

НОЧВИНА Белла Анатольевна –

к.и.н., доцент кафедры культурологии, истории и древних языков Нижегородского государственного лингвистического университета им. Н.А. Добролюбова.

603155, Россия, г. Нижний Новгород, ул. Минина, 31а

bella.nochtvina@mail.ru

ПРОБЛЕМА СОЗДАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ СТРАТЕГИИ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ (на примере ФРГ и РФ)

THE PROBLEM OF CREATION OF THE MODERN STRATEGY OF SOCIAL POLICY (on the example of the Federal Republic of Germany and the Russian Federation)

Данная статья посвящена проблеме создания эффективной модели социальной политики в условиях глобализации мировой экономики и эрозии института социального государства. Структурные изменения в сфере социально-экономических отношений привели к росту социальной поляризации общества и появлению проблемы «новой бедности». Процесс создания новой эффективной социальной политики тесно связан со степенью конституционно-правовых гарантий социального обеспечения индивида в отдельной стране. Сравнительный анализ характерных черт социальных доктрин ФРГ и РФ позволяет не только выявить специфику стратегии в области социальной политики этих государств, но и показать суть проблемы необходимой реструктуризации существующей концепции социального государства в целом.

Ключевые слова: социальное государство, социальная политика, глобализация, неолиберализм

This article deals with the problem of establishing the effective social policy model in the globalizing world economy and the erosion of the social state institution. Structural changes in economic and social relations have led to the growth of social polarization of the society and the emergence of the problem of new poverty. The process of creation of the new effective social policy is closely linked with degree of constitutional and legal guarantees of social security of an individual in the particular country. A comparative analysis of the social doctrines' characteristics of the FRG and RF not only allows identifying specific strategies in social policies of these states, but also gives an opportunity to show the essence of the problem of the necessary restructuring of the existing concept of the social state in general.

Keywords: social state, social policy, globalization, neoliberalism

Современная эпоха глобализации породила новую парадигму социальной политики, которая выражается в существенной деградации традиционной модели социального государства. Суть новой составляющей современной социальной политики – неолиберализм, и это несмотря на то, что именно монетаристская финансовая стратегия создала условия для нынешнего мирового экономического кризиса. С одной стороны, положительным моментом в процессе глобализации является преодоление национальных и континентальных границ, более быстрое распространение инновационных технологий, расширение информационной свободы и т.д. Но, с дру-

гой стороны, это и усиление негативного воздействия государства, рост социальной и политической поляризации общества. Возникает своеобразный эффект двойной поляризации – как внутри отдельного государства, так и во всем мире. И если разделение стран на «победителей» и «экономических аутсайдеров» порождает новый виток борьбы за ресурсы и рынки сбыта, то усиление внутривластной поляризации общества грозит разрушением системы социального обеспечения в целом. Главное то, что происходят глубокие изменения в социально-психологическом сознании общества, в мировоззренческих установках социального поведения граждан. В неолиберальной концепции обни-

шание и маргинализация части населения страны трактуются уже не как социальная проблема, а как некий «божественный промысел», как «справедливое возмездие» за неумение достойно реализовать себя на рынке труда. Среди состоятельных слоев распространяется идея шовинизма благосостояния по отношению к основной части населения, что впоследствии оказывает существенное влияние на разработку общей стратегии государства в области социальной политики. Неолиберальная модернизация экономики спровоцировала во всем мире рост социальной поляризации, обнищание населения и исчезновение солидарности общества. Структурные особенности и функциональные элементы капиталистического рынка, где после утверждения неолиберальной парадигмы управления доминирует реструктуризация почти во всех областях жизни, вызвали не только усиление безработицы, но и появление еще одной проблемы — «новой бедности». Последняя, увы, не зависит от степени экономического развития страны и социальной стратификации общества. Напротив, в странах, где уровень ВВП значительно выше, проблема «новой бедности» стоит намного острее.

Рассмотрим данный факт на примере Федеративной Республики Германия. Действующая на сегодняшний момент система социальной защиты населения в ФРГ до последнего времени считалась наиболее эффективной моделью (*Sozialstat*) в ЕС. Однако снижение рождаемости, старение населения, приток мигрантов, затянувшаяся интеграция «осси» и «весси», высокий уровень безработицы в условиях экономической стагнации привели к росту числа людей, нуждающихся в поддержке государства. Стоит также отметить, что политика преемственности в разработке социальной доктрины ведущими политическими партиями страны позволила существенно увеличить долю получателей социальной помощи.

В современной ФРГ признаками «новой бедности» являются: снижение зарплаты работников некавалифицированного труда, прежде всего из-за притока мигрантов; рост социальной напряженности в городах, особенно в дотационных землях; рост числа неполных семей, качественное изменение спроса на жилье, падение рождаемости немецкого населения, слабость социальных связей; возникновение «гетто

бедности», где бедность родителей не дает шанса на улучшение жизненных условий их детям, в итоге происходит криминализация ряда городских районов и ужесточается проявление социальных конфликтов. Жители таких гетто не являются только иностранцами, что порождает также усиление конфессионально-этнических конфликтов.

На сегодняшний момент бедность в Германии затрагивает группы населения, традиционно принадлежавшие к среднему классу. Социальные службы ФРГ при определении бедности руководствуются дефиницией Европейского союза от 1984 г. [Groh-Samberg 2009: 28], согласно которой бедным считается тот, чей доход составляет менее 60% среднего дохода по стране (в Германии это 781 евро в месяц) [Butterwege 2009: 65]. Из сказанного выше ясно, что главной социально-экономической задачей, стоящей перед правительством ФРГ, сегодня становится не создание эффективной антикризисной программы и преодоление стагнации германской экономики, а разработка новой социальной стратегии, препятствующей распаду общества, способной остановить разрушение института социального государства в Германии.

В России проблема бедности стоит еще жестче. Во-первых, в нашей стране средний класс практически отсутствует, т.к. представлен он исключительно населением мегаполисов, в связи с чем уровень социальной поляризации общества на порядок выше, чем в ФРГ. Во-вторых, в отличие от стран ЕС, в России уровень бедности определяется по физиологическому минимуму потребления, цена которого ежеквартально и ежегодно утверждается региональными и федеральными властями. Таким образом, фактически правительство само может планировать величину минимальных социальных пособий в качестве главного критерия уровня бедности. На 2012 г. на уровне бедности в России находилось 12,8% населения, или 18,5 млн чел. По данным Росстата прожиточный минимум в стране составил 6 287 руб. для взрослого и 6 076 руб. для ребенка¹. Также согласно материалам Федеральной службы государственной статистики РФ в 2012 г. степень крайней нищеты определяется доходом семьи

¹ Доступ: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main> (проверено 24.12.12).

ниже 4 122 руб. в месяц, нищеты — от 4 122 до 9 400 руб. в месяц, бедности — от 9 400 до 20 000 руб. в месяц. В связи с чем можно с уверенностью констатировать, что бедные в России составляют более половины населения страны. В мае 2012 г. Министерство финансов РФ выступило с предложением ввести социальный уровень бедности в качестве новой методики определения величины прожиточного минимума. Устанавливаться социальный уровень бедности будет исходя из концепции «абсолютной бедности», а комплексный подход к мониторингу для определения минимального уровня будет осуществляться также через потребительский бюджет, оценивающий уровень жизни и регулирование рынка труда.

В целом отметим, что проблема бедности, стоящая перед Германией, отличается от схожей проблемы в России, прежде всего, степенью конституционно-правовых гарантий социального обеспечения индивида данных стран. В ФРГ институт социального государства не только закреплен Основным законом¹, но и имеет возможность действенного функционирования на федеральном, земельном и коммунальном уровне власти. Неолиберальная реструктуризация *Sozialstaat* в Германии проходит все же под лозунгом сохранения, а не уничтожения существующей системы социального обеспечения, тогда как в России социальное государство только создается, и создается оно в рамках концепции неолиберализма.

Статья 7 Конституции РФ декларирует, что Россия является социальным государством, что подчеркнул в своей предвыборной программе В. Путин². Однако в своей речи он, говоря о проблемах социальной политики, также заявил о неолиберальном варианте новой социальной стратегии РФ³.

Одним из решающих факторов, оказывающих влияние на формирование новой социальной стратегии в ФРГ и в РФ, является действующая в этих странах система налогообложения. В постобъединенной Германии применяется как вертикальное, так и горизонтальное выравнивание дохо-

дов. Высокодоходные земли (Бавария, Северный Рейн — Вестфалия) перечисляют часть своих финансовых ресурсов менее развитым или дотационным землям (Саксония, Шлейзвиг-Гольштейн). И главное, ФРГ имеет прогрессивную шкалу подоходного налогообложения. До 2009 г. минимальная ставка подоходного налога в Германии составляла 14%, «налог на богатых» — 45%. В июне 2009 г. блок ХДС/ХСС в своей предвыборной программе⁴ выдвинул тезис о снижении подоходного налога в отношении всех налогоплательщиков. Также согласно новой дифференциации метод налогообложения будет предусматривать повышение налоговых выплат для бездетных. В совокупных налоговых поступлениях Германии преобладают поступления от прямых налогов, что свидетельствует о высокой развитости экономики страны и ее ориентированности на поддержку и развитие малого и среднего бизнеса. То есть, по оценкам экспертов, эффективность прогрессивной шкалы налогообложения в Германии обеспечивается уровнем экономического развития страны. Каковы перспективы введения прогрессивного налогообложения в России?

В своей предвыборной программе В. Путин заявил о необходимости введения в России «налога на роскошь», однако пока данное обещание остается лишь декларацией. Противники введения в РФ прогрессивной шкалы налогообложения приводят следующие аргументы: во-первых, в условиях мирового финансового кризиса это угроза оттока капитала из России, во-вторых, данная мера не разрешит социальную проблему, а лишь усугубит положение трудящихся, т.к. прогрессивный налог снижает стимул к легализации полученных за труд доходов. Так, например, ведущий консультант компании «ФинЭспертиза» Татьяна Селезнева считает: «Инициатива введения прогрессивной шкалы, на мой взгляд, продиктована политикой. Это способ создать иллюзию социальной справедливости у многочисленной группы небогатых. Равенство там, где правила едины для всех. Разные ставки — это неравенство. Здесь я вижу больше

¹ Grundgesetz BRD. Bonn. 1976, p. 45.

² Путин В. Строительство справедливости. Социальная политика для России. *Комсомольская правда*. Доступ: <http://www.kp.ru/daily/3759/2807793> (проверено 23.12.2012).

³ Там же.

⁴ Wir haben die Kraft gemeinsam für unser Land. Regierungsprogramm 2009–2013. URL: <http://regierungsprogramm.cdu.de/doc/pdfc/090628-beschluss-regierungsprogramm-cducsu.pdf> (accessed 21.12.2012).

популизма, нежели решения задачи социального равенства»¹. В дискуссии о введении в РФ прогрессивной шкалы налогообложения пока побеждают противники данной реформы, что еще раз свидетельствует о неолиберальном пути модернизации социальной политики в России и о том, что социальным государством Россия является лишь де-юре.

Проблема создания современной социальной стратегии состоит, прежде всего, в том, что в условиях кризиса традиционной партийной системы и эрозии «социального государства» социальная политика приобретает все большее значение в политической борьбе. Идея социальной справедливости становится заложницей предвыборных обещаний политических партий в стремлении привлечь наибольшее число избирателей. Однако достижение всеобщего благосостояния невозможно в обществе с социальной-политической поляризацией. В России тема эффективной социальной доктрины особенно широко представлена в предвыборных программах левых политических сил, но в действительности в социальных концепциях данных партий отсутствует четкий механизм достижения данной эффективности. Их оппоненты обвиняют левых в политическом анахронизме и отрыве от реальных задач экономики. И все же при формировании социальной политики политические партии должны исходить не только из интересов отдельных социальных групп. Необходимо обеспечить фундаментальность соответствующих программ, которые зачастую носят декларативный характер. Главным недостатком предложенных концепций социальной стратегии является отсутствие комплексного подхода к решению проблемы.

Как отмечалось ранее, господствующей стратегией в области социальной политики в ведущих странах ЕС является неолиберализм. В ФРГ эрозия социального государства в духе неолиберальной модернизации началась еще в годы правления «красно-зеленой» коалиции. Именно Г. Шредер, тогдашний лидер СДПГ, выдвинул концепцию «нового центра», или «третьего пути». Свое практическое выражение данная концепция нашла в программе «Повестка дня 2010», глав-

ным результатом которой стало принятие нового социального проекта *Hartz IV*. Реформы Г. Шредера в области социальной политики вызвали не только широкий резонанс в немецком обществе, но и фактически привели к расколу партии. Лидер левого крыла СДПГ О. Лафонтен теперь является главным идеологом партии «Левые». Основным требованием партии «Левые» на последних выборах стала отмена закона *Hartz IV*. Результатом социальной политики Г. Шредера фактически стало начало разрушения всех достижений германской модели *Sozialstaat*.

Сменившие СДПГ христианские демократы первоначально какой-либо четкой социальной программы не имели. Лишь в 2009 г. ХДС/ХСС разработали комплексную программу, получившую название «Правительственная программа 2009–2013», лозунгом которой станет «возрождение социальных гарантий». В своих выступлениях А. Меркель отмечает, что идея «всеобщего благоденствия», предложенная когда-то Л. Эрхардом, вовсе не изжила себя и имеет все шансы быть реализованной в условиях глобальной экономики. Однако, по сути, социальная стратегия христианских демократов стала продолжением политики их предшественников – СДПГ. Несмотря на жесткую критику закона «Хартц 4» со стороны левых сил и профсоюзов, правительство ХДС/ХСС только частично скорректировало его. Напротив, новая социальная политика представляется коалицией ХДС/ХСС-СвДП как некая новая субсидиарность [Groh-Samberg 2009: 45].

Принятый в 2005 г. закон *Hartz IV* стал заключительным этапом реализации пакета законопроектов, разработанного под руководством топ-менеджера компании *Volkswagen* Петера Хартца. Общий пакет законов вводился с начала 2003 г. Цель данного законопроекта заключалась в реформировании рынка занятости, преодолении «профессиональной безработицы», т.е. чтобы стимулировать безработных к поиску любой работы, даже низкооплачиваемой. Смысл последней новации заключается в смещении акцента в распределении социальных выплат с «пособия по безработице» на «социальную помощь безработному». Если изначально социальное пособие по безработице корректировалось в соответствии с утраченной заработной платой, то теперь

¹ Панин Г. Налогам лучше не прогрессировать – *Российская газета*. Доступ: www.rg.ru/2012/08/18/nalogi-site.html (проверено 23.12.2012).

государство предоставляет безработному фиксированную сумму в 364 евро в месяц и 60–80% этой суммы детям (в зависимости от возраста ребенка). Также государство предоставляет ряд немонетизированных льгот для приобретения необходимого, например для съема жилья. Дополнительные потребности безработных, представленные в виде конкретных заявок, решаются земельными и коммунальными властями.

Правительство пытается представить предложенную государством «адресную» социальную помощь как новую форму субсидиарности. Для ХДС/ХСС это означает дальнейшую трансформацию концепции нового социального вопроса. На практике введение новой системы исчисления социальных выплат привело к усилению бюрократизации процесса получения пособия по безработице, ужесточению мер по контролю получателя пособия (это касается и срока получения, и адекватности использования), принудительному интегрированию безработного в сектор тяжелого и низкооплачиваемого труда. По мнению ряда экспертов, современная социальная стратегия в Германии не решает проблему бедности, а лишь усугубляет ее [Butterwege 2009: 119].

Сторонники неолиберальной трансформации существующей модели социального государства как в ФРГ, так и в РФ говорят о необходимости сокращения социальных расходов, о невозможности сохранения прежних пенсионных стандартов, пособий по безработице в условиях затянувшегося экономического кризиса. Возможно ли обеспечение социальной справедливости сегодня? Решаема ли проблема «новой бедности»? На наш взгляд, да, ведь проблема состоит не столько в демографическом кризисе, стагнации экономики, угрозе оттока капитала, сколько в стандартах перераспределения этого капитала в социальных интересах всего общества. Создание новой эффективной современной социальной доктрины требует воссоздания солидарности общества, отхода от приоритета экономических целей, развития идеи соучастия в производстве и института социального партнерства. Особенно это актуально для России, где роль профсоюзного движения минимизирована и наблюдается высокая социальная поляризация. Сохранение основных достижений *Sozialstaat* должно стать главным критерием в разработке новой социальной доктрины как в ФРГ, так и в России.

Литература

- Butterwege Ch. 2009. *Armut in ein reiches Land*. Frankfurt; New York: Campus.
- Groh-Samberg O. 2009. *Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstrukturen. Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.