

Модели социального государства

И. И. ЭСМАНТОВИЧ

Социальная политика занимает ключевое место в системе ценностей современного государства. Необходимость социальной защищенности населения и регулирования социальной сферы – одна из его главных функций. В науке и практике социального государства в зависимости от применяемых критериев сформировались различные его модели.

Мацонашвили Т. приводит англосаксонский вариант с минимальными государственными обязательствами, при котором речь идет скорее о социальных услугах, нежели о выплатах; шведскую модель «народного дома» со значительным перераспределением доходов через прогрессивную систему налогообложения; корпоративистско-консервативную германскую модель с ее развитой системой социального страхования, связанной с заработной платой, которая дополняется социальными трансфертами наиболее нуждающимся гражданам [1, с. 6].

Торлопов В. выделяет три группы социальных государств:

– либеральное социальное государство (США, Канада, Австралия). Его теоретики не признают возможности достижения социальной справедливости, но считают необходимым поддерживать наименее обеспеченные слои населения;

– консервативное социальное государство (Австрия, Франция, Германия, Италия), идеологи которого ориентируют государственную политику на «социальные цели»;

– социал-демократическое социальное государство (Швеция, Дания, Норвегия). Его сторонники выступают за универсальные социальные услуги, интервенционистскую политику государства в социальных вопросах [2, с. 4-8].

Придерживаясь такой же классификации, Люблинский В. выносит в название каждой модели ее сущность и называет: модель «минимального» социального государства, которой соответствует либеральный вариант стратегии и политики; «умеренную» модель социального государства, в которой используются элементы традиционной кейнсианской политики; модель «высокоактивного» («максимального») социального государства, в которой большую роль играют элементы политики дирижизма, в частности, существует большой госсектор и используется механизм индикативного планирования [3, с. 44].

Люблинский В. отмечает, что историческая практика продемонстрировала возможность четвертого типа социальной политики – модели «сверхмаксимального» (социалистического) государства, основанного на совершенно иных политико-экономических и социальных принципах. Социалистическое государство явилось мощным институтом реализации социальных прав и обеспечило большие социальные возможности различным слоям населения, превосходя в этом плане другие социальные модели [3, с. 46].

Антюшина Н.М. дополняет выше перечисленные классификации и отмечает среди западноевропейских социально ориентированных стран три типа моделей социального государства по территориальному принципу:

– континентальную (ФРГ, Нидерланды, Франция);

– англосаксонскую (Великобритания);

– средиземноморскую (Италия, Греция) [4, с. 29].

Таким образом, все исследователи выделяют три основных модели социальных государств, на характеристике которых мы остановимся.

К первой группе социальных государств относятся так называемые либеральные или «минимальные» социальные государства, где осуществление социальных реформ проходило под сильным влиянием идей либерализма. Считая принципиально невозможным достижение в со-

временном обществе социальной справедливости, либералы признают необходимость определенной заботы о наименее обеспеченных слоях населения.

В соответствии с либеральной доктриной система социального обеспечения, несколько сглаживающая социальное неравенство, должна не подрывать трудовую мотивацию граждан, создавать условия для прибыльного ведения предпринимателями своего бизнеса, а размер пособий и льгот неимущим должен понуждать их к тому, чтобы трудом улучшать свое благосостояние. Таким образом, либеральное государство устанавливает верхнюю и нижнюю границы цивилизованного существования, которыми очерчивается пространство гарантированных прав для всех.

Характерные черты либеральной модели: проверка нуждаемости, ограниченные по своим масштабам универсальные трансферты, программы социального страхования. Пособия выплачиваются только людям с низким уровнем доходов. Право на социальное обеспечение ограничено строгими правилами, размеры пособий обычно весьма скромны.

В позиции современных либералов можно выделить несколько ключевых моментов. Во-первых, правительство должно поддерживать минимальный гарантированный уровень цивилизованного существования каждому гражданину, а значит помогать тем, для кого без такой помощи гражданские права оказались бы пустыми обещаниями. Во-вторых, социальные выплаты должны носить компенсационный характер. К примеру, одной из наименее защищенных в новой социальной ситуации групп населения является молодежь, поскольку профессиональное обучение, переквалификация, выравнивание стартовых возможностей требуют значительных средств. Одним из вариантов финансирования более продолжительного образования может быть возвратная ссуда. Однако в целом для удовлетворения нужд низших слоев населения доминирующими остаются методы прямого перераспределения. В-третьих, право на получение социальных выплат регламентируется строгими правилами и правовыми нормами. В-четвертых, обеспечение части программ социального страхования возлагается на частный бизнес.

Такая модель реализуется, в частности, в США, Канаде и Австралии.

Ярким представителем либеральных государств является Великобритания, которая придерживается либеральной традиции минимальных государственных обязательств. Социальное обеспечение адресовано в первую очередь мало обеспеченным и неработающим группам населения, средние слои могут удовлетворять свои запросы и самостоятельно с помощью частного рынка социальных услуг. Консерваторы опираются на традиционные либеральные ценности – личную ответственность гражданина и его семьи.

Система социального обеспечения Великобритании представляет собой сочетание общего социального обеспечения, финансируемого из налогов, а также социального обеспечения и социальных услуг, финансируемых из взносов на социальное страхование. Вместе с тем, наблюдается слабость политики, направленной на снижение социальной поддержки со стороны государства. Пример национальной системы здравоохранения Великобритании показывает устойчивость финансирования ее из бюджета. Государство признало необходимым увеличить государственные расходы на здравоохранение, признало за собой обязанность увеличить расходы в сфере обеспечения по старости. Социальная политика усиленно ориентируется на определенные группы населения. Социальная политика Великобритании соответствует либеральной традиции минимальных государственных обязательств [5, с. 101-102].

Ко второй группе государств относятся Австрия, Франция, Германия и Италия, социальная политика которых вписывается в рамки консервативной модели. В основе консервативного («умеренного») социального государства лежит прагматический, центристский подход к предоставлению социальных услуг, к государственному планированию, направленный на борьбу с насущными социальными бедами. Политика консерваторов направлена на поддержку такой государственной политики, которая «развивает» социальные цели, воспринимаемые ими как желательные. К примеру, превращение арендаторов жилья в его собственников, что повышает престиж людей в обществе и развивает у них чувство ответственности. Другой социально важной, с точки зрения умеренных консерваторов, целью является поддержка семьи, рассматриваемой в качестве базовой социальной единицы.

Консерваторы поддерживают развитие индивидуальной ответственности, считая, что социальная помощь может вызвать снижение стимулов к труду и заботе о семье. Важным момен-

том является их приверженность идее обеспечения в рамках социального государства равных возможностей для всех граждан. Особую роль в этом они отводят образованию, видя его громадный потенциал как в укреплении социальной стабильности и традиционных ценностей, так и в обеспечении социальной мобильности.

В основе консервативной социальной политики лежит идея партнерства между государством, частным сектором, общественными и благотворительными организациями. В социальной сфере, по мнению консерваторов, должны господствовать принципы смешанной экономики. Государство ведет активную социальную политику, не являясь монополистом. Так, например, речь может идти о государственном стимулировании деятельности частного сектора в сфере образования и здравоохранения, что рассматривается умеренными консерваторами как дополнение, а не угроза социальному государству. Консерваторы одобряют деятельность общественных и благотворительных организаций как проявление индивидуальной и социальной ответственности.

Другой стороной умеренной консервативной социальной политики является глубокая убежденность, что помогать надо только самым нуждающимся.

Реализация консервативной концепции социального государства в наибольшей степени ассоциируется с Германией. Данная концепция неразрывно связана с идеей социального рыночного хозяйства, основными принципами которого являются:

- обеспечение личной свободы на основе предоставления выбора;
- предупреждение концентрации экономической власти путем развития конкуренции между субъектами принятия решений;
- целенаправленная помощь группам, которые не в состоянии помочь себе сами.

Для консервативного социального государства характерным является достаточно широкий охват различных групп населения многообразными формами социальной защиты, весьма высокий уровень социальных гарантий. Государство подменяет рынок там, где последний не может обеспечить благосостояние граждан. Вместе с тем, социальные гарантии, предоставляемые консервативным социальным государством, в значительной степени зависят от социального статуса индивидуума и базируются на этических ценностях консерватизма и религиозной морали. Так, из системы социального страхования, как правило, исключены домохозяйки, а семейные пособия нацелены на всемерное поощрение материнства. Дневной уход за детьми, бедными, престарелыми относительно не развит, поскольку рассматривается как традиционная обязанность семьи. Таким образом, подчеркивается готовность государства вмешиваться только тогда, когда возможности семьи обеспечить своих членов исчерпаны.

В целом же успешная социальная политика должна состоять в том, чтобы устранить сами причины бедности, которые не могут быть ликвидированы только посредством политики распределения.

Консервативное социальное государство рассмотрим на примере немецкой модели, ориентированной прежде всего на соблюдение принципа эквивалентности. Социально-экономическая концепция развития страны – социально ориентированный капитализм с рыночно-государственно регулируемой экономикой, основанной на принципах свободного рынка. Государство является регулятором экономики и создает основные условия для развития рынка. В этих рамках предприятия и компании определяют, какую продукцию им производить. Государство также не оказывает прямого влияния на ценовую политику компаний. Расходы на страхование несут государственные и частные фонды страхования здоровья. Определенная часть расходов ложится также на организации социального страхования от несчастных случаев на производстве и, в рамках их компетенции, на пенсионные фонды, а также на страховые учреждения земельных и Федеральной Организации Страхования лиц наемного труда. До обложения зарплаты налогами работники отчисляют не менее 20% в социальные фонды. Такие же суммы вносят в эти фонды за каждого наемного работника работодатели. Лицам, не имеющим средств к существованию, бессрочно выплачивается основное социальное пособие и дополнительно предоставляются средства на оплату жилья, одежду и т.п. Затраты на обучение и здравоохранение составляют более 13% ВВП. Как результат эффективной социальной политики – средняя продолжительность жизни мужчин составляет 74 года, женщин – 81 год [6, с. 22-25].

В отличие от Великобритании и Швеции, немецкая модель имеет большую устойчивость, обеспеченную солидной институциональной поддержкой. После объединения Германии полномочия социального государства еще больше расширились. Население восточной Германии больше рассчитывает на государственную социальную политику, что усиливает ориентацию на укрепление роли государства [5, с. 107-108].

К третьей, значительно меньшей группе стран относятся так называемые социал-демократические («высокоактивные») социальные государства, наиболее ярким представителем которых является Швеция.

Для социал-демократов основные причины, оправдывающие существование социального государства, – уничтожение нищеты, стимулирование экономического роста, реализация потенциала индивидуума, развитие социальной интеграции. Они выступают за интервенционистское социальное государство и отвергают идею, что рынок может удовлетворить потребности всех групп в обществе. Социальные услуги должны предоставляться на универсальной основе, а не в зависимости от проверки нуждаемости. Вместе с тем, провозглашая универсальность социальных услуг, социал-демократы имеют в виду только то, что они являются бесплатными для всех их потребителей и не затрагивают вопрос об их финансировании или о степени их потребления различными группами общества.

Торлопов В. анализирует аргументы, выдвигаемые социал-демократами против сугубо адресных, зависящих от наличия средств существования или уровня доходов социальных услуг.

1) Сама процедура проверки материального благосостояния расценивается как унижительная и дискриминационная для человека.

2) Как показывает опыт ряда западноевропейских стран, трудно охватить адресной помощью всех нуждающихся.

3) Учет материального состояния граждан требует больших финансовых затрат и привлечения дополнительных работников. Как показывает практика западноевропейских государств, стоимость административного обеспечения услуг в два-три раза превышает стоимость универсальных услуг.

4) Всегда существует проблема определения конкретного уровня нуждаемости, ниже которого требуется выплата социальных пособий. Если уровень занижен, государственные расходы будут уменьшены, однако многие люди пострадают. Соответственно, если уровень завышен, то выигрыш граждан обернется потерями государства.

5) Существует проблема инициативы и так называемых ловушек бедности. Зная, что уровень доходов проверяется, люди нередко теряют желание предпринимать какие-либо собственные усилия для его повышения, боясь потерять социальные пособия. Жизнь в рамках гарантированного социального обеспечения становится привычкой и порождает порочный круг бедности, из которого многим так и не удается вырваться.

Несмотря на приверженность универсальным услугам и оппозицию частному сектору в социальной сфере, большинство социал-демократов отказываются от поддержки централизованного, бюрократического, единообразного социального обеспечения, а социальное государство ориентируется на проведение предупредительной социальной политики, а именно: проведение политики полной занятости и смягчения трудностей финансирования пенсионного обеспечения; борьбу с причинами заболеваний, связанных с условиями труда; оказание профилактической медицинской помощи; поддержка «малых ячеек» (семья, объединения по месту жительства), что препятствует распространению алкоголизма, наркомании, преступности и т.д.

Основными целями государственной социальной политики, реализуемой социал-демократами, являются:

– справедливое и равномерное распределение доходов, обеспечение всем гражданам достойных условий жизни;

– вмешательство в отношения между различными социальными слоями для улучшения жизненных условий, в первую очередь наименее обеспеченных слоев населения, защита интересов трудящихся;

– стимулирование экономического роста.

Для этого предусматривается централизованное коллективно-договорное регулирование отношений профсоюзов и предпринимателей, регулирование заработной платы, расширение прав трудящихся на производстве, укрепление общественного сектора экономики.

Социал-демократическая модель представлена в Швеции и ориентирована на принципы равенства и солидарности. Социально-экономическая концепция страны – социально ориентированный капитализм с рыночно-государственно ориентируемой экономикой. Ее главный признак – финансирование социального обеспечения для всех граждан, обеспечиваемое системой прогрессивных налогов перераспределение доходов. В основу социальной модели Швеции положена идеология «народного дома», в соответствии с которой государство берет на себя ответственность за благополучие своих граждан. Для нее характерен общественный компромисс, обеспечивающий социальный мир и стабильность. Система социальной помощи охватывает в том числе и средние слои населения [5, с. 104].

Здравоохранение и социальное обеспечение являются частью общественного сектора и опираются на общенациональную систему социального страхования. Все жители охвачены общенациональной системой страхования по болезни. Высшие учебные заведения в основном государственные, и обучение в них бесплатное.

Система социального обеспечения отличается своей всесторонностью и многоступенчатостью. При рождении ребенка родители получают право на 12-месячный оплаченный отпуск, который они могут поделить между собой и использовать в любое время до того, как ребенку исполнится 8 лет. Кроме того, родители получают пособие на детей, равное для всех и не облагаемое налогом. Это пособие выплачивается до того, как ребенку исполнится 16 лет. Если после этого подросток продолжает учиться в школе или гимназии, ему выплачивается стипендия (сумма та же самая). Семьи и пенсионеры с низкими доходами имеют право на получение пособия на квартплату. Большинство работающих по найму застрахованы через свои профсоюзы на случай безработицы. Не члены профсоюза получают пособие от государства.

Расходы на социальную защиту населения – около 30% ВВП, куда включены расходы на оплату больничных листов трудящихся, пособия по безработице, несчастным случаям на производстве, семейные выплаты, пенсии по старости, социальная помощь [4, с. 23]. Затраты на обучение и здравоохранение составляют еще 15,5% ВВП. Эффективность социальной политики Швеции можно оценить по продолжительности жизни мужчин – 76 лет, женщин – 81 год [6, сс.48, 51-52].

Модели социальной политики имеют немалые различия по многим аспектам. Особенно это касается роли государства в экономическом развитии, характера действующих социальных институтов и политики в области распределения доходов и социального обеспечения, подходов к решению проблемы бедности.

Между позициями сторонников данных вариантов существуют противоречия, трудно согласуемые политически, ибо они исходят из интересов различных социальных групп. Речь идет, прежде всего, о различиях между первой и двумя другими моделями. Основная проблема, разделяющая указанные идейно-политические позиции, – характер распределительной политики. В этом смысле позиция сторонников «минимального» государства, рассматривающих «большую» социальную политику как «угрозу индивидуальной свободе и правам человека», – не что иное, как выраженная под флагом борьбы с неэффективностью позиция о необходимости пересмотра сложившегося характера распределения.

Таким образом, в моделях социальной политики находит выражение тот или иной вариант компромисса между основополагающими принципами – экономической эффективности и социальной справедливости, – компромисса, который в рамках классической концепции фактически рассматривался как неосуществимый.

Доктрина социального государства представляет собой яркий пример того, как одна и та же государственная политика поддерживается различными политическими силами исходя из их, порой диаметрально противоположных интересов. Если для социал-демократов социальное государство – это шаг на пути к социализму, то для многих политиков консервативного толка, необходимость социальных реформ признается, чтобы противостоять ему. Несмотря на это существу-

ет реальная возможность использования идеи социального государства в качестве объединяющей для общества в целом.

Идейно-политическая борьба вокруг проблемы социальной стратегии и политики в странах Запада оказалась весьма плодотворной, обогатила и конкретизировала представления о возможных путях их развития и дала значительные результаты, выразившиеся в процессе позитивной трансформации общества. Каждое государство осуществляет модернизацию с использованием разных моделей социальной политики в соответствии с текущим экономическим потенциалом, уровнем жизни и занятости населения, влиянием профсоюзного движения, характером демократической системы.

Abstract. Social policy takes the key part in the system of values of the modern state. However, each state regulates the social sphere in different ways. Depending on the criteria used in science and practice different models of social state are formed the latter are investigated in the paper.

Литература

1. Мационашвили Т. Введение. Государство благосостояния в Западной Европе накануне XXI в. // Актуальные проблемы Европы. – 1999. – №3. – С.6-11.
2. Торлопов В. Основные модели социального государства // Человек и труд. – 1998. – №6. – С.4-8.
3. Люблинский В.В. Трансформация общества к социальной политике в странах Запада: вторая половина XX – начало XXI в.: Монография. – М.: РУДН, 2004. – 262 с.
4. Антюшина Н.М. Социальные государства Европы и пути их развития // Труд за рубежом. – 2005. – №1 (65). – С.22-40.
5. Мау М. Модель «государства всеобщего благосостояния на примере трех стран: Великобритании, Швеции, ФРГ // Государственная служба за рубежом. Реферативный бюллетень. – 1999. – №2 (27). – С.100-109.
6. Международная энциклопедия (власть, экономика, социальная сфера). – М.: Международный университет «Содружество», 2000. – 192 с.
7. Сильченко Н.В., Белоусов А.Л. Социальная функция немецкого государства: история, теория, практика. – Баранович: Баранов. укрупн. тип., 2003. – 140 с.

Гомельский государственный
университет им. Ф. Скорины

Поступило 15.04.08