

О.Б. НАМАЗОВ

магистрант Северо-Западного
института управления РАНХиГС,
Россия, г. Санкт-Петербург

ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА: ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

С усилением в мире тенденций сворачивания неолиберальной глобализации и с учетом кризиса глобальной системы актуальным становится вопрос об альтернативах. В этой связи особую важность приобретает научная дискуссия о социальном государстве. Статья посвящена политическим особенностям возникновения и развития социального государства. Рассматриваются интеллектуальные предпосылки генезиса социального государства. Отмечаются факторы национального и государственного строительства, необходимости обеспечения национального единства в возникновении и развитии социального государства. Акцентируется внимание на «Золотом веке» социального государства, характеризующемся универсализацией в подходе к социальной политике. Анализируется роль политических институтов – государства и политических партий в эволюции социального государства. Особое внимание уделяется трактовке взглядов представителей теории политического плюрализма и марксизма на эволюцию социального государства. В то же время описываются некоторые особенности формирования моделей социального государства в зависимости от типов избирательных систем и приоритетов политических партий.

Ключевые слова: социальное государство, модели социального государства, социальная политика, политические институты, государство, политические партии.

Социальное государство в качестве объекта исследования берется за основу многими науками социально-гуманитарного цикла, и в том числе политологией. Тема социального государства принципиально междисциплинарная: результаты научного анализа социального государства, его многообразных проявлений в рамках политологии, социологии, экономики, юриспруденции и других областей знания влияют на восприятие и дальнейшее исследование данного феномена представителями этих областей.

Кроме этого, существует спектр вопросов, носящих характер сквозных проблем, например, дифференциация и сущностное различие моделей социального государства. На эту проблему экономисты могут смотреть посредством расчета экономической эффективности той или иной модели, социологи – сквозь призму определения эффекта усиления или ослабления социальной интеграции в обществах с определенной моделью социального государства. Политологи имеют свой собственный инструментарий для аналитического исследования и данной частной проблемы, и более общей – феномена социального государства как такового [28. С. 222-223].

Следует подчеркнуть, что в работах российских авторов, опубликованных в последние годы, освещается широкий спектр вопросов близких к данной предметной области [1; 4; 5; 6; 7; 8; 11; 13].

Однако проблему генезиса социального государства нельзя назвать однозначно исчерпанной. В силу многих объективных обстоятельств изучение обозначенной темы продолжает сохранять высокий уровень актуальности.

Терминологически существует определенная путаница в связи с тем, что социальное государство может не только пониматься по-разному в разных странах, но и называться соответственно. В странах англосаксонского мира применяется понятие *welfare state* (государство всеобщего благоденствия); в некоторых странах континентальной Европы (Германия, Италия и др.) – *Sozialstaat* (социальное государство); во Франции – *L'État-providence* (заботящееся государство); в Швеции – важнейшем представителем скандинавской модели социального государства – *Folkhemmet*, т.е. «дом для народа». Каждое понятие несет собственную смысловую нагрузку, что также не может не влиять на ожидания населения в контексте развертывания социальной политики в данных государствах [12. С. 5; 15. С. 19].

Интеллектуальные корни социального государства как политического проекта представляют собой интерес с точки зрения понимания условий вызревания данного типа политического института, а также с точки зрения идеологического и идейно-философского наполнения концепта социального государства. Необходимо также учитывать, что социальное государство как концепт и практика политической жизни не могло возникнуть без зарождения специфических форм знания в таких областях, как эпидемиология (наука о болезнях и инфекциях), и что более важно – развитой статистической методологии – без которой было бы немыслимо социальное страхование [29. С. 39-40].

Т.Ю. Сидорина предлагает рассмотреть процесс возникновения и развития социального государства через призму интеллектуальной истории – истории идей – как одну из вариаций ответа на «утопическое конструирование» политических философов; размышления политических мыслителей по поводу «идеального государства» [10. С. 84-85]. По мнению исследователя, проект социального государства, претендующий стать компромиссным

решением политической и социальной дилеммы «свобода или порядок», ввиду очевидного кризиса, наступившего еще в 70-е годы XX века, «не во всем удался». Среди прочего Т.Ю. Сидорина выделяет следующие факторы, повлиявшие на негативный ответ на вопрос о социальном государстве как «идеальном типе»:

- нерешенность вопроса этического совершенствования личности;
- возникновение общества потребления;
- развитие зависимости от социальной поддержки, социального иждивенчества (феномен так называемого «welfare dependency» [10. С. 96-97]).

Кристофер Пирсон и Матье Леймгрубер делают акцент на другом важнейшем факте: временного совпадения окончательного формирования современных наций-государств – что совершенно отчетливо видно на примере Германии эпохи Бисмарка – и появления концепта социального государства как такового [29. С. 40]. Чтобы подобная идея появилась, было необходимо возникновение достаточно развитого бюрократического аппарата государства для реализации тогда еще предполагаемых только на бумаге комплексных программ социальной защиты в рамках будущего социального государства. Вот почему государственные служащие от Теодора Ломанна в Германии до Уильяма Бевериджа в Соединенном Королевстве играли столь важную роль в теоретическом конструировании и практической реализации проекта социального государства. Это был фактически новый класс светски ориентированных политических реформаторов, ставящих задачу улучшения условий жизни народонаселения своих стран.

Рассмотрим основные идейные предпосылки, заложившие фундамент концепции социального государства в Германии. Имеет смысл начать наш обзор с Германии, поскольку практически общепринятым является признание того, что именно Германия – первое государство, принявшее решительные меры на законодательном уровне, которые сделали его Sozialstaat – социальным государством. Синтез гегельянской идеи о необходимости патерналистской заботы правящей элиты о благополучии населения, социальной роли государства и глубокого скептицизма по поводу доктрины «laissez-faire» (принципа невмешательства) и английского либерализма в целом – идейная предпосылка нарождающегося социального государства в Германии [29. С. 42]. Другим важнейшим интеллектуальным источником стал «Союз социальной политики» – основанное в 1872 году экономическое общество, объединяющее немецкоязычных экономистов. Члены общества призывали к государственному вмешательству в рынок, перераспределительной деятельности с целью формирования совершенно новой социальной политики и имели значительное влияние на ключевых политических и бюрократических деятелей Германии [20].

Г.Ю. Канарш предлагает охарактеризовать социальное государство как специфическую инновацию западного мира, вступившего в эпоху

модерна, в ответ на процессы, вызванные ускоряющейся индустриализацией, урбанизацией и, как следствие, неминуемой пауперизацией – обнищанием пролетариата [3. С. 130]. Нужно учитывать в этом контексте, что с конца XVIII века до приблизительно конца XIX века идеалы либерализма и принципы личной свободы доминировали в социально-политическом мышлении. Размывание либеральных принципов было вызвано как раз-таки быстрыми социальными преобразованиями, растущей политической мобилизацией рабочих и требованиями демократизации политической системы.

По поводу отсчета даты «рождения» социального государства споров как таковых не ведется. Действительно, появляются исследования, отодвигающие формирование социального государства все дальше от 70-х годов XIX века, или, по крайней мере, признающие активность государства в области социальной политики на протяжении всего XIX века [25]. Однако общепринятым является описание временного отрезка между 1875 и 1914 годами как периода «рождения» социального государства, ввиду интенсивности политических инноваций в социальной сфере и возросшими социальными затратами развитых капиталистических государств в этот исторический промежуток времени.

Как отмечает Г.Ю. Канарш, подлинным воплощением системы обязательного государственного социального страхования – краеугольного камня в основании социального государства – стали законодательные акты, принятые в Германии в 1883, 1884 и 1889 гг. Программа Бисмарка о страховании по болезни (1883 г.), от несчастных случаев (1884 г.), на случай старости и инвалидности (1889 г.) была осуществлена всего за шесть лет [3. С. 133]. Новая политика была радикальной в нескольких смыслах, но самое главное в том, что отдельные индивиды (первоначально в основном промышленные рабочие) должны были быть обязательно застрахованы и получали социальные пособия как свое неотъемлемое право, а не на основании, например, адресности социальной поддержки.

Данные нововведения Бисмарка в сфере социальной политики обычно понимаются как попытка укрепления лояльности пролетариата к германскому имперскому режиму, в условиях, когда были подавлены свободы собраний и организаций, репрессированы социалистические партии и движения. Г.Ю. Канарш также выделяет фактор рабочего движения, как силы, с которой невозможно было не считаться [3. С. 134].

Тем не менее, Филип Маноу приходит к выводу, что институционализация социального государства в Германии была не просто политикой по «умиротворению» рабочего класса и социалистического движения, но крупномасштабным мероприятием по национальному и государственному строительству. Ученый делает акцент на «конституционно-дуалистический» характер монархии в Германии, при которой парламентско-бюрократическая элита

могла ответить на вызовы индустриализации и мобилизации рабочего класса опережающим введением социального страхования. С точки зрения национального строительства социальное государство было разработано для упрочения внутреннего основания германской империи после того, как франко-прусская война 1870-1871 годов принесла «территориальную консолидацию». Формирование социального государства предоставило возможность для социальной интеграции социал-демократического и католического политических лагерей в единое «тело нации» после того, как оба были заклеены как враги германской империи в предшествующий период немецкой истории. С другой стороны, с социальной реформой была установлена новая управленческая сфера ответственности административного центра, сформирована потребность в расширении имеющегося бюрократического аппарата, тем самым она выступила в роли локомотива государственного строительства [26. С. 225-226].

Следующий – и самый значимый в исторической ретроспективе – период в развитии социального государства – эпоха между концом Второй мировой войны и до середины 1970-х годов. Эту эпоху можно считать временем расцвета политики социального государства – «Золотым веком социального государства». Данное утверждение касается в первую очередь развитых капиталистических стран мира, но невозможно отрицать похожую социальную политику, проводимую также в СССР, что, однако, требует отдельного рассмотрения [2]. Окончание Второй мировой войны – достаточно очевидный исторический момент в контексте исследований социальной политики. Он совпадает с годами экономического подъема после Великой депрессии и ключевыми реформами в социальной сфере, вдохновленными универсалистской моделью Уильяма Бевериджа (1942 г.), которая была реализована в Великобритании к 1950 году. Так, 1945 год и первые послевоенные годы можно охарактеризовать как период, когда социальное государство прочно укоренилось.

Следует отметить, что некоторые исследователи социального государства критически относятся к ранее описанной периодизации, подчеркивая, что она должным образом не учитывает факт развития и «институциональной экспансии» социального государства в США и скандинавских странах в период между двумя мировыми войнами [19. С. 54]. На это можно заявить, что 1945 год является важнейшей точкой отсчета еще и потому, что послевоенное понимание социальной политики основано на понятии основных социальных прав, выраженном во Всеобщей декларации прав человека (1948 г.) – и это представляет собой идеологический прорыв. Ключевая характеристика «Золотого века» – принятие универсальных социальных прав в качестве нормативной основы социальной политики и признание ответственности национальных государств за обеспечение социальной справедливости и социальной защиты населения [23. С. 105-106].

Другим ключевым фактором переосмысления социальной политики явилась сама война – на что пристальное внимание обратил французский политический мыслитель Пьер Розанваллон. Он акцентирует внимание на то, что в преамбуле французского закона от 4 октября 1945 года «О социальной безопасности» институционализация системы социального обеспечения обосновано ссылкой на «дух братства и примирение классов, знаменующее конец войны». На феномен война также ссылался Уильям Беверидж, отмечавший, что самое общее последствие войны состоит в том, что каждый трудоспособный человек в сообществе становится достоянием [30. С. 27-28]. Так, необходимость обеспечения национальной солидарности и политического единства, разрешения ключевой дилеммы социальной справедливости в послевоенный период диктовала логику развития социального государства.

В то время как до Второй мировой войны общепринятой была парадигма социального государства, характеризующегося избирательностью, особенно в отношении промышленных рабочих и бедняков, новый подход к формированию уже универсального социального государства заключался в том, что он предусматривал охват всего населения, независимо от расы, пола, религиозных и иных убеждений. Этот переход в некоторых странах сопровождался еще и терминологическим изменением: от «социального страхования» к «социальному обеспечению», от «социальной политики» к «государству всеобщего благосостояния». Социальная политика, проводимая государствами всеобщего благосостояния, менялась с течением времени и в соответствии с национальными традициями. Тем не менее, существовало безусловное «ядро» социальной политики, включающее в себя пенсионное обеспечение, медицинское страхование, борьбу с бедностью, страхование от несчастных случаев на производстве, страхование от безработицы, регулирование трудового законодательства, а иногда даже распространяющееся на ряд других сфер, таких как жилье или образование [14. С. 52-53]. Таким образом, социальное государство в его универсалистском варианте может быть определено как институциональный и организационный результат принятия обществом правовой и, следовательно, формальной и явной ответственности за базовое благополучие всех его членов.

Современные представления о роли, которую играют политические институты и государственные органы в возникновении, росте и упадке социальных государств, не могут быть поняты без отсылки к более общей дискуссии о политических институтах и, в частности, государстве как таковом. Начиная с конца 1970-х годов интерес к роли государства как автономного политического института, способствующего формированию особого типа государства – социального государства – был связан с общим возрождением интереса к концепции государства, что было ответом как на теорию политического плюрализма, так и на марксистскую теорию государства [9].

Плюралистический подход предполагает, что в открытых политических системах группы интересов формируются самостоятельно и добровольно ввиду того, что граждане обеспокоены повторяющимися проблемами. Эти группы интересов оказывают давление на правительство, чтобы оно проводило соответствующую политику для решения имеющихся проблем. Таким образом, деятельность правительства можно объяснить, исходя из баланса давления групп интересов. В отношении социального государства это означает, что институционализация социального государства является ответом на социальные потребности определенных групп интересов, оказывающих давление на правительство. Марксистская же теория постулирует, что социальное государство выполняет функцию поддержания капиталистической системы.

Так, социальное государство можно интерпретировать либо как доказательство того, что плюралистическая политическая система может решить проблемы капитализма, либо как знак того, что в рамках капиталистической системы возможны поверхностные реформы, которые, тем не менее, не угрожают основам самого капитализма. Например, такие авторы, как Клаус Оффе и Фред Блок, рассматривают социальное государство в качестве продукта межклассовых коалиций, способствующего стабилизации политической и экономической системы, но необходимым образом подрывающего условия капиталистического накопления и легитимность самой системы [17. С. 37-40; 27. С. 119-130].

Один из подходов к анализу влияния политических институтов на социальные государства основан на типологизации политических систем. Одной из наиболее влиятельных является предложенная Арендом Лейпхартом типология, разделяющая демократические политические системы на два типа: мажоритарную и консенсусную систему демократии. Мажоритарные демократии характеризуются институтами, которые позволяют одной партии стать политическим представителем большинства и использовать эту власть большинства для проведения собственной политики; консенсусные демократии, напротив, характеризуются набором институтов, которые позволяют меньшинствам получать политическое представительство и обладать политической властью и, таким образом, препятствовать тому, чтобы большинство пренебрегало их предпочтениями и интересами. Следовательно, в консенсусных демократиях правительства должны принимать во внимание широкий набор предпочтений и интересов, что, согласно Лейпхарту, приводит к тому, что в рамках данных политических систем социальные государства становятся более всеобъемлющими [24].

В ряде исследований, посвященных влиянию избирательных систем на расширение социального государства, подчеркивается важность пропорциональной избирательной системы в этом процессе. В исследованиях утверждается, что пропорциональная система позволяет группам интересов,

стремящихся к увеличению социальных расходов государства и развитию человеческого капитала, добиваться лучшего политического представительства. Критически важным для аргументации данной позиции является то, что пропорциональные избирательные системы позволяют представлять больше групп интересов, и поэтому союзы между избирателями из среднего и рабочего класса, выступающие за перераспределение на условиях, благоприятных для среднего класса, возникают легче, чем в мажоритарных системах [21; 22].

Пропорциональное представительство в сочетании с разделением между городом и деревней в скандинавских странах выдвинуло интересы сельских жителей на первый план. Как следствие, их представители выступили в качестве партнеров по коалиции и, таким образом, была сформирована «скандинавская» (социал-демократическая) модель социального государства. Пропорциональное представительство в сочетании с социальным разграничением между государством и церковью в континентальной Европе привело к созданию «консервативной» (христианско-демократической) модели социального государства с упором на принцип субсидиарности. Мажоритарные избирательные системы, напротив, способствуют меньшему перераспределению и, следовательно, формируется «либеральная» модель социального государства [18].

В политологии особое место занимает так называемая партийная теория (partisan theory) возникновения и эволюции социального государства. Согласно этой теории, политические партии являются основными детерминантами структуры, логики расширения и сокращения социального государства. Значение политических партий в развитии социального государства зависит от их приоритетов в социальной политике. Данные, представленные в работе Кеннета Бенуа и Майкла Лавера, позволяют сделать вывод о политических предпочтениях партий в вопросе о социальном государстве:

- социалистические и коммунистические партии однозначно выступают за расширение социальных программ и, таким образом, расширение функций социального государства, независимо от связанных с этим затрат;
- социал-демократические партии характеризуются ярко выраженными, хотя и менее радикальными, требованиями в вопросе социального обеспечения;
- центристские и прежде всего христианско-демократические партии отличаются требованием государственной социальной защиты и повышения уровня налогообложения;
- националистически-популистские партии и большинство зеленых партий также выступают за расширение услуг, предоставляемых социальным государством, а не за снижение налогов;

- либеральные и светские консервативные партии довольно последовательно выступают за более низкие налоги и сокращение социального государства [16].

Влияние политических партий было сильнее в период расцвета социальных государств после 1945 года. Политика, осуществляемая партиями, способствовала оформлению специфических моделей социального государства, о которых было сказано ранее. В эпоху после кризиса социального государства (1973 г.) способность партий воздействовать на развитие социальных государств стало менее стабильным. Несмотря на то, что было бы рискованным идти на сокращение социального государства ввиду электоральных причин, социал-демократические и христианско-демократические партии согласились пересмотреть свою традиционную политику по поддержанию социального государства, учитывая финансовые и бюджетные трудности.

Таким образом, политические институты играют ключевую роль в возникновении и развитии социального государства. Национальное государство с сильным бюрократическим элементом становится структурой, в рамках которой разворачивается политическая борьба по поводу реализации социальных прав и распределения благ. Общие правила политической игры, типы избирательных систем, особенности партийной деятельности также влияют на политику в отношении социального государства, изменяя приоритеты политической системы и способствуя либо расширению, либо сокращению социального государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. *Белюсов П.Н.* Становление модели государства как цифровой платформы на примере Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 5 (86).

2. *Иванова Г.М.* На пороге «государства всеобщего благосостояния». Социальная политика в СССР (середина 1950-х – начало 1970-х годов). М.: Институт российской истории РАН, 2011.

3. *Канарш Г.Ю.* Социальное государство: исторический генезис и современные модели // Знание. Понимание. Умение. 2018. № 1.

4. *Майстат М.А.* Социально-правовое государство в условиях трансформации федеративных отношений (опыт России и Германии) // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2021. Т. 8. № 2 (24).

5. *Малахов А.А.* Зарождение капитализма и оформление доктрины государства всеобщего благосостояния // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2022. Т. 11. № 2 (42).

6. Малахов А.А. Идея благосостояния в контексте идеи государственного социального обеспечения // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2021. Т. 11. № 11 (80).

7. Малахов А.А., Растимешина Т.В. Идея социального государства и борьба с бедностью // Вопросы политологии. 2022. Т. 12. № 2 (78).

8. Маслов К.В. Проблема понятия «государство» в политической науке // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 6 (87).

9. Павроз А.В. Теория политического плюрализма и процесс формирования государственной политики // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2012. № 2.

10. Сидорина Т.Ю. Операция «Welfare State»: решило ли государство всеобщего благосостояния проблемы идеального государства? // Тетра Economicus. 2012. Т. 10. № 3.

11. Слизовский Д.Е., Медведев Н.П., Жалнин В.А. Социальная ответственность бизнеса и государства от рецензии статьи Н.А. Андреева к размышлениям над прочитанным // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2020. № 3 (21).

12. Социальное государство в странах ЕС: прошлое и настоящее / отв. ред. Ю.Д. Квашнин. М.: ИМЭМО РАН, 2016.

13. Чижевский Я.А. К вопросу о внедрении модели ценностно-ориентированного здравоохранения в России // Вопросы политологии. 2022. Т. 12. № 1 (77).

14. Baldwin P. The Politics of Social Solidarity // Class Basis of the European Welfare State, 1875-1975. Cambridge, 1990.

15. Beland D., Petersen K. Analysing Social Policy Concepts and Language. Comparative and Transnational Perspectives. London, 2015.

16. Benoit K., Laver M. Party Policy in Modern Democracies. London, 2006.

17. Block F. The ruling class does not rule: Notes on the Marxist theory of the state // The Political Economy, ed. Thomas Ferguson and Joel Rogers. NY, 1984.

18. Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, 1990.

19. Flora P., Heidenheimer A.J. The Development of the Welfare States in Europe and America. London, 2017.

20. Grimmer-Solem E. The Rise of Historical Economics and Social Reform in Germany, 1864-1894. Oxford, 2003.

21. Huber E., Ragin C., Stephens J.D. Social Democracy, Christian Democracy, constitutional structure, and the welfare state // American Journal of Sociology. 1993. № 99 (3).

22. Iversen T., Soskice D. Electoral institutions and the politics of coalitions: Why some democracies redistribute more than others // American Political Science Review. 2006. № 100 (2).

23. Kaufmann F.-X. European Foundations of the Welfare State. New York, 2012.
24. Lijphart A. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven, 1999.
25. Lindert P.H. Growing Public: The Story: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century. Cambridge, 2004. Volume 1.
26. Manow P. Germany: Cooperative federalism and the overgrazing of the fiscal commons // Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences, ed. Herbert Obinger, Stephan Leibfried, and Francis G. Castles. Cambridge, 2005.
27. Offe C. Contradictions of the Welfare State. Cambridge, 1984.
28. Øverbye E. Disciplinary Perspectives on Welfare States // The Oxford Handbook of the Welfare State. 2nd Edition, ed. Daniel Beland. Oxford, 2021.
29. Pierson C., Leimgruber M. Intellectual Roots of The Welfare State // The Oxford Handbook of the Welfare State. 2nd Edition, ed. Daniel Beland. Oxford, 2021.
30. Rosanvallon P. The New Social Question: rethinking the Welfare State. Princeton, 2000.

THE GENESIS AND EVOLUTION OF THE WELFARE STATE: POLITICAL ASPECTS

With the strengthening of tendencies in the world of curtailing neoliberal globalisation and taking into account the crisis of the global system, the question of alternatives becomes relevant. In this regard, the scientific discussion about the welfare state is of particular importance. The article is devoted to the political features of the emergence and development of the welfare state. The intellectual preconditions for the genesis of the welfare state are considered. The factors of nation and state building, the need to ensure national unity in the emergence and development of a welfare state are noted. Attention is focused on the “Golden Age” of the welfare state, characterised by universalisation in the approach to social policy. The role of political institutions – the state and political parties in the evolution of the welfare state is analysed. Particular attention is paid to the interpretation of the views of proponents of the pluralist political theory and marxism on the evolution of the welfare state. At the same time, some features of the formation of welfare state regimes are described, taking into account the types of electoral systems and the priorities of political parties.

Key words: *welfare state, welfare state regimes, social policy, political institutions, state, political parties.*