–324.*

¹⁰ Политические причины эмиграции также имели место. Так, в конце 1940-х — начале 1950-х гг. Грецию покинули многие партизаны и члены их семей, воевавшие в годы гражданской войны против центрального правительства. Новая волна эмиграции во второй половине 1960-х гг. была связана с приходом к власти военной хунты.

для фермеров существенно уступали средним по стране, медицинское обслуживание оказывалось в усеченном виде¹¹.

Пенсионные выплаты и качество услуг здравоохранения, несмотря на обещания властей создать универсальную систему социального страхования, по-прежнему зависели от профессиональной принадлежности трудящихся. Наибольшие социальные блага доставались тем жителям, которые были приписаны к аффилированным с правящими элитами страховым фондам. Фактически социальное государство подменялось системой патрон-клиентских связей, при которой доступ к социальному обеспечению предоставлялся в первую очередь наиболее лояльным группам населения в обмен на их политическую поддержку¹² и в последнюю — тем, кто придерживался оппозиционных взглядов. При этом данная практика касалась не только здравоохранения и пенсий, но и других сфер — трудоустройства («синекуры» для приближенных к власти), образования, выдачи субсидий на приобретение жилья и т.д. Такая практика во многом стала возможной вследствие низкого уровня развития гражданского общества и постоянного вмешательства властей в деятельность негосударственных институтов — «недостаточно патриотичных» профсоюзов, общественных объединений и организаций, представлявших интересы национальных и религиозных меньшинств¹³. Своего апогея наступление на гражданские права достигло в 1967–1974 гг., когда в стране функционировал режим военной диктатуры.

«Черные полковники». Говоря о семилетнем правлении хунты, многие исследователи отмечают, что в этот период в Греции не проводилось активной социальной политики¹⁴. Это верно, но лишь отчасти. Действительно, политика «черных полковников» осуществлялась главным образом в интересах крупного капитала, как греческого, так и иностранного, о чем свидетельствует проведенная в 1967 г. налоговая реформа, резко сократившая налоговую нагрузку на граждан с высокими доходами. При этом власти, рассматривая низкий уровень оплаты труда как главное конкурентное преимущество страны, ограничивали его рост, а вместе с ним — государственные социальные расходы.

В то же время некоторые из принятых «черными полковниками» мер имели отчетливо выраженное социальное измерение. На первый план вышли стимулирование рождаемости и поддержка многодетных семей, а также улучшение качества образования (строительство новых школ, введение бесплатного образования в вузах, повышение зарплат учителям и преподавателям университетов). Другими важными реформами хунты стали принятие действующего до сих пор законодательства, регулирующего оказание помощи престарелым гражданам, а также включение в систему социального государства православного духовенства¹⁵, которое получило статус государственных служащих. Увеличение расходов на церковь, школы и вузы во многом было связано с тем, что эти институты через религиозное просвещение и образование должны были обеспечивать

¹¹ Matsaganis M. Greece — fighting with hands tied behind the back: anti-poverty policy without a minimum income // Welfare State Reform in Southern Europe. Ed. by M. Ferrera. P. 25–26.

¹² Michas T. Putting Politics above Markets: Historical Background to the Greek Debt Crisis. CATO Working Paper, 2011. URL: <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/WorkingPaper-5.pdf> (дата обращения: 31.10.2016).

¹³ Mouzelis N., Pagoulatos G. Civil Society and Citizenship in Postwar Greece. URL: www.aueb.gr/users/pagoulatos/mouzelis%20civil%20society.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

¹⁴ См., например: Greve B. Historical Dictionary of the Welfare State. The Rowman and Littlefield Publishing Group, 2014. P. 84.

¹⁵ Петрунина О. «Великая Греция» «черных полковников». Русская Idea. Сайт консервативной мысли, 27.03.2015. URL: <http://politconservatism.ru/articles/velikaya-greetsiya-chernykh-polkovnikov> (дата обращения: 31.10.2016).

поддержку режиму, который на уровне идеологии апеллировал к традиционным ценностям (семья, религия, патриотизм).

Наращивание социальных расходов в 1980-е гг. Заметные сдвиги в социальной политике произошли сразу после падения хунты и были обусловлены двумя обстоятельствами. Первое из них — резкое смещение политического дискурса влево, ставшее закономерной реакцией на многолетнее засилье правоконсервативных правительств. Демократизация политической жизни привела к росту популярности вышедшей из подполья КППГ и Всегреческого социалистического движения (ПАСОК), предложившего альтернативную программу социально-экономического развития. Второе обстоятельство — негативные последствия экономического кризиса 1973–1974 гг., спровоцировавшего одновременный рост инфляции и безработицы. Несмотря на то что до конца 1970-х гг. должность главы правительства занимал один из архитекторов греческого экономического чуда К. Караманлис, его политика сильно отличалась от прежнего курса. Заявляя о своей верности идее построения свободной рыночной экономики, на практике правительство К. Караманлиса приступило к национализации ряда убыточных предприятий. Это, в свою очередь, привело к быстрому расширению госсектора (количество занятых в нем работников ежегодно увеличивалось на 5%) и возрастанию доли государственных расходов в экономике (с 33% ВВП в 1973 г. до 40% ВВП в 1981 г.)¹⁶. Государственная поддержка способствовала ускоренному росту благосостояния населения, который опережал рост производительности труда.

И все же настоящий перелом в становлении Греции как социального государства произошел в 1980-е гг., после победы на выборах партии ПАСОК и прихода на пост премьер-министра ее лидера А. Папандреу. В программе ПАСОК, которая начиная с 1974 г. и вплоть до 2012 г. являлась одной из двух главных политических партий Греции (второй стала основанная К. Караманлисом «Новая демократия»), декларировались социальное освобождение «работающего народа» Греции, конституционное право на трудоустройство для всех граждан, полная независимость профсоюзов от олигархии и государства. Если до А. Папандреу во главу угла ставилось накопление капитала, то при нем ключевой задачей государственной политики были провозглашены его перераспределение от более богатых к малоимущим слоям общества, борьба с расслоением в обществе, усиление социальных функций государства.

Среди реформ первых двух администраций А. Папандреу (1981–1989 гг.) — пересмотр трудового законодательства (максимальное затруднение процедуры увольнения работников без согласия профсоюза), значительное увеличение реального уровня зарплат и пенсий и введение системы их индексации, повышение подоходного налога для граждан с высокими доходами. В 1983 г. был принят закон о создании Национальной системы здравоохранения, гарантирующей бесплатную медицинскую помощь для граждан всей страны¹⁷ (реализация этого закона потребовала увеличения расходов на здравоохранение с 3,4% ВВП в 1984 г. до 7% ВВП в 1989 г.). Реформирование затронуло также систему образования: возросло финансирование школ и университетов, студенты получили право влиять на политику вузов, участвуя в выборах профессорско-преподавательского состава.

Расширение размеров социального государства в Греции проводилось в условиях экономической стагнации: в 1980-е гг. ВВП страны рос примерно на 1%

¹⁶ Greece: Economics, Political and Social Issues. Ed. by *Liargovas P.* Nova Science Publishers, 2012. P. 11–32.

¹⁷ Подробнее см.: *Polyzos N., Economou Ch., Zilidis Ch.* National Health Policy In Greece: Regulations Or Reforms? The Sisyphus Myth // *European Research Studies*. Vol. XI, iss. (3) 2008. P. 91–118.

в год, что было одним из худших показателей в ЕЭС. Денежные вливания в социальную сферу осуществлялись за счет увеличения налоговой нагрузки, инфляционного финансирования и внешних заимствований, которые вели к росту бюджетного дефицита и государственного долга, к концу десятилетия превысившего 80% от размера греческой экономики.

На протяжении 1990-х и большей части 2000-х гг. оформившаяся в Греции социальная политика не претерпела сколько-либо серьезных изменений. Вопреки попыткам властей проводить более жесткую бюджетную политику в соответствии с Маастрихтскими критериями конвергенции, рост социальных расходов продолжился (см. рис. 1).

Рисунок 1. Динамика социальных расходов в Греции в 1980–2014 гг., % к ВВП

Источник: OECD. Social Expenditure.

Несмотря на затратность осуществленных в 1980-е гг. преобразований, с их помощью удалось сгладить накопившиеся в Греции социальные противоречия и устранить угрозу политических потрясений, которым страна была подвержена на протяжении большей части своей истории. В связи с этим большинство греческих исследователей сходятся во мнении, что на том историческом отрезке увеличение социальной составляющей во внутренней политике было оправданным. Поэтому ключевой вопрос состоит не в том, должно ли было государство брать на себя возрастающую роль в обеспечении социальных прав и возможностей граждан, а в том, насколько принятые для этого конкретные меры соответствовали поставленным задачам.

2. Своеобразие национальной модели

Научная дискуссия о том, к какой модели следует относить социальное государство в Греции, оформившееся после реформ А. Папандреу, началась с выходом в свет работы датского социолога Г. Эспинг-Андерсена¹⁸, в которой была предложена оригинальная классификация государств благосостояния. Поскольку система Г. Эспинг-Андерсена охватывала исключительно страны с высоким уровнем душевого дохода, Греция выпала из этой классификации, и перед исследователями встал вопрос, можно ли ее по аналогии с Италией причислить к группе стран с корпоратистским «режимом», для которого характерна зависимость

¹⁸ См.: Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism. Princeton University Press, 1990, 248 p.

получаемых социальных услуг от профессиональной принадлежности. Главный аргумент «за» состоял в том, что в Греции действительно исторически сложилась и действует до сих пор сложная система, состоящая из множества страховых фондов, которым отводится центральная роль в социальной защите граждан. Предпринимавшиеся властями попытки взять на вооружение отдельные элементы британской модели (или модели У. Бевериджа), то есть закрепить за государством обеспечение базовых социальных услуг (наиболее яркий пример — закон 1983 г., регулирующий сферу здравоохранения), в целом оказались малорезультативными.

Многие экономисты, однако, возражают против отнесения Греции к корпоратистскому «режиму», указывая на недостаточную институционализацию социального государства, наличие многочисленного социально незащищенного населения, большую роль радикальных левых партий, препятствующих выработке консенсуса по вопросам социальной политики, а также сохранение клиентелизма — неформальной практики раздачи должностей в государственном секторе и других преференций¹⁹. Примечательно также, что на конституционном уровне Греция была объявлена социальным государством лишь в 2001 г., когда соответствующая поправка была внесена в статью 25 Основного закона страны. Все эти особенности позволяют отнести Грецию к особой средиземноморской модели социального государства²⁰, иногда также обозначаемой как отсталый, рудиментарный вариант корпоратистского «режима»²¹.

Оформившаяся в Греции в 1980-е гг. система социальной защиты имела множество существенных проблем, большая часть которых так и не была устранена в последующие десятилетия.

Первая из них — это **проблема безработицы**, уровень которой даже в наиболее благополучные годы составлял порядка 10% работоспособного населения страны, а в 2013 г. на фоне кризиса приблизился к 28%. Отметим, что сложная ситуация с занятостью была связана не столько с экономическими факторами, сколько с государственной политикой, проводившейся под давлением профсоюзов. Следствием жесткого регулирования рынка труда (запрет на единовременное увольнение более 2% работников, ограничение неполной занятости, неоднократное увеличение минимальной оплаты труда) стало нежелание бизнеса создавать новые рабочие места и его уход в тень. Масла в огонь подливало существование так называемых закрытых профессий (юристы, архитекторы, агрономы, фармацевты, таксисты и пр.) с фиксированным количеством лицензий, которые продавались и передавались по наследству. Последствиями этого явления стали, во-первых, сложности с трудоустройством молодых специалистов, во-вторых, фактическое отсутствие конкуренции в указанных отраслях, негативно влиявшее на качество предоставляемых услуг.

Характерная черта греческой жизни — крайне высокий уровень безработицы среди молодежи. Государство при этом не выделяет больших средств на страхование по безработице: соответствующие пособия выдаются лишь в течение пяти месяцев, и их размер составляет около 20% от заработной платы. Это означает, что материальное обеспечение молодых людей трудоспособного возраста до того момента, пока они не найдут работу, ложится на плечи их родителей.

¹⁹ Karagiannis N., Kondeas A. The Greek financial crisis and a developmental path to recovery: Lessons and options // Real-world economics review, iss. 60. URL: www.paecon.net/PAERReview/issue60/KaragiannisKondeas60.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

²⁰ Ferrera M. The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe // Journal of European Social Policy, vol. 6, iss. 1, 1996. P. 17–37.

²¹ См.: Katrougalos G., Lazarisis G. Southern European welfare states: problems, challenges and prospects. New York, 2003.

Несмотря на ускорение темпов экономического роста во второй половине 1990-х — 2000-е гг., значительная часть граждан находилась в зоне риска бедности (в 2007 г. этот показатель составил 28,3%, что на 4 п.п. выше, чем в среднем по ЕС²²), и главной причиной этого была неспособность государства решить проблему с занятостью.

Говоря о безработице, следует особо подчеркнуть, что в Греции до недавнего времени не существовало минимального гарантированного дохода (МГД), который обеспечивается практически во всех странах ЕС и является важным инструментом поддержки наименее защищенных слоев населения. Пилотный проект по введению МГД был запущен только в 2013 г. и предполагает ежемесячную выплату суммы в размере 200 евро безработным гражданам (для безработных супругов — 300 евро и по 50 евро на каждого из детей²³). В настоящее время эта схема действует только в некоторых муниципалитетах Греции, ее распространение на всю страну постоянно откладывается из-за нехватки бюджетных ресурсов.

Вторая проблема — это **громоздкая и неэффективная пенсионная система**, критикуемая за излишнюю затратность, непрозрачность, чрезмерную щедрость по отношению к одним категориям пенсионеров и несправедливость к другим. Несмотря на все попытки реформирования, до недавнего времени греческая пенсионная система оставалась крайне фрагментированной: накануне кризиса в стране действовали 24 основных пенсионных фонда и 120 дополнительных, единая система начисления пенсий отсутствовала²⁴. Следствием этого был постоянный рост административных расходов и возможностей для манипуляций с пенсионными выплатами (известны, например, случаи, когда от подачи заявления до реальных пенсионных выплат проходило два года).

По показателю отношения средней пенсии к ВВП на душу населения Греция до недавнего времени занимала первое место в ЕС, однако расслоение среди пенсионеров также является одним из самых высоких²⁵. Так, пенсии фермеров часто не дотягивают до 30% от заработной платы, в результате чего значительная их часть проживает за чертой бедности. В то же время в стране поддерживаются колоссальные расходы на выплаты ранних пенсий (см. табл. 1), объем которых составляет 3% ВВП (для сравнения, в Италии, славящейся своими возможностями для досрочного выхода на пенсию, этот показатель немногим превышает 2% от объема экономики). По расчетам, сделанным греческими экономистами в 2008 г., в случае сохранения пенсионной системы в прежнем виде из-за быстрого старения населения пенсионные выплаты к 2050 г. должны возрасти до 22,6% ВВП²⁶.

Третья проблема, которая выходит на первый план в связи со сложной демографической ситуацией — это **воспроизводство семей, уход за детьми и престарелыми, женская занятость**. Греческие семьи до сих пор сохраняют свой патриархальный уклад. Процент разводов здесь остается одним из самых низких в Европе, неполные семьи являются редкостью, большинство детей дошкольного возраста получают домашнее образование, семья также играет главную роль

²² Eurostat. People at risk of poverty or social exclusion. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_50&language=en (дата обращения: 31.10.2016).

²³ Minimum Income Schemes in European Union and Greece. A Comparative Analysis. Interim Report for the Relevant Parliamentary Committees of the Hellenic Republic. October, 2014. P. 25.

²⁴ Nektarios M. Greece: Proposed Reform of the Pension System. Stockholm, 2009. URL: www.researchgate.net/publication/228749967_Greece_Proposed_Reform_of_the_Pension_System (дата обращения: 31.10.2016).

²⁵ Holzmann R. et al. Op. cit. P. 259–266.

²⁶ Garganos N. The rising demands of an ageing population — the Greek experience. URL: www.bankofgreece.gr/Pages/el/Bank/News/Speeches/DisplItem.aspx?Item_ID=13&List_ID=b2e9402e-db05-4166-9f09-e1b26a1c6f1b (дата обращения: 31.10.2016).

в опеке над пожилыми родственниками, государственная система ухода за престарелыми развита слабо.

Таблица 1. Структура государственных социальных расходов, % ВВП

Статья расходов	1990	1995	2000	2007	2010	2011
Поддержка пожилого населения, в том числе	9,4	9,2	10,2	10,1	11,5	12,3
— пенсии	6,5	6,6	7,2	6,9	7,9	8,5
— ранние пенсии	2,5	2,3	2,4	2,6	2,9	3,2
— другие денежные выплаты	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5
— помощь на дому	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Социальная защита в связи с потерей кормильца	0,5	0,5	0,8	2,0	2,2	2,3
Расходы по нетрудоспособности	1,3	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0
Здравоохранение	3,4	4,4	4,7	5,8	6,3	6,6
Поддержка семей	0,7	1,0	1,0	1,1	1,4	1,4
Программы помощи в трудоустройстве	0,2	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3
Помощь безработным	0,4	0,4	0,4	0,5	0,8	1,1
Жилищные программы	0,4	0,5	0,7	0,5	0,4	0,3
Другие направления социальной политики	0,1	0,1	0,3	0,4	0,4	0,5
Всего	16,5	17,4	19,2	21,5	24,2	25,7

Источник: OECD. Social Expenditure.

Из-за свойственного для греческих семей консерватизма большой процент замужних женщин исключен из рынка труда. При этом в Греции нет действенных инструментов помощи матерям-одиночкам; работающие женщины редко решаются рожать детей вне брака. В том случае, если государство не начнет проводить более активную семейную политику, ожидать сколько-либо серьезного улучшения ситуации с демографией не следует: накануне кризиса коэффициент рождаемости составлял 1,5, в 2015 г. — всего 1,3 (хуже только в Португалии)²⁷.

Четвертая проблема, которая также обострилась в условиях рецессии, но созревала задолго до нее, — **негативные тенденции в здравоохранении**. На первый взгляд, положение в этой сфере на общем фоне смотрится неплохо. Греция удерживает лидирующие позиции по таким показателям, как количество врачей на душу населения, оснащенность больничными койками, количество магнитно-резонансных томографов, опережает большинство развитых стран по

²⁷ Eurostat. Total fertility rate. Number of children per woman. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde220&plugin=1> (дата обращения: 31.10.2016).

ожидаемой продолжительности жизни (81,4 года и девятое место среди стран ОЭСР²⁸). Однако вопреки обещаниям властей полностью бесплатным здравоохранение так и не стало. Как и во всех странах ОЭСР, за исключением США, Мексики и Чили, основную тяжесть расходов на здравоохранение несет государство (67%), оставшаяся доля приходится на частный сектор. Но если сопоставить соотношение государственных и частных расходов на здравоохранение в Греции со средним значением по ОЭСР, то мы увидим, что доля государства здесь значительно ниже (в ОЭСР она равна 72%)²⁹. Это означает, что для Греции (как, впрочем, и для других средиземноморских стран ЕС) характерны относительно высокие расходы домохозяйств на медицину. В формально бесплатной медицине весьма распространены неформальные платежи (так называемые факелаки³⁰), от которых напрямую зависит качество и своевременное получение медицинских услуг. Три четверти греков полагают, что сектор здравоохранения в их стране сильно коррумпирован, при том что в среднем по ЕС так считают лишь 30% опрошенных³¹.

Наконец, пятая проблема социального государства в Греции, которая обычно незаслуженно обходится вниманием, — это **отставание в развитии негосударственных форм социального обеспечения**. Доля добровольных частных социальных расходов в 1990–2000-е гг. застыла на отметке в 2% ВВП³², а в последние годы стала сокращаться. Разумеется, многие греческие фирмы, особенно с участием иностранного капитала, идя в ногу со временем, осуществляют разнообразные социальные программы, связанные с улучшением условий труда, повышением экологичности производства, поддержкой местных сообществ, перечислением части средств на счета благотворительных организаций. Однако финансирование этих программ является весьма скромным и зачастую имеет сугубо имиджевую направленность. Так, телекоммуникационная компания ОТЕ (на 40% контролируется немецкой Deutsche Telecom) взяла на вооружение распространенную в странах Западной Европы практику корпоративного волонтерства, но в наименее затратном для себя формате: она призывает своих сотрудников участвовать в донорских акциях и регулярно публикует на официальном сайте графики с количеством сдавших кровь по каждому из регионов³³.

Несмотря на то что слово «филантропия» имеет греческое происхождение, в Греции лишь немногие крупные предприниматели — судовладельцы, банкиры, промышленные магнаты — участвуют в благотворительных проектах и занимаются меценатством. Наиболее заметные исключения из правила — известные на весь мир фонды Онассиса и Ниархоса, а также созданная в 2012 г. организация «Греческая инициатива», которая объединяет предпринимателей диаспоры, желающих помочь Греции в условиях кризиса³⁴.

Более значимым институтом помощи нуждающимся является Элладская православная церковь, которая ежегодно тратит на благотворительную и

²⁸ OECD. Health at a Glance 2015: OECD Indicators. Paris, OECD 2015. URL: http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2015-en (дата обращения: 31.10.2016).

²⁹ OECD Health Statistics 2014. How does Greece compare? URL: www.oecd.org/els/health-systems/Briefing-Note-GREECE-2014.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

³⁰ От греч. слова «φάκελάκι», означающего маленький конверт, в который кладется взятка.

³¹ Study on Corruption in the Healthcare Sector. Luxembourg, 2013. P. 243.

³² OECD. Social Expenditure — Aggregated data: Public and Private Social Expenditure by country. URL: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG (дата обращения: 31.10.2016).

³³ OTE. Corporate Volunteering. URL: www.cosmote.gr/cr2010/cr2010_en/corporate-volunteering.html (дата обращения: 31.10.2016).

³⁴ Philanthropy Greek Word, Not Practice. GQS, 2015. URL: www.gqs.gr/philanthropy-greek-word-not-practice (дата обращения: 31.10.2016).

социальную работу около 100 млн евро³⁵. В число приоритетных направлений ее деятельности входят поддержка беднейших граждан, финансирование хосписов и детских приютов, помощь одиноким матерям, организация родительских школ. Церковь одной из первых отреагировала на ухудшение ситуации с беженцами, еще в 2006 г. открыв для них специальный центр в городе Комотины в Северной Греции³⁶. В 2015 г., в самый разгар европейского миграционного кризиса, часть беженцев, добравшихся по морю до Эгейских островов, была размещена в православных храмах³⁷. Фактически церковь пытается восполнить имеющиеся пробелы в социальной политике государства, взяв на себя те функции, с которыми оно не справляется. В то же время, будучи не до конца отделенной от государства, она имеет общие с ним пороки, такие как клиентелизм, коррупция среди высшего духовенства, неэффективное управление собственностью и пр. Поэтому вопрос о том, какой должна быть роль церкви в социальном обеспечении, остается открытым.

Беглый анализ социального государства в Греции показывает, что, несмотря на значительный рост социальных расходов в 1980–2000-е гг. (к 2008 г. расходы на социальную защиту в Греции составили 26,2% ВВП, вплотную приблизившись к среднему значению по Евросоюзу), его эффективность с точки зрения решения наиболее важных социальных проблем является недостаточной. Ярким показателем неспособности социального государства справиться с главной своей задачей — сокращением социального неравенства — является индекс Джини, по которому Греция опережает большинство стран ЕС (см. рис. 2).

Рисунок 2. Индекс Джини после уплаты налогов в Греции, 2004–2012 гг.

Источник: Eurostat. Gini coefficient of equivalised disposable income.

3. «Великая рецессия» и ее социальное измерение

Попытки реформировать социальное государство неоднократно предпринимались в 1990–2000-е гг., однако почти все они оказались малоуспешными из-за серьезного противодействия со стороны общества,

³⁵ Archbishop of Athens on issues of taxation of the Orthodox Church. URL: <http://english.capital.gr/News.asp?id=1562952> (дата обращения: 31.10.2016).

³⁶ Социальное служение Элладской православной церкви. Сайт «Православие.ru», 2007. URL: www.pravoslavie.ru/orthodoxchurches/41367.htm (дата обращения: 31.10.2016).

³⁷ Λέσβος: Άνοιξαν εκκλησιάκι για να περιθάψουν μετανάστες. ΣΚΑΙ, 2015. URL: www.skai.gr/news/lifestyle/article/297437/lesvos-anoixan-ekklisaki-gia-na-perithalpsoun-metanastes/ (дата обращения: 31.10.2016).

профсоюзов и оппозиционных политических партий. Те же преобразования, которые удалось провести через парламент, были вызваны необходимостью сократить государственные расходы в условиях хронически высокого бюджетного дефицита. После подписания в 1992 г. Маастрихтского договора Греция, стремившаяся войти в Экономический и валютный союз, была вынуждена перейти к более жесткой бюджетной политике и отказаться от инфляционного финансирования социальных выплат, как это происходило в 1980-е гг.

Поскольку наиболее затратным из социальных расходов было поддержание на плаву пенсионной системы, основные попытки реформ предпринимались именно на этом направлении. Так, в 1992 г. правоцентристская «Новая демократия» настояла на принятии закона, в соответствии с которым устанавливался единый пенсионный возраст для мужчин (65 лет) и ограничивался максимальный размер пенсии до 60% от зарплаты, вводилась единая система исчисления пенсий вне зависимости от принадлежности к тому или иному пенсионному фонду³⁸. В 1998 г. была ужесточена процедура выхода на пенсию по инвалидности, а количество граждан, получавших такие пенсии, сокращено с 20 до 15% от общего числа пенсионеров. Эти реформы, однако, были осуществлены лишь частично: изменение пенсионной системы происходило по принципу «шаг вперед, два шага назад», уже принятые решения впоследствии неоднократно пересматривались. Накануне каждой избирательной кампании правящие партии повышали размер пенсий, что шло вразрез с заявленной целью снижения затратности пенсионной системы.

В 1997 г. правительство, профсоюзы и представители бизнеса договорились начать «национальный социальный диалог» для обсуждения дальнейшего развития социального государства, однако ни по одному значимому вопросу так и не достигли компромисса. В этих условиях в 2002 г. законодатели попытались самостоятельно разработать проект нового пенсионного закона, предполагавшего повышение пенсионного возраста для женщин, сокращение количества «опасных для здоровья работ», допускавших досрочный выход на пенсию, слияние многочисленных пенсионных фондов. Однако эта реформа была негативно воспринята профсоюзами и аффилированными с ними депутатами фракции ПАСОК, и законопроект пришлось отозвать. Такая же участь постигла законопроект 2007 г. (основные его положения мало отличались от неудавшейся реформы пятилетней давности), который был расценен оппозицией как антисоциальный.

Переломным моментом, когда греческие власти перешли от половинчатых мер к полномасштабным реформам, стал начавшийся в 2009 г. долговой кризис. Для того чтобы избежать дефолта по государственным облигациям, правительство Греции обратилось за финансовой помощью к тройке международных кредиторов (ЕЦБ, Еврокомиссии и МВФ), и такая помощь была предоставлена на условиях перехода к жесткой бюджетной политике и проведения серьезных реформ, направленных как на решение сиюминутных задач, так и на долгосрочную перспективу.

Из всех начатых в 2010-е гг. преобразований наиболее глубокой и последовательной стала **пенсионная реформа**. Несмотря на то что реформирование пенсионной системы еще далеко от завершения, те меры, которые уже приняты, изменили ее до неузнаваемости. Помимо сокращения пенсий (на 20% для обычных пенсий и на 40% для досрочных) и отказа от 13-й и 14-й (рождественской и пасхальной) пенсий, замененных на небольшую единовременную выплату, были изменены сами принципы их начисления³⁹. Величина пенсии стала

³⁸ About Greece. Ed. by Bacaloumis A. Athens, 2007. P. 342.

³⁹ Symeonidis G. The Greek Pension Reform Strategy 2010–2014. A leap forward. URL: www.actuaries.org/oslo2015/papers/PBSS-Simeonidis.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

зависеть от заработка работника на протяжении всей его карьеры, а не только последних 5–10 лет. Было запрещено увеличивать пенсии на сумму, превосходящую изменение индекса потребительских цен. Существенно ограничивались возможности для досрочного выхода на пенсию, а количество лет, которые необходимо отработать для ее получения, возросло с 35 до 40 лет. Пенсионный возраст также был увеличен — сначала до 65, а с 2012 г. — до 67 лет как для мужчин, так и для женщин. Кроме того, в целях сокращения административных издержек запущена реформа по укрупнению фондов пенсионного страхования (всего их будет три).

Благодаря вышеназванным мерам рост государственных расходов на пенсионное обеспечение в ближайшее десятилетие будет несущественным: в 2060 г. они составят 14,6%, что будет примерно соответствовать среднему показателю по ЕС (12,9% ВВП). При этом согласно новому пенсионному законодательству в случае увеличения доли пенсионных расходов более чем на 2,5% ВВП размер пенсий будет в обязательном порядке пересматриваться. Хотя пенсионная реформа уже давно назрела, в самой Греции она постоянно подвергается критике, поскольку в условиях массовой безработицы относительно высокие пенсии для многих семей были главным источником дохода и таким образом служили своеобразным амортизатором кризиса.

Другой важной реформой, напрямую повлиявшей на греческую модель социального государства, является **изменение трудового законодательства**. Главным ее содержанием стало упрощение практики заключения коллективных трудовых соглашений и процедуры увольнения сотрудников, либерализация закрытых профессий, снижение минимального размера оплаты труда, ограничение размеров бонусных выплат к зарплате.

В государственном секторе, который ввиду своей неэффективности уже много лет остается проблемным сегментом экономики страны, был уменьшен наем новых работников взамен ушедших на пенсию, а в апреле 2013 г. парламент одобрил закон о сокращении 15 тыс. чиновников. Начиная с 2011 г. в Греции осуществляется, пусть и со скрипом, обширная программа приватизации госсобственности на общую сумму в 50 млрд евро. Некоторые из предприятий уже перешли в частные руки (например, сеть региональных аэропортов, газотранспортная компания DESFA, часть портовой инфраструктуры и пр.).

Одной из самых болезненных мер, принятых в самый разгар кризиса, стало 22-процентное сокращение выплат по безработице, которые сейчас составляют лишь 360 евро⁴⁰. Данный закон принимался на фоне фронтального повышения налогов, которое особенно сильно ударило по частным предпринимателям, вынужденным сокращать рабочие места. Находившееся у власти в 2012–2014 гг. правоцентристское правительство во главе с А. Самарасом попыталось смягчить ситуацию, предоставив некоторым предпринимателям налоговые льготы (например, занятым в туристическом бизнесе, где работает 9,4% населения⁴¹). Однако уже в 2016 г. в связи с необходимостью дальнейшего сокращения бюджетного дефицита большую часть налоговых льгот для бизнеса пришлось отменить.

Структурное реформирование затронуло также **сферу здравоохранения**. Преобразования осуществляются под лозунгом повышения качества медобслуживания при одновременном уменьшении его затратности, а главным

⁴⁰ Στα 359,9 ευρώ το μήνα πήγε το επίδομα ανεργίας. URL: www.newsbeast.gr/financial/arthro/316622/sta-3599-euro-to-mina-pige-to-epidoma-anergias (дата обращения: 31.10.2016).

⁴¹ Travel & Tourism. Economic Impact 2015. Greece. World Travel & Tourism Council, 2015. URL: www.wttc.org/-/media/files/reports/economic%20impact%20research/countries%202015/greece2015.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

недостатком существующей системы объявлены коррупция и забюрократизированность процедуры предоставления медицинских услуг. С этой целью вводится электронная система выдачи рецептов, внедряются более дешевые местные лекарственные средства взамен дорогих импортных (дженерики), увеличивается количество выдаваемых лицензий на ведение фармацевтического бизнеса. Но несмотря на эти позитивные изменения, наиболее заметным для населения стало сокращение бюджетных расходов на нужды здравоохранения, которое предполагает, среди прочего, закрытие 50 из 132 греческих госпиталей. Вследствие укрупнения лечебных учреждений многие районы Греции окажутся вдали от стационарных медицинских пунктов, что негативно отразится на оказании экстренной помощи. Другим следствием централизации лечебных учреждений может стать ускоренное сокращение ВРП экономически отсталых регионов, где инвестиции в здравоохранение в 1990–2000-е гг. положительно влияли на местную экономику⁴².

Вопрос о прямом увольнении части работников медицинских учреждений пока не ставится, однако, учитывая, что Греция в соответствии с требованиями международных кредиторов взяла на себя обязательства по экономии расходов на содержание госсектора, такие меры в ближайшем будущем весьма вероятны. Фактически сокращение медицинского персонала уже происходит по мере выхода на пенсию врачей и медсестер старшего возраста, на место которых принимается значительно меньшее число новых работников. Результатом сокращения расходов стало ухудшение основных показателей здоровья греческой нации, увеличение заболеваемости СПИДом и туберкулезом, рост младенческой смертности, что свидетельствует об углубляющемся кризисе системы здравоохранения⁴³.

Схожие тенденции наблюдаются в **сфере образования**. Несмотря на то что по распространенности высшего образования Греция все еще уступает средним по ЕС показателям, по мнению властей, университетов в стране больше, чем необходимо. Некоторые из них в ближайшие годы могут быть закрыты или реорганизованы в рамках плана консолидации высшего образования. В начале 2013 г. Министерство образования Греции анонсировало план «Афина», предполагающий создание на базе небольших региональных вузов нового федерального университета в греческой столице. Уменьшится и общее количество факультетов — с 520 до 350, при этом одним из ключевых критериев отбора жизнеспособных факультетов станут показатели трудоустройства, то есть востребованности выпускников данной специализации на рынке труда. Экономическая целесообразность перехода к более централизованной системе высшего образования подтверждается рядом эконометрических исследований, в которых доказывалось, что создание новых вузов в центрах экономически отсталых регионов слабо повлияло на рост ВРП, так как выпускники этих университетов все равно переезжают туда, где можно найти работу по специальности⁴⁴. Однако вопрос о сокращении числа факультетов и кафедр является дискуссионным. Сильны опасения, что выстраивание системы образования под уже существующую структуру греческой экономики будет препятствовать ее диверсификации, сдерживать развитие новых перспективных отраслей.

Главным следствием долгового кризиса в Греции и проводимой властями рестриктивной бюджетной политики стала быстрая деградация социальной сферы и

⁴² Karagiannis S., Benos N. The role of human capital in economic growth: evidence from Greek regions // Institutional and social dynamics of growth and distribution. Cheltenham, 2010. P. 151.

⁴³ Kentikelenis A., Karanikolos M., Reeves A., McKee M., Stuckler D. Greece's health crisis: from austerity to denialism // The Lancet, vol. 383, 2014. P. 748–753.

⁴⁴ Karagiannis S., Benos N. Op. cit. P. 137–168.

падение уровня жизни большей части греческих граждан (см. табл. 2). Даже осторожные в своих оценках эксперты международных организаций характеризуют сложившуюся ситуацию как полномасштабный социальный кризис⁴⁵.

Таблица 2. Некоторые индикаторы социального развития в Греции в сравнении со средними значениями по ЕС, 2007 и 2013 гг.⁴⁶

Показатель	2007		2013	
	Греция	ЕС	Греция	ЕС
Безработица, % от рабочей силы	8,4	7,2	27,5	10,9
Долгосрочная безработица (более 12 месяцев), %	4,2	3,0	18,5	5,1
Безработица среди женщин, %	12,9	7,9	31,4	10,9
Безработица среди молодежи в возрасте до 25 лет, %	22,7	15,9	58,3	23,7
Граждане в зоне риска бедности и социальной эксклюзии, %	28,3	24,4	35,7	24,5
Разница в доходах между 20% самых бедных и 20% самых богатых, раз	6,0	5,0	6,6	5,0
Минимальная заработная плата, евро	730	-	684	-
Средний доход на душу населения, евро	12 130	15 896	9 303	17 769
Расходы на социальную защиту, евро на человека (в ценах 2005 г.)	5 001	6 294	4 504*	6 776*

Источник: Eurostat. Population and social conditions.

* Приведены данные за 2012 г.

Новым явлением греческой действительности стало превышение эмиграции над иммиграцией, которое происходит даже несмотря на то, что в Грецию ежегодно приезжают десятки тысяч нелегальных иммигрантов из стран Ближнего Востока и Северной Африки. В 2012 г. из Греции выехали на 44,2 тыс. человек больше, чем приехали, и на несколько лет (до миграционного кризиса 2015 г.) страна превратилась в нетто-экспортера рабочей силы⁴⁷. Для многих греков, особенно для молодежи, эмиграция становится единственным способом найти работу. Основными направлениями эмиграции являются страны, в которых уже существует крупная греческая диаспора и при этом сохраняются возможности для трудоустройства: Германия (в эту страну отправляются на заработки более трети греческих эмигрантов), Великобритания, Австралия и США. Большая часть уехавших — это высококвалифицированные специалисты и выпускники ведущих греческих вузов, которые не сумели найти применение своим знаниям на родине (в 2010–2011 гг. страну покинули 9% всех выпускников и 51% обладателей степени PhD⁴⁸).

Снижению жизненных стандартов сопутствуют нарастающие процессы маргинализации населения, рост протестного движения, нередко принимающего весьма неприглядные формы, дезориентация общества, которой успешно пользуются радикальные, а иногда и откровенно экстремистские политические силы.

⁴⁵ См., например: Society at a Glance 2014. Highlights: Greece. The crisis and its aftermath. OECD, 2014.

⁴⁶ В период кризиса вплоть до 2013 г. в Греции наблюдалось планомерное ухудшение практически всех социальных индикаторов. В последующие годы они стали демонстрировать разнонаправленную динамику (например, доходы населения стали снижаться, зато несколько улучшилась ситуация с занятостью).

⁴⁷ Greece records rapid increase in net emigration levels. Greek Independent Press, 21.11.2013. URL: www.enetenglish.gr/?i=news.en.article&id=1631 (дата обращения: 31.10.2016).

⁴⁸ Malkoutzis N. Young Greeks and the Crisis. The Danger of Loosing a Generation. Friedrich Ebert Stiftung, 2011. P. 2. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08465.pdf> (дата обращения: 31.10.2016).

Экономический кризис вызвал быстрый рост количества совершаемых преступлений, причем не только в Афинах, но и в славившейся своей безопасностью греческой провинции. Большое распространение получили преступления на межнациональной и межрасовой почве, вызванные недовольством греков в связи с ростом численности иммигрантов, которые в некоторых центральных кварталах Афин составляют большую часть населения. Обострилась также взаимная неприязнь граждан, представляющих отдельные маргинальные группы, в первую очередь ультра националистов, с одной стороны, и леворадикальных организаций — с другой.

О дезориентации греческого общества свидетельствуют падение уровня доверия к правительству и государственным институтам, резкие колебания политических предпочтений избирателей (только что созданная партия может в считанные месяцы превратиться в значимую политическую силу), рост влияния популистских партий и движений. Важным следствием кризиса стало разочарование греков в европейской интеграции. По данным «Евробарометра» на 2014 г.⁴⁹, 53% населения страны ощущали себя исключительно греками, 45% — в первую очередь греками и во вторую — европейцами, и лишь 1% — в первую очередь европейцами. В 2014 г. в Греции был зафиксирован самый низкий среди стран ЕС уровень доверия к наднациональным властям⁵⁰, действия которых, с точки зрения граждан, не соответствуют греческим интересам.

Практически все исследователи, занимающиеся анализом воздействия кризиса на греческое общество, признают, что социальные эффекты рецессии оказались более серьезными, чем ожидалось, и говорят о необходимости мер, направленных на более справедливое распределение негативного воздействия кризиса, таких как повышение пособий по безработице и пролонгация срока их предоставления, переложение налоговой нагрузки на более обеспеченные группы граждан⁵¹ (на практике это осуществить крайне сложно, так как именно они чаще всего не платят налоги). Давно назревшей мерой является введение программы поддержки семей с детьми, в которых уровень бедности на 54% выше, чем в бездетных семьях⁵². Однако на сегодняшний день осуществление этих мер затруднено, поскольку приоритетным направлением экономической политики остается бюджетная консолидация и решение проблемы с государственным долгом.

⁴⁹ Standard Eurobarometer 82. Autumn 2014. P. 33. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_citizen_en.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

⁵⁰ EU leadership approval ratings tumble to all-time low. EurActiv, 10.01.2014. URL: www.euractiv.com/eu-elections-2014/eu-leadership-approval-ranks-bai-news-532677 (дата обращения: 31.10.2016).

⁵¹ См., например: *Koutsogeorgopoulou V., Matsaganis M., Leventi C., Schneider J.-D.* OECD Economics Department Working Papers No. 1106. Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece. URL: www.oecd-ilibrary.org/economics/fairly-sharing-the-social-impact-of-the-crisis-in-greece_5jzb6vwk338x-en (дата обращения: 31.10.2016).

⁵² *Mitrakos T.* Inequality, poverty and social welfare in Greece: distributional effects of austerity. Bank of Greece Working Paper, 2014. P. 27. URL: www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/Paper2014174.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

Глава 12. Страны Балтии: борьба с советским наследием

В настоящее время отношение стран Балтии к вопросам развития социального государства отличается противоречивостью и непоследовательностью. В основном эти противоречия проявляются в несоответствии декларируемых намерений реальной практике. Так, законодательные документы, регулирующие социальную деятельность прибалтийских государств, насыщены положениями, гарантирующими населению широкие права в социальной сфере. Прибалтийские политики также не скупятся на обещания социального характера. В то же время на практике законодательные положения и обещания выполняются далеко не в полной мере. Основная причина этого — хроническое недофинансирование государством социальной сферы, связанное с историческими особенностями развития этих стран.

Для населения Литвы, Латвии и Эстонии точкой отсчета в области построения социального государства стало обретение ими независимости в 1991 г. Достижение государственной самостоятельности и укрепление суверенитета сопровождалось широко тиражируемыми лозунгами о том, что отделение от СССР приведет к быстрому росту национального благосостояния и резкому повышению уровня жизни. Эти же лозунги доминировали при принятии решения о присоединении прибалтийских республик к Евросоюзу и НАТО. Однако позитивные изменения в социальной сфере оказались весьма ограниченными. Следствием глобального кризиса 2007–2009 гг. и последовавшей за ним турбулентности в мировой экономике стало серьезное торможение экономик стран Балтии. Преодоление этой негативной тенденции осуществлялось за счет глубокого сокращения социальных расходов.

1. Социальные аспекты перехода к рынку

Корни экономической уязвимости стран Балтии кроются в их истории. В период пребывания в составе Советского Союза (1940–1991 гг.) прибалтийские экономики находились в положении дотируемых. Масштабные дотации направлялись из союзного центра и, как правило, шли на совершенствование инфраструктуры и улучшение социального положения населения¹. Действовал также фактор особого статуса прибалтийских республик в составе Советского Союза. С одной стороны, советская власть была заинтересована в том, чтобы местное население не противопоставляло себя существующему режиму и активно участвовало в производственно-экономических процессах. С другой стороны, поддерживался тезис о том, что прибалтийские страны должны быть своего рода витриной СССР для западных стран. Неудивительно, что у прибалтийского населения сложился, как показывают исследования, достаточно устойчивый стереотип социального государства, который зачастую ассоциируется с советскими социальными нормами.

Другая принципиальная особенность стран Балтии заключается в том, что периоды их государственной самостоятельности были непродолжительны и не оказали существенного влияния на теоретическое осмысление социальных вопросов. В силу этого обстоятельства прибалтийские политики, не обладая глубокими национальными традициями государственного управления, склонны обращаться к иностранному опыту, прежде всего к опыту ведущих европейских

¹ К примеру, Эстония, являясь самой малой по населению и по площади советской республикой, была в то же время самой дотируемой из союзного бюджета в расчете дотаций на душу населения.

стран. Соответственно в их рассуждениях легко обнаруживаются польские, немецкие, русские и другие иностранные заимствования.

Подходы стран Балтии к решению социальных проблем неоднократно менялись. Так, в первые годы после обретения независимости слова «социальный» и «социалистический» воспринимались здесь как созвучные друг другу и даже синонимичные. Эти понятия часто связывались со словом «советский», которое имело преимущественно негативную окраску. Главной же задачей считался ускоренный переход от социалистического способа ведения хозяйства к рыночной экономике. На этом фоне любые проявления советского прошлого подавались как препятствие на пути успешного развития. Взятый в 1990-е гг. курс на вступление в Евросоюз позволял властям обходить стороной социальные проблемы, рассчитывая на то, что они автоматически будут решены благодаря европейской интеграции.

В то же время прибалтийские политики, занимавшиеся социально-экономическими преобразованиями в 1990-е гг., понимали, что полный демонтаж советской структуры социального обеспечения может привести к отторжению населения от новой власти. Кроме того, им нужно было объяснить избирателям, что выход из СССР и провозглашение государственного суверенитета действительно будут способствовать росту благосостояния. Отмеченная двойственность была закреплена, к примеру, в Конституции Литвы², принятой в ноябре 1992 г. и действующей по настоящее время. В Основном законе этой страны нет прямого указания на то, что Литва является социальным государством, однако в ней отмечается, что государство предоставляет населению широкий спектр социальных услуг. Так, в Конституции прописаны право на бесплатное образование, включая высшее, запрет на принудительный труд, легальная деятельность профсоюзов и право на забастовки, право на ежегодный бесплатный отпуск, право на пенсию по возрасту и по нетрудоспособности, а также на бесплатное медицинское обслуживание. Таким образом, в части социального обеспечения литовская Конституция является своего рода слепком с Конституции СССР.

Определяя будущие контуры социальной политики, страны Балтии должны были выбрать один из трех вариантов — либо приспособить преимущества бывшего советского социального уклада к новым реалиям, либо сформировать принципиально новые социальные концепции, либо заимствовать (по крайней мере частично) уже существующие в Европе социальные концепции. В силу ряда факторов (небольших масштабов этих стран, европейской интеграции, негативного восприятия советского наследия) заимствование опыта географических соседей сыграло ключевую роль.

В частности, в Эстонии, где теоретические подходы к осмыслению принципов функционирования социального государства носят эклектический характер, явно просматриваются заимствования из немецкой концепции социального рыночного хозяйства Л. Эрхарда и идей Г. Мюрдаля³ — одного из главных теоретиков «шведского социализма». Примечательно, что в Эстонии эти подходы к решению социальных проблем общества и государства были взяты на вооружение правыми и консервативными политиками, которые при реализации социальной политики ориентировались не столько на идеологию, сколько на впечатляющие примеры

² Lietuvos Respublikos Konstitucija. URL: www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm (дата обращения: 31.10.2016).

³ Г. Мюрдаль (1898–1987) — шведский ученый, лауреат Нобелевской премии (1974 г.) Разработанная им теория предполагает активное вмешательство государства в рыночную экономику с целью формирования условий всеобщего равенства и создания равных экономических возможностей для всех.

успешного экономического развития Германии и Швеции. Надо учитывать и то, что в прибалтийской экономике доминируют немецкие и шведские инвесторы, которые предпочитают при организации своей социальной деятельности придерживаться принципов, сложившихся у них на родине.

Тональность высказываний эстонских политиков и экспертов корректируется по мере интеграции Эстонии в Евросоюз, в рамках которого приходится все больше адаптироваться к общим нормативам экономической и социальной политики. При этом ответственность за неудачи привычно возлагается на СССР, который, как отмечают местные исследователи, глубоко внедрил в эстонское общественное сознание свои представления, мешающие принять западноевропейские стандарты. В качестве достижений последних лет отмечается рост (по сравнению с советским периодом) женской занятости, правда, не анализируется, в какой мере эта тенденция связана с массовой эмиграцией мужчин на заработки⁴.

Говоря об общих чертах развития стран Балтии, нельзя обойти стороной еще одну важную проблему, а именно дискриминацию части проживающего в них населения. Наличие этой проблемы ставит под вопрос существование в этих странах полноценного социального государства, в котором перераспределение материальных благ осуществляется в соответствии с принципом социальной справедливости. Как известно, в настоящее время русскоязычное население Эстонии и Латвии ограничено в политических, экономических и социальных правах вследствие принятого эстонскими и латвийскими властями решения предоставлять гражданство только тем лицам, которые проживали на их территории до 1940 г., и их потомкам⁵.

Вероятно, в решении Эстонии и Латвии имел место экономический мотив: таким образом эстонские и латвийские власти лишили русскоязычное население возможности участвовать в процессе разгосударствления собственности в 1990-е гг. Парадоксальность ситуации заключалась в том, что основной производительной силой в Прибалтике в те годы выступало русскоязычное население, лишенное возможности стать собственниками предприятий, на которых они трудились, зачастую составляя большинство рабочего коллектива.

Заметная часть русскоязычного населения получила статус неграждан, которые были лишены первоначального капитала в результате приватизации и оказались в ущемленном положении, сразу уступив коренному населению ряд конкурентных преимуществ. В дальнейшем положение неграждан стало для русскоязычных жителей препятствием при трудоустройстве, участии в политической и общественной жизни, распределении экономических и социальных благ. Впоследствии их положение усугубилось тем, что при рассмотрении заявок Латвии и Эстонии на членство в Евросоюзе и НАТО феномен неграждан был проигнорирован, то есть от прибалтийских республик не стали требовать приведения прав русскоязычного населения в соответствие с европейскими нормами жизни. Таким образом его дискриминационное положение было законсервировано. В частности, негражданам отказано в праве голосовать на выборах и избираться в парламент. В то же время они платят такие же, как и коренное население, налоги, при этом не участвуя в регулировании и распределении налоговых средств через государственный бюджет, утверждаемый национальными парламентами. В практическом плане это означает, к примеру, то, что русскоязычное население

⁴ Toots A. Becoming Post-modern, Without Being Modern? Interpreting the Development of Welfare State in Estonia, Latvia and Lithuania? URL: www.unifr.ch/iicee/assets/files/W1_Toots.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

⁵ В 1940 г. Латвия, Литва и Эстония вошли в состав Советского Союза, получив статус союзных республик, в котором они находились до 1991 г.

финансирует обучение на коренном языке, но ограничено в возможностях получения образования на русском языке в силу его недофинансирования.

На этом фоне Литва рассматривается отдельными обозревателями как позитивный пример отношения к русскоязычному населению. Однако в реальности дискриминация наблюдается и в этой стране. Так, литовские власти методично закрывают государственные школы с преподаванием на русском, в Вильнюсском университете ликвидирована кафедра славистики, существовавшая более 200 лет.

2. Особенности системы образования

Статистика последних лет свидетельствует о том, что большинство показателей развития образования в странах Балтии соответствует среднему уровню по Евросоюзу. Так, государственные расходы на данную сферу составляют порядка 5–6% ВВП, примерно столько же, сколько в ЕС-28 (см. табл. 1).

Таблица 1. Государственные расходы на образование в 2009–2011 гг., % ВВП

Страна	2009	2010	2011
Латвия	5,59	4,96	4,96
Литва	5,64	5,36	5,17
Эстония	6,03	5,66	5,16
ЕС-28	5,38	5,41	5,25

Источник: Eurostat. Public expenditure on education.

Достижение странами Балтии определенной стабильности в развитии образования во многом связано с тем, что после обретения государственной самостоятельности в 1990-х гг. они не подвергали серьезной реконструкции ту систему, которая сложилась в период их пребывания в СССР.

Система образования в странах Балтии имеет классический вид и включает дошкольное, обязательное школьное, среднее специальное и высшее образование. Организация образования подчинена выполнению требований Болонского процесса. В то же время учитываются географические и этнические особенности прибалтийских республик. Так, в сфере среднего образования помимо школ, где вся программа выстроена на официальных языках, действует ограниченное количество школ с преподаванием на русском (во всех трех странах) и польском (в Латвии и Литве) языках. Согласно закону образование должно также предоставляться на белорусском, иврите и цыганском, но не востребовано и зачастую ограничивается изучением соответствующих языков в общеобразовательных школах.

Дошкольное образование во всех странах Балтии представлено в основном детскими садами и направлено на подготовку детей к школе. Основные различия проявляются в принципах финансирования. Так, латвийская специфика заключается в существовании сети государственных и муниципальных садов, где очередь на получение места занимает до двух лет (родители подают заявления о намерении отдать ребенка в детский сад сразу после его рождения). В Литве дошкольное обучение частично субсидируется государством, однако соотношение между размером субсидий и частной оплатой законодательно не установлено и регулируется соглашением, которое родители подписывают с образовательным учреждением. В Эстонии дошкольное образование на 50–100% оплачивается родителями, однако действует установленный властями стоимостный ограничитель, согласно которому с родителей нельзя требовать плату, превышающую 20% минимальной зарплаты.

В области **среднего образования** наименьшие изменения по сравнению с советским периодом произошли в Латвии. В этой стране среднее образование состоит из обязательного (девять лет) и необязательного (четыре года). После получения обязательного образования школьник может продолжить обучение либо в профессионально ориентированном колледже, либо в гимназии, дающей диплом о полном среднем образовании, который открывает дорогу для поступления в университет.

В Литве школьное образование охватывает возраст от шести до 16 лет и распадается на две части — начальное (6–11 лет) и среднее (11–16 лет); общий срок обучения насчитывает 11 лет. Оно предоставляется бесплатно, то есть финансируется государством и муниципалитетами. Соответственно, функционируют государственные и муниципальные школы, которые выдают одинаковые документы о школьном образовании. Однако этой структурой школьное образование не исчерпывается. Параллельно ей действуют еще несколько схем. Так, ребенок может получить школьное образование, рассчитанное на 12 лет, которое предусматривает три этапа: начальное (четыре года), базисное (шесть лет) и среднее (два года). Ядром этой схемы являются гимназии, которые на финальной стадии обеспечивают четырехгодичное обучение, как правило — с углубленным преподаванием иностранного языка. Возможен и смешанный вариант, когда ученики из государственных и муниципальных школ поступают в гимназии после окончания восьмого класса. Обучение в гимназиях платное. Среднее школьное образование можно получить и в молодежных школах (youth), рассчитанных на трудновоспитуемых подростков и финансируемых государством. Также его предоставляют школы профессиональной подготовки (vocational). Лица, в свое время по разным причинам не сумевшие получить среднее школьное образование, могут пройти соответствующий курс в специальных учебных центрах⁶.

В Эстонии школьное образование не подразделяется на начальное и собственно среднее. В школу дети поступают в возрасте семи лет и обучаются на протяжении девяти лет (классы делятся на три группы: 1–3-й, 4–6-й, 7–9-й). После этого они могут продолжить учебу в школах профессиональной подготовки или в гимназиях (в обоих случаях срок обучения составляет три года).

Развитие **высшего образования** в странах Балтии происходит в русле общеевропейских тенденций. Вследствие присоединения всех трех государств к Болонскому процессу различия между национальными системами высшего образования постепенно стираются, хотя некоторые расхождения до сих пор присутствуют, например, касающиеся сроков обучения. Так, в Латвии нужно проучиться четыре года, для того чтобы получить звание бакалавра, и еще два — чтобы стать магистром (без звания магистра нельзя претендовать на получение степени доктора в конкретной сфере наук). В Эстонии же бакалавриат занимает три года, магистратура — от года до двух, при этом государственное финансирование студента, учащегося на бюджетном отделении, не должно превышать пяти лет.

Также в прибалтийских странах имеются расхождения по поводу того, какие учебные заведения следует относить к вузам, а какие — нет. Наиболее ярко это проявляется на примере Литвы, где к высшему образованию относят обучение не только в университетах, но и в колледжах. Последние, однако, занимают промежуточное положение между средней школой и университетами, поскольку образование там явно недотягивает до уровня бакалавриата. Как правило, образование в колледже квалифицируется как высшее, что важно в практическом плане при трудоустройстве, но выпускник колледжа при поступлении в университет

⁶ На литовском языке такие школы называются *mokymo centras*, что в переводе означает «учебный центр».

не получает привилегии быть принятым сразу на второй или третий курс. Вместо этого он поступает в университет на общих основаниях, хотя в ходе обучения зачтены те предметы, курс которых он проходил в колледже.

Общей чертой развития высшего образования в странах Балтии является стремление присоединиться к европейскому рынку платного образования, то есть привлечь зарубежных студентов. Особенно это заметно на примере латвийских вузов, которые ориентируются, прежде всего, на российских граждан, привлекая их тем, что латвийский диплом признается в странах Евросоюза и может стать конкурентным преимуществом при последующем трудоустройстве в ЕС. Однако у обучения в Латвии есть один недостаток: высшее образование в Латвии можно получить на латышском языке (государственные вузы) или русском (частные вузы) языке, но ни тот ни другой в ведущих странах ЕС не рассматривается как профильный⁷.

Главная проблема, с которой сталкиваются образовательные системы прибалтийских стран — это недостаточно высокий уровень их финансирования. Особенно заметными эти трудности стали в период кризиса 2008–2009 гг., за которым последовало резкое сокращение расходов на социальную сферу. Так, в Латвии обострилась проблема с оплатой труда воспитателей в детсадах, которая традиционно осуществлялась испытывающими финансовые трудности органами местного самоуправления. В связи с этим в стране набирает популярность идея передачи финансирования центральному Министерству образования и науки, которое, однако, не располагает достаточными средствами⁸. Также в последние годы усилились протестные настроения среди работников сферы образования. В конце 2015 г. профсоюзы провели ряд масштабных забастовок с требованиями повысить зарплаты, выделить дополнительно 6 млн евро на высшее образование и более 3 млн евро — на развитие науки⁹. Протестное движение в системе латвийского образования частично связано с возрастной структурой ее работников. Так, удельный вес педагогов, достигших 50-летнего возраста, в Латвии составляет 41,2% (шестое место в ЕС). Педагоги зрелого возраста настаивают на повышении зарплаты как исходя из необходимости поддержания своих семей, так и для расчета будущей пенсии.

В целом система образования в странах Балтии пока не обрела стабильности и характеризуется сочетанием разнонаправленных тенденций. Под влиянием безработицы и миграции происходит отток той части населения, которая могла бы пополнять контингент учащихся. Отмечается старение состава преподавателей — к пенсионному возрасту приближаются более трети преподавателей всех уровней образования. Меняется и его качество: в недалеком будущем на пенсию уйдут те преподаватели, которые получали образование и приобретали опыт в Советском Союзе, где действовали жесткие образовательные стандарты.

3. Проблемы здравоохранения

По состоянию здравоохранения страны Балтии на общеевропейском фоне выглядят достаточно бледно. К примеру, расходы на здравоохранение на душу населения в Латвии в 10 раз меньше, чем соответствующие расходы в самой

⁷ Высшее образование в Латвии на русском языке. URL: http://studentur.ru/articles/arhiv_statey/o_visshem_obrazovanii_v_latvii (дата обращения: 31.10.2016).

⁸ Министр: главная задача — понять, где взять деньги на зарплаты воспитателям детсадов. Delfi, 07.01.2016. URL: <http://rus.delfi.lv/news/daily/latvia/ministr-glavnaya-zadacha-ponyat-gde-vzyat-dengi-na-zarplaty-vospitateljam-detsadov.d?id=46918137> (дата обращения: 31.10.2016).

⁹ Министр образования: мы не готовы вкладывать деньги в отрасль без реформ. Delfi, 26.11.2015. URL: <http://rus.delfi.lv/news/daily/latvia/ministr-obrazovaniya-my-ne-gotovy-vkladyvat-dengi-v-otrasl-bez-reform.d?id=46766341> (дата обращения: 31.10.2016).

богатой стране Евросоюза Люксембурге, и лишь на 21% больше, чем в беднейшей стране Болгарии. Среди рассматриваемых трех стран самые высокие расходы на данную сферу по отношению к ВВП демонстрирует Литва, в абсолютных же цифрах лидирует Эстония (см. табл. 2).

Таблица 2. Расходы на здравоохранение в странах Балтии и некоторых других странах ЕС в 2012 г.

<i>Страна</i>	<i>% от ВВП</i>	<i>на душу населения, евро в год</i>
Латвия	6,0	508
Литва	6,4	698
Эстония	5,8	763
Нидерланды	11,8	4215
Франция	11,2	3473
Германия	10,9	7548

Источник: Eurostat. Current healthcare expenditure.

Неблагоприятная ситуация в системе здравоохранения связана с хроническим дефицитом государственного финансирования. При этом реформирование советской системы здравоохранения, выразившееся в основном в приватизации медицинских учреждений, реальных позитивных результатов пока не принесло.

Членство в Евросоюзе позволяет жителям стран Балтии обращаться за медицинскими услугами в других странах — членах ЕС на основании Европейской карты медицинского страхования. Этот принцип действует и в обратном направлении, но ведущие страны Евросоюза, к примеру Великобритания, информируют своих граждан о том, что уровень медицинского обслуживания в Латвии, Литве и Эстонии ниже британского, хотя страны Балтии привлекательны тем, что стоимость оказания соответствующих услуг там заметно ниже.

Накануне присоединения к ЕС политики и население прибалтийских стран искренне считали, что европейская интеграция приведет к быстрому и мощному притоку средств из фондов Евросоюза, в том числе в сферу здравоохранения. В связи с этим устанавливались завышенные ориентиры, которые, как показала практика, были слишком оптимистичными¹⁰.

Основными направлениями реформ системы здравоохранения стали децентрализация и приватизация. Под децентрализацией подразумевался перевод государственных медицинских учреждений под управление муниципальных органов. Одновременно при финансовой поддержке программы ЕС PHARE¹¹ происходила стандартизация обслуживания, которая должна была ускорить и удешевить предоставление медицинских услуг.

В **Латвии** система здравоохранения главным образом основывается на государственном финансировании, источником которого выступают налоги, вносимые жителями страны. Основной вектор реформ — сокращение персонала и числа медицинских учреждений. К примеру, число крупных больниц в Латвии в 2003–2013 гг. сократилось со 131 до 39. Целью преобразований является ускорение перевода системы здравоохранения на платную основу. Качество медицинских услуг

¹⁰ Jakušovaitė I., Darulis Ž., Žekas R. Lithuanian health care in transitional state: ethical problems // BMC Public Health. No 5 (117), 2005. URL: www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1310618 (дата обращения: 31.10.2016).

¹¹ Программа PHARE — финансовый инструмент, предназначавшийся для подготовки стран Центральной и Восточной Европы к вступлению в ЕС.

систематически контролируется опросами общественного мнения. Так, в марте 2015 г. положительную оценку (7 и более баллов) дали лишь 13% опрошенных, 35% респондентов оценили предоставляемые медуслуги на 5–6 баллов, а более половины (51%) поставили лишь 4 балла или меньше¹². Профильные латвийские ведомства отмечают, что здравоохранение является одним из самых коррумпированных сегментов экономики страны¹³.

Организацией и администрированием здравоохранения в Латвии занимается созданное в 2003 г. Министерство здравоохранения. Основная его задача состоит в разработке и реализации национальной политики охраны общественного здоровья, пропаганде здорового образа жизни, а также создании условий для получения гражданами доступных и качественных медицинских услуг. Однако на деле латвийские власти пока не рассматривают расходы на здравоохранение в числе национальных приоритетов¹⁴, в отличие, например, от финансирования внутренней и внешней безопасности. Так, экс-министр здравоохранения Г. Белевич полагает, что Латвии необходимо перейти на страховую медицину, взяв за основу, к примеру, действующий в Германии механизм страхования, при котором часть страховой суммы будет вносить работодатель, а часть — сам работник.

В *Литве* на уровне Конституции (ст. 53) прописано, что медицинские услуги бесплатно предоставляются всем гражданам и иностранцам, зарегистрировавшим свое пребывание на литовской территории¹⁵.

Министерство здравоохранения Литвы проводит свою политику через один государственный фонд медицинского страхования (State Patient Fund) и пять территориальных фондов (Territorial Patient Funds), средства которых формируются за счет взносов наемных работников и работодателей. Предусматривается также финансирование из государственного бюджета в тех случаях, когда средств этих фондов оказывается недостаточно. При этом безработные, пенсионеры по возрасту и нетрудоспособные от уплаты регулярных взносов в государственный лечебный фонд освобождаются. Самозанятые граждане должны совершать отчисления самостоятельно.

Литовские власти выделяют два принципа деятельности фонда — солидарность и универсальность. Под солидарностью понимается то, что все экономически активные литовские граждане должны участвовать в пополнении фонда. Такое понимание распространяется и на иностранцев, работающих в Литве, и на иностранцев, постоянно там проживающих. Универсальность трактуется так, что все участники фонда могут рассчитывать на получение медицинских услуг, но в объемах средств, не превышающих их взносы.

Параллельно в Литве существует система частного медицинского обслуживания, услуги которого предоставляются либо на разовой основе за плату, либо через частный лечебный фонд, средства которого формируются за счет частных регулярных взносов. В силу невысокого уровня жизни эта схема не имеет широкого распространения. Кроме того, практикуется предоставление медицинского обслуживания благотворительными учреждениями, имеющими собственные

¹² Жители оценили здравоохранение Латвии на 4 балла из 10. Delfi, 05.05.2015. URL: <http://rus.delfi.lv/news/daily/latvia/zhiteli-ocenili-zdravooхранenie-latvii-na-4-balla-iz-10.d?id=45919645> (дата обращения: 31.10.2016).

¹³ Здравоохранение Латвии надо лечить от коррупции. Baltnews, 27.01.2016. URL: <http://baltnews.lv/news/20160127/1015503729.html> (дата обращения: 31.10.2016).

¹⁴ Глава Минздрава: зарплату медикам на 10% не поднимем — нужны деньги на безопасность Латвии. Delfi, 24.11.2015. URL: <http://rus.delfi.lv/news/daily/latvia/glava-minzdrava-zarplaty-medikam-na-10-ne-podnimem-nuzhny-dengi-na-bezopasnost-latvii.d?id=46754143> (дата обращения: 31.10.2016).

¹⁵ Иностранец, намеревающийся пользоваться услугами государственных медучреждений на регулярной основе, должен быть зарегистрирован в органах миграционного контроля.

медицинские центры и клиники (в частности, действуют клиники, принадлежащие католическим организациям).

В программе «Контурсы развития литовского здравоохранения на 2011–2020 гг.» предусматривается расширение института семейных врачей и практики заключения индивидуальных контрактов на обслуживание, а также дерегулирование медицинских услуг, предоставляемых частным образом¹⁶. Наиболее быстро эта тенденция развивается в области предоставления стоматологических услуг: в настоящее время частные услуги занимают 80% данного рынка¹⁷.

В **Эстонии** основная часть расходов на здравоохранение осуществляется за счет средств, собираемых в виде социального налога. Его ставка составляет 33% от зарплат и других выплат; из них 13% идет в бюджет государственного медицинского страхования, а 20% — на пенсионное страхование. Состояние здравоохранения в этой стране неоднозначно. С одной стороны, для Эстонии характерны достаточно высокий уровень технологической оснащенности медицинским оборудованием, с другой стороны — нехватка кадров и невысокий в среднем по стране уровень медицинского обслуживания. Вышеназванные проблемы отчасти связаны с тем, что врачи в небольших населенных пунктах не имеют достаточной практики для накопления должного опыта проведения диагностики и лечения, отчасти — с отсутствием конкуренции во врачебной среде и отсутствием интереса к получению медицинского образования в связи с низким уровнем заработных плат.

Традиционный для Эстонии дефицит отдельных медицинских профессий отчасти удается решить благодаря кооперации со специалистами из других стран. Так, многие эстонцы направляются на лечение в Германию и страны Северной Европы, при этом подготовка к лечению и реабилитация, причем не только эстонских, но и иностранных граждан, проводятся в самой Эстонии.

4. Пенсионное обеспечение

По уровню развития системы пенсионного обеспечения страны Балтии заметно отстают от большинства стран — членов ЕС как в институциональном плане, так и по масштабам пенсионных выплат.

В **Латвии** пенсионная система призвана обеспечить преемственность поколений и создать личную мотивацию для фондирования пенсионных фондов. Ее принцип — чем больше размер сегодняшних взносов, тем выше пенсии в будущем.

Первый уровень латвийской пенсионной системы финансируется за счет социального налога в размере 35,09%, из которых 20% направляется в государственный пенсионный фонд. Эти средства накапливаются на личном лицевом счете и по мере необходимости используются для поддержания выплат текущих пенсий. Администрированием пенсионных накоплений занимается Агентство государственного социального страхования. Второй уровень призван рационально распределять вносимые социальные платежи, не идущие на текущие выплаты. Эти средства концентрируются на отдельных счетах и инвестируются для получения прибыли в будущем. В настоящее время на второй уровень направляется лишь одна десятая тех денег, которые направляются каждым налогоплательщиком на поддержание пенсионной системы. В перспективе, однако, данная пропорция должна измениться: доля первого уровня будет сокращаться, второго — напротив, возрастет. Отчисления на второй уровень являются обязательными для тех, кто родился после 1 июля 1971 г. Для лиц, родившихся раньше, внесение

¹⁶ Primary Care in Lithuania. European forum for primary care. URL: www.euprimarycare.org/column/primary-care-lithuania (дата обращения: 31.10.2016).

¹⁷ Health care in Lithuania. European Consumer Center Denmark. URL: www.consumereurope.dk/Travel/Travel-guides/Lithuania/Health-care (дата обращения: 31.10.2016).

соответствующих платежей носит характер добровольного уровня, а лица, родившиеся ранее 2 июля 1951 г., в них вообще не участвуют — предполагается, что они уже являются действующими пенсионерами.

Третий уровень представляют собой частные пенсионные фонды, в которые вносятся регулярные денежные взносы. Накапливаемые в них деньги инвестируются в ценные бумаги в расчете на получение доходов и, соответственно, повышение личного пенсионного резерва вкладчика. Латвийское законодательство предусматривает широкий круг юридических лиц, которым разрешается учреждение таких фондов¹⁸.

Первоначально при формировании пенсионной системы допускалось, что выплата пенсий возможна с достижения 10-летнего трудового стажа. В настоящее время пенсии по старости назначаются при наличии страхового стажа не менее 15 лет, а с 1 января 2025 г. — 20 лет.

Пенсионный возраст с 1 января 2014 г. установлен с 62 лет, и запланировано, что ежегодно он будет увеличиваться на три месяца. К 1 января 2025 г. он должен будет достичь 65 лет. Пенсии по старости, получаемые по достижении установленного законом трудового стажа, облагаются налогом.

В *Литве* пенсионная система основана на принципе сочетания государственного пенсионного обеспечения с частным. Резерв государственных пенсий формируется за счет ежемесячного социального налога (33,98% от дохода, из которых большая часть суммы направляется в государственный пенсионный фонд «Содра», а оставшаяся часть используется для покрытия социальных пособий и медицинских услуг). Параллельно действуют фонды дополнительного пенсионного страхования, которые финансируются за счет социального налога, дотаций из госбюджета и отчислений самих граждан. Накапливаемые суммы дополняют пенсионные накопления в государственном пенсионном фонде¹⁹.

Пенсия социального страхования состоит из трех частей — основной (или базовой), дополнительной и надбавки за стаж. Размер базовой пенсии зависит только от страхового стажа. При наличии необходимого стажа (сейчас этот срок составляет 30 лет) она выплачивается в полном размере. Дополнительная часть пенсии зависит как от стажа, так и от страховых накоплений и вычисляется по специальной формуле, установленной законодательством. Добавка за стаж выплачивается за те годы, которые пенсионер проработал сверх необходимого.

Политика литовских властей в области пенсионного обеспечения зависит от экономической ситуации в стране. В частности, с января 2016 г. была повышена на 8 евро пенсия по старости, которая сейчас составляет 273 евро. По размеру пенсий Литва находится на одном из последних мест среди стран — членов Евросоюза. Несмотря на то что по числу работающих на одного пенсионера Литва опережает Латвию и Эстонию, доля пенсионеров в обществе постепенно растет, главным образом из-за низкой рождаемости и усиления эмиграции.

Эстонская пенсионная система отличается от латвийского и литовского аналогов. Размер пенсий и динамика их изменений в этой стране рассчитываются по специальному индексу, который ежегодно пересматривается в зависимости от динамики потребительских цен и прироста накоплений в пенсионном фонде.

¹⁸ Пенсионная система Латвии. URL: www.manapensija.lv/ru/pensionnaya-sistema/pensionnaya-sistema (дата обращения: 31.10.2016).

¹⁹ Пенсионная система в Литве. URL: www.pensijusistema.lt/index.php?-1804600400 (дата обращения: 31.10.2016).

Основные ступени пенсионной системы **Эстонии** — это 1) государственная пенсия, 2) обязательная накопительная пенсия и 3) дополнительная накопительная пенсия²⁰.

Государственная пенсия включает практически все виды пенсий: по старости, по нетрудоспособности, по трудовому стажу и т.п. Трудовые пенсии выплачиваются при условии, что стаж составляет не менее 15 лет. Пенсионный возраст установлен в 63 года, но к 2020 г. намечено довести его до 65 лет. Выплаты пенсий осуществляются на основе отчислений работающих лиц, которые поступают в государственный бюджет в виде 33-процентного социального налога, уплачиваемого работодателем и идущего на пенсионное и медицинское страхование.

Дополнительная накопительная пенсия формируется за счет ежемесячных 2-процентных отчислений с «неочищенной» зарплаты в пенсионный фонд, который каждый выбирает самостоятельно. Одновременно государство вносит на счет работника в этом фонде часть от суммы, полученной в виде социального налога. Если человек не выбрал фонд, то это за него делает государство (выбор фонда по жребию). Большинство пенсионных фондов являются частными и используют накапливаемые средства для портфельной инвестиционной деятельности.

Дополнительная накопительная пенсия носит добровольный характер. Здесь предусмотрены два варианта. Первый — заключение договора пенсионного страхования с обществом страхования жизни. Второй — внесение взносов в отдельный пенсионный фонд. Добровольные взносы на сумму менее 6 тыс. евро в год освобождаются от налогов. В целом действует правило не облагать налогом взносы, составляющие менее 15% от годовой зарплаты.

Суммируя вышеизложенное, можно констатировать, что в странах Балтии теоретическое осмысление концепции социального государства еще ждет своего часа. Прибалтийские исследователи по большей части склоняются к поиску заимствований, отвечающих текущему моменту, тем самым оправдывая пассивность властей в вопросах обеспечения социальных интересов населения. В практическом плане Латвия, Литва и Эстония подошли к проблеме несоответствия социальных требований реальным экономическим возможностям. Недостаточно высокие темпы экономического развития заставляют правительства этих стран перекладывать все большую долю социальных расходов с государства на население.

²⁰ Пенсионная система Эстонии. URL: www.pensionikeskus.ee (дата обращения: 31.10.2016).

Есть ли альтернатива социальному государству? (вместо заключения)

На фоне сохраняющейся экономической неопределенности в странах ЕС констатация кризиса или даже заката социального государства стала общим местом не только в научной литературе, но и в общественно-политических дискуссиях. Эксперты по-разному отвечают на вопрос о том, в какой мере социальное государство ответственно за экономические и финансовые трудности. Одни полагают, что долговой кризис был спровоцирован слишком высокими и неэффективными социальными расходами. Другие, напротив, настаивают на том, что недофинансирование социальной сферы в начале 2010-х гг. привело к торможению экономического роста. Однако и сторонники неолиберальных мер, и апологеты неокейнсианских подходов к социальной политике сходятся во мнении, что в нынешнем виде государство всеобщего благосостояния нежизнеспособно и нуждается в глубоком реформировании, а сама идея социального государства — в серьезном концептуальном переосмыслении.

Отметим, что сами по себе разговоры о кризисе социального государства не являются чем-то новым. Публикации о противоречиях внутри сформировавшихся в Европейском экономическом сообществе социальных моделей стали появляться еще в середине 1970-х гг., после завершения «славного послевоенного тридцатилетия». В начале 1980-х гг. исследование этих проблем стало одной из самых востребованных тем в научной литературе¹, и многие из приводившихся тогда аргументов в пользу реформ (возрастающая нагрузка на бюджетно-налоговую систему, непомерные административные расходы на функционирование социального государства) сохраняют актуальность до сих пор. В то же время в последней трети XX в. и даже в первые годы XX в. (до кризиса 2008–2009 гг.) идея отказа от социального государства и перехода к новой парадигме взаимоотношений государства и общества находилась за скобками реальной политики, оставаясь уделом маргинальных партий и движений. Хотя констатация того факта, что государство более не в состоянии обеспечить благосостояние для всех, прочно укоренилась в риторике правоконсервативных политиков, в большинстве случаев речь велась не о демонтаже социального государства, а о его реформировании.

Однако в последние годы ситуация быстро меняется. Придерживающиеся неолиберального курса правительства европейских стран все активнее продвигают новые идеологические конструкции, призванные обосновать необходимость приведения социальной политики в соответствие с финансовыми возможностями государства. Во Франции примером такого подхода стал социально-экономический курс бывшего премьер-министра Н. Саркози (2007–2012 гг.), основанный на переходе от государства всеобщего благосостояния (*welfare state*) к государству благосостояния трудящихся (*workfare state*). В Великобритании правительством Д. Кэмерона была взята на вооружение концепция «большого общества», предполагавшая децентрализацию государственной власти, увеличение роли местных сообществ, поощрение благотворительности и волонтерских программ. В Нидерландах в своей тронной речи (2013 г.) новый король Виллем-Александр констатировал, что в условиях экономического кризиса, сохранения многочисленных

¹ См., например: *Flora P., Heidenheimer A.J. The Development of Welfare States in Europe and America. Transaction Publishers, 1981. 417 p.*; *Offe C. Contradictions of the Welfare State. Hutchinson & Co. (Publishers), 1984. 310 p.*

структурных проблем и ухудшающейся демографической ситуации «классическое государство благосостояния медленно, но верно превращается в общество участия», в котором все дееспособные граждане сами несут ответственность за свое будущее². Перечисленные выше концепции не встретили понимания в обществе и были закономерно восприняты как попытка властей переложить социальную ответственность с государства на бизнес и на самих граждан. Однако сам факт их выдвижения свидетельствует о том, что правящие элиты стран ЕС пытаются постепенно отойти от идей социального государства и перейти к новому социальному контракту, создав для этого соответствующий идеологический фундамент.

Альтернативы социальному государству предлагаются не только сверху, то есть представителями ведущих политических партий для обоснования проводимого ими социально-экономического курса, но и снизу — учеными-экономистами, некоммерческими организациями, гражданскими активистами.

Самыми старыми и последовательными критиками социального государства остаются сторонники либертарианских взглядов. На рубеже 2000–2010-х гг., когда страны ЕС были поражены долговым кризисом, а в США с новой силой вспыхнули дискуссии о «потолке» государственной задолженности, вышло множество публикаций, в которых доказывалось, что текущие проблемы вызваны излишними социальными расходами, и выдвигалась идея отказа от социального государства и возврата к принципам классического либерализма. Безусловно, либертарианство было и остается преимущественно американским явлением. Тем не менее, в последние годы можно говорить о постепенном росте интереса к данным идеям и в Европе. В частности, в период с 2005 по 2015 гг. либертарианские партии были зарегистрированы в Германии, Италии, Бельгии и ряде других стран, а польский «Конгресс новых правых» и чешская Партия свободных граждан смогли провести своих кандидатов в Европарламент.

Либертарианцами воспроизводятся ставшие уже традиционными доводы против социального государства, которое, с их точки зрения, поощряет иждивенчество, ущемляет права состоятельных, расходует слишком много средств на бюрократию, не может адаптироваться к демографическим изменениям³. Новым явлением в либертарианской мысли стала отнюдь не критика, а возрастающее стремление доказать, что на смену социальному государству могут прийти новые (или забытые старые) институты, которые обеспечат нормальное развитие общества. В 2000-е и 2010-е гг. появилось немало исторических исследований, посвященных благотворительным организациям и обществам взаимной помощи. Главный тезис, выдвигаемый авторами, заключается в том, что многие из функций, которые сейчас считаются прерогативой государства, еще в первой половине прошлого века выполнялись (и довольно успешно) при помощи самоорганизации граждан⁴.

Также происходит поиск уже в современном обществе негосударственных социальных институтов, способных заменить социальное государство. Наиболее обсуждаемые из них — это институты благотворительности, волонтерства и меценатства, которые, как предполагается, после ликвидации социального государства будут играть более заметную роль, чем в настоящее время (главный

² Het Koninklijk Huis. Speech from the Throne 2013. URL: www.royal-house.nl/documents/speeches/2013/09/17/speech-from-the-throne-2013 (дата обращения: 31.10.2016).

³ См., например: *Palmer T.* (ed.). *After the Welfare State*. Washington, DC, 2012. P. 5–15.

⁴ См., например: *Beito D.* *From Mutual Aid to Welfare State: Fraternal Societies and Social Services, 1980–1967*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000; *Грин Д.* Возвращение в гражданское общество. Социальное обеспечение без участия государства. М., 2009. С. 20.

аргумент здесь состоит в том, что благодаря сокращению налогов у граждан высвобождаются средства для участия в соответствующих проектах). Однако в последние годы в ряде эконометрических работ на основе различных «кейсов» был сделан контринтуитивный вывод об отсутствии взаимосвязи или даже наличии отрицательной корреляции между государственными социальными расходами и масштабами благотворительности⁵. В связи с этим многие современные либертарианцы, идя вразрез с известной максимой М. Фридмана («социальная ответственность бизнеса состоит в том, чтобы наращивать прибыль»), соглашались с тем, что государство может поощрять участие бизнеса в социально-ориентированных проектах.

Особый интерес среди апологетов либертарианских идей вызывает так называемая экономика совместного пользования (*sharing economy*) — экономическая модель, основанная на совместном использовании товаров и услуг. С точки зрения либертарианцев, главные плюсы этой модели заключаются в том, что члены общества получают возможность самостоятельно оказывать услуги без получения соответствующей лицензии⁶, а также с большей эффективностью использовать принадлежащие им активы, предоставляя их во временное пользование тем гражданам, которые в них нуждаются. Из этого делается вывод, что благодаря самоорганизации граждане будут в меньшей степени зависеть от социальных программ государства и, соответственно, потребность в этих программах, осуществляемых за счет средств налогоплательщиков, снизится.

Еще одним направлением исследований, получившим распространение в условиях замедления темпов экономического роста в странах Запада в конце 2000-х — начале 2010-х гг., стала разработка концепции безусловного основного дохода (БОД), в соответствии с которой каждый гражданин должен получить право на определенное денежное довольствие вне зависимости от своего трудового статуса. Отметим, что ранее данная концепция была распространена в основном среди сторонников левых взглядов (хотя были и исключения, например, за введение БОД высказывался Ф. Хайек⁷), в то время как защитники либеральных идей акцентировали внимание на ее недостатках — излишней затратности, несправедливости по отношению к обеспеченным гражданам, угрозе роста социального иждивенчества. Однако в настоящее время даже среди либертарианцев многие полагают, что БОД является «меньшим злом», при условии что он будет введен не помимо, а вместо социального государства⁸. В пользу этого приводятся следующие аргументы: положительный опыт тех стран и регионов, где осуществлялись пилотные программы по введению БОД; экономия на содержании бюрократии, которая ведает перераспределением доходов; пресечение порочных практик, связанных с государственным патернализмом.

В ЕС попытки поставить вопрос о введении БОД на наднациональном уровне пока не имели большого успеха. Заявители петиции о введении основного дохода

⁵ См., например: *Boberg-Fazlić N., Sharp P.* Does Welfare Spending Crowd Out Charitable Activity? Evidence from Historical England under the Poor Laws. EHES Working Papers in Economic History. No. 49. November 2013. P. 21–22.

⁶ Противники концепции в связи с этим называют феномен экономики совместного пользования возвратом к капитализму Дикого Запада. См., например: *Lux M.* A Libertarian Dream: The “Sharing Economy”. The Huffington Post, 19.05.2015. URL: www.huffingtonpost.com/mike-lux/a-libertarian-dream-the-sharing-economy_b_7313014.html (дата обращения: 31.10.2016).

⁷ *Hayek F.A.* Law, Legislation and Liberty. Vol. 3. The Political Order of a Free people. London, Routledge, 1998. P. 55.

⁸ *Zwolinski M.* The Pragmatic Libertarian Case for a Basic Income Guarantee. Cato Unbound, 04.08.2014. URL: www.cato-unbound.org/2014/08/04/matt-zwolinski/pragmatic-libertarian-case-basic-income-guarantee (дата обращения: 31.10.2016).

смогли собрать лишь 285 тыс. из 1 млн подписей, необходимых для ее рассмотрения на уровне Еврокомиссии, правда, столь низкий результат может быть связан с недостаточной осведомленностью граждан ЕС об этом проекте. В то же время в отдельных странах региона концепция БОД вызывает значительный интерес как в академическом сообществе, так и на уровне политических партий и движений. Так, в Греции практически все исследователи, анализирующие ситуацию в этой стране, сходятся во мнении, что социальные реформы должны быть направлены, прежде всего, на ликвидацию нищеты, даже если это повлечет за собой ухудшение положения граждан, которые в силу особенностей национальной модели социального государства оказались в привилегированном положении (вышедшие в отставку госслужащие, работники госпредприятий и др.). В связи с этим предлагаются различные социальные схемы — от введения минимального гарантированного дохода для тех, у кого доходы ниже определенного уровня (аналог американского welfare), до БОД для всех граждан. Последний вариант впервые на официальном уровне прозвучал из уст бывшего министра финансов Я. Варуфакиса, который на переговорах в рамках Еврогруппы предлагал ввести гарантированный доход для граждан в возрасте от 50 до 65 лет. Благодаря этому планировалось создать более благоприятные условия для сокращения разбухшего государственного сектора экономики (БОД должен был стать компенсацией за утраченную работу) и снять часть нагрузки с пенсионных фондов⁹. Предложение греческого министра финансов так и не было принято, однако получило резонанс в СМИ и среди ученых-экономистов, многие из которых признали, что, учитывая крайнюю неэффективность институтов социального государства, подобные схемы могут стать для Греции оптимальным вариантом.

В Швейцарии дискуссия о БОД была переведена в практическую плоскость в июне 2016 г., когда в этой стране состоялся референдум о предоставлении всем жителям конституционного права получать фиксированные выплаты от государства вне зависимости от их трудового статуса и уровня доходов. Большинство швейцарцев высказалось против его введения, в первую очередь потому, что многие из выдвинутых инициаторами референдума предложений не были в достаточной мере проработаны (например, они не смогли определиться с тем, какие пособия будут выплачиваться наравне с основным доходом, а какие пойдут под нож). Тем не менее референдум способствовал быстрой популяризации концепции БОД, которая многими комментаторами (может быть, поспешно) была названа новой «большой идеей» XXI столетия.

С высокой долей уверенности можно сказать, что идея ликвидации институтов социального государства и их замены новыми формами социальной защиты в ЕС не найдет практического воплощения (разве что в весьма отдаленной перспективе). Более вероятным является сценарий, при котором государство сохранит за собой ключевую роль в регулировании социальной сферы, однако приоритеты социальной политики будут скорректированы. В научной литературе вопрос о соответствующих изменениях встал особенно остро в середине 1990-х гг., когда результатом многолетней дискуссии об эффективности моделей социального государства стала разработка концепции государства социального инвестирования (social investment welfare state), к настоящему времени ставшей частью европейского научного мейнстрима.

Британский ученый Э. Гидденс, один из основоположников этой концепции, указывает на то, что сам термин «государство всеобщего благосостояния» (welfare state), возникший в годы Второй мировой войны как антоним понятию «государство

⁹ Greek finance minister's letter to the Eurogroup. Reuters, 24.02.2015. URL: www.reuters.com/article/2015/02/24/us-eurozone-greece-text-idUSKBN0LS0V520150224 (дата обращения: 31.10.2016).

войны» (warfare state), был актуален лишь на протяжении короткого исторического периода, когда власти стали проводить более активную политику перераспределения доходов, чтобы преодолеть последствия военного времени¹⁰. «Родовой травмой» социального государства в том виде, в каком оно сложилось в послевоенные годы и функционирует до сих пор, стало неверное, с точки зрения сторонников концепции, понимание социальных расходов как производственных издержек, которого придерживаются как приверженцы неолиберальных взглядов, так и многие левые экономисты, с той лишь разницей, что первыми эти издержки оцениваются преимущественно со знаком минус, а вторыми — со знаком плюс. Теоретики государства социального инвестирования, напротив, говоря о необходимости смены социальной парадигмы¹¹, предлагают рассматривать социальные расходы как производственный фактор, имеющий решающее значение с точки зрения экономического развития и роста занятости. Отметим, что такую постановку вопроса нельзя назвать принципиально новой: и ранее многие экономисты признавали, что социальное государство как раз и учреждалось для того, чтобы исправить «ошибку рынка» и тем самым создать стимулы для экономического роста¹². Новыми стали основанные на этом подходе предложения по изменению социальной политики и в первую очередь перераспределению социальных расходов.

Несмотря на то что государство социального инвестирования различными исследователями определяется по-разному (вследствие чего некоторыми специалистами ставится вопрос о продуманности этой концепции¹³), большая их часть сходятся во мнении, что государство должно поставить во главу угла социальной политики инвестиции в человеческий капитал, меры по повышению эффективности его использования, а также политику социальной инклюзии — обеспечения доступа к рынку труда для тех слоев населения, которые традиционно были из него исключены. Обозначая приоритеты социальной политики, сторонники концепции исходят из того, что главная проблема социального государства — надвигающийся демографический кризис, делающий социальную сферу все более затратной, — может быть решена (или по крайней мере отодвинута) при условии ликвидации безработицы и приведения квалификации рабочей силы в соответствие с потребностями современной экономики. Преодоление вышеизложенных проблем предполагает увеличение расходов на такие сферы, как забота о детях и дошкольное образование, высшее образование, программы обучения в течение жизни, переход к более активному регулированию рынка труда, направленному на стимулирование женской занятости, вовлечение в трудовую деятельность пенсионеров и т.д.

Отмечая преимущества государства социального инвестирования, разработчики данной концепции в то же время признают, что ее реализация сопряжена с целым рядом серьезных трудностей¹⁴. Главная из них состоит в том,

¹⁰ Giddens A. The welfare state in a modern European society. IX Jornada d'Economia de Caixa Manresa, 2004. P. 3. URL: www.uoc.edu/symposia/caixamanresa/jornadaeconomia/eng/giddens.pdf (дата обращения: 31.10.2016).

¹¹ Nicaise I., Schepers W. Social Investment: the New Paradigm of EU Social Policy? Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid. Vol. 55, iss. 2. P. 189–230.

¹² Подробнее о дискуссии вокруг предназначения социального государства см.: Heath J. Three Normative Models of the Welfare State. Public Reason, № 3 (2), 2011. P. 13–43. URL: www.publicreason.ro/pdfa/49 (дата обращения: 31.10.2016)..

¹³ Подробнее см.: Sipilä J. Social investment state: something real or just a new discourse? Paper prepared for presentation at the 2nd Annual RECOWE Integration Week, Oslo, 10–14 June 2008.

¹⁴ Morel N., Palier B., Palme J. Towards a Social Investment State? Ideas, Policies and Challenges. Chicago, Policy Press, 2012. P. 15–19.

что поднятая ими на щит забота о будущих поколениях связана с сокращением редистрибутивных функций социального государства, сворачиванием программ помощи тем гражданам, которые уже находятся на грани или за чертой бедности. С политической точки зрения находящимся у власти партиям и коалициям гораздо проще раздать деньги малоимущим, тем самым расширив свою электоральную базу, чем увеличить инвестиции в человеческий капитал, которые окупятся лишь в долгосрочной перспективе. Особенно это сказывается в условиях экономического кризиса, когда возможности для наращивания социальных расходов весьма ограничены. Кроме того, акцент на расширение рынка труда роднит эту концепцию с уже упомянутой концепцией государства благосостояния трудящихся, поэтому многими сторонниками левых взглядов государство социального инвестирования воспринимается как своего рода ширма для проведения неолиберальной политики. Еще одним аргументом для критики является лежащий в основе концепции тезис о необходимости подчинения социального государства задачам экономического роста, игнорирование важности социального измерения политики *per se*. Наиболее ярким примером этого служит отношение к детям, право которых на социальную защиту в парадигме социального инвестирования вытекает из того, что в будущем они будут работать и приносить государству экономическую пользу. Неудивительно, что данная концепция во многих ее аспектах противоречит европейской системе ценностей, в которой права человека, в том числе социальные, никак не могут быть обусловлены соображениями экономической целесообразности.

На сегодняшний день, несмотря на то что в европейских исследованиях, посвященных социальным проблемам, концепция государства социального инвестирования является одной из самых распространенных, если не сказать доминирующей (в странах ЕС ежегодно публикуются десятки статей и монографий, в которых обосновывается необходимость скорейшего перехода к этой модели), на политическом уровне отношение к ней неоднозначное. Наиболее высокий интерес к соответствующим идеям наблюдался в докризисный период, о чем свидетельствуют, в частности, отдельные пункты Лиссабонской стратегии ЕС (переход к экономике знаний, увеличение инвестиций в человеческий капитал, борьба с социальной эксклюзией¹⁵), но даже тогда рост социальных инвестиций в большинстве стран Евросоюза был крайне медленным. В начале текущего десятилетия дискуссия о государстве социального инвестирования поутихла, поскольку правительствам стран ЕС пришлось решать более насущные задачи, связанные с преодолением долгового кризиса. В последние несколько лет вопросы социального инвестирования вновь стали широко обсуждаться, но преимущественно на научном и экспертном уровне. С точки зрения европейских правительств, выведивших свои страны из кризиса неолиберальными методами, включающими дерегулирование трудовых отношений и сокращение социальных расходов, наращивание социальных инвестиций чревато новыми долговыми проблемами. Фактически концепция государства социального инвестирования сталкивается с критикой как слева, так и справа: сторонники неолиберальных подходов не могут ее принять из-за чрезмерной затратности предлагаемых мер, левые, напротив, усматривают в ней стремление лишить граждан тех социальных завоеваний, которые были сделаны во второй половине XX в.

Подводя итог размышлениям о поиске концептуальной альтернативы социальному государству, следует подчеркнуть, что политика, в том числе и социальная, — это всегда искусство возможного, поэтому в процессе принятия решений европейские власти будут исходить в первую очередь из тех экономических

¹⁵ Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. Presidency Conclusions. URL: www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (дата обращения: 31.10.2016).

и политических ресурсов, которые у них имеются. И это относится к решениям как в сфере имплементации конкретных социальных мер, так и в области их идеологического обоснования. Предлагая обществу новые идеи и концепции, политическая элита будет постоянно оглядываться на его реакцию, вследствие чего многие из них, вероятно, окажутся недолговечными, как это произошло с британским «большим обществом» и нидерландским «обществом участия». То же можно сказать и об инициативах снизу, о чем свидетельствует довольно настороженное отношение большинства правительств к, казалось бы, прогрессивной концепции государства социального инвестирования. Поэтому, несмотря на активизировавшуюся дискуссию о судьбе социального государства и разработку альтернативных концепций, весьма вероятно, что ни одна из них не окажется доминирующей. Нельзя исключать, что из общественного дискурса социальное государство никуда не исчезнет, но пониматься оно будет иначе, приобретая новое смысловое наполнение, в большей степени отвечающее вызовам времени.

Научное издание

Социальное государство в странах ЕС:
прошлое и настоящее

*Под редакцией
Квашнина Юрия Дмитриевича*

Коллективная монография

ISBN 978-5-9535-0487-4

9 785953 504874

Подписано в печать
Формат 60×84/8. Печать офсетная.
Объем 23,75 п.л., 15,5 а.л. Тираж 200 экз. Заказ 51

Издательство ИМЭМО РАН
Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23