

УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ РАН

Ф. БУРДЖАЛОВ

**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РОЛЬ
СОЦИАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА**

**МОСКВА
ИМЭМО РАН
2009**

УДК 338.242.4
ББК 65.012.2
Бур 912

Серия «Библиотека Института мировой экономики и международных отношений»
основана в 2009 г.

Бур 912

Бурджалов Ф. Экономическая роль социальной деятельности государства. М. ИМЭМО РАН, 2009. - 251 с.

ISBN 978-5-9535-0198-9

Каково значение социальной деятельности государства (государственного регулирования социальной сферы) для рыночной экономики – благо или бремя? А может быть и то и другое одновременно? Тогда, что превалирует? Разнообразные проявления взаимосвязи регулирования и экономического развития находятся в центре предлагаемого вниманию читателя исследования. Используя статистические данные и результаты эмпирических исследований последних десятилетий, автор рассматривает конкретное содержание и масштабы воздействия социальной деятельности государства на экономику через системы социальной защиты (социального обеспечения) и социальных услуг населению. Общий вывод исследования - социальная деятельность государства и рыночная экономика не противоречат, но усиливают друг друга. Адекватное социальное регулирование является условием экономического прогресса. Повышение эффективности такого регулирования и уменьшение его экономических издержек служат целью современных социальных реформ.

Burdzhalov F. Economic role of state social activity

What does the state social regulation (state social activity) mean for the market economy – benefit or burden, may be both? What prevails? The purpose of this paper is the research of connection between social regulation and economic development which is broad ranging. On the basis of statistical sources and results of numerous empirical studies the author regards the essence and scale of the state social activity influence upon the economy. Such influence is realizing through the main systems of welfare state – social protection (social security) and social services. The general conclusion is that welfare state and market economy invigorate each other. The adequate type of social regulation is the condition for healthy and stable economic development. The increase of effectiveness of such regulation and the reduction of its economic expenses are the tasks of recent social reforms.

ISBN 978-5-9535-0198-9

© ИМЭМО РАН, 2009
© Ф. Бурджалов, 2009

ОГЛАВЛЕНИЕ

<u>Введение</u>	5
1. <u>Крайние трактовки социальной деятельности государства</u>	21
1.1. Неомарксистская	21
1.2. Неоклассическая	30
2. <u>Социальная деятельность государства и экономика: общее взаимоотношение</u>	38
2.1. Социальная направленность экономического развития	38
2.2. Не-экономические факторы социального регулирования	49
2.3. Экономическая направленность социальной деятельности государства	59
3. <u>Участие государства в распределении доходов</u>	70
3.1. Экономическое развитие и распределение	70
3.2. Государственное перераспределение	81
4. <u>Направления экономического влияния: социальная защита населения</u>	95
4.1. Теоретические основы	95
4.2. Количественные характеристики программ поддержания доходов	101
4.3. Экономическое поведение домохозяйств в реальном измерении	108
4.4. Макроэкономическое значение социальной защиты населения	119
5. <u>Направления экономического влияния: социальная инфраструктура</u>	136
5.1. Теоретические основы	136
5.2. Новые требования к рабочей силе	145
5.3. Участие государства в формировании человеческого потенциала	154
6. <u>Экономическая критика социальной деятельности государства</u>	177
6.1. Последствия для экономического роста	178
6.2. Влияние на рынок труда	187
7. <u>Перемены в социальном регулировании</u>	206
7.1. Факторы перемен	207
7.2. Реформа государственной системы социального обеспечения	213
7.3. В поисках альтернативы	234

ВВЕДЕНИЕ

Непосредственным толчком к размышлениям автора над темой работы послужило распространение в научной литературе и массовых периодических изданиях положения о том, что экономические трудности западного общества начала 80-х гг. коренились в расширении социальной деятельности государства. При этом она рассматривалась исключительно под углом зрения экономического бремени, необходимость которого является вынужденной и вызывается потребностью в поддержании политической стабильности общества. Подобное положение все больше выходит за рамки конкретной ситуации, обобщается и фактически выдается за закономерность.

Из теоретической попытки сугубо негативным образом интерпретировать экономическую роль социальной деятельности государства следовал практический выход. Он заключался в максимально возможном свертывании (или сокращении до минимума) этой деятельности в качестве предпосылки и устойчивого экономического развития и повышения благосостояния населения.¹ Между тем, подобные интерпретация и выход, тем более выраженные в жесткой и категорической форме, вызывают не только настороженность, сомнение, но и возражения. Чтобы удостовериться в правомерности этих возражений, необходимо сделать приведенное положение объектом специального изучения.

Ответственность социальной деятельности государства за общее состояние и развитие рыночной экономики издавна служит объектом дискуссий, столкновения различных позиций и точек зрения в научных и политических кругах. По существу речь идет о взаимоотношении различных направлений общественного прогресса, о балансе между экономической эффективностью и социальной справедливостью.

Работа не претендует на формулирование окончательных ответов на связанные с темой исследования вопросы. Более того, многие из них вообще остаются без ответа. В данном случае преследуется более ограниченная цель - обратить внимание читателя на некоторые стороны рассматриваемой темы, которые являются (и, по-видимому, еще долго будут оставаться) не до конца ясными, а также попытаться интерпретировать их на основе анализа фактического материала.

Понятийный аппарат. В качестве предварительного условия проведения исследования, вероятно, необходимо прояснить некоторые используемые в нем понятия. В данном случае

¹ В изложении МОТ это положение выглядело следующим образом: «Чтобы ускорить экономический рост, необходимо демонтировать государственную систему социального регулирования»- ИЛО. Into the twenty-first century: the development of social security. G. 1984, P. 5.

предметом изучения служит одно из проявлений регулирования *социально - трудовой сферы*. В его основе лежат преимущественно не ценовые механизмы и рыночная конкуренция, а, главным образом, деятельность государства. Наиболее общая цель такого регулирования заключается в том, чтобы способствовать введению «неумолимых законов» свободного рынка в «цивилизованные» рамки, оптимальные с точки зрения комплекса общественных интересов и потребностей.

Автор исходит из существования двух направлений государственного регулирования социально-трудовой сферы. Конечно, такое деление условно: по своему содержанию эти направления во многом пересекаются. Но для их изучения оно необходимо.

Основным объектом одного из направлений - *трудового* – служит состояние рынка труда и применение рабочей силы в общественном производстве. В основном оно заключается в законодательном установлении единых и обязательных для выполнения всеми акторами этого рынка «правил игры», контроле над их соблюдением, участии государства в формировании и последующей деятельности институтов рынка труда, определении условий найма, эксплуатации и увольнения рабочей силы, ее оплаты и режимов труда, разрешении трудовых конфликтов и заключении трудовых соглашений и т.п.

Сфера применения другого – *социального* - направления государственного регулирования во многом выходит за пределы рынка труда. Оно напрямую касается материальных и социальных условий существования и развития человека, его воспроизводства, экономической активности, общекультурных, профессиональных и медицинских запросов, и т.п. Такое регулирование подразумевает прежде всего государственное удовлетворение тех потребностей населения, которые рыночные структуры либо вообще не в состоянии удовлетворить, либо могут это сделать лишь неполно или недостаточно эффективно с общественной точки зрения. Речь идет о косвенно-регулятивной и непосредственно-организационной деятельности государства, обусловленной перераспределением доходов. Ее основными орудиями служат государственные системы социальной защиты и социальных услуг, охватывающие как экономически активное, так и пассивное население, как занятых в общественном производстве, так и исключенных из него по тем или иным причинам, добровольно или вынужденно, временно или постоянно.

Приведенное понятие, сводимое нередко к системе т.н. государства благосостояния (Welfare State)*, широко используется в общественных науках. Ему посвящены не один десяток книг и не одна сотня статей, во многих из которых содержится попытка оригинальной

*Как известно, во многом синонимом этого англо-саксонского термина служат «социальное государство» (Sozialstaat), прежде всего употребляемое в Германии (теперь и в России), «государство-покровитель» (Etat-providence) или «государство-защитник» (Etat-Protecteur) - во Франции и др. По этому поводу см., например, Храпцов А.Ф. Социальное государство: Россия и европейский опыт. М. 2005.

дефиниции, отличная в том или ином отношении от других. Объяснение этому обстоятельству, очевидно, заключается в том, что, подобно многим другим общественным явлениям, для социального регулирования характерны достаточно подвижные и гибкие рамки. Оно не поддается сколько-нибудь жесткому, однозначному и всеобъемлющему определению. Поэтому, естественно, его любая интерпретация, в том числе и нижеследующая, выглядит небесспорной.

Идея помощи «ближним», попавшим в трудное материальное положение, и вытекающая из нее общественная деятельность, стары как мир. С развитием человеческой цивилизации она приобретает организационно-институциональное оформление. Абсолютно нерегулируемая социальная сфера представляется скорее абстракцией, чем реальностью. В «чистом» виде такое явление не существовало практически никогда. Разрозненные социальные мероприятия принимали форму попечения, призрения, материальной поддержки и взаимопомощи, благотворительности и т.д., которые предоставлялись на эпизодической (от случая к случаю) или постоянной основе. Они издавна проводились как государственными органами, так и различными институтами гражданского общества, в т.ч. церковью, местными сообществами, соседями, профессиональными объединениями, а также предпринимателями и отдельными состоятельными людьми.

Такие мероприятия касались преимущественно индивидуальных жертв чрезвычайных обстоятельств, хронически больных, нищих, пауперов и бедняков, которые были не в состоянии самостоятельно обеспечивать себе источники материального существования даже в минимальном объеме. Их содержание фактически брало на себя общество ради предотвращения массовых заболеваний и поддержания элементарного санитарного состояния населения, нейтрализации или смягчения социального недовольства и, в конце концов, ради сохранения собственной стабильности, а иногда и самого существования. Издержки такого, как правило, несистематического содержания, осуществлявшегося в крайне ограниченных размерах, расценивались ниже потенциальных издержек массового протеста, угрожающих политическим основам господствующей системы.²

В принципе то же относится и к производству социальных услуг. Его организация была изначально разнородной: в деятельности больниц, школ, университетов, наряду с государством, участвовали частный капитал, церковь, отдельные меценаты и

² Длительное время большое значение сначала для английской, а затем и американской практики социального регулирования имел Закон о бедных, принятый в XVII в. Фактически он сводился к вменению в обязанность приходов ответственности за содержание бедняков. Дополнение к этому закону, принятое в начале XIX в., предусматривало принудительное привлечение к труду работоспособных бедняков через систему работных домов. Еще в 1925г. в США действовали 2 183 работных дома, где содержались 85,9 тыс. человек. (Wilson J.O. *After Affluence*. N.Y. 1980, P. 79). Эволюцию содержания Закона см. Pinker P. *The Idea of Welfare*. L. 1979, P. 207-211.

благотворительные организации. Сравнительно малочисленные социальные учреждения не представляли собой сколько-нибудь единой системы, а их фрагментарная активность охватывала незначительную часть населения, нуждавшегося в социальных услугах. Деятельность таких учреждений по своим результатам носила характер «капли в море» в соотношении с преобладавшими массовой нуждой, антисанитарией и невежеством. К тому же качество предоставляемых социальных услуг находилось на крайне низком уровне.

Современное социальное регулирование произошло от его более ранних форм в ходе их длительной эволюции.³ Смешанной экономике и политическому плюрализму соответствует разнородная структура общественной системы социального регулирования, в котором решающую роль играет государство. На него падает значительная часть ответственности за благосостояние граждан и общественное развитие в целом, которая реализуется в сотрудничестве и взаимодействии с бизнесом, семьей, организациями гражданского общества и самими его членами.

Радикальное изменение роли государства в общественном развитии прошлого века наглядно проявилось и в социальной области. Его эпизодическое, разрозненное и «реактивное» *вмешательство*, нередко связанное с чрезвычайными обстоятельствами, постепенно сменяется постоянным и целенаправленным институциональным *участием* в социальных процессах, которое в большой степени предопределяет их развитие. Широко используя законодательные и бюджетные рычаги, государство оказывает существенное влияние на границы и содержание социальной активности не-государственных институтов. Объективно выдвижение государства в качестве ведущего субъекта социального регулирования послужило ответом на настоятельный общественный запрос: решение социальных проблем превращается в одну из приоритетных задач не только социального, но и экономического прогресса.

Социальная деятельность государства в ее нынешнем виде - плод исторического развития человеческой цивилизации. Каждая страна приходит к такой системе по-своему. В каждой она отличается тем или иным своеобразием. В конечном итоге участие государства в формировании социальных и материальных основ существования граждан становится всеобъемлющим, проявляясь на всем протяжении человеческой жизни – от рождения до смерти. В государственном регулировании социальной сферы выражается сознательное влияние общества на социальные, а также политические, экономические, демографические

³ Об эволюции социальной функции государства см. Люблинский В.В. Трансформация общества и социальная политика в странах Запада. М. 2004.

процессы в целях уменьшения общественных противоречий и повышения эффективности господствующей социально-экономической системы.⁴

Как известно, социальный реформизм представляется «социальным прогрессом в малых дозах». Что в реальности показала практика его осуществления? Означеновала ли такая практика реальный шаг к вызреванию принципиально нового, по сути «пост-капиталистического» общества, либо социальные преобразования не выходили за пределы существующего общественного строя?

На подобные вопросы даются различные ответы. Например, в конце 40-х гг. С.А.Р. Кросленд отмечал, что метаморфоза капитализма в Великобритании зашла настолько далеко, что он «превратился в совершенно другую систему».⁵ С принятием социальных реформ эта страна «по своим основным характеристикам перестала быть капиталистической». При этом выделялись восемь качественно новых черт «нового общества». Среди них решающее значение придавалось резкому повышению уровня социальных услуг, сдвигу к эгалитарному распределению доходов и высокому уровню занятости, повышению жизненного уровня населения. В той степени, в какой реализовывались эти моменты, общество становилось «социалистическим».

Тем самым была продолжена традиция, берущая свое начало, по крайней мере, из двух идейных источников. Один – фабианско-коллективистское наследие, согласно идеологии которого расширение государственного вмешательства в социально-экономическую сферу представляется прямым путем к социализму. Другой – позиция, выраженная Й. Шумпетером. В одной из своих работ, опубликованной в 1942 г. («Капитализм, социализм и демократия»), он связывал падение капитализма с формированием системы типа той, которая впоследствии получила название государства благосостояния. Развитие положений, содержащихся в этих источниках, во многом способствовало тому, что социальная деятельность государства зачастую интерпретируется как проявление продвижения капиталистического общества к социализму.

В этой связи показательное следующее достаточно широко распространенное в настоящее время представление: в странах, где существует наиболее продвинутая государственная система социальной защиты населения (т.е. прежде всего в западноевропейских странах, особенно в скандинавских), либо уже фактически функционирует социалистическая система, либо существует «особый синтез, соединяющий несоединимое» - экономический либерализм (в производстве) и социалистические принципы

⁴ По словам Е. Уикендена, система социального регулирования направлена на то, чтобы способствовать «повышению благосостояния населения и улучшению функционирования общественного строя» - приводится по *Economic Progress and Social Welfare*. Ed. by L.H. Goodman. N.Y. 1966, P. 19.

⁵ Crosland C.A.R. *The transition from capitalism*, in *New fabian essays*. L. 1952, P. 35, 42 и др.

(в распределении).⁶ При этом система государства благосостояния рассматривается как «островок социализма в море капитализма». Такое представление нередко исходит от представителей не только сходных, но и противоположных идейных и политических течений западной общественной, в т.ч. экономической, мысли.

В последние годы оно завоевало немало сторонников и в России, в том числе на самом высоком уровне государственной власти. Как считает, например, С. Миронов, постоянное совершенствование трудового законодательства и реализация социальных программ для трудящихся привели к тому, что «к концу XX века в ряде государств Запада сложилась новая социально-экономическая модель – модель эволюционного социализма».⁷ Т.е. уже в самой социальной деятельности государства заложен потенциал пост-капиталистического развития.

Однако подобное представление не является целиком бесспорным и единственно возможным. Во многом оно основано на двух мифологемах.⁸ Во-первых, перераспределение доходов и основанная на нем социальная защита населения являются «изобретением» и исключительной прерогативой социалистической системы. Во-вторых, создание государственного сектора социальных услуг, выводящее немалую часть социально-экономической жизни за пределы товарно-денежных механизмов, служит проявлением сдвига в сторону не-рыночных отношений, которые характерны исключительно для социализма.⁹

Между тем, известно, что государственное регулирование социальной сферы впервые зародилось в условиях именно капиталистического общества. Оно выразилось, в частности, в создании государственных систем социальной защиты населения и перераспределения доходов. Правда, вначале такое регулирование было разрозненным, а охват объектов – крайне ограниченным. Тем не менее, именно оно *предшествовало* формированию в принципе аналогичной системы в странах т.н. реального социализма, прежде всего в СССР, а не *следовало* за ним.¹⁰ Другое дело, что при формировании целостной системы социального регулирования в 30-е и 40-е гг. западные политики иногда обращались к международному

⁶ По этому поводу см., например, характерное высказывание французского писателя А. Макина в «Известия» 15.08.06.

⁷ Российская газета, 20 февраля 2008, С. 17.

⁸ Идентификация коллективизма, в т.ч. в форме государственного вмешательства, с социализмом имела хождение еще в викторианской Англии конца XIX в. Об этом см., например, Socialist Register 1965. L. 1966, P. 143.

⁹ Подобные утверждения, исходящие, в частности, от ряда шведских исследователей, см. в Furniss N. and Filton T. The Case for the Welfare State. L. 1977, P. 80.

¹⁰ «Воодушевленные социальными завоеваниями трудящихся в СССР, рабочие большинства промышленно развитых капиталистических стран смогли добиться систем социального обеспечения, субсидируемого медицинского обслуживания...и т.д. (подчеркнуто авт.)» - В. Перло в «Проблемы мира и социализма», 1968 № 3, С. 17. Подобная оценка социального приоритета социалистических стран получила всеобщее распространение в отечественной литературе, фактически превратившись в своеобразное клише.

опыту, в т.ч. и к современному им опыту СССР.¹¹ После второй мировой войны по своим объектам и режимам социальное регулирование принимает относительно всеобъемлющий, а зачастую и универсальный характер. При этом конкретные параметры такой деятельности развивались и продолжают развиваться по линии взаимного влияния и обогащения ее различных типов.

«В социализме, - отмечает Г. Померанец,- была идея, которую нельзя истребить: социальная защита слабых. Экономическая эффективность невозможна без устойчивого порядка, а устойчивый порядок без социальной защиты».¹² Однако при всей правомерности утверждения о существовании взаимосвязи экономической эффективности и социальной защиты населения, трудно согласиться с тем, что она свойственна только социализму. В условиях современного капитализма с его демократической формой политического управления существует развитая система социальной защиты «слабых» как направление установления устойчивого общественного порядка. В определенном смысле в социальной деятельности государства воплощается идея социальной справедливости в ее нынешней интерпретации.

В принципе социальное регулирование, отвечая потребностям общественного прогресса, не является отличительной чертой какого-либо одного социально-экономического и политического устройства. Во всех странах оно имеет сходную объективную основу в виде индустриальной и пост-индустриальной экономики, вне зависимости от того является ли ее организация рыночной или планово-директивной. Любая общественная система применяет государственные рычаги перераспределения доходов в качестве необходимого условия своего функционирования. Государственная система социального регулирования придает «человеческое лицо» любой общественной системе и тем самым способствует ее укреплению.

В действительности, то общественное устройство, которое сложилось в экономически развитых странах во второй половине XXв., не соответствует «социализму», по крайней мере в его классическом, общепринятом понимании, которое предусматривает однопартийность, монополию госсобственности, административную систему хозяйственного управления и, соответственно, практически полное исключение рынка или сведение его к минимуму. Понятия социальный и социалистический лексически (этимологически) родственны, но далеко не идентичны. Социальное государство по своей сути кардинально отличается от социалистического.¹³

¹¹ См. Wilson J.O. After Affluence. N.Y. 1980, P. 84. При формировании советской системы социальной защиты населения ее авторы не могли не учитывать разрозненные попытки создания такой же системы в странах Запада.

¹² «За Калужской заставой», № 9, 13-19 марта 2008.

¹³ О сущностном различии между социалистическим и т.н. трансферным (т.е. фактически социальным) государствами в представлении Дж. Бьюкенена см. МЭиМО, 1996 № 5, С. 46-47.

Нынешнее т.н. западное общество не перестает быть капиталистическим от применения в его рамках социальной деятельности государства. Скорее, оно перестает быть традиционно капиталистическим. Капитализм проявил достаточную гибкость, благополучно вобрав в себя, «переварив» и используя в целях своего устойчивого развития многие, не присущие, непривычные, а может быть и «чуждые» ему еще сравнительно недавно, общественные явления. К ним относится и государственное регулирование социальной сферы, которое превратилось во встроенный структурообразующий компонент общественной системы.

В свое время К. Офф написал работу, посвященную «противоречиям государства благосостояния». Основное из таких противоречий было сформулировано следующим образом: «капитализм не может существовать ни вместе с государством благосостояния, ни без него».¹⁴ Однако первая половина этого внешне парадоксального утверждения отнюдь не бесспорна. В частности, между основными положениями и ценностями современной рыночной экономики и социальной деятельностью государства *отсутствует* принципиальная несовместимость. Оказалось, что такая экономика не только «уживается», но и плодотворно сочетается с социальными гарантиями, которые государство обеспечивает населению.

Еще А. Маршалл отмечал, что «государству необходимо более щедро и даже расточительно заботиться о тех сторонах жизни более бедных рабочих, в которых им трудно обеспечить себя самим».¹⁵ По его мнению, «подлинными экономисты» расценивают отказ от социальных расходов (в данном случае имелись в виду расходы на народное образование) как «ошибочное и безнравственное решение» с точки зрения «общих» интересов. Социальное регулирование не представляет собой нечто эфемерное. Это не роскошь и не напрасная или искусственная трата ресурсов, сугубо благотворительная по своей сущности, на которую общество может пойти, или от которой, например, в целях экономии этих ресурсов, оно может отказаться. В реальности такое регулирование стало одной из неперенных предпосылок развития всякого высокоорганизованного и динамичного общества.¹⁶

Социальное регулирование государства органически вписалось в базовую ткань капиталистического общества. Наряду с некоторыми другими явлениями, в т.ч. изменениями в собственности и ее организации, сдвигами во всей структуре общественного производства, расширением и усложнением государственного регулирования экономики, совершенствованием политической и экономической демократии, переменами в социально-

¹⁴ Offe C. Contradictions of the Welfare State. Oxford 1984. P. 153.

¹⁵ Маршалл А. Принципы экономической науки. Т. III, С. 138, Т. I, С. 104.

¹⁶ Об этом см., например, Economic Progress and the Social Welfare. L.H. Goodman, ed. N.Y. 1966, P. V.

классовой стратификации, развитием гражданского общества и др., такое регулирование послужило и условием и выражением эволюционной трансформации «дикого» капитализма в цивилизованный.

При изучении собственно социального регулирования государства необходимо, по-видимому, учитывать, что в его общих рамках существует различие между его социальной политикой и социальной деятельностью. Последняя сводится к повседневной и постоянной активности комплекса государственных (и квазигосударственных) служб по осуществлению конкретных социальных программ. Это фундаментальное, базовое, относительно устойчивое явление, изменение которого носят преимущественно постепенный характер.

Через такую деятельность государство реализует основные положения своей социальной политики, которая разрабатывается (формулируется) политическими партиями и общественными организациями и «оформляется» законодательными органами. Она проявляет намного большую подвижность и меньший консерватизм. «Термин политика, - пишет П. Хеннипмен, - в научном и повседневном языке обычно относится к общим и основополагающим решениям (государства) относительно целей и средств, но не относится к процессу выполнения таких решений».¹⁷ Социальная политика испытывает непосредственное влияние «внешних» обстоятельств (экономических, политических, демографических), периодически вызывающих «кризис» этой политики и требующих пересмотра ее положений. Об этом свидетельствует опыт последних шести десятков лет экономически развитых стран.

В конечном счете, подобное влияние переносится и на социальную деятельность государства. Именно социальная политика определяет характер корректирования, вектор изменений, происходящих в социальной деятельности государства. Социальная деятельность превращает социальную политику в реальность. Иначе говоря, какой бы аргументированной, логичной и рациональной ни была социальная политика, как бы она ни была адекватна изменившимся «внешним» условиям, ее практические результаты зависят от практики - конкретной социальной деятельности государства, от эффективности ее механизмов.

Разведение теснейшим образом связанных и родственных понятий - социальной политики и социальной деятельности государства - нашло отражение и в содержании данной работы. Ее сюжеты охватывают преимущественно социальную *деятельности* государства.

Тема исследования. В центре воздействия социального регулирования государства находится благосостояние не только наиболее обездоленных, беднейших слоев, но фактически основные показатели уровня и качества жизни *всего* населения. В работе речь идет о программах государства, самым непосредственным образом обращенных на *человека* и прямо

¹⁷ Hennipman P. Welfare Economics and the Theory of Economic Policy. Aldershot 1995, P. 4.

влияющих на различные аспекты его положения и мотивы экономического, политического и социального поведения.

Своеобразие социального регулирования во многом предопределяется особенностями его основного объекта. «Экономисты,- отмечал А. Маршалл,- имеют дело с человеком как таковым, не с неким абстрактным или «экономическим» человеком, а с человеком из плоти и крови. Они имеют дело с человеком, в своей хозяйствующей жизни руководствующимся в большой мере эгоистическими мотивами и в такой же мере учитывающим эгоистические мотивы других, с человеком, которому присущи как тщеславие и беспечность, так и чувство наслаждения самим процессом хорошего выполнения своей работы или готовность принести себя в жертву ради семьи, соседей или своей страны, с человеком, которому не чужда тяга к добродетельному образу жизни ради собственных достоинств последнего».¹⁸

В этой связи существенное значение приобретает то обстоятельство, что человек в своем экономическом поведении руководствуется не только сугубо материальными, но и нематериальными предпочтениями и мотивами. В определении такого поведения немалую роль играет индивидуальная психология. Тем самым «слепой» автоматизм между состоянием материальных стимулов и человеческим поведением исключается, что неизбежно расширяет и усложняет сферу его изучения и управления.

Данная работа не рассматривает социальное регулирование государства как таковое.¹⁹ В ней затрагиваются лишь **экономические аспекты** такого регулирования. Экономический подход к изучению социального регулирования предполагает, по крайней мере, два направления анализа. Один – условно «внутренний». Он связан с экономикой самой системы социального регулирования, состоянием ее экономических проблем (производственных издержек, производительности труда, ценообразования, рабочей силы и т.п.).²⁰ Другой – условно «внешний». Он связан с побочными (относительно главных) экономическими эффектами социальной деятельности государства, которые заранее формулируются или имеются в виду ее теоретиками и сознательно преследуются ее практиками, либо получаются вне зависимости от их воли, или даже вопреки ей.

В работе основное внимание уделяется «внешнему» направлению. Иными словами, в ней преследуется цель рассмотреть социальную деятельность государства в контексте экономического развития и экономических теорий. По мнению автора, изучение этой

¹⁸ Маршалл А. Ук. соч. Т. I, С. 83.

¹⁹ Общие представления автора на эту проблему см. Бурджалов Ф.Э. Современная социальная политика: между планом и рынком. М. 1996. Об этом см. также Сидорина Т.Ю. Два века социальной политики. М. 2005.

²⁰ В качестве примера см. Шейман И.М. Социально-экономические проблемы капиталистического здравоохранения. М. 1982; Le Grand J. and Robinson R. The Economics of Social Problems. Houndsmills 1986.

проблемы позволяет лучше уяснить потенциал и пределы применения такой деятельности в общей системе управления общественными явлениями.

Вместе с тем проведенное исследование никоим образом не претендует на закрытие рассматриваемой темы, на исчерпывающий анализ всех ее возможных аспектов и даже на их простое перечисление. Оно не открывает, а лишь приоткрывает не дверь и даже не окно, а только небольшую форточку в огромный мир, изучение которого требует продолжительных, крупномасштабных и, может быть, коллективных научных усилий. В последние два-три десятилетия экономическое влияние социальной деятельности государства приобретает особый интерес на фоне глобальных хозяйственных, политических и демографических перемен. Задача, которая ставится в данном случае, заключается в том, чтобы выявить основные проявления такого влияния и определить его характер.

Предлагаемая читателю работа – не первая попытка автора разобраться в экономической роли социальной деятельности государства.²¹ При этом применяется «шаговый» метод, предполагающий постепенность в раскрытии заявленной темы. Как известно, беспристрастность исследователя нередко рассматривается показателем его объективности и «научности». Однако вряд ли такое положение необходимо абсолютизировать. В частности, изучение последствий социальной деятельности государства для экономики не может быть полностью свободным от «оценки» и эмоций. Об этом свидетельствует и содержание обширной литературы по данной проблеме. Вместе с тем автор стремился максимально избегать крайностей – искусственных упрощений и тенденциозности – при освещении затрагиваемых в работе явлений и вытекающих из них чрезмерно однозначных и односторонних суждений. Уже одно только уменьшение фрагментарности в изложении темы, объективно в состоянии облегчить формулировку относительно сбалансированной оценки экономической роли социальной деятельности государства.

Анализ проблемы проведен преимущественно на примере США и Великобритании.²² Практика обеих стран свидетельствует, что, как правило, экономически развитая страна одновременно является и социально передовой по материальному благосостоянию населения, качеству жизни, уровню социальных услуг и т.п. Практически это совпадающие понятия, вернее две части единого целого – экономически и социально развитого общества. Вместе с тем в США и Великобритании получили наиболее последовательное развитие, с одной стороны, политика, связанная с неолиберальной экономической моделью; а, с другой, -

²¹ См. Бурджалов Ф.Э. Некоторые новые тенденции в социальной политике государства, в Новые тенденции в государственно-монополистическом регулировании экономики. М.1981. Его же. Воздействие социальной политики на экономику, в Социальная политика буржуазного государства...М. 1987. Его же. К экономической критике социальной политики государства, в Социальные источники экономического развития. М. 2005.

²² О продуктивности совместного анализа английского и американского опыта социальной деятельности государства см., например, Stein B. Work and Welfare in Britain and the USA. L. 1976, P. 1, 3, 28 etc.

экономическая критика социальной деятельности государства. По-видимому, подобный симбиоз не случаен.

В этих странах осуществляются такие варианты социального регулирования государства, которые по своим масштабам и содержанию не принадлежат к числу наиболее продвинутых: в научной литературе их обычно характеризуют как «ограниченные» или «остаточные», по сравнению с «институциональным». Однако формированию системы государства благосостояния, например скандинавского типа, препятствует отнюдь не дефицит необходимых материальных ресурсов. Дело в том, что социально-экономический уровень населения далеко не полностью идентичен размерам социальной деятельности государства. В рыночных условиях она представляется отнюдь не единственным источником и, по-видимому, даже не главной движущей силой общественного прогресса. К тому же в рассматриваемых странах сравнительно меньшая развитость государственной системы сочетается с относительно большей продвинутой социальной активностью бизнеса, а также «добровольной» социальной активностью граждан и частной благотворительности, которые во многом ее компенсируют.

Одной из отличительных характеристик англо-американского варианта служит относительно большее ударение на избирательности системы социальной защиты, на выборочности в применении социальных программ, основанном, в частности, на процедуре «проверки нуждаемости», на их сравнительно меньшей универсальности, на сопоставлении масштабов социальных затрат и их результатов и т.д. Автор сознает, что в конкретном содержании социальной деятельности государства, проводимой в обеих странах (впрочем, как и в других странах мира), и в ее формах, кроме общего сходства, существуют и немалые конкретные различия.²³ Это связано со спецификой национального, в том числе политического, экономического и социального, развития, с историческими традициями государственного регулирования, преобладающей идеологией, в частности, разным соотношением между идеологией экономического коллективизма и индивидуализма, особенностями общественного сознания, и др. Например, известно, что в Великобритании

²³ Наибольший вклад в разработку межстрановой классификации социальной деятельности государства принадлежит, по-видимому, Г. Эспинг-Андерсену. В своей работе - Esping-Andersen G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism* Cambr. 1990 - он выделял три типа этой деятельности – либеральный, корпоративистско-консервативный и социал-демократический. Анализ такой классификации см. также в Goodin R.E., V. Headey, R. Muffels, H.-J. Dirven. *The Real World of Welfare Capitalism*. Cambr. 1999; Бурджалов Ф. О типологии социальной политики// Социально-экономические модели в современном мире и путь России. Книга 2. Социально-экономические модели (из мирового опыта). Под ред. К. Микульского. М. 2005. Сопоставление различных вариантов социальной политики в странах ЕС см. Jepsen M., A.S. Pascual. *The European Social Model*//*Journal of European Social Policy*, Aug. 2005, а также Антропов В. Модели социальной защиты в странах ЕС//МЭиМО, 2005 № 11.

идеология коллективизма распространена в массовом сознании несколько сильнее, чем в США.

В Великобритании более отчетлива тенденция к централизации управления социальными программами государства. Напротив, в США децентрализация государственного управления, в том числе социальными процессами, его плюрализм проявляется в большей степени. Значительные различия отмечаются и в институциональной структуре обеспечения благосостояния, в том числе в соотношении социально-экономической роли семьи, государства и корпорации.²⁴

Но в данной работе основное ударение делается не на национальной специфике, не на компаративном анализе - сравнении странового опыта или сопоставлении различных вариантов внутри «единой» англо-саксонской модели, а на внестрановой общности социальной деятельности государства в условиях развитой рыночной экономики. Автор предполагает, что выводы работы могут иметь общий характер в той мере, в какой близки по своей сути национальные варианты социального регулирования и рыночной экономики.

Изучение международного опыта социальной деятельности государства приобретает особое значение для практики ее преобразования в т.н. пост-социалистических странах. Хотя при этом ни один из национальных вариантов в принципе не может быть признан идеально-образцовым и, тем более, пригодным для прямого подражания, автоматического перенесения на другую общественную почву. Творческое осмысление такого опыта в состоянии положительно сказаться на совершенствовании российских подходов к решению социальных проблем. Принципы современного социального регулирования подчиняются общим закономерностям развития и свойственны практически всем его национальным вариантам. При этом, естественно, плодотворность практических выводов из зарубежной практики определяется тем, в какой степени они учитывают существующие национальные особенности самих этих проблем и предыдущей практики их регулирования; общественного сознания; нынешнего состояния экономической и политической систем, и перспектив их развития.

В работе используются традиционные методы исследования – преимущественно простые статистические сопоставления социальных и экономических явлений. Фактически она представляет собой опыт элементарного, главным образом позитивного, анализа реального экономического содержания социальной деятельности государства. Вместе с тем во многих своих частях она носит полемический характер. В ней излагаются различные, нередко альтернативные, точки зрения на изучаемые проблемы, которые присутствуют в научной литературе. Естественно, что при этом и позиции самого автора не выглядят безупречными.

²⁴ Об этом см., например, *Industrial Relations*, April 1999, P. 124, 127, 151, 159-160, 164-165.

Еще в середине 70-х гг. А. Ханс писал: «Большинство нынешних экономистов абстрагировалось от других социальных наук. В своих элегантных моделях они создают наивные представления о человеческом поведении, либо избавляются вовсе от этого неудобства посредством допущения, что «прочие условия», к которым относят некоторые существенные переменные, являются «равными», т.е. эти условия игнорируются».²⁵ В последние полтора-два десятилетия и сами социальные проблемы и их государственное регулирование перестали быть маргинальной областью специальных исследований экономистов, какими они были еще сравнительно недавно.²⁶ Человек стал неременной частью экономического анализа, или, говоря по-другому, экономическая наука повернулась в его сторону.

По-видимому, в основе такой перемены – возросшее значение состояния социальных проблем для различных сторон хозяйственной и политической жизни, осознание и понимание такого значения в научных, политических, предпринимательских и общественных кругах. Последнее время отмечено поисками путей совершенствования социальной деятельности государства в свете перемен в социальной политике, новых возможностей сочетания социальной справедливости в ее современном понимании с экономической эффективностью. Их анализ все больше увязывается с состоянием не только социальных, но и политических, экономических и демографических сторон общественной жизни.

Многие социальные проблемы уходят корнями в далекое прошлое. Это обстоятельство косвенно свидетельствует о том, что они не до конца преодолимы, что здесь применяемы различные подходы, а используемые методы решения во многом не выглядят полностью убедительными и единственно возможными. В этом, кстати, заключается корень вариативности социального регулирования. Дискуссии прежних лет по социальным проблемам, отраженные в произведениях классиков экономической науки, отнюдь не потеряли своей актуальности. Знакомство с ними доставляет истинное удовольствие полетом оригинальной творческой мысли, широтой постановки вопроса и теоретического анализа.

Как пишет физик М. Садовский, «правильные теории не устаревают, но перестают «работать» при выходе за пределы своей применимости». Это положение распространяется, по-видимому, на все стороны человеческих знаний, в т.ч. и на «правильную» экономическую теорию. При изложении отдельных взглядов представителей некоторых экономических доктрин автор исходил из того, что в принципе каждая состоит как бы из двух частей. Одна из них полностью соответствует условиям и задачам своего времени. Другая имеет общее

²⁵ Приводится по Harrington M. *The Twilight of Capitalism*. N.Y. 1976, P. 107.

²⁶ Такое признание содержится, например, в Wilson T. and Wilson D.J. *The Political Economy of the Welfare State*. L. 1982, P. 3, а также *Journal of Social Policy*, July 1987, P. 418, October 2002, P. 747.

значение, выходящее за пределы таких императив. При этом каждая из теоретических доктрин упрощается, вульгаризируется, а, может быть, даже в чем-то извращается при попытке сколько-нибудь последовательно и напрямую осуществить ее на практике.

Представители практически всех ведущих направлений экономической науки касались тех или иных сторон регулирования социальной сферы. Едва ли не каждое из них претендует на свои интерпретацию и объяснение проблем, связанных с социальной деятельностью государства. Едва ли не каждое несет в себе рациональное зерно и содержит положения, достойные научного анализа.

Работа не содержит специального раздела, посвященного анализу научной литературы по проблемам, которые имеют к ней то или иное отношение. Тем не менее, фактически ее содержание складывалось под влиянием трудов немалого числа отечественных и зарубежных исследователей – экономистов, политологов, социологов, историков из разных стран. Только некоторые из них упоминаются в тексте. Остальные из-за дефицита места остались «за кадром».

Поэтому в определенном смысле проведенное исследование является плодом коллективных усилий. Автор стремился учитывать, использовать труды своих предшественников, опираться на их результаты. Вместе с тем он хотел бы надеяться на то, что данная работа, хотя бы в некоторой степени, послужит, если не развитием, то хотя бы продолжением их дела. «Экономическая наука, как и другие науки, имеет свои каноны,- писал Дж. Гэлбрейт. - Эти каноны, в общем, требуют, чтобы ученый старательно специализировался в сфере изучения частных вопросов...(Однако) специализация в науке – это удобство, а не добродетель...Ее ценность снижается тем, что мир не делится строго по тем линиям, которые разделяют специалисты».²⁷ При написании этой работы автор исходил из того, что как бы ни был важен эмпирический анализ отдельных аспектов заявленной темы, положительные результаты могут принести и обобщение результатов такого анализа и выход за его пределы.

Здесь приведены только некоторые, достаточно типичные, с точки зрения автора, суждения исследователей из наиболее влиятельных теоретических школ по вопросам, так или иначе относящимся к социальному регулированию. Рассмотрение подобных суждений призвано способствовать лучшему постижению такого достаточно сложного (а иногда и противоречивого) явления как воздействие социальной деятельности государства на развитие экономики.

Судя по имеющейся научной литературе, до сравнительно недавнего времени изучение процессов, происходящих в экономической и социальной сферах общественного развития, а также соответствующих направлений их государственного регулирования нередко

²⁷ Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество. М. 1969, С. 464 -466.

осуществлялось изолированно друг от друга.²⁸ Во многом это объясняется их относительно самостоятельным значением. Однако на практике они отнюдь не автономны. Раздельный подход, позволяя проводить наиболее детальный анализ конкретных проблем, вместе с тем не дает полностью удовлетворительного объяснения тех общественных явлений, которые во многом имеют одновременно и экономическое и социальное содержание. Исходя из этого, автор стремился преодолеть разрыв между рассмотрением социальной деятельности государства как таковой и ее экономической роли, пытаясь соединить два не полностью одинаковых направления научной специализации.

Представленные в работе материалы и суждения не учитывают последствия глобального финансового и экономического кризиса последних лет. Как известно, до сих пор среди исследователей нет согласия и ясности по основным движущим силам Великой депрессии начала 30-х гг.²⁹ То же относится к нынешнему кризису. Ко времени окончания работы его последствия, в т.ч. для социальной деятельности государства, не проявились достаточно отчетливо, чтобы стать предметом специального анализа.

В конечном итоге работа ставит две группы вопросов. Во-первых, каковы конкретные направления влияния социальной деятельности государства на экономику. Во-вторых, как на практике осуществляется такое влияние, каковы его реальные результаты. Чем является социальная деятельность государства для экономики – исключительно тяжелой «нагрузкой», необходимость которой определяется сугубо политическими императивами, либо инструментом, положительно воздействующим на некоторые аспекты ее развития? На эти вопросы существуют разнообразные ответы. Очевидно, ни один из них нельзя считать полностью исчерпывающим и единственно правильным. Но некоторые, возможно, ближе к истине, чем другие. Поиски таких ответов вписываются в раскрытие темы экономической роли социальной деятельности государства.

Работа выполнена в секторе социально-экономического развития ИМЭМО РАН, сотрудники которого высказали конструктивные замечания при ее обсуждении. Постоянное и продолжительное творческое общение с исследователями Института, а также других научных подразделений способствовало профессиональному становлению и развитию автора. Оно послужило одним из основных условий написания рукописи. Хотя при этом за содержащиеся в ней положения, естественно, полностью отвечает сам автор.

²⁸ Об этом см., например, Общество и экономика, 1999, № 2, С.22.

²⁹ Такое признание содержится, например, в Charietal V.V. Accounting for the Great Depression//The American Economic Review. Papers and Proceedings, May 2002, P. 22.

1. КРАЙНИЕ (ПОЛЯРНЫЕ) ТРАКТОВКИ СОЦИАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Социальная деятельность государства представляется таким направлением регулирования, которое поддается различной интерпретации. В конце 70-х гг. общественно-политический консенсус по основным проблемам преобладавшего в течение двух десятилетий экстенсивного типа этой деятельности сменился разочарованием ее результатами, за которым последовала новая волна и до того никогда не прекращавшейся критики в ее адрес как «слева», так и «справа». На волне такой критики возрастающее распространение получили, в частности, две «крайние», во многом альтернативные, трактовки, как самой социальной деятельности, так и ее общественного, в том числе экономического, значения.

Речь идет о неомарксистской и неоклассической трактовках.* Каждая из них опирается на существенные признаки капитализма, берущие свое начало в реалиях первоначального этапа его развития. При этом если одна делает ударение на праве индивида получать гарантированный прожиточный минимум, определяемый обществом, то другая исходит из права и обязанности индивида самостоятельно искать источники своего существования и пути его максимизации. Если одна рассматривает «коллективное вмешательство» преимущественно как средство сохранения и укрепления капитализма, то другая – как орудие его разрушения.

1.1. Неомарксистская трактовка

Как утверждал А. Пигу, началом «экономической науки является не страсть к знанию, а общественный энтузиазм, который восстает против убожества грязных улиц и безрадостности загубленных жизней».³⁰ Массовая бедность, граничащая с нищетой, крайние формы социального расслоения, практически неограниченная эксплуатация труда капиталом, подчиненная исключительно его сиюминутной жажде наживы, невыносимые для преобладающей части трудящихся условия повседневного существования, ущемление их политических и социальных прав служили, как правило, неотъемлемой характеристикой «нерегулируемой» рыночной экономики.

Мерзости классического капитализма вызывали практически единодушную отрицательную реакцию общественной мысли. Вопиющее состояние социальных проблем предопределило то обстоятельство, что они постоянно находились в центре внимания ведущих представителей экономической науки фактически со времени ее зарождения. Однако

* При написании данной главы автор опирался либо на первоисточники - работы самих неомарксистов и неоклассиков -, либо на их изложение, данное другими авторами.

³⁰ Пигу А. Ук. Соч. Т. I. С. 66.

общее осуждение наиболее одиозных проявлений «дикого» капитализма в социальной области не препятствовало формированию разных, а иногда и альтернативных, точек зрения на пути их решения.

1.1.1. Позиция К. Маркса. Общеизвестно, что одно из наиболее глубоких и развернутых исследований политэкономии классического капитализма, его сущности и закономерностей развития принадлежит К. Марксу. В его произведениях экономический анализ сочетался с рассмотрением социальных язв этой общественной системы. Маркс, в частности, высоко оценивал введение фабричного законодательства, в котором видел «первое сознательное и планомерное воздействие общества на стихийно сложившийся строй его процесса производства», а также «средство физической и духовной защиты рабочего класса».³¹ Вместе с тем, подобные социальные реформы он фактически считал паллиативными, ибо при их реализации под контроль государства капитал подпадал «только в некоторых пунктах общественной периферии».³² Рыночная организация экономики и капиталистические производственные отношения в принципе неспособны обеспечить «истинное» (индивидуальное и общественное) благосостояние.

По мнению Маркса, фабричные законы ограничивали, но отнюдь не ликвидировали неизбежную при капитализме тенденцию к «вырождению» рабочей силы, способствующую тем самым его краху. «Капиталистическое производство,- писал он,- ведет не только к захирению человеческой рабочей силы, у которой отнимаются нормальные моральные и физические условия развития и деятельности. Оно ведет к преждевременному истощению и уничтожению самой рабочей силы»³³, ибо, капиталу представляется «чистым вздором» время, необходимое человеку для образования, интеллектуального развития, выполнения социальных функций, товарищеского общения, свободной игры физических и интеллектуальных сил.

Исключая, по самому своему существу, «всякое рациональное улучшение», капиталистический способ производства сулит перспективу будущего вырождения человечества и, в конце концов, его «вымирание».³⁴ Т.е. капитализм неизлечимо болен, а исход его болезни может быть только фатальный. Правда, при этом имелся в виду не нынешний, а современный Марксу общественный строй, в экономике которого безраздельно господствовала частная собственность на средства производства, фактически свободная от сколько-нибудь систематического и всеобъемлющего государственного регулирования.

³¹ Маркс К. и Энгельс Ф. Сочинения. Т. 23, С. 492, 511.

³² Там же, С. 501.

³³ Там же, С. 275.

³⁴ Там же, С. 279, 493.

Маркс резко отрицательно относился к стремлению буржуа-социалистов «излечить общественные недуги для того, чтобы упрочить существование буржуазного общества».³⁵ Под такими «социалистами» он подразумевал «мелкотравчатых реформаторов разнообразных видов» - филантропов, поборников гуманности, «радетелей о благе трудящихся классов», организаторов благотворительности т.п. Кардинальное решение социальных проблем виделось Марксом в революционном (насильственном) ниспровержении господствующей системы. Например, именно с этим связывалась перспектива «реализации...необходимости в образовании», выходящем за пределы элементарного обучения, «настоящего» ограничения рабочего дня и т.п. «Не подлежит никакому сомнению,- писал Маркс,- что неизбежное завоевание политической власти рабочим классом завоюет надлежащее место в школах рабочих и для технологического обучения, как теоретического, так и практического».³⁶

Иные позиции в отношении возможностей решения социальных проблем в рамках существующей общественной системы занимал Дж.С. Милль. Будучи современником Маркса и отталкиваясь фактически от тех же, что и он, реалий, Милль свои надежды возлагал не на разрушение этой системы, тем более насильственное, а на ее эволюцию. У Милля преобладал оптимистический взгляд на социальный прогресс *в рамках* капитализма, а не вне их. С его точки зрения, капиталистическая система отнюдь не исчерпала себя. Она обладает немалым потенциалом изменения и приспособления к новым условиям существования.

По мнению Милля, в будущем «умственное развитие беднейших классов населения ...повысится; ...весьма вероятно, что будет осуществлен огромный прогресс в промышленности..., произойдет огромное увеличение совокупного богатства и даже в известной степени улучшится его распределение».³⁷ Социальная трансформация, реформирование системы рассматривались как единственно приемлемый путь ее сохранения и упрочения. Под реформированием подразумевались, в частности, расширение пределов деятельности государства, в т.ч. социальной, расплывление собственности, в т. ч. через увеличение участия рабочих во владении акционерным капиталом, и т.п.

Милль считал возможным постепенное выравнивание доходов под влиянием государственного вмешательства в их распределение через налогообложение.³⁸ «Правительство, - писал он, - должно брать на себя все то, выполнение чего желательно для общих интересов человечества и грядущих поколений или для текущих интересов членов общества, которые нуждаются в помощи со стороны, если все это по природе своей не может

³⁵ Там же, Т. 4, С. 453-454.

³⁶ Там же, Т. 23, С. 499.

³⁷ Милль Дж.С. Основы политической экономии. Т. III, С. 12.

³⁸ Там же, Т. I, С. 14; Т. III, С. 80.

вознаградить частных лиц или общество, приложивших свои усилия».³⁹ В этом замечании комментаторы творчества Милля справедливо усматривают выражение, хотя и в самом общем виде, необходимости создания государственной системы социального регулирования, в т.ч. социального обеспечения. Уже приведенные суждения, данные по необходимости в крайне отрывочном виде, представляют Милля одним из первых идеологов социального реформизма.

Исследования К. Маркса и Дж. Милля фактически дали толчок теоретической разработке двух вариантов решения социальных проблем, во многом альтернативных, – «революционного», связанного с предварительным разрушением господствующей системы, и «эволюционного», предусматривающего ее реформирование.

Как и по многим другим проблемам, относящимся к социальной деятельности государства, издавна существуют различные представления относительно ее сущности, общественного значения, происхождения и движущих сил. При этом водораздел проходит не только по основным школам теоретической мысли. Разногласия нередко существуют и внутри таких школ.

Различный подход к решению социальных проблем отразился и на эволюции марксистской позиции. Достаточно вспомнить в этой связи, например, стародавнюю дискуссию внутри марксизма вокруг задач рабочего движения. Такая дискуссия совпала со временем зарождения на систематической основе социальной деятельности государства в конце XIX – начале XX вв. Фактически она свелась к дилемме - социальные реформы или революция. Судя по известной работе Р. Люксембург,⁴⁰ представители «оппортунистического» течения в социал-демократии считали необходимым «превратить социальные реформы из средства классовой борьбы в ее цель». Сторонники этой точки зрения отдавали предпочтение не революции и насилию, а социальному компромиссу. Именно с его помощью они надеялись смягчить наиболее острые общественные пороки капитализма.

Ортодоксальные марксисты придерживались противоположной точки зрения – борьба за социальные реформы должна служить лишь средством рабочего движения, а его целью остается общественный переворот. Только такая постановка вопроса должна «превращает все рабочее движение из бесплодного штопанья, предпринимаемого для спасения капиталистического строя, в классовую борьбу против этого строя, с целью его окончательного уничтожения». Социальная революция рассматривалась единственно возможным средством такого решения социальных проблем, которое действительно отвечает реальным потребностям трудящихся. В соответствии с подобной точкой зрения, например, бедность начинается с развитием капитализма и прекращается вместе с его низвержением.

³⁹ Там же, Т. III, С. 386.

⁴⁰ Люксембург Р. Реформа или революция. М. 1923, С. 8.

В этой связи основной огонь критики направлялся против положения о возможности постепенного *преобразования* капиталистического общества. В условиях такого общества, при сохранении его производственных отношений социальное реформирование может быть только неэффективным и недостаточным в решении своих непосредственных (социальных) задач и способствовать укреплению господствующих структур. Настоящей целью социалистического движения должна быть не реформа капитализма, а осуществление социализма, не ослабление системы эксплуатации наемного труда, а ее ниспровержение.

1.1.2. Позиция неомарксистов. Известно, что представителей того или иного направления научного мышления объединяет (не обязательно формально или организационно) относительное сходство мировоззрения и общий подход к возникающим проблемам. К неомарксистам мы причисляем современных исследователей, использующих преимущественно марксистскую методологию при анализе общественных явлений, которые рассматриваются, главным образом, через призму классовой борьбы.

Конечно, и само выделение неомарксистов из широкого спектра «левых» обществоведов и их разделение на отдельные направления во многом условно, если не умозрительно. Но это, по крайней мере, позволяет выделить различные точки зрения, существующие внутри группы исследователей, оперирующих марксистскими категориями. Здесь упоминаются в самом общем виде только некоторые из таких точек зрения, имеющие прямое отношение к теме работы.

Трактовка социальной деятельности государства неомарксистами⁴¹ отличается большой степенью двойственности и противоречивости, что, по их мнению, отражает двойственность и противоречивость самого этого направления регулирования. По утверждению Дж. О'Коннора, на капиталистическое государство возложены две «базовые» функции – экономическая и политическая. Первая связана с обеспечением благоприятных предпосылок для накопления капитала, вторая - с легитимизацией капиталистического строя через снятие или смягчение общественных противоречий. «Государство, - писал он, - должно пытаться поддерживать или создавать условия, при которых возможно прибыльное накопление капитала. Вместе с тем оно также должно поддерживать или создавать условия, при которых возможна социальная гармония».⁴²

⁴¹ Общую характеристику отношения неомарксистов к социальной деятельности государства см., например, в *Political Issues in Britain Today*. Ed. by B. Jones. Manchester 1985, P. 136.

⁴² O'Connor J. *The Fiscal Crisis of the State*. L. 1973, P. 6.

1.1.2.1.Ортодоксальная позиция. Относительно ортодоксальная часть неомарксистов делает преимущественное ударение на политической функции социальной деятельности государства. Она придерживается «конфликтной» концепции происхождения и решения социальных проблем, которые являются порождением капиталистического способа производства. Возникая и развиваясь в ходе преодоления антагонистических противоречий между трудом и капиталом,⁴³ испытывая давление «рабочего, демократического и социалистического движения», социальная деятельность государства представляется прямым результатом классовой борьбы. Тем самым в целом она соответствует нуждам трудящихся и неимущих слоев населения в целом.

Положение о том, что создание системы государства благосостояния послужило важным завоеванием рабочего класса, его «частичным, но значительным» триумфом во многом происходит из известной марксистской традиции. Характеристика фабричного законодательства середины XIXв. (раннее проявление социально-трудового регулирования) как «первой скудной уступки, вырванной у капитала», фактически переносится и на всю намного позднее возникшую систему социального регулирования. В результате она выступает в качестве орудия «социального маневрирования» и вынужденных «уступок» господствующих классов трудящимся.⁴⁴

Вместе с тем социальная деятельность государства не в состоянии обеспечить преодоления социальных проблем, которое в принципе возможно лишь при условии ниспровержения господствующего строя.⁴⁵ Система капиталистических производственных отношений, как иррациональная и ретроградская, уже по своей сущности не соответствует «запросам социального прогресса». Капиталистическая экономика фактически блокирует все попытки «решения социальных коллизий».

Опираясь опытом первых двух послевоенных десятилетий, П.А. Баран констатировал, что, несмотря на сравнительно высокий уровень занятости и «революцию доходов», треть американского населения продолжает жить в состоянии бедности. Поэтому,- писал он,- «тезис о том, что государство стремится изменить ситуацию в этой области, преследуя цель повышения общественного благосостояния и достижения экономического и социального равенства, является не более чем принятием желаемого за действительное».⁴⁶ Не обеспечивая

⁴³ Подробнее об этом см. Beyond the Welfare State. Ed. by J. Howe. N.Y. 1982, P. 4 -5; George, Vic. and P. Wilding. Ideology and Social Welfare. L. 1992, P. 15-16.

⁴⁴ См. Сальковский О. Мимикрия эксплуататоров (О некоторых направлениях социальной политики буржуазии) // МЭиМО, 1971 № 3, С. 67 и др.

⁴⁵ См., например, Miliband R. Politics and Poverty, in Wedderburn D. (ed.) Poverty, Inequality and Class Structure. Cambr. 1974, P. 194.

⁴⁶ Baran P.A. The Longer View. Essays Toward a Critique of Political Economy. N.Y. 1969, P. 244.

реального перераспределения доходов, социальная деятельность государства порождает новые виды социального неравенства и не способствует размыванию классовых барьеров.

В целом, по мнению некоторых «левых» исследователей, государство благосостояния усиливает, а не смягчает неравенства, основанного на классовых, половых и этнических различиях. Медленный прогресс в достижении заявленных социальных целей, несопоставимость практических результатов многочисленных социальных программ со связанными с ними огромными государственными ассигнованиями, неадекватность объема и качества социальных услуг, предоставляемых государством населению, и т.п. производят «удручающее» впечатление.⁴⁷ «Капиталистическое государство благосостояния, - писал М. Харрингтон, - даже при наиболее благоприятных условиях может обеспечить лишь ограниченное удовлетворение потребностей подавляющего большинства населения... Оно не в состоянии изменить структуру общественного неравенства, которое служит необходимым условием для накопления капитала, для выживания и сохранения самой системы».⁴⁸ Подобные результаты социальной деятельности государства предопределены тем, что обеспечение минимального благосостояния населения не является ее главной целью.

Социальные реформы в «лучшем» случае смягчают некоторые наиболее одиозные характеристики капитализма, в «худшем» - способствуют его укреплению.⁴⁹ В этих реформах воплощается тактика социального лавирования (маневрирования). Как отмечали Р. Смит и Р. Мур, при существовании «неравенства в распределении власти и собственности» всегда существует опасность ниспровержения капитализма. Государство имеет в своем распоряжении три инструмента минимизации такой опасности: откровенное принуждение, осуществляемое через репрессивный аппарат; идеологию, которая служит обоснованию легитимности господствующей системы; социальные реформы, не меняющие основных структур общества и не угрожающие им.⁵⁰

Осуществление программ поддержания доходов и предоставление социальных услуг населению используется как социальный амортизатор, способствующий ослаблению классовой борьбы и ее направлению в нужное для капитализма русло.⁵¹ Тем самым повышается легитимность системы. «Будучи достигнуты благодаря борьбе рабочих,- излагает

⁴⁷ Об этом см., например, Freeman R.A. *The Growth of American Government. A Morphology of the Welfare State.* Stanford 1975, P. 8-14, 149-151.

⁴⁸ Harrington M. *The Twilight of Capitalism.* N.Y. 1976, P. 318-319.

⁴⁹ См. Furniss N. and Tilton T. *The Case for the Welfare State...* 1977, P. 67.

⁵⁰ Aaronovitch S. and R. Smith with J. Gardiner and R. Moor. *The Political Economy of British Capitalism.* L. 1981, P. 133.

⁵¹ Буржуазная социальная политика, писал О. Сальковский, пытается решить задачу «всемерного ослабления классовой борьбы пролетариата при помощи экономических уступок, подачек и социальной демагогии». - МЭиМО, 1968, № 3, С. 41. Об этом см. также Wilson T. and Wilson D.J. *Op. cit.*, P. 36.

такую позицию А. Пригофф, - социальные программы государства, осуществляемые в контексте капитализма, сдерживают и нейтрализуют их воинственность».⁵²

По мнению ортодоксальных неомарксистов, «неизлечимый» порок социальной деятельности государства заключается в том, что она направлена преимущественно на решение политических задач господствующего строя. При этом основной «криминал» социальной деятельности государства видится в том, что она не ведет к кардинальному переустройству господствующей системы. Если социальные реформы и могут улучшить условия существования трудящихся, то не в такой степени, чтобы *коренным образом* изменить их общественное положение. Такие реформы не ведут к ослаблению позиций правящего класса и созданию «подлинно демократичного и эгалитарного общества».

Социальные реформы затормозили и, возможно, предотвратили, разрушение капиталистического строя. По словам К. Оффа, их осуществление означает своеобразный взаимообмен: «предоставление материальных благ тем, кто испытывает в них нужду, на признание «морального порядка» общества, которое порождает такую нужду».⁵³ Благодаря социальной деятельности государства происходит «социальная интеграция» наемного труда. Отрицательно влияя на сознание рабочего класса, такая деятельность используется как механизм социального контроля.

Это положение тесно коррелирует с тезисом группы «левых» американских исследователей (У. Уилльямс, Г. Колко, Дж. Уайнштейн) о том, что современное государство является «инструментом классового контроля над экономической и социальной жизнью нации ради извлечения частной прибыли и обеспечения интересов корпораций».⁵⁴ Отсюда делается вывод о негативном значении социальной деятельности государства с точки зрения *коренных* интересов рабочего класса и *конечных* целей рабочего движения.

1.1.2.2. Прагматическая позиция. Если неомарксисты, стоящие на ортодоксальных позициях рассматривают социальную деятельность государства преимущественно через призму классовой борьбы, то прагматики, наряду с этим, признают и ее объективную, главным образом экономическую, основу. В этом случае происхождение такой деятельности объясняется и экономическими потребностями системы, необходимостью решения хозяйственных проблем. Как отмечает К. Пирсон, с точки зрения неомарксистов-прагматиков, вмешательство государства в «воспроизводство общественных отношений» объективно обусловлено, но ограничивается двумя общими моментами. Оно в принципе не может

⁵² Prigoff A. Capitalism and Social Welfare: Structures and Oppositions, in : The United States in Crisis: Marxist Analysis. Eds. L. Biro and M.J. Cohen. Minneapolis 1979, P. 32.

⁵³ Offe C. Op. cit., P. 98, 156.

⁵⁴ Приводится по Federal Social Policy. University Park 1988, P.12.

подавлять «логику» капиталистической рыночной экономики и действовать вопреки долгосрочным интересам капиталистического класса.⁵⁵

Экономическая трактовка происхождения и развития социальной деятельности государства исходит из того, что его наиболее общая задача заключается в создании благоприятных условий для функционирования рыночной системы и воспроизводства капиталистических производственных отношений.⁵⁶ Отсюда следует, что основная роль социальной деятельности государства определяется ее безусловным подчинением долгосрочным нуждам частного капитала и господствующего способа производства.

Обеспечение минимального благосостояния населения не является главной целью социальной деятельности государства. «Ход капиталистического накопления,- отмечал И. Гоф,- постоянно порождает новые «потребности»... в области социальной политики (государства). Конечно, когда мы здесь используем термин «потребности», мы имеем в виду не человеческие потребности, а нужды капиталистического способа производства на определенной стадии его развития».⁵⁷ Такая политика, воплощаемая в социальной деятельности государства, предусматривает удовлетворение человеческих потребностей лишь в той мере, в какой оно способствует извлечению прибыли «частным» капиталом.⁵⁸

Поэтому, хотя содержание государственной системы социального регулирования по существу и сводится к «модификации воспроизводства рабочей силы и поддержанию неработающего населения», но только в качестве необходимых условий для обеспечения процесса капиталистического производства. В этой связи «растущий уровень социальных расходов государства необходим для поддержания накопления и воспроизводства капитала».⁵⁹

Действуя в интересах капитала, государство приспособливает свою социальную активность к решению тех аспектов его проблем, которые так или иначе связаны с рабочей силой. По существу такая активность служит одним из инструментов по предотвращению ее «истощения и разрушения».⁶⁰ «На протяжении всей ее истории, - пишет Т. Новак, - основная цель государственной защиты населения заключалась в том, чтобы поддержать деятельность капиталистического рынка труда... Она никогда не стремилась к решению проблемы

⁵⁵ См. Pierson C. *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*. Cambridge 1992, P. 11.

⁵⁶ См. Ginsburg N. *Class, Capital and Social Policy*. L. 1979, P. 27-28.

⁵⁷ Gough I. *The Political Economy of the Welfare State*. L. 1979, P. 32, 44-45.

⁵⁸ Об этом см. Ginsburg. *Op. cit.*, P. 23.

⁵⁹ Gough I. *Op. cit.*, P. 105.

⁶⁰ Ginsburg N. *Op. cit.*, P. 27.

бедности».⁶¹ Создание системы государства благосостояния явилось ответом на потребности частного капитала и рыночной экономики.

Как видно из вышеизложенного, трактовка неомарксистами социальной деятельности государства фактически не оставляет места достижению социальных целей в качестве ее основного приоритета, который фактически отводится укреплению политических и экономических структур господствующего строя. Тем не менее, неомарксисты, прежде всего из числа прагматиков, в целом поддерживают «левую» критику такой деятельности, направленную на улучшение текущего материального и социального положения широких слоев населения. Центральное место в этой критике занимает несовершенство механизмов социального регулирования, их низкая социальная результативность.

Иными словами, «левая» критика ставит под вопрос параметры социальной деятельности государства, ее практику, но не ее суть. Эта деятельность является далеко не идеальным, имеющим массу недостатков, но все же лучшим по сравнению с имеющимися альтернативами, специализированным инструментом решения социальных проблем. Очевидно, именно в этом заключается конструктивный потенциал такой критики.

1.2. Неоклассическая трактовка

1.2.1. Общий подход. Критика «справа» делает упор, главным образом, на негативных *экономических* последствиях социального регулирования, на проблеме его совместимости с рыночной экономикой и общим экономическим прогрессом. «Правые» критики признают, что такое регулирование может способствовать некоторому улучшению социальной ситуации, но лишь за счет подавления рыночных источников экономического развития.⁶² В результате социальные достижения, подрывая свою же материальную основу, приобретают неустойчивый и временный характер.

Идеологически экономическая критика социальной деятельности государства опирается прежде всего на концептуальные представления классической школы экономической теории. Как известно, ее основной постулат, сформулированный еще А. Смитом, заключается в следующем: для того, чтобы поднять общество с самой низкой ступени варварства до высшего уровня благосостояния, нужны лишь «мир, легкие налоги и терпимость в управлении», а все остальное сделает «естественный ход вещей». Расширение государственной активности, в том числе в социальной области, ограничивает возможности выбора и ведет к увеличению экономической *зависимости* человека, к общественному иждивенчеству.

⁶¹ Novak T. Poverty and the State. L. 1988, P. 200.

⁶² Подробнее см. Gamble A. The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism. L. 1988, P. 27-60.

Будучи рациональной и саморегулирующейся, считают экономические критики, рыночная экономика не нуждается в «настройке» со стороны. Частный рынок в состоянии сделать то же, что и государственная активность, но намного эффективнее.⁶³ Особенности современной неоклассической школы достаточно подробно описаны в зарубежной и отечественной литературе, чтобы не останавливаться на них специально.⁶⁴

В данном случае в центре внимания находятся не столько сами экономические представления неоклассиков, сколько социальные импликации таких представлений. В частности, речь идет о вытекающей из них трактовке социальной деятельности государства. При этом, однако, следует иметь в виду, что неоклассическая школа, как и всякая другая, не является единой. Ниже только упомянуты, да и то в самом общем виде, некоторые постулаты неоклассической теории, имеющие прямое отношение к теме данной работы.

Взгляды различных течений неоклассического направления отличаются разнообразием, иногда значительным. Но они проявляют значительное сходство в придании решающего значения при обеспечении общественного, в т.ч. экономического, прогресса свободе человеческой личности, индивидуализму и неравенству, а при определении общественного положения и поведения индивидов - их морально-культурным и экономическим характеристикам и ценностям.

Общественное поведение индивидов рассматривается как действие рациональных «максимизаторов полезности». В основе такой позиции лежит положение о «естественной» и неизменной природе человека.⁶⁵ «Во всей неоклассической теории,- пишет Ю. Кочеврин,- акцент в объяснении общественного, и, прежде всего экономического, процесса был смещен с факторов исторической (внеличностной) преемственности и обусловленности на факторы личностного, индивидуального плана».⁶⁶ Неоклассическая традиция апеллирует к фундаментальным свойствам человеческого существа.

В центре неоклассического объяснения экономического развития лежит «образ человека», стремящегося к собственной выгоде. Его поведение в целом рационально.⁶⁷ Человеческое существо признается первичным и определяющим элементом всего

⁶³ См. Bosanquet N. Labour and Equality. L. 1980, P. 29.

⁶⁴ См., например, Осадчая И.М. Консерватизм против реформизма. (Две тенденции в буржуазной политэкономии). М. 1984; Ее же. Смена стратегии регулирования в капиталистических странах//МЭиМО, 1987 № 10; Кочеврин Ю. Неоклассическая теория производства//Там же; Макашева Н.А. Консервативные тенденции в экономической теории. М. 1988; Леонидов А. Неоконсерватизмът и буржозната политическа икономия. София 1988.

⁶⁵ Излагается по Ward B. The Ideal Words of Economics. Liberal, Radical and Conservative Economic World Views. N.Y. 1979, P. 102.

⁶⁶ МЭиМО, 1987 № 10, С. 43.

⁶⁷ О концепции «рационального» человека см. Автономов В.С. Модель человека в экономической науке. С.-Пб. 1998.

общественного прогресса. Отсюда «успех, социальный статус и вознаграждение индивида» представляются прежде всего результатом индивидуальных трудовых усилий.⁶⁸

Это обстоятельство согласуется с тем, что в решении социальных проблем неоклассики отдают предпочтение поддержанию традиционных ценностей. К ним относятся, прежде всего, самостоятельность и ответственность человека за свою судьбу, профессиональную деятельность и материальное положение. Такие ценности наилучшим образом поддерживаются в семье и семьей. И, напротив, когда достижение личного благосостояния зависит в возрастающей степени не от индивидуальных усилий, а от общества, особенно от государства, тогда удовлетворение человека от своей экономической активности в большой степени ослабляется. Опора на традиционные ценности лежит в основе преобладающего у неоклассиков подхода к решению социальных проблем, при котором решающее значение придается поддержанию семьи, улучшению личных свойств человека и обеспечению свободы для его экономической деятельности, которая осуществляется *через рынок*.⁶⁹

Именно рыночная экономика предоставляет наибольшие возможности для материального, социального и культурного развития человеческой личности. Рынок рассматривается идеальным механизмом сбора и передачи индивидам экономической информации, необходимой для принятия ими своего решения по потребительскому и производственному поведению, а также для реализации своего трудового потенциала. В неоклассическом направлении экономической теории объединяются принципиальные приверженцы достижения социальных целей посредством рыночной активности индивида. Практическое применение такого подхода служит основным проявлением «политики социального рынка», придающей решающее значение семье и ее рыночной деятельности в обеспечении социальной защиты населения.⁷⁰

На приведенных постулатах во многом базируется и оценка сложившейся после второй мировой войны социальной деятельности государства. Для прояснения этой проблемы можно выделить две позиции в неоклассическом направлении экономической мысли. В некоторых конкретных отношениях они не полностью совпадают. Одна из них – крайняя, относительно ортодоксальная, а другая – более гибкая, сравнительно прагматическая. В формулировании первой особенно велико влияние идеологических мотивов. Она близка т.н. классическому либерализму. Вторая позиция больше соответствует т.н. новому либерализму, для сторонников которого характерны относительная умеренность и реалистичность.

⁶⁸ The State of the Market. Politics and Welfare in Contemporary Britain. L. 1987, P. 88.

⁶⁹ Об этом см., например, Steinfels P. The Neoconservatives. N.Y. 1979, P. 143; Ward B. Op. cit., P. 371-373.

⁷⁰ Why Britain Needs A Social Market Economy. Centre for Social Studies. L. 1975, P. 3-6.

1.2.1.1. Ортодоксальная позиция. Ее приверженцы продолжают по традиции настаивать на превосходстве саморегулирующего рынка со всеми вытекающими отсюда последствиями, в т.ч. и для решения социальных проблем. Они, как правило, сугубо негативно относятся к основным принципам и самому факту социальной деятельности государства. Перефразируя известное высказывание А. Смита, для этой категории неоклассиков самой лучшим вариантом такой деятельности был бы нулевой вариант, т.е. ее отсутствие.

Представители ортодоксальных взглядов в неоклассической экономической мысли считают, что упование на коллективное решение социальных проблем подавляет индивидуальную ответственность экономически активной части населения, а расширение прямой социальной активности государства ведет к отрицанию экономической и политической свободы, непременного условия устойчивого рыночного развития. Именно так, по-видимому, можно трактовать категорические высказывания одного из наиболее известных неоклассических идеологов Ф. Хайека. Он считал, что регулирование государства, в т.ч. социальное, представляет собой угрозу свободе. По его мнению, идея «распределительной справедливости», одним из проявлений которой служит сокращение неравенства в распределении доходов, является недостижимым «миражем», а попытки ее осуществления могут подрвать нормальное функционирование «свободного общества». ⁷¹ Постоянное и расширяющееся вмешательство государства в экономическую и социальную сферы общественной жизни несут в себе опасность авторитаризма.

Иными словами, уровень свободы индивида обратно пропорционален степени государственной активности. Согласно этой логике, социальная деятельность государства способствует низвержению традиционных для «экономического человека» ценностей – семьи и индивидуальной ответственности. Как пишет, например, Н. Глязер, «социальная политика пытается разрушить традиционные способы решения социальных болезней». ⁷² С точки зрения неоклассиков, именно здесь кроется основная причина развития таких болезней. Социальная деятельность государства подавляет рыночные механизмы повышения благосостояния, что в конечном итоге чревато негативными последствиями и для экономики.

По их мнению, общественное благосостояние в решающей степени определяется двумя «фундаментальными нормативными положениями». ⁷³ Во-первых, субъективным чувством удовлетворения потребителей и производителей. В основе экономической эффективности

⁷¹ Hayek Fr. A. The Mirage of Social Justice. L. 1976, P. 120. По его мнению, контроль над денежной массой в обращении, максимальное сдерживание ее роста служит «универсальным» орудием борьбы не только с инфляцией, но и с безработицей, экономическим спадом и дефицитом капиталовложений.- см. Hayek F.A. Full Employment at Any Price? L. 1975, P. 44-45.

⁷² Glazer N. The Limits of Social Policy. Cambridge 1988, P. 3, 8.

⁷³ Излагается по New Strategic Perspectives on Social Policy. Ed. by J.E Tropman and ass. N.Y. 1981, P. 138-139.

лежит признание обществом в качестве своих приоритетных стандартов удовлетворение человека своим трудом и суверенитет потребителя. Во-вторых, возможностью для индивида самому решать, как использовать свои материальные средства. Свободный рынок и гибкие цены наилучшим образом способствуют размещению общественных ресурсов в соответствии с потребительским спросом.

Для ортодоксальной оценки социального регулирования достаточно показательна позиция одного из неоклассических идеологов М. Фридмана. «Корень зла» такого регулирования он видел в том, что в результате его осуществления государство выходит за пределы роли «полисмена и судьи», а его функцией становится «защита гражданина не только от сограждан, но и от самого себя». Превращение государства в активного участника всех проявлений социальной и экономической активности человека способствовало развитию «современной тенденции обмена «свободы» на «справедливость», что противоречит прогрессу и движению к «более гуманному обществу».⁷⁴

Не менее характерен и связанный с такой позицией подход Фридмана к человеческим правам. Его интерпретация такого понятия сводится к следующим моментам. С одной стороны, «доступ к пище, одежде, жилью и здравоохранению» не является базовым человеческим правом. С другой стороны, «каждый человек должен быть свободным, чтобы использовать свои способности для **приобретения** пищи, одежды, жилья и медицинских услуг посредством либо их (самостоятельного) производства, либо добровольного сотрудничества с другими; это составляет сущность свободного общества (выд. авт.)». Вмешательство государства в реализацию такого права, ограничение возможностей индивида свободно использовать его по своему собственному усмотрению лежат в основе всех социальных бед.

Тем самым «право свободного использования способностей» на сугубо индивидуальной основе, обеспечиваемое рынком, противопоставляется коллективному праву «доступа» индивидов к жизненным благам, обеспечиваемого государством (т.е. приобретение против предоставления). По мнению Фридмана, упор на второй интерпретации человеческого права способствует тому, что «миллионы людей становятся зависимыми от государства в удовлетворении своих наиболее элементарных потребностей». Лишь защита человеческого права в соответствии с его первой, преимущественно рыночной, интерпретацией может существенно уменьшить «бедность и обездоленность».⁷⁵

Однако при этом остается нерешенной проблема тех нуждающихся, которые из-за своих собственных «пороков», связанных со «случайностями» рождения, болезни,

⁷⁴ The Essence of Friedman. Ed. by K.R. Leube. Stanford 1987, P. 146.

⁷⁵ Ibid., P. 137-138.

воспитания, образования и т.п., не в состоянии добиться того, что обычно рассматривается как минимальный жизненный уровень, приемлемый для данного общества. Для Фридмана «наилучшим, хотя и несовершенным» средством облегчения участи таких людей могут служить «добровольные действия со стороны остальных (членов общества) по оказанию помощи наиболее нуждающимся» (выд. автором). Применение социальных программ государства, которые олицетворяют собой «принуждение», в этом случае даже не рассматривается, ибо они имеют результаты, «противоположные тем, на которые были рассчитаны».⁷⁶

1.2.1.2. Прагматическая позиция. Несколько иной подход в отношении социального регулирования характерен для прагматически мыслящих неоклассиков. Они фактически признают практическую невозможность или даже утопичность возвращения к ситуации *laissez faire* в социальной сфере. Соответственно, отсюда проистекает и оценка ее государственного регулирования как *неизбежного зла* в современных условиях.

Для прагматиков гораздо менее чем для ортодоксов, характерна невосприимчивость ко всякому проявлению социальной деятельности государства. Как отмечал Дж. Кристал, «неоконсерватизм вовсе не враждебен самой идее государства благосостояния, но он настроен критически к той ее версии, которая осуществлялась на практике».⁷⁷ Такая позиция проявляется в *экономической критике* социальной деятельности государства.

С точки зрения прагматиков, в наиболее предпочтительном варианте социального регулирования ведущая роль отводится рынку и традиционным ценностям, а государство служит «дополнением» к рынку. Его социальная функция должна осуществляться в узких пределах материальной поддержки лишь тех групп населения, которые не в состоянии самостоятельно обеспечить свое (и своей семьи) элементарное существование. Прагматики выступают не столько против самого института социального государства, сколько против расширительного толкования его функций. Их идеал в области социального регулирования ограничивается минимумом «бюрократического вторжения» в дела индивидов.

Социальная деятельность государства, осуществлявшаяся в первые послевоенные десятилетия, представляется расточительной с экономической точки зрения, а ее масштабы – выходящими за пределы экономических возможностей. Применительно к такой деятельности М. Ойкен ввел понятие «дырявого ведра».⁷⁸ Из-за своей низкой эффективности социальные расходы государства выглядят как «бессмысленная» растрата общественных ресурсов,

⁷⁶ Ibid., P. 127.

⁷⁷ Приводится по Steinfels. Op. cit., P. 51.

⁷⁸ Okun M. Equality and Efficiency: The Big Trade-Off. Wash. 1975, P. 91.

ведущая не к ослаблению социальных проблем, а к их усугублению. Попутно они разрушают и весь экономический потенциал общества.

Рассматривая рынок в качестве важнейшего и наиболее действенного инструмента решения социальных проблем, прагматики допускают и государственное вмешательство ради достижения социальных целей, но преимущественно как крайнее средство – при исчерпании рыночных возможностей или их недостаточности. Тем самым предпочтение отдается исправлению государством несовершенств рынка, повышению его социальной эффективности. Наконец, прагматики подтверждают свою приверженность традиционному классическому положению о «равенстве возможностей» в противовес эгалитаризму, несущему в себе угрозу экономической, а вместе с нею и политической, свободе, что представляет опасность для развития рыночной экономики.

Квинтэссенция таких представлений была изложена Ч. Мюрреем. Социальная деятельность государства ограничивает возможности индивида действовать самостоятельно. Государственная помощь должна предоставляться только тем, кто из-за своих индивидуальных особенностей не способен к «независимой» экономической активности. Главное что должно делать государство – это *не мешать* индивиду самому реализовывать свои потенциальные возможности и *не подменять* функции рынка. «Задача государства,- писал Мюррей,- заключается не столько в том, чтобы «помогать» нуждающимся на основе сокращения неравенства в распределении доходов, сколько в том, чтобы максимизировать способности человека к самообеспечению и создавать благоприятные условия для самостоятельного поведения людей – добровольным действиям по достижению взаимной выгоды».⁷⁹

*

*

*

Краткое изложение сути неомарксистской и неоклассической трактовок социальной деятельности государства позволяет придти, по крайней мере, к трем выводам.

Во-первых, наиболее ортодоксальная часть неомарксистов и неоклассиков занимают в некоторых отношениях сходные позиции в отношении такой деятельности. И те и другие в принципе оценивают ее отрицательно, хотя и по разным причинам. Одни – главным образом по политическим соображениям, связанным с долгосрочными перспективами борьбы рабочего класса, другие - по соображениям общего, структурного характера, связанным с коренными устоями господствующего общественного строя. Вместе с тем на практике ни те, ни другие не выступают за ликвидацию системы социального регулирования.

⁷⁹ Murray Ch. In Pursuit of Happiness and Good. N.Y. 1988, P. 291.

Во-вторых, хотя в основе критики прагматической части неомарксистов и неоклассиков лежат фактически одни и те же реальные обстоятельства - практика социальной деятельности государства, содержание такой критики не одинаково. Во многом это объясняется различными политическим и идеологическими позициями ее авторов. У неомарксистов в центре критики – низкая социальная эффективность социальной деятельности. В центре неоклассической критики – низкая экономическая эффективность этой деятельности, либо ее негативное воздействие на экономическое развитие.

В-третьих, неомарксисты расценивают социальную деятельность государства не столько как средство достижения социальных целей, сколько как инструмент решения проблем господствующего строя. В частности, такая деятельность трактуется как целиком подчиненная потребностям производственного процесса. Напротив, по мнению ортодоксальных неоклассиков, вмешательство государства в социальную сферу в целом противоречит требованиям экономического развития, что в конечном итоге имеет отрицательные последствия и для состояния всей социальной сферы. Тем самым позиции неомарксистов и неоклассиков по экономической роли социальной деятельности государства носят фактически *полярно* противоположный характер, что представляет значительный интерес для последующего раскрытия темы данной работы.

В обществе существовало и, вероятно, будет существовать негативное отношение к социальной деятельности государства со стороны наиболее заидеологизированной части левого и правого политических спектров. Однако на протяжении первых послевоенных десятилетий оно было преимущественно маргинальным и не оказывало сколько-нибудь заметного влияния на формирование такой деятельности.⁸⁰ Преобладавшее общественное мнение, оказывавшее решающее влияние на господствующие политические круги, в целом не ставило под сомнение сущность положений государства благосостояния, саму систему социального регулирования.

⁸⁰ Об этом см., например, Taylor-Gooby P. Attachment to the Welfare State, in Jowell R., Brook L., Taylor P. and Prior G. (eds.) British Social Attitudes. Aldershot, 1991, P. 23.

2. СОЦИАЛЬНАЯ АКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВА И ЭКОНОМИКА: ОБЩЕЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЕ

2.1. Социальная направленность экономического развития

2.1.1. Благополучие населения - цель экономического развития. «Почти все создатели современной экономической науки,- отмечал еще А. Маршалл,- ...были приверженцами доктрины, согласно которой благополучие всего народа должно быть конечной целью всей частной (очевидно, предпринимательской-авт.) деятельности и всей государственной политики».⁸¹ Это положение, по-видимому, можно трактовать как утверждение о преобладании у выдающихся экономистов XVIII-XIX вв. представления, согласно которому в принципе экономическое развитие не фетиш и не самоцель. Оно обуславливает материальные возможности улучшения жизненных условий населения и решения социальных проблем. Конечной задачей экономической политики и всей экономической деятельности государства служит максимизация благополучия и потребления индивидов экономическими средствами, через решение экономических проблем.⁸²

Впоследствии подобный постулат получил теоретическое обоснование в трудах ряда экономистов XX в. Например, А. Пигу, наряду с некоторыми другими исследователями, в т.ч. его предшественниками (А. Маршаллом, В. Парето), и последователями (Н. Калдором, Т. Скитовским, Дж. Хиксом, П. Самуэльсоном и др.), способствовал разработке концепции «экономики благополучия». Как известно, в своем основном труде он рассматривал не только само понятие благополучия, подразделяя его на экономическое и не-экономическое, но и пути максимизации его абсолютных размеров и достижения оптимального распределения результатов производства.⁸³ При этом он уделил значительное внимание обоснованию необходимости материальной помощи бедным слоям населения и тому, чтобы оказание такой помощи не привело к негативным экономическим последствиям.⁸⁴

Сферой особой озабоченности сторонников приведенной концепции служат «коллективное» экономическое благополучие и комплекс социальных проблем. Устойчивое

⁸¹ Маршалл А. Ук. соч., С. 105.

⁸² В настоящее время такая позиция получила широкое распространение, что нашло подтверждение в документах некоторых общественных организаций. Например, Международная организация труда провозглашала, что «всякая политика должна прежде всего направляться на достижение благополучия и развитие населения, а также на поощрение его стремления к социальному прогрессу». МОТ. Конвенция 117. Конвенция об основных целях и нормах социальной политики. Приводится по МОТ. Конвенции и рекомендации. 1957-1990. Том II, Ж. 1991, С. 1322.

⁸³ См. Пигу А. Экономическая теория благополучия. Т. I, С. 75, 76, 88.

⁸⁴ См. там же Т. II, С. 347-365.1

экономическое развитие рассматривается в качестве, если не единственного, то, по крайней мере, основного средства повышения благосостояния, как всего общества, так и его отдельных членов. Экономическое благосостояние как прямой результат действия рыночных («автоматических саморегулирующих»⁸⁵) сил представляется практически двойником национального продукта. «При условии, что величина дивиденда (под ним подразумевался весь произведенный продукт-автор), достающегося неимуществам (т.е. при неизменности распределения ВВП-автор), не уменьшается,- писал Пигу, - *увеличение совокупного национального дивиденда должно приводить к росту экономического благосостояния* (выд. авт.)».⁸⁶ Иными словами, повышение размеров произведенного продукта неизбежно влечет за собой положительные сдвиги в уровне и качестве жизни населения.

Уже из самого ее названия следует, что концепция «экономики благосостояния» представляется той частью экономической теории, которая связана с обеспечением благосостояния населения. Приведенная концепция во многом отражает этическую сторону этой теории. Фактически в ней продолжается линия А. Смита, который, как известно, в своих работах пытался увязать мир экономический и нравственный. Конечно, взгляды и подходы сторонников концепции «экономики благосостояния» далеко не во всем между собой совпадают. Тем не менее, приверженцев и «нормативного» и «объективного» вариантов этой концепции объединяет отдаваемый ими приоритет стихийному действию рыночных сил, поддержке всех тех результатов главным образом экономического развития и положений рыночной экономики, которые повышают благосостояние всего общества и его отдельных членов.⁸⁷

В конечном итоге показателем эффективности экономики служат не только, а может быть и не столько, темпы экономического роста, денежная стабильность или накопление капитала сами по себе, сколько социальные производные от них - уровень благосостояния населения, а также во многом связанная с ним степень распространения социальных болезней, кумулятивным показателем которых служит, прежде всего, бедность.⁸⁸ Для большинства исследователей аксиоматична та точка зрения, что экономический рост является *условием* социального прогресса, а в обществе, не обладающем устойчивым экономическим ростом,

⁸⁵ Там же, Т. I, С. 43.

⁸⁶ Там же, Т. I, С. 147.

⁸⁷ Об этом см., например, Lemieux P. Social Welfare, State Intervention, and Value Judgments//The Independent Review, Summer 2006.

⁸⁸ «Рост производства,- писал Дж.К. Гелбрэйт,- не является конечным признаком социального прогресса, лекарством от всех социальных болезней». Galbraith J.-K. The Affluent Society. Boston 1969, P. XXVI.

неизбежны общая социальная стагнация, в т.ч. снижение благосостояния населения.⁸⁹ Такое представление разделяют и многие практики государственного регулирования.

Характерной в этом отношении является точка зрения Л. Эрхарда, видевшего «социальный смысл рыночного хозяйства» в том, что «любой успех экономики, любое достижение рационализации, любое повышение производительности труда идет на благо всему народу и служит лучшему удовлетворению нужд потребителей».⁹⁰ Подобная постановка вопроса приобретает особую актуальность в условиях инновационной экономики. Изменение характера социально-экономического развития в особенно большой степени требуют социальной направленности его приоритетов⁹¹.

2.1.2. Экономический рост и динамика индивидуального благосостояния. Но полностью ли достаточно в социальном отношении экономическое развитие само по себе? Насколько правомерен тезис о существовании прямой связи между экономическим развитием, с одной стороны, динамикой благосостояния и состоянием социальных проблем, с другой?

Приведенный тезис поддается проверке, хотя и очень приблизительной и грубой, на основании результатов простейшего статистического сопоставления динамики личных доходов населения с изменением размера ВВП*. Данные по США за 1960-2005 гг. показывают, что динамика денежных доходов имеет то же направление, что и ВВП. Увеличение благосостояния происходит в связи с экономическим ростом: корреляция между ними носит чрезвычайно тесный характер. При стабильном экономическом росте и, тем более, при его ускорении отмечается устойчивое повышение доходов. Напротив, при падении темпов экономического роста наблюдается замедление общей тенденции увеличения доходов.

Такая тенденция прослеживается практически по всем последним десятилетним периодам. Так, в 1960-70 гг. среднегодовые темпы прироста ВВП составили 5.70, а личного дохода – 5.95%; в 1970-80 гг. - соответственно 9.25 и 9.50%; в 1980-90 гг. – 6.60 и 6.75%; в 1990-2000 гг. – 4.15 и 4.35%.⁹² Иными словами, между динамикой отмеченных показателей существует высокая корреляция. Вместе с тем полное совпадение между ними отсутствует. Как правило, повышение доходов происходит быстрее экономического роста. Однако в первой половине каждого из четырех приведенных периодов, а также в 2000-2005 гг. личный доход повышался медленнее, чем величина ВВП.

⁸⁹ См. Anderson Ch.H. The Sociology of Survival. Social Problems of Growth. Homewood 1976, P. 25-27.

⁹⁰ Эрхард Л. Благосостояние для всех. М. 1990, с.162.

⁹¹ О парадигме современного развития, ориентированной на человека см. Марцинкевич В. США: человеческий фактор и эффективность экономики. М. 1991; его же Инвестиции в человека//МЭиМО, 2005, № 9.

* Из многочисленных показателей благосостояния здесь выбран самый «простой» и наглядный – денежный доход до включения государственных рычагов его корректирования.

⁹² Подсчеты на основе Statistical Abstract of the US, 2007, P. 434. Все показатели «на душу населения», в текущих долл.

Подобное обстоятельство служит некоторым подтверждением того, что связь между экономическим ростом и повышением общего благосостояния, не будучи сугубо прямолинейной и автоматической, не всегда жестко детерминирована. Очевидно, существуют дополнительные или «остаточные» факторы, которые, наряду с экономическим ростом, влияют на величину благосостояния. Можно предположить, что к ним относится, в частности, социальная деятельность государства.

Фактически этой проблеме были посвящены две эмпирические работы, проведенные под эгидой Международного валютного фонда (МВФ). Авторы одной из них (Д. Гура, С. Лейт и Ч. Тсангаридес) изучали вопрос о социальной «достаточности» экономического роста по материалам группы из 85 стран с разным уровнем экономического развития. На основании своего анализа они приходят к общему выводу, что экономический рост играет «сильную», приоритетную роль в общем «человеческом развитии».⁹³

Авторы второго исследования (П. Кашен, П. Мауро, С. Патийо и Р. Сахей) на основании межстранового анализа и «нынешнего состояния знаний» приходят к выводу о существовании корреляции между экономическим ростом и улучшением «индикатора благосостояния».⁹⁴ Под последним подразумевается Индекс человеческого развития (ИЧР), который определяется как среднее арифметическое трех показателей – продолжительности жизни, образования и жизненного уровня. В улучшении ИЧР решающая роль отводится росту дохода на душу населения.

Вместе с тем экономическое развитие, способствующее повышению материального благосостояния, само по себе не является достаточным условием ослабления социальных проблем. К тому же механизм его социального влияния не представляется полностью саморегулирующим. Авторы обоих исследований МВФ рассматривают в качестве «дополнительных» условий и макроэкономическую политику государства (в области экономической стабильности, финансов, инфляции, свободы торговли и др.), корректирующую экономическое развитие, и характер распределения результатов такого развития между различными доходными группами населения, корректирующий его социальные последствия.

2.1.3. Механизмы социального влияния на экономическое развитие. Каким образом, по каким направлениям экономический рост (и экономическое развитие в целом) сказывается на благосостоянии населения и состоянии социальных проблем? В определенном смысле рыночная экономика, уже по определению, является социально ориентированной, ибо в

⁹³ IMF Working Paper. Ghura D., C.A. Leite and Ch. Tsangarides. Is Growth Enough? Macroeconomic Policy and Poverty Reduction. Wash. 2002, P. 3, 4, 5, 21.

⁹⁴ IMF. Cashen P., Mauro P., Pattillo C. and Sahay R. Macroeconomic Policies and Poverty Reduction: Stylized Facts and Overview of Research. Wash. 2001, P. 23.

основе ее функционирования лежит динамика потребительского спроса. Как отмечал Дж.М. Кейнс, «всякое производство имеет своей конечной целью удовлетворение потребителей».⁹⁵ В этой общей формуле, собственно, заключается социальное содержание рыночной экономики.

Однако, экономическое развитие само по себе в основном безразлично относительно своих социальных последствий. Стихийного «перевода» его результатов в благосостояние фактически не происходит. Экономический рост обеспечивает материальные *предпосылки* для решения социальных проблем, но сам по себе не предопределяет их социальную направленность. По-видимому, его социальное содержание обеспечивается, по меньшей мере, двумя тесно связанными между собой механизмами.

Первый - преимущественно *рыночный*. Социальная направленность экономического развития определяется, прежде всего, в ходе экономической и социальной активности (производственной и потребительской) его основных акторов – трудящихся, собственников капитала и менеджмента. Оно обеспечивает потенциальную возможность разнообразных видов деловой и трудовой деятельности экономических субъектов. Тем самым создается базис для удовлетворения потребностей через денежный спрос, в основе которого - доход от прямого участия в общественном производстве.

К социальным последствиям действия рыночного механизма относится соображение Дж.О. Уилсона, который, в частности, писал: «(Экономический) рост обеспечивает возможности для повышательной мобильности американца в целях улучшения его экономического и социального статуса. Он позволяет миллионам бедных людей вступить в ряды среднего класса, а множеству (трудоспособных - авт.) из числа меньшинств разорвать сковывающие их путы и влиться в основное направление (мэйнстрим) общественного развития Америки».⁹⁶ Несомненно, приведенное соображение имеет не только американское, но и общее значение. Благосостояние подавляющей части населения основывается прежде всего на его участии в общественном производстве.

В частности, при прочих равных условиях экономический рост благоприятствует увеличению занятости в ходе повышения спроса на рабочую силу, сохранению старых и созданию новых рабочих мест, их технической и технологической модернизации, предотвращению циклической безработицы и т.д. В данном случае решающее значение приобретает самостоятельная трудовая активность работоспособных членов семьи. В наполнении экономического развития социальным содержанием немалую роль играет и

⁹⁵ Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. М. 1978, С. 98.

⁹⁶ Wilson J.O. After Affluence. Economics to Meet Human Needs. N.Y. 1980, P. 57. О повышении семейного дохода вследствие экономического роста см. Human Values in Social Policy. ILO. Geneve 1973, P. 23.

практическая реализация социальной ответственности бизнеса, которую, правда, трудно отнести к сугубо рыночным явлениям.

Вознаграждение в форме денежного дохода за индивидуальное и непосредственное участие в процессе общественного производства образует важнейший материальный источник благосостояния не только на сугубо рыночной основе. Оно создает возможность и для функционирования государственной системы социального регулирования, которая призвана способствовать достижению тех же результатов. Однако, как известно, величина и динамика индивидуальных доходов и благосостояния семейств больше не определяются одним только участием его членов в общественном производстве. Такие показатели служат непосредственным объектом воздействия не одного лишь экономического развития. Будучи кумулятивными, они определяются взаимодействием таких институтов как рынок, домохозяйство/семья, с одной стороны, государство, с другой.⁹⁷

Второй механизм повышения общего благосостояния населения формируется в ходе такого взаимодействия. Это преимущественно политический механизм, *внерыночный*, но тесно связанный с рыночным, практически вытекающий из него. Если в одном случае речь идет о прямом проявлении социального содержания экономического развития преимущественно через рыночные механизмы, через деловую и трудовую активность экономических акторов, то в другом – о его косвенном проявлении, т.е. об обеспечении материальных основ социальной деятельности государства, которая, в свою очередь, служит одним из источников экономического и социального благосостояния населения. Если в одном случае оно касается, главным образом, трудоспособных, то в другом, наряду с ними, и нетрудоспособных.

Существует представление, что экономический рост оказывает влияние на благосостояние занятых, тогда как социальная деятельность государства – незанятых в общественном производстве.⁹⁸ Однако такое разделение выглядит чрезмерно схематичным при сопоставлении с реальностью. Как занятые, так и незанятые являются объектом совместного влияния экономического роста и социальной деятельности государства. Деятельность государства служит одним из основных направлений *социального корректирования* экономического развития, одним из общественных институтов нерыночного перевода его результатов в благосостояние населения.

Экономический рост, благоприятствующий повышению денежных доходов населения, способствует увеличению налоговых поступлений государства. Подоходный налог и взносы в

⁹⁷ Об этом см., например, Biffi G. Diversity of Welfare Systems in the EU: A Challenge to Policy Coordination.- "European Journal of Social Security", 2004, N 1, P. 33, 34, 47.

⁹⁸ См., например, Snyder T. Welfare; History, Results and Reform. 9/2/04 (<http://www.neoperspectives.com/welfare.htm>)

фонд социального страхования, среди основных объектов которых находятся заработная плата и доход предприятий, образуют материальную основу всей государственной активности. Так, в США последние полтора десятилетия (1990-2005 гг.) доля этих источников в совокупной величине поступлений в федеральный бюджет колебалась в пределах 79.5-83.8% .⁹⁹

Таким образом, создаются необходимые предпосылки для расширения социального направления в деятельности государства. Некоторое представление о заключительном звене этой четырехзвенной цепочки (экономический рост – увеличение индивидуальных денежных доходов - налоги и взносы в социальное страхование – социальная деятельность государства), которая излагается здесь по необходимости чрезвычайно кратко и схематично, может дать характеристика масштабов такой деятельности в конце 1990-х – начале 2000-х гг. (см. табл. 1).

Таблица 1.

США. Масштабы социальной деятельности государства*

Расходы государства	Консолидированные расходы		В т.ч. федерального правительства		В т.ч. правительств штатов и местных органов власти	
	1990г.	2003г.	1990г.	2003г.	1990г.	2003г.
Все расходы, млрд. долл.	2 084,7	3 977,6	1 253,1	2 160,1	831,6	1 817,5
В т.ч. социальные, млрд. долл.	1 219,5	2 831,4	627,9	1 436,8	591,6	1 394,6
Доля социальной части государственных расходов, %%	58.5	71.2	50.1	66.5	71.1	76.7
Доля социальных расходов государства в ВВП, %%	21.0	25.8	10.8	13.1	10.2	12.7

Примечание: * Сюда включены расходы на образование, здравоохранение, социальное обеспечение, жилье, парки и городское благоустройство, и т.п.; текущие долл.

Источник: Подсчеты на основе Statistical Abstract of the U S, 2007, P. 271, 309, 434.

Приведенные подсчеты свидетельствуют, что в течение последнего десятилетия XX и в первые годы XXI вв., когда американская экономика развивалась сравнительно успешно, социальные расходы государства увеличивались ускоренными темпами. Об этом свидетельствуют два обстоятельства. Во-первых, за отмеченные годы доля социальных расходов государства в ВВП выросла на 4.8%-ных пункта. Во-вторых, социальный компонент

⁹⁹ Подсчеты на основе Statistical Abstract of the U. S., 2007, P. 311. Здесь приводятся данные только по социальным взносам застрахованных, основанным преимущественно на заработной плате; взносы предприятий не учитываются.

увеличивался быстрее остальных видов государственных расходов. В результате их социальная часть выросла с 58.5 до 71.2%, т.е. на 12.7%-ных пункта.

Подобная тенденция коснулась всех уровней государственной власти. На уровне штатов и местных органов власти социальная деятельность государства всегда играла и продолжает играть преобладающую роль. По очевидным причинам социальное направление составляет основную область применения их активности. Здесь государственные органы особенно близки к социальным потребностям населения и обладают наибольшими возможностями их удовлетворения с учетом индивидуальных особенностей отдельных людей – клиентов государственной системы социальной защиты. В отмеченные годы доля социальной части расходов штатов и местных органов, и без того сравнительно большая, выросла на 5.6%-ных пункта, превысив 3/4 общей величины. В составе федеральных расходов государства социальная часть увеличивалась еще быстрее - на 16.4%-ных пункта, достигнув 2/3.

Приведенные в таблице результаты подсчетов скорее подтверждают, чем отрицают, наличие *статистически значимой* связи между экономическим ростом и динамикой социальных расходов государства, а, следовательно, и масштабами его социальной деятельности.¹⁰⁰ Причем увеличение социальных расходов происходит в опережающем режиме относительно экономического роста.

Повышение доли социальных расходов государства в благоприятных экономических условиях характерно не только для США, но и для Великобритании: только в течение 1999-2006 гг. она выросла с 24.1 до 27.4%.¹⁰¹ Отмеченная тенденция в той или иной степени коснулась большинства стран ОЭСР. В среднем по 19 из них социальные расходы государства составляли более пятой части (22.6%) ВВП в начале нынешнего века. В течение 1980-2001 гг. доля этих расходов выросла в 16 странах – в среднем с 18.9 до 23.4%. Лишь в Ирландии, Люксембурге и Нидерландах она сократилась – в среднем с 22.5 до 18.8%.¹⁰²

В этой связи нельзя пройти мимо результатов исследования Ф.Дж. Каслса, в котором на примере группы стран ОЭСР сопоставлялась динамика экономического роста и социальных расходов государства за 1950-1983 гг. На основании подробного статистического анализа «поступательного развития государства благосостояния» автор приходит к общему выводу об «отсутствии... какой бы то ни было **линейной** связи между экономическим ростом и

¹⁰⁰ О существовании тесной корреляции между динамикой ВВП и размерами социальных расходов государства на примере европейских стран 90-х гг. см. European Journal of Social Security, 2004, No. 1, P. 47-50.

¹⁰¹ Подсчеты на основе Annual Abstract of Statistics, 2008, Table 10.20, P. 158

¹⁰² На основе OECD. Social Expenditure Database. P. 2004 (SOCX, www.oecd.org/els/social/expenditure)

О масштабах и динамике социальных расходов государства за 1960-1981гг. по 19 странам ОЭСР см. Социальная политика буржуазного государства. Под ред. С.Н. Надель. М. 1987, С. 22.

динамикой социальных расходов (выд. авт.)».¹⁰³

Однако этот вывод не выглядит таким категоричным при разбивке стран по уровню экономического роста. Так, в странах с его относительно низкими темпами (США, Новая Зеландия, Австралия, Великобритания, Швеция), как правило (исключение – Швеция), происходит медленное наращивание социальных расходов государства. В странах со средними темпами (Дания, Нидерланды, Бельгия, Ирландия, Норвегия, Франция и Финляндия) эти расходы увеличивались сравнительно быстро. Наконец, в странах с высокими темпами (ФРГ, Австрия, Италия, Япония) «однозначная зависимость» социальных расходов от экономического роста отсутствовала. Несмотря на разнообразие их результатов, приведенные сопоставления свидетельствуют, что в целом связь между экономическим ростом и расширением социальной деятельности государства существует, но не является прямолинейной и жесткой. Размер и динамика социальных расходов далеко не всегда и не полностью повторяют ход экономического развития.

2.1.4. Экономическое развитие – материальная предпосылка социального регулирования.

Экономический рост является необходимым условием функционирования всей государственной системы социального регулирования. «Удовлетворение социальных нужд, - справедливо отмечал К.И. Микульский, - лимитируется ресурсными потребностями расширенного воспроизводства».¹⁰⁴ Однако возникновение и развитие социальной деятельности государства определяются не только темпами экономического роста, но и величиной общественного богатства, общим уровнем достигнутой экономической зрелости, состоянием производительных сил, размерами и динамикой индивидуальных доходов населения, полученных в ходе участия в общественном производстве и т.п. Издавна существовавшая потребность в широкомасштабной системе социального регулирования оказалась реализованной не тогда, когда возник спрос на нее, а когда этот спрос стал сочетаться с необходимыми предпосылками, прежде всего материальными, для его удовлетворения.

Государственные системы социальной помощи и социальной инфраструктуры в том или ином виде функционируют в подавляющем большинстве стран мира. Но лишь наиболее

¹⁰³ Pro et Contra, Лето 2001, С. 173. Исследование Каслса не является ни первым, ни единственным, которое было посвящено этой проблеме. Другие исследования показали несколько иные результаты. Например, У. Галенсон посредством регрессионного анализа вывел зависимость между экономическим ростом и расходами государства на социальное обеспечение – см. *Industrial and Labor Relations Review*, July 1968, P. 559-569, а Х. Виленский – между ВВП на душу населения и долей расходов государства на социальное обеспечение в ВВП – см. *Wilensky H. The Welfare State and Equality. Berkely 1975, P. 10.*

¹⁰⁴ Микульский К.И. Взаимодействие экономической и социальной политики. М. 1987, С. 4.

экономически развитые из них, где существует относительно высокий уровень индивидуального благосостояния, достаточно разработанное прогрессивное налогообложение, соблюдаются права человека и т.п., могут позволить себе не частичный, фрагментарный, а относительно всеобъемлющий вариант таких систем. Именно тогда возникает возможность расширить социально-экономические функции государства, дополнить рыночные средства удовлетворения необходимых потребностей нерыночными.

Показательна в этой связи концепция У. Ростоу, сформулированная в 50-е гг. прошлого века.¹⁰⁵ Как известно, он выделял пять стадий экономического развития. На последней – «в эпоху высокого массового потребления» - происходит сдвиг ведущих секторов экономики к производству товаров и услуг длительного пользования. Именно на этой стадии зрелая экономика приобретает две отличительные характеристики. Во-первых, реальный доход на душу населения вырос до такого уровня, когда доступ к потреблению «базовых» видов пищи, жилья и одежды в адекватном для цивилизованного общества объеме приобрел массовый характер. Во-вторых, изменения структуры рабочей силы отразились в увеличении не только доли городских жителей, но также и доли населения, занятого в конторах и на квалифицированной производственной работе.

Именно на этой стадии экономический рост перестал рассматриваться в качестве приоритетной конечной цели общественного развития: «западные общества предпочли посвящать возрастающую часть своих ресурсов социальному благосостоянию и обеспечению».¹⁰⁶ Создание системы государства благосостояния служит одним из проявлений переживаемых коренных перемен. Хотя некоторые положения концепции Ростоу представляются небесспорными (особенно конкретные сроки вхождения той или иной страны в «последнюю» стадию экономической зрелости), ее рациональное зерно не вызывает сомнения. Действительно, социальная деятельность государства стала возможной лишь при определенной динамике экономического развития, когда оно демонстрирует, во-первых, не только относительно быстрые, но и систематические и устойчивые темпы, и, во-вторых, сравнительно высокий уровень материального и не-материального производства, основанного на техническом прогрессе, в сочетании с адекватным объемом накопленного общественного богатства и достигнутым благосостоянием населения.

Наиболее очевидным (и распространенным в научной литературе) подтверждением такого представления служит, в частности, то, что сравнительно быстрое расширение

¹⁰⁵ Rostow W.W. The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto. Cambridge 1960, P. 11.

¹⁰⁶ Сходный вывод содержался в исследовании Х. Виленского и Ч. Лебо. «Индустриализация настолько увеличивает доход общества, - писали они,- что делает возможными социальные расходы масштаба, соответствующего понятию «государства благосостояния»». (Wilensky H.L. and Lebeaux Ch. N. Industrial Society and Social Welfare. The Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States. N.Y. 1958, P. 14.)

социальной деятельности государства, ее «золотой век» совпадает с относительно стабильным экономическим ростом, который приходится на первые десятилетия после второй мировой войны.¹⁰⁷ Именно в этот период происходит существенное расширение функций государства за пределы, характерные не только для XIX, но и для первой половины XX вв. Именно в этот период, несмотря на состояние «холодной войны» и гонку вооружений, происходит перенос центра тяжести в государственной активности с обеспечения «обороны» к обеспечению «благополучия населения» (от warfare к welfare).¹⁰⁸ Именно в этот период отмечается преимущественно *экстенсивное* развитие социальной деятельности государства, в центре которого – постоянное наращивание его социальных расходов, как правило, превышавшее темпы экономического роста. Так, в 21 стране, входившей в ОЭСР, за 1960-1985 гг. социальные расходы государства выросли с 12,3 до 24,6 % ВВП.¹⁰⁹

Существование подобной тенденции отнюдь не означает, что поступательное расширение социальной деятельности государства происходило неукоснительно и «безоблачно», без сбоев и отступлений, без попыток его затормозить. Приведенные данные в целом свидетельствуют лишь о том, что только при сравнительно высоких и, главное, устойчивых темпах экономического роста общество могло себе позволить высокзатратную социальную деятельность государства. Неудивительно заключение участников международной конференции, проходившей в 1981 г., - «быстрый рост социальных программ в 50-е-60-е гг. в странах ОЭСР был тесно связан с высоким уровнем экономического роста».¹¹⁰

Социальная деятельность государства представляется одним из направлений удовлетворения комплекса общественных потребностей в условиях адекватных экономических возможностей. Сравнительно стабильное и ускоренное экономическое развитие, как правило, благоприятствует возрастающим масштабам такой деятельности. Показательно в этой связи, что ее расширение приходится по большей части на пиковые годы «деловых циклов». Экспансионистский (экстенсивный) тип социальной деятельности государства в наибольшей степени соответствует условиям т.н. индустриальной экономики. Но означает ли это обстоятельство, что с выходом экономики за сугубо «индустриальные» рамки в их традиционном понимании исчезает потребность не только в экспансионистском типе социальной деятельности, но и вообще в таком направлении государственного регулирования?

¹⁰⁷ Об этом см., например, Social Expenditure, 1960-1990. Problems of Growth and Control. OECD. Paris 1985.

¹⁰⁸ Показательно, что, по подсчетам Р.А. Фримена, в США во время «корейской» войны (1952г.) социальные расходы составляли 36.9% всех расходов государства (10.0% ВВП), тогда как за два последующие «мирные» десятилетия они выросли до 69.1% (22.3% ВВП)- Freeman R.A. The Growth of American Government. Stanford 1975, P. 225.

¹⁰⁹ OECD. The Future of Social Protection. P. 1988, P.10.

¹¹⁰ The Welfare State in Crisis. An Account of the Conference on Social Policy in the 1980s. P. 1981, P. 5.

2.2. Не-экономические факторы социального регулирования

2.2.1. Гуманитарные мотивы. Возникновение и развитие социального регулирования определяются сочетанием большой группы не только экономических, но и не-экономических факторов. Сравнительно недавно президент США Дж. Буш, мл. заявил, что создание системы социального обеспечения явилось одним из «величайших моральных достижений XX в».¹¹¹ Очевидно, то же можно сказать о всей социальной деятельности государства. Как уже отмечалось, ее зависимость от экономического развития не является прямолинейной. Она вовсе не сводится к отношениям детерминизма, когда развитие одной переменной (в данном случае экономической) непременно предопределяет характер – направление и масштабы - изменения другой (в данном случае социальной). Размах социальной активности государства, не повторяя целиком динамику экономического развития, способен отставать от нее, что происходит редко, или, напротив, перегонять, что происходит достаточно часто.

Показательны в этой связи выводы ряда эмпирических исследований, проведенных в 70-е - 80-е гг.¹¹² С одной стороны, они предостерегают против переоценки роли экономического роста и «доступности» экономических ресурсов в повышении социальных расходов государства. С другой стороны, они придают «важное значение» социальным потребностям в качестве движущей силы такого повышения.

Развитие социальной деятельности государства не вытекает автоматически из состояния ее материальных предпосылок, создаваемых экономическим развитием. Показательно, например, что наиболее значительные социальные программы государства, собственно сами основы государственного регулирования социальной сферы США формировались в период т.н. Великой депрессии, когда экономика находилась в состоянии кризиса или только выходила из него. В рамках Нового курса (1935-1937 гг.) президента Ф.Д. Рузвельта были приняты, в частности, а) Закон о социальном обеспечении, в соответствии с которым государство брало на себя обязательство материально поддерживать пенсионеров по старости (тогда более половины пожилых жили в состоянии бедности), инвалидов, безработных; б) программа «Поддержка семей с детьми - иждивенцами» (AFDC), положившая начало государственной системе вспомоществования; в) жилищный закон,

¹¹¹ //www.whitehouse.gov/infocus/social security/

¹¹² Об этом см., например Stephens J. The Transition from Capitalism to Socialism. L. 1979, P. 101; Hague J., Hanneman R. and Gargan E.T. State Responsiveness and State Activism. L. 1989, P. 104-108. Признание ограниченного значения экономических ресурсов и подчеркивание социальных потребностей в качестве стимула социальных реформ – инноваций в области социальной политики содержится также в некоторых других исследованиях - см. American Sociological Review, Vol. 54, 1989 No 3, P. 323-325 и Pierson Chr. Beyond the Welfare State? Oxford 1992, P. 17.

предусматривавший не только государственное поощрение индивидуального жилищного строительства, но и облегчение в предоставлении жилья лицам с низкими доходами, и др.

В Великобритании принятие пакета наиболее радикальных социальных реформ приходится на тяжелые условия военной и демилитаризируемой экономики (середина – конец 40-х гг.). Именно в это время были приняты законы об образовании, семейных пособиях, социальном страховании, Национальной службе здравоохранения и др. Они не были простым «ответом» общества на проблему бедности. Их цели носили гораздо более широкий и далеко идущий характер. По существу речь шла об основных принципах деятельности государственных систем социальной инфраструктуры и социального обеспечения.

В упомянутых случаях решающее значение имела социальная политика вначале коалиционного (лейбористов и консерваторов), а затем однопартийного (лейбористского) правительств. В большой степени она складывалась под влиянием подъема демократических настроений в обстановке борьбы с фашизмом, широкого распространения гуманистических представлений о послевоенном общественном переустройстве.

Как показывает практика, социальные расходы государства растут и при благоприятных экономических обстоятельствах (когда существуют наибольшие материальные возможности для их осуществления, а социальные невзгоды менее остры) и при неблагоприятных (когда материальные возможности сокращаются, а социальные невзгоды резко возрастают). Запущенный однажды маховик расширения социальной деятельности государства фактически не поддается сколько-нибудь длительной и радикальной остановке. В «лучшем» случае можно лишь затормозить скорость его вращения. Подобное обстоятельство, по-видимому, служит отражением того, что движущие силы такого расширения многообразны. Они коренятся в изменениях, происходящих как внутри самой социальной деятельности, так и вовне ее – в социальных, политических и экономических императивах общества.

Особенности того или иного типа регулирования во многом отражают специфику национальной культуры. «Американская культура (особенно те ценности, которые формируют экономическое действие – наш индивидуализм, наши идеи относительно частной собственности, свободного рынка и роли государства) затрагивает не только размер денежных средств, которые мы тратим на социальные услуги, - пишут по этому поводу Х. Виленский и Ч. Лебо. - Она влияет также на характер таких услуг, соотношение обеспечивающих их институтов - государственных и частных, местных - штатных и

федеральных».¹¹³ Частично именно укоренившийся идеал свободы личности и принципиальное неприятие вмешательства государства объясняют запоздалый по сравнению со многими другими экономически развитыми странами отказ США от позиции *laissez faire* в социальной области, относительно позднее (вплоть до начала 30-х гг.) признание социальных рисков в качестве объекта ответственности государства. На определение общих принципов, масштабов и конкретного содержания различных вариантов социальной деятельности государства большое влияние оказывают доминирующие этические нормы, национальные ценности, культурные ориентиры, в том числе религиозные¹¹⁴, наиболее распространенные в обществе представления о путях и средствах повышения индивидуального благосостояния¹¹⁵, и т.п. Исторические традиции и культура во многом сказываются на экономическом поведении человека, формируют его потребности, влияют на степень и формы вмешательства государства в социальную сферу.

Одной из характеристик социальной деятельности государства является то, что среди ее движущих сил особенно большую роль играют общечеловеческие, гуманистические. Пожалуй, как ни одно другое направление государственного регулирования, она испытывала и продолжает испытывать влияние общественного мнения,¹¹⁶ эмоций, основанных, в частности, на *нравственных* мотивах, на чувстве социальной *справедливости* и *солидарности*, сострадания к «чужим» несчастьям особенно тех, кто по тем или иным причинам никогда не имел, либо потерял источник дохода и, оказавшись выброшенным на обочину общественного прогресса, сумел занять только его маргинальную нишу, к неспособным влиться в современный процесс общественного производства и цивилизации.

«Рост современного государства благосостояния в большой степени находился под влиянием *морали*, - отмечал К. Пирсон. - Она порождала реакцию общественности или элиты в отношении крайностей, создаваемых индустриализацией».¹¹⁷ При этом решающее значение приобретало распространение гуманитарных и благотворительных настроений среди средних классов, увеличение доступности информации о социальных условиях существования промышленного пролетариата и экономически пассивных членов общества и осознание необходимости государственной системы их материальной поддержки.

¹¹³ Wilensky H.L. and Lebeaux Ch. N. Op. cit., P. 15. О значении «традиционных американских ценностей» в качестве тормоза развитию социальной деятельности государства европейского типа см. *New Strategic Perspectives on Social Policy*. Ed. by J.E. Tropman et al. N.Y. 1981, P. 10-15.

¹¹⁴ По этому поводу см., например, Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма, в Вебер М. Избранные произведения. М. 1990; 100 лет христианского социального учения. М. 1991; Dossier A. *Religious et croissance*. // *Problemes d'economique*, 2005, N 2882 .

¹¹⁵ Об этом см. Huttman E.G. *Introduction to Social Policy*. N.Y. 1981, P. 79-81

¹¹⁶ Различную интерпретацию роли общественного мнения в формировании и развитии социальной деятельности государства см. *Journal of Social Policy*, Oct. 2001, P. 454-455.

¹¹⁷ Pierson Chr. *Beyond the Welfare State?* Oxford 1992, P. 14. О моральных основах государства благосостояния см. Harris D. *Justifying State Welfare*. Oxford. 1987.

Классический пример: именно общественная озабоченность катастрофическим экономическим состоянием бедняков, особенно среди занятых на производстве рабочих, выявленным рядом исследований в конце XIX в., помогла создать благоприятную общественную атмосферу для проведения через несколько лет первых социальных реформ в Великобритании. Стремление помочь попавшим в бедственное, зачастую безвыходное, материальное положение, служит одним из побудительных мотивов формирования и развития социальной активности государства.

Объяснение этому заключается в том, что она, как отмечают С.Т. Чарлз и А.Л. Уэбб, «является по своей природе в основном нормативной, так как стремится улучшить условия человеческого существования, придавая первостепенное значение тому, что должно и не должно быть».¹¹⁸ В отличие от рыночного распределения ресурсов, социальное регулирование подразумевает распределение и по морально-этическим соображениям. В определенной степени в нем воплощается идея социальной справедливости, что во многом объясняет его массовую поддержку.

На развитие социальной деятельности государства повлияло и расширение на протяжении прошедших трех веков прав человека. Пожалуй, наибольший вклад в изучение такой связи внес Т. Маршалл. На основании исследования, проделанного на примере Великобритании, он выделил три группы таких прав.¹¹⁹

Гражданские права в виде прежде всего индивидуальной свободы получили распространение в XVIII в. *Политические* права, особенно возможности сравнительно широких слоев населения принимать участие в выборах как парламента, так и местных органов власти, получили распространение в XIX в. И, наконец, *социальные* права в виде получения образования, медицинского обслуживания, социального обеспечения получили распространение в XX в. По мнению Маршалла, в ходе расширения социальных и социально-экономических прав закладываются основы «социального равенства», а само формирование социальной деятельности государства служит признанием того обстоятельства, что все граждане могут претендовать на минимальный стандарт благосостояния в качестве своего

¹¹⁸ Charles S.T. and Webb A.L. The Economic Approach to Social Policy. Brighton 1988, P. 9.

¹¹⁹ См. Marshall T.H. The Right to Welfare. L. 1981; Его же Sociology at the Crossroads. L. 1963, P. 70-74. См. также Needs and Welfare. Ed. By A.Ware and R.E. Goodin. L. 1990, P. 4, 34-35; Dean H. Social Policy and Human Rights: Re-thinking the Engagement//Social Policy and Society, Jan. 2008.

законного права.¹²⁰ Опираясь на деятельность институтов гражданского общества, государство выступает гарантом реализации такого права.

Как известно, права на занятость, социальные услуги, на социальное обеспечение и т.п. законодательно закреплены в конституциях многих стран. В других они реализуются на основе судебной интерпретации общего права на благосостояние. Обеспечивая условия для элементарного выживания и существования граждан, социальная деятельность государства служит общественным инструментом предоставления этих прав не по чьей-либо прихоти и даже не по чьей-либо доброй воле, в качестве благодеяния, а на законном основании.

Иногда высказывается мнение, что государственная деятельность, в т.ч. в социальной области, целиком и полностью продиктована альтруизмом.¹²¹ В этом случае она представляется всего лишь актом общественной филантропии. Однако, государственная система социального регулирования обязана своим появлением не только распространению высокой нравственности или отзывчивостью правящих кругов на гуманистические призывы смягчить бедственное положение экономически незащищенных слоев населения. Решающее значение приобретают и сугубо прагматические соображения, обусловленные объективной необходимостью такого регулирования, что проявляется в различных областях общественной жизни.

Экономическая активность, осуществляемая в рамках рыночной организации, не является достаточной с социальной точки зрения. Она далеко не всегда и не полностью отвечает на запросы, связанные с индивидуальным благосостоянием. Практика показала, что, самостоятельно рынок не может обеспечить решения социальных проблем и удовлетворить весь спектр современных человеческих потребностей. Это было особенно отчетливо осознано во время Великой депрессии.¹²²

Понимание ограниченного значения рынка как орудия социального прогресса нашло отражение и в одном из сравнительно недавних докладов президента США: «Даже в новой экономике одни лишь частные рынки, при всех их достоинствах, не гарантируют, что все наши национальные цели будут достигнуты. Частные рынки могут создавать богатство, но не могут гарантировать того, чтобы все граждане, даже те, кто может найти работу, будут иметь

¹²⁰ «Некий гарантированный минимальный уровень жизни должен стать неотъемлемым правом любого родившегося на свет гражданина... Этот минимум должен быть оправданным с физиологической точки зрения и способствовать культурному развитию личности – он должен стать нормой, достойной жизни человека, а не жалкого ущербного существования на грани допустимого уровня» - Печчеи А. Человеческие качества. М. 1985, С. 217-218. Эта точка зрения во многом совпадает с содержанием той части «Хартии прав человека», принятой ООН в 1948 г., где речь идет о праве на «достойный» уровень жизни (ст. 25). В него включались важнейшие компоненты человеческого существования.

¹²¹ Об этом см., например, Hennipman P. Welfare Economics and the Theory of Economic Policy. Aldershot 1995, P. 51

¹²² См. Journal of Economic Literature, June 2003, P. 403.

адекватные доходы. Частные рынки не в состоянии обеспечить, чтобы все граждане имели доступ к качественному образованию и здравоохранению. Частные рынки могут порождать (экономический) рост, но не могут обеспечивать того, чтобы этот рост коснулся всех групп населения».¹²³ В наиболее общем плане подобное обстоятельство прежде всего и обуславливает необходимость социального направления государственного регулирования.

Как известно, издавна и в общественном мнении и в научной литературе выделяются две противоположные точки зрения на происхождение и сущность социальных проблем.¹²⁴ Одна из них вытекает из представлений великих утопистов XIX в., общей социалистической, в т.ч. марксистской, традиции и др. Эта точка зрения связывает возникновение и устойчивое существование таких проблем с общественным положением индивида, с пороками, имманентно присущими господствующей социально-экономической и политической *системе*, в частности, рыночной экономической среде. Человек в решающей степени является порождением окружающих его обстоятельств, изменение которых имеет определяющее значение для формирования его индивидуальных характеристик. Социальные проблемы являются прежде всего продуктом общественной системы.¹²⁵

Другая точка зрения, вытекающая, в частности, из классической традиции, делает преимущественное ударение на *личных пороках* самого индивида, в т.ч. на изъянах его образования и здоровья, особенностях его общественного поведения, сознания и психологии, его индивидуальной патологии, родословной семьи, врожденных (наследственных) физических и моральных дефектах, неспособности или нежелании приспособиваться к непрерывно меняющимся общественным условиям, и т.п. Согласно ей, перечисленные черты, издавна свойственные человеческой натуре, с трудом поддаются влиянию общественных сдвигов, либо вообще не поддаются такому влиянию.

По-видимому, каждая из приведенных точек зрения, взятая в отдельности, объясняет только часть отклонений от преобладающих в обществе социальных стандартов по уровню и качеству жизни.¹²⁶ В действительности обе отражают реальные тенденции, ибо на практике имеют место и то, и другое. «Общественный» и «биологический» подходы к решению социальных проблем скорее дополняют, чем отрицают, друг друга. Отсюда вытекает необходимость корректирования как внешних условий существования человека, так и свойственных ему индивидуальных особенностей, препятствующих включению в общий

¹²³ См. Economic Report of the President, 2001 Wash. 2001, P.187.

¹²⁴ Пигу А. Экономическая теория благосостояния. Т. I, С. 176, 179-181.

¹²⁵ «Человеческая природа может быть изменена: новые идеалы, новые возможности и новые методы деятельности могут... ее сильно изменить за несколько поколений».- Маршалл А. Ук. соч. Т. III, С.182.

¹²⁶ Современную дискуссию на эту тему см., например, в Reforming Welfare. Lessons, Limits, and Choices. Ed. by R.M. Coughlin. Albuquerque, 1989, P. 55-57; а также Journal of Social Policy, Jan. 2003, p. 140.

поток развития цивилизации. Эта задача возлагается прежде всего на государство как выразителя общественных интересов, вероятно, в наибольшей степени обладающего адекватными возможностями по их удовлетворению.

Постоянно сталкиваясь с новыми и усложняющимися социальными проблемами, общество вынуждено их нейтрализовывать или, по крайней мере, смягчать, в т.ч. средствами социальной деятельности государства. Представляется маловероятной возможность навсегда и полностью избавиться от социальных пороков. Многие из них неизбежны, будучи издержками общественного прогресса. Но и игнорировать их существование непродуктивно.

Применение методов, свойственных социальной деятельности государства, обеспечивает пусть не полное выздоровление, но хотя бы частичные успехи в лечении. Как образно выразился В. Соловьев, «государство существует не для того, чтобы превратить земную жизнь в рай, а для того, чтобы помешать ей окончательно превратиться в ад».¹²⁷ Само понятие «решение» в отношении общественных отношений, социальных проблем можно, вероятно, употреблять только условно, прежде всего, из-за наличия слишком большого количества неопределенностей. А уж «окончательное» решение таких проблем вообще нереально.

Социальный вопрос вечен и уже потому неразрешим в принципе. Как показала практика, развеявшая многие иллюзии, этот вопрос не снимается даже применением наиболее радикального лекарства – насильственной сменой общественных устоев. Своими корнями он уходит в эволюцию человека с его бесконечно разнообразными, непрерывно возрастающими, обновляющимися и усложняющимися материальными и не-материальными потребностями, в противоречивое развитие общественного прогресса.

Как писал А. Печчеи, «удовлетворив определенный набор своих минимальных жизненных потребностей и достигнув физического благополучия, человек выдвигает ряд новых нужд, желаний и стремлений, касающихся его безопасности и гарантий, удобств и комфорта, веры, самовыражения, социального положения, а также того, что обычно называют качеством жизни».¹²⁸ Что же касается отдельных социальных проблем, то, строго говоря, речь может идти, в лучшем случае, о попытках их временного смягчения, о *приближении* к их решению. И такие попытки не представляются полностью бесплодными или бесперспективными.

2.2.2. Политический фактор. Современная система социального регулирования стала реальностью, когда назревшие социальные нужды общества соединились с его возросшими потребностями в таком регулировании и экономических возможностями их удовлетворения.

¹²⁷ Приводится по Бердяев Н. Философия неравенства. М. 1990, с. 73.

¹²⁸ Печчеи А. Ук. соч., С. 252.

В формировании и развитии этой системы немалую роль играет стремление к политической стабилизации господствующего строя. Боязнь «социального взрыва» лежала в основе многих социальных мероприятий государства. Как говорил еще Б. Дизраэли, «дворцы не могут быть в безопасности там, где бедствуют обитатели хижин». С конца XIX - начала XX вв. понимание этого императива делает все более очевидной необходимость социального регулирования прежде всего с политической точки зрения.

Достаточно вспомнить, что социальное законодательство, принятое в Германии в конце XIX в., в значительной мере отражало стремление правящих кругов нейтрализовать растущее влияние социал-демократов. Характер реакции на возраставший размах рабочего движения и рост популярности партии лейбористов носили первые шаги к социальному страхованию в Великобритании. Во многом политические мотивы обусловили и упоминавшийся американский Новый курс, формировавшийся на фоне крайнего обострения социальной напряженности, выступлений безработных и фермеров, вызванных резким ухудшением материального положения широких слоев населения в ходе экономического кризиса. В этой связи М. Харрингтон отмечал, что Новый курс был «сознательной попыткой отвести угрозу радикальных перемен посредством принятия умеренных изменений (подчеркнуто автором)».¹²⁹ Положительное восприятие социального реформизма наиболее здравомыслящей частью правящих кругов, обусловленное необходимостью решения политических задач, во многом носило вынужденный характер.

Усиление социальной активности американского государства в 60-е гг. нередко расценивалось как прямая реакция правящих кругов на беспрецедентные беспорядки в «черных» кварталах больших городов, вызванные бесправным и бедственным положением этнических меньшинств.¹³⁰ Непосредственной целью принятых в то время социальных программ послужило стремление ослабить накал социального противостояния («сдержать гражданские беспорядки»), нейтрализовать и интегрировать лидеров прежде всего негритянской общины в господствующую политическую и экономическую систему.

То, что некоторые наиболее ортодоксальные «левые» исследователи считают недостатком социальной деятельности государства, реалистически мыслящие прагматики рассматривают как ее несомненное достоинство. «Социальная политика и система социального обеспечения, - отмечала в начале 80-х гг. тогдашний министр по социальным вопросам правительства Дании Р. Бьеррегаард, - существуют..., потому что они являются наиболее приемлемым средством обеспечения общественного мира и порядка. Это не только наиболее желательный, но и наименее затратный путь поддержания гибкого и устойчивого

¹²⁹ Harrington M. The Twilight of Capitalism. N.Y. 1976, P. 300.

¹³⁰ Об этом см., например, Piven F.F. and Cloward R.A. Regulating the Poor. L. 1972, P. XIII, XVI.

функционирования высокоразвитого общества по сравнению с возможными альтернативами, связанными с использованием инструментов насильственного подавления».¹³¹ Нередко просматривается прямая связь между, с одной стороны, масштабами и содержанием социальной деятельности государства и, с другой стороны, политической конъюнктурой, проведением всеобщих парламентских и местных выборов, политическим составом правительства (центрального или местного), и т.п.

Действие политического фактора в сочетании с постоянно возрастающими «внутренними» потребностями развития институтов социальной сферы, в т.ч. ростом издержек по содержанию этих институтов, связанным, в частности, с обновлением технической базы, повышением качества предоставляемых ими услуг¹³², ростом издержек на их производство, демографическими изменениями и т.п., во многом объясняют ускоренный рост социальных расходов государства. Спрос на социальные услуги и социальные выплаты государства нередко обгоняет объективные возможности его удовлетворения.

Социальная политика, воплощаемая в социальной деятельности государства, является результатом компромисса интересов различных политических и социальных групп общества. На характер и масштабы социального регулирования оказывают влияние (зачастую решающее) идеология и общий курс правящей партии.¹³³ Как известно, в формировании социальной деятельности государства большую роль сыграли и откровенные консерваторы (например, О. Бисмарк) и либералы (например, Д. Ллойд-Джордж и У. Беверидж). Тем не менее, из политических сил наиболее последовательными, принципиальными и далеко идущими сторонниками социальных преобразований в рамках господствующей системы по традиции считаются лейбористы в Великобритании и демократы в США. В общественном сознании этих стран именно с ними прежде всего ассоциируется социальный реформизм, подогреваемый морально-этическими мотивами.

И такая ассоциация небезосновательна. Эти партии (особенно лейбористская) издавна придают решающее значение социальному реформизму в совершенствовании общественного устройства. Так, еще в 1918 г. лейбористская партия Великобритании приняла политическое заявление «Лейбористы и новый общественный порядок», в котором партия настаивала на «ответственности государства за обеспечение каждому гражданину минимального стандарта в области медицинского обслуживания, образования, отдыха и материального существования». Тем самым партия выражала свою веру в то, что «постепенное распространение

¹³¹ The Welfare State in Crisis...P. 37.

¹³² Об этом см., например, Social Expenditure: Erosion or Evolution?//The OECD Observer, Jan. 1984, P. 4-5.

¹³³ Подробнее см. Schmidt M.C. Wohlfahrtsstaatliche Politik unter burgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen; Ein intern. Vergleich. Frankfurt a.M. 1982.

коллективизма в преимущественно (индивидуалистическом) капиталистическом обществе является ключом к повышению благосостояния и социальной справедливости».¹³⁴

Вместе с тем роль политического фактора претерпевает некоторые изменения. В политической практике конца XX в. деление на относительно «левые» и «правые» партии отнюдь не исчезает, но, теряя свою былую жесткость, приобретает взамен большую долю условности. В позициях партий происходит усиление прагматизма и ослабление значения их исконных идеологических установок. «Конец идеологии» нашел отражение и в области социального регулирования.

Показательно, что кейнсианская экономическая теория и вытекающие из нее подходы к решению экономических и социальных проблем нашли отражение в послевоенной деятельности относительно консервативных партий. Неоклассические представления, в свою очередь, оказали значительное влияние на современную идеологию и практику социал-реформистских партий.¹³⁵ В результате происходит сближение партийных позиций по социальной политике и социальной деятельности государства, хотя отнюдь и не доходящее до полного совпадения.¹³⁶

Как отмечал английский журнал «Экономист», «в принципе «левые правительства» выступают за большее увеличение государственных расходов и налогов, чем «правые правительства». Однако на практике такая разница все больше стирается».¹³⁷ Социальная деятельность государства осуществляется практически всеми партиями, стоящими у власти. Фактически принятие «коллективистских мер», в т.ч. в рамках социального регулирования, означает «растущую поддержку коллективизма».¹³⁸ Такая поддержка не ограничивается экономически «слабыми» слоями населения. Межпартийный консенсус в отношении смешанной экономики и государства благосостояния, который опирается на сравнительно устойчивое общественное согласие, служит необходимым условием реализации социальной политики в условиях политической демократии.¹³⁹

¹³⁴ Приводится по Miliband R. *Parliamentary Socialism*. L. 1973, P. 61-62.

¹³⁵ См. Giddens A. *The Third Way*. Cambridge 1998; Page R.M. *Without a Song in their Heart: New Labour, the Welfare State and Retreat from Democratic Socialism*//*Journal of Social Policy*, Jan. 2007, P. 19-28

¹³⁶ Об этом см., например, *Policies and Politics in Western Europe*. L. 1984, pp. 35-36, 39, а также Перегудов С. *Великобритания: политические циклы и эрозия двухпартийности*//МЭиМО, Март 2006.

¹³⁷ *The Economist*, Sept. 17, 1983, P. 19.

¹³⁸ Gamble A. *The Free Economy and Strong State. The Politics of Thatcherism*. L.1988, P. 11-12.

¹³⁹ Об этом см., например, *Journal of Social Policy*, Jan. 2007, P. 1-2, а также Kavanagh D. and Morris P. *Consensus Politics from Attley to Major*. Oxford 1994.

2.3. Экономическая направленность социальной деятельности государства

2.3.1. Экономические императивы. Наряду с гуманитарными и политическими, определяющее значение для социальной деятельности государства приобретают экономические потребности общественного развития. «Обеспечение государством минимального благосостояния,- писал Г. Терборн,- служит необходимостью, диктуемой структурой обществ, зависящих от рынков... Только форма и степень развития социального государства, а не само его существование, является вопросом политики в таких обществах».¹⁴⁰ Наличие связи между экономическим развитием и расширением социальной активности государства, о котором шла речь в начале главы, само по себе не свидетельствует об ее сугубо одностороннем характере. В частности, экономическое развитие отнюдь не остается безразличным к социальному прогрессу.

Мы исходим из предположения о потенциальной возможности не только влияния экономического развития на масштабы и содержание социальной деятельности государства, но и *обратного* влияния – социальной деятельности государства на экономический прогресс; о существовании двусторонней причинно-следственной связи между экономическим и

Таблица 2.

США и Великобритания. Соотношение основных направлений социальных расходов государства (все расходы приняты за 100.0).

Направления	США		Великобритания	
	1990 г.	2003 г.	1994/5 ф.г.	2006/7 ф.г.
Образование*	26.7	24.9	19.6	20.9
Здравоохранение**	21.2	23.9	22.1	26.8
Социальное обеспечение***	49.0	48.2	48.7	41.8
Жилье****	3.1	3.0	9.6	10.5

Примечания: * Наряду с расходами на общее образование различного уровня сюда включены расходы на профподготовку, службу занятости и т.п.

**Расходы на все виды медицинского обслуживания, обеспечиваемые как стационарно, в больницах (госпиталях), амбулаторным путем, так и на дому.

***Расходы на общественное вспомоществование и на социальное страхование.

****Расходы на строительство и содержание «социального» жилья, охрану и развитие окружающей среды, планирование и развитие населенных пунктов, и т.п.; данные по Великобритании включают расходы на индивидуальные социальные услуги.

Источник: На основе Statistical Abstract of the U S, 2007, P. 271, 309; Annual Abstract of Statistics , 2008, Table 10.20, P. 158.

социальным развитием. В идеале социально ориентированной экономике соответствует экономически ориентированная социальная сфера. Иными словами, расширение социальной деятельности государства, осуществление его социальных программ, в свою очередь, может

¹⁴⁰ Acta Sociologica, Vol. 30, 2004, No. ¾, P. 240-241.

сказываться на развитии экономики.¹⁴¹

Возникновение и развитие социальной деятельности государства во многом обусловлено потребностями экономики. Естественно, экономическое значение такой деятельности вытекает прежде всего из роли ее объектов в экономическом процессе и конкретного содержания социальных программ. Некоторым отражением такого содержания служат направления социальных расходов государством (см. таблицу 2).

Приведенные данные показывают, что в сферу социальной деятельности государства обычно включаются два ее направления. При всем своем разнообразии они представляются примерно однородными комплексами, отличающимися друг от друга конкретными формами и содержанием входящих в них программ.

Один из таких комплексов образуют государственные программы, призванные способствовать производству, прямому распределению и потреблению населением социальных услуг в *натуральной* форме. Это достигается через деятельность государственного сектора отраслей социальной инфраструктуры – образования, здравоохранения, жилья и т.п. - и доступ к их продукции. При осуществлении подобного рода программ особенно наглядно проявляется *конструктивность* социальной деятельности государства.

Второй комплекс социальных программ государства олицетворяет собой социальную защиту населения. Его деятельность направлена на поддержание индивидуального дохода в минимальных с точки зрения общепринятых в данном обществе стандартов размерах. Такие программы охватывают и экономически пассивное, постоянно незанятое в общественном производстве население, и ту часть экономически активного населения, которая из-за временного исключения из этого процесса не в состоянии самостоятельно содержать себя (и свою семью), либо чей трудовой доход по каким-либо причинам (уровень общего и специального образования и квалификации, семейные обстоятельства и др.) недостаточен для элементарного выживания и существования.

Писатель Ф. Искандер следующим образом выразил довольно распространенную общегуманитарную точку зрения на помощь нуждающимся: «Склонный делать добро не считается с принципами и любому павшему подает руку, чтобы поднять его. У него не возникает мысли: достоин ли павший? Достоин уже потому, что пал». Однако, в отличие от

¹⁴¹ «Становится все более очевидным, что экономика является сегодня слишком сложной, чтобы ее изучение предоставить только одним экономистам,- пишет М. Шэнкс.- Взаимодействие социальных и экономических сил сложно, но критически важно для ее понимания. С одной стороны, социальные ценности, ожидания и стиль жизни отражают изменения в технологии и общих экономических обстоятельствах...С другой стороны, социальные силы в большой степени устанавливают параметры, в рамках которых могут действовать экономические силы».- Management Today, Sept. 1978, P. 8.

отдельного человека, творящего добро, «гуманное» государство, руководствующееся в своей деятельности, в частности, морально-этическими соображениями, вряд ли может ограничиваться только такой позицией.

Прежде всего оно не в состоянии абстрагироваться от вопроса, каковы конкретные причины «падения». По-видимому, основная задача государства заключается в том, чтобы снять или нейтрализовать эти причины. Другой вопрос, кому и как оказывать «добро». Государство не просто раздает деньги всем обездоленным, оказывая тем самым огульную, одинаковую для всех по размерам и форме материальную помощь. Такая помощь является преимущественно избирательной, дифференцированной. Ее характер определяется в зависимости от конкретных характеристик нуждающихся и причин их «падения». Используя известное образное выражение, в конечном итоге государственная помощь нуждающимся сводится либо к снабжению их рыбой (т.е. минимальными материальными благами), либо к предоставлению им удочки и обучению тому, как с ней обращаться (т.е. возвращению работоспособных социальных иждивенцев к самостоятельной трудовой активности).

Как известно, государственная система социального обеспечения (*social security*), состоящая из подсистем общественного вспомоществования (*public welfare*) и социального страхования (*social insurance*), предусматривает предоставление социальных трансферов, преимущественно в форме *денежных* выплат. Тем самым государство финансирует материальную поддержку социальных иждивенцев – тех, кто своим собственным трудом и, соответственно, взносами из трудового дохода «заработал» право на выплаты из фондов социального страхования, и тех, кто получает право на общественные выплаты уже самим фактом своей крайней материальной нужды. Эта группа социальных программ в наибольшей степени олицетворяет собой *компенсаторность* социальной деятельности государства.

Деление социальных программ государства на два комплекса условно: во многом они пересекаются и сочетаются друг с другом. Тем не менее, такое деление служит исходным моментом при последующем раскрытии темы (см. четвертую и пятую главы), ибо каждое из них по своему выполняет не только присущие ему основные, социальные, но потенциально и экономические (не говоря уже о политических) функции.

Со временем экономические мотивы социального регулирования набирают растущую силу. Становится все более очевидным, что проявление «милости к падшим» может нести в себе не только сугубо гуманитарное (социальное), но и экономическое содержание. Нерешенность и, особенно, нерешаемость обществом, прежде всего государством, социальных проблем в конце концов оборачиваются потерями в области экономики. Очевидно, справедливо и обратное: снижение остроты социальных проблем в состоянии оказывать позитивный экономический эффект.

Показательны в этой связи выводы некоторых исследований, приведенные в одном из экономических докладов президента США.¹⁴² Они касались двух потенциальных последствий для экономики негативных проявлений низкой результативности деятельности государства в социальной области. Во-первых, - экономических эффектов сохранения бедности. Жизнь миллионов детей в бедных семьях по разным оценкам, составленным на основе данных начала 90-х гг., может в будущем стоить экономике ежегодно от 37 до 177 млрд. долл. в виде падения производительности труда и занятости. Во-вторых, - экономических последствий уменьшения материальной помощи бедным семьям, оказываемой через программу Помощь семьям с несовершеннолетними детьми (AFDC). Такое уменьшение на 1 долл. в состоянии снизить размер будущего производства на 0,92-1,51 долл.

Игнорирование социальных проблем, в частности, низкая активность государства по сокращению размеров бедности, ликвидация или урезывание социальных программ чреваты немалыми экономическими издержками. Семьи, находящиеся в бедности и не получающие достаточной материальной помощи со стороны общества, прежде всего государства, не в состоянии обеспечить своим детям уровня общего образования и культуры, адекватного для полноценного участия в современном общественном производстве и в процессах, связанных с производительностью труда.

В результате, с одной стороны, устойчивое экономическое развитие создает материальные предпосылки для повышения благосостояния населения. С другой стороны, само повышение благосостояния, ликвидация крайностей социального неравенства, уменьшение масштабов бедности и т.п. служат важным источником экономической (и политической) стабильности и развития. Это своеобразный замкнутый круг, в котором нет ни начала, ни конца. Практически его невозможно разорвать.

Например, экономическая роль социального страхования не сводится к обеспечению жизненных условий работников, уже потерявших работу или трудоспособность, предотвращению или ослаблению их бедности. Функционирование этой системы придает занятым на производстве работникам чувство материальной стабильности, безопасности и, по крайней мере, минимальной обеспеченности, уверенности в экономической перспективе своего существования, что, в конечном итоге, служит одной из важных предпосылок производительности труда. «Социальное страхование,- отмечала группа экспертов Международного бюро труда,- это ответ на стремление к обеспеченности в самом широком смысле. Его фундаментальной целью является предоставление индивиду и его семье уверенности, что их уровень и качество жизни не будут порушены кардинальным образом

¹⁴² Economic Report of the President, 1995. Wash. 1995, P. 29, 31.

какими-либо экономическими и социальными обстоятельствами».¹⁴³ Это подразумевает возможность оказания материальной поддержки работнику при столкновении с негативными общественными явлениями, которые лежат вне пределов его контроля и, соответственно, не могут быть им полностью нейтрализованы.

Введение системы социального обеспечения отнюдь не отменяет вытекающие из нормального развития рыночной экономики социально-экономические *риски*, не предотвращает их действия, но и не оставляет работников наедине с ними. Фактически эта система представляется средством коллективной или общественной защиты от отрицательных последствий таких рисков. В долгосрочном плане социальное обеспечение, как, впрочем, и вся социальная деятельность государства, чьим орудием оно является, по существу поддерживает и усиливает индивидуальное чувство социальной безопасности работников, занятых на производстве.

Приведенные рассуждения позволяют, по-видимому, придти к следующему выводу. Экономика играет двойную роль в формировании и развитии социального регулирования. С одной стороны, создавая необходимые материальные предпосылки для такого регулирования. С другой стороны, предъявляя свои требования к его масштабам и содержанию. Экономическое влияние социальной деятельности государства проявляется через:

- гарантирование индивидам и семьям *минимального* дохода вне зависимости от рыночной стоимости их труда (собственности), либо ее отсутствия;
- уменьшение степени необеспеченности посредством предоставления возможности компенсировать в *минимальном* размере некоторые «непредвиденные социальные риски» (например, в связи с болезнью, преклонным возрастом, безработицей), которые в противном случае привели бы индивидов и их семьи к материальному кризису, если не дефолту;
- предоставление практически всем гражданам без различия общественного статуса или имущественного положения *минимальных* социальных услуг.

Действуя по этим трем направлениям, государство в той или иной степени модифицирует игру рыночных сил и корректирует не только социальное, но и экономическое развитие.

2.3.2. Взаимосвязь экономического и социального регулирования. Известно, что государственный механизм в целом - это более или менее единый комплекс регулирования общественных процессов, по крайней мере, в идеале. Его составные части, при всей своей относительной самостоятельности, как правило, не только взаимосвязаны, но и подчинены

¹⁴³ ILO. Into the twenty-first century. The Development of Social Security. G. 1984, P. 19. Сходной точки зрения придерживался М.С. Фелдстейн. «Программа страхования по безработице,- писал он,- стремится обеспечить доход безработного и привить чувство финансовой защиты тем, кто остался на рабочем месте».- The Economics of Public Services. Ed. by Feldstein M.S. and Iuman R.P. L. 1977, P. 174.

достижению общих конечных целей. В условиях политической демократии и социально-ориентированной рыночной экономики одной из таких целей, если не основной, служит решение социальных проблем, в частности, смягчение крайностей социально-экономического неравенства и удовлетворение элементарных человеческих потребностей.

В принципе можно представить две возможные позиции по взаимному влиянию экономического и социального прогресса. Содержание каждой из них определяется тем, какие выдвигаются конкретные цели и задачи общественного развития, исходя из его наиболее неотложных потребностей в данный момент.

В основе первой позиции – безусловный *экономический* приоритет. Это подразумевает достижение экономического прогресса либо через повышение благосостояния населения, либо за его счет. В этом случае благосостоянию отводится прикладное-инструментальное значение относительно экономического развития, которому отдается предпочтение. Социальная сфера рассматривается как «остаточная относительно экономики»,¹⁴⁴ а социальная деятельность государства – как подчиненная решению сугубо экономических задач.

В основе второй позиции – безусловный *социальный* приоритет. Это подразумевает достижение социального прогресса, повышение благосостояния населения на основе прогресса экономического. В этом случае экономическое развитие имеет подчиненное значение относительно благосостояния, которому отдается безусловное предпочтение.

Подобного рода противопоставление, при котором рассмотрение экономического и социального прогресса происходит по отдельности, в отрыве друг от друга, теоретически вполне допустимо, особенно в научном исследовании. Более того, современная практика краткосрочного государственного регулирования неоднократно подтверждала возможность ускорения экономического развития или решения экономических задач при временном ущемлении или игнорировании социальных проблем. Причем такой подход свойственен иногда и не-тоталитарным режимам.

Но в сколько-нибудь долгосрочном плане отмеченная дилемма, как правило, малопродуктивна. Ее важнейшим препятствием служит теснейшее переплетение и взаимозависимость различных направлений и источников общественного прогресса. В частности, решение экономических проблем за счет социальных в конечном итоге усугубляет и те и другие.

Известно, что в принципе *экономическая* политика и деятельность государства во главу угла ставят технико-экономические потребности общественного развития. Здесь, как правило,

¹⁴⁴ Charles S.T. and Webb A.L. The Economic Approach to Social Policy. Brighton 1988, P. 238.

преобладают косвенные методы государственного регулирования, хотя не исключается применение и прямых. Удовлетворение человеческих потребностей признается лишь в той степени, в которой оно способствует решению прежде всего экономических задач, связанных с созданием благоприятных условий для функционирования рыночных механизмов и общественного производства, для оптимального с экономической точки зрения распределения его результатов. Вместе с тем экономическая политика и деятельность государства сказываются не только на состоянии экономического развития и отдельных экономических показателей (главная непосредственная сфера ее влияния), но так или иначе и на общей социальной ситуации, в том числе на социально-экономическом положении населения (косвенная сфера ее влияния).

Социальная политика и деятельность государства, уже по определению, предназначены для решения прежде всего социальных задач. Во главу угла ставится удовлетворение потребностей человека не-рыночными средствами. Основную часть ответственности за социальную защиту населения, за осуществление программ по поддержанию дохода, за производство продукции социальной инфраструктуры и ее предоставление потребителям несет непосредственно государство.

Его социальная деятельность послужила политическим ответом на «провалы» рыночной экономики в социальной области. Собственно, в принципе такие «провалы» неизбежны, ибо социальная защита населения не является непосредственной функцией экономики. Один из «отцов – основателей» современной системы государственного регулирования социальной сферы У. Беверидж отмечал, что неспособность системы частной собственности предоставить «универсальную обеспеченность» населению делает необходимым коллективную ответственность за индивидуальное благосостояние, которую должно взять на себя государство.¹⁴⁵ Он настаивал на «использовании власти государства настолько, насколько это может быть необходимо..., для искоренения пяти видов гигантского зла».¹⁴⁶ К их числу относились нужда (материальная), болезни, невежество (профессиональное), неразвитость личности (общекультурная и образовательная) и безделье (вынужденное), т.е. безработица.

Участвуя в решении этих амбициозных задач, государство в ходе своей социальной деятельности влияет на состояние не только сугубо социальных показателей. Устойчивое существование перечисленных видов зла пагубно сказывается и на решении экономических проблем. Преднамеренно или непреднамеренно социальное регулирование преследует в качестве косвенных (производных от социальных) и экономические цели, по крайней мере, в

¹⁴⁵ Beveridge W. Social Insurance and Allied Services. N.Y. 1942, P. 13.

¹⁴⁶ Beveridge W.H. The Pillars of Security. N.Y. 1943, P. 101.

той степени, в которой это способствует выполнению ее главных - социальных. В конечном итоге результаты такого регулирования выходят и на проблемы экономического развития.

Известно, что длительное время предприниматели оказывали сопротивление социально-трудовым реформам. Так, в XIX в. законодательное ограничение рабочего времени нередко рассматривалось ими как «похоронный звон» по своей экономической деятельности. Однако постепенно стало ясно, в т.ч. и для бизнеса, что такие реформы являются не только вынужденной «уступкой» трудящимся, но и условием экономического, в т.ч. производственного, развития. Социальная деятельность государства служит проявлением не победы одного класса и поражением другого, а выражением достигнутого компромисса между интересами различных социальных групп и классов. При этом не имеет решающего значения, с какой стороны исходит инициатива в разработке и осуществлении социальных программ.

Во многих случаях рабочее и демократическое движение заставляло правящие круги идти на «уступки» в социальной области. Вместе с тем нередко и правящие круги сами иницируют изменения в социальной сфере, пытаясь вносить в нее такое содержание, которое соответствует их интересам.¹⁴⁷ На практике все слои и группы населения пользуются плодами государственной системы социального регулирования, хотя и по-разному и в неодинаковой степени. В целом она оказалась таким «завоеванием», которое удалось поставить на службу укреплению и развитию не только социальных, но и других общественных структур.

И экономическая и социальная деятельность государства мультифункциональны. Каждая в конечном счете преследует и экономические, и политические, и социальные цели. Однако при этом соотношение таких целей, их иерархия неодинаковы. Так, в отличие от экономических, социальные и политические задачи экономической деятельности государства решаются косвенным путем, преимущественно через достижение главных – экономических – целей.

Аналогично, в отличие от социальных, экономические и политические задачи социальной деятельности государства решаются также косвенным путем, преимущественно через достижение главных целей – социальных. Удовлетворение человеческих потребностей и обеспечение индивидуального благосостояния служит ее основной функцией; остальные – производны от основной. Выполняя такую функцию, социальная деятельность служит инструментом влияния и на экономическую и политическую сферы общественной жизни.

¹⁴⁷ Об увеличении роли предпринимателей и их объединений в социальной политике на разных уровнях и этапах ее развития см. Farnsworth K. and Holden Chr. The Business-Social Policy Nexus//Journal of Social Policy, July 2006, P. 475-6, 482-3.

Между социальной направленностью экономического и собственно социального компонентов деятельности государства полная идентичность отсутствует. Считается, что экономический компонент влияет прежде всего на основные *источники* социальных болезней, фундаментальные причины их происхождения и развития, тогда как социальный – преимущественно на *симптомы* этих болезней, их внешние проявления. В изложении К. Оффа такая точка зрения сводится к тому, что «государство благосостояния не ликвидирует причины возникновения индивидуальных невзгод и нужд, но компенсирует последствия таких явлений».¹⁴⁸ Иными словами, прибегая к медицинской терминологии, можно, по-видимому, считать, что речь идет о соотношении между профилактикой (предотвращением) и лечением (исправлением). Понятно, что профилактика по своим результатам и затратам, как правило, более эффективна и экономична, чем лечение, а потому и более предпочтительна.

Однако в действительности социальная деятельность государства имеет дело не только с симптомами, но и с профилактикой социальных болезней. Социальные услуги служат средством предотвращения социально-экономических рисков, в то время как социальное обеспечение – средством их смягчения. Через государственную систему социальной инфраструктуры, обеспечение доступа к ее продукции достигается профилактическое лечение. Через программы поддержания доходов, особенно общественного вспомоществования, - симптоматическое.

Вместе с тем на позитивный социальный эффект, очевидно, можно рассчитывать только при сочетании экономического и социального регулирования, их взаимном дополнении, а не исключении одного из них. Это обстоятельство предопределяет необходимость координации экономической и социальной деятельности государства в рамках более или менее единого социально-экономического регулирования. Настаивая на такой необходимости, генеральный секретарь Организации экономического сотрудничества и развития Д. Джонсон писал: «С самого начала своего возникновения ОЭСР привержена поддержанию гармонии и равновесия между целями максимизации экономического роста, с одной стороны, и повышения жизненного уровня, т.е. социального благосостояния (*social well-being*), с другой. Эта двойная цель прямо вытекает из того, что любая экономическая активность должна преследовать и решать социальные задачи».¹⁴⁹

Экономическая политика и деятельность государства не могут игнорировать ни свои социальные предпосылки, ни потенциальные социальные последствия. Точно так же социальная политика и деятельность государства не могут не ориентироваться на экономические возможности для осуществления своих положений и не учитывать вероятные

¹⁴⁸ Offe C. Op. cit., P. 154.

¹⁴⁹ The OECD Observer, N 205, April/May 1997, P. 4.

в этом случае экономические последствия.¹⁵⁰ Сформулированная сама по себе, в изоляции от решения экономических задач, в отрыве от положений экономической политики, социальная политика обречена на то, чтобы быть нереализованной в социальной деятельности государства, остаться, в лучшем случае, благим пожеланием, а в худшем - стать дополнительным источником обострения экономических и, следовательно, в конце концов, социальных, проблем.

Иногда высказывается мнение о необходимости поэтапного подхода к их решению, особенно в условиях переходной (от директивно-плановой к рыночной) экономики или радикально модернизируемой (в ходе технико-организованного прогресса и включения в мировую хозяйственную систему) рыночной экономики. Как отмечал А.Р. Добелл, согласно такому мнению, общественное управление должно разделяться на две стадии: а) производство национального продукта максимальной величины, применяя критерий экономической эффективности, и б) достижение максимального социального благосостояния, используя критерий социальной эффективности.¹⁵¹

Иными словами, прежде чем приступить к решению социальных проблем, необходимо в качестве его неперемного условия стабилизировать и укрепить экономику. Пока не произошло ее кардинального и устойчивого улучшения, решение социальных проблем откладывается. Чтобы разрезать пирог на отдельные части, необходимо прежде всего его испечь. Именно такой должна быть последовательность: сначала экономика, а уже потом, на ее основе – социальная сфера. Правда, при этом не уточняется, какова требуемая «максимальная величина» национального продукта, каковы «приемлемые» размеры «пирога», позволяющие приступить к его делению, когда именно, с экономической точки зрения, может и должен начаться второй, собственно «социальный» этап общественного развития и т.п.

Однако, подобный, во многом механический, подход недостаточно правомерен. Очередность решения экономических и социальных проблем не может быть раз и навсегда данной. Она носит скорее динамический, чем статически-неизменный, характер, определяясь конкретной социально-экономической и политической ситуацией, неотложными общественными потребностями, которые подвержены изменениям.

Экономическое и социальное значение того или иного параметра общественного развития нередко настолько тесно переплетены, что их практически невозможно рассматривать отдельно друг от друга. Как отмечал С.Н. Надель, «во многих сложных

¹⁵⁰ «Экономическое и социальное направления политики должны рассматриваться как два элемента единого целого...Любая экономическая стратегия имеет социальные импликации...Любая социальная стратегия опирается на представление о том, как экономика будет функционировать (при ее осуществлении-авт.)».- In Defence of the Welfare State. Ed. by P. Wilding. Manchester 1986, P.146.

¹⁵¹ The Welfare State in Crisis..., P. 229.

явлениях общественной жизни трудно провести строгую демаркационную линию, отделяющую экономическую сторону от социальной». ¹⁵² С усилением взаимоувязанности социальных и экономических проблем, их раздельное, в т.ч. поэтапное, решение становится неэффективным, особенно в долгосрочном плане.

Приведенная, вроде бы само собой разумеющаяся, «здравая» логика, если и применима на практике, то преимущественно к сравнительно коротким отрезкам времени, зачастую чрезвычайным обстоятельствам, ибо страдает одним существенным изъяном – в современных условиях экономическая сфера не в состоянии успешно функционировать сколько-нибудь длительно в отрыве от совершенствования сферы социальной (социально-трудовой). Устойчивое развитие экономики практически невозможно при забвении или замораживании социальных проблем, без их *параллельного* решения, особенно в долгосрочном плане. Это во многом единый процесс с двумя тесно связанными между собой направлениями.

Конечно, большее или меньшее единство этого комплекса не исключает противоречий между его составляющими. Неизменная ограниченность ресурсов делает практически невозможным одновременное и «равноправное» решение всех экономических и социальных проблем. Отсюда неизбежность проблемы выбора и преимущественного удара на отдельных, наиболее важных в тот или иной отрезок времени направлениях государственного регулирования. ¹⁵³

Сколько-нибудь устойчивое смягчение и нейтрализация социальных проблем возможны, по-видимому, только на двуединой основе рыночных и не-рыночных (общественных, преимущественно государственных), экономических и социальных механизмов. При этом свойственные социальной деятельности государства меры, не-рыночные по своей сути, как правило, не подменяют, но будучи тесно связаны с рыночными, в некоторых отношениях дополняют их. В свою очередь, рыночные меры не подменяют, но, скорее, дополняют деятельность государства в регулировании некоторых социальных областей общественной жизни.

¹⁵² Социальная политика буржуазного государства. Отв. ред. С.Н. Надель. М. 1987, С. 8.

¹⁵³ Характерна в этом отношении ситуация, сложившаяся в современной России. В убедительной для автора интерпретации Г. Сатарова она выглядела следующим образом. До середины 90-х гг. преобладало экономически ориентированное развитие. Превалирование требований экономической эффективности над социальной продолжалось до тех пор, пока «социальные издержки не оказались слишком велики, и их учет не стал настоящей необходимостью». Выбор приоритетов – это вопрос не принципа, но текущих потребностей: «на каждом этапе (общественного развития-авт.) на первый план выдвигаются свои – либо экономические, либо социальные цели».- см. Российский социально-политический вестник, 1995 № 1, С. 11-12. Перекос в сторону решения экономических проблем за счет социальных свойственен не только странам с переходной экономикой. Например, то же происходило в Италии 1950-х - начала 1960-х гг., а также в Ирландии, модернизация экономики которой в 80-90-е гг. способствовала формированию феномена «Кельтского тигра». Однако нерешенность социальных проблем становится растущим препятствием дальнейшему экономическому развитию этой страны.

3. УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВА В РАСПРЕДЕЛЕНИИ ДОХОДОВ

Экономические последствия социальной деятельности государства во многом вытекают из того обстоятельства, что она имеет прямое отношение к распределению доходов. Поэтому раскрытие темы работы требует рассмотрения вопроса о том, какое участие принимает государство в этом процессе.

3.1. Экономическое развитие и распределение

3.1.1. Гипотеза С. Кузнеця. Соотношению экономического развития и распределения издавна придавалось большое значение в «экономическом анализе и мышлении». При этом речь шла преимущественно о двух аспектах такого соотношения. Один – распределение доходов между основными факторами производства - землей (рентой), капиталом (прибылью) и трудом (заработной платой), или о распределении национального дохода между заработной платой и прибылью (факторальное распределение).¹⁵⁴ Другой - влияние экономического развития на такое распределение.

В течение длительного времени распределение доходов и, тем более *личных* доходов населения, т.е. между отдельными индивидами и домохозяйствами, фактически находилось на периферии экономических исследований.¹⁵⁵ Как отмечал президент Королевского Экономического Общества Великобритании А.Б. Аткинсон, «включение распределения (индивидуальных доходов – авт.)...в основное русло экономического анализа» произошло в конце 70-х - начале 80-х гг.¹⁵⁶ В большой степени оно была связано с изменениями условий воспроизводства, обострением проблем экономического роста и расширением представлений о его источниках.

В результате центр тяжести научного интереса в этой области перемещается: во-первых, с факторального распределения - на распределение личных (индивидуальных)

¹⁵⁴ О различных моделях факторального распределения - от рикардианско-марксистской до калескианской – см., например, Kaldor N. Alternative Theories of Distribution.//The Review of Economic Studies, 1955-1956, Vol. XXIII, No 61; Tinbergen I. Income Distribution. Analysis and Policies. Amsterdam 1975; Пронин С.В. Критика буржуазных концепций распределения доходов. М. 1978.

¹⁵⁵ О сходстве и различиях в распределении доходов между факторами производства и между людьми-доходополучателями см. Пигу А. Экономическая теория...Т. II, С. 275-276.

¹⁵⁶ The Economic Journal, March 1997, P. 297

доходов¹⁵⁷; во-вторых, с социальных последствий экономического развития, в т.ч. в области распределения, - на экономические последствия распределения. Там, где раньше располагалась граница такого интереса, теперь оказался его центр. В этой связи возникает вопрос, каков механизм распределения и каковы преобладающие тенденции в этом процессе.

Распределение доходов между различными группами доходополучателей проходит два наиболее общих этапа: *первичное* распределение изначальных доходов; их *вторичное* распределение или перераспределение. Весь процесс начинается с доходов, получаемых преимущественно в ходе общественного производства, и заканчивается располагаемыми доходами, предназначенными для расходов на потребление или сбережение, и, наконец, конечными доходами. Каждый этап несет в себе и экономическое, и социальное, и политическое содержание. Но, если начальный этап основан преимущественно на действии рыночных институтов, то последний отражает и результаты последующего воздействия деятельности государства.

Более полувека назад была опубликована статья С. Кузнеця «Экономический рост и неравенство доходов». Она была посвящена характеру и причинам долговременных изменений в распределении индивидуального дохода. Используя статистические данные по США, Англии и Германии за большие отрезки времени (XVIII-XX вв.), автор констатировал тенденцию к **сокращению** неравенства в распределении доходов. По его мнению, решающую роль в развитии и «загадочном постоянстве» этой тенденции сыграл сам фактор экономического развития. Если при переходе от до-индустриальной цивилизации к индустриальной неравенство доходов расширялось, то по мере развития последней происходят сначала стабилизация неравенства, а затем и его сокращение.¹⁵⁸ Уровень экономического роста служит основным и постоянным детерминантом этого процесса.

В статье предсказывалось неуклонное продолжение тенденции к сокращению неравенства в распределении личных доходов на основе экономического роста, по мере того как общество будет становиться богаче. Но до каких пор возможно продолжение и усугубление такой тенденции, где его пределы, насколько абсолютна роль экономического развития в сокращении доходных разрывов? Фактически решение этих вопросов автор предоставил последующим исследователям.

¹⁵⁷ Рост интереса к распределению индивидуальных доходов отразился и в научной литературе – см., например, Sahota G.S. Theories of Personal Income Distribution. A Survey//Journal of Economic Literature, March 1978; Foster M., Pearson M. Income Distribution and Poverty in the OECD Area//OECD Economic Studies. Paris, January 2002, No. 34; Васильев В.С. «Эра неравенства» в распределении личных доходов в США//США-Канада, 2004, № 7; Болотин Б. Разрыв в доходах населения: данные мировой статистики//МЭиМО, 2005 № 7; Бурджалов Ф. К экономической критике социальной политики государства, глава в «Социальные источники экономического развития». М. 2005; Никитин С. Личные доходы населения//МЭиМО, 2007, № 2.

¹⁵⁸ The American Economic Review, March 1955, P. 18-19.

Статья Кузнецца затронула крайне важные социально-экономические проблемы и одновременно положила начало дискуссии, которая продолжается до сих пор. В частности, содержащееся в ней исследование устанавливало связь между уровнем экономического прогресса и степенью доходного неравенства. Такая связь подтверждается при сопоставлении современного опыта более и менее экономически продвинутых стран. Как правило, первые, обладающие, как правило, и развитой политической демократией, имеют меньший уровень доходного неравенства.

Вместе с тем, некоторые сформулированные в статье положения были подвергнуты переосмыслению и переоценке. К ним относился и тезис о существовании систематической и, тем более, автоматической зависимости между экономическим ростом, с одной стороны, и сокращением неравенства в распределении доходов, с другой.¹⁵⁹ «Существует широко распространенная точка зрения,- писал, например, А. Печчеи,- что экономический рост сам по себе хорош уже потому, что он автоматически предполагает большее экономическое равенство различных групп общества – чем больше пирог, тем большую часть из него можно уделить бедным, ничего не отнимая при этом у богатых...».¹⁶⁰

3.1.2. Общее распределение рыночных доходов. Гипотеза С. Кузнецца поддается эмпирической проверке, основанной на реальной динамике распределения доходов. Небезынтересны в этом отношении два межстрановых анализа. Первый - по группе из 13 экономически развитых стран – был произведен М. Сарелем на основании данных Международного валютного фонда.¹⁶¹ В центре исследования - динамика распределения доходов преимущественно в период с 50-х по конец 80-х гг. Проявляя сравнительно небольшие колебания по времени, она оказалась достаточно консервативной: и сокращение неравенства (из приведенных стран в семи) и его увеличение (в шести странах) были относительно незначительными. В отмеченные годы характер распределения доходов - уровень (не)равенства - по большей части оставался сравнительно устойчивым.

Второй анализ был проделан М. Фёрстером и М. М. д'Эколь по 12 экономически развитым странам ОЭСР за 70-е (середина) – 90-е (вторая половина) гг. Он дал следующие результаты (см. таблицу 3). С 70-х (середины) по 80-е (середина) гг. уровень неравенства вырос, по крайней мере, в трех (на 0.7-3.8%-ных пункта) и сократился в двух странах (на 1.6-2.8%-ных пункта). В следующее десятилетие - с 80-х (середины) по 90-е (середина) гг. –

¹⁵⁹ Более подробный анализ гипотезы Кузнецца об эволюции доходного неравенства в процессе экономического роста см. Applied Economic Letters, 2000, Vol. 7, No. 8, P. 497-500.

¹⁶⁰ Печчеи А. Ук. соч., С. 219.

¹⁶¹ Sarel M. How Macroeconomic Factors Affect Income Distribution: The Cross-Country Evidence. IMF Working Paper. Wash. Nov. 1997, P. 13-14.

Таблица 3.

Страны ОЭСР. Динамика распределения личного дохода
(изменения Джини-коэффициента, проц. пункты)

Страна	Середина 70-х – середина 80-х гг.	Середина 80-х – середина 90-х гг.	Вторая половина 90-х гг.
Австралия	..	-0.7	0.0
Великобритания	3.8	2.5	1.4
Нидерланды	0.7	2.1	-0.4
Италия	..	4.2	-0.1
Канада	-0.8	-0.4	1.8
Норвегия	..	2.2	0.5
Финляндия	-2.8	2.1	3.3
Франция	..	0.3	-0.5
Германия *	..	1.4	-0.2
США	2.1	2.4	-0.5
Швеция	-1.6	1.4	3.1
Япония	..	1.7	1.9

Примечания: * До объединения Германии

Источник: Forster M. and d'Ecole M. M. Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s. OECD Social Employment and Migration Working Paper No. 22, P. 2005, P. 61-62.

преобладало увеличение неравенства. Оно повысилось в восьми странах (на 1.4–4.2%-ных пункта) и сократилось в двух (на 0.4–0.7%-ных пункта). Наконец, во второй половине 90-х гг. ситуация стала менее определенной: неравенство выросло в пяти странах (на 0.5–3.3%-ных пункта) и сократилось также в пяти (на 0.1–3.1%-ных пункта). В начале нынешнего столетия величина неравенства колебалась в пределах 24.3 (Швеция)–35.7% (США). Уровень неравенства и в США и в Великобритании (32.6%) был выше среднего по странам ОЭСР (29.3%).

Исследование Форстера и д'Эколь свидетельствовало, что распределение индивидуальных доходов претерпевало определенные изменения, нередко разнонаправленные по своему характеру. Так, если в середине 80-х – середине 90-х гг. тенденция к увеличению неравенства в распределении была практически повсеместной, то во второй половине 90-х гг. тенденция к увеличению, имевшая место в одних странах, сочеталась с тенденцией к сокращению – в других. Вместе с тем, судя по приведенным данным, изменения в распределении происходили в сравнительно небольших масштабах. Если рассматривать распределение за сколько-нибудь длительные отрезки времени, то ему свойственна скорее

относительная устойчивость, чем радикальные катаклизмы.¹⁶²

С этими данными в основном совпадают результаты подсчетов по странам ОЭСР, проделанных несколько позднее. Согласно им, в течение всего периода с середины 80-х гг. XX до первого пятилетия XXI вв. включительно преобладала тенденция к увеличению неравенства в распределении доходов. Такая тенденция охватила 2/3 из 24 обследованных стран.¹⁶³ Особенно отчетливо она проявилась в Финляндии, Норвегии и Швеции, имевших сравнительно низкую исходную базу, а также в Германии, Италии, Новой Зеландии и США, где такая база и до того была высокой. Однако кумулятивная величина увеличения неравенства по обследованным странам ОЭСР составила лишь 0.02%-ных пункта.

Какие закономерности отражают вышеприведенные тенденции в распределении доходов? Очевидно, их можно интерпретировать примерно следующим образом. Экономическое развитие долго служило источником сокращения неравенства первичных доходов. Еще Я. Тинберген, изучая соотношение между высшими и низшими децилями первичных доходов, которое имело место в экономически развитых странах на протяжении 30-х - 50-х гг., отмечал уменьшение неравенства в их распределении. Правда, по его мнению, подобный процесс происходил крайне медленно: «если падение неравенства первичных доходов продолжится прежними темпами, то сокращение его нынешнего уровня наполовину потребует от 50 до 85 лет».¹⁶⁴ В действительности и такой прогноз оказался чрезмерно радужным.

По-видимому, в середине - второй половине XX в. потенциал экономического роста в уменьшении неравенства стал терять свою прежнюю, и без того невысокую, эффективность, если не потерял ее вовсе. Об этом, в частности, свидетельствует то, что, несмотря на некоторые колебания, распределение в целом приобрело более или менее устойчивый характер. Конечно, в разных странах степени общего сдвига в сторону относительной стабильности была разной.

Например, в США сокращение разрывов в распределении первичных доходов более или менее отчетливо проявлялось вплоть до начала 50-х гг. Уже в следующее десятилетие сокращение стало менее очевидным. В 70-е гг. оно сменилось относительной стабильностью в распределении. Начиная с середины – второй половины 80-х гг. и особенно в 90-е гг.

¹⁶² Об отсутствии на протяжении многих лет сколько-нибудь существенных изменений в распределении дохода между верхними и нижними группами доходополучателей США свидетельствуют, например, результаты подсчетов С.Н. Наделя за 1947-1982 гг. (Социальная политика буржуазного государства, С. 13), а также А.М. Шарпа и др. за 1960-1986 гг. (Sharp A.M. et al. Economics of Social Issues, P. 276). По официальным данным, примерно с начала-середины 80-х гг. здесь происходят более заметные сдвиги: за 1980-2005 гг. доля «низких» доходополучателей (до 15 тыс. долл.) сокращается с 18.6 до 14.7% и, соответственно, повышается доля «высоких» (75 тыс. и более) – с 12.3 до 28.3% (в пост. долл.) – См. Statistical Abstract of the U.S. 2008, Table 668.

¹⁶³ См. OECD. Growing Unequal? Income Distribution and Poverty. P. 2008, P. 26-27.

¹⁶⁴ Tinbergen I. Op. cit., P. 18, 27.

усиливалась тенденция к увеличению неравенства. Она выразилась, в частности, в двух моментах – некотором сокращении доли низкодоходных и резком увеличении доли высокодоходных групп домохозяйств. Так, в 70-е гг. доля низкодоходных групп (менее 15 тыс. долл.) составляла 17,8, а высокодоходных (не менее 75 тыс. долл.) – 15,2% (медианный доход – 39 042 долл.); в 80-е гг. соответственно 17,0 и 18,3% (36 626); в 90-е гг. – 15,7 и 24,6% (43 722) и, наконец, в 2000-2005 гг. – 14,5 и 28,5 % (46 386).¹⁶⁵

При оценке результатов работы С. Кузнеця и многих современных исследований по сходной тематике, очевидно, следует иметь в виду, что, как правило, в них рассматривается распределение *первичного* или *исходного* (*первоначального*) дохода. Правда, Кузнец упоминал возможное воздействие на распределение доходов последующей политики государства.¹⁶⁶ По его мнению, такая политика в состоянии послужить дополнительным фактором, усиливающим распределительное влияние экономического роста в сторону уменьшения неравенства. Но этот сюжет не получил тогда развития и не стал предметом специального анализа. Тем самым в данном случае речь идет преимущественно о доходных поступлениях, образованных на основе индивидуальной производственной активности.

3.1.3. Динамика распределения заработной платы. В этой связи нельзя не коснуться некоторых особенностей исходных доходов, преимущественно рыночных по своему происхождению. Речь идет прежде всего о доходах лиц «рабочего возраста», т.е. преимущественно трудоспособных 18-65 лет, занятых в общественном производстве. Именно исходные доходы в решающей степени определяют общую величину их индивидуальных доходов. Статистические органы разных стран приводят иногда не полностью совпадающие состав рыночных доходов, их конкретные категории. Но в любом случае в эту группу включаются заработная плата, доход от собственности, рентные доходы, поступления от владения акциями, доходы «самостоятельных» («самозанятых») и т.д.

Распределение первичных доходов в целом отражает в той или иной степени характер распределения каждого компонента этой группы. По общему признанию, распределение дохода «самостоятельных» и, особенно, дохода на капитал и собственность, как правило, отличается большей степенью неравенства, чем распределение заработной платы.¹⁶⁷ Вместе с тем решающее значение приобретает то обстоятельство, что ведущее место в составе рыночных доходов занимает именно заработная плата. Об этом, в частности, свидетельствуют подсчеты по США и Великобритании, приведенные в таблице 4.

¹⁶⁵ В среднем за год, пост. долл. Statistical Abstract of the US 2008, Table 668.

¹⁶⁶ American Economic Review, March 1955, P. 5, 21.

¹⁶⁷ О распределении отдельных компонентов рыночного дохода между группами доходополучателей в 17 странах ОЭСР за 80-е – 90-е гг. см. Forster M and d'Ecole M.M. Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s. OECD Social Employment and Migration Working Paper No. 22, P. 63-65.

США и Великобритания. Доля заработной платы в составе
первичного (рыночного) индивидуального дохода, %%

Страна	1995 г.	2000 г.	2005 г.
США *	71.9	71.8	74.3
Великобритания **	76.0	75.8	79.3

Примечания: *Доход в годовом исчислении.

**Недельный доход за 1994/5, 1999/2000 и 2004/5 ф.г.

Источники: На основе Statistical Abstract of the US, 2007, P. 436; Annual Abstract of Statistics, 2006, P. 121.

Поэтому распределение первичного дохода в конечном итоге определяется преимущественно дисперсией заработной платы. Увеличение или уменьшение неравенства первичных доходов основаны прежде всего на ее динамике, которая, в свою очередь, определяется ситуацией на рынке труда, т.е. прежде всего соотношением между размерами и качеством спроса на рабочую силу, с одной стороны, и ее предложением, с другой. Большое значение в этой связи приобретают изменения в квалификационной и профессиональной структуре рабочей силы, которые отражают отраслевые и технологические сдвиги в экономике.

Динамике в соотношении заработков различных категорий работников свойственна неравномерность. Так, в США в течение первой половины XX в. преобладала общая тенденция к сокращению разрывов. В дальнейшем такая тенденция ограничивалась соотношением в оплате труда преимущественно мужчин и женщин, работников различных возрастов и социо-этнических групп. Например, в 1985г. заработная плата женщин составляла 68.2% от заработной платы мужчин, в 1990г. – соответственно 71.9 и в 1999 г. – 76.5%. В 1985 г. заработная плата «черных» работников отставала от заработной платы «белых» на 24.1%-ных пункта, тогда как в 1999г. – на 21.3%-ных пункта.

Но уже с 60-х гг. постепенно стала набирать силу обратная тенденция к общему повышению дифференциации заработной платы. В качестве его основного двигателя выступало увеличение разрывов в оплате труда различных квалификационно-профессиональных групп. Проиллюстрируем это явление, например, подсчетами Н.Х. Розенталя, которые основывались на официальных статистических данных США за 1973-1982 гг.¹⁶⁸ В основе применяемой методики лежало разделение наемных работников на три группы в зависимости от величины их средних недельных заработков. В отмеченный период заработки «высшей» трети работников (специалисты и техники, менеджеры) выросли на 96.6%, а «низшей» (неквалифицированные и сельскохозяйственные рабочие) - на 86.2%. В

¹⁶⁸ Rosenthal N.H. The Shrinking Middle Class//Monthly Labor Review, March 1985, P. 4-8.

результате, если в начале этого периода заработок «низшей» трети составлял 49.4% от заработка «высшей», то в конце – соответственно 46.7%.

И в дальнейшем тенденция к увеличению неравенства в заработках продолжилась. Это подтверждается рядом последующих исследований по США и Великобритании.¹⁶⁹ Так, подсчеты Д.Р. Хислопа показали, что в течение 1979-1985 гг. в США неравенство заработков выросло «существенно» – на 38%.¹⁷⁰ Как отмечали в этой связи Ф. Леви и Р. Мернейн, «...стабильное неравенство в распределении заработков или его постепенное увеличение, характерное для 70-х годов, сменилось быстрым возрастанием в 80-х».¹⁷¹

О том же свидетельствует сопоставление за 80-е – 90-е гг. заработной платы массовидных категорий работников с ее наименьшим и наибольшим уровнем. В первом случае имеются в виду сельскохозяйственные, а также неквалифицированные рабочие в промышленности, во втором – управляющие и административные кадры. В 1985 г. величина заработной платы самых низкооплачиваемых составляла 37.0% (55.7%) от величины высокооплачиваемых, в 1990 г. – соответственно 35.8% (51.4%), в 1995 г. – 35.5% (49.8%) и в 1999 г. – 35.8% (49.6%).¹⁷²

Усиление разрыва в доходах наемных работников проявляется наглядно, в частности, при сопоставлении их среднего и наивысшего уровня. Так, обследование 15 крупнейших компаний, проведенное в США в 2007 г., показало, что доход их ведущих руководителей (с учетом бонусов, дивидендов и т.п.) превышал в 521 раз заработную плату среднего работника. Между тем как в 2003 г. такой разрыв составлял 370 раз.¹⁷³

Увеличение дисперсии заработной платы на протяжении сравнительно продолжительного периода с 1980 по 2005 гг. констатируется и в одном из последних экономических докладов президента США.¹⁷⁴ Такое увеличение объяснялось изменениями в технологии общественного производства и связанным с ними изменениями в содержании спроса на рабочую силу. Они способствовали ускоренному росту производительности труда и, следовательно, его оплаты преимущественно работников квалифицированных специальностей, требующих высокого уровня образования и профподготовки.

¹⁶⁹ См., например, Bell D., Rimmer R., and Rimmer Sh. Earnings Inequality in Great Britain 1975-90//Review of Income and Wealth, Sept. 1994; Karoly L. Changes in the Distribution of Individual Earnings in the U.S. // Review of Economics and Statistics, 1992 No 1.

¹⁷⁰ The American Economic Review, Sept. 2001, P. 757-8.

¹⁷¹ Levy F. and Murnane R. U.S. Earnings Levels and Earning Inequality///Journal of Economic Literature, 1992, No 3, P. 1371-1372.

¹⁷² На основе Statistical Abstract of the US, 2000, P. 437.

¹⁷³ World of Work Report 2008. Income Inequalities in the Age of Financial Globalization. ILO. Geneva 2008, P. 18.

¹⁷⁴ The Economic Report of the President 2007, P. 53-54.

Приведенные данные показывают, что в последние десятилетия прошлого века изменяется преобладавшая ранее тенденция. Более или менее неизменный или даже сокращающийся уровень дифференциации заработной платы 40-х – 50-х гг. сменяется его увеличением. Это особенно характерно для последних десятилетий прошлого и начала нынешнего веков. Во многом такой сдвиг объясняется изменением характера спроса на рынке труда под влиянием экономического развития.

Вместе с тем в этой связи необходимо хотя бы упомянуть два обстоятельства.

Во-первых, распределение первичных доходов не является полностью стихийным процессом, целиком определяемым «слепой» игрой рыночных сил. Как показывают некоторые исследования, опубликованные в начале нынешнего столетия, корректирующую роль приобретает активность государства и институтов рынка труда, в частности профсоюзов.¹⁷⁵

На данном этапе доходного распределения объектом их влияния служит содержание коллективного договора. Известно, что профсоюзы прямо участвуют в переговорах при установлении величины и структуры заработной платы. Вместе с тем, как справедливо отмечали когда-то Ж. Ротьер и Ж.-Ф. Альбер, «невозможно оценить первоначальное распределение дохода в современном обществе, не учитывая вмешательства в этот процесс государства».¹⁷⁶ Действительно, государство обладает некоторыми рычагами воздействия на содержание коллективного договора – через законодательное установление минимума заработной платы¹⁷⁷, проведение того или иного варианта политики доходов и т.п.

В результате процессы распределения первичных доходов испытывают влияние не только рыночных, но и институциональных сил. Профсоюзная и государственная деятельность, как правило, способствует выравниванию зарплатных различий между отдельными категориями работников. Однако в последние десятилетия результативность такой деятельности неуклонно падает прежде всего ввиду сокращения сферы ее применения: государство все больше отказывается от прямого регулирования заработной платы в «частных» отраслях экономики, а охват профсоюзами трудящихся существенно уменьшился.¹⁷⁸ Показательны в этой связи подсчеты У. Коенигира, М. Леонарди и Л. Нанциата, касавшиеся последствий таких институциональных изменений за 26-летний период (1973-1998 гг.). Согласно им, в это время ослабление влияния профсоюзов «существенно»

¹⁷⁵ См. OECD Economic Outlook, 2006, P. 169.

¹⁷⁶ Income Distribution and Social Policy. Ed. by A.J. Peacock. L. 1954, P. 92.

¹⁷⁷ Об этом см., например, Вишневецкая Н.Т. Минимальная заработная плата: мировой опыт и российская практика, глава в Заработная плата в России: эволюция и дифференциация. М. 2007.

¹⁷⁸ В 90-е гг. происходит практически повсеместное падение охвата профсоюзами рабочей силы – см. World of Work Report 2008, Op. cit., P. 82. В Великобритании только за 1998-2005 гг. число членов профсоюзов упало на 3.2% - на основе Annual Abstract of Statistics, 2008, Table 726, P. 116.

способствовало увеличению разрывов в заработной плате и в Великобритании и в США (примерно на 1/3).¹⁷⁹

Во-вторых, последствия экономического развития для распределения первичных доходов сказываются далеко не однозначным образом. На различных стадиях цикла распределительный эффект неодинаков. На повышательной стадии больше проявляется тенденция в сторону сокращения доходного неравенства, тогда как при экономическом спаде – в сторону его увеличения. По-видимому, в основе неодинакового воздействия различных фаз цикла на распределение лежит фактор конкуренции на рынке труда.

Первый вид конкуренции - между работниками за рабочие места. Возрастая при снижении спроса на рабочую силу и увеличении циклической безработицы (особенно среди низкооплачиваемых категорий работников), она способствует падению общей величины заработной платы и *увеличению* неравенства в ее распределении. Такая ситуация характерна прежде всего для *понижательной* фазы цикла.

Второй - между работодателями за рабочую силу. Обостряясь при повышении спроса на труд и сокращении циклической безработицы (в т.ч. среди низкооплачиваемых категорий работников), такой вид конкуренции способствует росту заработной платы и *уменьшению* ее дифференциации. Подобная ситуация характерна преимущественно для *повышательной* фазы цикла. В зависимости от преобладания той или иной тенденции их совмещение на протяжении всего цикла в конечном итоге ведет к стабилизации доходного неравенства, либо к его расширению. Примерно такова самая общая схема влияния циклического развития экономики на распределение первичных доходов.

То, что смена фаз экономической активности влияет на характер распределения трудовых доходов свидетельствуют, например, исследование, проведенное Р.В. Беркхаузером и Л. Ровдой.¹⁸⁰ Согласно его результатам, неравенство первичных доходов росло в течение всего «делового цикла» 80-х гг. (79-89). Это проявилось и во время цикла 90-х гг. (1989-2000). Но, если в его первой половине на фоне начала экономического оживления еще проявлялась тенденция к возрастанию неравенства, то во второй половине, когда обозначился устойчивый экономический подъем, оно стало сокращаться, вернувшись к его начальному уровню.

Показательно, что в первой половине десятилетия при росте уровня безработицы конкуренция между работниками повысилась, тогда как во второй половине повышение спроса не только на высоко-, но в большой степени и на низко-квалифицированных и,

¹⁷⁹ Koeniger W., Leonardi M., Nunziata L. Labor Market Institutions and Wage Inequality//Industrial and Labor Relations Review, April 2007, P. 340.

¹⁸⁰ Burkhauser R.V. and Rovda L. Income Inequality in the 1990s// The Japanese Journal of Social Security Policy, Vol. 4, No. 1, June 2005, P. 4. Подтверждением существования корреляции между фазами «делового цикла» и характером распределения первичных доходов служат результаты и некоторых предыдущих исследований – см., например, Bosanquet N. Labour and Equality. L. 1980, P. 24-26.

соответственно, низко-оплачиваемых работников привело к некоторому уменьшению безработицы.¹⁸¹ Динамика неравенства достаточно адекватно реагировала на изменение ситуации на рынке труда. Приведенные моменты неодинакового влияния различных фаз экономического цикла на распределение первичных доходов свидетельствуют, что тезис о «нулевой эффективности» экономического развития в отношении сокращения доходного неравенства не полностью подтверждается.

«Одной из наиболее неприятных черт рынка является то, что в результате его действия происходит неравное распределение дохода...», - пишут С.Е. Чарлз и А.Л. Уэбб.¹⁸² Однако любая экономика объективно нуждается в доходном (прежде всего зарплатном) неравенстве. С каких бы морально-этических позиций ни подходить к оценке этого явления, в реальности экономическое развитие и рыночные механизмы, уже по определению, предрасположены прежде всего к неравенству в распределении первичных доходов. Они не играют и в принципе не могут играть роль орудия его долгосрочного и эффективного сокращения.¹⁸³ Более того, *поддержание* или *увеличение* такого неравенства через сохранение или расширение дифференциации заработной платы, осуществляемое в определенных пределах, служат необходимым условием поступательной экономической динамики. Сколь угодно значительное сокращение такой дифференциации, ведущее в конечном итоге к уменьшению неравенства в распределении первичных доходов, способно ослабить экономический эффект всей системы материального стимулирования труда.

Вышеизложенные соображения подводят к выводу, что в целом возможности экономического развития и сугубо рыночных институтов в сокращении неравенства в распределении доходов существуют, но в крайне ограниченных размерах. По-видимому, подобное сокращение и не входит в их непосредственную задачу. Показательны в этом отношении результаты некоторых эмпирических исследований (например, К. Дейнингера и Л. Сквера) относительно последствий экономического роста для распределения доходов. Они, в частности, свидетельствуют, что экономический рост сам по себе не предопределяет характера такого распределения. Он может сочетаться и с увеличением и с сокращением

¹⁸¹ Подробнее см. Haveman R. and Schwabish J. Has Macroeconomic Performance Regained Its Antipoverty Bite?//Contemporary Economic Policy, Vol. 18, No. 4, October 2000, P. 418-419, 421-422.

¹⁸² Charles S. T. and Webb A.L. The Economic Approach to Social Policy. Brighton 1988, P. 77.

¹⁸³ «Конкуренция ведет не к равенству, а к неравенству доходов», - отмечал еще А. Маршалл. (Маршалл. Ук. соч., Т. II, С. 251)

неравенства.¹⁸⁴ В большинстве случаев вообще невозможно найти сколько-нибудь *значительных* перемен в распределении, прямо вытекающих из самого экономического роста.

3.2. Государственное перераспределение

Приведенный материал свидетельствует, что экономическое развитие, действующее преимущественно через рыночные механизмы, не служит и не может служить постоянно действующим фактором снижения неравенства в распределении доходов. Но достигается ли такой эффект в ходе последующего, преимущественно не-рыночного, воздействия на результаты распределения первичного дохода?

Подобное воздействие осуществляется разнообразными путями по «частным» каналам - через денежные трансферы между ближайшими родственниками (внутрисемейные), между организованными представителями профессиональных групп населения (например, через «кассы взаимопомощи», профсоюзы и т.п.), между коллегами, друзьями, через денежные поступления от предпринимателей, отдельных филантропов и благотворительных организаций и др. В том же направлении снижения размеров неравенства действует и *государственное* перераспределение доходов, которое включается после того как завершается процесс их первичного или рыночного распределения.

В работе понятие перераспределения используется для характеристики ситуации, при которой государство вносит изменения в распределение первичного дохода, размер которого определяется преимущественно рыночными механизмами. В результате таких изменений происходит перевод дохода или пособий-выплат, которым может быть придан эквивалент в виде дохода, от одного индивида (группы индивидов, домохозяйства) другому.¹⁸⁵ Фактически процесс перераспределения сводится к трансформации самого дохода и изменению соотношения его величины между различными группами доходополучателей (см. Схему 1). Из схемы видно, что происходящая под влиянием государственной деятельности трансформация первичного (исходного) дохода проходит три общие этапа: он превращается сначала в валовой, затем – в располагаемый, и, наконец, в окончательный (конечный) доход.

Как же на практике действует приведенная схема? Участие государства в процессах перераспределения индивидуальных доходов населения характеризуется прежде всего тем,

¹⁸⁴ Deininger K. and Squire L. Economic Growth and Income Inequality: Reexamining the Links.//Finance and Development, Vol. 34, March 1997, P. 38-41, приводится по Lubker M. Growth, Income Distribution, and the Poor: How the World Bank Defends its Orthodox Approach.//CDPR. Newsletter, Dec. 2000; Deininger K. and Squire L. New Ways of Looking at old Issues: Asset Inequality and Growth.//Journal of Development Economics, Vol. 57, 1998, P. 259-287, приводится по Bigsten A. and Levin J. Growth, Income Distribution, and Poverty. Working Paper in Economics No 32. November 2000-11-03. Goteborg. P. 10-11.

¹⁸⁵ См. Income Redistribution and Social Policy. L. 1954, P. 7; Webb A.L. and Sieve J.E.B. Income Distribution and the Welfare State. L. 1971, P. 11.

Схема 1

Государственная трансформация дохода (основные этапы)



что фактически оно формирует два встречных денежных потока: частичное изъятие индивидуальных доходов населения в виде различного рода налогов сочетается с частичным возвращением населению изъятых у него денежных средств в виде выплат по программам социального обеспечения, а также поступлений не-денежного характера в виде «натуральных» услуг – продукции отраслей социальной инфраструктуры, продовольственных талонов, бесплатных школьных завтраков и т.п.

Основными рычагами трансформации доходов на всех ее этапах служит социальная и налоговая деятельность государства. При этом, естественно, направленность отдельных видов такой деятельности различна: в то время как налогообложение преимущественно уменьшает величину дохода, то социальные трансферы, вне зависимости от их формы, его увеличивают. Неодинаковые последствия такой деятельности для доходов различной величины, собственно, и обеспечивают их перераспределение. Тем самым государство превращается в *ведущее общественное орудие* перераспределения первичных доходов.

Общее представление о масштабах государственного «изъятия» и «возвращения» можно составить, например, на основании данных ОЭСР середины 90-х гг., которые касались его расходов и поступлений, непосредственно основанных на личных доходах населения. Подсчеты по пяти странам (Австралии, Великобритании, Дании, Италии и Франции) показали, в частности, следующее. С одной стороны, посредством налогообложения доходов

через государственный бюджет *изымались* в среднем по упомянутым странам примерно 39.5% ВВП. С другой стороны, 33.3% ВВП *возвращались* непосредственно населению в виде затрат государства на содержание отраслей социальных услуг и выплату социальных трансферов.¹⁸⁶

Механизм воздействия социальной и налоговой деятельности государства на первичный доход, его некоторые этапы и результаты можно проследить, в частности, на примере США (см. таблицу 5). Как следует из материалов таблицы, выделяются две стадии государственной трансформации доходов.

Таблица 5.

США. Социальная и налоговая деятельность государства:
влияние на первичную величину личных доходов*, млрд. долл.

Показатель	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.
Величина первичных доходов	4 693.5	5 807.6	8 048.4	9 594.3
Трансферные выплаты индивидам**	595.2	877.4	1 084.0	1 525.3
Валовая величина доходов	5 288.7	6 685.0	9 132.4	1 111.6
Взносы в социальное страхование и подоходный налог	1 002.9	1 276.9	1 938.4	2 080.9
Величина располагаемого дохода***	4 285.8	5 408.1	7 194.0	9 038.7

Примечания: *Заработная плата и жалование с различными дополнениями, доход от собственности, рентный доход индивидов и личный доход от капитала (процент, дивиденд).

**Государственные социальные выплаты (трансферы) индивидам и выплаты бизнеса. Среди них безраздельно преобладают государственные: выплаты бизнеса составляют примерно 3.1% общей величины трансферов.

*** Образуют денежную основу потребления и сбережений.

Источник: На основе Statistical Abstract of the US, 2007, P. 436, Table 657.

Первая почти целиком отражает влияние социальной деятельности государства. Ее последствия проявляются в виде *увеличения* размеров рыночных доходов населения на величину трансферных выплат индивидам и формирование валовой величины доходов. Эти выплаты более чем на 9/10 состоят из государственных. В последние полтора десятилетия такое увеличение составляло 12.7 (в 1990 г.) – 15.9% (в 2005 г.).

¹⁸⁶ Более подробно результаты подсчетов приводятся в Социальные источники экономического развития...С. 22-23.

Вторая стадия почти целиком отражает результаты налоговой деятельности государства. Ее последствия проявляются в виде *сокращения* дохода до ее «чистой» величины – располагаемого дохода. В последние полтора десятилетия такое сокращение составляло 18.1 (в 1995 г.) – 21.2% (в 2000 г.). Итогом влияния трансферов и налогов на первичный доход служит его превращение в располагаемый доход, который, собственно, и могут расходовать домохозяйства. *Совместный* эффект этих рычагов приводит к *сокращению* величины первичных доходов в среднем на 5.8 (в 2005 г.) – 10.6% (в 2000 г.).

При этом, однако, следует иметь в виду, что приведенные в таблице подсчеты дают неполное представление о процессах трансформации. Они не учитывают, по крайней мере, два момента. С одной стороны, - влияния тех социальных дополнений к доходу, которые носят преимущественно не-денежный характер. Речь идет, прежде всего, о продукции отраслей социальной инфраструктуры, а также о таких «выплатах» как продовольственные талоны, школьные завтраки, и т.п. С другой - влияния косвенного налогообложения. Вероятно, отсутствие этих моментов несколько искажают упомянутые результаты. Тем самым, они лишь частично позволяют судить о последнем этапе превращения первичного дохода в конечный.

В таблице 5 констатируется сам факт влияния социальной и налоговой деятельности государства на общие размеры рыночных доходов населения. Но приведенные в ней подсчеты не дают ответа на вопрос, как такая деятельность сказывается на доходах различной величины, т.е., в какой степени она носит перераспределительный характер? Выяснение этого вопроса возможно различными способами.

Один из них заключается в сопоставлении удельного веса низших и высших категорий личных доходов до и после выплаты социальных трансферов и налогообложения. В этом случае в качестве исходной «точки отсчета» принято первичное соотношение доходов в «чистом» виде, т.е. до применения к ним основных рычагов государственной деятельности. Отклонение от такой величины после их применения и отражает степень и направление перераспределения доходов.

Подобный опыт был проделан, в частности, М. Сойером на основании данных десяти стран ОЭСР за конец 60-х - начало 70-х гг.¹⁸⁷ Сопоставления касались первичного и вторичного (после воздействия социальной и налоговой деятельности государства) распределения доходов среди десяти групп доходополучателей. Результаты показали, что, как правило, и выплата государством социальных трансферов и прямое налогообложение в целом действуют в сторону некоторого сокращения разрывов в доле домохозяйств высших и

¹⁸⁷ См. OECD. Economic Outlook. Occasional Studies. July 1976. Развернутые результаты исследования приведены в Социальная политика буржуазного государства..., С. 50-52.

низших доходных децилей. При этом оказалось, что в наибольшей степени такое влияние свойственно социальным трансферам.

Другой способ выяснения поставленного вопроса заключается в сравнении доли государственных вычетов (через налогообложение) и поступлений (через социальные трансферы) в доходах разной величины. В этом случае за «точку отсчета» принята величина первоначального дохода. Изменение этой величины под влиянием деятельности государства, по-видимому, отражает сам факт государственного перераспределения, а степень такого изменения – его уровень. Такое сравнение можно осуществить на основе страновых данных, например Великобритании, периодически публикуемых с 1962 г. ее Центральным статистическим управлением.

В отличие от предыдущей, в таблице 6 метод подсчетов предусматривает дополнительную разбивку на квинтили - пять групп доходополучателей. Анализ приведенных в таблице данных, на наш взгляд, позволяет прийти к нескольким выводам, значимым для раскрытия темы работы. Отметим лишь некоторые из них.

Таблица 6.
Великобритания. Влияние трансферов и налогов на доходы различной величины
(абсолютный размер, ф. ст. за год), 2004/05 финансовый год.

Вид дохода	Квинтильные группы домохозяйств, ранжированные по первичному доходу					В среднем по всем группам
	Низшая	2-я	3-я	4-я	Высшая	
Первичный	4 280	11 200	21 580	34 460	66 330	27 570
<u>плюс</u> денежные трансферы	6 410	6 210	4 770	2 800	1 380	4 310
Валовой	10 690	17 410	26 350	37 260	67 710	31 880
<u>Минус</u> прямые налоги*	1 030	2 270	4 650	7 910	16 760	6 520
Располагаемый	9 660	15 140	21 690	29 360	50 960	25 360
<u>Минус</u> налоги косвенные <u>плюс</u> не-денежные трансферы**	2 860	3 410	4 570	5 510	7 330	4 730
	6 460	5 780	5 420	4 470	3 780	5 180
Конечный	13 250	17 520	22 520	28 320	47 410	25 810

Примечания: * Подоходный налог, взносы работников на социальное страхование и т.п.

**Расходы государства на социальные услуги с учетом степени их потребления различными группами доходополучателей.

Источник: На основе Economic Trends 630, May 2006, P. 61.

3.2.1. Сопоставление изъятий и поступлений. Прежде всего обращает на себя внимание то обстоятельство, что совместное влияние трансферов и налогов на величину первичного дохода неодинаково для разных групп доходополучателей. В результате такого влияния величина конечного дохода отстает от первичного в среднем по всем группам домохозяйств на 6.4%. Однако, конечный доход их первых двух категорий намного превышает первоначальный - соответственно более чем втрое и наполовину. После этого начинается сокращение первоначальной величины, которое происходит по нарастающей: в третьей группе домохозяйств оно составило 4.4%, четвертой – соответственно 17.8%, и высшей - 28.5%.

В основе этого процесса лежит различное соотношение поступлений (трансферов) и изъятий (прямых налогов) в неодинаковых по величине доходах. Так, в среднем по всем домохозяйствам общая величина изъятий превысила величину поступлений на 1 400 ф.ст. (14.7%). Однако по разным группам доходополучателей такое соотношение разное. В первых трех группах *поступления* превышают изъятия: на 8 980 ф.ст. (вчетверо) – в низшей, на 6 310 ф.ст. (более чем вдвое) во второй и на 970 ф.ст. (10.5%) в третьей. В последующих группах соотношение обратное: в четвертой *изъятия* превышают поступления на 6 150 ф.ст. (84.6%) и в пятой - на 18 930 ф.ст. (более чем вчетверо). Тем самым происходит перемещение дохода от высших доходных групп домохозяйств - к низшим. Во многом именно в этом заключается эффект дифференцированного влияния трансферных платежей и налогов на доходы различной величины.

3.2.2. Влияние социальных трансферов государства на величину дохода. Как и следовало ожидать, судя по данным, приведенным в таблице 6, социальные трансферы повсеместно увеличивают величину дохода: денежные – первичного, не-денежные – располагаемого. Но насколько?

Решающее значение приобретает то обстоятельство, что 60% *денежных* трансферов (главным образом, выплат по программам социального страхования и общественного вспомоществования) приходится на первые две группы доходополучателей. Под влиянием их выплаты величина первичного дохода увеличивается в низшей группе домохозяйств на 149.8%, во второй – на 55.4, в четвертой – на 8.1 и в высшей – на 2.1% (результат сравнения размеров валового и первичного доходов).

Не менее показательна и доля денежных трансферов в составе валового дохода различной величины. В составе низшей группы она составляла 60.0%, второй – соответственно 35.7, третьей – 18.1, четвертой – 7.5 и высшей – 2.0%. Таким образом, получается, что все группы домохозяйств пользуются благами государственной системы

социального обеспечения, но в разной степени. Для низшей группы домохозяйств выплаты по этой системе составляют основу материального благосостояния. Для высшей такой основой служит первичный доход, формируемый в ходе рыночного распределения, тогда как денежные трансферы – незначительное добавление к такому доходу.

Сходная тенденция наблюдается и в отношении *не-денежных* трансферов (здесь только продукция государственного сектора социальных услуг, предоставляемых бесплатно или по дотируемым ценам). Под их влиянием величина располагаемого дохода увеличивается в первой группе домохозяйств на 66.9%, во второй – соответственно на 38.7, в четвертой – на 15.2% и в высшей – на 7.4%. Иными словами, так же как и в случае с денежным, существует прямая пропорциональная зависимость между величиной дохода и не-денежного трансфера, , но несколько менее очевидная.

Небезынтересно сопоставление доли не-денежных трансферов в доходах различной величины. В низшей группе доходополучателей они составляют почти половину (48.7%) конечного дохода, во второй группе – соответственно треть, в третьей – почти четверть, в четвертой – 15.8 и в высшей – 8.0%. Тем самым, получается, что значение продукция государственного сектора социальных услуг (особенно здравоохранения и образования) в конечном доходе у низших групп намного выше, чем у высших. Приведенные подсчеты показывают, что, социальная деятельность государства касается всех имущественных и доходных групп населения. При этом, однако, преимущественное «позитивное» влияние она оказывает на экономическое положение малоимущих и низкодоходных групп. Дифференциация размеров социальных трансферов в соответствии с величиной доходов (обратно пропорциональная зависимость) служит важнейшим проявлением решающей роли социальной деятельности государства в перераспределении доходов.

3.2.3 Последствия налогообложения. Как и следовало ожидать, налоги повсеместно сокращают величину дохода. Но при этом каждая группа домохозяйств испытывает такое сокращение не в одинаковой мере.

Так, под влиянием *прямых* налогов валовой доход уменьшается в первой группе домохозяйств на 9.6%, во второй – соответственно на 13.0, в четвертой – на 21.2 и в высшей – на 24.7%. Доля изъятия в виде подоходного налога тесно соотносится с первоначальной величиной дохода. Здесь зависимость между двумя показателями прямо пропорциональная: налоговые изъятия возрастают по мере увеличения размеров дохода. Это обстоятельство, по-видимому, свидетельствует о том, что подоходное налогообложение способствует сокращению разрыва в уровне различных по величине доходов. Прогрессивный характер прямого налогообложения во многом стимулирует экономический и социальный прогресс.

Противоположной представляется ситуация с *косвенным* налогообложением. Под его влиянием величина располагаемого дохода сокращается в низшей группе на 29.8%, во второй – соответственно на 22.5, в четвертой – на 18.8 и в высшей – на 14.4%. Т.е. в данном случае налоговые изъятия уменьшаются по мере увеличения размеров дохода: зависимость между двумя показателями обратно пропорциональна. В результате косвенные налоги действуют в сторону увеличения разрыва в уровне доходов различных групп домохозяйств. Подобное обстоятельство резко снижает перераспределительный эффект налогообложения в целом.

3.2.4. Общий эффект государственного перераспределения доходов. Он просматривается, по крайней мере, двояким образом. Во-первых, через сопоставление влияния деятельности государства на доходы различной величины. Такое сопоставление позволяет прийти к выводу, что именно ее социальное направление, особенно в виде осуществления программ поддержания доходов населения (социального обеспечения), играет решающую роль в процессах перераспределения. Налогообложение в целом играет аналогичную роль. Но такая роль проявляется гораздо менее определенно: если прямые налоги, как правило, действуют в сторону сокращения разрывов в распределении доходов, то косвенные – в противоположном направлении.

Вместе с тем общий перераспределительный эффект социальной и налоговой деятельности государства достаточно ощутим. Об этом, в частности можно судить при сравнении соотношения между доходом высшей и низшей группы домохозяйства на различных этапах процесса трансформации дохода. Так, на первичном уровне доход высшей группы превышал доход низшей группы в 15.5 раз. На уровне валового дохода соответственно в 6.3 раз, располагаемого – в 5.3 и, наконец, конечного – в 3.6 раз. Таким образом, в приведенном примере при переходе дохода от первичного состояния к конечному разрыв между высшим и низшим уровнем сократился более чем вчетверо.

Таблица 7.

Великобритания. Динамика неравенства в распределении дохода *
на основных стадиях его трансформации, %, 1980-2005 гг.

Вид дохода	1980-1989 гг.	1990 г.-1998/99ф.г.	1999/2000-2004/05ф.г.
Первичный	48.5	52.6	51.8
Валовой	33.1	37.2	37.5
Располагаемый	30.2	34.3	34.2
Конечный	33.1	38.2	38.3

Примечание: * Измеряется Джини-коэффициентом, в среднем за год.

Источник: На основе Economic Trends, May 2006, P. 91.

Во-вторых, общий эффект государственной активности проявляется не только в статике, но, естественно, и в динамике. Имеющиеся данные позволяют сравнить степень

неравенства на каждой стадии трансформации дохода. Как видно из материалов таблицы 7, в отмеченные годы на стадии первичного дохода происходит увеличение неравенства в распределении, что в принципе совпадает с выводами предыдущего параграфа. Такая тенденция особенно характерна для первой половины 80-х гг. (увеличение неравенства составило 6-7%-ных пунктов).¹⁸⁸ В последующие полтора десятилетия неравенство в распределении первичного дохода не показывает таких скачков. Его несколько снизившийся уровень приобретает относительную стабильность.

Динамика распределения дохода на различных стадиях его трансформации в целом вроде бы повторяет динамику первичного дохода. Вместе с тем, испытывая влияние социальной и налоговой деятельности государства, степень неравенства распределения на всех стадиях уменьшается. Эта общая тенденция особенно характерна при переходе от первичного к валовому доходу. Степень неравенства в распределении валового дохода по сравнению с неравенством в распределении первичного дохода сокращается на 15.4%-ных пунктов в 80-х и 90-х гг. и на 14.3%-ных пунктов в первом пятилетии нынешнего столетия. Таков результат прежде всего осуществления социальных программ государства по поддержанию дохода (социального обеспечения).

Степень неравенства в распределении располагаемого дохода сокращается еще на 3-4%-ных пунктов по сравнению с неравенством в распределении валового дохода. Таков результат преимущественно прямого налогообложения. Приведенный масштаб сокращения неравенства при переходе от второго этапа трансформации дохода к третьему сохранялся на протяжении последней четверти века.

Наконец, на последнем этапе – при переходе к конечному доходу – происходит обратное: степень неравенства в распределении возрастает на 3-4%-ных пунктов. Хотя при этом она остается существенно ниже, чем степень неравенства в распределении первичного дохода. Таков результат, главным образом, косвенного налогообложения.

Приведенные подсчеты представляются заключительным аккордом в нашей несколько затянувшейся истории о влиянии социальной и налоговой деятельности государства на распределение доходов. Они позволяют установить возможности и пределы такого влияния за сравнительно продолжительный отрезок времени, а также результативность его различных направлений. Выводы из анализа изменения доходов различной величины за один год (таблица 6) и динамики распределения доходов за несколько лет (таблица 7) в целом

¹⁸⁸ Подробнее об этом см. Stark T. Income and Wealth in the 1980's. Fabian Society. Working Group Papers. L. 1987.

совпадают. В ходе социальной и налоговой деятельности государства осуществляется *сокращение неравенства в распределении доходов*.¹⁸⁹

При этом наиболее эффективным орудием такого сокращения, как правило, служит социальная деятельность государства, особенно ее направление, связанное с выплатой населению денежных трансферов. Несколько менее результативна в этом отношении та часть социальной деятельности государства, которая связана с обеспечением произведенных им социальных услуг населению, а также прямое налогообложение. Из такого ряда выпадает косвенное налогообложение, чей регрессивный характер способствует увеличению неравенства, которое отчетливо проявляется при переходе от располагаемого к конечному доходу.

При оценке приведенных выводов следует иметь в виду, по крайней мере, два обстоятельства. Первое. Сформулированные на английском материале, они не могут носить категорического характера. Лежащие в их основе исходные данные - результаты ежегодного Обследования семейных расходов (Family Expenditure Survey) - нуждаются в некоторых оговорках. Исконная цель обследования заключается в получении информации по расходам домохозяйств, которая служит основанием для определения корзины товаров, лежащих в основе определения индекса розничных цен. При этом опросы проводятся на сугубо добровольной основе. Число их участников составляет около 7 тыс. домохозяйств из разных имущественных и доходных групп населения.

Вместе с тем представители некоторых из таких групп менее других расположены к участию в опросах, что не может не влиять на их качество. К ним, в частности, относятся получатели самых высоких доходов, обладающие наибольшими состояниями. В таблице 6 высший квинтиль ограничен, главным образом, доходом административного персонала среднего уровня, рабочих высокой квалификации и т.п. В результате наиболее высокодоходные группы населения представлены в опросах в меньшей степени или не представлены вовсе.

Однако преимущественно именно они особенно широко используют разнообразные средства для уклонения от уплаты подоходного налога, в т.ч. и соответствующие лазейки в налоговом законодательстве. «Утаивание» части дохода, в т.ч. посредством использования «законных» способов – «лазеек» в законодательстве, перевод дохода в страны с более либеральными налоговыми режимами, в необлагаемые налогами благотворительные фонды и другие методы уменьшения тяжести прямого налогообложения, снижающие его прогрессивность, получили немалое распространение. Подобные явления не изменяют

¹⁸⁹ Этот вывод подтверждается и данными некоторых других эмпирических исследований. См. Journal of Social Policy, January 2007, P. 67.

коренным образом отмеченных тенденций в перераспределении, но способны исказить в определенной степени их конкретные показатели, что заставляет относиться к ним достаточно осторожно.¹⁹⁰

Второе обстоятельство. Приведенные процессы свойственны отнюдь не одной только Великобритании. Здесь уместно привести подсчеты по группе развитых стран, которые касались, во-первых, *концентрации* трансферов и налогов в доходах различной величины, а, во-вторых, *общего эффекта* перераспределительной деятельности государства.

Интересные результаты по *концентрации* содержались, например, в исследовании М. Фёрстера и М. Пирсона (19 стран ОЭСР, первая половина 90-х гг.). Обобщая их, С. Никитин выделял, в частности, две тенденции.¹⁹¹ Одна - распределение социальных пособий (кроме пенсий) в развитых странах между бедными, средними и богатыми слоями имело в целом умеренно прогрессивный характер – в большинстве стран бедные (треть населения) получали от 1/3 до 40% всех социальных выплат, то есть больше, чем самая богатая треть населения, которая получала 20-25% всех социальных пособий.

Другая тенденция - в среднем доля богатых во всех выплачиваемых налогах с личного дохода составляет почти 60%, а доля бедных – почти 8%. При этом в семи странах (Австралии, Англии, Ирландии, Италии, Канаде, США и Франции) эта разница еще больше: богатые вносят от 62.0 до 67.9% налога, тогда как бедные – от 3.3 до 8.7%. Различная концентрация налогов и социальных выплат в доходах различной величины составляет основу всей системы государственного перераспределения доходов.

Приведенные данные подтверждаются и результатами анализа, оперирующего данными на начало 2000-х гг. по 23 странам ОЭСР.¹⁹² Отметим только две затронутые в нем позиции. Первая: доля денежных трансферов государства в располагаемом доходе домохозяйства. В среднем по всем домохозяйствам этих стран она равнялась 22.0%, в т. ч. в США – 9.4 и в Великобритании – 14.5%. В доходе домохозяйств самого низкого доходного квинтиля она составляла 24.4%, в т.ч. в США – 24.8 и Великобритании 31.4%.

Вторая позиция: доля прямых налогов и взносов в фонды социального страхования. В среднем по всем домохозяйствам она равнялась 28.3%, в т.ч. в США – 25.8 и Великобритании – 24.1%. В доходе домохозяйств самого низкого доходного квинтиля она составляла 4.2%, в т.ч. в США – 1.6 и в Великобритании – 1.7%.

Наконец, об *общем эффекте* государственного перераспределения позволяет судить исследование, проведенное В.А. Малером и Д.К. Джесуитом по большой группе стран

¹⁹⁰ Приведенные обстоятельства дали основание для скептической оценки точного определения масштабов перераспределения – см. Wilson T. and Wilson D.J. The Political Economy of the Welfare State. L. 1982, P. 189.

¹⁹¹ См. МЭиМО, февраль 2007, № 2, С. 20 и 22.

¹⁹² OECD. Growing Unequal? Income Distribution and Poverty. P. 2008, P. 116, Table 4.7.

мира.¹⁹³ Так, в начале нынешнего столетия средний размер неравенства *рыночного* (первичного) дохода, измеряемый Джини коэффициентом, в 19 экономически развитых странах составлял 45.0% (диапазон колебаний от 37.2 в Норвегии до 53.1% в Ирландии). В США он равнялся 48.1, а в Великобритании – 52.3%. Средний размер неравенства *располагаемого* дохода, образуемого под влиянием государственных трансферов и прямых налогов, составлял 30.6% (диапазон колебаний от 23.1 в Норвегии до 38.1% в Португалии). В США он равнялся 37.2, а в Великобритании 34.3%. Из приведенных данных следует, что в ходе перераспределительной деятельности государства, при переходе от рыночного дохода к располагаемому размер неравенства в его распределении *сократился* в среднем на 14.4%-ных пунктов, в т.ч. в США – на 10.9 и в Великобритании – 18.0%-ных пунктов.

В последние полтора - два десятилетия тенденция к уменьшению неравенства в значительной степени ослабела или даже сменилась противоположной тенденцией к его увеличению.¹⁹⁴ Во многом это результат «негативных» сдвигов в распределении первичного дохода. Социальная и налоговая деятельность государства оказалась далеко не достаточной, чтобы адекватно этому противостоять. Ее эффективность в сокращении первичного неравенства падает. Вместе с тем в прошедшие два с половиной десятилетия эффективность государственной деятельности по сокращению доходных разрывов падает. Она оказалась не в состоянии нейтрализовать увеличение таких разрывов, которое образуется при первичном распределении.

*

* *

По крайней мере со времени Р.М. Титмуса, одного из «патриархов» в изучении социальной деятельности государства (начало 60-х гг.), в социально-экономической литературе имеет хождение понятие «стратегия равенства».¹⁹⁵ Иногда оно интерпретируется чрезмерно прямолинейно и расширительно - как намерение (или даже обязанность) государства уравнивать доходы различной величины и тем самым в идеале - покончить с дифференциацией первичных доходов. Тем самым происходит нечто вроде мифологизации одной из основных целей социальной деятельности государства. Безосновательные ожидания при сопоставлении с реальностью вызывают разочарование и пессимизм в отношении общественного прогресса. Естественная неспособность и нежелание добиваться полного

¹⁹³ Приводится по World of Work Report 2008, Op. cit., P. 53.

¹⁹⁴ OECD. Economic Studies, No. 35, 2002/2, P. 19. Об «очевидном падении» перераспределительного эффекта трансферов и прямых налогов в 80-е гг. на примере Великобритании см. The Economic Journal, March 1997, P. 306-307.

¹⁹⁵ Titmuss R.V. Essays on the Welfare State. L. 1963, а также Hindess B. Freedom, Equality, and the Market Argument on Social Policy. L. 1987, P. 81-99.

«уравнивания» доходов, по существу несовместимого с закономерностями экономического развития, расцениваются как провал всей системы социального регулирования.¹⁹⁶

В действительности содержание «эгалитаризма» является намного более ограниченным: оно преследует цель не *ликвидацию* неравенства в распределении первичного дохода, а *уменьшение* степени такого неравенства. Распределение доходов должно, по-видимому, отвечать одновременно двум критериям: экономическому и социальному. Компромисс между ними может обеспечить прежде всего государство.

Показательные в этом отношении положения содержались в тексте доклада президента США за 1986 г., подготовленном Советом экономических консультантов во главе с Б.У. Спринкелем.¹⁹⁷ В нем, в частности, отмечалась необходимость обеспечения государством того, чтобы вносящие наибольший вклад в экономический прогресс «получали справедливую долю его плодов». Это означает невозможность и нецелесообразность «абсолютно равного распределения результатов экономического развития». Те, кто трудится особенно упорно и напряженно, сберегают в наибольшей степени, проявляют высокий уровень квалификации и изобретательности, должны получать и больший доступ к таким результатам.

Однако, с другой стороны, экономический прогресс, который благоприятствует «очень немногим» за счет огромного большинства, в состоянии обеспечить лишь «нестабильное и эфемерное экономическое развитие». Устойчивость такого развития «не только требует вклада всех элементов общества». Она должна служить всем им во «благо».

В приведенном отрывке сформулирована достаточно взвешенная позиция по проблеме «социальной справедливости» в условиях рыночной экономики, в частности, по распределению результатов экономического прогресса. Как видно из текста главы, тенденция к сохранению или даже к увеличению разрывов в соотношении доходов, которые образуются при их преимущественно рыночном распределении, не исчезает в ходе последующего применения рычагов социальной и налоговой деятельности государства. Вместе с тем она и не остается полностью неизменной. Неравенство в распределении на уровне конечного дохода, хотя и сохраняется, но становится менее острым, чем на уровне первичного дохода.

Собственно перераспределительный эффект достигается прежде всего тем, что социальные денежные трансферы государства приходятся на низшие категории доходов в большей степени, чем на высшие (обратная зависимость), тогда как прямые налоги, напротив, – на высшие категории доходов (прямая зависимость). При этом решающую роль в процессах перераспределения доходов, как правило, играет социальная деятельность государства. В этом отношении важным исключением являются, например, США, где в этих процессах

¹⁹⁶ Об этом см. Journal of Social Policy, Jan. 1987, P. 1-2; April 1995, P. 164, 166-168, 170.

¹⁹⁷ Economic Report of the President, 1986. Wash. 1986. P. 95.

большее, чем в других экономически развитых странах, место занимает прямое налогообложение. Устранение или смягчение государством крайностей дисбаланса в материальном положении отдельных групп населения служит одним из основных механизмов создания социальной «подушки безопасности». Государственное «выравнивание» распределения доходов имеет объективные основания, как политические, так и экономические.¹⁹⁸

С точки зрения комплекса общественных интересов, опасны все «крайности» в распределении доходов. Чрезмерно *низкий* уровень неравенства в распределении первичных доходов – для состояния трудовой мотивации, для предложения на рынке труда. Как хорошо известно, дифференциация доходов служит необходимым условием нормального экономического развития. Но в каких пределах ее необходимо поддерживать?

Чрезмерно *высокий* уровень неравенства в распределении располагаемого дохода представляет собой существенный дефект с точки зрения потребительского спроса и индивидуальных сбережений. К тому же, будучи потенциальной основой обострения социальных проблем, особенно проблем бедности, высокая степень доходных разрывов может послужить источником социально-политической напряженности и нестабильности. Но до каких пределов такую степень «нужно» сокращать?

Социальная деятельность государства способствует преодолению такого неравенства, которое является *избыточным* с точки зрения комплекса общественных интересов. Маловероятно, что *оптимальная* степень (не)равенства поддается количественному определению, тем более общему для разных стран. Как видно из приведенного материала, такая степень устанавливается преимущественно стихийно, рыночными средствами в отношении распределения первичного дохода, хотя и не без «поправочного» участия институциональных сил (типа государства и профсоюзов). Она достигается более сознательно и целенаправленно в отношении распределения валового, располагаемого и конечного дохода, преимущественно в ходе налоговой и, особенно, социальной деятельности государства. В любом случае оптимальная степень общего (не)равенства доходов складывается под влиянием взаимодействия рыночных механизмов и социального регулирования государства.

¹⁹⁸ В этом отношении небезынтересно вспомнить и позицию А. Маршалла. С одной стороны, - писал он, - «равное распределение национального дохода» приведет лишь к разорению многих предпринимателей. К тому же в этом случае доходы народных масс «близко не поднимутся даже временно к уровню, предсказуемому социалистическими ожиданиями Золотого века». Однако, с другой стороны, «Нет никакой необходимости и потому морального оправдания для существования крайней нищеты бок о бок с огромным богатством. Неравномерность богатства... - серьезный дефект в нашем экономическом устройстве. Любое уменьшение его, достигнутое средствами, которые не подрывают мотивов свободной инициативы и силы характера, было бы, по-видимому, явным общественным достижением».- Маршалл А. Ук. соч., Т. III, С. 132-133.

4. НАПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВЛИЯНИЯ: СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ

Согласно определению Дж. Боноли, государство благосостояния касается прежде всего перераспределения доходов - горизонтального (чтобы удовлетворить потребности той части населения, у которой перекрыт доступ к заработной плате из-за болезни, временной безработицы или выхода на пенсию, и обеспечить социальные услуги) и вертикального (чтобы оказать материальную поддержку меньшинству, получающему низкие доходы).¹⁹⁹ Но перераспределение доходов - не конечная цель и не заключительный этап социальной активности государства. Участвуя в этом процессе, оно прямо выходит на решение не только социальных, но и некоторых экономических проблем общественного развития.

При этом в налоговой деятельности государства преобладает (только преобладает) экономическое содержание. Она влияет и на решение социальных проблем. В социальной деятельности государства преобладает (только преобладает) социальное содержание. Она влияет и на решение экономических проблем. Тем самым значение государственного перераспределения доходов во многом становится инструментальным.

Каким же образом социальная деятельность государства наполняется экономическим содержанием? Ответ на этот вопрос, очевидно, следует искать в экономической роли двух ее основных проявлений - государственных программ поддержания дохода (в рамках системы социального обеспечения) и государственного компонента социальной инфраструктуры.*

4.1. Теоретические основы

Современный вариант социальной деятельности государства формировался прежде всего под влиянием тесно связанных между собой работ: знаменитого труда Дж. М. Кейнса «Общая теория занятости, процента и денег» (1936 г.) и уже упоминавшегося доклада У. Бевериджа (1942 г.). В последнем подчеркивалась социально-экономическая и политическая потребность демократического общества во всеобъемлющем социальном регулировании и намечались его основные направления. Фактически его положения в большой степени вытекали из кейнсианской теории, которая, между прочим, содержала теоретическое обоснование необходимости и возможности экономического применения государственных программ поддержания доходов, хотя сам автор непосредственно такую цель и не преследовал.

Публикация труда Кейнса означала поворот в преобладавшем до того экономическом

¹⁹⁹ Bonoli G. The politics of the new social policies//Policy and Politics, 2005, No. 3, P. 431-439.

* Соответственно, здесь рассматриваются только два аспекта экономического влияния социальной деятельности государства. Другие остаются за рамками данной работы.

мышлении. Новый подход к государственному регулированию экономики* формировался практически параллельно с новым подходом к государственному регулированию социальной сферы. Автор данной работы не претендует на изложение или оценку всей кейнсианской концепции, тем более что и то и другое проделано в зарубежной и отечественной экономической литературе достаточно подробно. Но и полностью проигнорировать ее некоторые положения, которые фактически так или иначе соотносятся с современной практикой и экономическими последствиями социального регулирования, было бы непродуктивно с точки зрения раскрытия темы работы.

Из богатого наследия Кейнса мы напомним лишь две его позиции, с которыми у социального регулирования, кажется, просматривается прямая связь. С нашей точки зрения, к ним, как минимум, относятся а) макроэкономическое значение материального положения и поведения домохозяйств, и б) роль государственного регулирования в обеспечении устойчивого экономического развития. Конечно, в данном случае эти позиции только обозначены, да и то в самом общем виде.

4.1.1. Потребительское поведение. Макроэкономическая роль современной системы социальной защиты населения прежде всего вписывается в кейнсианскую теорию регулирования спроса, которая разрабатывалась в то время, когда рыночная экономика находилась в состоянии необычно глубокого спада производства и последовавшей за ним продолжительной депрессии. Охватив практически все страны с рыночной экономикой, кризис принял глобальный характер.

В этой связи экономическая наука была вынуждена не только кардинально по-иному, чем раньше, подойти к объяснению промышленного спада и его социальных последствий, в частности, в виде массовой безработицы, но и предложить новые пути для выхода экономики из такого состояния. Именно новые, т.к. безраздельно преобладавшие тогда неоклассические представления оказались неадекватными относительно существенно изменившихся условий воспроизводства, а практические предложения, вытекавшие из таких представлений, - неэффективными. Под сомнение были поставлены достаточность механизмов сугубо рыночного регулирования и поощрение предложения как фактически единственного средства экономической и социальной стабилизации²⁰⁰.

С точки зрения Кейнса, в основе депрессии лежал дефицит не предложения (капиталовложений), как считали неоклассики, а платежеспособного спроса. Эффективный

* Как известно, Кейнс был не одинок в разработке такого подхода. Практически одновременно в ней участвовали, например, представители т.н. Стокгольмской школы. Об этом см. Economics of Michal Kalecki. L. 1985, P. 180-181. Однако в силу ряда причин именно Кейнс оказал наибольшее влияние на корректирование положений классической теории.

²⁰⁰ Подробно об этом см., например, Осадчая И.М. Консерватизм против реформизма. М. 1984, С. 5, 17, 177 и др.

спрос, включавший в себя и потребительский, представлялся условием реализации результатов производства и процесса накопления капитала, в том числе превращения индивидуальных сбережений в капиталовложения. Одной из основных детерминант состояния спроса служило экономическое поведение домохозяйств, под которым в данном случае подразумевалось их участие в процессах потребления и сбережения.

Кейнс выделял две группы факторов, влияющих на потребление домохозяйств. Среди объективных определяющее значение придавалось величине «чистого» дохода («изменению единицы заработной платы» как важнейшему виду дохода) и т.п.: «решающей переменной, как правило, оказывается совокупный доход, выраженный в единицах заработной платы; именно от этой переменной и зависят прежде всего относящиеся к потреблению компоненты функции совокупного спроса».²⁰¹

Однако, «с ростом дохода уровень потребления хотя и повышается, но не в той же степени».²⁰² Предел в размерах потребления образуется в результате действия субъективного (социально-психологического) фактора, корректирующего прямо пропорциональную связь размеров дохода и потребления. Согласно «основному психологическому закону», с ростом реального дохода его получатель не увеличивает свое потребление на всю *абсолютную* сумму прироста и, следовательно, сберегает ее значительную часть.

Тем самым, при определении величины потребления и соотношения между потреблением и сбережением Кейнс придавал большое значение, наряду с величиной дохода, «психологическим особенностям человеческого характера», «человеческой природе», а также общественным обычаям и институтам.²⁰³ Стремление поддерживать привычный образ жизни ведет к тому, что человек склонен сберегать разность между его фактическими доходами и расходами на поддержание обычного «жизненного стандарта».²⁰⁴ Поэтому более высокий уровень дохода ведет к увеличению разрыва между доходом и потреблением, и в итоге «с ростом реального дохода, как правило, более высоким оказывается *удельный вес* той части дохода, которая направляется в сбережения».²⁰⁵

Каков же макроэкономический смысл неодинакового соотношения между потреблением и сбережениями в доходах разной величины? Вопреки преобладавшему до

²⁰¹ Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. М. 1978, С. 157.

²⁰² Там же, С. 83.

²⁰³ Там же, С. 151.

²⁰⁴ Как известно, Кейнс уделил много внимания анализу взаимоотношения динамики занятости, реального дохода и потребления. «Когда реальный доход возрастает, - писал он, в частности, - то уменьшается давление текущих потребностей и увеличивается излишек сверх потребностей установившегося уровня жизни; если реальный доход падает, происходит обратное». Так же в определенных пределах изменяется текущее потребление и в тесной связи с динамикой занятости, но теперь уже не обратно, а прямо пропорционально. – Там же, С. 322.

²⁰⁵ Там же, С. 158.

публикации «Теории...» представлению, будто рост капитала определяется исключительно побуждением к индивидуальному сбережению, и потому такой рост в решающей степени зависит от сбережения «богатых», Кейнс считал, что вплоть до обеспечения «полной занятости» рост капитала вообще не стимулируется слабой склонностью к потреблению. Достижение необходимого уровня индивидуальных сбережений при низкой величине личного потребления может не привести к адекватному объему капиталовложений и потому условием экономического развития служит «достаточно широкая социализация инвестиций». При этом, однако, не исключались компромиссы и сотрудничество между государством и «частной инициативой».

4.1.2. Роль государственного регулирования. Как известно, по мнению Кейнса, рыночная экономика не способна к самонастройке. Отсюда возникает необходимость в постоянном государственном корректировании несбалансированности потребления и производства. Основным орудием кейнсианской «экономики спроса», используемым для преодоления дефицита спроса, в т.ч. потребительского, служат государственные расходы, вызывающие эффект мультипликатора.

Проблема экономического кризиса, которая коренилась в низкой покупательной способности населения, преодолима посредством преобразования господствующей системы при сохранении неизменными принципов рыночной экономики и политической демократии. Расширение традиционных функций государства рассматривалось Кейнсом «как единственное практически возможное средство избежать полного разрушения существующих экономических форм и как условие для успешного функционирования личной инициативы».²⁰⁶ Такое регулирование должно было решать задачу «координации склонности к потреблению и побуждения инвестировать», чтобы тем самым соблюдать необходимое с социальной и экономической точек зрения равновесие между двумя императивами - достаточного потребительского спроса и накопления капитала.

В отличие от традиционных неоклассиков, Кейнс считал недостаточным предложение в качестве самостоятельного и автоматического источника спроса («предложение порождает спрос»). Он придавал первостепенное значение государственному стимулированию совокупного, в том числе потребительского, спроса в общей стабилизации экономики, в преодолении кризиса и тем самым поддержании занятости и предотвращении массовой безработицы. При этом, однако, стимулирование потребления предполагалось только после инвестиционного насыщения.

²⁰⁶ Там же, С. 455.

Небезынтересна позиция Кейнса по распределению богатства и доходов. Он, в частности, отмечал «значительный прогресс» в устранении «чрезмерного неравенства» в этой области. Тем не менее, с его точки зрения, существовавшее тогда распределение оставалось «произвольным и несправедливым»,²⁰⁷ что служило одним из наиболее значительных «пороков экономического общества, в котором мы живем». Поэтому государственное перераспределение доходов представлялось необходимым в экономическом отношении.

Например, мероприятия по такому перераспределению, усиливающие склонность домохозяйств к потреблению, «могут оказаться весьма благоприятными для роста капитала», и тем самым для всего экономического развития. В качестве важнейшего инструмента такого регулирования рассматривалась экспансионистская кредитно-денежная (финансовая) и бюджетная политика, особенно в периоды промышленных кризисов и замедления экономического развития. Активная финансовая политика стимулирования спроса в состоянии преодолевать массовую безработицу.

«Государство,- писал Кейнс, - должно будет оказывать свое **руководящее** влияние на склонность к потреблению путем соответствующей системы налогов, частично фиксированием нормы процента и, возможно, **другими** способами (выд. авт.)».²⁰⁸ Под такими «способами» подразумевался, в частности, рост государственных расходов, призванный увеличивать совокупный спрос напрямую и через стимулирование склонности домохозяйств к потреблению. В этом сказалась «прозорливость» Кейнса: приведенное положение, упомянутое им как «возможность», впоследствии послужило одним из экономических обоснований для формирования экспансионистского варианта социальной деятельности государства. По мнению некоторых комментаторов Кейнса, им подразумевалась необходимость мер «социального контроля» как условия «выживания» капитализма.²⁰⁹

Вряд ли можно утверждать, что экономическое содержание государственной системы социальной защиты населения скроено точно по лекалам, начертанным Кейнсом. Но вместе с тем, трудно отрицать, что прежде всего под влиянием его теории государственное поддержание доходов преследует, наряду с социальными, экономические цели, а государственное регулирование совокупного спроса используется как средство экономической стабилизации. Кейнсианские рецепты по стимулированию экономического развития послужили толчком к специальной разработке путей решения социальных проблем (уничтожение нужды, невежества, достижение «полной» занятости и др.). Под их влиянием всеобъемлющая социальная защита населения представляется не столько неизбежной экономической

²⁰⁷ Там же, С. 447.

²⁰⁸ Там же, С. 452.

²⁰⁹ См. Pinker R. The Idea of Welfare. L. 1979, P. 115, 117.

«обузой» для обществ, сколько одним из направлений экономической стабилизации. Тем самым экономический анализ соединяется с анализом социальным, а социальное регулирование наполняется экономическим содержанием.

Даже в период наибольшего влияния кейнсианства дискуссия между двумя основными течениями экономического мышления не прекращалась. Кейнсианство не оставалось вне неоклассической критики. В частности, с публикацией работ М.А. Фридмана, а также Ф. Модильяни - Р. Блумберга²¹⁰ возрастающее значение приобретает новая модель потребительского поведения, согласно которой, в частности, склонность к потреблению - сбережению является постоянной.

Комментируя эту перемену, А.С. Блиндер, писал: «я был поражен, открыв, что положение о независимости валового потребления от распределения дохода..., никогда не было объектом прямой эмпирической проверки...и никогда не проверялось стандартной статистической техникой».²¹¹ Однако, по-видимому, то же можно утверждать и в отношении, по крайней мере, некоторых положений теоретической концепции Кейнса, которые в большой степени основывались на его гениальной интуиции и соответствовали т.н. здравому смыслу. Насколько общепризнанное и «очевидное» совпадает с «верным», можно установить только при анализе доступного фактического материала.

Как известно, экономическая теория во многом имеет свою внутреннюю логику развития. Вероятно, ее задача заключается не только в констатации и анализе тех или иных текущих явлений, но и в их объяснении и прогнозировании. Нередко теория не ограничивается обобщением или классификацией имеющегося фактического материала, но и заглядывает за пределы современной ей экономической действительности.

Поэтому, с одной стороны, вряд ли всегда возможно и необходимо **напрямую** «проверить» фактическим материалом, статистическими сопоставлениями, результатами конкретного эмпирического анализа «правильность» или обоснованность общетеоретических умозаключений и подходов, абстрактных математических моделей. Вместе с тем, с другой стороны, по-видимому, малопродуктивно полностью отрывать одно от другого. Теория не целиком автономна, а ее носители не в состоянии целиком абстрагироваться от состояния общества и его сознания.

Обобщение и классификация экономических явлений составляют условие, а иногда и основу, для формулирования теоретических постулатов. В конце концов реальность важнее представлений, а критерием истины, как правило, служит практика. Учитывая приведенные

²¹⁰ Friedman M.A. A Theory of the Consumption Function. Princeton 1957; Modigliani F. and Brumberg R. Utility Analysis and the Consumption Function, in: Post-Keynesian Economics, ed. by K.K. Kurihara. New Brunswick 1954.

²¹¹ Journal of Political Economy, June 1975, P. 448.

соображения, отдельные теоретические положения Кейнса, изложенные по необходимости в предельно кратком и даже упрощенном виде, мы в дальнейшем «проверяем» рассмотрением некоторых доступных нам современных фактических материалов.

4.2. Количественные характеристики программ поддержания доходов

В основе экономического влияния государственных программ поддержания доходов лежат прежде всего охват социальным обеспечением немалой части населения и неизбежно вытекающие отсюда значительные размеры государственных расходов, предназначенных для социальных выплат. Не меньшее значение приобретает и экономическое поведение домохозяйств с разным уровнем дохода.

4.2.1. Объекты социальных выплат. В США (2004 г.) из 205 146 тыс. имеющих какой-либо денежный доход, 153 355 тыс. или 74.8% получают заработную плату по итогам своей экономической деятельности.²¹² Это не означает, однако, что остальные 25.2% существуют полностью на те или иные трансферные выплаты государства.

Во-первых, 103 705 тыс. человек (50.5%) имеют доход от собственности (проценты, дивиденды, рентные выплаты), чьим источником служит владение недвижимостью, облигациями, акциями и т.п. В число таких доходополучателей входят различные категории не только экономически активных, но и пассивных слоев населения. Во-вторых, некоторая часть получающих заработную плату, прежде всего из низкооплачиваемых работников, подпадает под государственные программы поддержания доходов – общественного вспомоществования. Выплаты по этим программам выполняют роль дополнительного источника дохода таких работников. В-третьих, многие доходополучатели получают выплаты одновременно по нескольким социальным программам государства. Их комбинацией охвачены 66 205 тыс. человек (32.3% общего числа).

Подобные моменты делают неизбежным «двойной счет» и практически невозможным сколько-нибудь точное определение общих размеров населения, получающего те или иные выплаты государства по программам социального обеспечения. Но, по некоторым оценкам, их величина колеблется в пределах 1/4-1/3 всех доходополучателей.

В ходе социальной деятельности государства происходит предоставление социальных выплат тем, у кого практически вовсе отсутствует рыночный доход, прекращается его поступление по личным обстоятельствам или по общеэкономическим причинам, либо у кого величина такого дохода не позволяет удовлетворять элементарные человеческие потребности. В результате общественные иждивенцы, живущие на социальные выплаты, составляют

²¹² Подсчеты на основе Statistical Abstract of the U.S. 2007, P. 348-349.

достаточно разнородную группу населения. Их принадлежность к этой группе может быть и хронической (постоянной) и временной (эпизодической). В числе первых - прежде всего пенсионеры, нетрудоспособные с детства, а также полностью потерявшие трудоспособность, травмированные на производстве и т.п. Среди вторых – безработные, краткосрочные больные, работоспособные главы многодетных семей и их члены, и т.п. Смешанному характеру каждой группы соответствует неоднородность социальных программ. Их количественная множественность и разнообразие конкретного содержания отражают особенности материального, демографического и общественного положения клиентов социального обеспечения.

Так, уже по определению, программы социального страхования служат неперенным условием существования застрахованной части работников после прекращения ими трудовой активности, при возникновении у них чрезвычайной экономической ситуации, связанной с потерей рабочего места в связи с социальными рисками – безработицей, болезнью, производственной травмой, потерей трудоспособности и т.п. Эти программы оказывают решающее влияние на материальное положение постоянно или временно исключенных из процессов общественного производства. К тому же, как уже отмечалось, само наличие таких программ служит неперенной предпосылкой для устойчивого психологического состояния продолжающих трудиться работников, поддержания их уверенности в своем будущем благосостоянии.

Главным объектом общественного вспомоществования служат беднейшие* семьи, как правило, не имеющие рыночного дохода, либо имеющие такой доход, величина которого недостаточна для поддержания общепринятого минимального уровня жизни. В США примерно пятая часть домохозяйств (в 2002г. – 20.2%) получает, по крайней мере, одну из т.н. не-денежных или натуральных выплат. Среди таких семей преобладают те, у которых доход ниже уровня бедности (58%). В 2004г. в семьях, получавших не-денежные выплаты, проживало 26.4% населения. В семьях, получавших денежную помощь, предоставление которой связано с процедурой «проверки нуждаемости», - соответственно 6.4%.

Широко распространено мнение, что в экономически развитых странах наличие работы само по себе достаточно, чтобы обеспечить доход, гарантирующий безбедное существование занятого и его семьи. Однако это не полностью соответствует действительности. Об этом, в частности, свидетельствует обследование группы т.н. низкооплачиваемых работников США (в данном случае под ними подразумеваются те занятые в общественном производстве работники, чья заработная плата составляет менее 2/3 медианной), проведенное сотрудниками

* Понятие «бедные» в контексте этой работы имеет не морально-этическое, а исключительно материальное содержание.

Центра по экономической политике и исследованиям (г. Вашингтон). В 2006 г. медианная заработная плата (у мужчин) равнялась 16,66 долл. в час., а 2/3 медианной – 11,11 долл. Такую или меньшую заработную плату получали 44 млн. или 1/3 всех работников.²¹³

Занятые на низкооплачиваемой работе входят в число тех категорий населения, которые, наряду с безработными, пенсионерами, хронически больными и др., в особенно большой степени рискуют оказаться среди бедных. Показательно, что в 2006 г. примерно у 1/4 низкооплачиваемых работников заработная плата не превышала черту бедности (9,83 долл. в час или 20 444 долл. в год при 40-часовой рабочей неделе).²¹⁴

Это не означает, однако, что в действительности все они живут в состоянии бедности. Подавляющему большинству удается так или иначе компенсировать сравнительно низкую оплату своего труда. О том, как это происходит на практике, свидетельствуют результаты исследования К. Гардинера и Дж. Миллар по низкооплачиваемым работникам Великобритании. Согласно их данным за 2000/01 финансовый год (далее ф.г.), в этой стране примерно 23% всех работников принадлежат к числу низкооплачиваемых. Из них только 14% определяются как бедные.²¹⁵ Остальным 86% удается избежать такого состояния.

Это происходит преимущественно по четырем основным направлениям. Одно из них - сугубо рыночное - заключается в увеличении продолжительности рабочей недели и работе на нескольких рабочих местах. В результате 9% низкооплачиваемых работают не менее 50 часов в неделю на своей основной работе, а 4% заняты по крайней мере на двух рабочих местах. Такой путь эффективен для 8% низкооплачиваемых, которым удается таким образом избежать бедности. Значительный вклад в решение этой проблемы вносят рыночные доходы других членов семьи, благодаря которым происходит увеличение общей величины семейного дохода. Тем самым 32% низкооплачиваемых удается избежать бедности.

Для 30% решающее значение приобретает помощь за пределами семьи, которая оказывается живущими отдельно родителями, взрослыми детьми, братьями/сестрами, друзьями и т.п. Наконец, заметную роль в поддержании доходов низкооплачиваемых играют социальные программы государства. 13% избегают бедности, получая от государства пособия по вспомоществованию, налоговые кредиты и пр.²¹⁶ Такие программы способствуют тому, что доходы низкооплачиваемых не опускаются до уровня бедности.

4.2.2. Масштабы выплат. Экономические последствия предоставления государством социальных выплат во многом определяются уже самой их величиной и неодинаковой ролью

²¹³ Boushey H., Fremstad Sh., Gragg R. and Waller M. Understanding Low-Wage Work in the United States. Centre for Economic Policy and Research. Wash. 2007, P. 5.

²¹⁴ Ibid., P. 2.

²¹⁵ Gardiner K. and Millar J. How Low-Paid Employees Avoid Poverty.//Journal of Social Policy, July 2006, P. 365.

²¹⁶ Ibid., P. 357-358.

в материальном положении домохозяйств с различным уровнем дохода. В США только за 1980-2004 гг. величина социальных выплат государства индивидам выросла с 9.4 до 11.6% ВВП (ее среднегодовой размер в этот почти четвертьвековой период составил 10.5%). Наибольшее место в таких выплатах занимают пособия по социальному обеспечению.²¹⁷ Подобная тенденция не могла не отразиться и на структуре личных доходов американского населения.

Интересно, что в 1929 г., т.е. до начала проведения Нового курса, доля государственных выплат по социальному обеспечению равнялась лишь 1.0% индивидуального дохода (в т. ч. по социальному страхованию – 0.9, а по общественному вспомоществованию – 0.1%). Быстрое увеличение значения социальных выплат в составе личного дохода начинается в послевоенный период. В 1950 г. их удельный вес равнялся 4.1 (соответственно 3.1 и 1.0%), в 1960 г. – 6.8 (6.0 и 0.8%) и в 1970 г. – 9.3 (8.2 и 1.1%). Такое повышение происходило на фоне

Таблица 8.

США и Великобритания. Структура индивидуального дохода*.

Вид дохода	США**			Великобритания***		
	1995г.	2000г.	2005г.	1994/95ф.г.	1999/00ф.г.	2004/05ф.г.
Заработная плата	62.7	63.6	64.3	64.4	65.7	68.2
Социальные выплаты государства****	12.9	11.5	13.4	13.5	12.1	12.8
Остальные*****	24.4	24.9	22.3	22.1	22.2	19.0

Примечания: *Общая величина дохода принята за 100.0.

**«Личный доход».

***«Валовой доход домохозяйства».

****В американской статистике это преимущественно «государственные социальные выплаты индивидам»; в британской – выплаты по социальному обеспечению.

*****К ним американская статистика причисляет доходы от собственности, от акций и т.п.; британская – доходы от инвестиций, от самозанятости и т.п.

Источники: На основе Statistical Abstract of the US, 2007. P. 436; Annual Abstract of Statistics, 2006. P. 121.

²¹⁷ По данным Международного валютного фонда, в конце 70-х – начале 80-х гг. взносы в социальное обеспечение по девяти экономически развитым странам составляли примерно 11% ВВП (США – почти 6, Великобритания – 7%) и 31% государственных доходов (США – 28, Великобритания – 17%); расходы на социальное обеспечение – почти 14% ВВП (США – 7, Великобритания – 9%) и более 36% государственных расходов (США – 34 и Великобритания – более 25%). Scandinavian Journal of Economics, 2000, No. 3, P. 535.

устойчивого снижения относительного значения доходов от собственности, дивидендов, процента и т.п.: за 1929-1970 гг. их удельный вес сократился с 38.2 до 21.3%.²¹⁸

В последующие годы отмеченная тенденция продолжалась, хотя и неравномерно. В результате выплаты по социальному обеспечению заняли заметное место в доходах населения. Некоторое представление о современной ситуации в этой области могут дать данные по США и Великобритании (см. таблицу 8). Они показывают, что в последнее десятилетие доля социальных выплат государства в индивидуальном доходе населения, несмотря на некоторые колебания в социальной политике, составляет более или менее устойчивую величину. В среднегодовом исчислении она равняется 12.6 в США и 12.8% в Великобритании. Иными словами, на социальные выплаты государства (преимущественно программы поддержания доходов в рамках социального обеспечения) постоянно приходится более десятой части индивидуального дохода населения.

При этом, однако, следует иметь в виду несколько «корректирующих» обстоятельств. Во-первых, здесь речь идет только о денежных выплатах. Натуральные «выплаты» в данном случае не учитываются. Между тем, как уже отмечалось, для некоторых групп домохозяйств, особенно низкодоходных, они имеют существенное значение в определении их материального положения. Во-вторых, упомянутые годы не отражают циклических колебаний в развитии производства, и, следовательно, соответствующих колебаний в социальной и экономической ситуации, влияющих на их величину. В-третьих, в таблице приведены только усредненные данные по всем группам доходополучателей.

Между тем, можно предположить с большой долей вероятности, что в действительности величина разных категорий дохода, в том числе социальных выплат государства, неодинакова у различных категорий доходополучателей. На этот результат социальной деятельности государства уже обращалось внимание в предыдущей главе на примере Великобритании. О том же свидетельствуют и международный опыт, в частности, основанный на практике социального регулирования в 15 европейских странах (см. таблицу 9). Приведенные в таблице данные позволяют выделить несколько тенденций, существенных для раскрытия темы работы.

Социальные выплаты государства составляют (в среднем по приведенным странам и децильным группам домохозяйств) 16.5% располагаемого дохода.²¹⁹ При этом диапазон колебаний по отдельным странам равняется 11.9 (Греция) – 30.1% (Финляндия).

²¹⁸ Social Security Bulletin. Annual Statistical Supplement, 1974. P. 41.

²¹⁹ В США примерно в это же время (2000 г.) социальные выплаты составляли сходную величину - 14.5% располагаемого дохода - на основе Statistical Abstract of the U.S. 2007, P. 436.

Подсчеты по домохозяйствам с различным уровнем дохода дают еще более дифференцированные результаты. В первой децильной группе почти 3/5 дохода приходится на социальные выплаты. Диапазон колебаний достаточно широк - от 29.0 (в Греции) до 94.5% в Ирландии. Во второй децильной группе социальные выплаты составляют около 1/2 семейного дохода, а страновой диапазон колеблется в пределах 27.4 (Греция) – 80.4% (Швеция). Во всех последующих децильных группах по мере увеличения размеров дохода домохозяйств значение социальных выплат неуклонно снижается. В девятой группе они образуют немного более 1/10 дохода, а диапазон колебаний - от 3.3 (Великобритания) до 20.5% (Финляндия). В десятой группе социальные выплаты составляют только 7.4% дохода, а диапазон колебаний – от 1.6 (Великобритания) до 12.5% (Италия).

Таблица 9.

Страны Европы. Доля социальных выплат в располагаемом доходе, по децилям, %, 1998г.

Децильная группа*	В среднем по 15 странам**	Франция	Германия	Италия	Швеция	Великобритания
Первая	59.5	4 9.2	72.6	3 8.0	63.6	83.2
Вторая	48.7	3 8.7	45.7	3 7.9	80.4	67.9
Третий	39.9	2 9.2	28.4	2 3.6	75.9	52.7
Четвертая	30.0	2 3.0	23.8	2 5.6	51.4	31.6
Пятая	23.0	2 0.2	17.9	2 0.9	32.2	22.6
Шестая	18.9	1 8.2	15.1	2 0.6	23.7	12.5
Седьмая	16.3	1 4.9	11.0	2 0.6	20.6	8.1
Восьмая	13.3	1 0.8	9.4	2 0.0	17.4	6.4
Девятая	10.8	1 0.5	7.0	1 6.0	13.7	3.3
Десятая	7.4	8.1	4.5	1 2.5	6.3	1.6
Всего	16.5	1 6.4	15.1	1 9.0	26.0	12.9

Примечание: *В основе – располагаемый доход домохозяйства с учетом его количественного состава (per-capita household disposable income).

**В число 15 европейских стран, помимо перечисленных, включены Австрия, Бельгия, Ирландия, Финляндия, Греция, Люксембург, Португалия, Испания и др.

Источник: На основе данных EUROMOD, приведенных в The Economic Journal, Jan. 2007, P. 2.

Как видно из приведенных данных, значение социальных выплат государства для домохозяйств с разным уровнем дохода неодинаково. Ситуация в разных европейских странах показывает и общие и различные тенденции. Практически для всех стран характерно уменьшение роли социальных выплат по мере возрастания величины дохода домохозяйств. Но в отдельных странах это проявляется с разной интенсивностью.

По данному показателю их можно разделить на две категории. Странам, входящим в одну из них, свойственен более или менее плавный и постепенный переход от сравнительно высокой доли социальных выплат в составе дохода (первые две децильные группы) к относительно низкой (последняя группа). В результате у таких стран - к ним прежде всего относятся Австрия, Бельгия, Финляндия, Италия - разрыв между долей социальных выплат первых и последних децильных групп выглядит не столь значительным и резким как у остальных. В некоторых других странах, начиная примерно с седьмой децильной группы, такой переход носит обвальный характер. Сочетание очень высокой доли социальных выплат в первых группах с чрезвычайно низкой долей в последних особенно заметно в Германии, Ирландии, Нидерландах и Великобритании. Правда, существенное снижение доли социальных выплат в десятой децильной группе домохозяйств свойственно многим странам - Дании, Франции, Греции, Люксембург, Португалии, Испании и Швеции. Тем самым фактически они занимают промежуточное положение между двумя упомянутыми категориями.

Можно предположить, что выявленные страновые особенности косвенным образом отражают различия в режимах государственных программ по поддержанию доходов. В странах, условно отнесенных нами к первой категории, такой режим, как правило, отличается относительной универсальностью. В них социальные выплаты государства распределяются между разными группами доходополучателей относительно равномерно.

Во второй категории стран преобладает намного более жесткий и избирательный подход. В некоторых случаях, особенно когда речь идет об общественном вспомоществовании, он связан с процедурой проверки нуждаемости. Социальные выплаты в целом концентрируются преимущественно на наиболее нуждающихся, самых низкодоходных группах населения. К такой модели социальной защиты населения, очевидно, принадлежит и не упомянутый здесь американский вариант.

Общий вывод, вытекающий из приведенных данных, заключается, по-видимому, в том, что социальные выплаты государства занимают неодинаковое место в разных доходных группах населения. Как правило, социальные выплаты определяют в той или иной степени материальное положение, главным образом, низкодоходных групп. В формировании общей

величины дохода высокодоходных групп они играют неизмеримо меньшую, а в некоторых странах (например, в Ирландии и Великобритании) - ничтожную роль. Социальная направленность государственных программ поддержания дохода, их приоритет в отношении низкодоходных групп домохозяйств, судя по всему очевидны.

4.3. Экономическое поведение домохозяйств

Вместе с тем, в этой связи неизбежно возникает вопрос, ограничивается ли значение социальных программ государства рамками материального положения отдельных доходных групп домохозяйств, не наполняется ли оно и макроэкономическим содержанием? Ответ на этот вопрос в большой степени зависит от того, отличается ли между собой экономическое поведение домохозяйств с разной структурой доходов, в частности, с неодинаковым удельным весом социальных выплат в их составе?

Из предыдущей главы следует, что государственное перераспределение фактически останавливается на уровне располагаемого дохода, который поступает непосредственно домохозяйствам для использования, по их «собственному усмотрению». В данном конкретном случае подразумевается прежде всего выяснение того, как именно различные доходные группы расходуют свой располагаемый доход. А это, в свою очередь, требует рассмотрения двух моментов, немаловажных с точки зрения общеэкономического развития. Речь идет, во-первых, о характере индивидуального потребления различных групп доходополучателей и, во-вторых, о соотношении потребления и сбережения в их располагаемом доходе.

4.3.1. Индивидуальное потребление. В данном случае нас интересует прежде всего ответ на следующую группу вопросов: каков характер индивидуального потребления у различных групп доходополучателей; каково соотношение потребления-сбережения в их располагаемом доходе; какую роль играет в определении каждого из перечисленных моментов неодинаковая степень получения различными группами домохозяйств социальных выплат государства?

Поставленные вопросы неизбежно ставят в центр внимания бедные категории населения. Из материалов таблицы 10 следует, что отнюдь не все получатели социальных выплат государства относятся к бедным. Это представители преимущественно первой и частично второй децильной группы домохозяйств. Вместе с тем практически все бедные домохозяйства - потенциальные получатели таких выплат. Поэтому экономическое поведение бедных, хотя и не полностью, но зато наиболее отчетливо отражает общее влияние

социальных выплат на экономическое поведение их получателей, основные особенности такого поведения.

Некоторое представление о домохозяйствах, причисляемых к разряду бедных, могут дать результаты двух исследований по материалам США первой половины 90-х гг.²²⁰ Оба касались тех категорий населения, чей первоначальный доход (т.е. не испытывавший влияния налогообложения и социальных выплат) ниже официально установленного уровня бедности. Такие семьи отличаются по крайней мере тремя особенностями.

Во-первых, своим демографическим и социальным составом. В них меньшее количество занятых в общественном производстве и большее - несовершеннолетних (до 18 лет) детей. Так, в семьях, получающих выплаты по общественному вспомоществованию, преобладают не-занятые в общественном производстве (более 70%), тогда как в семьях, не получающих такие выплаты, они составляют меньшую часть (примерно 42%). Среди бедных семей сравнительно высокий удельный вес возглавляемых одним родителем при наличии по крайней мере одного несовершеннолетнего ребенка. Среди взрослых членов таких семей относительно много тех, чье образование ограничилось начальной или незаконченной средней школой, и намного меньше окончивших колледж. Иными словами, бедные семьи это в основном, но отнюдь не исключительно, неполные семьи, которые состоят преимущественно из социальных иждивенцев, обладающих сравнительно низким уровнем образования.

Во-вторых, бедные семьи отличаются источниками своих доходов. Упомянутые исследования сосредоточились только на трех видах таких источников, что, по-видимому, объясняется ничтожным значением некоторых других поступлений, например, от собственности, капиталовложений и т.п. в доходах бедных семей. Заработная плата и доход от самостоятельной трудовой активности в таких семьях составляют 51.7% общего дохода (в бедных семьях с одним родителем – 36.4%) по сравнению с 85.1% в не-бедных семьях. Между прочим, такой «расклад» служит свидетельством того, что бедные семьи не состоят исключительно из социальных иждивенцев, а источником их дохода являются не только выплаты по общественному вспомоществованию. Наконец, на такие выплаты приходится 20.3% дохода в бедных семьях (в бедных семьях с одним родителем – 39.8%) по сравнению с 0.2% в не-бедных. То есть именно такие выплаты играют особенно большую роль в определении материального положения бедных и незначительную - не-бедных семей.

В-третьих, семьи, получающие выплаты по общественному вспомоществованию, и, особенно, живущие преимущественно на них, отличаются характером своего

²²⁰ Passero W.D. Spending patterns of families receiving public assistance/Monthly Labor Review, April 1996; Federman M. et al. What does it mean to be poor in America?/Monthly Labor Review, May 1996.

индивидуального потребления. Небезынтересны результаты сопоставления потребления бедных и не-бедных семей. В бедных семьях *общий объем* потребления составляет менее 1/3 – 31.4% (в бедных семьях с одним родителем – 24.8%) от потребления не-бедных. Однако при этом общий объем потребительских расходов в бедных семьях, получающих помощь по социальным программам, равняется 44.2% от потребительских расходов в не-бедных семьях. Иными словами, государственные программы вспомоществования увеличивают общий размер потребления и способствуют сокращению разрыва по размерам потребления между различными группами доходополучателей.

Вместе с тем социальные выплаты не ликвидируют разрыва по *структуре* потребления. В бедных семьях на продовольственные продукты приходится 29.8% всех расходов (с одним родителем - 34.3%) по сравнению с 15.6% - в не-бедных семьях. Расходы на жилье – соответственно 22.3 (25.6) против 18.6%. Зато в расходах на транспорт соотношение иное – 10.3 (6.4) против 20.1%.²²¹

Полученные результаты сравнения потребления бедных и не-бедных домохозяйств, получающих пособия по вспомоществованию и не получающих такие пособия, содержат некоторые конкретные различия. Тем не менее, напрашивается общий вывод, что у первых из этой связки, несмотря на получение ими государственных социальных выплат, объем потребления намного ниже, чем у вторых. Вместе с тем у первых затраты на продовольственные продукты составляют большую статью в продовольственных расходах, чем у вторых; тогда как у вторых большую роль играют расходы на транспорт и жилье. Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что доля товаров первой необходимости, особенно продовольственных продуктов, неуклонно сокращается по мере увеличения размеров дохода и общей величины потребительских расходов.²²²

Примерно сходные результаты показывает рассмотрение материального положения пенсионеров. Их доход размещается преимущественно в нижней части «распределительной лестницы». Поэтому они, естественно, служат одним из главных объектов не только социального страхования, но и общественного вспомоществования. Исследование Дж.Д. Паулин и Э.Л. Дьюли, проведенное в 1998-1999 гг. по материалам Бюро статистики труда США., сопоставляет положение занятых предпенсионного возраста (от 55 до 64 лет) и

²²¹ Зависимость структуры потребительских расходов от величины дохода, которая выявляется приведенными исследованиями, можно проследить и на основе данных официальной статистики. Так, в 2005 г. при ежегодном доходе менее 70 тыс. долл. доля расходов на продовольственные продукты составляла 14.0%. В последующих доходных категориях динамика этой доля выглядит так: при 70 000-79 999 долл. дохода она равняется 12.9%, 80 000-99 999 долл. – 12.5%, 100 000 и св. – 10.8%, в т.ч. 150 000 и св. – 9.8%. - Statistical Abstract of the US, 2007, Table 666.

²²² Эта тенденция проявляется на большом отрезке времени и фактически не знает исключений, что превращает ее в закономерность. См. структуру потребления семей с разным уровнем дохода за 1874/75-1917/19 гг. в Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1970. Part 1. Wash. 1975. P. 321-322.

пенсионеров (старше 65 лет). Такое сопоставление позволило прийти к следующим выводам. Переход в ряды пенсионеров ведет к существенному падению величины дохода домохозяйства: доход пенсионера составляет 36.9% от дохода занятого (в обоих случаях семейной пары).

Показательно, что к первой (наименьшей) квинтильной группе доходополучателей принадлежат 4.1% занятых по сравнению с 9.2% пенсионеров, ко второй – соответственно 6.4 и 46.0%. В четвертую квинтильную группу входят 26.9% занятых и 12.4% пенсионеров, в пятую (наибольшую) – соответственно 46.2 и 3.8%.²²³ Иными словами, в то время как более половины пенсионеров (55.2%) принадлежат к *первым* двум квинтильным группам доходополучателей, почти 2/3 занятых (73.1%) – к *последним* двум группам. Разница в величине дохода предопределяет и различия в потребительском поведении домохозяйств: для пенсионеров характерно большее ударение на потребительских расходах, особенно связанных с товарами первостепенной жизненной необходимости.²²⁴

Приведенные подсчеты, касающиеся различий в расходах на потребление семей с разным уровнем дохода, фактически служат очередным эмпирическим подтверждением некоторых статистических закономерностей, установленных Э.Энгелем еще в XIX в. Как известно, они сводятся прежде всего к тому, что структура расходов домохозяйств зависит в решающей степени от величины получаемого ими дохода. По мере увеличения дохода возрастает общая величина потребления, а в его составе падает доля расходов на продовольствие и повышается – на жилье, предметы домашнего обихода, а также статьи, служащие удовлетворению «гуманитарных» потребностей, в т.ч. те, которые касаются образования, медицинского обслуживания, досуга и отдыха. Для нашей темы существенное значение приобретает и то обстоятельство, вытекающее из закономерностей Энгеля, что с ростом дохода происходят перемены в соотношении расходов домохозяйств на потребление и сбережения: доля первых, как правило, сокращается, вторых - увеличивается.

4.3.2. Личные сбережения. Этой проблемы экономическая наука касалась по крайней мере уже в XIX в., причем почти исключительно на примере доходов «имущих» классов. Например, К. Маркс рассматривал распределение принадлежащей капиталисту прибавочной стоимости на доход, расходуемый на потребление, и капитал, лежащий в основе накопления. То, что капиталист «прокучивает» («проедает») не всю прибавочную стоимость, а только ее часть, превращая остальное в сбережения, расценивалось как результат «гражданской

²²³ Monthly Labor Review, July 2002, P. 41.

²²⁴ Ibid., P.39.

добродетели», обусловленной пуританской моралью и прозаическими потребностями расширенного воспроизводства.²²⁵

В то время аналогичному распределению заработной платы, как правило, не придавалось сколько-нибудь существенное экономическое значение по той простой причине, что размеры заработной платы были недостаточны для того, чтобы делать сбережения. В результате она расходовалась практически полностью на потребление. В этой связи напомним приведенное Марксом характерное мнение одного публициста XVIII в.: «следует ограждать рабочих от голодной смерти, но нужно, чтобы они не получали ничего, что можно было бы сберегать...», чтобы большая часть бедных «постоянно целиком расходовали все, что они получают...»²²⁶

Считалось, что, с точки зрения капиталиста, заработная плата должна быть «умеренной»: ее слишком низкая величина доводит «рабочего человека» до малодушия или отчаяния, слишком большая – делает «наглым и ленивым». Необходим такой ее уровень, который достаточен для удовлетворения элементарных потребностей работника и его семьи и тем самым для выполнения своей основной задачи по производству стоимости и прибавочной стоимости. Правда, Маркс допускал, что благодаря росту прибавочного продукта (повышению цены труда вследствие накопления капитала) возможно образование у рабочего «небольших денежных запасных фондов».²²⁷ Но из-за их величины такие фонды не рассматривалась как потенциальный источник накопления.

Функция сбережения отводилась практически исключительно капиталисту.²²⁸ Именно его «разумное» экономическое поведение обеспечивало материальную основу для накопления капитала и всего процесса общественного производства. Фактически в XXв. такого мнения продолжали придерживаться некоторые «радикальные» экономисты (например, М. Калецкий).²²⁹

Тем не менее, с течением времени подход к изучению этой проблемы не остается полностью неизменным. В решающей степени это обусловлено изменением реальной ситуации. По мере повышения общего жизненного уровня, главным образом, в ходе роста реальной заработной платы, круг субъектов сбережения* неизбежно расширяется. Подобное

²²⁵ Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Т. 23, С. 599.

²²⁶ Там же, С. 628-629.

²²⁷ Там же, С. 631.

²²⁸ Как писал К. Каутский, «Если рабочий вообще может делать сбережения, он должен быть рад, когда в хорошие времена удастся отложить столько, чтобы не остаться ни с чем при наступлении безработицы... Экономическое развитие ...делает сбережения все более невозможными для рабочего. (Каутский К. Эрфуртская программа. М. 1959, С. 60). Во многом индивидуальные сбережения из заработной платы выполняли ту социально-экономическую роль, которая впоследствии перешла к выплатам по социальному обеспечению.

²²⁹ Об этом см. Sawyer M.C. The Economics of Michal Kalecki. L. 1985, P. 178, 184-187, 188-189.

* Понятие savings, употребляемое в англо-саксонской литературе для выражения личного сбережения,

обстоятельство не может не сказаться и на характере изучения проблемы: внимание рассредоточивается на различных по уровню получаемого дохода группах домохозяйств.

Показательны в этом отношении данные по Великобритании на конец 90-х гг. По подсчетам Э. Кемпсон и С. Уили, в это время примерно 1,5 млн. семей (7%) из-за низкого уровня дохода не пользовались услугами финансовых учреждений – не имели текущих счетов в банке, не прибегали к потребительскому кредиту и т.п. Еще 4,4 млн. (20%) пользовались такими услугами в крайне ограниченных размерах, «потребляя» не более двух финансовых продуктов (главным образом в виде обладания счетом в банке или строительном обществе).²³⁰ В семейном бюджете остальных активно и широко применялись финансовые услуги. Иными словами, часть доходов большинства домохозяйств (73%) в форме сбережений направляется в кредитно-финансовую сферу.

Согласно опросам, в 1997-8 гг., не имели никаких сбережений и капиталовложений 30% британских домохозяйств. По мнению 66% респондентов, регулярные сбережения (в размере не менее 10 ф.ст.) необходимо откладывать еженедельно каждой семье для того, чтобы поддерживать ее благосостояние в необходимых размерах. Однако экономическое положение не позволяло 12% населения делать затраты такого рода.²³¹ К ним, в частности, относились многие одинокие родители, безработные, нетрудоспособные в связи с длительной болезнью и т.п. При этом, чем ниже их доход, чем длительнее глава семьи не имеет работу, тем вероятнее их исключение из числа пользователей финансовыми услугами.

Однако приведенные данные в целом показывают, что тенденция к вовлеченности населения в процессы индивидуального сбережения приобрела значительные размеры. Отвлечение финансовых средств домохозяйств от потребления, их активное использование через финансово-кредитную систему в целях капиталовложений, покупки финансовых активов и т.п. приняло массовый характер. Например, в 1975 г. текущий счет в банке имели 45% взрослых. Через 25 лет их число составило 85%. Устойчиво растет доступ к потребительскому кредиту. В начале 60-х гг. примерно 22% взрослого населения использовали ту или иную форму кредита. Через 40 лет число таких пользователей увеличилось до 67%. Та же тенденция затронула и другие виды финансовых услуг. (Приведенные данные не учитывают последствий последнего финансового кризиса, сократившего возможности массового потребительского кредитования).

достаточно широкое. Сюда включаются вложения в ценные бумаги, страхование и пенсионные фонды, сберегательные активы и т.п. О современном сбережении домохозяйств можно судить и по пользованию ими финансовыми услугами всех видов (потребление «финансового продукта»), наличию денежного банковского счета, обладанию финансовыми активами, акциями, инвестициями, владению недвижимостью и т.п.

²³⁰ Приводится по *How People on Low Incomes Manage their Finances*. Economic and Social Research Council. Swindon 2002, P. 10.

²³¹ *Ibid.*, P. 64.

К потреблению т.н. финансового продукта приобщены практически все социально-профессиональные группы, но далеко не в одинаковой степени. В наибольшей оно свойственно «самостоятельным» («самодеятельным»), в наименьшей – безработным. Практически все *работники*, как правило, потребляли «финансовый продукт», причем у 34% работников, занятых полный рабочий день, его потребление было высоким, «средне высоким» - у 29% и у 9% - низким. Среди *пенсионеров* соотношение было совершенно другим: 8% вообще не потребляли «финансового продукта», у 29% такое потребление было низким, у 28% - «средне низким» и у 9% - высоким.

Система социального страхования вроде бы несколько ослабляет стимул работников, занятых в общественном производстве, к сбережениям.²³² Действительно, с созданием этой системы, например, работник, выходящий на пенсию, не остается без источников к существованию как фактически было при отсутствии этой системы. Тогда содержание закончившего трудовую жизнь полностью ложилось тяжелым бременем прежде всего на его семью, а также общественные благотворительные институты и др. Государственное социальное страхование, питаемое взносами предприятий и самих застрахованных, в большой степени берет на себя расходы по такому содержанию.

Однако, несмотря на подобное изменение, необходимость в индивидуальных сбережениях из заработной платы остается, т.к. величина социальных выплат у застрахованных, как правило, представляется недостаточной для поддержания «нормального» уровня жизни. В результате часть дохода, например, пенсионеров, основана на сбережениях, сделанных ими еще в своем предыдущем состоянии занятости, особенно к концу своей трудовой активности. Доход из этого источника служит дополнением к социальным выплатам государства.

Так, по подсчетам упоминавшихся Дж.Д. Паулин и Э.Л. Дьюли, в США «доход от собственности» получают 32.3% работников и 36.9% пенсионеров (в обоих случаях домохозяйства, состоящие из семейных пар). У занятых на производстве работников социальные выплаты (государства и предприятия) составляют 6.1% дохода по сравнению с 90.8% у пенсионера, в то время как «доход от собственности» у работников равнялся 2.6%, а у пенсионеров – 8.3%.²³³

Приобщение к индивидуальному сбережению массовых групп населения объективно обуславливает перенос акцента в исследовании - с распределения прибыли на распределение располагаемого дохода различных по его величине групп домохозяйств, отличающихся неодинаковой активностью в области потребления и сбережения. Зачастую такая активность

²³² Об этом см., например, Journal of Political Economy, April 2004, P. 403.

²³³ Monthly Labor Review, July 2002, P. 39, 44.

обозначается как разная *склонность* к потреблению и сбережению. Она объясняется прежде всего неодинаковыми экономическими возможностями и задачами домохозяйств.

При освещении этого вопроса мы исходим из следующих предположений. Располагаемый доход практически полностью распадается на индивидуальное потребление и сбережение. По существу потребление выступает как отречение от сбережения, сбережение – как отречение от потребления. Конечно, такого рода обобщение представляется схематическим и условным, ибо, как известно, и то и другое сосуществуют, являясь необходимым условием расширенного воспроизводства. Индивидуальное потребление определяет потребительский, а вместе с ним во многом и совокупный спрос, а индивидуальное сбережение занимает существенное место в источниках накопления капитала. Показательно, например, что в 1990-2004-е гг. в США личные сбережения составляли 19.4% валовых внутренних инвестиций (в среднем за год).

Как отмечал еще А.Маршалл, «способность к сбережению зависит от превышения дохода над необходимыми издержками, а такая способность больше всего у богатых».²³⁴ Подобное представление естественно, ибо соответствует элементарному «здравому смыслу». Для перехода от таких общих логических умозаключений к конкретному выяснению соотношения индивидуального потребления и сбережения в доходах различной величины, по видимому, можно вновь обратиться к результатам двух вышеприведенных американских исследований по потреблению бедных и не-бедных домохозяйств.

Они свидетельствуют, в частности, о следующем. Годовой *доход* средней не-бедной семьи (55 394 долл.) превышает более чем вшестеро доход средней бедной семьи (8 501 долл.) и более чем в восемь раз – бедной семьи с одним родителем (6 794 долл.). Между тем объем *потребления* не-бедной семьи (36 926 долл.) превышает объем потребления бедной семьи (11 596 долл.) более чем втрое, а бедной семьи с одним родителем (9 172 долл.) – вчетверо. Иными словами, разница в величине дохода намного – примерно вдвое - превышает разницу в объеме потребления.

Представляется, что такая разница косвенным образом отражает неодинаковое соотношение расходов на индивидуальное потребление и личные сбережения в располагаемом доходе разной величины. Домашние хозяйства с более высокими доходами обладают большими возможностями как для потребления в необходимых для них размерах, так и для сбережения. В результате зависимость между величиной дохода и расходами на потребление, как правило, *обратно* пропорциональная: у семей с меньшими по размерам доходами они занимают больший удельный вес. Зависимость между величиной дохода и

²³⁴ Маршалл А. Принципы... Книга I, С. 307.

расходами на сбережения, как правило, *прямо* пропорциональная: у домохозяйств с большими по размерам доходами их удельный вес большой.

Такую зависимость можно проследить и напрямую, в частности, на основании упоминавшегося исследования Кемпсона и Уили (Великобритания конца 90-х гг.). В его основу было положено потребление «финансового продукта» у домохозяйств семи доходных групп. У первых двух групп (величина дохода 51-100 и 101-150 ф.ст. в неделю) 16% вообще не участвовали в таком потреблении, у 37-39% уровень потребления был низким, у 26-29% - «средне низким», у 8-9% - «средне высоким» и у 3-4% - высоким.

У последних двух доходных групп (величина дохода 401-500 и свыше 500 ф.ст.) соотношение совершенно иное. Обе группы полностью участвовали в потреблении «финансового продукта». При этом степень участия фактически противоположна предыдущей группе: высокая - у 48-60%, «средне высокая» - у 26-31%, тогда как «средне низкая» - у 6-8% и низкая - у 1-3% домохозяйств.²³⁵

Сходные итоги показало Обследование семейных ресурсов, проведенное в Великобритании (1995/6-1999/0 ф.гг.). Оно подтвердило, что обладание финансовыми активами тесно соотносится с величиной доходов. 10,8% семей, не владевших активами в какой-либо форме (включая текущий счет в банке), концентрировались в нижнем конце распределения доходов. Около 1/4 принадлежавших к нижнему доходному децилю, т.е. 10% населения с самыми низкими доходами, не владели активами. Среди наиболее высокодоходной децильной группы населения их удельный вес составил 1%.²³⁶

Не менее показательны и результаты исследования, проведенного К.Э. Дайнен, Дж. Скиннер и С.П. Зелдес по материалам США конца 90-х гг. В центре исследования - выяснение связи между величиной дохода домохозяйства и уровнем его сбережения. Авторы опирались на три источника - Обзор расходов потребителей (Consumer Expenditure Survey), Обзор финансов потребителей (Survey of Consumer Finances) и Экспертное исследование по динамике доходов (Panel Study of Income Dynamics). Такой широкий охват источников повышает репрезентативность результатов исследования. Итоги регрессионного анализа, проведенного на их основе, во всех трех случаях примерно совпадают.

Величина сбережений меняется вместе с изменением размеров дохода. Сильное позитивное соотношение между величиной дохода и уровнем сбережения обнаруживается практически по всем доходным группам: как правило, доля сбережений возрастает по мере перехода от нижнего квинтиля текущего дохода к высшему.²³⁷ У домохозяйств с высоким

²³⁵ На основании *How People on Low Incomes...*, P. 10.

²³⁶ Приводится по *Ibid.*, P. 49.

²³⁷ См. *Journal of Political Economy*, April 2004, P. 416.

доходом сбережения составляют большую часть дохода, чем у домохозяйств с низким доходом. У домохозяйств нижней квинтильной группы уровень сбережений составлял 1% по сравнению с 24% - высшей. На поставленный в работе вопрос «Сберегают ли богатые больше (чем бедные)?» авторы отвечают категорически утвердительно.²³⁸

Подобный вывод совпадал с утверждениями, содержащимися в некоторых предыдущих исследованиях 50-х - 70-х гг. Преимущественно на основании логических умозаключений они настаивали на существовании прямо пропорциональной зависимости между доходом и сбережениями.²³⁹ Как видно, в настоящее время существование такой зависимости находит и устойчивое эмпирическое подтверждение, что, очевидно, превращает его в экономическую закономерность.

Но вытекает ли отсюда, что увеличение неравенства в распределении доходов, т.е. усиление концентрации доходов у относительно высоких доходополучателей, способствует увеличению уровня сбережений и интенсификации всего процесса накопления капитала; а сокращение неравенства в распределении доходов, т.е. усиление концентрации доходов у сравнительно низких доходополучателей, ведет к росту потребления и усилению потребительского спроса? Ответ на такие вопросы имеет прямое отношение к выяснению

Таблица 10.

США. Личное потребление и сбережения домохозяйств при различном уровне неравенства в распределении первичного дохода (в среднем за год)

Годы	Уровень неравенства* %%	Доля в располагаемом доходе %% **	
		Потребления	Сбережений
1947-48	11.6	93.2	5.6
1949-50	10.5	92.6	7.6
1951-55	11.3	90.5	7.9
1956-58	12.4	89.6	8.5
1959-62	11.6	90.2	7.9
1963-65	12.4	89.3	8.4
1966-76	13.4	88.3	9.4
1977-80	12.4	88.5	9.1
1981-84	11.2	86.5	10.5
1985-91	10.4	89.0	7.6

Примечания:* Доход домохозяйства самого низкого доходного квинтиля от дохода домохозяйства самого высокого доходного квинтиля.

²³⁸ Ibid., P. 438.

²³⁹ См., например, Friedman M. A Theory of the Consumption Function. Princeton 1957; Arestis P., Driver C. Consumption out of Different Types of Income in the U.K.//Bulletin of Economic Research, Vol. 32, November 1980; Marglin S.A. Growth, Distribution, and Prices. Cambridge, 1984.

**Остальные категории расходов из располагаемого дохода не показаны.

Источники: В основе расчетов уровня неравенства – данные U.S. Census Bureau, Current Population Reports, Series P-60, No. 180, Money Income of Households, Families and Persons in the United States: 1991, W. 1992, приводятся по Review of Income and Wealth, Sept. 1994, P. 265; в основе расчетов доли потребления и сбережения в располагаемом доходе - Statistical Abstract of the US, 2007, Table 656.

макроэкономического смысла не только перераспределительной, но и всей социальной деятельности государства.

Частично он содержится в данных, приведенных в таблице 10. В ней предпринимается попытка на материалах США сопоставить долю потребления и сбережения в располагаемом доходе при различном уровне неравенства в первичном распределении валового дохода. Приведенные в таблице данные показывают по крайней мере два момента.

Во-первых, как и ожидалось, колебания неравенства за указанные четыре десятилетия оказались в целом сравнительно небольшими, что в целом соответствует общей тенденции в динамике неравенства, приведенной в предыдущей главе. Самое высокое неравенство (соотношение нижайшего и высочайшего доходных квинтилей равнялось 10.5%) отмечено в 1949-50 гг.; самое низкое неравенство (13.4%) - в 1966-76 гг.

Во-вторых, изменения в распределении располагаемого дохода на индивидуальное потребление и сбережения происходят в несколько более заметных масштабах. Доля потребления колеблется в пределах 86.5-93.2%, а доля сбережений – соответственно 5.6-10.5%. Интересно, что самая высокая доля потребления и самая низкая - сбережения, с одной стороны, самая низкая доля потребления и самая высокая - сбережения, с другой, приходится на одни и те же годы. В первом случае на 1947-48 гг., а во втором – на 1981-84 гг. Однако приведенные сочетания не совпадают с периодами самого высокого и самого низкого уровня неравенства. Отсюда, очевидно, следует, что экономический эффект перераспределения сказывается не столько на структуре располагаемого дохода, сколько на размерах потребления групп населения с низкими доходами.

Но означает ли это обстоятельство, что распределение располагаемого дохода никак не реагирует на изменение в уровне неравенства – соотношении доходов различной величины? Представляется, что ответить однозначно категорически на этот вопрос трудно, если вообще возможно. Недоступность ресурсов играет важнейшую роль в объяснении того, почему многие (в Великобритании, по некоторым подсчетам, 24-31%²⁴⁰) домохозяйства не имеют никаких сбережений. Имущие, как правило, сберегают большую часть своего дохода, чем неимущие; представители «бедных» и среднего класса тратят на потребление большую часть

²⁴⁰ Приводится по How people with low incomes..., P. 16.

своего дохода, чем «богатые». Однако такая тенденция, хотя и преобладает, но не превращается в закономерность, неизменно проявляющуюся при всех обстоятельствах. Нередко она корректируется нематериальными соображениями.

Величина дохода, размеры ресурсов домохозяйства, определяющие его экономические возможности, представляются главным, но не единственным детерминантом его склонности к сбережению. Большое значение приобретают и субъективные позиции, «свободный выбор». Разнообразная мотивация самого акта сбережения или ее отсутствие сказывается, например, на существовании различий в доле сбережений у заработков одинаковой величины.²⁴¹ Как показало исследование С.Ф. Венти и Д.А. Вайс²⁴², это обстоятельство играет определенную роль и в таком явлении как разный удельный вес финансовых активов в доходах работников, выходящих на пенсию.

В реальности экономический эффект перераспределительной деятельности государства зависит как от ее конкретного содержания (прежде всего от того, чему отдается приоритет в тот или иной период), так и от размаха (величины социальных расходов государства, масштабов перераспределения доходов и т.д.). На практике такая деятельность, влияя на соотношение доходов различной величины, не может игнорировать ни потребности экономики в реальном накоплении капитала, ни потребности потребительского рынка, основанные на платежеспособном спросе населения. Общество, и, следовательно, государство, не в состоянии даже временно абстрагироваться ни от одного вида таких потребностей. Оптимальному варианту социальной деятельности государства соответствует комбинированный подход к удовлетворению склонности к потреблению и побуждению к производственному инвестированию.

Поэтому конкретное содержание и направленность перераспределительной деятельности государства по необходимости носят относительно *сбалансированный* характер. Хотя на практике ситуация часто неоднозначна: противоречие между экономическими целями социальной деятельности государства не всегда разрешается оптимально, а необходимый баланс нередко нарушается. Сочетание таких целей в долгосрочном плане не означает их абсолютного равновесия, равнозначности во всех случаях, что не может не сказываться и на содержании процессов перераспределения.

4.4. Макроэкономическое значение социальной защиты населения

²⁴¹ На экономическую взаимозависимость членов семьи разных поколений как мотив их сбережений указывает анализ И. Эрлича и Д.-Г. Зонга, проделанный на американском материале. См. *American Economic Review. Papers and Proceedings*. May 1998, P. 151.

²⁴² См. *Ibid.*, P. 185.

Макроэкономическое применение государственных программ поддержания дохода в рамках системы социального обеспечения связано прежде всего с попытками государства смягчать резкие перепады в экономическом развитии. Это подразумевает, в частности, предотвращение крупномасштабных хозяйственных кризисов и массовой безработицы, ее ограничение уровнем, минимально неизбежным с экономической точки зрения .

4.4.1. Потребление и экономический цикл В первые послевоенные десятилетия и марксистское и кейнсианское направления экономического мышления уделяли значительное внимание изучению циклического развития рыночной экономики. Тем самым попутно выяснялась практическая результативность кейнсианской модели антикризисного регулирования. В результате на основании анализа большого статистического материала удалось установить две тенденции, существенно важные с точки зрения данной темы.

Первая. Произошли существенные перемены в циклических колебаниях экономической динамики. Значительный вклад в анализ этих перемен и в их объяснение внесли, в частности, отечественные исследователи С.М. Меньшиков²⁴³ и Ю.Н. Покатаев. Один из основных выводов, к которому пришел последний, сводился к тому, что «кризисы в послевоенный период стали в среднем менее продолжительными и менее глубокими, чем прежде».²⁴⁴

Согласно Закону о занятости, принятому в 1946г., на федеральное правительство США возлагалась обязанность прилагать усилия по стабилизации краткосрочных экономических колебаний. По мнению членов Совета экономических консультантов при президенте США,²⁴⁵ во многом благодаря применению кейнсианской техники макроэкономического регулирования в послевоенный период удалось избежать такого продолжительного спада производства, который произошел в 1873-79 гг. и такого глубокого экономического кризиса (спад производства в размере 30%, увеличение безработицы до 30%), который имел место во время Великой депрессии.

В этой связи интересны и некоторые намного более поздние подсчеты сотрудников Национального бюро экономических исследований США, которые были посвящены «деловым» циклам.²⁴⁶ Оказалось, что в течение 1854 – 1991 гг. в этой стране произошли 32 цикла, т.е. они имели место каждые 4,3 года. При этом период рецессии (от пика производства до его спада) длился в среднем 17, а экспансии (от окончания спада до пика производства) – 38 месяцев (время рецессии равнялось менее половины – 44.7% - от времени экспансии).

²⁴³ См. Меньшиков С.М. Механизм современного цикла, глава в Современные циклы и кризисы. М. 1967.

²⁴⁴ Механизм экономического цикла в США. Отв. ред. Аникин А.В. и Энтов Р.М. М. 1978, С. 84.

²⁴⁵ См. Economic Report of the President 1999, P. 21.

²⁴⁶ <http://www.census.gov/statab/hist/02HS0037.xls>

Вместе с тем частота циклов и соотношение продолжительности их фаз не оставались полностью неизменными. В 1854-1919 гг. были отмечены 16 циклов, т.е. их периодичность составляла каждые 4,1 года; продолжительность рецессии равнялась 22, а экспансии - 27 месяцам (соответственно 81.5%). В 1919-1945 гг. были зафиксированы 6 циклов, т.е. каждые 4,3 года; рецессия продолжалась в среднем 18, а экспансия – 35 месяцев (51.4%). Наконец, на 1945-1991 гг. приходилось 10 циклов, т.е. по одному на каждые 4,6 лет; длительность рецессии составила в среднем 10, а экспансии – 57 месяцев (17.5%).

Как следует из этих данных, рыночная экономика отнюдь не потеряла циклическую форму своей динамики. Но ее характер претерпевает изменения. Во-первых, несколько увеличиваются временные отрезки между циклами; во-вторых, сокращается продолжительность фазы рецессии; в-третьих, возрастает длительность фазы экспансии. Сочетание приведенных моментов, по-видимому, позволяет констатировать определенное уменьшение колебаний в циклическом развитии рыночной экономики и придание ему большего динамизма. Это способствует повышению устойчивости экономического роста.

Вторая тенденция. Перемены в характере цикла сопровождались сдвигами в динамике совокупного, в т.ч. потребительского, спроса. Это выразилось, в частности, в том, что суммарная величина личного потребления, слабо реагируя на циклические колебания экономики, стала проявлять относительную стабильность и даже «независимость».²⁴⁷ Так, во время экономических кризисов (спадов) 50-х – 60-х гг. потребительские расходы населения не сокращались, но продолжали увеличиваться, хотя и в намного более ограниченных масштабах. В результате исчезают резкие диспропорции между накоплением капитала и потреблением, что придает устойчивость долгосрочному экономическому росту.

Насколько выявленные тенденции носят устойчивый характер и продолжают ли они проявляться в настоящее время? В некоторой степени ответ на этот вопрос может дать сопоставление на примере США современной (конец XX - начало XXI вв.) динамики экономического роста и личного (индивидуального) потребления (см. таблицу 11).

Таблица 11.

США. Динамика ВВП и индивидуального потребления

Годы	ВВП	Потребление	Доля потребления в ВВП	Годы	ВВП	Потребление	Доля потребления в ВВП
1991	99.8	100.2	67.3	1999	133.1	135.0	68.0
1992	103.1	103.4	67.3	2000	138.0	141.3	68.6
1993	105.9	106.9	67.7	2001	139.1	144.9	69.9
1994	110.2	110.9	67.5	2002	141.3	148.8	70.6
1995	112.9	113.9	67.6	2003	144.8	152.9	70.8

²⁴⁷ См. Механизм экономического цикла..., С. 94.

1996	117.1	117.8	67.5	2004	150.5	158.8	70.8
1997	122.9	122.2	67.0	2005	155.3	164.4	71.0
1998	127.5	128.4	67.6	2006	160.5	169.6	70.9

Примечание: 1990г.=100.0, оба показателя в пост. (2000г.) долл.

Источник: Подсчеты на основе Statistical Abstract of the US, 2008, Table 645.

Представляется, что временной отрезок в 17 лет достаточно продолжителен и потому в большой степени показателен, чтобы судить о характере современной динамики ВВП и индивидуального потребления. Хотя при этом, очевидно, следует иметь в виду, что рассматриваемый период был исключительно благоприятным для развития экономики США. В частности, за это время отмечено лишь одно падение ВВП, незначительное по своей величине. Подобное обстоятельство несколько уменьшает возможность более широкого обобщения выявленных тенденций, выходящего за пределы рассматриваемого в таблице периода.*

Из данных, содержащихся в таблице, напрашиваются, по крайней мере, три вывода. Во-первых, годовые колебания ВВП, если исключить его одноразовое сокращение в самом начале рассматриваемого периода (в 1991 г. на 0.2%), выразилось лишь в разных темпах годового роста. Размер таких колебаний составил 0.7 (в 2001 г.) – 4.5% (в 1997 г.). Во-вторых, аналогично проявились и колебания в динамике индивидуального потребления. Диапазон его роста по отдельным годам равнялся 0.2 (в 1991 г.) - 5.1% (в 1999г.). В-третьих, результаты сопоставления обоих показателей показывают, что в целом динамика потребления выглядит несколько более устойчивой и стабильной, чем динамика экономического роста.

Так, в 1991 г. на незначительное *падение* ВВП индивидуальное потребление ответило таким же незначительным *повышением*. В последующее полтора десятилетия направление динамики ВВП и потребления примерно сходно. Пик роста обоих показателей приходился на 1997-2000 гг. Вместе с тем, размеры их увеличения далеко не всегда совпадали. В большинстве случаев - в десяти из пятнадцати – годовой рост потребления обгонял рост ВВП, в четырех – ВВП увеличивался быстрее, в одном – в 2004 г. - темпы роста были одинаковыми.

Увеличение темпов роста личного потребления нередко продолжалось и при снижении темпов роста ВВП. Например, в 1993 г. уровень роста ВВП снизился на 0.6 (по сравнению с предыдущим годом), а потребления, напротив, выросло на 3.3%-ных пункта. В 1998 г. уровень роста ВВП снизился на 0.4, а потребления – вырос на 5.0%-ных пунктов. В 2000 г. – соответственно на 0.7 и 4.7%-ных пунктов, и т.д. В целом повышение потребления происходило несколько быстрее: среднегодовые темпы его прироста составили 3.15% по

* Данный фрагмент не учитывает влияния последнего финансово-экономического кризиса, который, возможно, внесет перемены в тенденции, рассмотренные здесь на примере предыдущих десятилетий.

сравнению с 2.80% ВВП. В этой связи неудивительно, что доля индивидуального потребления в ВВП выросла с 67.3% в начале рассматриваемого периода до 70.9% в его конце.

Приведенные подсчеты свидетельствуют, что тенденции, выявленные на материалах 50-х – 60-х гг., продолжались и спустя четыре десятилетия вплоть до финансово-экономического кризиса первого десятилетия нынешнего века. Крупномасштабные, относительно регулярно и часто повторяющиеся резкие экономические спады с их огромными материальными и социальными издержками, как неотъемлемая черта рыночной экономики, в определенном смысле становились аномальными. В результате преобладало сочетание сравнительно стабильной динамики экономического развития со сравнительно стабильной динамикой индивидуального потребления, которая проявлялось еще более отчетливо. И той и другой по большей части были свойственны односторонняя направленность и минимизация годовых колебаний.

Подобное сочетание отнюдь не случайно. По-видимому, во многом оно объясняется взаимозависимостью ВВП и потребления, что отражает общую взаимозависимость общественного производства и потребительского спроса. С одной стороны, изменения в содержании экономического цикла способствуют устойчивому повышению величины индивидуального потребления. С другой стороны, во многом именно стабилизация совокупного спроса служит важным фактором отмеченных перемен в динамике экономического развития.

В этой связи возникает общий вопрос, не потеряло ли экономическое развитие свою циклическую форму в ее прежнем понимании? Если раньше, как известно, классический цикл экономической динамики выражался в периодической смене сравнительно краткосрочных фаз промышленного производства – его ускорение (подъем), замедление, спад (кризис)²⁴⁸, то в указанные годы такой цикл все больше ограничивался ускорением и замедлением темпов экономического роста.

Вероятно, с этой точки зрения показательно, что в некоторых исследованиях, посвященных современному воспроизводственному процессу, рассматриваются только длительные циклы экономического развития – научно-технический, демографический, насыщения и смены потребностей.²⁴⁹ Не отражает ли подобный подход латентное признание того обстоятельства, что *классический* цикл ограничивался промышленным производством

²⁴⁸ Как писал К. Маркс, «характерный жизненный путь современной промышленности, представляющий форму десятилетнего цикла периодов оживления, производства под высоким давлением, кризиса и застоя...» Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., Т. 23, С. 647.

²⁴⁹ См. Марцинкевич В. Современные тенденции в воспроизводственном процессе США//МЭиМО, 2005, № 1, С. 56.

преимущественно XIX и в гораздо меньшей степени соответствует условиям пост-индустриального экономического развития второй половины XX вв.?

На нынешней фазе развития капитализма с его высоким уровнем корпоративного и государственного регулирования в экономической и социальной областях, резким повышением значения сферы услуг и, особенно в последние годы, информатики происходят существенные перемены в содержании экономического цикла. Такая постановка вопроса подразумевает дополнительное изучение факторов, которые, наряду с изменением характера индивидуального потребления, способствовали относительной устойчивости хозяйственного развития. К тому же она требует усиленного внимания к причинам, содержанию и формам нынешнего финансово-экономического кризиса, которые несут в себе много новых моментов. В момент окончания данной работы этот кризис еще далек от завершения, что затрудняет его анализ по существу.

Вместе с тем прямое отношение к теме данной работы имеет другой вопрос – что придает динамике индивидуального потребления «независимость» относительно колебаний макроэкономического роста, каков внутренний механизм ее стабилизации? Представляется, что здесь существенную роль сыграли, по крайней мере, два обстоятельства. Одно из них – *корпоратизация* экономики. Нынешнее корпоративное планирование, в свое время подробно описанное Дж. Гэлбрейтом, не только учитывает состояние потребительского спроса, но и в большой степени влияет на его формирование и динамику.²⁵⁰ Потребности корпорации в определенности, в контроле за сбытом своей продукции превратились в настоящий императив рыночной экономики. В результате происходит существенное увеличение значение корпоративной деятельности по стабилизации совокупного спроса.

Другим обстоятельством, повышающим относительную независимость (динамики) индивидуального потребления, по-видимому, служат особенности динамики его основных источников. При рассмотрении этого вопроса мы основываемся на том, что в самом общем виде такие источники сводятся преимущественно к величине личных доходов населения, среди которых, как уже отмечалось, основную часть составляют заработная плата, а также доходы от собственности и социальные выплаты государства.* Отсюда, очевидно, следует, что динамика индивидуального потребления в решающей степени определяется динамикой этих категорий личных доходов

²⁵⁰ См. Гэлбрейт Дж. Ук. соч., с. 59-60.

*Судьба потребительского и ипотечного кредита, оказывающего значительное влияние на размер и структуру потребления, в конечном счете, тесно связана с величиной личных доходов. Макроэкономическая роль потребительского кредита подробно показана на материалах 60-х гг. рядом исследователей, в т.ч. отечественных (например, Козловский А.А. Потребительский кредит в США. М. 1968). Современные особенности кредитной системы достойны специального анализа, особенно на фоне последнего кризиса. Здесь они не рассматриваются, что несколько упрощает, а может и искажает в некоторой степени картину источников стабилизации

Вероятно, поэтому наибольшее значение для нашей темы представляет выяснение того, как некоторые категории доходов реагируют на изменение темпов экономического роста. (В данном случае не исследуется экономическое значение динамики доходов от собственности). Мы исходим из пока что гипотетического предположения о возможности и про-циклического и контр- или не-циклического поведения доходов.* Оба варианта поведения сказываются, хотя и по-разному, на формировании потребительского спроса и, в конечном итоге, на ходе экономического развития.

4.4.2 Динамика заработной платы. Как известно, при капитализме классического типа (относительно свободной конкуренции) изменения в заработной плате более или менее точно соответствовали смене фаз цикла: в ходе промышленного спада она неизменно падала, оживления и подъема - росла.

Например, согласно подсчетам автора, в США во время кризиса 70-х гг. XIX в. (1873-1878) при падении промышленного производства на 5.6% заработки сократились на 20.4%. Во время кризиса 20-х гг. XX в. (1920-1921) падение промышленного производства составило 23.1%, а заработной платы - 12.6%. Наконец, во время Великой депрессии 30-х гг. (1929-1933) промышленный спад, составивший 48.3%, сопровождался падением заработной платы на 6.0%.

Как видно, уже в начале XX в. разница между масштабами промышленного спада и сокращением заработков начала постепенно уменьшаться. С середины того же столетия ситуация меняется еще больше: заработки растут не только на повышательной, но и на понижательной фазе цикла. Их «отзывчивость» на смену фаз проявляется лишь в изменении темпов роста. В частности, во время кризиса 1948-9 гг. (промышленное производство сократилось на 5.4%) величина заработной платы выросла на 4.1%. Во время спада 1953-4 гг. (соответственно 5.3%) заработная плата увеличилась на 2.5%. В последующие два спада 1957-8 и 1969-70 гг. (величина сокращения промышленного производства составляла соответственно 6.5 и 3.7%), размеры заработной платы увеличились на 3.2 и 5.9%. Приведенные данные позволяли сделать вывод, что заработная плата в большой степени, хотя далеко не полностью, потеряла свою прежнюю циклическую гибкость.²⁵¹

Наиболее распространенное объяснение переменам в динамике заработной платы сводится примерно к следующему. Как известно, основным фактором динамики заработной

потребления. Развитие потребительского кредита служит одним из факторов, объясняющих то, что размеры потребления и темпы его роста постоянно превышают размеры и темпы роста индивидуального дохода.

* Здесь под про-циклическим поведением подразумевается изменение дохода в том же направлении и размерах, что и изменение фаз циклического развития экономики. Под контр(не)-циклическим – противоположное или несовпадающее изменение дохода относительно такого развития по направлению, либо по размерам.

²⁵¹ См. Механизм экономического цикла..., С. 282-285.

платы служит изменение соотношения спроса и предложения на рынке труда. Он приобретает особенно большое значение при экономическом спаде и соответствующем падении спроса на рабочую силу. Повышение предложения рабочей силы относительно спроса на нее, рост безработицы и конкуренции между работниками способствует снижению цены труда. В период классического капитализма отмеченное обстоятельство играло решающую роль в динамике заработной платы.

Однако в послевоенный период его значение несколько ослабевает по разнородным причинам. Прежде всего, как уже отмечалось, произошли изменения в самом циклическом развитии экономики. Уменьшение глубины и частоты периодического падения общественного производства не могло не сказаться на продолжительности и масштабах циклической безработицы, которая, как правило, не приобретает массового характера. Среди других причин, противодействующих прежней динамике заработной платы, большую роль играет распространение профсоюзов и долгосрочных коллективных соглашений. Каждое из этих явлений в той или иной мере препятствует сокращению абсолютных размеров заработной платы в периоды падения общественного производства или торможения экономического роста.

Вышеприведенный вывод о частичной потере заработной платой циклической гибкости опирается на изменения преимущественно ее номинальной величины. Между тем, инфляция вносит определенные коррективы в этот процесс. Она больше не ограничивается периодом экономического подъема и приобретают постоянство на всех фазах экономического цикла. Устанавливается односторонняя эластичность товарных цен.

В результате, как следует из некоторых исследований, проведенных по США, циклическое поведение реальной заработной платы меняется – от умеренно контрциклического в межвоенный период до умеренно проциклического в послевоенные годы.²⁵² Повышение заработной платы, в т.ч. при замедлении экономического роста или даже при экономическом спаде, в большой степени обесцениваясь ростом цен, становится намного менее постоянным. Такая метаморфоза особенно отчетливо проявилась в обрабатывающей промышленности.

Реакцию заработной платы на колебания экономического роста можно рассмотреть на микроуровне, т.е. применительно к недельным заработкам (См. таблицу 12). Как видно из приведенных подсчетов, динамика номинальной и реальной заработной платы (динамика средних часовых практически идентична динамике недельных заработков) далеко не полностью совпадает. *Номинальная* изменяется преимущественно в одном направлении – в

²⁵² См. Huang K.X.D. *et al.* Why Does the Cyclical Behavior of Real Wages Change over Time//The American Economic Review, Sept. 2004, P. 836, 838, 845.

сторону повышения. Реакция на изменения в темпах экономического роста проявляется в симметричном (и по направлению и по размерам) ускорении или замедлении увеличения зарботков.

Таблица 12.

США. Динамика средних недельных зарботков, 1990г. = 100.0, % %

Годы	Зарботки в текущих долл.	Зарботки в пост. (1982г.) долл.	Годы	Зарботки в текущих долл.	Зарботки в пост. (1982г.) долл.
1993	106.8	97.0	2000	137.4	104.9
1994	110.3	97.7	2002	144.6	106.1
1995	112.6	97.0	2003	147.7	106.1
1996	116.3	97.3	2004	151.1	105.7
1997	121.4	99.2	2005	155.4	104.9
1998	126.3	101.9	2006	162.3	106.1
1999	130.6	103.0	-	-	-

Источник: Подсчеты на основе Statistical Abstract of the U.S. 1995, Table 673; 1996, Table 659; 1997, Table 667; 2006, Table 628; 2008, Table 623.

Намного менее стабильной представляется динамика *реальной* зарботной платы. Ее реакция на изменения в темпах экономического роста выглядит несколько более сложной и гораздо менее однозначной. Например, в первой половине 90-х гг., несмотря на более или менее устойчивый экономический рост, недельные зарботки в реальном выражении были фактически заморожены. Их величина начала понемногу возрастать лишь с 1997 г. Незначительное ежегодное повышение темпов роста зарботков продолжалось вплоть до 2002 г. Сравнительно высокие темпы роста, имевшие место в течение последующих двух лет, сменились их постепенным сокращением. В конечном итоге в 2006г. они вышли на уровень 2002-2003 гг.

Как видно, динамика реальной зарботной платы продолжает реагировать на изменения в темпах экономического роста, но, во-первых, менее отчетливо, чем раньше, и, во-вторых, по-другому, чем динамика номинальной зарботной платы. Как правило, сокращение темпов экономического роста или их умеренное увеличение сопровождается фактическим замораживанием реальных зарботков или их замедленным повышением. Сколько-нибудь устойчивое увеличение реальных зарботков происходит при сравнительно продолжительном ускорении экономического роста. Иными словами, реальные зарботки содержат в себе слабый потенциал для придания стабильности потребительскому спросу.

4.4.3. Сопоставление динамики заработной платы и социальных выплат государства на разных фазах цикла. Логично было бы предположить, что при высоких темпах экономического роста создаются более благоприятные материальные условия для состояния рынка труда, его институтов и деятельности профсоюзов и, следовательно, для повышения заработной платы. Поэтому динамика заработной платы вроде бы должна более (если речь идет о ее номинальной величине) или менее (если речь идет о ее реальной величине) адекватно реагировать на экономический цикл в современном понимании этого понятия и носить отчетливо или умеренно про-циклический характер.

Напротив, потребность в социальных выплатах государства возрастает во время рецессии или торможения экономического развития: именно в это время увеличивается число социальных иждивенцев, основным или единственным источником существования которых служат трансфертные выплаты государства. Поэтому, такие выплаты склонны приобретать контр-(не)циклический характер.

Насколько правдоподобны изложенные предположения? Чтобы проверить их состоятельность попробуем сопоставить динамику *фондов* заработной платы и социальных выплат государства, практически составляющих (наряду с доходами от собственности) современную основу индивидуального потребления (См. таблицу 13).

Таблица 13.

США. Динамика фондов заработной платы и социальных выплат государства, 1990= 100.0, %%*

Годы	Заработная плата	Социальные выплаты	Годы	Заработная плата	Социальные выплаты
1991	99.0	108.6	1999	125.7	135.2
1992	101.9	118.6	2000	131.5	138.0
1993	102.8	122.3	2001	131.4	147.3
1994	105.1	124.9	2002	132.6	158.3
1995	107.3	128.5	2003	134.2	163.1
1996	109.5	131.2	2004	138.2	168.9
1997	113.8	132.4	2005	141.0	173.0
1998	120.6	135.3	2006	145.3	177.3

Примечание: * Пересчет на динамику цен.

Источник: Statistical Abstract of the US, 2008, Tables 651, 703.

На первый взгляд динамика фондов заработной платы и социальных выплат государства выглядит слишком хаотично, чтобы вывести хотя бы какие-то результаты из их сопоставления и дать хотя бы какое-то объяснение этим результатам. Вместе с тем, такая хаотичность во многом кажущаяся. Из приведенного разнообразия в поведении обоих показателей можно выделить определенные закономерности, которые, однако, далеко не всегда проявляются неукоснительно. С этой целью, используя подсчеты, приведенные в

таблицах 12 и 13, попробуем сравнить особенности динамики заработной платы и социальных выплат в нескольких временных периодах, когда они проявлялись относительно отчетливо (в качестве критерия их выделения приняты колебания экономического развития). Результаты сопоставления можно изложить примерно следующим образом – см. Схему 2.

Схема 2

США. Реакция фондов заработной платы и социальных выплат государства на динамику экономического развития (все показатели в реальном выражении)

Годы	ВВП	Заработная плата	Социальные выплаты
1991	Снижение общей величины на 0.2%	Снижение общей величины на 0.1%	Существенное повышение – на 8.6%
1992-1993	Среднегодовые темпы роста 3.0%	Крайне низкие среднегодовые темпы роста в 1.9%	После дальнейшего повышения в 1992 г. до 10.0% снижение темпов роста в 1993г. до 3.7%
1994-1996	Повышение среднегодовых темпов роста до 3.4%	Среднегодовые темпы роста удерживаются на очень умеренном, но более высоком, чем прежде, уровне в 2.2%	Снижение темпов роста до 3.0%
1997-2000	Существенное повышение темпов роста до 4.2%	Резкое повышение темпов роста до 5.5%	Неравномерная динамика: после снижения темпов роста в первые два года до 2.1% и понижения общей величины на 0.1% в 1999г. темпы роста остановились на величине в 2.8%
2001	Резкое снижение темпов роста до 0.7%	Сокращение общей величины на 0.1%	Существенное повышение на 9.3%
2002-2006	Постепенное наращивание темпов роста с 1.6 в начале периода до 3.3 в его конце (среднегодовой уровень – 2.9%)	Постепенное наращивание темпов роста с 1.2 в начале периода до 4.3 в его конце (среднегодовой уровень – 2.9)	Постепенное снижение темпов роста от пиковой величины в 11.0 в начале периода до 4.3% в его конце (среднегодовой уровень – 6.0%)

Основной вывод, вытекающий из приведенного сопоставления, по-видимому, сводится к тому, что динамика заработной платы носит по большей части сравнительно *проциклический*, а социальных выплат государства – *контр-циклический* характер. Интересно отметить, что падение фонда заработной платы и повышение – социальных выплат, как правило, следовало вслед за увеличением безработицы и бедности или сопровождалось ими, правда, иногда с определенным лагом. Так, в самом начале 90-х гг. (1990-1993) росли и

уровень безработицы (с 5.6 до 7.5% трудоспособного населения) и ее средняя продолжительность (с 12,0 до 17,7 недель). В то же время доля лиц, чей доход отставал от уровня бедности, увеличился с 13.5 до 15.1% населения. Это совпадало с ускорением роста социальных выплат. Впоследствии, вплоть до конца столетия уровень безработицы и ее средняя продолжительность сокращались. То же происходило и с размерами бедности. Однако в самом начале XXIв. безработица и ее продолжительность стали вновь увеличиваться. Заработная плата и социальные выплаты государства не могли не реагировать на приведенные тенденции.

Из сопоставления циклических особенностей поведения приведенных категорий индивидуального дохода, очевидно, следует, что социальные выплаты государства служат то дополнительным источником стимулирования потребления относительно заработной платы, то рычагом, компенсирующим замедление роста заработной платы и связанной с ней величины индивидуального потребления. Условно в первой половине 90-х гг. повышательная динамика социальных выплат сначала компенсировала снижение общей величины заработной платы, а потом дополняла ее сравнительно умеренное увеличение.

Показательно в связи с этим, что доля социальных выплат от заработной платы выросла с 17.2% в 1990 г. до 20.0% в 1992 г. и в последующие пять лет не снижалась ниже этого уровня. В 1997- 2000 гг. при резком повышении темпов роста заработной платы доля социальных выплат снижается до 18.0%. После сокращения заработной платы в 2001 г. происходит компенсирующее повышение социальных выплат, переходящее в их дополняющее, т.е. параллельное росту заработной платы, увеличение. В 2002-2006 гг. доля социальных выплат колебалась в пределах 20.5-21.1%.

Относительно контр-циклическое поведение социальных выплат, нейтрализуя в определенной степени сравнительно про-циклическое поведение заработной платы, приобретает *стабилизирующее* значение для динамики потребления. Как показывают некоторые исследования, в наибольшей мере это относится к вспомоществованию и, особенно, страхованию по безработице, выплаты по которым, уже по своей природе, проявляют сравнительно высокий уровень контр-циклической поведения.²⁵³ Благодаря социальной деятельности государства потеря заработка при окончании трудовой деятельности, хроническом заболевании, сокращении рабочего места и переходе в ряды безработных означает не полную, но лишь частичную потерю покупательной способности, что придает относительную стабильность потребительскому рынку. Поддержание

²⁵³ По этому поводу см., например, Edgell D.L. and Wandner St.A. Unemployment Insurance: Its Economic Performance//Monthly Labor Review, April 1974, P. 33 etc.; Disney R. The Regional Impact of Unemployment Insurance in the United Kingdom//Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Aug. 1984, No 3, P. 241 etc.

потребительского спроса, основанное на получении таких выплат, сдерживает его уменьшение или замораживание, связанное с замедлением темпов роста и сокращением фонда заработной платы. Уже в начале 80-х гг. отмечалось, что фактически к этому и сводится макроэкономическая роль социальных выплат государства населению.²⁵⁴

Социальные выплаты государства, несколько смягчая негативные последствия для состояния потребительского спроса относительно про-циклической динамики заработной платы, в свою очередь, вносят в экономической конъюнктуру положительные коррективы. Это проявляется в том, что они во многом благоприятствуют предотвращению экономического спада или, по крайней мере, способствуют его нейтрализации и преодолению. Приведенные данные свидетельствуют, что социальная деятельность государства в части программ поддержания доходов населения заняла немаловажное место в государственном регулировании совокупного спроса. Наряду с другими факторами, она способствует сокращению амплитуды его циклических колебаний и, следовательно, приданию несколько большей устойчивости всему экономическому развитию.

Неудивительно, что в научной литературе выплаты по системам социального обеспечения нередко определяются как «автоматические или встроенные стабилизаторы» современной рыночной экономики.²⁵⁵ Именно «встроенные», ибо, как уже отмечалось, государственная система социальной защиты населения, социальное обеспечение является неотъемлемой частью современных общественных структур, которая практически не поддается ни сколько-нибудь существенному и продолжительному сжатию, ни, тем более, уничтожению, например, посредством всеобъемлющей приватизации. Именно «автоматические», ибо экономический эффект определяется уже самим фактом существования системы социального обеспечения. Общий фонд социальных выплат государства реагирует на изменение социальной ситуации, возникающее в ходе циклических колебаний общественного производства, по большей части в автоматическом режиме.

Это направление преимущественно «не-ручного» регулирования. Правда, колебания в социальной политике центральных правительств и местных органов власти могут влиять на этот процесс в сторону его ускорения или, напротив, замедления. Такое влияние достигается посредством изменения режимов систем социального обеспечения, увеличения или сокращения величины индивидуальных социальных выплат, а также их индексации по динамике цен. Поэтому отмеченный «автоматизм» носит относительный характер:

²⁵⁴ The American Economic Review, March 1982, P. 101. О макроэкономической роли социального обеспечения во время рецессии на примере страхования по безработице см. J.-P. Dumont. The Evolution of Social Security during the Recession//International Labour Review, Jan.-Febr. 1987, No 1.

²⁵⁵ См. Social Science and Social Welfare. Ed. by J.M. Romanyshyn. N.Y. 1974, P. 103; Механизм экономического цикла... С. 93.

государство в состоянии усиливать или ослаблять анти-циклический эффект своих программ поддержания доходов населения.

Положение о стабилизирующей роли социальной деятельности государства для экономического развития было сформулировано в самом общем виде преимущественно на основе теории и логической аргументации, в большой степени исходя из «здравого смысла». Предыдущий статистический анализ показывают, что его можно подтвердить и на более доказательной и потому убедительной основе.

Вместе с тем, при оценке такой роли необходимо принимать во внимание, по крайней мере, два обстоятельства. С одной стороны, масштабы потребительского спроса, формирующегося на основе социальных выплат, предопределяются их долей в составе личного дохода. Отсюда, очевидно, следует, что контр-циклическое поведение социальных выплат в состоянии лишь в *некоторой мере* нейтрализовывать или дополнять про-циклическое поведение заработной платы, играющей решающую роль в определении размеров потребления. В этой связи большое значение приобретает степень, в которой социальные выплаты государства компенсируют потерю заработка при переходе из состояния занятых в состояние не-занятых в общественном производстве - пенсионеров, безработных, хронически больных и т.п. Это обстоятельство ограничивает стабилизирующий эффект социальных выплат для индивидуального потребления.

С другой стороны, как уже отмечалось, приоритетом в перераспределительной деятельности государства пользуются, как правило, низкодоходные группы населения. Социальные выплаты служат дополнительным или основным доходом прежде всего тех домохозяйств, которые практически целиком или в особенно большой степени склонны (вынуждены) их тратить на потребление. Подобное обстоятельство несколько ослабляет значение относительно малого удельного веса социальных выплат в составе индивидуального дохода и, соответственно, повышает их роль в поддержании потребительского спроса и стабилизации экономического развития.

Вышеприведенный материал показывает, что выплаты по системам социального обеспечения образуют основу для заметной части потребительских расходов населения.²⁵⁶ Тем самым фактически в ходе социальной деятельности государства, в т.ч. перераспределения доходов, происходит частичная *социализация потребления*. Предоставление государством социальных выплат населению ведет к формированию потребительского рынка особого рода. Его масштабы и содержание (структура) определяются в решающей степени не столько рыночной активностью участников, что характерно для обычного потребительского рынка,

²⁵⁶ По данным на конец 70-х гг. в Великобритании 14.1% - McClements L.D. The Economics of Social Security. L. 1978, P. 12.

сколько социальной деятельностью государства. Такая специфика вытекает из особенностей экономического поведения тех домохозяйств, чье материальное положение полностью или частично основано на получении социальных трансфертов. Речь идет о вышеупомянутых особенностях поведения преимущественно низкодоходных групп населения в области как потребления (его масштабов и структуры), так и соотношения потребления и сбережения в располагаемом доходе.

«Основная задача политики государства во время рецессии заключается в том, чтобы смягчить потерю семейного дохода среди тех, кто стал безработным, - отмечалось в одном из докладов Президента США 70-х гг. – Нейтрализация такой потери помогает поддерживать потребительские расходы и потому **облегчает экономическое возрождение** (выд. авт.)».²⁵⁷ Положения, связанные с антикризисным регулированием потребительского спроса посредством осуществления выплат государством социальных трансфертов встречались и в других экономических докладах президентов США на протяжении 60-х - 70-х гг.

С начала 80-х гг. акцент в государственном регулировании экономики все больше переносится с манипулирования спросом на управление предложением. Центральное значение придается «достижению сильного, устойчивого, не-инфляционного экономического развития и расширению экономических возможностей для всех американцев» на основе поощрения «частных инвестиций и инноваций, которые играют фундаментальную роль в таком развитии».²⁵⁸ Эволюция содержания экономических докладов американских президентов, в частности, тесно связана с изменением содержания государственного регулирования и его приоритетов. Во многом это отражает смену вех в преобладающем экономическом мышлении.

Как известно, кейнсианская концепция длительное время пользовалась преобладающим влиянием в экономической науке и практике государственного регулирования.²⁵⁹ Многие из ее положений, казавшиеся вначале «революционными», стали аксиомой экономического мышления и послужили основой для государственного управления экономикой. Базирующееся на этой концепции поощрение совокупного спроса, в т.ч. через социальную деятельность государства, способствует смягчению дефицита потребления, особенно во время экономического спада. Тем самым, она выполняет роль экономического стабилизатора.

Но изменения в воспроизводственном процессе делают все более очевидным недостаточность его прежнего, преимущественно кейнсианского, теоретического объяснения.

²⁵⁷ См. Economic Report of the President 1977. W. 1977, P. 87; об этом же см. Economic Report...1976, P. 81.

²⁵⁸ Ibid., 1986, P. 3.

²⁵⁹ См., например, Гэлбрейт Дж. Экономические теории и цели общества..., С. 242.

Большое значение в этом отношении имело возникновение ситуации стагфляции - устойчивого сочетания инфляционного процесса, побуждаемого, между прочим, экспансионистской финансовой политикой поощрения спроса, с растущей безработицей, которая ставила под вопрос состояние «полной занятости». Подобного рода изменения дали основание некоторым наиболее «твердым» неоклассикам утверждать, что политика «управления спросом», во многом основанная на кейнсианской концепции, «провалилась».²⁶⁰

Выступая в 2002 г. на 140-м заседании Американской экономической ассоциации, ее президент Р.Э. Лукас, в частности, заявил, что «макрэкономика как отдельное направление экономического мышления родилась в 40-е годы в качестве интеллектуального ответа на Великую депрессию».²⁶¹ В своем «первоначальном смысле» макрэкономика «преуспела»: на ее основе была «решена» центральная проблема - депрессии. Однако, по мнению Лукаса, американский опыт экономического развития последнего полстолетия показал, что преимущества политики поощрения предложения (supply-side policies) превосходят потенциал, получаемый от улучшений в краткосрочном управлении спросом. Поэтому центр тяжести в экономическом управлении должен переместиться от корректирования потребительских потоков к стимулированию труда и сбережений.

Тем не менее, судя по всему, изменения в условиях воспроизводственного процесса не выявили необходимости целиком и полностью отказываться от прежней модели государственного регулирования. Скорее, они продемонстрировали *недостаточность* лежащей в его основе кейнсианской концепции и связанного с ней инструментария, потребность в их *дополнении*. Несостоятельным оказалось не само государственное манипулирование совокупным спросом, а чрезмерное ударение на нем как панацее от экономических проблем.

«Проблема депрессии» не решена и в принципе не может быть решена пока функционирует рыночная экономика. Фактически произошедшие изменения не привели к замене одной монополии на другую в экономической теории и практике экономического регулирования. Еще в начале 70-х гг. И.М. Осадчая отмечала, что «единственной теоретической основой государственного регулирования капиталистического воспроизводства... все в большей мере становится неоклассический синтез, осуществляемый путем **объединения** кейнсианских макрэкономических концепций с докейнсианскими, неоклассическими теориями (выд. авт.)».²⁶² Если отбросить крайности политической риторики, то становится очевидным, что современное государственное регулирование не

²⁶⁰ См., например, Hayek F.A. Full Employment at Any Price? L. 1975, P. 6.

²⁶¹ The American Economic Review, March 2003, P. 1.

²⁶² Осадчая И.М. Современное кейнсианство. М. 1971, С. 5.

может обойтись как без кейнсианской, так и без неоклассической (не говоря уже об институциональной и других) теоретических концепций. Теория такого регулирования основана именно на сбалансированном сочетании этих концепций, как наиболее влиятельных в экономической науке XX в., на их синтезе.

Принципиальное противопоставление регулирования спроса регулированию предложения представляется непродуктивным.²⁶³ На практике их соотношение не является полностью неизменным, установленным раз и навсегда. Оно меняется в зависимости от тех или иных конкретных приоритетов общества, его наиболее настоятельных экономических, социальных и политических потребностей, которые нередко практически невозможно удовлетворить одновременно и в одинаковой степени.

«Охлаждение» к кейнсианским методам экономического управления отнюдь не означает ни то, что сама проблема циклических колебаний экономического развития решена (это в принципе невозможно в рыночных условиях) и потому, естественно, должна исчезнуть из механизма государственного регулирования, ни даже то, что она отошла на второй план. В этой связи интересно, что авторы некоторых исследований настаивают на том, что именно ослабление внимания государства США к антициклической политике, основанной на кейнсианской концепции, стало одной из основных причин замедления темпов экономического роста. В этой связи они предсказывают неизбежность «возрождения кейнсианской экономики».²⁶⁴

Использование социальной деятельности государства, в т.ч. его программ поддержания доходов, в экономических целях служит одним из свидетельств того, что западное общество в большой степени учло уроки Великой депрессии. Регулирование государством потребительского спроса стало неотъемлемой частью механизма не только социального, но и экономического управления. Оно внесло и продолжает вносить позитивный вклад в стабилизацию циклических колебаний рыночной экономики.

²⁶³ О взаимозависимости потребления и производства см. Рамзес В.Б. Ук. соч., С. 3-4.

²⁶⁴ Espinosa-Vega M.A. and Guo J.-T. On Business Cycles and Countercyclical Policies//Federal Reserve Bank of Atlanta. "Economic Review" Fourth Quarter, 2001, P. 1, 9.

5. НАПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВЛИЯНИЯ: СОЦИАЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА

Специфика этой главы заключается в том, что многие затрагиваемые в ней вопросы уже разбирались как в зарубежной, так и в отечественной научной литературе.²⁶⁵ Тем не менее, целиком абстрагироваться от них в работе, в которой предпринимается попытка охватить проблему с разных сторон, по-видимому, практически невозможно. В противном случае общая картина заведомо была бы неполной. При этом задача заключается в том, чтобы, не превращая эти вопросы в предмет специального исследования, интерпретировать их применительно к социальной деятельности государства.

В предыдущей главе речь шла о влиянии этой деятельности на динамику индивидуального потребления и об экономических последствиях такого влияния. Поэтому в ней основное место заняло рассмотрение экономического содержания государственной системы социальной защиты населения. В этой главе акцент исследования смещается к сфере общественного производства, его человеческим факторам, к предложению рабочей силы, к экономическим последствиям производства и предоставления государством социальных услуг населению. При этом мы исходим из того, что содержание этого процесса, по словам Х.М. Кессиди, заключается в «прямом и преимущественном» влиянии на «сохранение, защиту и улучшение человеческих ресурсов».²⁶⁶ Поэтому центральное внимание уделяется участию социальной деятельности государства в формировании рабочей силы такого объема и качества, которое необходимо современному общественному производству.

5.1. Теоретические основы

Фактически теоретическое обоснование экономической направленности социальной деятельности государства имеет не один, а, по крайней мере, два основных источника. Такая направленность тесно связана не только с кейнсианской концепцией регулирования спроса, о чем уже говорилось. Немалую роль сыграло и широкое распространение представления о существовании двух видов капитала, а также увеличении значения предложения труда в экономическом развитии. В качестве основных детерминант такого развития общее

²⁶⁵ См., например, Государство и отрасли инфраструктуры в современной рыночной экономике. М. 2001.

²⁶⁶ Приводится по Wilensky H.L. and Lebeaux Ch.N. Industrial Society and Social Welfare. N.Y. 1958, P. 146.

признание получают накопление и инвестиции не только в собственно капитал, орудия и средства производства, но и в «труд», рабочую силу и человеческий потенциал. Фактически к разработке таких представлений «приложили руку» представители различных направлений экономической мысли.

Известно, что источники научных открытий многообразны. Они могут появиться в результате и внезапного озарения, и обобщения многолетних научных исследований, и сочетания того и другого. Объективно кейнсианская концепция возникла непосредственно в ответ на катастрофические общественные последствия тяжелейшей экономической депрессии 30-х гг. Концепция преследовала цель сформулировать механизм противодействия депрессии, а в перспективе создать предпосылки для смягчения циклических колебаний процесса общественного воспроизводства.

Представление о различных видах капитала имеет намного более продолжительную историю, которая началась практически уже с зарождения самой экономической науки. Напомним лишь ее отдельные проявления.²⁶⁷ Как замечает В. Марцинкевич, «и философски, и практически» К. Маркс является «выдающимся предшественником и провозвестником самой современной трактовки роли человека».²⁶⁸ Действительно, рассматривая, например, процесс труда, Маркс различал две составные части капитала, объективные (материальные, вещные) и субъективные (нематериальные, личностные) факторы производства.²⁶⁹ К первым он относил преимущественно материальные орудия и средства производства. Ко вторым – рабочую силу, главную производительную силу, играющую решающую роль в процессе производства стоимости и прибавочной стоимости.²⁷⁰

Однако при всей справедливости вышеприведенной оценки ее можно, по-видимому, отнести в той или иной степени и к большой группе других выдающихся экономических мыслителей, творивших до и после Маркса. Так, принципиальная постановка вопроса о двух видах капитала фактически содержалась уже в основном произведении А. Смита, где в ряду других видов «общих запасов» общества важное место отводилось основному капиталу, состоящему из четырех статей.²⁷¹ Наряду с машинами и орудиями труда, «доходными постройками» и «улучшением» земли, в основной капитал включались врожденные и приобретенные способности «всех жителей или членов общества». Такие способности

²⁶⁷ Об этом см., например, Kiker B.F. Human Capital: In Retrospect. Columbia 1968, а также Rosen Sh. Human Capital, in The New Palgrave. Social Economics. N.Y. 1985, P. 137-138.

²⁶⁸ МЭиМО, 2005, № 9, С. 39.

²⁶⁹ См., например, Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., Т. 23, С. 220.

²⁷⁰ К такой постановке вопроса, очевидно, примыкает и деление на два вида производства - материально-вещественного продукта и нематериальных форм богатства и услуг – см. Громов Е. Экономическая роль сферы услуг//МЭиМО, 1968, № 11, С. 80.

²⁷¹ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Том I, М. 1936, С. 233-235.

формируются в ходе воспитания (семейного), общего (формального) образования, обучения и ученичества на производстве. Смит рассматривал «большую ловкость и умение рабочего» с тех же позиций, что и машины и орудия производства. И те, и другие требуют расходов; и те, и другие приносят «доход или прибыль» их владельцам.

Постепенно приведенные положения, получив подтверждение и дальнейшее развитие, становятся экономической аксиомой. Так, А. Маршалл выделял материальный (вещественный) и нематериальный (личный) капитал.²⁷² По его мнению, во многом созвучному современным представлениям, значительную часть капитала (очевидно, нематериального) составляют «знания и организация». «Знания, - писал он, в частности, - это наш самый мощный двигатель производства».²⁷³

Сходную позицию занимал и А.С. Пигу. Фактически он впервые ввел понятие «инвестиции в человеческий капитал», которые рассматривал в единстве с «инвестициями в материальный капитал».²⁷⁴ Это дало ему возможность обосновать существование неразрывной связи между процессами производства, потребления и накопления.

Упомянутые идеи находят широкую поддержку в экономической науке при трансформации рыночной экономики после 2-ой мировой войны. Их конкретизация на эмпирическом уровне происходит в контексте возрастающего значения проблемы экономического роста, его условий и детерминант. Под ними подразумевались факторальные изменения, вызывающие увеличение национального дохода. Исследования проводились преимущественно в рамках традиционных постулатов неоклассической школы (теории факторов производства) на основе стандартных производственных функций. Результатом явилась неоднозначная трактовка источников экономического роста, о чем, в частности, свидетельствуют нижеследующие примеры, приводимые здесь в самом общем виде.

Как известно, фактически начало таким исследованиям положила модель Р.Ф. Харрода – Э. Домара, разработанная во многом еще в довоенные и военные годы. В ней основное ударение делалось на размерах сбережений, накоплении капитала и его производительности. Отсюда вытекало, между прочим, решающее значение *размеров* факторов производства в обеспечении устойчивого и сбалансированного (warranted) экономического роста. При этом приоритетным представлялось увеличение величины преимущественно сбережений и инвестиций.

Однако вскоре становится очевидным невозможность удовлетворительного объяснения экономического роста на основе не только накопления физического капитала, как его

²⁷² Маршалл А. Принципы экономической науки, Т. III, С. 34, 78.

²⁷³ Там же, Т. I, С. 208.

²⁷⁴ См., например, Пигу А., Ук. соч., Т. II, С. 381.

основной движущей силы, но и исключительно количественных параметров основных факторов (капитала и труда): производство росло быстрее их совместного объема-«вклада» (input). В результате акцент все больше переносится на выделение и анализ так называемых остаточных (residual) источников главным образом в виде «технического прогресса» и «качества труда».

Уже в модели Солоу-Свена объяснение экономического роста не ограничивалось численным приростом используемых факторов из-за его «недостаточности». Оно дополнялось качественным совершенствованием последних. При этом прежде всего подразумевался физический капитал, повышение эффективности которого через улучшение его характеристик способствовало увеличению производительности труда. Вместе с тем, эта модель концентрировалась и на переменном во времени показателе технического и технологического прогресса, которому отводилась решающая роль в обеспечении экономического роста.²⁷⁵ Так, по мнению Р. Солоу, на его счет можно было отнести примерно 4/5 увеличения производства США в пересчете на одного работника.

Существенным развитием экономической мысли в этом направлении послужило исследование Э. Денисона, в центре которого находилось изучение другого «остаточного» источника.²⁷⁶ Дезагрегируя затраты капитала и труда, автор делал ударение на *качественных* параметрах основных факторов производства, прежде всего совокупной рабочей силы. Ей придавалось решающее значение в определении экономического роста.

Денисону удалось показать, что улучшению качества рабочей силы в наибольшей степени способствовали увеличение ее образовательного уровня и прогресс знаний.²⁷⁷ Последние трактовались очень широко: под ними подразумевались знания технологического, управленческого и организационного характера. Межстрановые сопоставления за 1950-1962 гг., дали основания для вывода, что в США повышение образования в большей степени способствовало улучшению качества труда и имело большее значение для обеспечения экономического роста, чем в странах Западной Европы.²⁷⁸

Показательны подсчеты по трем источникам роста производительности труда, проведенные в начале 70-х гг. на примере экономики США. Так, согласно подсчетам Э.

²⁷⁵ См. Solow R. A Contribution to the Theory of Economic Growth//Quarterly Journal of Economics, Febr. 1956. Его же. Technical Change and the Aggregate Production Function//Review of Economics and Statistics, Aug. 1957.

²⁷⁶ Denison E.F. The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives Before Us. N.Y. 1962. Его положения излагаются по Денисон Э. Исследование различий в темпах экономического роста. М. 1971. Они получили подтверждение в последующей работе того же автора – см. Denison E.F. Accounting for the United States Economic Growth. 1929-1969. Wash. 1974, P. 105-107.

²⁷⁷ Денисон Э. Исследование..., С. 519-520.

²⁷⁸ По подсчетам Денисона, улучшение качества рабочей силы, связанное с повышением образования, составляло в США около 1/2 процентного пункта годового темпа роста реального дохода в расчете на одного занятого, тогда как в странах Западной Европы - около 1/4. См. Там же, С. 209-210.

Денисона, на счет повышения капиталовооруженности рабочего места можно было отнести 62% такого роста, изменений форм организации производства и труда – 25% и улучшения качества рабочей силы – 18%. Несколько иными было соотношение у Дж. Кендрика (соответственно 72, 18 и 10%) и у Л. Кристенсена и Д. Джоргенсона (44, 42 и 14%).²⁷⁹ Тем самым, согласно эти подсчетам, в среднем на фактор качества рабочей силы приходилось примерно 14% роста производительности труда.

Ряд исследований, проведенных в русле работы Денисона, показал, между прочим, что, по крайней мере, часть «остаточного» объяснения экономического роста, может быть отнесена на счет уровня образования, как основного показателя качества рабочей силы.²⁸⁰ Однако, вместе с тем, итоги сравнительно недавно проведенного анализа Р. Барро и Кс. Сала-и-Мартина предостерегают против чрезмерной абсолютизации этой закономерности.²⁸¹ К тому же проведенные ими подсчеты по семи странам ОЭСР свидетельствовали о неодинаковом вкладе труда в экономический рост в отдельных странах. Его наибольшая величина была свойственна Японии, Канаде и США. За 1967-1989 гг. в этих странах она составила свыше 40% экономического роста.

Исследования, подобные упомянутым, в совокупности с отмеченными идеями по данной проблеме, принадлежавшими экономистам прошлого, фактически подготовили почву для формирования в конце 50 - начале 60-х гг. концепции человеческого капитала. Разработанная неоклассиками Дж. Минцером, Т. Шульцем и Г.С. Беккером, получив свое дальнейшее развитие в работах П. Ромера, Р. Лукаса и др., она продолжает находиться в центре современного экономического анализа.²⁸²

Уже по определению, человеческий капитал отличается от физического по сфере своего приложения: первый включает в себя человеческий потенциал в виде способностей, знаний, производственных навыков, квалификации, профессиональной компетентности и т.п. Их развитие осуществляется через капиталовложения в образование, профподготовку, здоровье и другие «запасы» работников²⁸³; под вторым подразумеваются производственные здания, оборудование, орудия труда и т.д. «Материальные формы капитала не являются

²⁷⁹ Приводится по Productivity in the American Economy. Hearings before Subcommittee of Labor and Human Resources. U.S. Senate. Wash. 1982, P. 99.

²⁸⁰ Об этом см., например, Jorgenson D.W. and Griliches L. The Explanation of Productivity Change//Review of Economic Studies, July 1967.

²⁸¹ См. Barro R. and Sala-I-Martin X. Economic Growth. N.Y. 1995 (в данном случае под трудом имелся в виду совокупный показатель, охватывавший количество занятых работников, продолжительность работы каждого занятого и уровень образования).

²⁸² Здесь дается лишь самое общее представление о концепции человеческого капитала. Ее различная трактовка изложена, например в Cannon E. Human Capital: level versus growth effects//Oxford Economic Papers, Oct. 2000, p. 670-671. Сама концепция не остается полностью неизменной. Ее эволюцию в интерпретации Н.П. Иванова см. Социальные источники экономического развития. ИМЭМО РАН, М. 2005, С. 52-56.

²⁸³ По-видимому, наиболее полное и законченное изложение концепции в оригинальном виде содержалось у

единственными, - отмечает в этой связи Г.С. Шульц. - Школьное образование, курс обучения работе на компьютере, расходы на медицинские услуги и лекции по преимуществу пунктуальности и честности также являются капиталом. Поэтому экономисты рассматривают расходы на образование, профподготовку, здравоохранение и т.п. как инвестиции в *человеческий* капитал. Он назван человеческим потому, что люди не могут лишиться своих знаний, квалификации, здоровья таким же образом, каким они могут лишиться своих финансовых или физических активов».²⁸⁴

Как известно, человеческий капитал предполагает фактически все виды инвестиций в работника (и его семью), повышающие производительную силу его труда. Такие инвестиции прямо сказываются на характере экономической активности индивидов и тем самым, в конечном счете, служат условием поддержания и ускорения экономического роста.²⁸⁵ При всех отличиях человеческого капитала от физического авторы концепции утверждают необходимость принципиально сходного подхода к инвестициям в рабочую силу и в «физические средства производства».²⁸⁶

Человеческий капитал обладает «обычными» признаками капитала: это благо длительного пользования, требующее расходов по своему содержанию и ремонту, и обладающее способностью к снижению своей стоимости в ходе физического и морального износа.²⁸⁷ Оно подразумевает возможность получения прямой и косвенной экономической и социальной отдачи, которая проявляется, в частности, в повышении на его основе производительности труда, прибыли предприятия и работодателя и, особенно, заработной платы (своеобразная «прибыль» владельца человеческого капитала). Повышение значения человеческого капитала, ведущее к расширению знаний, квалификации и профессиональных возможностей, затрагивает не только экономическое поведение работника непосредственно в общественном производстве. Оно имеет прямое отношение и к его общественному сознанию

Mincer J. Investment in Human Capital and Personal Income Distribution//Journal of Political Economy, Aug. 1958; Schultz T. Investment in Human Capital// The American Economic Review, January 1961 и Becker G.S. Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education. Chicago 1964. Из отечественной литературы, посвященной этой проблеме, выделяется фундаментальная работа Р.И. Капелюшниковой. Современные буржуазные концепции формирования рабочей силы. М. 1981. Согласно современному представлению о «сущностном ядре теории человеческого капитала», данному В. Марцинкевичем, оно представляет собой «инвестиционную трактовку затрат на качественное совершенствование человеческого потенциала...», а также характеристика «вклада этих невещных инвестиций» в такие хозяйственные показатели, как экономический рост, эффективность и конкурентоспособность.- МЭиМО, 2005, № 9, С. 29.

²⁸⁴ The Concise Encyclopedia of Economics (www.econlib.org/library/Enc/HumanCapital.htm#top) Основные компоненты «инвестиций в человека» см. Schultz. Investment in Human Capital. The Role of Education and of Research. N.Y. 1971, P. 8.

²⁸⁵ Подробнее об этом см. OECD. Human Capital Investment: An International Comparison. P. 1998, P. 3, 9.

²⁸⁶ Это положение не является общепринятым, о чем свидетельствует, например, мнение В. Щетинина: «человеческий капитал в корне отличен от вещественного» - см. МЭиМО, 2003 № 8, С. 55-56.

²⁸⁷ О периодическом устаревании знаний и смене «карьер» см. The Futurist, July-August 1988, P. 33.

и поведению – законопослушанию, исполнению родительских обязанностей, участию в политической, в т.ч. коммунальной, жизни и т.п.

Одним из наиболее важных направлений инвестиций в человеческий капитал служат расходы на образование. Как показали многочисленные исследования, образование намного увеличивает доход его обладателя, занятого в общественном производстве. Так, инвестиции в общее образование имеют «норму отдачи» в виде 5-15% дополнительного заработка за каждый дополнительный год учебы в школе. В США вплоть до начала 60-х гг. заработная плата окончивших колледж превышала заработную плату выпускников средней школы на 45%. В последующие годы этот разрыв несколько сократился, что породило представление об «избыточном» предложении обладателей высшего образования на рынке труда. Однако в 80-е гг., по подсчетам К.М. Мерфи и Ф. Уэлча, «премия» за окончание колледжа выросла до 65%.²⁸⁸ Наконец, по данным членов Совета экономических консультантов при президенте США, за три десятка лет – с 1975 по 2004 гг. – произошло «значительное расширение» разницы между оплатой работника с дипломом об окончании средней школы и получившем степень бакалавра.²⁸⁹ Применительно к мужчинам она увеличилась с 50 до 87%.

Приведенные примеры дают лишь самое общее представление об эволюции воззрений на источники экономического роста, произошедшей в первые послевоенные десятилетия. Тем не менее, уже на их основании, по-видимому, можно сделать вывод о том, что в объяснении таких источников сложились несколько подходов. В основе одного лежало разделение на приверженцев количественных показателей и сторонников качественных характеристик основных факторов производства. В основе другого – на сторонников приоритета накопления физического капитала и приверженцев изменений в использовании трудовых ресурсов. Фактически концепция человеческого капитала содержала теоретическое обоснование необходимости придания приоритета инвестициям в развитие человеческого фактора при определении экономического развития.

На практике, однако, обозначенные здесь подходы не являются взаимоисключающими, по крайней мере, целиком. Например, было бы упрощением рассматривать экономический рост как результат развития только одного вида капитала – будь то физического или человеческого. Как справедливо отмечал еще М. Абрамович, «развитие рабочей силы, накопление капитала и технический процесс настолько тесно связаны и взаимозависимы, что их раздельный анализ представляется почти невозможным».²⁹⁰ При этом, по-видимому, имеется в виду не то, что существуют непреодолимые технические препятствия раздельному

²⁸⁸ Данные приводятся в изложении Г. Шульца – см. *The Concise Encyclopedia...*

²⁸⁹ *Economic Report of the President 2007*, P. 54.

²⁹⁰ *Human Resources and Economic Welfare*. N.Y. 1972, P.50.

анализу перечисленных показателей, а то, что такой анализ неверен по существу, с точки зрения понимания общественного воспроизводства в целом. Оно предполагает рассмотрение накопления капитала как единого процесса, охватывающего капиталовложения и в материальный и в не-материальный виды капитала.

Вместе с тем, немалое распространение получила та точка зрения, что по мере экономического развития меняется соотношение капиталов различного вида: увеличивается роль человеческого капитала относительно овеществленного. Например, вице-президент Sperry Corp. Д.Л. Даллоб выделял три источника роста производительности труда: развитие технологий и инноваций; увеличение инвестиций капитала, приходящегося на работника; повышение уровня индивидуальной квалификации, образования и профессионального опыта работника, что в целом отражает размер человеческого капитала. При этом «наиболее важная часть производительности проистекает от характеристик индивида; функционирование первых двух источников полностью зависит от третьего».²⁹¹

Во многом сходное мнение высказывал и Фр.Х. Харбисон, который считал, что именно «человеческие ресурсы, а не капитал...или материальные ресурсы» образуют основу национального благосостояния. В то время как материальный капитал и природные ресурсы являются сравнительно пассивными факторами производства, которые, как правило, не могут развиваться самостоятельно, человеческие существа являются активными акторами, которые аккумулируют капитал, эксплуатируют природные ресурсы и служат главным двигателем общественного прогресса. Общий вывод Харбисона сводился к тому, что «страна, которая не в состоянии развивать квалификацию и знания своих людей и использовать их эффективно в экономике, будет не в состоянии развивать и что-либо другое».²⁹²

Как известно, величина человеческого потенциала измеряется различными способами. Одним из наиболее распространенных служит степень грамотности и образованности трудоспособного населения. В этом отношении страны ОЭСР отличаются разнообразием.²⁹³ В большинстве из них более 60% населения в возрасте 25-64 лет имеют образование не ниже полной средней школы, а в пяти (Чехии, Германии, Норвегии, Швейцарии и США) эта доля превышает 80%. В других странах уровень образования ниже. Так, в семи европейских

²⁹¹ Productivity of the American Economy..., P. 80.

²⁹² Human Resources and Economic Welfare. N.Y. 1972, P. 129. «Производительность труда возрастает не только потому, что становится доступным больший объем физического капитала..., но и потому, что растет объем знаний и квалификаций, воплощенный в каждом работнике...Накопление человеческого, а не физического капитала является фундаментальным источником роста современной экономики» - Storoessletter K. and Zilibotti F. Education, educational policy and growth//Swedish Economic Policy Review, 2000 No.7, p. 41.С этими мыслями, на наш взгляд, во многом перекликается и мнение, высказанное В. Марцинкевичем о том, что «роль материальных факторов становится все более опосредованной, зависимой от органически включенного в народнохозяйственную структуру организационного, научного и технического созидания». – МЭиМО, 2005 № 9, С. 29.

²⁹³ См. Human Capital Investment. An International Comparison. P. 1998, P. 16, 35.

странах (Греции, Ирландии, Италии, Люксембурге, Португалии, Испании и Турции) более половины не закончили среднюю школу.

Установление относительной величины вложений в человеческий капитал возможно, по-видимому, разными путями, в частности, через конкретное сопоставление его с размерами инвестиций в вещественный капитал. Попытка такого сопоставления предпринимается на примере США в таблице 14. Как известно, человеческий капитал фактически представляет собой такие нематериальные активы, которые обладают способностью повышать производительность труда и развивать инновации.

Приведенные в таблице данные нуждаются в некоторых оговорках. С одной стороны, они лишь частично отражают соотношение в накоплении вещественного (tangible) и не-вещественного (intangible) капиталов, хотя и имеют к нему прямое отношение. В частности, инвестиции в не-вещественный капитал реально не ограничиваются расходами на образование и здравоохранение.

Таблица 14.

США. Соотношение инвестиций в человеческий и материальный капитал (все=100.0), %

Годы	Инвестиции в человека*	Частные внутренние инвестиции**	Годы	Инвестиции в человека*	Частные внутренние инвестиции**
1960	39.4	60.0	2000	54.6	45.4
1970	48.4	51.6	2001	58.4	41.6
1975	53.3	46.7	2002	60.6	39.2
1980	50.2	49.8	2003	61.4	38.6
1985	50.7	49.3	2004	60.5	39.5
1990	58.6	41.4	2005	60.6	39.4
1995	59.1	40.9	-	-	-

Источник: Подсчеты на основе Statistical Abstract of the U.S., 2008, Tables 122, 208, 645.

Примечания: *Общие расходы на образование (начальная и средняя школа, колледжи и университеты) и здравоохранение.

**Валовые частные внутренние инвестиции- Gross private domestic investment.

К тому же каждая из групп показателей, выражающих вложения в человеческий капитал, делится на систему подгрупп, из которых далеко не все в одинаковой степени поддаются статистическому учету. Пожалуй, одной из самых «закрытых» в этом отношении областей служит семейное воспитание и первичное образование – важнейший канал «первоначального накопления» человеческого капитала. Их экономические «издержки»,

которые в конечном итоге дают (или не дают) не только морально-этический, но и ощутимый материальный эффект, по понятным причинам, носят особенно «непрозрачный» характер.²⁹⁴

Базовые данные, используемые в таблице, не учитывают не только семейные, но и некоторые другие расходы, обычно включаемые в человеческий капитал. К ним, в частности относятся расходы на профессиональную подготовку. Поэтому в действительности масштабы инвестиций в человека, а, следовательно, и человеческого капитала в целом, вероятно, намного превышают те, которые показаны в таблице. Отсюда следует, что результаты подсчетов отражают лишь в некоторой степени существующие тенденции. По более полным данным (например, Т. Хили), на инвестиции в человеческий капитал приходится, по меньшей мере, 10% национального дохода в большинстве стран, входящих в ОЭСР.²⁹⁵

Тем не менее, несмотря на приведенные оговорки, которые свидетельствуют о некоторой ограниченности исходных величин, лежащих в основании подсчетов, в данном случае за человеческий капитал условно принимается указанная величина инвестиций в человека, а за материальный (вещественный) капитал – валовые внутренние инвестиции. Сопоставление их размеров показывает изменения в структуре накопления капитала: в послевоенный период отмечается постепенно нарастающая тенденция к опережающему росту не-материального накопления.²⁹⁶ Инвестиции в человека составляют, как минимум, большую, если не основную, часть (не менее 3/5) всего объема капитала. Повышение доли вложений в не-вещественный капитал отражает возрастающее значение здоровья, образования, знаний работников в конкурентоспособности и экономическом развитии в целом.

5.2. Новые требования производства к рабочей силе

Объективно формирование концепции человеческого капитала служит одним из многочисленных отражений в области экономической теории (теория перегоняла практику) начала перехода от преимущественно экстенсивного - к интенсивному типу экономического развития, от ударения на увеличении размеров основных факторов производства – к приоритету их качественных характеристик и эффективного использования. Проявлением такого перехода служит преодоление преимущественно индустриального характера рыночной экономики а также ее постепенная трансформация в инновационную.²⁹⁷ В ходе подобной трансформации кардинальные сдвиги претерпевают не только структура экономики, не только ее техническая и технологическая основы.

²⁹⁴ Постановку вопроса о «внутрисемейном» труде см. Васильчук Ю.А. Социальное развитие человека. Фактор семьи. // Общественные науки и современность, 2008 №3, С. 54.

²⁹⁵ Healey N. Counting Human Capital (http://www1.oecd.org/publications/observer/212/Article_8_eng.htm)

²⁹⁶ О развитии той же тенденции в 50-е гг. можно составить представление на основании данных, опубликованных в Statistical Abstract of the US, 1972, P. 65, 105, 312.

Не менее масштабным изменениям подвергается и экономическое значение человеческого фактора, содержание человеческого потенциала. С одной стороны, усиливается социальная направленность приоритетов рыночной экономики, а с другой, - повышается роль общекультурных, социальных и производственных характеристик человека в экономическом развитии. Именно человеческому фактору придается важнейшее значение в повышении производительности труда и общем инновационном развитии экономики.²⁹⁸ Показателен в этой связи вывод авторов одного из докладов ОЭСР: «под влиянием изменений, происходящих в странах ОЭСР, человеческие качества приобретают решающее значение для экономического процветания..., роль человеческого капитала становится жизненно необходимой».²⁹⁹ Все в большей степени успехи общественного производства и его отдельных участников - индивидов опираются на человеческий капитал.

Предъявление производством новых, нередко принципиально новых, требований к качеству рабочей силы способствует радикальным сдвигам в структуре и общем состоянии рынка труда. Большую роль играет, в частности, быстрое распространение компьютерной технологии, ведущее к переменам в разделении труда, повышению гибкости его организационных структур, увеличению автономии рабочих групп и т.п.³⁰⁰ Известно, что развитие техники и технологии рождает новые профессии, которые, как правило, связаны с усложнением труда. Оно сопровождается изменениями в содержании профессий и квалификаций, повышением значения тех из них, которые нуждаются в сравнительно фундаментальной и разносторонней профессиональной подготовке.³⁰¹ Общественное производство в возрастающей степени определяется кадрами, участвующими в научных исследованиях и внедряемых в производство разработках.

Уже в начале 70-х гг. генеральный секретарь Международной организации труда отмечал, например, что «падение спроса на неквалифицированный и полуквалифицированный труд, а также рутинную конторскую работу было компенсировано

²⁹⁷ Интерпретация нынешнего этапа экономического развития, для которого особенно характерен переход на качественно более высокий технико-технологический уровень, продолжает оставаться дискуссионной. Об этом см., например, Василевский Э. Информационные технологии: масштабы и эффективность использования - МЭиМО, 2006, № 5.

²⁹⁸ О долгосрочной тенденции к повышению роли человеческого фактора в экономике см. Марцинкевич В.И. США: человеческий фактор и эффективность экономики. М. 1981; а также The Human Factor in Innovation and Productivity. Report by the Subcommittee on Science, Research and Technology. Wash. 1982, P. 1, 3, 17 etc.

²⁹⁹ Human Capital Investment: An International Comparison. OECD. P. 1998, P. 7, 91.

³⁰⁰ Об этом см., например, Borghaus L. and Weel B. The Division of Labor, Worker Organization, and Technological Change//The Economic Journal, Febr. 2006, F45-F46.

³⁰¹ «Эффективность современного производства в решающей степени зависит от инициативы и творческого отношения к делу всех его участников – рабочих, инженеров, менеджеров...Нынешнее производство диктует высокий уровень образования, знаний, культуры, профессионального мастерства, умения обращаться с современной техникой...На ведущее место выдвигаются...вооруженность знаниями, творческие способности» - см. Щетинин В. Ук. соч, С. 56.

увеличением спроса на техников, административно-управленческий штат, программистов и операторов компьютеров».³⁰² В последующие десятилетия структура спроса на рабочую силу меняется, как правило, в сторону более квалифицированных и высокообразованных работников. Эта тенденция, в свою очередь, служит отражением увеличения экономического значения т.н. креативного, т.е. относительно творческого и «самостоятельного», труда.

Показательно, что в начале 80-х гг. на общем фоне роста безработицы некоторые отрасли британской экономики, прежде всего технически передовые, испытывали острый дефицит, т.е. превышение спроса над предложением, в квалифицированных кадрах инженеров. Отмечая серьезность положения, директор Ассоциации электронного машиностроения Д. Гарднер писал: «Если мы в ближайшее время не получим достаточного количества квалифицированных инженеров..., отрасль умрет».³⁰³ Тогда дефицит инженеров-специалистов по электронике составлял 20%.

Согласно Национальному обзору по квалификациям, проведенному в Великобритании в 2003 г., около 2,4 млн. рабочих страны были охарактеризованы предпринимателями как не соответствующие по своему профессиональному уровню рабочему месту, на котором они заняты.³⁰⁴ Одна из пяти вакансий на рабочее место осталась незаполненной из-за отсутствия работников соответствующей квалификации. 44% предпринимателей отмечали, что в результате нехватки квалифицированных работников они могут потерять свой бизнес.

Авторы доклада подкомитета Палаты представителей США по науке, исследованиям и технологии, подготовленного в 80-е гг., отмечали «серьезную нехватку обученных работников многих технических специальностей, необходимых для...процветающей экономики».³⁰⁵ Под такими работниками подразумевались преимущественно специалисты, получившие образование на уровне колледжа и университета. В особенно большой степени экономика испытывала дефицит в ученых-компьютерщиках и некоторых видах инженеров.

Интересны с этой точки зрения и результаты обследования потребностей предпринимателей США в рабочей силе, проведенного в 1992-94 гг. Оно, в частности, показало, что за этот сравнительно небольшой отрезок времени спрос на рабочую силу вырос на 23-25%. Он коснулся преимущественно основных квалифицированных категорий.³⁰⁶ Но особенно быстро рос спрос на некоторые нетрадиционные виды квалификации, связанные с применением современной техники и технологии, а также новых форм организации труда.

³⁰² Human Values in Social Policy. Geneva 1973, P. 57-58.

³⁰³ Employment Gazette, July 1984, P. 299.

³⁰⁴ UK 2005. The Official Yearbook. L., P. 149.

³⁰⁵ The Human Factor in Innovation and Productivity. Wash. 1982, P. 7.

³⁰⁶ Economic Report of the President 2000, P. 134.

По утверждению членов Совета экономических консультантов при президенте США, во второй половине 90-х гг. спрос на менее квалифицированных рабочих падал быстрее, чем предложение. В то же время спрос на высококвалифицированных работников расширялся быстрее, чем предложение.³⁰⁷ В последнем случае он далеко не всегда удовлетворялся. Одна из причин заключается в том, что продолжает сохраняться разрыв между тем уровнем общей культуры и профессиональной подготовки, которой обладают впервые поступающие на работу, и тем, который требуется современному производству. Об этом свидетельствовали, например, некоторые обследования 90-х гг. Они показали, что в 96 г. 19% претендовавших на свободные вакансии не имели необходимого уровня подготовки по математике и чтению. К 98 г. их число выросло почти вдвое – до 36%.

В результате попыток выделить новую категорию работника, в особенно большой степени востребованную современной экономикой, и разобраться в ее сущности появились такие понятия, как «работник, в основе трудовой деятельности которого лежат знания» (“knowledge worker”),³⁰⁸ «работник интеллектуального труда»,³⁰⁹ «трудовые ресурсы творческого типа», «интеллектуализация рынка труда»³¹⁰, «креативный работник», «когнитариат»³¹¹ и т.п. При всех своих конкретных различиях приведенные понятия, очевидно, отражают тенденцию к появлению и все большему распространению работников, чья профессиональная деятельность связана преимущественно с увеличением масштабов использования инноваций и информационных технологий.

Вместе с тем, сами эти понятия не отличаются определенностью. По-видимому, одна из причин кроется в технических сложностях выделения качественно новых категорий из общей массы современных работников. Например, такие характеристики как креативность, интеллектуальность или инициативность не являются прерогативой отдельных групп профессий и специальностей. Не удивительно, что, судя по всему, пока они не получили адекватного отражения в статистике и широких социологических обследованиях. Поэтому в данной работе применяется более «приземленный» подход: при рассмотрении состояния рабочей силы предпочтение отдается таким понятиям, как ее профессиональный и образовательный уровень.

По некоторым данным (Д. Гилберта и Дж. Каля), в течение первых 80-ти лет прошлого столетия произошли следующие изменения в профессиональном составе рабочей силы

³⁰⁷ Ibid. 1999, P. 103.

³⁰⁸ Ibid. 2000, P. 36.

³⁰⁹ Drucker P. Management Challenges for the 21 Century. N.Y. 1999, P. 135.

³¹⁰ Бушмарин И. Трудовые ресурсы в экономике России и Запада. М. 1998; Его же. Трудовые ресурсы творческого типа – основа эволюции общества и экономики. М. 2002. и др.

³¹¹ Этому посвящена работа Вильховченко Э.Д. Постиндустриальная рабочая сила и ее место в цивилизационных процессах (готовится к изданию)

США.³¹² С одной стороны, наиболее быстро *росла* доля «профессиональных и технических работников» (увеличилась с 4.2 до 16.0%), менеджеров и административных работников (с 5.8 до 11.2%) и конторских служащих (с 3.0 до 18.6%). С другой стороны, особенно сильно *снижалась* доля неквалифицированных рабочих промышленности (с 12.5 до 4.6%), фермеров и сельскохозяйственных рабочих (с 37.5 до 2.8%).

Показательно при этом, что профессиям, продемонстрировавшим наибольший *прирост*, свойственен и более *высокий* уровень общего образования. При его средней величине для всех профессий в 12,7 лет у первых продолжительность образования составила 16,5, а у вторых – 13,7 лет. Представители профессий, чья доля особенно резко снизилась в составе рабочей силы, «тратили» на образование 12.1 лет.

Приведенные тенденции послужили, в частности, одним из оснований для прогнозов по профессиональной структуре рабочей силы. Например, такой прогноз был разработан в середине 80-х гг. специалистами Комиссии Европейских сообществ, которые пытались предсказать ситуацию на рынке труда, в частности, обрабатывающей промышленности Великобритании на 1980-1995 гг.³¹³ Согласно этому прогнозу, в составе рабочей силы ожидалось увеличение доли менеджеров (с 10 до 20%), техников и инженеров (с 6 до 40%). Вместе с тем, предполагалось резкое сокращение доли не только полу- и неквалифицированных (с 41 до 10%), но и традиционных квалифицированных рабочих (с 52 до 15%). Наименьшие перемены ожидали конторских и административных работников: предполагалось, что их доля вырастет с 11 до 15%.

Какова же нынешняя ситуация на рынке труда? Ответ на этот вопрос в какой-то степени должен помочь определить, какая рабочая сила требуется современной экономике. Здесь коснемся только двух аспектов интересующей нас проблемы: отраслевой и профессионально-квалификационной структуры занятых, которые, на наш взгляд, отражают характер спроса на современном рынке труда.

Прежде всего в последние годы продолжают сдвиги в отраслевой структуре рабочей силы. Пример англо-саксонских стран в области де-индустриализации экономики особенно показателен. Так, в Великобритании за 1984-2004 гг. рабочая сила сократилась в сельском хозяйстве на 36.5%, в обрабатывающей промышленности – на 32.4%, но одновременно

³¹² См. Gilbert D. and Kahl J.A. The American Class Structure. A New Synthesis. Homewood 1982, P. 74, 76.

³¹³ Commission of the European Communities: Eurofutures. The Challenges of Innovation. L. 1984, приводится по International Labour Review, 1985 No. 5, Sept.-Oct., P. 519. В некоторых своих характеристиках этот прогноз сходен с прогнозом по рабочей силе в американской экономике на 1980-1990 гг. Но слишком дробная разбивка специальностей, используемая в последнем, не позволяет прямо сопоставить его с приведенным прогнозом по Великобритании. См. Productivity in the American Economy..., P. 326-327.

выросла в сфере услуг на 37.6%.³¹⁴ В настоящее время (2007 г.) в этой стране к отраслям сферы услуг принадлежит 83.0% всей рабочей силы.³¹⁵

В США (2006 г.) доля рабочей силы, занятой в отраслях материального производства (сельском хозяйстве, строительстве, добывающей и обрабатывающей промышленности), составляет 21.4%. Соответственно во всех остальных отраслях, т.е. преимущественно в сфере услуг, трудятся 78.6% рабочей силы. К таким отраслям относятся образовательные и медицинские (20.7), торговые (14.7), профессиональные и деловые услуги, в т.ч. технические и управленческие (10.3), отдых, гостиницы и т.п. (8.4), информация (2.5%) и др. Приведенные данные показывают, в частности, как далеко современная инновационная экономика ушла от экономики индустриального капитализма, когда основная часть трудоспособного населения работала в области материального производства.

Для темы работы большое значение имеет и выяснение того, каков *профессиональный состав* современной рабочей силы. Попытка хотя бы в некоторой степени прояснить этот вопрос предпринимается в ходе подсчетов, результаты которых приведены в таблице 15.

Таблица 15.

США. Профессиональная и образовательная структура рабочей силы, 2005г., % %

Профессии в области	Доля, все=100.0	Уровень образования по отдельным профессиям, все=100.0			
		Не закончившие среднюю школу	В объеме средней школы	После средней школы, но без степени бакалавра	Окончившие колледж
1. Менеджмента, бизнеса, финансов т.п.	38.0	1.6	12.6	23.7	62.1
2. Услуг	14.3	19.0	40.0	28.7	12.3
3. Торговли и конторского труда	24.0	5.3	34.8	35.5	24.4
4. Обработки земли, добычи ископаемых, и др.	10.8	22.0	43.6	26.9	7.5
5. Обрабатывающей промышленности, транспорта и т.п.	12.9	20.2	48.8	23.5	7.5

Источник: На основе Statistical Abstract of the US, 2008, Table 601.

Прежде чем комментировать эти результаты, следует отметить, что к ним нужно относиться осторожно. Причина кроется в особенностях исходных данных. Дело в том, что при формировании приведенных в таблице пяти групп во многих случаях произошло

³¹⁴ U.K. The Official Yearbook 2005, P.147.

³¹⁵ На основе Annual Abstract of Statistics 2008, Table 7.5, P. 91.

смешение отраслевого и профессионального принципа. В результате перечисленные специальности нередко несопоставимы и не позволяют судить о степени их квалификации.

Пожалуй, в наименьшей мере это сказалось на составе первой группы, которая выглядит относительно гомогенной. К ней относятся специальности в области административной, деловой и финансовой деятельности, в т.ч. менеджеры по компьютерным и информационным системам, специалисты по финансовым услугам, менеджеры по человеческим ресурсам, компьютерные программисты, инженеры в области аэрокосмической промышленности, химии, электроники, а также ученые-биологи, химики, психологи и др. В этом отношении несколько более расплывчат состав остальных групп. Во вторую включены специальности в области образовательных и медицинских услуг, личного обслуживания населения, защиты личной безопасности, в т.ч. пожарные, полицейские и т.п.; в третью - различного рода конторские работники - клерки, секретари, операторы компьютеров и др.; в четвертую - фермеры, горняки, строительные специальности; в пятую - рабочие, инженеры и техники обрабатывающей промышленности, работники всех видов транспорта, чернорабочие и грузчики, и т.п. Естественно, приведенное обстоятельство снижает ценность приведенных результатов подсчетов, которые дают только примерное представление о профессионально-квалификационном составе современной рабочей силы.

Тем не менее, они позволяют, по-видимому, выделить те группы работников, которые пользуются наибольшим спросом на современном рынке труда. К ним относятся прежде всего работники сферы услуг, особенно образовательных и медицинских, торговых, профессиональных и деловых. Эти работники составляют примерно 4/5 рабочей силы.

Судя по профессиональному составу рабочей силы, в ней наибольшее место занимают представители первой группы. Специалисты, связанные с деловой, административной и финансовой активностью, с передовыми видами общественного производства и наукой, составляют наиболее многочисленную категорию рабочей силы - почти 2/5. Удельный вес следующей за ней группы – специалисты в области торговли и конторского труда - равняется почти 1/4, остальных групп и того меньше.

Показателен образовательный уровень приведенных профессиональных групп. Он является самым высоким у наиболее многочисленной первой группы. Здесь окончившие колледж составляют большую часть общего числа – примерно 3/5, тогда как удельный вес тех, чье образование менее объема средней школы, ничтожно мал – менее 2%. По мере уменьшения квалификации профессиональных групп «ухудшается» и их образовательный уровень. Например, у специалистов в области торговли и конторского труда окончившие колледж составляли около 1/4 общего состава, тогда как не закончившие среднюю школу – 5.3%. У остальных групп профессий – соотношение обратное: доля не закончивших школу

превышает долю выпускников колледжей. Причем «отрицательное» соотношение нарастает от третьей к четвертой и пятой группам. Между спросом на труд той или иной профессиональной группы и уровнем ее образования прослеживается определенная корреляция.

В последние десятилетия прошлого века отмечается устойчивая тенденция увеличения доли тех, кто предпочитает после окончания средней школы продолжать учебу в колледже, а не поступать сразу на производство.³¹⁶ Так, в 1992 г. размер рабочей силы, обладающей образованием на уровне колледжа, был примерно тем же, что и обладающей образованием в объеме, не превышающем среднюю школу. К 2006 г. рабочей силы с образованием колледжа стало на 50% больше, чем окончивших только среднюю школу.

В этой связи небезынтересен прогноз, подготовленный специалистами Бюро статистики труда США на 2006-2016 гг. Согласно ему, «профессии, которые требуют для поступления на работу, как минимум, степень бакалавра, будут расти быстрее, чем в среднем все другие». К 2016г. количество работников этих профессий вырастет на 15.3%, а их рабочие места увеличатся на 5 млн.³¹⁷ Правда, при этом, по мнению авторов прогноза, около половины всех рабочих мест будут по-прежнему требовать в качестве условия получения необходимой специальности кратко- или среднесрочной профессиональной подготовки без отрыва от производства.³¹⁸ Сохранение такой тенденции противоречит потребности в долгосрочной подготовке наиболее квалифицированных специалистов, которая происходит, как правило, за пределами производства.

Что лежит в основе преобладания такой тенденции в структуре рабочей силы? Как известно, развитие рыночной экономики неизбежно влечет за собой изменения в содержании труда, объеме и качестве необходимых профессиональных знаний и навыков. Их непрерывная увязка или координация, приведение одного в соответствие с другим служат условием экономического и социального прогресса. Так было при формировании индустриального общества.³¹⁹ В принципе то же происходит и при его дальнейшей, в т.ч. современной, трансформации. Настоятельная потребность в приспособлении не только размеров, но и качественных характеристик работника к меняющимся нуждам производства присутствует постоянно.

Конечно, этот процесс не является прямолинейным, автоматическим, неуклонным. Как известно, в период индустриализации, с распространением соответствующих ей форм

³¹⁶ Об этом см., например, *The Economic Report of the President 2007*, P. 54.

³¹⁷ *Monthly Labor Review*, November 2007, P. 87.

³¹⁸ *Ibid.*, P. 103.

³¹⁹ Об этом см., например, *Class and Class Structure*. L. 1978, P. 70-71.

рационализации труда рабочий приспособлялся к специализированной машине, становясь как бы ее придатком («частичный труд»). Вместе с тем обозначилась и другая тенденция. Постоянно изменяя разделение труда внутри общества, крупная промышленность ликвидировала необходимость пожизненного выполнения рабочими одних и тех же функций. Отсюда - перемены труда в качестве новой закономерности общественного производства. Подобное обстоятельство, в свою очередь, неизбежно ставило вопрос, выражаясь словами К. Маркса, о «возможно большей многосторонности рабочих», замене частичного рабочего «всесторонне развитым индивидуумом, для которого различные общественные функции суть сменяющие друг друга способы жизнедеятельности».³²⁰

Приведенные тенденции, по-видимому, не столько вытекали непосредственно из практики индустриального капитализма XIX в., сколько намечались и прогнозировались ее наиболее проницательными исследователями. Вместе с тем, такие тенденции приобретают реальные очертания в нынешний период экономического развития. Для пост-индустриальной экономики и, особенно, для ее информационно-инновационной разновидности характерны существенные изменения в содержании труда и связанное с ним повышение требований к профессиональным знаниям и навыкам работника. Определяющую экономическую роль играет не только масса применяемого труда, но и его техническая вооруженность и качественные характеристики. К ним можно отнести врожденные и приобретенные в процессе труда способности работника, уровень его образования и профессиональной подготовки, внимание, умение сосредоточиться, быстрота реакции, ответственность, гибкость и способность приспособливаться к непрерывному изменению условий производства, и т.п.

Упомянутые явления развиваются противоречиво. По-прежнему действует не только тенденция к обогащению и «интеллектуализации» труда, к повышению его сложности, но и противоположная тенденция к сохранению (консервации), хотя и в гораздо меньшем объеме, чем раньше, ручного монотонного (рутинного) труда, к парцеллизации трудовых операций и упрощению производственных функций работника. В результате вроде бы единый рынок рабочей силы распадается на две части, отражающие разнообразие запросов общественного производства, которое не базируется целиком и полностью на наиболее передовых технологиях и на образованной рабочей силе самой высокой квалификации. Однако в целом именно сравнительно сложный труд, разносторонние знания, высокий уровень образования, профессиональная ответственность и компетентность, квалификация широкого профиля, основанные на владении информацией, являются особенно перспективными: они в наибольшей степени отвечают запросам инновационной экономики.

³²⁰ Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Т. 23, С. 712.

Общий вывод, который вытекает из содержания данного параграфа, достаточно прост. В той мере, в какой современное общественное производство основано на инновациях и информатике, оно нуждается, прежде всего, в квалифицированной, высокообразованной и профессионально подготовленной рабочей силе. Образование и здоровье служат необходимым условием адаптации работника к техническому прогрессу, к ускорению морального и физического старения технологии. Как правило, наличие образованной и обученной рабочей силы создает наиболее благоприятные возможности для достижения высокого уровня производства и экономического роста. За возросшим спросом на квалифицированную рабочую силу следует увеличение ее предложения, которое увеличивает средний уровень квалификации в экономике и, в конечном итоге, способствует повышению производительности труда.

5.3. Участие государства в формировании рабочей силы

Перечисленные процессы обуславливают задачи общественного управления в социально-трудовой области. Государство принимает активное участие в создании условий для формирования рабочей силы, соответствующей потребностям современной экономики. Это направление его деятельности отражает растущее осознание общественного значения «человеческих ресурсов» как ведущего фактора экономического прогресса.

Уже неоднократно отмечалось, что увеличение капиталовложений в человеческий капитал осуществляется последовательно и постоянно по нескольким направлениям на протяжении большей части жизни его обладателя – от рождения до прекращения трудовой активности. Образовательный и оздоровительный процессы, будучи необходимой предпосылкой адекватного участия трудоспособного в общественном производстве, происходят практически непрерывно. В частности, «пожизненное» образование, в т.ч. взрослой части населения, все больше признается одной из основных детерминант развития в «экономике, основанной на знаниях» (“knowledge-based economy”).

Как правило, рабочая сила формируется в рамках семьи, образовательных учреждений и производства. Инвестиции в человеческий капитал происходят преимущественно по трем каналам – первоначальное воспитание, общее образование, профессиональная подготовка - и осуществляются тремя акторами – родителями, бизнесом и государством. Именно они прежде всего реализуют «общую заинтересованность в обновлении и увеличении квалификационной базы рабочей силы ...в обществе, в котором экономические, социальные и технологические изменения требуют постоянного повышения ее гибкости, приспособляемости и

образованности». К такому выводу приходят авторы уже упоминавшегося доклада ОЭСР.³²¹

Конечно, при этом функции, выполняемые каждым из трех упомянутых акторов, далеко не полностью одинаковы. Их разделение схематично можно, по-видимому, представить примерно следующим образом.

На первом этапе формирования человеческого капитала закладываются морально-этические, физические и т.п. характеристики человека, основы его креативных качеств. Естественно, здесь решающая роль принадлежит преимущественно семье,³²² а также дошкольным образовательным учреждениям, государственным или частным. Объективно в основном именно на родителей возлагается общественная обязанность «первоначального накопления» - семейного воспитания и привития навыков общественного поведения, выявления и развития творческих способностей человеческой личности. К тому же именно родители по закону призваны обеспечить, чтобы их дети получали обязательное образование.³²³ По словам президента США Б. Обамы, «Обязанность родителей - проследить, чтобы их ребенок учился... Ответственность за образование детей должна начинаться дома».

Семьи расходуют значительные финансовые средства, которые прямо или косвенно могут повлиять на будущее состояние человеческого капитала их детей. По некоторым подсчетам, общая величина семейных расходов по содержанию детей от времени их рождения до совершеннолетия превышает затраты на формальное образование: в 1995г. расходы американских семей на детей в возрасте до 18 лет составляли почти 18% ВВП.³²⁴ Примерно 2/3 таких расходов составляют «отложенные» заработки матерей, которые из-за выполнения семейных обязанностей не поступают на рынок труда. Многие виды семейных затрат вообще не поддаются количественному измерению.

На втором этапе решающее значение приобретает система образования как формального, так и не-формального. Возможность получить общее и профессиональное образование в специализированных учреждениях разного уровня служит необходимым условием формирования рабочей силы, соответствующей современным общественным потребностям. В той или иной степени все упомянутые акторы участвуют в финансировании деятельности и самих этих учреждений и их учащихся.

На третьем этапе речь идет преимущественно об участниках общественного производства и членах их семей. Здесь наиболее активную роль играют, главным образом, государство и капитал. Такое участие, которое нередко представляется взаимодополняющим,

³²¹ Human Capital Investment...P. 3, 35.

³²² О роли семьи в воспроизводстве рабочей силы см. Wilson T. and Wilson D. J. The Political Economy of the Welfare State. L. 1982, P. 5.

³²³ См. U.K. The Official Yearbook 2005. P.118.

³²⁴ Human Capital Investment... P. 41.

касается медицинского страхования, общего образования взрослых и профессиональной подготовки работников.

Вместе с тем содержание государственной и предпринимательской активности в этих областях не полностью идентично. Это видно, в частности, на примере программ профессиональной подготовки. Государственные усилия направлены прежде всего на трудоустройство безработных и других «экономически слабых» категорий рабочей силы, не находящих применения на рынке труда из-за недостатков своего здоровья и образования, устаревания квалификации и профессии и др. В среднем по 24 странам ОЭСР (1995г.) такие расходы составляют 0.34% ВВП. В этом случае содержание профессиональной подготовки носит достаточно широкий (универсальный), базовый характер, открывающий сравнительно большие возможности последующего трудоустройства в различных сферах экономики, на предприятиях различного типа.

Между тем, сравнительно узко специализированные и прагматические усилия капитала направлены прежде всего на модернизацию уже приобретенных квалификации и производственного опыта, на освоение работниками, занятыми на производстве, таких специальностей, которые, отвечая текущим потребностям того или иного конкретного предприятия, обещают сравнительно быструю экономическую отдачу. При этом приведение производственных навыков в соответствие с меняющимися производственными потребностями нередко происходит без отрыва работника от производства. В среднем по 11 странам Европы (1992г.) около 2.5 % трудовых издержек компаний (в т.ч. 3.4% в Великобритании по сравнению с 1.8% в США) тратятся на профессиональную подготовку.³²⁵ Затраты предприятия на профподготовку его работников рассматриваются необходимым условием повышения производительности труда и поддержания конкурентоспособности.

Таким образом, инвестиции в человеческий капитал являются результатом совместных усилий членов семьи, государства и предприятия. Ни один из приведенных институтов не обладает монополией в этой области. Очевидно, можно утверждать с большой степенью уверенности, что в сфере первоначального воспитания и дошкольного образования основная роль принадлежит семье и государству; в формальном образовании преобладает государство; в «пост-принудительном» образовании и профподготовке с отрывом от производства позиции поделены между государством и бизнесом; наконец, в профподготовке без отрыва от производства, по очевидным причинам, доминирует предприятие. Деятельность трех акторов по перечисленным направлениям осуществляется в тесном взаимодействии. Во многом она

³²⁵ EUROSTAT. Labour Costs 1992, Principal results. Lux. 1997. По данным ОЭСР, компании стран, входящих в эту организацию, тратят в среднем примерно 2% фонда оплаты труда на профессиональную подготовку – см. Human Capital Investment..., P. 92.

увеличивает возможности рабочей силы адаптироваться к меняющимся условиям производства и приобретать в соответствии с ними новую «квалификацию и компетентность».

Выше «инвестиции в человека» (расходы на образование и здравоохранение) сопоставлялись с расходами на вещественный капитал («частные внутренние инвестиции»). Приведенные в таблице 14 данные свидетельствовали, что рост первых опережал увеличение вторых. Но при этом мы абстрагировались от вклада различных источников в такое опережение, не пытаясь расчленить общую величину расходов на их отдельные компоненты.

Здесь же нас интересует вопрос о том, как можно *количественно* оценить роль отдельных компонентов, прежде всего государства, его социальной деятельности в развитии этой тенденции? Определенным отражением служит размах государственного финансирования социальной инфраструктуры.³²⁶ Попробуем рассмотреть поставленный вопрос на примере двух ее ведущих отраслей – образования и здравоохранения.

Образование. Обычно под расходами на образование подразумеваются несколько видов расходов - прямые расходы на содержание образовательных учреждений, целевые денежные выплаты учащимся или домохозяйствам (со стороны государства, капитала, благотворительных организаций и отдельных лиц), образовательные выплаты домохозяйств учащимся вне образовательных учреждений и т.п.³²⁷ В странах-членах ОЭСР примерно 87% расходов на образование всех уровней приходится на государственные источники (данные на начало нынешнего столетия).³²⁸

Однако структура финансирования отличается разнообразием, как по отдельным странам, так и по образовательным учреждениям. Например, из «частных» источников оплачиваются 20% расходов дошкольных учреждений, 10% расходов начальной и средней школы и 24% расходов высших учебных заведений. В них включаются все виды негосударственных источников, включая семью, капитал, благотворительные фонды и т.п. Так, 80% частных расходов, осуществляемых высшими учебными заведениями, покрываются домохозяйствами.

Как отмечалось в уже упоминавшемся докладе ОЭСР по инвестициям в человеческий капитал³²⁹, входящие в нее страны в середине 90-х гг. тратили в среднем 6.3% ВВП на образование и профподготовку. При этом примерно 4/5 таких расходов (5.2% ВВП)

³²⁶ Определение этой сферы содержится, например, в Семенкова Т. Инфраструктура и сфера услуг//МЭиМО, 1971, № 3, С. 116; см. также Тощенко Ж.Т. Социальная инфраструктура. М. 1980.

³²⁷ Современные проблемы образования см. Кольчугина М.Б. Образование в постиндустриальном обществе: проблемы модернизации. ИМЭМО РАН. М. 2007; Сфера образования в системе Россия-Запад (проблемы эффективности). Под ред. В.И. Марцинкевича. М. ИМЭМО РАН. 2009.

³²⁸ Education at a Glance. OECD Indications, 2005. P. 2005, P. 32; Education at a Glance...2007, P. 7.

³²⁹ Human Capital Investment..., P. 36-37.

составляли прямые государственные расходы образовательных институтов. В 2004 г. по всем странам ОЭСР доля государства в расходов на образование всех уровней равнялась в среднем 87%, в том числе, дошкольного – 20%, а высшего – 24%.³³⁰ Сведения о «частных» источниках расходов на образование (со стороны семей, индивидов и капитала) носят гораздо более отрывочный характер, а их величина проявляет значительные страновые колебания. Например, в США она не превышала 1.8% ВВП, тогда как во Франции – 0.8%.

В какой степени практика США и Великобритании соответствует отмеченной общей тенденции к огосударствлению образования, характерной для экономически развитых стран? Частично ответ на этот вопрос содержится в результатах подсчетов, отраженных в таблице 16.

США. При проведении подсчетов автор учитывал некоторые особенности американской системы образования. Прежде всего, в ней сосуществуют образовательные учреждения различного типа. В государственных учреждениях, уже по определению, предусматривается в основном, но далеко не полностью, бесплатное для учащихся обучение. В них управление

Таблица 16.

США. Роль государства в системе образования, % %

Годы	Доля государственного финансирования			Доля учащихся государственных образовательных учреждений			
	Все образовательные учреждения	Школы	Колледжи и университеты	Все образовательные учреждения	Дошкольные учреждения	Школы	Колледжи и университеты
1960	84.0	93.4	55.9	84.4	-	86.1	63.9
1970	84.0	94.2	63.0	86.6	69.0	89.5	77.0
1975	85.0	94.2	67.0	86.6	67.3	90.3	79.4
1981	83.0	92.7	66.0	85.1	63.5	90.3	75.9
1985	81.6	91.7	64.8	84.5	65.1	89.5	77.1
1990	81.6	92.0	64.0	85.4	61.6	91.4	78.7
1995	81.3	92.3	63.1	84.1	62.6	90.1	77.5
2000	82.3	92.6	64.3	84.8	66.3	90.1	78.4
2001	82.4	92.3	65.5	85.2	63.9	90.6	78.0
2002	82.2	92.2	65.3	84.7	65.0	90.3	77.6
2003	81.9	92.3	65.0	85.2	65.5	90.5	79.4
2004	81.8	92.3	64.7	85.3	67.0	90.5	78.7
2005	81.3	92.3	63.9	84.8	68.2	90.3	77.0

Источник: Подсчеты на основе Statistical Abstract of the U.S., 2008. Tables 208, 213.

осуществляются местными, штатными и федеральными органами власти. При этом примерно на 9/10 финансирование осуществляется местными и штатными органами. Именно такие учреждения создают основу государственного участия в деятельности всей системы.

³³⁰ Education at a Glance, 2007. OECD. P. 2007, P. 7.

Частные учреждения являются, как правило, в большой степени платными для учащихся. Они управляются и финансируются преимущественно структурами ведущих конфессий, частными лицами и благотворительными организациями. Это не означает, однако, что государство не принимает никакого участия в материальной поддержке частных учреждений и полностью отстраняется от контроля за ними. В данном случае, однако, такой контроль носит гораздо более ограниченный, нередко косвенный характер по сравнению с государственными заведениями.

Приведенные в таблице 16 данные показывают, что государство занимает доминирующие позиции как по источникам финансирования образовательных учреждений, так и по числу учащихся. Тенденция к безраздельному преобладанию государственного участия достаточно устойчива. Она проявляла сравнительно небольшие колебания на протяжении, по крайней мере, последних 4,5 десятилетий.

Что касается финансирования, то это особенно заметно по общеобразовательным школам, материальная поддержка которых более чем на 9/10 обеспечивается государством. Деятельность учреждений высшего образования (колледжей и университетов) на 3/5 основывается на государственных источниках. Примерно о том же свидетельствует и ситуация по учащимся. Учащиеся тех образовательных заведений, которые финансируются и управляются преимущественно государством, преобладают на всех уровнях системы. Но особенно четко эта тенденция выражена в школьном образовании. Государственные школы посещают примерно 90% всех учеников, тогда как в дошкольных учреждениях (preschool и kindergarten) этот уровень колеблется в районе 60%, а в высших учебных заведениях – 70%.

Великобритания. Британская ситуация во многом сходна с американской. В Великобритании функционирует достаточно сложная, во многом доставшаяся в наследство от предыдущих поколений, система образования. Она предусматривает большое разнообразие типов учебных заведений, обеспечивающих четыре ступени образования – дошкольное (детские сады), школьное (начальное и среднее), «последующее» или послешкольное и высшее. Обязательное образование (от дошкольного до среднего школьного, т.е. с 5 до 16 лет) в принципе является бесплатным для семей учащихся. Основная тяжесть в управлении и финансировании подавляющего большинства образовательных учреждений падает на государство, прежде всего местные органы государственной власти. Так, в общей сумме государственных расходов на образование расходы местных органов составляют примерно 61.5% (среднегодовые данные за 1999-2006гг.). Остальную часть составляют целевые гранты правительства местным органам на образование.

Формально «независимые» в материальном отношении от государства «частные» учебные заведения предусматривают плату за обучение. Кроме семьи учащегося, они

опираются на поддержку бизнеса, благотворительных организаций и отдельных спонсоров. Часть таких заведений имеет возможность получать целевые гранты от центрального правительства на оборудование и капитальные работы.

В течение последних полутора десятилетий (1990-2005 гг.), в среднем за год полностью на государственном финансировании находились примерно 92.4% всех дошкольных и школьных учреждений.³³¹ За приведенные годы эта доля не проявила сколь угодно существенных колебаний: ее величина не опускалась ниже 92.2%.

Показательно в этой связи соотношение государственных и семейных источников в расходах на образование. На протяжении последних лет (1999-2006 гг.) в общей величине таких расходов повышается доля государства - с 82.8 до 88.7% - и, соответственно, снижается доля домашних хозяйств – с 17.2 до 12.7%.³³² Такая тенденция развивается практически постоянно, из года в год. В результате доля расходов домохозяйств на образование поддерживается на достаточно устойчивом уровне: в отмеченные годы она колебалась в пределах сравнительно небольшой величины 1.4-1.6%.

Несмотря на некоторую отрывочность приведенного материала, он свидетельствует о безраздельном превалировании государства в организации, управлении и финансировании систем образования и США и Великобритании, что совпадает с выводом, сделанным В.И. Марцинкевичем на примере США о «ведущей роли государства в образовательной системе».³³³ Фактически этот вывод имеет общее значение, охватывая практику и других стран экономически развитого региона.

Здравоохранение. Насколько сходно положение в области здравоохранения? Проявилась ли здесь аналогичная тенденция к огосударствлению (социализации)?

Страны-члены ОЭСР. За 28 лет (1970-1998 гг.) доля государства в общей величине медицинских расходов 24 стран сократилась на 0.6%-ных пункта (в Великобритании размер сокращения составил 5.7%-ных пункта).³³⁴ На этом общем фоне, однако, она увеличилась в 6 странах, в т.ч. в США на 2.3%-ных пункта. Тенденция к уменьшению охватила преимущественно те страны, где первоначальная величина государственных расходов была относительно высока. В результате происходит некоторое сближение разных стран по характеру финансирования здравоохранения.

³³¹ Подсчеты на основе Annual Abstract of Statistics, 2007, Table 6.1, P. 69.

³³² На основе Ibid., 2008, Tables 10.21, 16.14; P. 159, 264.

³³³ Государство и отрасли инфраструктуры..., С. 108.

³³⁴ Приводится по Propper C. and Green K. A Larger Role for the Private Sector in Financing UK Care//Journal of Social Policy, Oct. 2001, P. 687.

В последующие годы (1995-2004) государственная доля общих расходов на здравоохранение выросла по 28 странам в среднем на 1.0%-ный пункт (с 72.0 до 73.0%).³³⁵ Однако общая тенденция к увеличению этой доли проявлялась неравномерно по отдельным странам: в 10 из них она сократилась. Причем это произошло не только в бывших «социалистических» странах (Чехии, Польше и Словакии), где ранее здравоохранение было практически полностью государственным, но и в Канаде, Японии, Люксембурге, Нидерландах, Норвегии, Испании и даже США. Такое явление, очевидно, отражает общий сдвиг к увеличению роли рынка в системе здравоохранения, усиленное в первых трех странах коренным изменением общественного строя. Согласно данным ОЭСР, в 2004 г. в Великобритании доля государственных расходов (85.5%) перегоняла, а в США (44.7%) существенно отставала от среднего уровня.

США. Как известно, здесь величина затрат на поддержание здоровья граждан большая, чем в других экономически развитых странах: в 2001 г. все виды расходов в этой области составляли 13.9% ВВП по сравнению с 8.4% в среднем по странам ОЭСР, в т.ч. 7.6% в Великобритании. Вместе с тем, США - единственная из ведущих экономически развитых стран, в которой отсутствует единая и всеобъемлющая система здравоохранения.³³⁶ В основе действующей системы лежит медицинское страхование, которое охватывает примерно 84.7% населения. Из них 59.3% получают страховку через предприятия-фирмы, на которых трудятся (трудились) главы домохозяйств, 8.9% покупают ее в индивидуальном порядке и 27.8% пользуются государственными медицинскими программами. Таким образом, судя по структуре застрахованных, преобладающее значение имеет «частное» медицинское страхование, в организации которого преобладают коммерческие принципы.

По официальному признанию, такая система имеет существенные недостатки.³³⁷ Вместе с тем, она содержит и немало достоинств. Поэтому государство поощряет развитие частного медицинского страхования, особенно через облегчение налогообложения той части дохода нанимателей и работников, которая предназначена для взносов в его финансирование.³³⁸

Почти 46 млн. человек или 15.3% населения по тем или иным причинам (позиция работодателя, особенно на мелких предприятиях, уровень дохода и т.п.) не обладают каким-либо страховым медицинским полисом. Они находятся вне сферы действия частных, государственных и благотворительных программ. Среди них примерно 37 млн. являются

³³⁵ На основе OECD in Figures. 2006-2007 Edition. P. 2007, P. 8-9. О соотношении роли государства, капитала и домохозяйств в области медицинских услуг разных стран см. OECD Economic Outlook, 2006, P. 171.

³³⁶ Принципиальные основы американской системы исследованы в Шейман И.М. Ук. соч.

³³⁷ См. Economic Report of the President 2008, P. 104.

³³⁸ Об этом см., например, Ibid. 2004, P. 196.

взрослыми трудоспособного возраста (18-64 лет); более 27 млн., по крайней мере частично, заняты в общественном производстве.

Как отмечала группа британских исследователей, изучавших «уроки» американского подхода к здравоохранению, он заключается в том, что государство «не должно брать на себя целиком тяжесть финансирования и предоставления всем медицинских услуг». Его задача - установить правила по регулированию рынков медицинских услуг и их разделению между индивидами и компаниями, а также защитить бедных от крайних лишений.³³⁹ Иными словами, в центре государственной деятельности лежит концепция «управляемой конкуренции».

Отмеченным особенностями американской системы здравоохранения соответствует и структура расходов в этой области – см. таблицу 17. Приведенные в ней подсчеты, вероятно, позволяют сделать следующие выводы.

Таблица 17.

США. Структура расходов на здравоохранение, % %

Годы	В составе общей величины расходов, доля		Не-государственные расходы*, доля		Федеральная часть государственных расходов
	Не-государственных	Государственных	Расходов «из кармана» потребителя**	Расходов по частному страхованию	
1960	75.0	25.0	61.9	28.6	42.9
1970	62.7	37.3	53.2	31.9	64.3
1975	57.9	42.1	48.0	39.0	64.3
1980	58.3	41.7	39.9	46.6	67.9
1985	59.8	40.2	36.5	49.8	69.5
1990	59.8	40.2	31.8	54.8	67.6
1995	54.3	45.7	26.4	58.9	70.3
2000	55.9	44.1	25.5	60.1	70.0
2001	55.0	45.0	24.5	61.7	70.2
2002	55.0	45.0	23.9	62.5	70.5
2003	55.1	44.9	23.5	63.2	71.1
2004	54.9	45.1	23.1	63.8	71.7
2005	54.6	45.4	22.9	64.0	71.3

³³⁹ Havighurst C.C., Helms R.C., Bladen C. and Pauly M.V. American Health Care. What are the Lessons for Britain? L. 1988, P. VIII.

Источник: На основе Statistical Abstract of the U.S., 2008, Table 122.

Примечание: * охватывают часть не-государственных расходов на здравоохранение.

** это буквальный перевод термина "Out of Pocket", который в работе трактуется как оплата медицинской услуги потребителем из «собственного кармана» непосредственно в момент ее предоставления.

Во-первых, существенные перемены происходят в соотношении различных видов не-государственных расходов. Примерно с начала 80-х гг. расходы работодателей и работников по «частному» медицинскому страхованию начинают преобладать над расходами потребителей медицинских услуг непосредственно в момент их предоставления.

Во-вторых, в последние 4,5 десятилетия в расходах на здравоохранение постоянно преобладают не-государственные источники. Однако постепенно разрыв в относительных размерах разных источников финансирования сокращается. Если в начале рассматриваемого периода государственные расходы составляли примерно четверть общей величины, то в конце она стала приближаться к половине. Это обстоятельство дало достаточное основание Л.С. Демидовой констатировать существование «высокой степени огосударствления» в американской системе здравоохранения.³⁴⁰ Между тем, в составе государственных расходов неуклонно возрастает доля федерального правительства.

Приведенные тенденции стали проявляться особенно отчетливо с конца 60-х - начала 70-х гг. в ходе осуществления курса т.н. Великого общества и активизации деятельности государства в области здравоохранения. При этом основные усилия направлялись на то, чтобы включить в государственную систему медицинского страхования некоторые «экономически слабые» категории населения, которые не охвачены «частной» системой, связанной с предприятием, и в то же время не в состоянии самостоятельно оплачивать необходимые им медицинские услуги из своих доходов.

Напомним только некоторые самые распространенные государственные программы. Это прежде всего Medicaid, которая предназначена для оказания медицинских услуги 39,6 млн. получающим сравнительно низкие доходы, и Medicare - для медицинского обслуживания 41,4 млн. «пожилых и хронически больных». Кроме того, функционируют программы по медицинскому обеспечению «ветеранов» (главным образом, участников войн и демобилизованных военнослужащих) и их семей, а также по оказанию медицинской помощи детям. Последняя охватывает 6,6 млн. детей преимущественно из тех семей, главы которых зарабатывают слишком много, чтобы иметь право на получение медицинского обслуживания через программу Medicaid, но недостаточно, чтобы самостоятельно приобрести (оплатить)

³⁴⁰ Государство и отрасли инфраструктуры..., С. 136.

медицинскую страховку. Границы между перечисленными программами не всегда четко определены, что допускает возможность их дублирования

Как видно из приведенного материала, структура американской модели здравоохранения неоднородна. Но при этом основные секторы медицинского страхования функционируют не параллельно, не автономно друг от друга. Государственный сектор не столько противостоит преобладающему «частному», в котором решающую роль играет бизнес, сколько его дополняет. Каждый сектор имеет свою «клиентуру», охватывая разные слои населения. К тому же федеральное правительство оказывает поддержку «деловой» модели, стимулируя ее развитие экономическими средствами.

Великобритания. В этой стране сложилась во многом иная, чем американская, система медицинских услуг. В основе британской модели лежит преимущественно государственное медицинское страхование. Созданная шесть десятков лет назад Национальная служба здравоохранения (НСЗ – National Health Service) заменила преобладавшие до того частные медицинские учреждения, которые не охватывали и половины населения, особенно женщин, детей и пожилых. НСЗ представляется единой государственной системой, призванной обеспечить универсальные и бесплатные медицинские услуги всем гражданам (постоянным жителям) страны. Она финансируется преимущественно на основе прогрессивного налогообложения. Введение НСЗ уменьшило зависимость потребления медицинских услуг от величины дохода нуждающегося в них клиента.

Вместе с тем, в Великобритании действует и «добровольная» система частного страхования. В ее рамках страховой полис либо обеспечивается предприятиями-нанимателями своим работникам и членам их семей, либо покупается самостоятельно лицами с достаточно высокими для этого доходами. В настоящее время примерно 15% населения пользуется «дополнительным» относительно государственного медицинским страхованием. Как правило, медицинские услуги, предоставляемые бизнес-структурами, отличаются более высоким качеством. К тому же обладание коммерческим страховым полисом увеличивает возможность клиента в выборе специалиста и лечебного заведения.

Таблица 18.

Великобритания. Соотношение расходов государства и домохозяйств на медицинские услуги, % %*

Годы	Доля в общей величине расходов	
	Государства	Домохозяйств
1999	85.2	14.8
2000	85.5	14.5
2001	85.6	14.4
2002	85.8	14.2
2003	86.3	13.7

2004	86.9	13.1
2005	87.6	12.4
2006	88.0	12.0

Источник: Annual Abstract of Statistics, 2008. Table 10.22, P. 160; Table 16.14, P. 264.

Примечание: *Общая величина расходов из этих источников принята за 100.0.

Какова роль государства в системе британского здравоохранения с количественной точки зрения? Некоторое представление о такой роли могут дать данные о структуре затрат в этой области, имеющих разные источники, – см. таблицу 18.

Как видно из приведенных данных, британская система, так же как и американская, обеспечивает всему населению или его основной части страхование от рисков по здоровью. И та и другая являются *смешанными*,³⁴¹ предусматривая то или участие капитала, государства и самих застрахованных потребителей медицинских услуг в финансировании, а первых двух – в организации и управлении здравоохранения. Однако при этом соотношение акторов в двух странах неодинаково.

В США, несмотря на растущее значение государства, *ведущую* роль, хотя и меньшую, чем раньше, продолжает играть «частный» сектор. Система здравоохранения функционирует преимущественно на рыночной основе. Государственное страхование распространяется преимущественно на те слои населения, которые не охвачены «частным» страхованием, т.е. страховыми полисами, предоставляемыми предприятиями или покупаемыми потребителями непосредственно из своего кармана.

В Великобритании, напротив, «частный» сектор играет в основном *дополняющую* роль. Это проявляется в том, что практически всё население охвачено государственной системой медицинского страхования; количество «частных» медицинских учреждений несопоставимо с числом государственных; доля государства безраздельно превалирует в общей величине расходов на здравоохранение. В последние годы в расходах домохозяйств доля медицинских услуг была устойчивой и не превышала 1.7%. Государство продолжает безраздельно доминировать в здравоохранении – в его организации, управлении и финансировании. В отличие от американской, в британской системе медицинского обслуживания населения явно преобладает государственный сектор.

Рассмотрение роли государства в области образования и здравоохранения США и Великобритании показывает, что она является либо значительной (в первом случае), либо определяющей (во втором).^{*} Так как отмеченные отрасли составляют основу социальной

³⁴¹ Это обстоятельство не является особенностью британской и американской систем здравоохранения. Как следует из исследования Д.М. Дрора, большинство национальных систем являются «гибридными». – Dror D.M. Reforming health insurance: A question of principles?//International Social Security Review, April-June 2000, P. 75.

* Здесь приведены только две, во многом отличные друг от друга, национальные модели медицинского

инфраструктуры, то приведенная характеристика в большой степени относится и к этому народно-хозяйственному комплексу в целом. Тенденция к его частичному *огосударствлению* или *социализации* (обобществлению) продвинулась достаточно далеко в обеих странах.

Причина его развития кроется не только в социальной необходимости. По большому счету она заключается и в экономической целесообразности. При этом в решающей степени это определяется двумя моментами – тем, какова сравнительная эффективность частной и государственной систем социальной инфраструктуры; тем, что «получают» капитал и государство от поддержания этой сферы. Оба момента с большим трудом поддаются конкретному фактическому анализу. И тем не менее...

Во-первых, доводы в пользу преимущества полностью частной системы, прежде всего здравоохранения, как средства ее «удешевления», кажется, не находят эмпирического подтверждения. Напротив, некоторые исследования, проведенные на примере британской НСЗ, показывают, что единые общенациональные системы, функционирующие преимущественно на государственной основе, становятся более затратными в случае их перевода на рыночные принципы деятельности. Показательно, что американская система, в которой ведущую роль играет «частный» сектор, не является экономически более эффективной (по соотношению затрат-результатов, а также по конечному результату – продолжительности жизни населения), чем британская.

Во-вторых, при рассмотрении социальной инфраструктуры неизбежно возникает вопрос, какие общественные институты получают наибольшие «выгоды» (прямые и косвенные, ближайшие и долгосрочные) от материальной поддержки этой сферы, какие имеют наибольшие возможности для осуществления такой поддержки. С этой точки зрения интересна позиция Я.А. Певзнера, который, в частности, отмечал, что государство «берет на себя финансирование наименее перспективных с точки зрения капиталистической прибыли частей общественного производства». К ним он относил образование и теоретические отрасли науки, в финансировании которых участие капитала практически минимально. Нормальное функционирование, по крайней мере, ряда отраслей социальной инфраструктуры несовместимо с «принципами оборачиваемости капитала и частной собственности».³⁴² Будучи «чрезвычайно важным» для состояния всей экономики, такое функционирование «не приносит прибыли» непосредственно владельцам образовательных и научных учреждений, как это происходит с «обычным» капиталом.

страхования. Между тем в экономически развитых странах существует множество вариантов сочетания роли государства, капитала и домохозяйств (индивидов) в здравоохранении.

³⁴² Певзнер Я.А. Государственно-монополистический капитализм и теория трудовой стоимости. М. С. 154, 159 и 161.

Преобладание государства в финансировании и деятельности отраслей социальной инфраструктуры по крайней мере частично объясняется тем, что производство социальных услуг зачастую представляется не самой выгодной (а иногда и вовсе невыгодной) сферой приложения «частного» капитала. Известно, что в принципе он склонен осуществлять, главным образом, те операции, которые позволяют получать прибыль, причем желательно максимальную, в относительно ближайшем и прямом плане. Отрасли социальной инфраструктуры могут приносить отдачу в основном растянутую по времени, с определенным лагом, и к тому же опосредованную. Как правило, прямая «выгода» от деятельности этих отраслей относительно мала, чтобы привлечь к ней капитал, по крайней мере, в достаточных для ее нормального функционирования масштабах. Этому способствуют некоторые экономические особенности производства социальных услуг по сравнению с его другими видами – более трудоемкий характер, меньшая восприимчивость к техническому прогрессу и новым формам организации труда, меньшая рентабельность и т.п.

Между тем, от отраслей социальной инфраструктуры во многом зависит и благосостояние населения и развитие всей экономики. В результате происходит неизбежное - расходы на их содержание (точно так же как это происходило раньше со значительной частью производственной инфраструктуры) перекадываются практически на все общество, т.е. прежде всего на государство. Ни одному другому общественному институту не под силу мобилизовать материальные ресурсы в таком объеме, который необходим для формирования и поддержания единых социальных структур; ни одному другому общественному институту не под силу влиять на состояние и воспроизводство всего человеческого потенциала в общенациональных масштабах.³⁴³ Как отмечал в своем докладе начала 70-х гг. генеральный секретарь МОТ, «рыночный механизм сам по себе не в состоянии обеспечить адекватной основы для долговременных решений» в ряде «критически важных областей» общественного, в т.ч. экономического, развития.³⁴⁴ Под ними подразумевались образование, региональные проблемы, социальные услуги, охрана окружающей среды и т.п.

При этом, однако, следует иметь в виду, что, как свидетельствует фактический материал по образованию и здравоохранению, приведенную схему вряд ли можно абсолютизировать; вряд ли можно полностью игнорировать возможности и стремление капитала финансировать деятельность отдельных частей или даже целых отраслей социальной инфраструктуры, а также непосредственно участвовать в их развитии. (Об этом

³⁴³ «В буржуазном обществе не было и нет помимо государства силы, которая могла бы взять на себя и материальные затраты, и организационно-управленческую деятельность, обеспечивающую необходимый уровень сохранения и воспроизводство совокупной рабочей силы»- Тюльпанов С.И. и Шейнис В.Л. Актуальные проблемы политической экономии современного капитализма. Л. 1973, С. 70.

³⁴⁴ Human Value in Social Policy. ILO, Geneva 1973, P. 11.

см. третий параграф главы седьмой). Но, если социальная ответственность капитала, как правило, ограничивается преимущественно рамками предприятия-фирмы-корпорации, то у государства более широкая область такой ответственности – она распространяется на состояние всей социальной инфраструктуры. В результате приведенная тенденция к частичному огосударствлению этой сферы становится неизбежной, хотя и не беспредельной.

Государственное производство и сбыт социальных услуг отличаются некоторыми особенностями. Прежде всего их рынок определяется не столько платежеспособным спросом потребителей, сколько их потребностями и экономическими возможностями государства. «За редким исключением типа почты, - отмечал Дж.К. Гэлбрейт, - государственные услуги не требуют оплаты индивидуальным потребителем. По своей природе они должны быть доступны всем нуждающимся в них».³⁴⁵ Как правило, государственные программы предусматривают предоставление социальных услуг либо на полностью бесплатной основе в момент получения этих услуг, либо на условиях их частичной оплаты по цене, ниже рыночной, в той или иной степени дотируемой государством. Определяющее значение приобретают потребность *индивидуального потребителя* в социальной услуге и *общественная* потребность, в т.ч. производства, в таком потребителе.

Как отмечал Р.М. Титмусс, «все коллективно обеспечиваемые услуги специально предназначены для удовлетворения определенных «потребностей». Они служат проявлением, во-первых, желания общества сохраниться в качестве органического целого и, во-вторых, желания всех людей помочь в выживании некоторым из них».³⁴⁶ Социальные услуги, производимые и предоставляемые государством, принадлежат к категории общественных благ,³⁴⁷ отличающихся общедоступностью («неисключаемостью») и относительной бесплатностью. Это товары особого рода, чье производство и потребление выпадают из закономерностей рыночного развития, хотя и подчиняются потребностям рыночной экономики. В результате получает развитие тенденция к *декоммодификации* ее некоторых сегментов.

Частичное огосударствление социальной инфраструктуры и превращение ее продукции в общественное благо неизбежно ставит вопрос об экономическом значении этого явления.

³⁴⁵ Galbraith J.K. The Affluent Society. Boston 1969, P. 231. Ранее сходную точку зрения высказывал У. Беверидж при рассмотрении «не-рыночных» товаров и услуг, к которым он, между прочим, относил общественное здравоохранение и обязательное образование. По его мнению, при их предоставлении «не возникает вопроса о достаточной покупательной способности потребителей».-Beveridge W.H. Full Employment in a Free Society. L. 1945, P. 132-133.

³⁴⁶ Titmuss R.M. Essays on the Welfare State. L. 1958, P. 39.

³⁴⁷ Об этом см., например, Герасименко В. Современная рыночная экономика и общественные блага//Российский экономический журнал, 1999, № 9-10; Фролова Н.Л. Общественные блага//Вестн. Моск. Университета, 2001, №. 2.

Ответ на него, в свою очередь, во многом зависит от интерпретации экономического смысла деятельности отраслей социальной инфраструктуры.

Выяснение поставленного вопроса прямо соотносится с дискуссией по характеру труда в сфере услуг, которая имела место в отечественной экономической науке несколько десятилетий назад.³⁴⁸ В ходе дискуссии выявились две трактовки производительного труда. Согласно *узкой* трактовке, он ограничивается только теми видами труда, которые применяются в материальном производстве. В этом случае т.н. непроектной сфере, в том числе социальной инфраструктуре, отводится «иждивенческая» роль.

Согласно *широкой* трактовке, понятие производительного труда не ограничивается материальным производством. В частности, труд, затрачиваемый в преобладающей части сферы услуг (она включает в себя и отрасли социальной инфраструктуры), обладает всеми чертами производительного труда. По мнению большинства участников дискуссии, одним из наиболее наглядных проявлений такой трактовки служит образование: в период научно-технической революции оно не только в большой степени влияет на уровень производительности труда и эффективность всего общественного производства, но, по существу, «становится неотъемлемым условием подготовки и развертывания производственного процесса». Иными словами, труд преподавателей, медицинских работников и т.п. участвует в создании общественного продукта и тем самым является разновидностью производительного труда.

Интерпретация расширительной трактовки была дана, в частности, Е. Громовым, одним из ее наиболее последовательных сторонников. Он считал, что «труд работников, занятых в образовании, здравоохранении и других отраслях не-материальных услуг населению признается производительным..., поскольку он формирует рабочую силу общества, обеспечивает ее воспроизводство и повышение квалификации».³⁴⁹ Подобная позиция, разделяемая автором данной работы, подводит вплотную к пониманию экономического значения отраслей социальной инфраструктуры. Оно заключается прежде всего в том, что деятельность этих отраслей способствует увеличению человеческого капитала и расширению его содержания. В современных условиях без производства социальных услуг и их потребления населением невозможно ни нормальное воспроизводство рабочей силы, ни поддержание на достаточном уровне ее трудоспособности, ни приспособление труда к меняющимся потребностям производства.

³⁴⁸ Обзор материалов дискуссии по этой проблеме см. МЭиМО, 1972, № 7; 1973, № 10.

³⁴⁹ Громов Е. Экономическая роль сферы услуг//МЭиМО, 1968, № 11, С. 75. Сходной точки зрения придерживался и С.Г. Струмилин - Избранные произведения. Том 3, М. 1964, С. 130.

Известно, что, если процесс производства определяется взаимодействием его материальных и не-материальных факторов, то состояние самих этих факторов зависит от соблюдения нормальных условий их воспроизводства и функционирования. В случае с рабочей силой речь идет об удовлетворении ее необходимых потребностей, в т.ч. обеспечении возможностей для поддержания в работоспособном состоянии человеческого организма и развитии профессиональных характеристик работника. Выражаясь словами К. Маркса, речь идет о «культивировании всех свойств общественного человека и производстве его как человека с возможно более богатыми свойствами и связями, а потому и потребностями», о производстве в высокой степени культурного человека, «возможно более целостного и универсального продукта общества».³⁵⁰ Нормальные условия воспроизводства рабочей силы подразумевают удовлетворение и естественных (биологических) и социальных потребностей, связанных с интеллектуальным развитием, поддержанием здоровья, приобретением и совершенствованием образования, профессиональных знаний и навыков, выполнением общественных функций и т.д.

В ходе удовлетворения необходимых потребностей рабочей силы решающую роль приобретает индивидуальное (личное) потребление. Некоторые аспекты этой проблемы затрагивались при рассмотрении различий в потреблении разных групп доходополучателей. Здесь нас интересует структура индивидуального потребления, связанного с удовлетворением различных видов потребностей всех домохозяйств.

В содержании индивидуального потребления происходят существенные сдвиги. Интересно с этой точки зрения изменение за сравнительно небольшой отрезок времени соотношения расходов на товары и услуги в потреблении домохозяйств Великобритании. В 1999 г. 49.4% таких расходов приходилось на покупку услуг и, соответственно, 50.6% - продукции материального производства - товаров длительного и краткосрочного пользования. В 2007 г. соотношение обратное: большая часть расходов – 51.9% - приходится на покупку услуг и, соответственно, 48.1% - товаров.³⁵¹

Еще более показательны данные за намного более продолжительный период по структуре потребления домохозяйств США. Так, в последней четверти XIX в. (1874-1875 гг.) 94% потребления американских городских семей приходилось на удовлетворение их физических потребностей, в т.ч. 60% - только на продовольствие. В 2005 г. – эти статьи составляли 56.8 общей величины всех расходов, включая 15.4% на продовольствие.³⁵² Приведенные подсчеты, по-видимому, свидетельствуют, что за прошедшие годы в составе

³⁵⁰ Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Т. 46, Ч. I, С. 386.

³⁵¹ На основе Annual Abstract of Statistics, 2008. Table 16.14, P. 264.

³⁵² На основе Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1970. Wash. 1975, Pt.1, P. 322; Statistical

индивидуального потребления выросла доля расходов, связанных с удовлетворением нефизических потребностей членов домохозяйств, в том числе приходящихся на различного рода услуги.

Отмеченные изменения в структуре индивидуального потребления вызываются не только тем, что физические, особенно продовольственные, потребности, несмотря на увеличение их разнообразия, имеют естественные количественные пределы насыщения. Относительное увеличение расходов домохозяйств на услуги связано и с расширением их социальных потребностей, с современными особенностями обеспечения необходимых условий для воспроизводства рабочей силы, в т.ч. возможностей ее профессионального, культурного и общего духовного развития. В результате удовлетворение возрастающих человеческих потребностей превращается в предпосылку экономического прогресса.

Подобное обстоятельство вносит существенные перемены в классический механизм воспроизводства рабочей силы. Как утверждал К. Маркс, «Непрерывное сохранение и воспроизводство рабочего класса всегда остается необходимым условием воспроизводства капитала. Выполнение этого условия капиталист может спокойно предоставить самим рабочим, полагаясь на их инстинкт самосохранения и размножения».³⁵³ Семья рассматривалась главным, а иногда и единственным, институтом воспроизводства рабочей силы.³⁵⁴

Между тем с возвышением и расширением общего уровня потребностей, изменением и усложнением их структуры, увеличением значения социального компонента, финансовые возможности семьи по их удовлетворению становятся недостаточными. Тем самым выполнение одного из основных условий процесса общественного воспроизводства капитал больше не может полностью предоставить семье «самих рабочих».

Приспособление рабочей силы к переменам в процессе производства происходит отнюдь не спонтанно. Как уже отмечалось, развитие производительных сил предъявляет, как правило, повышенные требования к уровню образования и профессиональным качествам рабочей силы, способствует формированию ее новых потребностей и само реагирует на такие потребности, но само по себе отнюдь не полностью обеспечивает их реализацию. Схематично материальная основа этого процесса определяется наличием двух элементов. С одной стороны, - финансовых источников приобретения товаров и услуг, в ходе потребления которых, собственно, и происходит удовлетворение потребностей (т.е. платежеспособного

Abstract of the U S, 2008, Table 662.

³⁵³ Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., Т. 23, С. 577.

³⁵⁴ «Рабочая семья представляет собой своеобразно организованный кооператив для воспроизводства рабочей силы»- Струмилин С.Г. Ук. соч., С. 212.

спроса). С другой стороны, - производства таких товаров и услуг, более или менее адекватного спросу, объему и структуре потребностей (т.е. предложения).

Фактически оба элемента составляют единую систему удовлетворения потребностей. Развитие производительных сил и вызванные им изменения в человеческом факторе объективно обеспечивают воздействие на эти элементы не только «частного» капитала и членов домохозяйств, непосредственно участвующих в материальном производстве. Такое воздействие осуществляется и государством, играющим, как уже отмечалось, существенную или решающую роль в финансировании и организации отраслей социальной инфраструктуры, в производстве социальных услуг и их обеспечении населению.

Эмпирический анализ этого вопроса затруднен, в частности, из-за дефицита (насколько это известно автору) систематической статистики и периодических социологических обследований, позволяющих выделить конкретные источники удовлетворения тех или иных потребностей. В какой-то степени подобный пробел восполняют некоторые фрагментарные исследования с ограниченным полем анализа. Так, подсчеты автора, произведенные еще в 60-е гг. на примере Италии и Франции, позволяют судить о том, на основании каких финансовых ресурсов обеспечиваются отдельные элементы индивидуального потребления и удовлетворение отдельных потребностей.³⁵⁵ Потребление различных видов товаров и услуг происходит из разных материальных источников. Так, удовлетворение физических потребностей – в продовольствии, одежде и обуви – в решающей степени (на 97.8-100.0%) происходит на основе индивидуальных ресурсов домохозяйств, тогда как социальные – в медицинских и образовательных услугах - коллективных, прежде всего государственных.

Конечно, приведенное деление в большой степени упрощает реальную ситуацию. Как отмечалось в предыдущем параграфе, в формировании индивидуальных ресурсов определенное участие принимает и государство через свою социальную деятельность (денежные программы поддержания доходов). С другой стороны в удовлетворении социальных потребностей немаловажную роль играет капитал и семья. В данном случае речь идет лишь о *преобладающем* значении активности отдельных акторов в удовлетворении тех или иных потребностей.

Если предположить, что расходы домохозяйств отражают преимущественно рыночные методы удовлетворения необходимых потребностей, а государства – главным образом внерыночные, то приведенные подсчеты, вероятно, позволяют придти к следующему выводу. Материальные потребности удовлетворяются по большей части (но далеко не полностью) на рыночной основе, тогда как социальные потребности - прежде всего (но отнюдь не целиком)

³⁵⁵ Приводятся по Социальная политика буржуазного государства..., С. 42.

на вне рыночной. Судя по всему, приведенные результаты в той или иной степени относятся как к США и Великобритании, так и к большинству других экономически развитых стран.

Наряду с семьей и капиталом, комплексу отраслей социальной инфраструктуры по праву отводится ведущее место в формировании человеческого капитала. Его функционирование призвано обеспечивать некоторые общие условия воспроизводственного процесса. Влияя на качественные характеристики рабочей силы, эти отрасли тем самым влияют и на хозяйственное развитие в целом. Удовлетворение требований производства к рабочей силе, с одной стороны, потребностей самой рабочей силы и экономически пассивных групп населения, с другой, во многом происходит через социальную деятельность государства, в т.ч. предоставление услуг, производимых в отраслях социальной инфраструктуры. Здесь формируются долговременные стратегические источники социального прогресса и на этой общей основе, как производные,- социальные источники экономического прогресса.

Частичное огосударствление социальной инфраструктуры служит неременным условием и производства социальных услуг, соответствующего потребностям общественного производства, и обеспечения доступности к ним основной части населения. Как справедливо отмечал К. Офф,³⁵⁶ социальная деятельность государства фактически обеспечивает существование адекватного человеческого потенциала, в частности, посредством гарантирования возможностей воспроизводства рабочей силы. Вряд ли можно утверждать, что в ходе частичного огосударствления социальной инфраструктуры происходит смена основной движущей силы процесса воспроизводства рабочей силы, что место семьи полностью занимает государство. Скорее, социальная деятельность государства становится одним из основных инструментов этого процесса. Возникновение и развитие государственного сектора социальных услуг объективно направлено на то, чтобы дополнять и тем самым корректировать результаты сугубо рыночных методов удовлетворения ее необходимых потребностей, возрастающих по объему и меняющихся по структуре. Во многом именно под влиянием социального регулирования формируется такая рабочая сила, которая соответствует потребностям современной экономики.

*

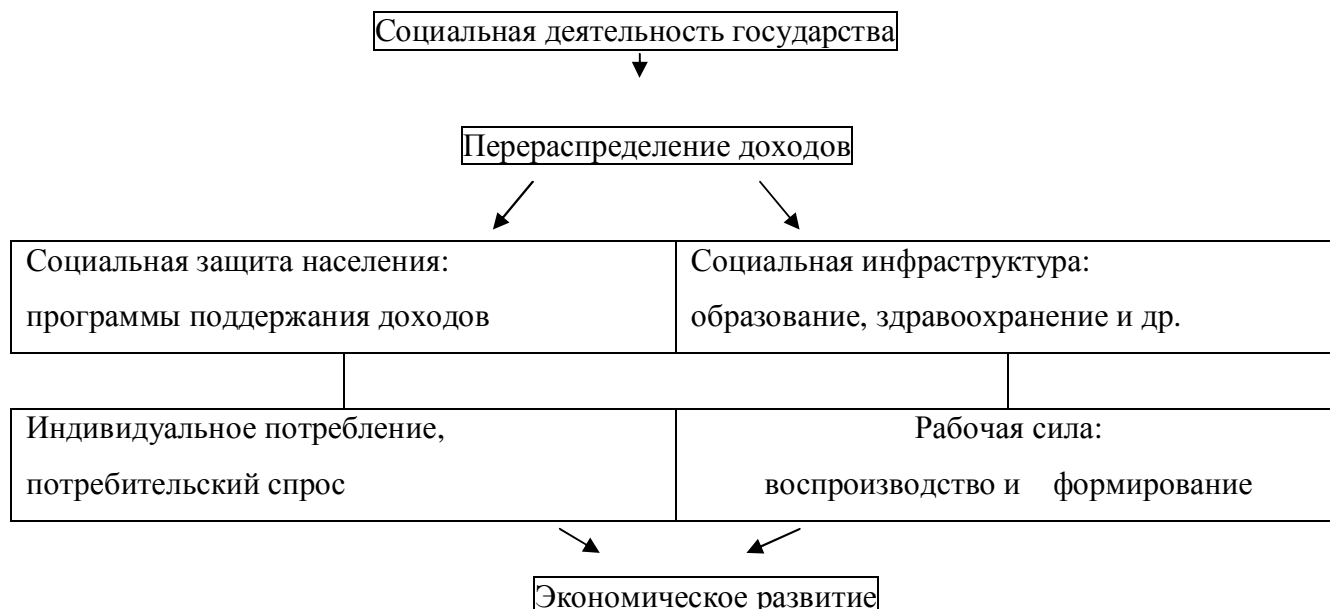
* *

Предыдущая и данная главы были посвящены выяснению конкретных проявлений конструктивного (положительного) влияния социальной деятельности государства на экономическое развитие. Эта проблема рассматривалась на примере двух направлений такой

³⁵⁶ Offe C. Op. cit., P. 103.

деятельности. Одно из них связано с государственной системой социальной защиты населения, с программами поддержания доходов. Другое – с государственной частью сферы социальной инфраструктуры. Использование обоих направлений в целях решения экономических задач имеет теоретическое обоснование. В основе одного из них лежит, главным образом, кейнсианская концепция государственного регулирования совокупного, в т.ч. потребительского, спроса. Основу другого фактически, т.е. независимо от субъективных позиций ее авторов, образует, главным образом, концепция человеческого капитала, которая при объяснении экономического роста придает приоритет предложению рабочей силы, ее размерам и качеству. Формирование обеих концепций обусловлено повышением экономического значения социальных факторов, в частности, индивидуального потребления и человеческого потенциала. Схематично экономическую роль обоих направлений можно изобразить примерно следующим образом.

Схема 3



Изучение первого направления позволяет прийти к следующим выводам. Экономическое влияние государственных программ поддержания доходов определяется, по крайней мере, тремя моментами: общей величиной государственных расходов, предназначенных для выплаты социальных пособий; размерами контингента, охваченного этими пособиями; особенностями экономического поведения домохозяйств, в доходах которых пособия занимают существенное место.

Как показал приведенный в главе фактический материал, социальные выплаты государства составляют немалую часть ВВП и занимают заметное место в индивидуальном доходе значительной части населения. Домохозяйства, полностью или частично

существующие на социальные выплаты, образуют разнородную группу по своему демографическому и образовательному составу, а также по отношению к общественному производству. Увеличение значения социальных выплат в формировании материальной основы индивидуального потребления интерпретируется как частичная социализация потребления. Влияя на индивидуальное потребление населения, государство способствует удовлетворению его необходимых потребностей и воспроизводству рабочей силы.

При этом в соответствии с принципами перераспределения, рассмотренными в третьей главе, удельный вес социальных выплат дифференцируется обратно пропорционально в доходах различной величины: самый высокий существует в самых низких доходах, самый низкий – в самых высоких. Социальные программы государства увеличивают объем потребления низкодоходных групп и способствуют сокращению его отставания от потребления высокодоходных групп. Существенное значение приобретает то обстоятельство, что группы населения, в формировании дохода которых существенную и, тем более, определяющую роль играют социальные выплаты государства, в большей степени склонны расходовать его на потребление, особенно товаров первой необходимости.

В результате социальные выплаты государства повышают общую величину потребительского спроса населения. Это обстоятельство, однако, не означает, что тем самым они автоматически снижают величину индивидуального сбережения. Как правило, между ними соблюдается относительное равновесие, необходимое с экономической и социальной точек зрения.

Экономический эффект поддержания государством индивидуального потребления проявляется не только в материальном положении и поведении домохозяйств (микроуровень). Будучи связано с общественным стремлением смягчать резкие перепады в общем экономическом развитии, оно имеет прямой выход и на макроуровень. Во многом благодаря социальной деятельности государства происходят изменения в характере «делового» (экономического) цикла – уменьшаются частота и глубина его колебаний. На протяжении нескольких прошедших десятилетий преобладало сочетание сравнительно стабильной динамики экономического развития и еще более стабильной динамики индивидуального потребления. Последнее приобрело относительную «независимость» от экономических колебаний.

Приведенное обстоятельство в большой степени связано с особенностями циклического поведения социальных выплат государства, материального источника части потребления. В главе произведено сопоставление изменений заработной платы и социальных выплат. В результате было установлено, что динамика социальных выплат государства отличается своей контр-циклическостью: как правило, их фонд возрастает при экономическом

спаде и сокращается или замораживается при подъеме. Тем самым социальные выплаты в немалой степени дополняют и компенсируют про-циклическое поведение заработной платы и повышают стабильность индивидуального потребления. В результате социальная деятельность государства в части поддержания доходов населения способствует повышению устойчивости экономического развития.

Второе направление экономического влияния социальной деятельности государства, рассматриваемое в данной работе, связано непосредственно с общественным производством, человеческим фактором, предложением рабочей силы, экономическими последствиями производства и предоставления социальных услуг населению. Изучение второго направления позволяет прийти к следующим выводам. Его развитие обусловлено необходимостью повышения экономического значения человеческого потенциала. Послевоенные поиски детерминант экономического роста в конце концов привели к разработке концепции человеческого капитала, которому придается решающее значение в этом процессе. Сопоставление инвестиций в человеческий и вещественный виды капитала показывает опережающее увеличение первого. В результате меняется общая структура накопления капитала.

Увеличение экономической роли человеческого капитала во многом связано с тем, что в ходе перехода общественного производства к пост-индустриальному и, особенно, инновационному типу развития оно предъявляет новые требования к рабочей силе. В той степени, в какой современная экономика основана на инновациях и информатике, она нуждается, прежде всего в квалифицированной, высокообразованной и профессионально подготовленной рабочей силе. Ее наличие создает наиболее благоприятные условия для экономического развития.

Отсюда вытекают задачи общественного управления в социально- трудовой области, которое призвано способствовать формированию именно такой рабочей силы. Как показано в работе, инвестиции в человеческий капитал являются результатом совместных усилий семьи, государства и капитала, которые во многом взаимодействуют и дополняют друг друга. Участвуя в этом процессе, государство способствует формированию рабочей силы соответствующей потребностям современного общественного производства. Производство и распределение социальных услуг является функцией преимущественно государства. Частичное огосударствление социальной инфраструктуры превращает ее продукцию в общественное благо.

6. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КРИТИКА (тестирование конкретных тезисов)

В первой главе излагались «крайние» интерпретации социальной деятельности государства, которые носят преимущественно теоретический характер. Составляющие их логические доводы, в основе которых лежат преимущественно политические и идеологические позиции, можно сопоставить с другими - подтверждающими или отрицающими их – доводами, аналогичными по своему характеру.

Между тем, хорошо известно, что всякая истина конкретна. Поэтому возникает необходимость рассмотрения и конкретных тезисов, вытекающих из некоторых вышеприведенных теоретических рассуждений. В данном случае речь о тезисах, которые исходят преимущественно от прагматической части неоклассического направления экономической мысли.^{*} Их совокупность может дать хотя бы частичное представление о сути экономической критики социальной деятельности государства. При этом задача заключается не в том, чтобы «защитить» или «оправдать» такую деятельность, а в том, чтобы попытаться разобраться в экономической критике по существу.

По некоторым свидетельствам, экономисты-неоклассики нередко отказываются подвергать свои теоретические постулаты эмпирической «проверке» или обращать внимание на факты, их не подтверждающие.³⁵⁷ В данной главы разбираются только три тезиса, которые, по-видимому, можно рассматривать лишь в качестве гипотез до тех пор, пока они не подтверждены результатами сопоставления с первичным фактическим материалом и/или с уже проведенными эмпирическими исследованиями по той же теме, главным образом, на

^{*} Каждый из нижеприводимых тезисов имеет под собой реальную основу. Каждый поднимает важные вопросы и потому достоин специального и детального анализа. Данный текст дает лишь самое общее представление только о некоторых из них.

³⁵⁷ Д.М. Хаусман в МЭиМО, 1994 № 3, С. 109. Справедливости ради следует отметить, что фактически оно имеет общее значение, ибо относится не только к неоклассикам.

основе корреляционно-регрессивного анализа. Тем самым предпринимается попытка установить степень достоверности приводимых тезисов.

Конечно, такая попытка во многом условна. Причина кроется в том, что экономическое развитие питается одновременно из нескольких тесно связанных между собой источников. Нельзя не согласиться с мнением Дж. Темпля: «крайне трудно изолировать какое-либо одно проявление политики и продемонстрировать ее жесткое соотношение с экономическим ростом».³⁵⁸ Поэтому приводимые ниже итоги сопоставления некоторых характеристик социальной деятельности государства и показателей экономического развития неизбежно имеют ограниченное, а может быть в какой-то степени даже умозрительное, значение.

Выделяя какую-то одну потенциальную составляющую такого развития (вне зависимости от того, с каким знаком ее рассматривать – с положительным или, как в данном случае, с отрицательным), связанную с социальной деятельностью государства, мы искусственно абстрагируемся от других составляющих. Подобный подход страдает методологическим изъяном. Его реализация в состоянии привести к определенному искажению общей картины взаимодействия различных факторов, лежащих в основе экономического прогресса.

Однако пока что такая картина фактически еще не прорисована. Поэтому при всех своих недостатках сопоставление динамики *отдельных* экономических и социальных показателей - это вполне допустимый путь проверки правомерности конкретных тезисов, касающихся экономического влияния некоторых проявлений социальной деятельности государства. При этом следует иметь в виду, что в данном случае можно получить не всеобъемлющий, а только частичный ответ на вопрос о том, каков характер такого влияния. Но это тоже ответ.

Приведенный замысел главы предопределяет структуру ее отдельных параграфов. Каждый из них распадается на две части. В одной из них рассматривается конкретный тезис-гипотеза. В другой – фактический материал и/или результаты исследования реальной ситуации, имеющие прямое отношение к этому тезису.

6.1 Последствия для экономического роста (макроуровень)

Как известно, неоклассики рассматривают предложение производственных и трудовых ресурсов «важнейшей мотивирующей силой экономического развития». По их мнению, именно дефицит предложения, а не спроса, лежит в основе экономических трудностей. Во

³⁵⁸ Journal of Economic Literature, March 1999, P. 144. Сходной точки зрения, выраженной еще более категорично, придерживается и С.Н. Надель, который пишет, что «выделять из огромного блока тесно взаимодействующих факторов только один и выявлять линейную зависимость между этим показателем и экономической динамикой – просто некорректно».- Социальные источники экономического развития. ИМЭМО РАН. М. 2005, С. 14.

многим такой дефицит проистекает из трех последствий экстенсивного типа социальной деятельности государства. В наиболее общем виде они представляются следующим образом:

- «чрезмерное» налогообложение (как результат социальной деятельности государства), сокращающее материальную отдачу от любых проявлений экономической активности;

- «чрезмерное» распределение доходов, ведущее к снижению неравенства и, как следствие этого, уменьшению возможностей индивидуальных сбережений и накопления капитала;

- «чрезмерный» уровень социальных выплат, ослабляющий стимул к труду и снижающий предложение рабочей силы; «завышенные» социальные обязательства государства.

«Чрезмерная» социальная активность государства вступила в противоречие со стремлением и готовностью людей работать, сберегать и инвестировать. Тем самым она стала тормозом всему экономическому развитию.³⁵⁹

6.1.1. Социальные расходы государства.

6.1.1.1. Первый тезис. Социальные расходы растут слишком быстро относительно возможностей экономики. В результате масштабы таких расходов выходят за экономически допустимые границы, и потому социальная деятельность государства перестает соответствовать потребностям устойчивого и не-инфляционного экономического развития. «Государственные расходы и требуемые для их финансирования налоги,- утверждают, например, А. Бассанини и С. Скарпетта,- достигли такого уровня, при котором их негативное влияние на (экономическую) эффективность и (экономический) рост начинает преобладать».³⁶⁰ При этом имеются в виду социальные расходы, преобладающие среди расходов государства.

Пределы социальной активности государства, очевидно, можно рассматривать как частный случай пределов государственного регулирования всего социально-экономического комплекса. Как правило, такие пределы не поддаются сколько-нибудь точному количественному определению.³⁶¹ К тому же в каждой стране они имеют свою национальную специфику. Поэтому в качестве эквивалента нередко используется не слишком определенное понятие «неприемлемой» тяжести налогообложения, которая, будучи частично следствием социальной деятельности государства, негативно влияет на жизненный уровень населения и

³⁵⁹ См. Social Policy in Western Europe and the USA. 1985, P. 44.

³⁶⁰ OECD. Economic Studies, No. 33, 2002/2. P. 18.

³⁶¹ Об этом см., например, МЭиМО, 1987, № 10, С. 20.

стимулы его экономической активности, а также способствует развитию «подпольной» экономики.³⁶²

В представлении экономистов неоклассического направления именно экстенсивное развитие социальной деятельности государства, преимущественно на основе наращивания расходов и расширения программ поддержки доходов нуждающихся способствовало замедлению всего экономического развития. Показательно, что, выступая на слушаниях перед Объединенным экономическим комитетом Конгресса США (2000 г.), Д. Митчелл отмечал: «в то время как причины экономического спада многочисленны, чрезмерный уровень государственных (т.е., прежде всего, социальных – авт.) расходов играл в нем (важную) роль».³⁶³ И такой уровень в конце концов негативно сказался также на экономических возможностях лечения собственно социальных болезней общества.

По мнению неоклассиков, опережающее увеличение социальных ассигнований государства относительно динамики общеэкономических показателей оказывает отрицательное хозяйственное влияние, по крайней мере, двояким образом. Во-первых, способствуя бюджетному дефициту и переполнению каналов денежного обращения. А это чревато инфляционными последствиями и усугублением проблем, связанных с увеличением внешних заимствований и государственного долга. Во-вторых, благоприятствуя поглощению социальной сферой ограниченных трудовых и материальных ресурсов в возрастающих масштабах. А это, в свою очередь, означает недопущение их производительного использования. Например, согласно утверждению М. Андерсона, осуществление социальных программ привело к переводу денег и услуг «от производительного к непроизводительному секторам нашего общества», что негативно сказалось на результатах экономического развития.³⁶⁴

В 80-е – 90-е гг. положения типа приведенных получили достаточно широкое распространение в средствах массовой информации и в общественном мнении. Тогда редактор журнала «Челлендж» Дж. Мэдрик свидетельствовал: «Сегодня преобладающее число американцев считают, что социальные расходы государства вышли из-под (общественного) контроля и несут ответственность за большинство наших экономических проблем. Многие утверждают, что если бы эти деньги тратились частным образом, экономический рост неизбежно происходил бы быстрее».³⁶⁵ Такая точка зрения, по крайней

³⁶² О пределах социального регулирования см. *Labour and Society*, Vol. 10, No. 2, May 1985, P. 196; главу *Limits of the Welfare State*, in Gilbert N. *Capitalism and the Welfare State*. New Haven 1983; Glazer N. *The Limits of Social Policy*. Cambridge 1988, P. 98-99.

³⁶³ *The Supply-Side Revolution: 20 Years Later. Hearings...*, 106 Congress. Wash. 2000, P. 104.

³⁶⁴ Anderson M. *Welfare. The Political Economy of Welfare Reform in the United States*. W. 1978, P. 27.

³⁶⁵ *Challenge*, May-June 1996, P. 2.

мере в ряде стран (например, в США и Великобритании), имела практические последствия, способствуя изменению социально-экономической политики государства.

6.1.1.2. Тестирование тезиса. Эмпирическую проверку приведенного тезиса можно провести по результатам сопоставления темпов экономического роста и уровня социальных расходов государства. За достоверность тезиса мы принимаем существование обратной зависимости между величиной и динамикой социальных расходов государства и экономического роста.

Итоги такого сопоставления выглядят примерно следующим образом. По нашим подсчетам, в основе которых лежат данные ОЭСР за 1983-1995 гг.³⁶⁶, в пяти экономически развитых странах (Австралии, Великобритании, Дании, Италии и Франции) динамика ВВП и социальных расходов государства имели одинаковое направление – в сторону увеличения. Во многом адекватной была и величина увеличения: сравнительно высоким темпам роста социальных расходов, как правило, сопутствовал относительно ускоренный экономический рост и, наоборот, сравнительно замедленному увеличению социальных расходов – относительно низкие темпы экономического роста. Таким образом, прослеживается определенная закономерность: динамика социальных расходов позитивно соотносится с динамикой экономического развития.

Приведенные результаты в целом подтверждаются подсчетами за 37 лет (1960-97 гг.), которые были проделаны Р. Арджона, М. Ладаком и М. Пирсоном по странам Европейского Союза, США, Японии, Австралии и Новой Зеландии.³⁶⁷ В них сопоставлялась динамика ВВП на душу населения и величины социальных расходов государства. На основании исследования авторы пришли к следующему выводу: «В каждой стране или группе стран изменения в уровне социальных расходов положительно коррелировали с изменениями в ВВП».

Как отмечал в этой связи А. Мэддисон, «на макроэкономическом уровне нет ясных свидетельств того, что рост государства благосостояния оказал негативное влияние на экономическое развитие».³⁶⁸ Действительно, например, в США и Японии система государства благосостояния поглощала примерно одинаковую часть ресурсов. Однако эти страны имели разные результаты в области экономического роста и разные нормы накопления капитала.

Менее определенно выглядят итоги некоторых других исследований, авторы которых пытались провести аналогичное сопоставление. Одно из них принадлежит А. Пфаллеру и И. Гофу.³⁶⁹ Опубликованное в 1991 г., оно начинается с упоминания «предшественников» - работ

³⁶⁶ OECD. National Accounts. Detailed Tables. Vol. II, 1983-1995. P. 1997.

³⁶⁷ См. OECD. Economic Studies, 2002/2, P.17.

³⁶⁸ Banca Nazionale del Lavoro. Quarterly Review. March 1984, P. 77.

³⁶⁹ Глава вторая в коллективной работе Can the Welfare State Compete? A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries. Ed. by A. Pfaller, I. Gough and G. Therborn. L. 1991.

начала 80-х гг. по взаимоотношению между размерами роста национального продукта и его долей, потребляемой государством (главным образом, в виде его социальных расходов). Эти работы в целом не дали определенных результатов. Действительно, ряд экономистов пришел к выводу, что в отдельные периоды времени между двумя упомянутыми показателями существовало негативное соотношение. Однако выводы других оказались прямо противоположными.

Исследование самих Пфаллера и Гофа не показало, что экономика стран с более продвинутым вариантом социальной деятельности государства (в качестве примера приводились Швеция и ФРГ) стала именно по этой причине менее конкурентоспособной, чем в странах с его относительно «ограниченной» разновидностью (США и Великобритания). «Отсутствует даже умеренная негативная корреляция между степенью развития государства благосостояния и конкурентоспособностью экономики, - отмечали эти авторы.- Наши изыскания не подтверждают того, что государственная система социальных услуг и выплат является ее (конкурентоспособности-авт.) тормозом».

П. Линдерт на основании данных по 19 странам ОЭСР за 60-е – 80-е гг. сопоставил величину социальных трансферов (в процентах от ВВП) и рост реального ВВП на душу населения.³⁷⁰ Результаты этого сопоставления, с одной стороны, указывали на существование обратного соотношения между двумя показателями. Так, Япония продемонстрировала высокий уровень экономического роста при относительно низкой величине социальных расходов государства. В Швеции, напротив, экономический рост отставал от среднего уровня по рассматриваемым странам, тогда как величина социальных расходов была одной из самых высоких. Сходная ситуация наблюдалась в Нидерландах и Дании.

Однако, с другой стороны, в остальных странах отмеченная тенденция не прослеживалась. Например, в некоторых из них (Бельгии, ФРГ, Австрии, Франции, Италии) сравнительно низкий уровень экономического роста совмещался с относительно высокими социальными расходами государства (в обоих случаях выше среднего). А в других странах (Великобритании, США, Канаде, Швейцарии) сравнительно низкий уровень экономического роста сопровождался низкими социальными расходами (в обоих случаях ниже среднего).

Приведенные результаты показали, что, если обратная зависимость между величиной социальных трансфертов государства и темпами экономического роста и существовала, то не была преобладающей. Как правило, в тех странах, которые сравнительно много тратили на осуществление социальных программ, экономика не росла медленнее, чем в странах, которые тратили на эти цели относительно мало. Это позволило Линдерту сделать общий вывод, что

³⁷⁰ Challenge, May-June 1996, P. 19.

наиболее распространенным было *позитивное* соотношение между увеличением затрат на социальные трансферы и экономическим ростом. «Ни одна из стран мира, где преобладают крайне низкие темпы экономического роста или он вообще отсутствует, не обладает развитой системой государственного благосостояния,- писал он. – Большие размеры государства (т.е., прежде всего, его социальных расходов – авт.) сами по себе не служат причиной низкого экономического роста или его стагнации».³⁷¹ Публикация Линдберга называлась «Сдерживают ли социальные расходы (государства) экономический рост?». На этот вопрос автор отвечал отрицательно.

Итоги проведенных сопоставлений темпов экономического роста и уровня социальных расходов государства слишком разнообразны, чтобы на их основе делать сколько-нибудь однозначно-категорические выводы. Однако они дают возможность предположить, что, либо линейной зависимости между двумя показателями вообще не существует, либо она слабо выражена. В этой связи показателен вывод, к которому пришел Дж. Темпл: «В дискуссиях часто звучит утверждение, что высокий относительно ВВП уровень выплат по социальному обеспечению и государственного потребления составляет угрозу перспективам (экономического) роста. В действительности связь между приведенными показателями не является сильной».³⁷² Если она и существует, то является, как правило, положительной.

6.1.2. Характер распределения доходов.

6.1.2.1. Второй тезис. По мнению неоклассиков, государственное перераспределение доходов в сторону уменьшения неравенства сказывается негативным образом на процессе накопления капитала и тем самым на экономическом росте. Этот тезис опирается на представление, что важнейшей детерминантой всего экономического развития служит «склонность домохозяйств и фирм к сбережениям и инвестициям». В основе повышения темпов экономического роста лежит, главным образом, увеличение производственного потенциала посредством повышения нормы накопления преимущественно вещественного капитала. Сбережения, формируемые на базе семейного дохода, образуют финансовый источник капиталовложений и всего процесса накопления.

Отсюда неизбежен возрастающий интерес неоклассиков к феномену склонности к сбережению, которая неодинакова в доходах различной величины. «С повышением уровня дохода,- пишет М. Фридман,- увеличивается его доля, идущая на сбережение».³⁷³ Исходя из этого в общем справедливо утверждения, неравенство в распределении дохода принимается за едва ли не единственное и к тому же достаточное объяснение уровня валовых сбережений,

³⁷¹ Ibid., P. 18

³⁷² Journal of Economic Literature, March 1999, P. 145.

³⁷³ The Essence of Friedman..., P. 187.

а повышение степени такого неравенства - за фактор увеличения сбережений и повышения уровня накопления капитала в целом. Следовательно, сокращение неравенства противоречит поощрению экономического роста.

Неоклассики признают, что увеличение неравенства в распределении доходов несет в себе социальное «зло». «Экономическая эффективность,- писал М. Ойкен,- покупается ценой неравенства доходов».³⁷⁴ Но такое «зло» для них неизбежно, ибо отвечает долгосрочным потребностям рыночной экономики. К тому же оно носит кратковременный и относительный характер, ибо в конечном итоге ведет к смягчению социальных противоречий. Исходя из приведенной схемы, увеличение в «социально допустимых пределах» неравенства в распределении доходов рассматривается неоклассиками как предпосылка экономического роста, а «неконтролируемое» сокращение такого неравенства – как его тормоз.

6.1.2.2. Тестирование тезиса. Наиболее целесообразный с экономической точки зрения уровень (не)равенства определяется сугубо эмпирическим путем, на основании оценки состояния и динамики экономических, социальных и политических показателей. В зарубежных исследованиях последних десятилетий нашло отражение статистическое сопоставление характера распределения и перераспределения доходов, с одной стороны, и экономического роста и развития, с другой. Их результаты оказались достаточно противоречивыми.

«Некоторые исследования, проведенные в середине 80-х – 90-х гг. обнаружили, что социальная защита населения способствовала повышению экономического роста,- отмечали в начале нынешнего столетия Р. Арджона, М. Ладаик и М. Пирсон. - ...С начала 90-х гг. среди исследователей-экономистов растет консенсус в отношении того, что увеличение неравенства в распределении дохода негативно сказывается на экономическом росте. Однако совсем недавно было высказано сомнение в правомерности подобных утверждений».³⁷⁵ Указанные авторы, опираясь на собственные подсчеты, «не нашли свидетельств» того, что «уровень неравенства доходов так или иначе затронул ВВП».³⁷⁶ Этой точки зрения придерживалась и группа специалистов Международного валютного фонда. «Большинство исследований,- отмечали они в 2001 г.,- не нашли систематической глобальной зависимости между (экономическим) ростом и неравенством (доходов)».³⁷⁷

Среди тех, кто настаивает на существовании связи между характером распределения доходов и экономическим развитием, для кого государственное перераспределение доходов

³⁷⁴ Okun M. Equality and Efficiency: The Big Trade-Off. Wash. 1975, P. 48, 51.

³⁷⁵ OECD. Economic Studies, No. 35, 2002/2, P. 12.

³⁷⁶ Ibid., P. 28.

³⁷⁷ Cashion P., Mauro P., Pattillo C. and Sahay R. Macroeconomic Policies and Poverty Reduction. IBF Working Paper. A Background Note for the World Development Report 2000. W. 2001, P. 7.

служит одним из факторов экономического роста, выделяются две противоположные позиции. Одна выражается в негативной оценке экономических последствий увеличения неравенства (и, соответственно, позитивной – его сокращения); другая – в позитивной оценке роста неравенства (и, соответственно, отрицательной - его сокращения). Не имея возможности даже вкратце подытожить результаты хотя бы большинства исследований, проведенных в этой области, упомянем только некоторые из них.

В работе А. Алезина и Д. Родрика «Политика распределения и экономический рост» применялась методика, основанная на анализе соотношения между уровнем неравенства в распределении доходов (а также богатства, земли и др.) и экономическим ростом за 1960-85 гг. Сопоставление проводилось по 46 странам, в число которых были включены не только большинство членов ОЭСР, но и ряда государств с развивающейся экономикой.

Авторы вывели следующую закономерность в отношении макроэкономических последствий социального неравенства: «чем более неравномерно распределение ресурсов в обществе, тем ниже темпы экономического роста». Их вывод в отношении «частного случая» сводился к тому, что «неравенство доходов негативно коррелирует с (последующим) экономическим ростом».³⁷⁸ Причем такое соотношение было выражено особенно сильно в последние полтора десятилетия рассмотренного периода. Тем самым на «чрезмерное» неравенство в распределении доходов или на его увеличение возлагалась большая часть ответственности за снижение темпов экономического роста. Напротив, сдвиг к равенству в распределении рассматривался как фактор, способствовавший их увеличению.

В этой связи небезынтересны и некоторые результаты, полученные Ф. Ларрэнном и Р. Вергаром. Объектом анализа этих авторов послужили темпы экономического роста и степень неравенства в распределении доходов в 45 странах за период 1965-85 гг. По их подсчетам, каждым 10%-ным пунктам увеличения неравенства в распределении доходов (доход высшего квинтиля относительно дохода низшего квинтиля) соответствует 0.9%-ное падение производства на душу населения. Общий вывод заключался в том, что «неравенство тормозит процесс экономического роста» и что «между неравенством и экономическим ростом существует негативная корреляция».³⁷⁹

Приведенные выводы во многом совпадают с результатами ряда других исследований. Так, Ф. Агьон, И. Кароли и С. Гарсиа-Пеньялоза в своей обзорной статье «Неравенство и экономический рост», анализируя содержание ряда работ, в частности, Т. Перссона и Г.

³⁷⁸ The Quarterly Journal of Economics, Vol. 109, No. 2, May 1994, P. 478, 481, 485.

³⁷⁹ Larrain F. and Vergara R. Income Distribution, Investment and Growth. Development Discussion Paper No. 596. Harvard University. August 1997, P. 21.

Табелини, а также Р. Перотти³⁸⁰, отмечали, что «картина, которая вырисовывается из приведенных исследований, недвусмысленна – все (!) они утверждают, что увеличение неравенства (в распределении дохода-авт.) уменьшает темпы (экономического) роста».³⁸¹

В качестве показателя распределения Перссон и Табеллини использовали изменения в доле дохода третьего квинтиля, которая, по их мнению, отражает относительное значение дохода «среднего класса». Сопоставление таких изменений со среднегодовыми темпами экономического роста по девяти экономически развитым странам за большие отрезки времени дало возможность авторам прийти к следующему выводу: влияние увеличения равенства в распределении на рост «положительно и значительно» по сравнению с другими объясняющими его переменными. «(Относительное) равенство доходов в начале изучаемого периода оказывает позитивное влияние на экономический рост,- писали они...- Неравенство негативно соотносится с ростом».³⁸² Коэффициент такой корреляции экономически ощутим: увеличение всего лишь на 0.07%-ных пункта доли дохода высших 20% доходополучателей (выражает тенденцию увеличения неравенства) снижает среднегодовые темпы экономического роста на 0.5%-ных пункта. Отсюда следовало, что уже одна только разница в распределении доходов служит источником 1/5- 1/3 страновых различий в темпах экономического роста.³⁸³

Результаты приведенных исследований, список которых можно было бы продолжить,³⁸⁴ в целом *противоречат* тезису о сугубо отрицательном влиянии тенденции сокращения неравенства на экономический рост. Существование такого влияния находит крайне слабое подтверждение в статистических сопоставлениях. Более того, обзревая экономическую литературу 1990-х гг., упоминавшийся Д. Темпл писал, что подавляющее большинство авторов проведенных исследований по этому вопросу «пришли к согласию, что высокий уровень неравенства (доходов) негативно сказывается на (экономическом) росте».³⁸⁵

Вместе с тем нельзя пройти мимо некоторых исследований, авторы которых придерживаются другого мнения. К ним относятся, в частности, работы Д. де ля Круа и М.

³⁸⁰ Perotti R. Growth, Income Distribution and Democracy. What the Data Say//Journal of Economic Growth, Febr. 1996, No. 2.

³⁸¹ Journal of Economic Literature, Vol. XXXVII, December 1999, P. 1617.

³⁸² Persson T. and Tabellini G. Is Inequality Harmful for Growth?//American Economic Review, June 1994, P. 613, 618.

³⁸³ Ibid., P. 607, 612.

³⁸⁴ См., например, Galor O. and Zeira J. Income Distribution and Macroeconomics//The Review of Economic Studies, Vol. 60, No. 1, Jan. 1993; Atkinson A.B. Bringing Income Distribution From the Cold// The Economic Journal, March 1997; Sarel M. How Macroeconomic Factors Affect Income Distribution. IMF Working Paper, Wash. Nov. 1997; Deininger K. and Square L. New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth// Journal of Development Economics, Dec. 1998 и др.

³⁸⁵ Journal of Economic Literature, March 1999, P. 146.

Депке «Неравенство и рост»,³⁸⁶ а также К.Д. Форбса «Переоценка соотношения между неравенством и ростом». Так, в исследовании Форбса экономический рост рассматривался как функция прежде всего первоначального неравенства рыночных доходов. На основании данных за 60-е - 80-е гг. автор сопоставил степень неравенства в распределении доходов и темпы экономического роста в 45 странах мира, в т.ч. 16 – «развитых». Общий вывод, к которому он пришел, заключался в том, что «увеличение уровня неравенства доходов той или иной страны имеет сильное позитивное соотношение с экономическим ростом».³⁸⁷

Как признавал сам Форбс, результаты его исследования «бросают вызов» преобладающему представлению об отрицательном влиянии растущего неравенства на экономический рост.³⁸⁸ Но в то же время они рассматривались автором преимущественно в качестве некоего «дополнения» к выводам предыдущих исследований, а не «противовеса» им. Не отрицая их ценности, Форбс, однако, выражал «сомнение» в их абсолютной достоверности и применимости ко всем случаям разнообразных связей между характером распределения доходов и экономическим ростом. Тем самым как бы подчеркивалась бесспорная необходимость продолжения изучения этой проблемы.

Увеличение равенства в распределении, как правило, создает более благоприятные условия для развития, чем увеличение неравенства - таков вывод, вытекающий из подавляющего большинства проведенных в последние годы сопоставлений характера распределения доходов и экономического развития. Конечно, научная достоверность того или иного положения не может полностью определяться «большинством голосов», даже если оно принадлежит высококвалифицированным экспертам. Однако мнение этого большинства, подкрепляемое тщательным анализом большого фактического материала с использованием разнообразной методики, выглядит достаточно убедительно. Возможно, приведенный вывод неприменим в одинаковой степени ко всем видам социально-экономической ситуации. В любом случае он требует дальнейшей эмпирической проверки. Вместе с тем, учитывая его, неизбежно возникает вопрос, не явилось ли увеличение неравенства, о котором шла речь в главе третьей, одним из многочисленных факторов глобального экономического кризиса начала нынешнего столетия?

6.2. Влияние на рынок труда – предложение рабочей силы (микроуровень)

6.2.1. Третий тезис. С точки зрения неоклассиков, социальная деятельность государства отрицательным образом сказывается на эффективности экономики, «искажая» поведение

³⁸⁶ The American Economic Review, Sept. 2003.

³⁸⁷ The American Economic Review, Sept. 2000, P. 768.

³⁸⁸ Ibid., P. 871.

экономически активных на рынке труда и «препятствуя наиболее полному использованию рабочей силы».³⁸⁹ В частности, системы социальных выплат и налогообложения негативно влияют на поведение и работников, и бизнеса.³⁹⁰ Со стороны спроса: налоговые выплаты и взносы в фонды социального обеспечения, связанные с его финансированием, повышают стоимость рабочей силы и тем самым увеличивают издержки производства. Со стороны предложения: высокие маржинальные налоговые и социальные ставки препятствуют приложению дополнительных трудовых усилий. В частности, экономически не оправданная величина социальных выплат нейтрализует стремление людей к тому, чтобы «удержаться» на работе или добиваться рабочего места с более высокой оплатой труда.³⁹¹

Динамика рынка труда испытывает влияние большой группы институциональных, экономических, социально-экономических и социально-психологических факторов. Среди них важное место занимает социальная деятельность государства. При этом неоклассики исходят из бесспорного положения, которое в формулировке Д. Митчелла сводится к следующему: «экономика будет процветать, когда те, кто определяют политику, минимизируют все препятствия производительному экономическому поведению людей».³⁹² Наряду с некоторыми другими подобными «препятствиями», существенное значение придается «безграничному» развитию государственной системы социальной защиты населения, «универсализму» социальных программ и, наконец, экономически завышенному «уровню возмещения» в рамках социального обеспечения. В последнем случае речь идет о степени компенсации прекращения получения работником заработной платы, связанной с потерей работы и прекращением общественного труда в связи с продолжительной болезнью, производственной травмой, сокращением или реструктуризацией производства, «естественным» окончанием по возрасту активной трудовой деятельности - выходом на пенсию, и т.п.

Приведенные положение имеет общее значение, охватывая практически весь комплекс государственной поддержки доходов, связанный с социальным обеспечением. «Экономисты считают, что компенсация по безработице отрицательно сказывается на состоянии рынка труда,- пишут А.Б. Аткинсон и Дж. Миклрайт.- Высокий уровень пособий побуждает безработных проявлять меньшую готовность соглашаться на работу, а занятых стимулирует к тому, чтобы покинуть свое рабочее место и (добровольно) становиться безработными».³⁹³

³⁸⁹ Об этом см., Hindess B. Freedom, Equality, and the Market Argument on Social Policy. L. 1987, P. 63-64.

³⁹⁰ Такая точка зрения находит поддержку и в рядах предпринимателей, см. The Welfare State in Crisis..., P. 35.

³⁹¹ Об этом см., например, Snower D.J. Evaluating unemployment policies, in Snower D.J. and G. De La Dehesa (eds.) Unemployment policy: Government options for the labour market. Cambridge 1997.

³⁹² The Supply-Side Revolution...Op.cit., P. 104.

³⁹³ Journal of Economic Literature, December 1991, P. 1679.

Эта позиция служит частным проявлением теоретического постулата неоклассиков: свое экономическое поведение люди определяют, руководствуясь исключительно «полной рациональностью». При этом определяющая роль отводится сопоставлению двух показателей. С одной стороны, это величина заработной платы, на которую вправе рассчитывать индивидуум, обладающий той или иной квалификацией и специальностью, при поступлении на работу или продолжении трудовой активности. С другой - размеры социального пособия, на которое этот индивидуум вправе претендовать при распространении на него действия социального обеспечения.

Превышение величиной заработной платы размеров социального пособия служит одним из решающих материальных аргументов в пользу продолжения участия в общественном производстве или перехода трудоспособных социальных иждивенцев в ряды занятых. Оно способствует стимулированию труда и увеличению его предложения. Напротив, превышение размерами социального обеспечения величины заработной платы может послужить важным двигателем противоположной динамики. В этом случае уменьшается материальная привлекательность самого акта труда и происходит его дестимулирование, что потенциально грозит сокращением предложения рабочей силы и увеличением числа социальных иждивенцев. Приведенная схема, касающаяся роли социального обеспечения в определении выбора экономического поведения, касается широкого круга трудоспособных, в т.ч. занятых, исключенных из общественного производства и не желающих в нем участвовать по материальным соображениям.

В результате, например, перед работающими, получающими сравнительно низкую заработную плату, в принципе возникает возможность выбора между: работой и отдыхом, видами труда с разной степенью интенсивности, формами труда - временной, частичной и полной, различными способами улучшения материального положения - посредством получения выплат по общественному вспомоществованию или повышения уровня образования и профессиональной подготовки и на этой основе выполнения более квалифицированной, ответственной и потому лучше оплачиваемой работы, и т.п. Такой выбор во многом определяется режимами социальных программ государства.

По мнению неоклассиков, именно социальная деятельность государства, в частности его «непомерная» социальная помощь, лежит в основе проблемы хронического социального иждивенчества. «(Государственная) система налогообложения и социальной помощи,- пишет М. Андерсон,- обеспечивая беднякам достаточный прожиточный минимум, вместе с тем разрушает их стремление к труду (в общественном производстве-авт.) и располагает их к

жизни, полностью зависимой от государственных выплат».³⁹⁴ У работоспособных бедняков, постоянно живущих на социальные пособия, резко ослабевают материальные стимулы к труду, атрофируется трудовая мораль. «Награждая» тех, кто, предпочитая не работать, существуют за счет участников общественного производства,³⁹⁵ социальное обеспечение способствует консервации хронической бедности.

Величина компенсации «потерянной» при увольнении заработной платы прямо сказывается на экономическом поведении безработных, на которых распространяется действие системы социального страхования. В принципе относительно высокий уровень такой компенсации ослабляет желание безработного возвращаться на производство, искать рабочее место, приемлемое по размерам заработка, условиям и содержанию труда, и т.п. Результаты соотнесения суммарной величины пособия по социальному страхованию и других видов социальной помощи с размерами заработной платы, на которую может рассчитывать безработный по возвращении в общественное производство, нередко оказывает решающее влияние на принимаемое им решение при определении своего социального положения.

«В то время как одной из функций социального обеспечения является (материальная) поддержка безработных,- говорилось в одном официальном английском документе,- она одновременно может иметь пагубные последствия, если создает преграды созданию новых рабочих мест, мобильности труда или возвращению (работоспособных) людей на рынок труда».³⁹⁶ Такие «преграды» возникают преимущественно в двух случаях, прямо относящихся к финансированию фонда социального страхования и его расходам. Во-первых, когда «слишком высокие» взносы предприятий в этот фонд относительно их экономических возможностей увеличивают размеры трудовых издержек, снижают конкурентоспособность и уменьшают возможности создания новых рабочих мест. Во-вторых, когда величина выплат, предусмотренных социальным страхованием, становится сравнимой с уровнем заработной платы, на которую может рассчитывать безработный при возобновлении его трудовой деятельности. Получение безработным «социального» дохода, сопоставимого по своим размерам с заработной платой, делает для него экономически более «выгодным» оставаться вне общественного производства, чем участвовать в нем.

Характерную для неоклассиков точку зрения на эту проблему высказал М. Фридман. В лекции по случаю присуждения ему Нобелевской премии по экономике (1976 г.) он выдвинул концепцию т.н. добровольной безработицы. Согласно этой концепции, в основе повышения безработицы лежит ряд факторов, среди которых немаловажное место занимают и

³⁹⁴ Anderson M. Welfare. The Political Economy of Welfare Reform in the United States. Stanford 1978, P. 50.

³⁹⁵ Об этом см. Reforming Welfare. Lessons, Limits and Choices. Ed. by R.V. Coughlin. Albuquerque 1989, P. 107.

³⁹⁶ DHSS. Report of Social Security. Vol. 1. Cmnd 9517, 1985, P. 3, приводится по The State or the Market. Politics and Welfare in Contemporary Britain. L. 1987, P. 37.

последствия деятельности системы социального страхования. Путь к сокращению уровня безработицы он видел в уменьшении «размеров пособий по безработице относительно номинальной заработной платы».³⁹⁷

Высокая степень компенсации потери заработной платы как едва ли не основного фактора сохранения безработицы и приобретения ею хронического характера становится одним из неоклассических постулатов.³⁹⁸ Тем самым центр тяжести в объяснении проблемы безработицы переносится с последствий изменений в ходе производственного цикла, структурных экономических сдвигов, связанных с техническим прогрессом и, соответственно, несоответствием между размерами и структурой спроса на рабочую силу, который предъявляет производство, и конкретным состоянием ее предложения, на стимулы индивидуального экономического поведения работоспособных. Безработица из преимущественно *вынужденной*, вызванной «внешними» для работника обстоятельствами, превращается в преимущественно *добровольную*, порождаемую нежеланием работоспособного принимать участие в общественном производстве по материальным соображениям. Такая безработица представляется как результат социальной деятельности государства, в т.ч. «либерального» режима социального обеспечения, который фактически поощряет отказ от работы в пользу образа жизни социального иждивенца.³⁹⁹

На систему социального обеспечения фактически переносится большая доля ответственности за проблемы социального иждивенчества и безработицы. Предусматривая «чрезмерный» уровень пособий в качестве компенсации потери заработной платы, эта система способствует уменьшению материальных издержек, связанным с переходом в ряды безработных и пребыванием в таком состоянии. Тем самым увеличивается его «привлекательность». В результате социальное обеспечение превращается в источник и самой безработицы, и увеличения ее продолжительности.⁴⁰⁰

Тем самым практика социального обеспечения создает «западню» двоякого рода – бедности и безработицы. В первом случае занятый на производстве работник, не обладающий достаточным уровнем общего и профессионального образования, современной специальностью и квалификацией, а потому и низкооплачиваемый, не может позволить себе

³⁹⁷ The Essence of Friedman. Ed. By K.R. Leube. Stanford 1987, P. 353-354, 366.

³⁹⁸ См. Balassa B. The Economic Consequences of Social Policies in Industrial Countries//Weltwirtschaftliches Archiv. Review of World Economy. Band 120, 1984, Heft 2, P. 225.

³⁹⁹ Так, по словам Ч. Мюррея, «бедные завязли в трясине социальной зависимости, когда их поведение и позиция определяются положениями системы социальной защиты, которая «награждает» тех, кто предпочитает не работать...» - цит. по Reforming Welfare. Lessons, Limits and Choices. Ed. by Coughlin. Albuquerque 1989, P. 107.

⁴⁰⁰ Oxford Bulletin of Economics and Statistics, February 1998, P. 33, 48. Во многом сходная точка зрения получила распространение и среди части российских экономистов. См., например, Гайдар Е. Долгое время. М. 2005. С. 508-510.

больше и лучше трудиться из-за опасения сокращения или полного лишения получаемых им социальных выплат (по программам общественного вспомоществования). Во втором случае безработный не стремится возвращаться на производство, а не имеющий трудового опыта включиться в него, т.к. величина заработной платы, на которую он при его профессиональных характеристиках может претендовать, ниже, чем размер получаемого социального пособия или сопоставима с ним.

6.2.2. Тестирование тезиса. Влияние системы социального обеспечения на динамику предложения труда рассматривается на примере а) «выхода» занятых из общественного производства и превращения их в безработных, б) «входа» безработных в действующую рабочую силу, их включения в состав занятых и впервые поступающих на рынок труда. В этой связи первостепенное значение приобретает вопрос об относительном размере «уровня возмещения», в частности, потери заработка в результате потери работы. Этот вопрос выясняется посредством сопоставления величины заработной платы, которую работник получал на производстве, и размеров дохода безработного.

«Уровень возмещения». Известно, что общая величина дохода безработного складывается в основном из двух частей. Большую образуют выплаты по государственной системе социального страхования, чью финансовую основу составляют взносы, в т.ч. работников (из их заработной платы), в фонды этой системы. Меньшую – выплаты по вспомоществованию, предоставляемые тем безработным, которые не охвачены социальным страхованием, у которых кончился срок страховых выплат или у которых эти выплаты недостаточны по своим размерам для поддержания элементарного существования. Выплаты по вспомоществованию финансируются из общих налоговых поступлений государства. При этом, как правило, величина выплат по вспомоществованию отстает (зачастую существенно) от размеров страхового пособия.

Выплаты безработному только по социальному страхованию в странах ОЭСР составляют от 1/2 до 2/3 от величины «прежней» заработной платы работника, занятого в общественном производстве. Эта величина, собственно, и отражает «уровень возмещения». Например, в Канаде, Швеции и США социальное страхование по безработице компенсирует 66.6% заработка, «потерянного» работником в результате его увольнения, в ФРГ – 60.0% и т.д.⁴⁰¹ Несмотря на некоторые колебания, на протяжении послевоенного периода преобладала тенденция к увеличению «уровня возмещения». Свою лепту в повышение располагаемой величины «социального» дохода относительно заработной платы, между прочим, вносит и то

⁴⁰¹ Unemployment Compensation and Related Employment Policy Measures. OECD. P. 1979, P. 59.

немаловажное обстоятельство, что в некоторых странах социальные выплаты безработным не подлежат подоходному налогообложению.⁴⁰²

Результаты проведенных исследований показывают, что величина компенсации подавляющего большинства безработных, как правило, меньше размеров той заработной платы, которую они получают, находясь в составе занятых на производстве. Иными словами, компенсация в большой степени смягчает материальные тяготы, связанные с пребыванием в составе безработных, но далеко не полностью их нейтрализует. При этом допускаются исключения, иногда существенные.

Показательны официальные данные по Великобритании, составленные на основе обследования безработных в конце 80-х гг.⁴⁰³ Общая величина дохода большей части обследованных (53%) компенсировала менее половины того дохода (в основном заработной платы), который они имели, находясь в составе занятых работников. Для 16% безработных компенсация составляла не менее 4/5. А 6% получали доход, превышавший прежний заработок.⁴⁰⁴

В этой связи небезынтересны более поздние международные подсчеты упоминавшихся Х. Иммерволла и К. О'Доногью. Они были произведены на основании данных середины 90-х гг. четырех европейских стран (Дании, Франции, Испании и Великобритании) и также касались распределения безработных по степени компенсации потери их зарплаток выплатами из фондов социального обеспечения.⁴⁰⁵ Подсчеты показали в принципе сходную с вышеизложенной картину. Например, во Франции при средней величине «уровня возмещения» безработных в 81%, у 47.0% из них он составлял до 80%, у 34.5% - от 80 до 100% и, наконец, у 18.5% - более 100%. В Великобритании при средней величине «уровня возмещения» безработных в 64% у 78.2% их них он не превышал 80%, у 20.5% равнялся 100% и, наконец, у 1.3% превышал 100%.

Иными словами, при потере работы у 18.5% французских безработных доход не только не сократился, но даже несколько увеличился в результате социальной деятельности государства. В такой ситуации оказались и 1.3% английских безработных. Превышение размерами социальных пособий величины заработной платы касается преимущественно

⁴⁰² Об этом см., например, Balassa B. *Op. cit.*, P. 219-220; Topel R. and Welch F. *Unemployment Insurance: Survey and Extensions.*// *Economica*, Vol. 47, Aug. 1980, P. 365.

⁴⁰³ Garman A., Longsdale S. *Incomes in and out of work.* DSS/HMSO, 1992, приводится по *Bulletin*, Jan.-Febr. 1993, P. 40.

⁴⁰⁴ Во многом сходные результаты дало предыдущее обследование, проведенное в начале 80-х гг. См. Moylan S., Millar J. and Davies. *For Richer, for Poorer? DHSS Cohort Study of Unemployment Men.* L. 1984, P. IV, 2-5.

⁴⁰⁵ Immervoll H. and O'Donoghue C. *Welfare Benefits and Work Incentives.* EUROMOD. Working Paper No. EM4/01, June 2002, P. 32. Согласно этим же подсчетам, «уровень возмещения» составлял у безработных 64 (Великобритания) - 81% (Дания и Франция), у занятых, получающих кратковременное страховое пособие по болезни, производственной травме и т.п. 62 (Великобритания) - 87% (Франция).

низкооплачиваемых категорий рабочей силы, в наибольшей степени подвергающихся риску потери работы.

«Выход» из состава занятых. Каково влияние «уровня возмещения» на предложение рабочей силы? С точки зрения неоклассиков, страховое возмещение, сводя к минимуму последствия «потери» заработной платы, обеспечивает привлекательность «выхода» из состава занятых. И чем больше «уровень возмещения», тем сильнее такая привлекательность. В результате его высокая величина потенциально составляет, если не единственный, то, во всяком случае, важнейший стимул добровольного прекращения трудовой активности.

Конечно, в принципе можно допустить, что при сравнительно высоком «уровне возмещения» у некоторой части низкооплачиваемых работников действительно возникает возможность получать вне общественного производства «социальный» доход, сопоставимый по размерам с заработной платой. Потенциально это обстоятельство в состоянии способствовать возникновению желания перейти из состава занятых в число социальных иждивенцев, в частности, безработных. Но на практике ряд обстоятельств мешает и возникновению такого желания, и его реализации.

Возникновению желания препятствует, во-первых, преобладание трудовой морали среди основной части экономически активного населения, которое имеет исторические и религиозные корни. Социальное обеспечение, оказывая материальную поддержку неработающим, вносит перемены в господствующие представления о «допустимом», т.е. соответствующем распространенным представлениям, общественном поведении трудоспособных. Но, вопреки утверждениям некоторых исследователей,⁴⁰⁶ такая поддержка, как правило, не в состоянии полностью подорвать глубоко укорененную трудовую мораль.

Экономическое поведение носителей человеческого капитала вряд ли можно полностью приравнять к поведению владельцев «обычного» (вещественного) капитала. Притягательность труда далеко не целиком определяется величиной денежного вознаграждения. Он имеет самостоятельную ценность. Известно, что многое зависит и от характера работы, ее условий и содержания, степени соответствия жизненным и профессиональным интересам и устремлениям работника, и т.п. Чем выше образование, квалификация и ответственность работника, тем большее значение приобретают эти моменты. «Работа, приносящая доход, варьируется по привлекательности в соответствии с его величиной и степенью удовлетворения, которые она приносит, - справедливо отмечал Ф.У. Добелстейн. - Трудно заставить людей пойти на...непривлекательную работу, которая, олицетворяя «низкий статус», не сулит трудового (и карьерного) будущего и не способствует

⁴⁰⁶ Об этом см., например, Banca Nazionale del Lavoro. Quarterly Review. March 1984, P. 79-80.

самовыражению».⁴⁰⁷ Поэтому сама возможность трудиться, выполнять работу, приносящую не только материальное, но и моральное удовлетворение, как правило, в большой степени нейтрализует желание (если оно и возникает) добровольно отказаться от нее только ради получения «социального» дохода, даже если его величина превышает размер заработной платы.

Во-вторых, в том же направлении влияют и потенциальные угрозы, связанные с безработицей, - пагубные социально-психологические и нравственные последствия пребывания в составе безработных. В конечном итоге безработица, особенно хроническая, чревата обесценением квалификации и трудовых навыков или их потерей, моральным разложением или даже распадом человеческой личности. «Для индивидов, лишившихся работы, это не просто потеря заработка, но и потеря чувства собственного достоинства,- отмечает Дж.Е. Стиглиц.- Безработица порождает множество проблем и патологий – от высокого уровня разводов и самоубийств до алкоголизма. Между ними существует не только корреляция, но и причинная связь».⁴⁰⁸ К этому перечню можно добавить наркоманию и преступность: длительная безработица создает благоприятную среду для их распространения.⁴⁰⁹ Приведенные негативные явления не могут способствовать стремлению без крайней нужды «бросить» работу и тем самым сменить весь свой жизненный уклад коренным образом.

В-третьих, сдерживающим моментом для возникновения добровольного желания покинуть ряды занятых служит и то обстоятельство, что немалая часть низкооплачиваемых работников является объектом государственных программ поддержания доходов. Такие программы принимают форму как дополнительных к заработку социальных выплат, субсидий на оплату жилья и предметов первой необходимости, так и освобождения от налогообложения всей или части заработной платы. Предоставление пособий имеет своей целью поднятие общего дохода низкооплачиваемых до социально приемлемого уровня.

Подсчеты Л.Д. МакКлементса по Великобритании на конец 70-х гг. позволяют составить некоторое представление о том, насколько пособия по общественному вспомоществованию увеличивают, а прямые налоги, включая взносы в фонд социального страхования,- уменьшают доход низкооплачиваемых работников (в качестве объекта исследования были выбраны пять групп в соответствии с получаемой заработной платой).⁴¹⁰ В результате совместного воздействия «прибавлений» и «вычетов» происходит увеличение

⁴⁰⁷ Dobelstein A.W. Politics, Economics, and Public Welfare. Englewood Cliffs, 1980, P. 123-124.

⁴⁰⁸ International Labour Review, 2002, No. 1-2, P. 9.

⁴⁰⁹ О морально-психологических последствиях безработицы см. главу автора в Любимова В.В., Бурджалов Ф.Э., Гаузнер Н.Д., Гришин И.В. Безработица – трагедия миллионов. М. 1983, С. 127-150.

⁴¹⁰ McClements L.D. The Economics of Social Security. L. 1978, P. 137.

располагаемого дохода низкооплачиваемых работников в среднем на 45%. Естественно, что в случае выхода низкооплачиваемого из состава занятых на производстве работников он теряет не только заработную плату, но и полагающийся ему пакет социальных выплат. При этом итог сопоставления потерь и приобретений далеко не всегда однозначно положительный.

Вместе с тем, ряд моментов препятствует реализации желания выйти из состава занятых ради получения более высокого «социального» дохода, даже если оно и возникает. Как писали А.Б. Аткинсон и Дж. Миклрайт, «за некоторым существенным исключением, теоретическая литература по системе страхования безработных в основном игнорирует ее важные институциональные характеристики».⁴¹¹ Между тем, некоторые положения режимов социального страхования нередко служат немаловажными ограничителями в осуществлении потенциального желания занятых получать достаточный для жизнедеятельности доход без приложения трудовых усилий. В результате не так-то просто и легко даже застрахованным занятым «добровольно» перейти в ряды безработных только потому, что это может быть «выгодно» по материальным соображениям.

Упомянем только два таких положения. Во-первых, на пособие по социальному страхованию в полном объеме имеют право претендовать, главным образом, те, кто был уволен и, к тому же, по «экономическим» причинам. К ним, прежде всего, относятся реорганизация производства в связи с внедрением новой техники и технологии, его сокращение, вызванное циклическим спадом, и т.п. К другим основаниям для выплаты сравнительно краткосрочных пособий относится временная потеря трудоспособности. Для тех, кто покинул свое рабочее место по собственной инициативе, либо был уволен в связи с нарушением трудовой или производственной дисциплины, величина возмещения сокращается, нередко существенно. Так, во Франции при увольнении по «неэкономическим» причинам суммарный размер пособия, предусматриваемого социальным страхованием и вспомоществованием, составляет 59% от заработной платы, которую работник получал до того; в то время как при увольнении по «экономическим» причинам эта величина вырастает до 90%.⁴¹²

Более того, во многих случаях системы социального страхования вообще не предусматривают выплату пособий тем, кто покинул свое рабочее место «без достаточных оснований». Так, согласно положениям большинства американских программ социального страхования, работники, которые по своей воле, без уважительных, с точки зрения администрации предприятия, причин покинули свое рабочее место, лишаются права на

⁴¹¹Journal of Economic Literature, Dec. 1991, P. 1688.

⁴¹² Unemployment Compensation and Related Employment Policy Measures. P. 1979, P. 68.

получение предусматриваемых этими программами пособий.⁴¹³ Основанием для выплаты пособия по страхованию служит прежде всего *принудительное* увольнение, а также *вынужденное* оставление работы, связанное с болезнью, производственной травмой, чрезвычайными семейными обстоятельствами и т.п., а не «добровольный» выход из состава занятых ради получения «социального» дохода.

Во-вторых, часть работников не в состоянии выполнить требования, необходимые для получения страхового пособия. Как известно, оно обусловлено выплатой взносов в фонды социального страхования, которые должны быть определенной законом величины и количества. Удовлетворение этого условия зачастую зависит от характера выполняемой работы. Поэтому работники, занятые на временной работе или неполный рабочий день, как правило, обладают меньшими возможностями получить право на страховое пособие по безработице.

Например, в Великобритании середины 90-х гг. право на получение пособия получал тот работник, который в течение года выплачивал 25 минимальных взносов в фонд Национального страхования (66 ф.ст.), т.е. 1 650 ф.ст. Это превышало пятую часть конечного годового дохода (после выплаты налогов и получения социальных трансфертов) нижней квинтильной группы домохозяйств, который составлял 7 720 ф.ст.⁴¹⁴ Выплата такого взноса представляется непосильным бременем для бюджета многих домохозяйств.

Во многом именно по этой причине выплаты по системе социального страхования получают не все застрахованные, оказавшиеся в составе безработных. Так, в США и Великобритании примерно 7/10 занятых на производстве формально охвачены страхованием по безработице.⁴¹⁵ Однако фактически в США доля безработных, получающих страховое пособие, составляет только 30%, а в Великобритании – 26% (данные на конец 80-х гг.). В Швеции первой половины 90-х гг. свыше 80% зарегистрированных безработных состояли членами фондов страхования по безработице.⁴¹⁶ Между тем только 65% из них получали страховое пособие.

Приведенные положения создают существенные, зачастую непреодолимые, трудности тому, чтобы только в соответствии с субъективным желанием работника получать «социальный» доход, сопоставимый по величине с заработной платой низкооплачиваемого. «Добровольный» переход в ряды безработных вынуждает существовать только на общественное вспомоществование, прежние сбережения, созданные во время работы,

⁴¹³ *Economica*, Aug. 1980, P. 352.

⁴¹⁴ *Social Trends*. 1997 Edition. P. 97.

⁴¹⁵ *Journal of Economic Literature*, Dec. 1991, P. 1689.

⁴¹⁶ *The Economic Journal*, Oct. 2001, P. 767.

нерегулярную материальную помощь родственникам и друзей, поддержку благотворительных организаций и т.п. Суммарная величина таких источников дохода, как правило, «не дотягивает» до компенсации потери заработной платы, предусмотренной социальным страхованием безработных.

Поэтому вряд ли могут вызвать удивление результаты ряда исследований, проведенных в первой половине 80-х гг. Р. Топелем и Ф. Уэлчем.⁴¹⁷ Они показали, в частности, что только 9.5% безработных США составляли «добровольно» оставившие свое рабочее место. Подобное обстоятельство позволило этим авторам прийти к выводу, что система страхования по безработице оказывала **незначительное** влияние на прекращение трудовой активности.⁴¹⁸

Еще в 70-е гг. С.Т. Марстон отмечал, что в США социальное страхование вызывает «ощутимую, но небольшую» безработицу в размере 0.2-0.3% рабочей силы (тогда ее общая величина составляла 7-8%). «Это не та цифра, которая дает основание для утверждения о существовании армии безработных симулянтов,- писал он.- Критика, обвиняющая систему (социального страхования - авт.) в порождении большого числа безработных, неубедительна».⁴¹⁹ На фоне этих данных крайне трудно делать вывод, что именно под влиянием системы социального страхования происходит размывание трудовой этики и что «добровольный» выбор в пользу безработицы становится «массовой жизненной стратегией» трудоспособных.

Экономическая мысль нередко движется по кругу, несмотря на то, что некоторые ее положения не находят убедительного фактического подтверждения. Как видно, вышеприведенное мнение (Марстона и др.) было высказано давно. Тем не менее, оно не потеряло своей актуальности и находит подтверждение в последующих исследованиях. Подытоживая некоторые их результаты, Аткинсон и Миклрайт в начале 90-х гг. писали, что «мало основания считать большим количество случаев добровольного выхода из состава занятых, побуждаемого системой страхования безработных».⁴²⁰

«Вход» в рабочую силу. До сих пор разбиралась возможность стимулирования на основе системы социального страхования «выхода» из состава занятых на производстве. Другая сторона того же вопроса – тормозит ли эта система противоположный по направлению

⁴¹⁷ American Economic Review, Sept. 1983, P. 541-549.

⁴¹⁸ К аналогичному выводу приходят и авторы некоторых других исследований. Выражая преобладающую точку зрения на эту проблему, Б.Л. Фридман писал, что «социальные программы редко способствуют выходу из состава рабочей силы» - приводится по Lampman R.J. Labor Supply and Social Welfare Benefits in the United States. W. 1978, P. 44.

⁴¹⁹ Brookings Papers on Economic Activity, 1971, No. 1, P. 40-41. Цит. По Monthly Labor Review, 1976, No. 1, P. 41. «Неверно рассматривать большинство реципиентов социальных выплат бездельниками...Выход трудоспособных из рабочей силы под влиянием доступности социальных выплат минимален, а размеры добровольной безработицы ничтожны». – Levitan, S. A. and Taggart R. The Promise of Greatness. Cambr. 1976, P. 285-286.

⁴²⁰ Journal of Economic Literature, Dec. 1991, P. 1722.

процесс, а именно «вход» трудоспособных, в частности, из числа безработных, в ряды занятых, возвращение их на производство? Способствует ли она приобретению социальным иждивенчеством застойного характера?

В этой связи интерес представляет обследование сдвигов в состоянии безработных, проведенное в середине 80-х гг. по восьми экономически развитым странам (Бельгии, Дании, Франции, Ирландии, Италии, Нидерландам, Великобритании и США).⁴²¹ Оно показало следующие результаты. Во-первых, в течение года в среднем 54% безработных остались в прежнем состоянии. Диапазон страновых колебаний составил 26 (США) – 69% (Бельгия). Во-вторых, в разряд занятых перешли 32% безработных. Колебания равнялись от 18 (Ирландия)-22 (Бельгия) до 49% (США). В-третьих, 14% прежних безработных пополнили ряды экономически пассивных, полностью выйдя из состава рабочей силы. Колебания: от 7 (Италия)-9 (Бельгия) до 23% (США).

Какую роль играет система социального обеспечения, с одной стороны, в том, чтобы удерживать безработных в их состоянии, в придании безработице хронического характера, и в том, чтобы, с другой стороны, изменить такое состояние и вернуть безработных к общественному труду? Как динамика безработицы, в т.ч. степень «выхода» из состава безработных, может реагировать на изменение режима системы социального страхования, в частности на увеличение или уменьшение величины страхового пособия? Короче, соотносятся ли между собой динамика «уровня возмещения» и размера безработицы? Результаты эмпирических исследований, которые проводились в последние десятилетия, дают разнообразные, в т.ч. противоположные, ответы на эти вопросы. При этом, однако, можно выделить наиболее распространенные.

Прежде всего, некоторая часть экономистов (Р. Худжер и Х. Шнайдер, В. Штайнер, Д. Ван ден Берг, У. Грут, Э. Вурзел и др.) приходит к выводу, что влияние «уровня возмещения» на *размер* безработицы «вообще нельзя отчетливо идентифицировать».⁴²² Вместе с тем большинство исследователей склоняется к тому, что *продолжительность* безработицы эластична относительно величины страховых пособий по безработице: более высокому «уровню возмещения» соответствует более продолжительная безработица. Но какова величина такой зависимости? Имеет ли она ощутимое экономическое (статистическое?) значение?

Здесь преобладает точка зрения, что степень корреляции между двумя переменными, как правило, является умеренной. «Основная часть эконометрических исследований,-

⁴²¹ OECD. Employment Outlook 1987. P. 1987, P. 40.

⁴²² Об этом см. The Economic Journal, Jan. 2003, P. 190.

констатирует Э. Маклафлин,- обнаружила, что уровень пособий, получаемых безработными (по социальному страхованию-авт.), оказал лишь незначительное влияние на их возвращение в общественное производство». ⁴²³ Исследователи, разделяющие такую позицию, пытались установить и конкретную величину эластичности продолжительности безработицы относительно страховых пособий и «уровня возмещения» в целом. Согласно результатам их подсчетов, проведенных за сравнительно продолжительное время, коэффициент эластичности колеблется в достаточной больших пределах 0.2-0.9. ⁴²⁴

Обычно за основу сопоставлений принимаются последствия для продолжительности безработицы гипотетического 10%-ного увеличения «уровня возмещения». По подсчетам ряда исследователей из США – Р. Моффита, У. Николсона, Д. Мортенсена, Б. Мейера и др., - под влиянием такого увеличения может произойти повышение продолжительности безработицы на 0,5-1,5 недели. Во многом к сходному результату пришла и группа исследователей из Великобритании – Т. Ланкастер, С. Никель, У. Нарендранатана, Дж. Стюарт и др. Согласно полученным ими результатам, отмеченному увеличению «уровня возмещения» соответствовало повышение продолжительности безработицы на 0,5-1,0 недели. Подытоживая итоги подобных подсчетов, А.Б. Аткинсон и Дж. Миклпрайт приходят к выводу, что в принципе увеличение «уровня возмещения» может сказаться на желании покинуть ряды безработных. Однако на практике «такое влияние обычно *несущественно* (выделено авт.)». ⁴²⁵

При этом, как свидетельствует обследование, проведенное в Великобритании в конце 80-х гг., приведенный эффект увеличения «уровня возмещения» дифференцирован по различным группам безработных. В наибольшей степени оно тормозит «выход» из состава безработных тех из них, у кого возможность найти новое рабочее место сравнительно невелика. К ним относятся преимущественно одинокие родители с несовершеннолетними детьми, жены безработных и т.п., в наименьшей – женатых мужчин, составляющих основную часть безработных. ⁴²⁶

Вместе с тем, работа Р. Моффита и У. Николсона показала на американском материале, что большое, а иногда и решающее, значение приобретает *продолжительность* пребывания в составе безработных. Эффект повышения «уровня возмещения» уменьшается по мере того как заканчивается срок выплаты страхового пособия. У тех безработных, у кого этот срок истекает, реакция на увеличение размера пособия выражена намного менее отчетливо, чем у

⁴²³ Journal of Social Policy, Oct. 1991, P. 490. Группа авторов из Великобритании пришла к следующему выводу: «Влияние высокого уровня возмещения на экономическое поведение (безработных) является противоречивым и неясным... Ясно лишь, что по своим размерам оно было небольшим». Приводится по Moylan S., Millar J. and Davies R. For Richer, for Poorer ? L. 1987, P. 7.

⁴²⁴ The Economic Journal, April 2002, P. 225.

⁴²⁵ Journal of Economic Literature, Dec. 1991, P. 1722.

⁴²⁶ См. Journal of Social Policy, Oct. 1991, P. 490.

тех, кто еще далек от этого состояния.⁴²⁷ У большинства долговременных (свыше шести месяцев) безработных повышение «уровня возмещения» вообще не влияет на степень их готовности вернуться на производство.

Величина «уровня возмещения» вроде бы создает материальную возможность задержаться в рядах безработных. Однако воспользоваться ею в полной мере препятствует ряд обстоятельств. Среди них немаловажное значение приобретают некоторые положения системы социального страхования.

Как известно, одно из них заключается в том, что в большинстве стран выплата страхового пособия происходит в течение ограниченного периода времени. К тому же на протяжении этого периода величина пособия не остается полностью неизменной. Будучи наибольшей в начале периода, эта величина затем проявляет тенденцию к сокращению. С увеличением времени пребывания в составе безработных перспективы трудоустройства падают.

В этой связи неудивительно, что там, где продолжительность выплаты страхового пособия сравнительно небольшая (в Греции, Италии, Японии, США), возвращение безработных в общественное производство обычно происходит более интенсивно, чем там, где она практически не имеет предела (Бельгия, Нидерланды). Например, в Бельгии выплаты по страхованию безработных не ограничены по времени. Здесь, как видно из вышеприведенных материалов обследования, в течение года положение 69% безработных не изменилось, а 22% перешли в категорию занятых. Напротив, в США, где время выплаты страховых пособий ограничено больше, чем во многих других странах (шестью месяцами), не изменился статус лишь у 26% безработных, а 49% из них вернулись на производство. Для динамики безработицы наибольшее значение приобретает сама возможность получения страхового пособия. Исчерпание такой возможности, перспектива перехода на существенно меньшее по размерам пособие по вспомоществованию, чреватая дальнейшим снижением уровня жизни безработного и его семьи, служит стимулом для попытки трудоустройства.

Другое положение, которое необходимо упомянуть в данном контексте, заключается в том, что выплата страховых пособий во многом обусловлена усилиями безработных покончить со своим социальным состоянием. Это может выражаться в стремлении, с одной стороны, сохранить свою трудоспособность, освоить новую специальность или даже профессию, которые пользуются сравнительно высоким спросом на рынке труда, а с другой, - трудоустроиться, найти новое рабочее место или вернуться на старое. Увязывание выплаты социальных пособий с активными поисками работы (work requirement) особенно свойственно

⁴²⁷ См. The Review of Economics and Statistics, Febr. 1982, P. 11.

системе социального страхования США.⁴²⁸ Стремление безработного получить работу должно подтверждаться реальными действиями. Многократный и немотивированный отказ от работы, предлагаемой через биржу труда, а также от занятий в системах общего и специального образования могут повлечь за собой лишение безработного права на получение страхового пособия.

Необходимо отметить, что наряду с такими ограничениями в получении пособия по страхованию, получают распространение и меры по стимулированию безработных к добровольному трудоустройству еще до окончания срока выплаты такого пособия.⁴²⁹ Они принимают форму разнообразной материальной и организационной помощи таким безработным. Она касается профподготовки, транспорта, издержкам по смене места жительства и т.п.

Социальное страхование по безработице, снимая во многом проблему элементарного выживания, фактически предотвращает экономическую катастрофу безработного (и членов его семьи). Предоставляя возможность поддерживать в течение некоторого времени относительно «достойный» уровень жизни, оно благоприятствует решению двух взаимосвязанных задач.

Во-первых, предотвращению или, по крайней мере, частичному смягчению неизбежной при потере работы моральной, физической и профессиональной деградации безработных. Более того, предоставление страхового пособия во многих случаях дает безработным возможность или стимулирует повышать образовательный и профессиональный уровень. Подобное обстоятельство облегчает приспособление к меняющемуся спросу на рабочую силу и служит необходимой предпосылкой для последующего трудоустройства. Тем самым увеличивается гибкость потенциального предложения рабочей силы. Поощряя возвращение безработных в общественное производство, страхование по безработице нередко благоприятствует поступлению не только на временную или частичную, но и на регулярную, постоянную работу.⁴³⁰

Во-вторых, система социального страхования предоставляет безработному определенные материальные ресурсы для поисков «приемлемого», как по заработной плате, так и по условиям и содержанию труда, рабочего места. Государственные программы повышения общего образования и профессиональной переподготовки безработных нередко

⁴²⁸ Подробнее о положении “work requirement”, которое предусматривает система социального страхования, см. Burtless G. Work Programs in Welfare and the Difference They Make in Reforming Welfare: Lessons, Limits, and Choices. Albuquerque 1989, P. 163-173.

⁴²⁹ Об усилиях федеральных и штатных властей США в этой области см., например, Economic Report of the President 2003, P. 112, 123-124.

⁴³⁰ См. Journal of Economic Literature, Oct. 1991, P. 1722.

способствуют получению ими работы с более высоким заработком. При отсутствии этой системы, будучи лишен каких-либо регулярных средств к существованию, безработный был вынужден соглашаться практически на любую работу и продавать свою рабочую силу по демпинговой цене. Тем самым он в большой степени был незащищен перед «произволом» рынка и капитала. Это обстоятельство негативно сказывалось на экономическом положении не только самих безработного. Оно способствовало снижению общей цены на рабочую силу.

Как показали некоторые исследования (например, Л. Гудвина, П. Андриазини, О'Нейлл, М.С. Хилла и др.), получение выплат по системе социального обеспечения не оказывает решающего влияния на отношение к труду безработного.⁴³¹ Их результаты свидетельствуют, что тезис о снижении трудовой морали под влиянием системы социального обеспечения не находит статистического подтверждения. Демотивация трудовой активности противоречит самой сути социальной деятельности государства.

По-видимому, социальное страхование не столько ослабляет желание трудиться, сколько уменьшает необходимость поступать на «первую попавшуюся» работу. С этой точки зрения, интересны результаты исследований ряда американских экономистов (К.П. Классена, П.Л. Бергесса, Д.Л. Кингстона, А. Холена и др.), проведенных в конце 70-х гг. Они выявили, в частности, наличие прямой зависимости между «уровнем возмещения» и заработной платой, на которую может рассчитывать безработный при возвращении его в общественное производство. Повышение этого уровня благоприятствует получению более высокой заработной платы. Согласно некоторым подсчетам того времени, при гипотетическом увеличении недельного страхового пособия на 10 долл. величина заработка, на который мог бы рассчитывать безработный при поступлении на работу (т.н. reservation wage), возрастала на 90 долл.⁴³² С получением страхового пособия у безработного повышается возможность выбора предпочтительного, с его точки зрения, места работы.⁴³³

Таким образом, система социального страхования, как правило, не способствует ни повышению размеров безработицы в сколько-нибудь заметных размерах, ни формированию в ее составе добровольного и хронического компонентов. Эта система не препятствует прекращению статуса безработного и не тормозит этот процесс. Напротив, ее положения во многом *принуждают и стимулируют* безработных возвращаться в общественное производство.

*

*

*

⁴³¹ Об этом см. Reforming Welfare. Lessons, Limits and Choices. Op. cit., P. 144.

⁴³² Industrial and Labor Relations Review, July 1977, P. 433, 446, 449.

⁴³³ О потенциальных заработках различных групп безработных, возвращающихся на производство, см. Immervoll H. and O'Donoghue C. Op. cit., P. 19-20.

В материалах этой главы рассматривались некоторые конкретные тезисы неоклассиков, которые в большой степени отражают положения их экономической *критики* социальной деятельности государства. Анализ этих тезисов позволяет прийти к следующему общему выводу: ни один из них нельзя считать доказанным или, по крайней мере, полностью доказанным; ни один не вышел из стадии предположения или гипотезы, т.к. не нашел достаточно убедительного реального подтверждения.

Предпринятая в главе эмпирическая проверка дает в этом отношении, как правило, либо противоречивые, либо отрицательные результаты. В целом такая проверка не показала преобладания негативного влияния социального регулирования на экономику.⁴³⁴ Социальная деятельность государства вносит некоторые коррективы в ее развитие. Но при этом в целом она не выходит из границ, в которых не только остаются неприкосновенными принципиальные основы рыночной экономики, но и обеспечивается расширенное воспроизводство.

Однако это не означает, что в экономической критике вообще не содержится ничего рационального. Обращает на себя внимание получение разных результатов по отдельным аспектам затронутых проблем, неодинаковая категоричность выводов приведенных исследований, что, на наш взгляд, объясняется не только различиями используемой в них методики. Глубинная причина кроется, по-видимому, в сложности экономических последствий социальной деятельности государства, что и допускает их неодинаковую интерпретацию.

Вопросы, поднимаемые критиками, не имеют простого и однозначного – только положительного или только отрицательного – ответа. При формулировании социальной политики ни одну из высказанных неоклассиками гипотез нельзя игнорировать или отвергать лишь по концептуальным или идеологическим соображениям. Решающее значение для их оценки приобретает реальная общественная (экономическая, политическая, социальная) ситуация в тот или иной отрезок времени.

Живучесть экономической критики проявившейся, в частности, и в приведенных тезисах, во многом объясняется тем, что она оперирует некоторыми действительно существующими экономическим «слабостями», недостатками того типа социальной деятельности государства, который осуществлялся в 50-е-70-е гг. К ним относятся, например, чрезмерная централизованность и бюрократизованность государственного управления

⁴³⁴ Показательно, что в 2001 г. Совет экономических консультантов при президенте США (председатель М.Н. Бейли) выступил против односторонне негативной экономической оценки всех «государственных программ, направленных на то, чтобы помочь обездоленным» и односторонне позитивной оценкой *laisser-faire* в обеспечении гибкости рынка труда. «Государственное вмешательство может и улучшить стимулы к труду и уменьшить экономическое неравенство». - *Economic Report of the President, 2001. Wash. 2001, P. 48.*

социальной сферы, полное отсутствие или неадекватность «обратной связи» со стороны клиентов – получателей социальных пособий и потребителей социальных услуг, расточительность некоторых социальных программ, универсальность в предоставлении пособий, особенно по вспомоществованию, что нередко открывает возможности для гипертрофированного социального иждивенчества и даже для мошенничества, и др.

Однако социальная деятельность государства отнюдь не сводится к ее недостаткам, в т.ч. упомянутым. Их абсолютизация в состоянии превратить такую деятельность в «козла отпущения» за провалы в экономическом развитии, в частности, в области общественного производства и денежного обращения. Неоклассическая интерпретация экономических последствий социальной деятельности государства исходит из того бесспорного положения, что всякое положительное общественное явление имеет свою оборотную сторону. Но при этом, однако, она концентрируется почти исключительно на тех направлениях этой деятельности, которым, исходя из некоторых общетеоретических постулатов, заведомо приписывается отрицательное влияние на экономику. Тем самым, экономическая критика во многом приобретает предвзятый или идеологический оттенок.

Как следует из текста, упомянутые тезисы в основном не подтверждаются практикой не потому, что они оперируют явлениями, которых вообще не существует. Но эти тезисы, преувеличивая масштабы таких явлений, интерпретируют их экономические последствия сугубо односторонним образом. Экономическая критика оперирует, скорее, перегибами и злоупотреблениями в социальной деятельности государства, которые действительно имеют место, чем ее основополагающими принципами и положениями. Тем самым об этой деятельности предлагается судить не столько по ее *сущности*, сколько по ее *издержкам*.

Сложное сочетание разных проявлений экономического влияния социальной деятельности государства, трудности их отдельного рассмотрения не могут служить непреодолимым препятствием для определения *преобладающих* тенденций в этой области. Фактический анализ, результаты которого отражены в четвертой и пятой главах, позволяет, по-видимому, придти к выводу, что в социальной деятельности государства заключен и макро- и микро-экономический потенциал. Вместе с тем, рассмотрение некоторых неоклассических тезисов, предпринятое в данной главе, показывает, что эта деятельность по своей сути, как правило, не содержит негативного экономического заряда в сколько-нибудь существенных размерах. В целом она не выходит за жесткие пределы общественной необходимости и не играет той отрицательной роли в экономическом развитии, которую ей приписывают неоклассики.

Социальная деятельность государства действительно связана с огромными ассигнованиями и крупномасштабными программами по социальной защите населения и

обеспечению социальных услуг. Они действительно представляют собой тяжелую нагрузку для экономики. Однако это только часть правды. Другая заключается в том, что без социальной деятельности государства современная экономика вообще не может нормально (устойчиво) функционировать. Экономия на социальных расходах может принести экономике лишь незначительное и временное материальное облегчение. В долгосрочном плане такая экономия чревата тяжелыми хозяйственными провалами.

7. ПЕРЕМЕНЫ В СОЦИАЛЬНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ (некоторые проявления)

Известно, что всякое общественное явление, в т.ч. социальное регулирование, несовершенно, и потому нуждается не только в эпизодическом, от случая к случаю, но и в *постоянном* переосмыслении, коррекции и развитии. К этому вынуждают как присущие ему «внутренние» недостатки, так и непрерывное изменение «внешних» условий, в которых оно функционирует. Исправление дефектов и адаптация к новым условиям представляются одним из непременных предпосылок выживания и развития любой общественной структуры. Социальное регулирование не является в этом отношении каким-либо исключением. Естественно, чем масштабнее внутренние недостатки, чем радикальнее изменения «внешних» условий, тем большую потребность испытывает такое регулирование в кардинальной трансформации своего содержания и механизмов.

Уже отмечалось, что рассмотренные в предыдущей главе тезисы, как правило, не пройдя эмпирической проверки, остались в основном гипотезами, хотя и имеющими под собой в той иной степени реальное основание. Как правило, они носят гипотетический характер. Поэтому объективно, т.е. независимо от воли их авторов, эти тезисы можно, по-видимому, интерпретировать как своеобразное *предупреждение* об опасностях, которые

могут угрожать рыночной экономике со стороны социальной деятельности государства в случае продолжения и, тем более, ускорения ее развития исключительно в экстенсивном варианте.

Чтобы принести долгосрочные положительные результаты, такая деятельность должна тесно координироваться с экономическими возможностями и потребностями. Впрочем, справедливо и обратное: чтобы быть успешной, экономическая активность не может игнорировать социальные нужды общества. В конечном итоге общественное развитие дорого платит за нарушение баланса между существующими экономическим, социальными и политическими императивами.

Приведенный анализ, кажется, показал, что упомянутые экономические опасности со стороны «чрезмерной» социальной активности государства, по крайней мере, пока являются преимущественно потенциальными. До сих пор масштабы явлений, которыми оперируют экономические критики, не приобрели размеров, представляющих реальную угрозу экономике. Тем не менее, подобное предвидение возможного хода событий не «пропало даром». Оно сыграло роль идеологической силы, подталкивающей к трансформации социальной политики государства и, в конце концов, его социальной деятельности.*

7.1. Факторы перемен

Осознание необходимости перемен в социальной деятельности государства, направленных на минимизацию ее недостатков, более рациональное использование связанных с ней огромных общественных ресурсов и повышение общей эффективности, созревало постепенно и проявлялось уже в 60-х - 70-х гг. В то время отмечались и некоторые практические шаги по осуществлению таких перемен. Однако тогда, будучи обусловлены преимущественно «внутренними» причинами, они носили в основном эпизодический, фрагментарный, а иногда и экспериментальный характер. Потребность в безотлагательных *системных* изменениях стала особенно настоятельной под влиянием тех общественных сдвигов, которые отчетливо проявились в конце упомянутого периода.

К началу 80-х гг. потенциал прежнего, преимущественно экстенсивного типа социальной деятельности государства оказался во многом исчерпанным. В результате она переживает качественно новый этап в своем развитии, который в некоторых отношениях меняет ее парадигму. Этому способствовала группа разнообразных обстоятельств. Но, по-видимому, решающее значение приобрело сочетание двух из них – демографических сдвигов и

* Данная глава не претендует на подробное изложение эволюции всех направлений социальной деятельности государства, которую она совершила в последние четверть века. Здесь выделены лишь некоторые ее моменты.

возросшей по сравнению с предыдущими десятилетиями неустойчивости экономического развития в обстановке глобализации.

К числу демографических изменений относится, в частности, повсеместное увеличение в составе населения доли лиц старших возрастов, основных клиентов государственной системы социального обеспечения.⁴³⁵ Так, в Великобритании удельный вес лиц 60 лет и старше (в т.ч. 75 лет и старше) в составе населения практически непрерывно повышался на протяжении прошлого века. Он составлял 7.5% (1.4%) в 1901 г., 11.5% (2.1%) в 1931 г., 15.7% (3.5%) в 1951 г., 19.0% (4.7%) в 1971 г., 20.2% (5.8%) в 1981 г. и 20.8% (6.9%) в 1991 г. Эта тенденция продолжается и в нынешнем столетии: удельный вес населения старшего возраста вырос до 21.3% (7.7%) в 2006 г. Не менее показателен и рост ожидаемой продолжительности жизни. В 1901 г. у мужчин она составляла 45, а у женщин – 49 лет. В 2000г. она равнялась соответственно 76 и 81 год.⁴³⁶ Такое явление сопровождалось неуклонным снижением детской смертности.

Сходная тенденция характерна и для демографической ситуации в США. Доля лиц старше 65 лет росла постоянно на протяжении первых семи десятилетий прошлого века, увеличившись с 4.1% в 1900 г. до 9.8% в 1970 г. Процесс «старения» происходит и в последующие годы: в 1980 г. отмеченная величина составляла 11.7, в 1990 г. – 12.5 и в 2007 г. – 12.6%.⁴³⁷ В результате средний возраст населения вырос с 22,9 в 1900 г. и 28,1 лет в 1970 г. до 30,0 в 1980 г. и 36,6 лет в 2007 г. В основе этой тенденции, между прочим, лежит общий сдвиг в сторону повышения уровня и продолжительности жизни населения, в т.ч. престарелых и пенсионеров, в результате улучшения социальных условий человеческого существования, успехов в медицине и оздоровления среды обитания, социальной деятельности государства и др.

Так называемая седая революция характерна для изменений в составе населения не только Великобритании и США, но и других экономически развитых стран.⁴³⁸ Она создает качественно новые условия для их систем социального обеспечения. Когда в Германии впервые вводилось пенсионное обеспечение, средняя продолжительность жизни была на 20 лет меньше, чем срок выхода на пенсию. В этой связи финансовые издержки социальной защиты были сравнительно незначительны. С тех пор в странах ОЭСР продолжительность

⁴³⁵ Подробнее об этом процессе см. Хижный Э.К. Старение населения и пенсионные реформы в странах «Большой семерки»// ИНИОН РАН. М. 2000.

⁴³⁶ U.K. 2005. The Official Yearbook. P. 176.

⁴³⁷ Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1970. Part 1. W. 1975. A 29-42, P. 10; Statistical Abstract of the United States, 2009. Table 7.

⁴³⁸ В 2000 г. лица в возрасте 65 лет и старше составляли 15.5% населения в среднем по 18 экономически развитым странам (диапазон колебаний 11.3 в Ирландии – 18.2% в Италии). Согласно прогнозу на 2010 г., эта доля может вырасти до 17.2% - на основе Хижный Э. Государственная система социальной защиты граждан. М. 2006, С. 252.

жизни выросла до 76 лет, превысив, таким образом, отмеченный срок на полтора десятилетия. Ожидается, что в большинстве этих стран к 2040г. лица старше 65 лет составят 22% населения, что вдвое превысит уровень 1960г.

Общепризнанно, что тенденция к «старению» населения ведет к ухудшению соотношения трудо- и нетрудоспособных, работающих и неработающих, занятых в общественном производстве и экономически пассивных. Показательны в этом отношении данные по США: если в 1950г. на каждого получающего выплаты по социальному страхованию приходилось 16 работников, то к 2008г. их число сократилось почти впятеро - до 3.3. Согласно некоторым прогнозам, к исходу предстоящего десятилетия лишь два работника, занятых в общественном производстве, смогут «поддерживать» одного социального иждивенца.⁴³⁹

На динамику соотношения между экономически пассивной частью населения (выполняющие работу по содержанию дома и обслуживанию семьи, учащиеся, нетрудоспособные и т.п., а также безработные) и работниками, занятыми в общественном производстве немалое влияние оказывает неравномерность экономического развития. В частности, данные за почти шесть десятков лет (с 1950 по 2007 гг.) показывают существование связи между динамикой отмеченного соотношения и фазой экономического цикла.⁴⁴⁰

Как правило, число «пассивных» относительно занятых особенно возрастает на понижательной фазе. Так, в условиях рецессии начала 80-х гг. (1980-1982) оно выросло на 4.1%-ных пункта. То же произошло в конце 80-х - начале 90-х гг. (1989-1992), когда их рост составил 3.9%-ных пункта. Наконец, в самом начале нынешнего столетия (2000-2003 гг.) он равнялся уже 5.1%-ных пункта.

Падение числа экономически «пассивных» относительно занятых приходится, как правило, на сравнительно благоприятные экономические условия. Напротив, при ухудшении экономической ситуации в виде падения темпов экономического роста, и, тем более, спада производства эта тенденция ослабевает или даже временно поворачивается вспять. При ухудшении общей экономической ситуации возрастает финансовое давление на государственную систему социальной защиты населения. На ее продукцию резко повышается спрос в прямой связи с увеличением числа нуждающихся в социальной поддержке. Показательно, что в каждый из вышеотмеченных периодов уровень безработицы (доля безработных в рабочей силе) повышался: в первый - с 7.1 до 9.6%; во второй – соответственно с 5.3 до 7.5%; в третий – с 4.0 до 6.0%.

⁴³⁹ //www. white house.gov/infocus/social-security/

⁴⁴⁰ Подсчеты на основе Statistical Abstract of the U.S., 2009, Table 567.

Отмеченная тенденция к старению населения, будучи проявлением социального прогресса, чревата негативными экономическими последствиями. Прежде всего, по понятным причинам, она способствует увеличению общественных издержек, связанных с уходом за пожилыми, с их медицинским обслуживанием, с возрастанием расходов на пенсионное обеспечение и вспомоществование и т.п. Возрастает угроза дефицита трудовых ресурсов и дальнейшего увеличения тяжести налогообложения до уровня, неприемлемого для экономики и населения, занятого в общественном производстве, его основного объекта. Создается реальная возможность того, что государство должно будет выплачивать в виде трансферов больше, чем собирать через социальные взносы и налоговую систему.

Демографические изменения усугубляют финансовые проблемы социальной деятельности государства, в частности, сокращают базу налогообложения, уменьшают объем взносов в фонды социального страхования и др. В результате, по словам А.А. Попова, уже с конца 70-х гг. вся системы социального обеспечения США «попала в полосу почти непрерывного финансового кризиса».⁴⁴¹

Отражая весьма распространенное представление по этой проблеме, одна американская газета сформулировала ее следующим образом: «вскоре мы будем иметь слишком много социальных иждивенцев и слишком мало занятых в общественном производстве работников, которые смогут оплачивать их существование».⁴⁴² Речь идет о соотношении между расходами системы социального обеспечения и получаемыми ею поступлениями, необходимыми для оплаты этих расходов. Предполагается, что в 2018г. нынешняя программа социального обеспечения впервые станет получать меньше, чем выплачивать, а в 2042г. эта программа сможет обеспечить лишь 73% из предусматриваемых ею выплат.

На приведенные демографические тенденции накладывается обострение экономических проблем. Относительно устойчивое экономическое развитие прерывается относительно глубоким и затяжным кризисом, который произошел в середине 70-х - начале 80-х гг. Подобное обстоятельство во многом служило проявлением «истощения» источников прежнего, преимущественно экстенсивного, экономического развития. Решающее значение приобретают не только, а может быть и не столько условия реализации произведенной продукции, а в государственной политике – поощрение совокупного спроса, сколько узкие места в условиях непосредственно производства (предложения), а в государственной политике – стимулирование процесса накопления капитала.

Именно это сочетание сыграло решающую роль в обострении финансовых проблем системы социального обеспечения. Увеличение потребности в социальной защите населения

⁴⁴¹ Попов А.А. Государство «всеобщего благосостояния»? М.1985, С. 77.

⁴⁴² USA Today, 21.12.2004.

происходит как раз в тот момент, когда экономические возможности его удовлетворения сокращаются. В изменившихся экономических условиях решение социальных проблем прежними путями – посредством наращивания социальных расходов государства – затрудняется. В частности, «обнаружилось», что увеличение налогового бремени, как условие такого наращивания, имеет «естественные» границы. Превышение таких границ в состоянии негативно сказаться и на трудовой мотивации (социальный налог на заработную плату) и на предпринимательской активности (налог на прибыль). К тому же повышение уровня безработицы, сокращение числа занятых на производстве способствовали сокращению поступлений в фонды социального страхования. Тем самым, как уже отмечалось, под угрозой оказалась практически вся финансовая база социальной деятельности государства.

Демографические изменения и возрастающая экономическая неустойчивость создавали новые условия для всей системы социального регулирования. Они усиливали сбои в таком регулировании, увеличивали трудности в выполнении им своих непосредственных функций по обеспечению социальных гарантий населению. В частности, преобладание затратного характера социальной деятельности государства, в какой-то степени терпимое при сравнительно высоких и стабильных темпах экономического роста, обеспечиваемых наращиванием объема ресурсов, стало особенно неприемлемым при переходе к такому социально-экономическому развитию, при котором решающее значение приобретает проблема эффективности. Прежняя система социального регулирования в ряде отношений оказалась неспособной ответить на новые «вызовы», которые носят долгосрочный характер.

Дискуссии последних десятилетий показали, что в научных, общественных и политических кругах не было единства в оценке последствий демографических и экономических перемен для системы социального регулирования. Мало кто настаивал на том, что здесь не нужны изменения. Но вместе с тем возникли разногласия по поводу того, какими именно такие изменения должны быть.

Например, по одной интерпретации демографические и экономические «вызовы» послужили причиной «кризиса» прежней модели социальной деятельности *государства*. Такая интерпретация нашла отражение и в отечественной литературе. Как отмечал С.Н. Надель, «буржуазно-либеральная стратегия и политика использования правительственных программ с целью стимулирования совокупного спроса, повышения темпов экономического роста (т.е. экстенсивный вариант социальной деятельности государства – авт.)... переживают глубокий кризис».⁴⁴³ Другая интерпретация - более радикальная. Она расценивала

⁴⁴³ Социальная политика буржуазного государства..., С. 21.

упомянутые «вызовы» как причину несостоятельности не только государственного направления, но и всей *общественной* системы регулирования социальной сферы.

Обе интерпретации проявились, например, на конференции ОЭСР 1981 г., посвященной «кризису государства благосостояния». Конференция носила достаточно репрезентативный характер: в ней приняла участие большая группа политических и государственных деятелей, представителей бизнеса и профсоюзов стран-членов этой международной организации. Многие выступавшие на конференции констатировали, что обострение проблемы финансирования социального обеспечения в обстановке экономической рецессии и демографических сдвигов ведет к кризису государственной составляющей социального регулирования.⁴⁴⁴

Отсюда следовал вывод о необходимости его реформы. По словам тогдашнего генерального секретаря ОЭСР Э. ван Леннепа, преодоление кризиса требовало «переосмысления систем социальной политики» с тем, «чтобы они эффективно отвечали на новые социальные потребности и приоритеты».⁴⁴⁵ При этом выдвигалась задача отказа от чрезмерно расширительного толкования объекта этой политики, что, в частности, означало противодействие тенденции к включению в него «практически всех рисков для безграничного числа общественных групп». Соответственно, такая задача может быть решена в результате минимизации числа рисков, охватываемых социальной деятельностью государства, и увеличении избирательности социальных программ. В конечном счете, это означало бы ужесточение режима отдельных направлений и всей социальной деятельности государства.

Значительное место на конференции заняло и обсуждение недостатков системы общественного регулирования социальной сферы в целом. В ходе такого обсуждения был сформулирован вывод, что в изменившихся условиях необходима коренная переоценка ее основных инструментов. При этом участники конференции, выступив против ностальгии по прошлому (низведение социальной деятельности государства до маргинального состояния), наметили следующие четыре направления трансформации:⁴⁴⁶

- «Участие» - прямое включение - объектов социального регулирования в процессы его разработки и осуществления. Предполагалось, что тем самым можно наилучшим

⁴⁴⁴ The Welfare State in Crisis. OECD. P. 1981, P. 17, 56 и др. Такова была преобладавшая, но не единственная точка зрения. Положение о «кризисе» государственной системы не было принято безоговорочно. Об этом, в частности, свидетельствовали публикации американского Центра по экономическим и политическим исследованиям. П. Кругмен отмечал, что у фонда социального страхования «существует долгосрочная финансовая проблема, но она не столь уж и значительна». По его подсчетам, если система не будет изменена, она потребует дополнительных ассигнований в размере 0.54% ВВП или менее 3% федерального бюджета.

⁴⁴⁵ The Welfare State in Crisis..., P. 10.

⁴⁴⁶ Ibid., P. 245-251.

образом учитывать особенности отдельных групп «клиентов» и их специфические потребности, а также устанавливать «обратные связи».

- «Децентрализация» управления и финансирования социального регулирования в целях его адаптации к местным условиям. Таким образом, предполагалось увеличение самостоятельности местных органов власти при принятии решений в социальной сфере.
- Изменение внутренней структуры общественной системы социального регулирования, соотношения ее основных институтов. При этом прежде всего подразумевалось повышение относительной роли «свободного рынка и его принципов». Цель такого подхода заключалась в увеличении для потребителей возможности выбора социальных услуг, введение в той или иной мере конкуренции в систему социального регулирования и, в конечном итоге, повышение ее эффективности.
- «Деинституционализация» (т.е. выход за рамки основных институтов) - включение добровольных объединений граждан на любом уровне в процессы социального регулирования. Это означало усиление взаимосвязи основных институтов «естественных социальных сетей».

Приведенная программа не представляла собой «инструкцию», обязательную для выполнения всеми странами-членами ОЭСР. В определенной степени она основывалась на результатах экспериментов по повышению эффективности социального регулирования, проводившихся в отдельных регионах этих стран на протяжении 60-70-х гг. В ней отразились господствовавшие представления о необходимых путях преобразования социальной деятельности государства и всей системы общественного регулирования социальной сферы. В большой степени, хотя и не полностью, перемены в социальном регулировании происходят по перечисленным направлениям.

7.2. Реформа государственной системы социального обеспечения

Практическая реакция на финансовый кризис социальной деятельности государства была многообразна. Упомянем только два ее проявления. Одно из них - сравнительно краткосрочное, другое – более долгосрочное. Каждое, хотя и в разной степени, направлено на минимизацию недостатков нынешнего типа такой деятельности, повышение ее экономической и социальной эффективности посредством сдерживания роста социальных расходов государства, ужесточения режимов и увеличения селективности социальных программ. Каждое отличалось своим подходом к решению проблем, вызванных кризисом. Каждое применялось не в «чистом» виде, но в сочетании с другим. При этом характер такого

сочетания не оставался полностью неизменным. В ходе постепенного преодоления кризиса начинал формироваться новый, более интенсивный тип социальной деятельности государства.

Применяя военную терминологию, к кратковременной реакции можно, по-видимому, отнести, нечто вроде «лобовой» атаки, направленной на то, чтобы напрямую и в кратчайшие сроки сократить расходы, связанные с социальной деятельностью государства. Такой подход касался прежде всего *симптомов* болезни и уже поэтому был в состоянии принести лишь ее незначительное и временное облегчение.

К долгосрочной реакции - намного более длительную, сложную, но и более устойчивую, регулярную «осаду крепости». Она проявилась в попытках реформирования основных направлений социальной деятельности государства. Такой стратегический подход касался прежде всего *источников* болезни и потому представлялся более эффективным по своим вероятным результатам.

7.2.1. Прямолинейный подход. «Лобовая» атака фактически преобладала в начале кризиса социального регулирования, непосредственно во время его наиболее открытого проявления. Она достаточно подробно описана в научной литературе начала 80-х гг. Именно тогда, по словам С.Н. Надея, произошел «крутой поворот в социальной стратегии и политике правящих кругов... промышленно развитых капиталистических стран».⁴⁴⁷ Как известно, в США и Великобритании такой поворот назревал давно, но проявился особенно наглядно с приходом к власти республиканцев во главе с Р. Рейганом и консерваторов во главе с М. Тэтчер. В то время обе партии исповедовали идеологию крайнего неолиберализма и провозглашали сходные методы преодоления кризиса социального регулирования.

Их методы по существу сводились к попытке ввести режим жесткой экономии в отношении государственных расходов в социальной сфере с тем, чтобы полностью подчинить их решению задач экономической стабилизации. Центральное место в таком подходе занимало стремление добиться быстрее результатов посредством сокращения числа социальных программ, особенно высокочатратных, ограничения объектов их деятельности только «истинно нуждающимися» и ухудшения условий предоставления социальных пособий, в частности, посредством уменьшения «уровня замещаемости» и т.п.

Например, только в течение 1981-84 гг. в США было урезано большинство - свыше 200 - государственных социальных программ, в т.ч. связанных с материальным обеспечением при выходе на пенсию и потере трудоспособности, страхованием по безработице и вспомоществованию, образованию, занятости, профподготовки, индивидуальных социальных услуг и др. Не меньший размах приняло ужесточение квалификационных требований при

⁴⁴⁷ Социальная политика буржуазного государства..., С. 27.

определении объектов государственных программ социального страхования и вспомоществования, а также медицинского обеспечения. Существенное место заняло и сокращение реальных размеров некоторых социальных пособий, выплачиваемых государством,⁴⁴⁸ посредством приостановки положения об их индексации в соответствии с динамикой стоимости жизни.

Сходная ситуация сложилась в Великобритании. Попытки «затормозить» рост социальных расходов государства в рамках денежного сдерживания инфляции предпринимались и при лейбористских правительствах 70-х гг. При консервативном правительстве Тэтчер они приняли особенно большие масштабы. Волна «сокращений» накрыла практически всю государственную часть социальной сферы - от социального обеспечения до индивидуальных социальных услуг.⁴⁴⁹ Хотя потребность в социальных пособиях государства существенно выросла в экономической ситуации начала 80-х гг., в реальном выражении они были «урезаны». В частности, понизилась реальная стоимость выплат по программам социального страхования и вспомоществования, уменьшились расходы государства на жилищное строительство, здравоохранение и образование и т.п. Подобные меры сочетались с попытками уменьшить влияние и привилегии профсоюзов, максимально исключить этот институт из системы трудовых отношений.

Однако «лобовая» атака, не принеся сколько-нибудь существенных и, главное, устойчивых перемен в виде снижения ассигнований на содержание социальной сферы, оказалась сравнительно малоэффективной. Прежде всего она не могла охватить ту часть социальных программ, чьи основные параметры, будучи зафиксированы законодательным образом, не поддаются быстрому сокращению. В результате удалось лишь незначительно и на короткое время снизить темпы роста социальных расходов государства.

К тому же правящие круги вынуждены были считаться с тем, что сколько-нибудь последовательное и длительное проведение откровенно жесткого курса в социальной области чревато негативными экономическими и политическими последствиями. Как известно, в демократическом обществе ни одна политическая партия, ни одно правительство не могут позволить себе полностью игнорировать общественное мнение, в частности, то немаловажное обстоятельство, что состояние государственной системы социальной защиты, как правило, пользующейся поддержкой подавляющего большинства населения,⁴⁵⁰ во многом влияет на политическую и экономическую конъюнктуру. Поэтому тактика прямого сокращения социальных расходов государства при сохранении преимущественно в неизменном состоянии

⁴⁴⁸ Об этом см., например, Попов А.А. Ук. соч., С. 137-139, 170-172.

⁴⁴⁹ Об этом см., например, The Politics of Thatcherism, P. 148-152, 241.

⁴⁵⁰ См. Taylor-Gooby P. Social Change, Social Welfare and Social Science. N.Y. 1991, P. 111-113.

всей существующей системы социального регулирования вынужденно осуществлялась достаточно осторожно и в «малых дозах».⁴⁵¹ Возможности такого подхода к решению проблем, связанных с финансовым кризисом социальной деятельности государства, оказались достаточно ограниченными.

В результате, хотя подобные попытки не прекращаются полностью, центр тяжести в преодолении финансового дефицита социальных программ стал перемещаться в сторону долгосрочных направлений, преследующих цель ослабить его источники. Обстановка экономической рецессии обнажала недостатки и несовершенства системы, но, как правило, не располагала к разработке и осуществлению долгосрочных и системных изменений. Поэтому во время и сразу после рецессии преобладали чрезвычайные меры, направленные на быстрое смягчение кризиса.

7.2.2. Реформа. Напротив, экономический подъем или, по крайней мере, оживление способствовали долгосрочному преобразованию - реформе государственной системы социального регулирования. Такое преобразование охватило в 90-е гг. практически все направления регулирования – страхование и вспомоществование, медицинское обслуживание и образование, жилье и индивидуальные социальные услуги, и т.д. В данном случае оно рассматривается на примере социального обеспечения, как одной из основных составляющих государственной системы социальной защиты населения.

7.2.2.1. Великобритания. Хотя правительства консерваторов уже в 80-е гг. предпринимали усилия внести изменение в некоторые направления государственной системы социального регулирования, наибольший вклад в такое изменение внесло правительство лейбористов, возглавлявшееся Т. Блэром в 90-е – начале 2000-х гг. Его деятельность отразила обновление идейно-политического багажа партии. В основе такого обновления лежали отказ от прежней социальной стратегии, которая во многом бросала вызов рыночным императивам, и ее прагматическая адаптация к новым социально-экономическим реалиям.⁴⁵²

В 1998 г., т.е. уже вскоре после своего формирования, правительство опубликовало Зеленую книгу «Новые цели нашей страны: Новый контракт по благосостоянию». Эти цели, наряду с модернизацией экономики, касались реформы всей системы социального регулирования.⁴⁵³ Сущность реформы, в частности, социального обеспечения должна была

⁴⁵¹ Как отмечал в этой связи А. Гэмбл, «с приходом к власти консерваторов было разрушено лишь очень небольшое из унаследованного от лейбористов» - Gamble A. Op. cit., P.64.

⁴⁵² Об этом см. Larsen T.P., Taylor-Gooby P. and Kananen. New Labour's Policy Style: A Mix of Policy Approachers//Journal of Social Policy, Oct. 2006, P. 633-639; Page R.M. Without a Song in their Heat: New Labour, the Welfare State and the Retreat from Democratic Socialism//Ibid., Jan. 2007, P. 26-29.

⁴⁵³ New Ambitions for our Country: A New Contract for Welfare. Cm 3805. L. 1998.

заключаться в том, чтобы «заменить состояние (социальной) зависимости и необеспеченности (немалой части населения) этикой труда и сбережений».

Этот принцип был положен в основу социальной части амбициозного *Нового курса*, который после общественной дискуссии и консультаций с политическими, деловыми и профсоюзными кругами начал осуществляться правительством. Его основная цель заключалась в уменьшении числа социальных иждивенцев. Речь шла о той части достаточно разнородной группы населения, которая сочетала в себе, по крайней мере, два существенных признака. Один – преобладание в доходе социальных выплаты из государственных фондов вспомоществования (как и у остальных социальных иждивенцев). Другой - обладание хотя бы некоторой степенью работоспособности (это в принципе отличает их от остальных социальных иждивенцев).

В частности, к этой группе относятся хронически больные, инвалиды и травмированные, уже по определению с ограниченной трудоспособностью, родители–одиночки, семейные обстоятельства которых затрудняют их поступление на работу, и т.п. В их состав входят и безработные, не имеющие трудового стажа и потому не обладающие правом на получение пособия по социальному страхованию, «длительные» безработные, у которых истек срок такого права, а также безработные, которые из-за низкого уровня общего образования или профессиональной подготовки испытывают трудности с возвращением на рынок труда, иногда непреодолимые. Размер работоспособной части экономически пассивного населения составляет примерно 7,8 млн. человек. Естественно, сюда обычно не включаются те категории, которые потеряли трудоспособность, но «заработали» право на пособие по социальному страхованию, прежде всего по пенсионному обеспечению, а также имеющие такое право безработные, кратковременно больные и пр.

Общая идеологическая позиция авторов Нового курса в отношении социальных иждивенцев заключалась в том, что они, с одной стороны, обладают *правом* на социальную защиту государства; а с другой - *обязаны* трудиться в той степени, в какой сохраняют работоспособность. Программа «От социальной помощи к труду» (From Welfare to Work) как часть Нового курса, представляется серией мер, направленных на то, чтобы, согласно официальному заявлению, «решить проблему молодежной и хронической безработицы, благоприятствовать занятости, развивать квалификацию и способствовать переходу людей от социального иждивенчества к работе в общественном производстве».⁴⁵⁴

Программа предусматривала, что каждому, кто в какой-либо степени обладает трудовым потенциалом, будет оказана помощь в его реализации. По многим экономическим и

⁴⁵⁴ U.K. The Official Yearbook 2000, P. 154.

социальным причинам любой общественный труд лучше, чем его полное отсутствие. Та или иная степень приобщения к труду рассматривалась как наилучший способ не только минимизации социального иждивенчества и тем самым сокращения социальных расходов государства (экономическая цель), но и выхода из состояния бедности живущих в основном на государственные пособия по вспомоществованию и преодоления ими своей социальной изоляции (социальная цель).

В рамках этой программы был разработан индивидуальный подход к отдельным категориям социальных иждивенцев, которые можно свести к трем группам – безработным, одиноким родителям (прежде всего матерям с несовершеннолетними детьми) и людям с ограниченной трудоспособностью. Из них крупнейшей категорией являются молодые люди (18-24-лет), которые находятся в составе безработных не менее шести месяцев. На них приходится примерно 48% всех ассигнований, выделяемых государством на программу. Остальные категории – продолжительные «взрослые» безработные (25 лет и старше, не имеющие работы минимум 18 месяцев), одинокие родители с детьми школьного возраста, хронически больные и инвалиды, социальные иждивенцы старше 50 лет и др., обладающие работоспособностью в разной степени.

Основной механизм достижения поставленной цели состоит в том, чтобы, с одной стороны, принуждать, а с другой, – материально стимулировать социальных иждивенцев к труду. При этом соотношение мер принуждения и материальной помощи неодинаково в приобщении к труду различных категорий социальных иждивенцев.

Принуждение к труду. В предыдущей главе отмечалось, что в большинстве стран выплата пособия по социальному страхованию происходит в течение ограниченного периода времени. К тому же она обусловлена поисками безработным рабочего места (положение о “work requirement”). Теперь, в соответствии с программой «От социальной помощи к труду», государство предпринимает усилия к тому, чтобы включить в общественный труд социальных иждивенцев.

Поэтапную процедуру приобщения к труду можно детально проследить на примере молодых безработных (и по возрасту и по длительности пребывания в таком состоянии) как наиболее показательном. Процедура начинается с «консультации», единообразной для всех социальных иждивенцев. Она проводится государственной организацией, действующей в тесном контакте с бизнесом и учитывающей его потребности в рабочей силе. В ходе «консультации» выясняются основные характеристики интервьюируемого, его профессиональные способности, уровень квалификации и возможности нахождения им рабочего места, т.е. перспективы трудоустройства при существующем характере спроса (его объема и качества) на рынке труда. Цель этого этапа – помочь социальному иждивенцу, в

данном случае молодому безработному, в поисках работы и направление его в то место, где его квалификация и способности могут найти практическое применение.

Если выясняется, что перспективы трудоустройства незначительны и поиски рабочего места встречают трудности, то безработный, претендующий на получение пособия по социальному страхованию, *обязан* выбрать один из четырех вариантов (одну из опций).

Первый – поступление на оплачиваемое рабочее место, субсидируемое государством. Размер субсидии, получаемой нанимателем, сравнительно небольшой (60 ф.ст. в неделю), а ее выплата может продолжаться не более шести месяцев. В этом случае предоставляются и некоторые денежные средства на профессиональную переподготовку (750 ф.ст.).* Второй – повышение общего образования и профессиональной подготовки. Такой вариант касается прежде всего тех, кто не обладает никакой квалификацией и опытом работы или чья квалификация устарела. Эта возможность предоставляется на срок до 12 месяцев. Третий – получение работы в проекте «добровольного» сектора, «приносящего пользу местному сообществу». Четвертый – занятость в экологическом проекте, предусматривающем работу по восстановлению и сохранению окружающей среды. Минимальная продолжительность составляет 13 недель. Участие в одном из перечисленных вариантов – обязательное условие для получения социального пособия.

Осуществление программы приобщения к труду основано на селективном подходе к разным категориям социальных иждивенцев, который учитывает их конкретные особенности, возможности и потребности. В результате для каждой из них существует различное соотношение между принудительными и добровольными методами приобщения. Так, для застрахованных безработных они носят преимущественно принудительный характер, что предполагает лишение выплат по страхованию в случае отказа проходить вышеупомянутую процедуру. Для одиноких родителей – частично принудительный подход, сводящийся преимущественно к «консультациям» и «интервью». Для тех, кому за 50 лет, и тех, чья трудоспособность минимальна, весь процесс является полностью добровольным. Здесь решающее значение приобретает поощрение к труду.

Материальное обеспечение трудоустройства. Естественно, концепция реформы системы социального обеспечения, сформулированная в рамках Нового курса, не была воспринята с всеобщим одобрением. Основным объектом критики послужило то обстоятельство, что его основная цель – принуждение в кратчайшие сроки экономически пассивных к труду – потенциально означало их согласие на низкооплачиваемую или «неподходящую» работу при симметричном (частичном) лишении права на получение

* Все данные на конец 90-х гг.

социальных выплат (величина сокращения размеров пособия пропорциональна размерам получаемого заработка).⁴⁵⁵ Как предполагается решение этой реальной проблемы?

Существенное место в Новом курсе занимает материальная помощь тем, кто в той или иной степени преодолевает состояние социального иждивенчества. Она дифференцирована в зависимости от степени перехода к общественному труду. Так, при трудоустройстве безработного происходит полная смена его социального статуса и, как неизбежное следствие, выплата социального пособия в конце концов полностью прекращается. То же относится и к одиноким родителям. Вместе с тем, для дополнения получаемой ими на производстве сравнительно низкой заработной платы, затрудняющей нормальное экономическое существование, Новый курс предусматривает некоторые меры по облегчению их материального положения.

По существу эти меры служат развитием положений Налогового кредита для работающих семей, действовавшего в предыдущие годы. В данном случае имеются в виду не вычитаемый из дохода налог, а регулярно получаемые от государства денежные выплаты. Вместо прежнего Налогового кредита, в 2003 г. были введены два вида кредита, обеспечивающих финансовую поддержку семей с детьми.

Один из них – Детский налоговый кредит (Child Tax Credit), касающийся семей с детьми-иждивенцами. Право на получение налогового кредита имеют 9/10 таких семей. Другой - Налоговый кредит работающим (Working Tax Credit) - предназначается для материальной помощи семьям наемных работников или «самостоятельных» со сравнительно низкими доходами, имеющих детей-иждивенцев.⁴⁵⁶ Предусматриваемые им денежные выплаты предоставляются по месту работы.

Объектом таких выплат становятся и социальные иждивенцы, в частности, лица с ограниченной трудоспособностью, одинокие родители, и те, кому за 50 лет. Условием их предоставления служит занятость в общественном производстве. Обязательная минимальная продолжительность занятости, дающая такое право, составляет 16 часов в неделю. Размер выплат зависит от «чистого» (после уплаты налогов) дохода семьи, числа и возраста несовершеннолетних детей, количества отработанных часов др. Некоторая компенсация низкой оплаты труда в общественном производстве делает более привлекательной работу, на которую могут рассчитывать не только безработные, но и другие группы социальных иждивенцев.

⁴⁵⁵ Об этом см., например, Journal of Social Policy, Oct. 2007, P. 540.

⁴⁵⁶ Подробнее об этом см. U.K. The Official Yearbook 2000, P. 179, а также H.M. Revenue & Customs. Child Tax Credit and Working Tax Credit. Take up rates. 2004-5. L. 2007, P.3

Тем самым социальный иждивенец, получающий право на получение выплат по налоговому кредиту для «трудящихся», попадает как бы в промежуточное положение. Это уже не целиком социальный иждивенец, но еще не полностью работник. Будучи занятым в общественном производстве, он получает заработную плату в соответствии со своей, как правило, низкой квалификацией и минимальным временем труда. Вместе с тем, не порвав полностью со своим прежним положением, он продолжает получать пособие по вспомоществованию. Сочетание возможности трудоустройства со схемами налогового кредита стимулирует социального иждивенца, по крайней мере, к частичному участию в процессе общественного труда.

Вышеизложенные положения показывают, что лейбористское правительство, с одной стороны, учитывало общественную озабоченность в отношении государства благосостояния экстенсивного типа, которое, по их мнению, в некоторых отношениях благоприятствовало расширению масштабов социального иждивенчества. Однако, с другой стороны, оно отвергало такие средства решения этой проблемы, которые выражаются в прямом сокращении числа социальных иждивенцев посредством исключения их из состава получающих социальные выплаты. Оптимальное решение виделось в другом – в приобщении работоспособной части социальных иждивенцев к общественному труду.

В результате стратегия обеспечения занятости стала охватывать не только свой традиционный объект – безработных -, но и некоторые другие категории потенциально занятых с разной степенью трудоспособности. Как отмечала в связи с этим группа исследователей, лейбористское правительство «отказалось от неолиберальной панацеи, предпочтя ей «третий путь»». ⁴⁵⁷ Новый курс предусматривал жесткое увязывание программ социального обеспечения с активной политикой государства на рынке труда. Тем самым предпринималась попытка создать систему, а) улучшающую возможность трудоустройства для социальных иждивенцев, полностью или частично работоспособных, б) повышающую их стимул к труду, и в) формирующую условия для сокращения масштабов социального иждивенчества.

7.2.2.2. США. Как отмечал в 2006 г. председатель Федерального Резервного Фонда США Б. Бернанке, «реформе социальных программ...должен быть придан приоритет...; существует настоятельный императив осуществить такую реформу как можно раньше». Под этими программами подразумевались те, которые входят в состав и социального обеспечения и социальной инфраструктуры. Но едва ли не основное ударение делается на государственной системе вспомоществования. Отказ от ее реформы или откладывание были бы равнозначны

⁴⁵⁷ Hyde M., Dixon J., Joyner M. "Work for those that can, security for those that cannot": The United Kingdom's new social security reform agenda//International Social Security Review, October-December 1999, P. 69.

«тяжелому выбору» между повышением налогов и сокращением размеров социальных выплат. Неприемлемость такой альтернативы по многим социальным и экономическим причинам делала реформу неизбежной.

Фактически она начала осуществляться в 1996 г. с принятием «Закона о Совмещении личной ответственности и возможности трудоустройства» (ЗСЛОВТ - PRWORA).⁴⁵⁸ Изменения, предусматриваемые реформой, касались многих сторон государственной системы вспомоществования. Здесь вынужденно упоминаются только некоторые из них.

Одна из особенностей американского варианта реформы - дальнейшая децентрализация системы. Ее цель - увеличить гибкость в деятельности штатов и местных органов власти по управлению социальными программами. В частности, после принятия ЗСЛОВТ еще больше расширилась самостоятельность штатов при применении средств федерального правительства, выделяемых для финансирования местных социальных программ. Теперь этот процесс распространился на весь блок таких программ.

Ответственность за распределение финансов по отдельным программам фактически перекладывалось с федерального правительства непосредственно на штаты. «Блоковое» финансирование позволяло избегать чрезмерно централизованного дробления ресурсов между множеством социальных программ. Кроме того, расширение прерогатив штатов затронуло и сами режимы этих программ, например, квалификационные требования, дающие право на получение социальных пособий, методику подсчета доходов потенциальных социальных иждивенцев и др. Тем самым увеличивалась возможность учитывать конкретные особенности и потребности отдельных регионов при осуществлении социальной деятельности государства.

Центральным элементом системы вспомоществования становилась программа Временной помощи нуждающимся семьям (ВПНС – TANF). Она была призвана заменить уже упоминавшуюся программу Поддержки семей с детьми-иждивенцами (ПСНД - AFDC) от 1935 г. Принятию новой программы предшествовали длительные эксперименты в отдельных штатах по совершенствованию ряда компонентов ПСНД.⁴⁵⁹

Какие же изменения содержала новая программа? За шесть десятилетий существования ПСНД стали очевидными ряд существенных недостатков, ослабляющих социальный и экономический смысл ее применения. Во многом они были связаны с механизмами осуществления программы. Излишне расширительное толкование положений ПСНД придавало ей чрезмерно универсальный и расточительный характер. Так, помощь бедным

⁴⁵⁸ Положения Закона перечислены в статье Лебедевой Л.Ф. Государственная политика социальной защиты населения в США//США-Канада, февраль 2005, С. 22. Здесь предпринимается попытка раскрыть содержание некоторых из них.

⁴⁵⁹ Об этом см., например, Economic Report of the President 2003, P. 123-124, 129.

семьям не была ограничена ни по продолжительности, ни по условиям предоставления пособия. В данном случае практически единственным критерием служило материальное положение семьи.

Новая программа ВПСН⁴⁶⁰ не сводится к оказанию помощи бедным семьям, совершенствованию организации такой помощи и максимальному исключению возможности мошенничества в этой области. Она предусматривает и ряд мер, призванных способствовать приобщению работоспособной части социальных иждивенцев к труду в общественном производстве. Так же как и в британском варианте, направления приобщения можно разделить на две самые общие группы. Одну составляют меры по «принуждению» к труду. Другую – по материальному стимулированию перехода от социального иждивенчества к занятости (трудоустройству).

«Принуждение» к труду. Здесь решающее значение имело введение двух положений – 1) временного ограничения в предоставлении пособий работоспособным социальным иждивенцам, и 2) требования их трудоустройства в общественном производстве. Реформа предполагала финансовые санкции за отказ следовать этим положениям, которые, в конечном счете, сводятся к прекращению выплаты пособия. Тем самым исправление недостатков прежней системы предполагало распространение некоторых положений социального страхования, прежде всего страхования по безработице, которые упоминались в шестой главе, на практику государственного вспомоществования

Децентрализация механизма принятия решений в государственной системе вспомоществования сказалась и на процедуре «принуждения» к труду. Согласно новой системе, штаты не могут использовать федеральные фонды для выплаты пособия сверх единого (общенационального) временного лимита в 60 месяцев (пять лет). Фактически это централизованно установленный предел, который, однако, штаты могут корректировать, исходя из местной специфики. В частности, они в состоянии по своему усмотрению исключать некоторые группы социальных иждивенцев из этого предела, сокращать его величину или даже увеличивать (в последнем случае только на основе собственных фондов). В 1999 г. большинство штатов (38) использовали временной предел в точном соответствии с федеральным законом. Остальные в той или иной степени «приспосабливали» его к своим конкретным потребностям.

В принципе то же относится и к требованию трудоустройства (work requirement), которое упоминалось в предыдущей главе в контексте социального страхования. ЗСЛОВТ обязывает работоспособных социальных иждивенцев искать рабочее место, чтобы трудиться

⁴⁶⁰ Содержание новой программы излагается по Ibid. 2001, P.194.

в общественном производстве. Исключение составляют лица, имеющие на своем иждивении ребенка моложе года. Альтернативой служит повышение общего образования или профессионального уровня. Отказ от предложений по трудоустройству или от прохождения курсов образования и профподготовки чреват финансовыми санкциями. Так, первый отказ может повлечь за собой 20%-ное сокращение величины пособия, второй – 35%-ное сокращение, а третий – прекращение выплаты пособия.

Чтобы выполнить требование трудоустройства и получить право на такие выплаты социальный иждивенец обязан участвовать в одной из 12 законодательно установленных программ трудовой активности. Продолжительность участия в них должна составлять минимум 20 часов в неделю. Такое требование обуславливается двумя моментами. Во-первых, оно касается тех, кто получает пособие по общественному вспомоществованию в течение максимум двух лет и вступает в силу после истечения этого срока. Во-вторых, само требование дифференцируется в зависимости от работоспособности социального иждивенца: жесткость требования прямо пропорциональна ее степени.

Как и в случае с временным пределом, при реализации положения федерального законодательства об обязательном трудоустройстве штаты могут его корректировать. В 1999 г. 28 штатов полностью выполнили это положение так, как оно записано в федеральном законе. Остальные – в той или иной степени его подправили. Одна из форм «правки» заключалась в том, что требование трудоустройства вводилось немедленно, не дожидаясь двухлетней отсрочки. Иными словами, трудоспособный иждивенец обязан быть начинать поиски рабочего места одновременно с началом получения социальных выплат.

Материальное стимулирование. Так же как и в английской, в американской реформе приобщение части социальных иждивенцев к труду не сводится к принуждению. Значительное, а может быть и определяющее, значение придается материальному стимулированию их трудоустройства. При этом задача сводится к тому, чтобы сделать экономически «выгодным» переход от социального иждивенчества к занятости в общественном производстве, а также способствовать тому, чтобы перешедший в новое состояние смог в нем «удержаться».

Основными препятствиями для трудоустройства таких социальных иждивенцев остаются недостаточный уровень общего образования (отсутствие диплома об окончании средней школы) и производственного опыта, «плохое» здоровье и необходимость выполнения семейных обязанностей (уход за детьми и пожилыми) и др. Помощь государства в «добровольном» трудоустройстве социальных иждивенцев основывается на двух подходах.⁴⁶¹

⁴⁶¹ Об этом см. Ibid., P. 196.

Один из них - «работа прежде всего» - предусматривает как можно более быстрое, без предварительной подготовки, включение социального иждивенца в трудовой процесс. Такой подход исходит из представления, что самое главное заключается в том, чтобы получить работу, любую работу. Трудовой процесс достаточен сам по себе, чтобы бывший иждивенец, даже не имеющий какого-либо производственного опыта, получил на рабочем месте необходимую квалификацию, удержался в составе активной рабочей силы и продвигался по служебной лестнице. Альтернативный подход выражается в получении «относительно интенсивного» образования и профподготовке до поступления социального иждивенца на рынок труда. Резонно предположить, что в этом случае возможен больший выбор рабочего места.

С тем, чтобы увеличить возможность для социального иждивенца получить работу и сохранить рабочее место, федеральное правительство выделяет гранты (Welfare-to-Work grants). Они предоставляются штатам и местным органам власти для оказания помощи в переходе к трудовой деятельности тем социальным иждивенцам, которые, существуя на пособие по вспомоществованию длительное время, либо еще не приобрели трудовых навыков, либо потеряли их. Одновременно федеральное правительство принимает решение, позволяющее штатам самостоятельно способствовать трудоустройству членов низкодоходных семей.

Осуществление социальной реформы в большой степени опирается на партнерство государства и бизнеса. Поиски рабочего места для социального иждивенца осуществляются государственными социальными органами в тесном контакте с бизнесом и с учетом его потребностей в рабочей силе. Уже на следующий год после принятия ЗЛОВТ 3 200 фирм приняли на работу 135 тыс. получателей пособий по вспомоществованию.⁴⁶² Примерно 3/4 таких фирм рассматривают трудоустроенных социальных иждивенцев как «хороших, производительных работников». В сознании немалой части бизнесменов социальные иждивенцы все больше превращаются в потенциальный источник рабочей силы.

Чтобы поощрить предпринимателей нанимать социальных иждивенцев с ограниченной трудовой практикой или ее отсутствием и удерживать их на производстве, применяется, в частности, государственное субсидирование рабочих мест.⁴⁶³ Немаловажное значение приобретает и система налоговых скидок.⁴⁶⁴ Их размер для нанимателя составляет 35% с первоначальных 10 тыс. заработка в первый год занятости бывшего иждивенца и 50% - во второй.

⁴⁶² Ibid., 1999, P. 118.

⁴⁶³ Об этом см., например, Deckop J.R. et al. The Effect of Human Resource Management Practices on the Job Retention of Former Clients//Human Resource Management, Nov. 2006.

⁴⁶⁴ См. Economic Report of the President 2000, P. 186.

Вместе с тем, практика показывает, что, какое бы большое значение ни имела сама перспектива трудоустройства - получения работы, на решение социального иждивенца изменить свой статус существенное влияние оказывает и материальные последствия такого шага. При этом существенное значение приобретают результаты сопоставления величины пособия по вспомоществованию, предоставляемого не работающему иждивенцу, и комбинированного дохода, получаемого при поступлении на работу в виде пособия и заработной платы, соотношение между которыми определяется степенью и формой занятости.

Здесь американское государство действует одновременно по нескольким направлениям. В частности, оно пытается преодолеть негативные аспекты высокой маргинальной ставки подоходного налога, которая ранее предусматривалась программой ПСНД. Речь идет о налоге на доход (зарботок), добавляемый к социальному пособию в ходе временной или частичной работы по найму. Естественно, размер налога должен быть таким, который может стимулировать участие социального иждивенца в общественном труде.

Как обстояло дело в реальности по соотношению заработной платы и пособия? Первоначальные 120 долл. месячного заработка, полученного социальным иждивенцем в течение первого года выплаты ему пособия по вспомоществованию, не подлежали налогообложению (ситуация первой половины 90-х гг.). По истечении этого срока размер заработка, не облагаемого подоходным налогом, уменьшался до 90 долл. В первые четыре месяца получения пособия его величина сокращалась на 2 долл. за каждые 3 заработанные долл. Начиная с пятого месяца работы величина пособия сокращалась на величину повышения заработка.

В результате маргинальная ставка подоходного налога существенно снижала возможность социального иждивенца улучшить свое благосостояние посредством поступления на работу и увеличения ее продолжительности. К тому же само получение заработной платы зачастую означало потерю права на пособие по вспомоществованию, продовольственные талоны и государственное медицинское страхование (Medicare). Чтобы сохранить это право, социальный иждивенец, уже по определению, должен был получать такую заработную плату, величина которой не превышала размеры пособия.

Будучи жестко привязан к программе ПСНД, социальный иждивенец нередко был обречен на продолжительное, если не хроническое, существование в таком статусе, а его комбинированный доход (заработная плата – социальное пособие) на крайне низкую величину. По существу эта система в большой степени нейтрализовывала стремление

социального иждивенца к трудоустройству, которое с экономической точки зрения теряло свою привлекательность.⁴⁶⁵

С принятием программы ВПСН необлагаемая налогом величина заработной платы повышалась до «линии бедности». Штаты получали возможность увеличивать размеры заработка, получаемого социальными иждивенцами на работе, не подвергая их риску потери выплат по государственной системе вспомоществования. В результате многие социальные иждивенцы подпали под гораздо более гибкую, чем прежняя, градуированную шкалу уменьшения размеров пособий по мере увеличения величины заработка. Новая программа стала одним из важных орудий материального стимулирования государством трудоустройства социальных иждивенцев и помощи в сохранении ими рабочего места.

При рассмотрении материальной помощи переходящим от состояния социального иждивенчества к занятости в общественном производстве нельзя не упомянуть и значение Налогового кредита на заработанный доход (НКЗД - The Earned Income Tax Credit). Как известно, под ним подразумевается т.н. возвращаемый налоговый кредит, который предусматривает прямой вычет из заработной платы, уменьшающий ее налогооблагаемую величину. Введенный в 1975 г., он распространяется преимущественно на семьи работников с низким доходом (ниже уровня бедности), и те, в составе которых находятся несовершеннолетние дети (до 18 лет). В последнем случае размер кредита определяется количеством таких детей в семье⁴⁶⁶.

Механизм НКЗД выглядит примерно следующим образом (данные за 2000г.). Семья, в составе которой не менее двух детей, имеющая «заработанный» доход до 11 790 долл., получает право на скидки-субсидии в 40%. При одном ребенке и доходе до 8 391 долл. скидка составляет 34%. При отсутствии детей и доходе до 5 595 долл. – соответственно около 8%.

Налоговый кредит служит решению двойной задачи – сокращению бедности и привлечению социальных иждивенцев к труду в общественном производстве. Основными объектами НКЗД являются бедные семьи, особенно те из них, на содержании которых находятся несовершеннолетние дети. Показательно, что примерно 50-60% выплат по налоговому кредиту приходится на семьи с доходами, не достигающими уровня бедности. Неудивительно, что, согласно некоторым подсчетам, благодаря НКЗД только в 1999 г. у 4,1 млн. индивидов, включая 2,3 млн. детей, величина дохода выросла до уровня, позволившего им выйти из состояния бедности.⁴⁶⁷

Таблица 19.

⁴⁶⁵ Более подробную характеристику системы ПСНД и ее клиентов см. в Ibid. 2003, P. 127-128.

⁴⁶⁶ Об этом см. например, Economic Report of the President 2003, P. 118.

⁴⁶⁷ Ibid. 2000, P. 200.

США. Динамика численности социальных иждивенцев

Число иждивенцев	1970-79 гг.	1980-89 гг.	1990-95 гг.	1996-2002 гг.
Семей, тыс.	3 121	3 720	4 669	3 015
Их доля в общем числе семей, %	5.7	5.9	6.9	4.2
Человек, тыс.	10 406	10 844	13 284	8 185
Их доля в составе населения, %	4.8	4.6	5.1	3.2

Примечание: Цифры округлены.

Источник: Подсчеты на основе U.S. Department of Health and Human Services. Indicators of Welfare Dependence. Annual Report to Congress, 2004. Appendix A. Wash. 2004; Statistical Abstract of the U.S. 2009, Table 2, Table 58.

Расширение системы налогового кредита в середине и конце 90-х гг. (реальная стоимость выплат выросла на 38-116%) благоприятно сказалось на увеличении занятости социальных иждивенцев. В особенно большой степени оно повлияло на привлечение к труду одиноких матерей. По некоторым оценкам,⁴⁶⁸ в 1993-97 гг. на этот счет приходилось 60% увеличения их занятости.

Некоторые предварительные результаты. Система налогового кредита - далеко не единственный инструмент смягчения проблемы бедности и повышения трудовой мотивации социальных иждивенцев. Основу для решения этих проблем играют экономический рост, создающий благоприятные возможности для трудоустройства социальных иждивенцев, а также социальные программы, прежде всего ВПНС, обеспечивающие материальные предпосылки и стимулы к тому или иному участию в общественном производстве. Министерство здравоохранения и общественных услуг США в своем докладе Конгрессу за 2004 г. «Показатели социального иждивенчества» приводит данные, позволяющие представить некоторые изменения, произошедшие в этой области за последние десятилетия. В контексте эволюции населения они выглядят примерно следующим образом (см. таблицу 19).

При оценке изменений, произошедших в размерах экономической зависимости семей и отдельных индивидов, следует учитывать, что в данном случае определение социального иждивенца основывается на двух конкретных критериях. По одному критерию к ним относятся те категории населения, чье экономическое положение зависит от выплат по программам вспомоществования - ПСНД (ранее) и ВПНС (теперь), финансируемым, как известно, преимущественно из общего налогообложения. Поэтому в их число не включены те,

⁴⁶⁸ Ibid. 1999, P.112-113. Об этом см. Meyer B.D. and Rosenbaum D.N. Making Single Mothers Work//National Tax Journal. Dec. 2000.

кто, активно участвуя в общественном производстве, наряду с государством и нанимателями делают взносы в фонд социального страхования - пенсионеры, застрахованные безработные, кратковременные больные и т.п. По другому критерию к социальным иждивенцам относятся те, у кого такие выплаты определяют более половины его дохода. Поэтому из их состава исключаются частично занятые в общественном производстве, в доходе которых по-прежнему немалую роль играют социальные выплаты, но, вместе с тем, стала доминировать заработная плата.

Приведенные в таблице данные позволяют выделить некоторые тенденции, показывающие изменение масштабов социального иждивенчества по трем временным периодам. Первый - 80-е по сравнению с 70-ми гг. Число семей социальных иждивенцев выросло на 19.2%, а их доля в общем количестве семей – на 0.2%-ных пункта. Количество социальных иждивенцев увеличилось на 4.2%, а их доля в составе населения сократилась на 0.2%-ных пункта. Второй - первая половина 90-х по сравнению с 80-ми гг. Число семей социальных иждивенцев выросло на 25.5%, а их доля – на 1%-ный пункт. Количество социальных иждивенцев увеличилось на 22.5%, а их доля – на 0.5%-ных пункта. Третий - 1996-2002 по сравнению с первой половиной 1990-х гг. Число семей социальных иждивенцев уменьшилось на 35.4%, а их доля на 2.7%-ных пункта. Количество социальных иждивенцев сократилось на 38.4%, а их доля - на 1.9%-ных пункта.

Таким образом, большинство используемых в таблице показателей динамики социального иждивенчества свидетельствуют о том, что масштабы этого явления, как правило, неуклонно росли на протяжении примерно 2,5 десятилетий – в 70-е–первую половину 1990-х гг., предшествовавших социальной реформе (единственное исключение составила доля социальных иждивенцев в составе населения в 1980-е гг., что связано с некоторым ускорением прироста последнего). Ситуация меняется со второй половины 1990-х гг., когда стала преобладать противоположная динамика. В результате размеры социального иждивенчества сокращаются.

Изменение прежней тенденции происходит под влиянием преимущественно двух явлений. Одно из них связано со сравнительно большой продолжительностью периода экономического роста. Известно, что масштабы социального иждивенчества подвержены колебаниям, соответствующим циклическим колебаниям в экономике. Обычно число нуждающихся в материальной помощи государства возрастает во время экономического спада и сокращается при оживлении производства. Между тем, амплитуда циклических колебаний экономического роста, имевшая место во второй половине 1990-х – начале 2000-х гг., была такой величины, которая не смогла воспрепятствовать сокращению размеров

социального иждивенчества. Более того, длительное преобладание экономического роста и улучшение ситуации на рынке труда послужило одним из его основных факторов.

Другим явлением, послужившим изменению преобладавшей ранее тенденции, стала социальная реформа. Выделение эффекта этой реформы представляется затруднительным, т.к. она начала осуществляться как раз в период экономического оживления и подъема. Проведенные исследования показывают неодинаковые конкретные результаты. Тем не менее, как правило, они совпадают в общей констатации того, что такой эффект был значительным. Например, по данным Министерства здравоохранения и общественных услуг, более 3/4 уменьшения социального иждивенчества произошло под прямым влиянием осуществления программы Временной помощи нуждающимся семьям. Некоторые другие исследования оценивают эффект социальной реформы в размере более, чем 50%-ного падения количества социальных иждивенцев.

Социальная реформа способствовала установлению более тесной связи между двумя направлениями деятельности государства – в социальной области и на рынке труда. Видимо, одной из наиболее распространенных реакций социальных иждивенцев на реформу является поступление на работу.⁴⁶⁹ В этом случае происходит нечто вроде их расслоения в зависимости от того, какую роль приобретает наемный труд в их экономическом поведении, а заработная плата в составе их дохода. Немалая часть социальных иждивенцев перестает выступать в таком качестве, т.к. в их доходе начинает преобладать заработная плата.

Вместе с тем и среди тех, кто остался в прежнем состоянии, у кого в доходе продолжают преобладать выплаты по общественному вспомоществованию, выросла доля принимающих участие в общественном труде. В 2000 г. из продолжавших жить преимущественно на пособие по вспомоществованию свыше 34.0% занимались в той или иной степени каким-либо видом производственной активности по сравнению с 20.4% в 94г.⁴⁷⁰ Хотя имеющиеся данные носят отрывочный характер, они позволяют утверждать с определенной долей уверенности, что социальная реформа затрудняет оставаться на полном попечении государства тем трудоспособным иждивенцам, которые не принимают никакого участия в общественном производстве (образовательных и т.п. программах) и не предпринимают усилий для такого участия.

Меняется ли благосостояние социального иждивенца с переходом его в новое общественное состояние? Имеющиеся у автора данные не позволяют ответить на этот вопрос сколько-нибудь однозначно и категорично. При этом нужно иметь в виду, что процесс

⁴⁶⁹ Об этом см., например, Brauner S. and Loprest P. *Where are They Now?* Wash. 1999. По данным Р.А. Шони и Р.М. Бленк, основанным на ряде исследований, трудоустроились от 55 до 85% покинувших группу социальных иждивенцев – Schoeni R.F. and Blank R.M. *What Has Welfare Reform Accomplished?* RAND. W. 2000, P. 6.

⁴⁷⁰ *Economic Report of the President 2003*, P. 130.

перехода работоспособных социальных иждивенцев к труду является достаточно сложным, а иногда и противоречивым. Здесь действуют разнонаправленные тенденции.

С одной стороны, уделом большинства социальных иждивенцев, поступающих на рынок труда, становится, как правило, не постоянный, но временный или частичный труд. По данным, приведенным в Экономическом докладе президента за 2001 г., 66% социальных иждивенцев, вышедших из этого состояния, стали занятыми на производстве.⁴⁷¹ Однако степень продолжительности их труда была неодинаковой. Только 43% работали ежегодно в течение всех четырех кварталов.

Естественно, что из-за таких особенностей труд социальных иждивенцев является преимущественно низкооплачиваемым даже по сравнению с трудом малоквалифицированных работников, постоянно занятых на производстве. В результате поступление социального иждивенца на работу, несмотря на появление в совокупном доходе заработной платы, далеко не всегда и отнюдь не сразу может повысить уровень его благосостояния.

Это обстоятельство создает почву для «рецидивизма», т.е. возвращения недавно поступивших на рынок труда к своему прежнему состоянию социального иждивенчества. Примерно четверть из социальных иждивенцев, поступивших на работу совершают обратное движение. Решающее значение приобретают первые полгода-год труда. Чем продолжительнее период пребывания на рабочем месте, чем эффективнее средства «удержания» бывших социальных иждивенцев на производстве, тем менее вероятен их «рецидивизм».

С другой стороны, по наиболее распространенному представлению, социальная реформа в целом способствовала улучшению благосостояния не только бывших социальных иждивенцев, но и тех, кто продолжает оставаться в таком состоянии. Тщательно изучив основные исследования 90-х гг., посвященные этой проблеме, Р.Ф. Шени и Р.М. Бленк пришли к такому общему выводу: изменения в социальной политике «уменьшили число социальных иждивенцев, увеличили их доход, сократили бедность...».⁴⁷² Обычно непосредственно с принятием ЗСЛОВТ связывают 2.0-2.2%-ное сокращение общего уровня бедности.⁴⁷³

Конечно, этот процесс затронул разные категории социальных иждивенцев в неодинаковой степени. Показательна ситуация с одной из наиболее распространенных категорий социальных иждивенцев - семьями, возглавляемыми матерями-одиночками. Благодаря социальной реформе и облегчению доступа на рынок труда в течение 1992 - 2001 гг. уровень бедности среди таких семей уменьшился с 35.4 до 26.4%. Как показало одно

⁴⁷¹ Ibid. 2001, P. 197.

⁴⁷² Schoeni R.F. and Blank R.M. What Has Welfare Reform Accomplished? RAND. Wash. 2000, P. 27.

⁴⁷³ Economic Report of the President. 2003, P. 131.

исследование, в результате поступления на работу матерей-одиночек, их ежемесячный чистый доход увеличивался на 2,63 долл. за каждый дополнительный час труда.⁴⁷⁴ Примерно 60% разницы в доходе матери-одиночки, поступившей на работу и оставшейся в положении социального иждивенца, существующего преимущественно на пособие по вспомоществованию, приходится именно на это обстоятельство. При этом и та и другая продолжают испытывать значительные трудности по сведению «концов с концами» в своем семейном бюджете. Но острота таких трудностей не полностью одинакова.

Социальная реформа сказалась на многих не-материальных аспектах образа жизни и общественного поведения социальных иждивенцев.⁴⁷⁵ С этой реформой, в частности, нередко связывают развитие таких тенденций, как уменьшение беременности среди несовершеннолетних, увеличение замужества матерей-одиночек, ослабление общей экономической зависимости родителей, на чьем иждивении находятся несовершеннолетние дети, от государства при удовлетворении их элементарных потребностей, и т.п.

Реформа направлена не только на более эффективное достижение непосредственных целей социальной деятельности государства. В ходе реформы происходит некоторая смена акцентов в содержании этой деятельности. По словам М. Зеляйб-Кайзера, «из инструмента борьбы с бедностью она превращается в орудие поощрения экономического развития».⁴⁷⁶ Эта интерпретация происходящих перемен требует определенной коррекции. В центре социального регулирования по-прежнему находятся социальные, а не экономические проблемы. Социальные цели реформы не подчиняются экономическим, а тесно переплетаются с ними.

7.2.2.3. Тенденция к конвергенции социальных систем. До сих пор реформа государственного компонента социального регулирования рассматривалась на материалах Великобритании и США. Приведенные данные свидетельствуют о том, что в 1990-е гг. обозначилась тенденция к частичному сближению-конвергенции тех вариантов социального обеспечения, которые осуществляются в этих странах. Во многом по сходным направлениям эволюционирует социальная деятельность государства и в ряде стран континентальной Европы.⁴⁷⁷

Об этом, в частности, свидетельствует содержание документа «Модернизация и улучшение социальной защиты в Европейском Союзе», принятого в 1997 г. Среди государств

⁴⁷⁴ Danziger Sh. et al. Does it pay to move from welfare to work?// Journal of Policy Analysis and Management, Autumn (Fall) 2002, P. 671.

⁴⁷⁵ Об этом см., например, Bitler M.P., Gelbach J.B. and Hoynes H.W. The Impact of Welfare Reform on Living Arrangements. NBER Working Paper No. 8784. Febr. 2002.

⁴⁷⁶ Czech Sociological Review, 2002, No. 6, P. 757.

⁴⁷⁷ Об этом см., например, Hudson J., Hwang G.-J., Kuhner S. Between Ideas, Institutions and Interests: Analysing Third Way Welfare Reform Programmes in Germany and the United Kingdom// Journal of Social Policy, April 2008. Более развернутое изложение международного опыта в проведении социальной реформы см. Carcillo S., Grubb D. From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies. OECD. P. 2006.

- членом ЕС сформировался консенсус относительно того, какую функцию должна выполнять эта система в общественном развитии: влияя на жизнь индивидов и семей, она тем самым «укрепляет общество и экономику».⁴⁷⁸ Социальная защита обеспечивает людям доход в то время, когда они его теряют, и позволяет им приспосабливаться к меняющимся социальным и экономическим условиям. «Сильные» системы социальной защиты, являющиеся интегральной частью Европейской социальной модели, служат проявлением того, что социальный прогресс идет рука об руку с прогрессом экономическим.

Вместе с тем, авторы документа настаивали на необходимости модернизация «операционных структур» социального регулирования, пересмотра его важнейших направлений, особенно социального обеспечения и медицинского обслуживания. Цель такого пересмотра заключается в смягчении давления на бюджетное финансирование, возникающее под влиянием демографических изменений. Существенное значение придавалось и угрозе обострения проблемы предложения рабочей силы.

В этой связи предлагались и некоторые конкретные направления реформы социального регулирования. В частности, речь шла о таком изменении систем трансферных выплат государства и налогообложения, которое обеспечивало бы активную поддержку занятости и созданию новых рабочих мест. Приоритет отдавался капиталовложениям в человеческий капитал и активной политике государства на рынке труда. Модернизация социальной защиты означает лучшее использование ее потенциала в качестве двигателя экономического развития.

Еще в 1992 г. Совет Европы выступил с рекомендацией по согласованию национальных систем социальной защиты населения, ее целей, содержания и финансирования. О некоторых результатах такого согласования свидетельствует, например, исследование Г. Биффла. Он выделяет четыре европейские модели социального регулирования – англо-саксонскую, центрально-европейскую, скандинавскую и южно-европейскую, которые издавна различаются между собой по организации, финансированию, конкретным приоритетам и т.п. Анализ социальных реформ, проводимых в различных странах Европы, свидетельствуют о наметившемся сдвиге в сторону сближения (но отнюдь не слияния) этих моделей.⁴⁷⁹ В частности, общим моментом становится изменение акцентов в системе социального обеспечения - от материальной помощи неимущим к стимулированию занятости их трудоспособной части. Эта система все больше включается в государственную деятельность на рынке труда. Основной вывод Биффла заключается в следующем: «реформы,

⁴⁷⁸ A Concerted Strategy for Modernising Social Protection. 1999, P. 5.

⁴⁷⁹ Biffel G. Diversity of Welfare Systems in the EU: A Challenge to Policy Coordination//European Journal of Social Security, 2004, No. 1, P. 38-41.

предпринятые в конце 1990-х гг., указывают на конвергенцию моделей социальной организации».⁴⁸⁰

В общую орбиту конвергенции все больше включаются и американская и европейские системы социальной защиты, несмотря на то, что при этом они не теряют своей национальной специфики. Судя по всему, различные варианты социального регулирования эволюционируют примерно в сходных направлениях. Они становятся более жесткими, селективными и менее либеральными по своим режимам, а их содержание теснее увязывается с экономическими и демографическими императивами. Обозначилась тенденция к тому, что социальная деятельность государства все больше рассматривается не столько орудием материального поддержания наиболее обездоленных, сколько механизмом по инвестициям в человеческий капитал в целях повышения производительности труда и экономического роста. Смена акцентов носит общий характер, что отражает наметившийся сдвиг к формированию более или менее единого межстранового подхода к социальному регулированию, который нередко обосновывается процессами глобализации.

7.3. В поисках структурной альтернативы

7.3.1. Постановка вопроса. Как уже отмечалось, необходимость реформы социальной деятельности *государства* во многом связывается с финансовым кризисом, переживаемым одним из его ведущих направлений - системой социального обеспечения – в изменившихся демографических и экономических условиях. Он проявляется в разрыве или ослаблении связи содержания и механизмов этой системы с меняющимися общественными потребностями, в их неадекватном ответе на новые «вызовы». Такой кризис, будучи относительно «ординарным» явлением, неизбежен и может повторяться периодически по мере назревания экономических и социальных перемен.

Соответственно, выход из кризиса, который, по определению, может быть только временным, заключается в максимальном сокращении этого разрыва, в адаптации практики социального регулирования к изменившимся реалиям. Иными словами, речь идет о таком совершенствовании его содержания и механизмов, которое соответствует современным потребностям общественного развития. Собственно, именно такова цель реформы социальной деятельности государства, выраженная в самом общем виде.

⁴⁸⁰ Ibid., P. 55.

Другим, еще более радикальным выражением перемен, очевидно, может стать выход за эти пределы, который в той или иной степени затрагивает все составляющие *общественного регулирования* социальной сферы. Возможность такого выхода основана на том, что эта система имеет «многоопорный» фундамент. В результате перемены сказываются не только на социальной деятельности государства, но и на других составляющих общественной системы.

Происходит попытка пересмотра роли и ответственности ее основных акторов. Не ограничиваясь констатацией кризиса существующего типа государства благосостояния, такой пересмотр исходит из «краха» («банкротства», «провала») системы в целом. Тем не менее, и при этом сохраняются разногласия и возможность выбора степени и направления ее изменения. Чем радикальнее критическая оценка существующего социального регулирования, тем кардинальнее предложения по его трансформации.

Разработка таких предложений происходит преимущественно, но отнюдь не целиком, в русле тех, которые были сформулированы участниками упоминавшейся конференции ОЭСР 1981г. Некоторые из них (хотя и желательные, но наименее зрелые и наиболее труднореализуемые) продолжают оставаться объектом теоретической дискуссии. Другие (при поддержке государства или «стихийно») начинают получать практическую реализацию в отдельных направлениях общественного регулирования.

Разнообразие в содержании таких предложений не исключает того, что они имеют нечто общее, их объединяющее. Фактически это представление о необходимости отказаться от преобладающей или «монопольной» роли государства в отдельных частях и во всей социальной сфере.⁴⁸¹ Лишь при выполнении этого условия общественное регулирование станет эффективным. Иными словами, нужно радикально уменьшить относительное значение нынешней сердцевины такого регулирования, определяющей его сущность. Последовательная реализация этого проекта в его наиболее крайнем виде означала бы коренное изменение всей современной системы общественного регулирования, что привело бы к формированию ее качественно нового типа не только по структуре - соотношению основных компонентов, но и по содержанию и направленности.

При такой постановке вопроса место доминанты должны занять, естественно, частные или не-государственные институты. В широком смысле под ними подразумеваются семья, застрахованные индивиды и капитал – предмет наших дальнейших рассуждений, а также добровольные благотворительные объединения, не-коммерческие (не-прибыльные) организации и другие институты гражданского общества.

⁴⁸¹ О роли государства в современной экономике см. Осадчая И. Постиндустриальная экономика: меняется ли роль государства//МЭиМО, 2009 № 5.

Как уже неоднократно отмечалось, эти институты и в настоящее время играют большую роль в социальном регулировании, особенно в некоторых его направлениях. Определенное представление о масштабах их деятельности, в частности, может дать объем финансовых средств, которыми они располагают. Например, в США общий размер частных филантропических фондов составляет 295 млрд. долл. (2006 г.). Не менее показателен и размах «добровольческого» движения, участники которого безвозмездно участвуют в социальной деятельности. В настоящее время (2007 г.) число «добровольцев» равняется более 60 млн. человек, т.е. примерно 26.2% населения. На свою деятельность преимущественно в области образования и здравоохранения они тратят в среднем 52 часа ежегодно.⁴⁸²

Но в состоянии ли перечисленные институты заменить государство в качестве ведущего актора общественной системы социального регулирования? Остановимся на некоторых из них, которые иногда выдвигаются на такую роль.

7.3.2. Семья. В данном случае речь идет о традиционной семье, которой «возвращены» ее прежние, в т.ч. производственные, функции. Вот что по этому поводу пишет, например, представитель американской школы «альтернативной социологии» А. Карлсон: ««Корневая (т.е. традиционная - авт.) семья»...защищает «минисоциалистическую экономику» домохозяйства родственников от злоупотреблений конкуренцией и атомистического индивидуализма в отношениях между мужем и женой, родителями и детьми, братьями и сестрами. Одновременно семья как посредник защищает «рыночную экономику» от злоупотреблений принципами «альтруистического социализма». Правильно сконструированная (?) модель семьи помогает сочетать экономический рост и социальную стабильность, эффективность и милосердие, конкуренцию и самопожертвование, богатство и альтруизм».⁴⁸³

Выдвижение семьи в центр социального регулирования характерно для идеологической позиции некоторых партий «правого» спектра, в частности, для консерваторов Великобритании.⁴⁸⁴ Соответственно, в реставрации прежней экономической роли домашнего хозяйства, в т.ч. семейного производства, в полном «восстановлении» социальных функций семьи, когда-то ей принадлежавших, видится альтернатива тому типу общественного регулирования социальной сферы, в центре которого находится социальная деятельность государства.

Насколько реалистична такая перспектива в современных условиях западного капитализма, к которым ее иногда пытаются приложить? К сожалению, приведенные рассуждения практически не подтверждаются ни позитивным фактическим материалом, ни результатами конкретных эмпирических исследований. Поэтому их адекватное обсуждение

⁴⁸² На основе Statistical Abstract of the U.S. 2009, Tables 561, 566.

⁴⁸³ Карлсон А. Общество-семья-личность: социальный кризис Америки. М. Пер. 2003, С. 2-21.

⁴⁸⁴ См. Gamble F. Op. cit., P. 136.

возможно только на таком же умозрительном уровне, а это уже выходит за пределы тематики данной работы.

Нам уже приходилось (пятая глава) упоминать о роли семьи в воспроизводстве, первоначальном воспитании и формировании рабочей силы. В некотором смысле семья - это хозяйственное образование, члены которого объединены совместными прагматическими интересами. Обращают на себя внимание результаты ряда исследований, в которых ставится вопрос о семье как о неформальном экономическом инструменте или институте взаимозависимости и взаимообеспечения представителей различных поколений (family-security setup).⁴⁸⁵

С одной стороны, родители выступают как движущая сила воспитания детей и процесса инвестиций в их социальные и производственные знания. Вклад старшего поколения в образование молодых, семейные инвестиции в их человеческий капитал служат одним из источников экономического роста. С другой стороны, родители, вышедшие на пенсию, рассматривают детей как источник своей материальной и эмоциональной поддержки. Здесь напрашивается аналогия с государственным социальным обеспечением. Но подобная аналогия правомерна лишь в некоторой степени. Семья не обладает такими ресурсами, которые позволяют ей взять на себя функцию этого института.

Представляется, что, справедливо протестуя против одной крайности – отрицания или игнорирования той огромной положительной роли, которую играет семья в социальном и экономическом развитии человека, в определении его материального положения, сторонники изложенной концепции фактически впадают в другую крайность – идеализации такой роли, приданию ей исключительного значения в достижении и поддержании индивидуального благополучия. Человечество это уже проходило. Каким бы огромным по своему общественному значению ни было выполнение семьей социально-экономических функций, оно продемонстрировало свою недостаточность в современном воспроизводстве человека и формировании рабочей силы. Собственно, подобное обстоятельство и послужило одной из движущих сил в возникновении социальной деятельности государства нынешнего типа.

Стремление коренным образом изменить преобладающий вектор общественного развития по отмеченному направлению или, тем более, повернуть его вспять не согласуется с характером социального и экономического прогресса предшествующих столетий. Оно представляется необоснованным, а возможность его осуществления – маловероятной или даже утопической.

⁴⁸⁵ См. Ehrlich I. and Zhong J.-G. Social Security and the Real Economy//The American Economic Review. Papers and Proceedings, May 1998, P. 151.

7.3.3. О приватизации социального обеспечения. «Социальное обеспечение, - справедливо отмечают М. Айнерханд и Дж. Неккерс,- это проблема не только государства. Фирмы (бизнес), профсоюзы и индивиды также принимают участие в ее решении...Социальное обеспечение может осуществляться в рамках государственной системы. Альтернативные возможности включают сдвиг от коллективных к индивидуальным механизмам».⁴⁸⁶

Крайне пессимистический взгляд немалого числа американских экономистов на перспективы финансового состояния государственной системы социального обеспечения подталкивает их к выводу о принципиальной неразрешимости этой проблемы с помощью ее реформы. Выход видится в приватизации этой системы.⁴⁸⁷ Показательно, например, что к этому сводилась одна из рекомендаций комиссии по финансированию социального обеспечения, созданной правительством США в начале 90-х гг. Смысл приватизации социального обеспечения⁴⁸⁸ сводится к персонализации страховых взносов работников, т.е. переводу их на индивидуальные банковские счета. По мнению сторонников приватизации, она может привести к экономическому прогрессу, хотя и в долгосрочном плане.

Предложение о персонализации социальных счетов застрахованных работников содержалось, например, в Экономическом докладе президента США за 2002 г.⁴⁸⁹ Оно исходило из «очевидного императива», суть которого сводится к следующему: «американцы должны нести большую (индивидуальную) ответственность за свое пенсионное обеспечение посредством увеличения личных сбережений». В докладе отмечалось, между прочим, что личные счета позволили бы таким работникам диверсифицировать инвестиционные направления своих взносов в социальные фонды, увеличив их возможность самостоятельно выбирать эти направления, что составляет «основу успеха в рыночной экономике». Сейчас такой выбор практически полностью находится в компетенции руководства социальных фондов, а участие в нем работников минимально.

Тем самым работники в рамках социального обеспечения приобрели бы права собственности на часть своих социальных взносов, накопления богатства и передачи его по наследству. По мнению авторов доклада, персонализация включала бы в состав тех, кто пользуется плодами экономического развития, группы населения с относительно низкими доходами. А это, в свою очередь, увеличило бы его «социальную справедливость».

⁴⁸⁶ Einerhand M., Nekkers G. Modernizing social security: Changing responsibilities and individual choice//International Social Security Review, July 2004, P. 25.

⁴⁸⁷ Об этом см., например, Feldstein M. S.(ed.) Privatizing Social Security. Ch. 1998.

⁴⁸⁸ Излагается по Kotlikoff L.J., Smetlers K.A. and Walliser J. Social Security: Privatisation and Progressivity. "American Economic Review. Papers and Proceedings", May 1998, P. 137-138.

⁴⁸⁹ См. Economic Report of the President 2002, P. 16-17, 79-80. Интересно, что при президенте Б. Клинтоне акцент в преобразовании социального регулирования делался на реформе вспомоществования, а при Дж. Буше мл. – на персонализации пенсионных счетов. Одно дополняет другое.

Развивая упомянутые предложения, федеральная администрация в 2005 г. выступила с новым проектом - Личные пенсионные счета (Л.П.С. – Personal Retirement Account).⁴⁹⁰ Его цель заключалась в том, чтобы частично изменить систему финансирования будущих социальных обязательств государства прежде всего в области пенсионных выплат. Фактически речь шла о накопительной части пенсий. В соответствии с проектом, застрахованные работники получили бы возможность направлять до 4% нынешнего объема взносов, выплачиваемых ими в рамках системы социального страхования (составляет 12.4% заработной платы), на свои индивидуальные банковские счета с тем, чтобы по выходе на пенсию они имели возможность вкладывать их в те инвестиционные программы, которые ими выбираются самостоятельно.

Конечно, размещение средств системы социального страхования на фондовом рынке чревато значительными рисками. Об этом, в частности, свидетельствует и последний финансовый кризис. Чтобы несколько смягчить или минимизировать такие риски, администрация берет на себя обязательство по управлению персональными счетами.

При оценке изложенных положений нужно иметь в виду, по крайней мере, два корректирующих обстоятельства. Судя по всему, речь идет, во-первых, скорее, о плодотворной идее, чем о конкретной разработке, готовой к практическому применению; во-вторых, и это особенно важно, только о сравнительно небольшой части взносов застрахованных работников в социальное страхование. Тем не менее, хотя они и сформулированы в самом общем или даже схематическом виде, предложения по персонализации социальных счетов фактически означают попытку осуществить частичную приватизацию части государственной системы социального обеспечения. Но приватизацию особого рода: это переход в собственность застрахованных работников некоторой доли их пенсионных взносов.

7.3.4. Корпоративный сектор. Как известно, социальная деятельность государства в США и Великобритании, впрочем как и в других экономически развитых странах, сочетается с корпоративным управлением социальной сферой на предприятиях, особенно на крупных предприятиях.⁴⁹¹ Она состоит из таких направлений как жилье, здравоохранение, социально-бытовое обслуживание, профессиональная подготовка, пенсионное обеспечение и др.

Показательным примером такого управления служит пенсионное обеспечение и частное медицинское страхование. Так, в США (2005 г.) 679 тыс. «частных» пенсионных планов охватывают 117,4 млн. человек. Принадлежащие им активы составляют 5 062 млрд.

⁴⁹⁰ См. Economic Report of the President 2009, P. 191.

⁴⁹¹ Проблемы корпоративного сектора социальной сферы рассматривались автором в его работе Социальная сфера предприятия: современная российская практика в мировом контексте. М. ИМЭМО РАН. 2002, С. 23-51.

долл. Пенсионные системы, в которых участвуют государственные служащие, охватывают 30,9 млн. человек. Размер их активов равняется 3 697 млрд. долл.⁴⁹²

В США (2008 г.) 165 млн. человек моложе 65 лет охвачены частным медицинским страхованием.⁴⁹³ В их число входят не только работники, занятые на производстве, но зачастую и члены их семей. Хотя обеспечение предпринимателем такой социальной услуги является добровольным, она распространена на 99% крупных фирмах (количество работников не менее 200) и на 62% остальных (от 3 до 200 работников). В последние годы увеличивается распространение частного медицинского страхования в Великобритании. В 2002 г. оно охватывало 6,7 млн. человек, т.е. втрое больше, чем в 1971 г.⁴⁹⁴

Государственная и корпоративная социальная активность не исключают, но во многих отношениях дополняют друг друга. Более того, государство поощряет активность корпораций в этой области. При этом, как правило, основным орудием служит благоприятный налоговый климат – льготное налогообложение социальных взносов и расходов корпораций, либо их исключение из налогообложения. И в США и в Великобритании взносы предпринимателей в корпоративные фонды корпораций осуществляются в «привилегированном» налоговом режиме. Налоговые льготы, касающиеся не-государственных пенсионных взносов, дорого обходятся государству. Например, в Великобритании их размер (2005/6 ф.г.) составляет 17,4 млрд. ф.ст.⁴⁹⁵

7.3.5. Рынок и бизнес. Уже в силу своих особенностей (объектов, направленности, механизмов) социальная деятельность государства не может быть полностью включена в систему рыночных отношений. Но и целиком абстрагироваться от этой системы она также не в состоянии. Одним из наиболее заметных проявлений трансформации общественной системы социального регулирования служит увеличение значения бизнеса и рыночных подходов в деятельности отраслей социальной инфраструктуры особенно там, где они еще сравнительно недавно отсутствовали или находились фактически в зачаточном состоянии. «Невозможно понять и объяснить формы и механизмы современной социальной политики, если не рассматривать роли бизнеса в ней, - отмечают К. Фарнсуорт и Кр. Холден. - Многие изменения в социальной политике произошли в ответ на потребности бизнеса или более общую озабоченность относительно национальной конкурентоспособности и потребностей бизнеса».⁴⁹⁶

⁴⁹² Statistical Abstract of the U.S. 2009, Tables 529, 533.

⁴⁹³ Economic Report of the President 2009, P. 206.

⁴⁹⁴ The Official Yearbook of the U.K. 2005, P. 201.

⁴⁹⁵ Официальные данные Казначейства, приводятся по Journal of Social Policy, Jan. 2009, P. 4, 7.

⁴⁹⁶ Farnsworth K. and Holden Chr. The Business-Social Policy Nexus: Corporate Power and Corporate Inputs into Social Policy//Journal of Social Policy, July 2006, P. 473.

В последние годы выросла роль капитала (в Канаде, Франции, Ирландии, Португалии, Швеции и некоторых других странах) и домохозяйств (в Австралии, Австрии, Германии, Швейцарии и некоторых других странах) в здравоохранении.⁴⁹⁷ Вместе с тем государственная система остается, как правило, ведущим инструментом производства и предоставления населению медицинских услуг.

В Великобритании увеличение значения рыночных подходов затронуло организацию, производство и предоставление медицинских услуг, т.е. ту область, где эти подходы были неразвиты. В результате, если раньше (в 50-60- гг.) государство выступало в качестве едва ли не единственного и производителя и «продавца» (распределителя или поставщика) таких услуг населению, то в последние четверть века в их производстве возрастающее участие принимают не-государственные, преимущественно рыночные, институты.⁴⁹⁸ В этом случае государство, приобретая услуги у «частных» производителей, выступает в роли посредника между производителем и конечным потребителем.

Тем самым, вместо прежнего организационного единства, происходит разделение между производством (государственные и не-государственные производители) и обеспечением (здесь решающая роль государства сохраняется) социальных услуг. Производство услуг на рыночной или квазирыночной основе, их приобретение государством через систему контрактов получает распространение прежде всего в некоторых «побочных» звеньях здравоохранения, связанных с обслуживанием стационарных больных в госпиталях (стирка белья, поставка еды и т.п.), в специализированных домах по уходу за престарелыми и неспособными к самообслуживанию, в индивидуальном уходе на дому за психически и физически хроническими больными, и др.

Развитие в этом направлении привело к распространению практики использования государственных фондов для заключения контрактов с добровольными и не-прибыльными организациями в производстве и предоставлении социальных услуг. Показательно, например, что в США более 50% стоимости услуг, предоставляемых такими организациями, финансируются через соглашения, заключаемые с государством.⁴⁹⁹ Аналогичные контракты на производство и покупку социальных услуг различного рода заключаются и с организациями, функционирующими на прибыльной основе.

Интересная попытка создать некое подобие конкуренции внутри Национальной службы здравоохранения (НСЗ) Великобритании была предпринята в 1990 г. Согласно закону

⁴⁹⁷ OECD. Economic Outlook, 2006, P. 171.

⁴⁹⁸ Участие бизнеса в производстве и поставке социальных услуг принимает разнообразные формы. О типологии такого участия см. Farnsworth K. and Holden Chr. Op. cit., P. 477-478.

⁴⁹⁹ Об этом см., например, Gilbert N. The "Enabling State?" – from Public to Private Responsibility for Social Protection. OECD Social Employment and Migration Working Paper No. 26. Paris 2005, P. 11.

«НСЗ и медицинские услуги в местных сообществах» (NHS and Community Care Act)⁵⁰⁰, создавался т.н. местный рынок здравоохранения, построенный на разделении ответственности между, с одной стороны, производителями и «продавцами» медицинских услуг (больницы, организации, предоставляющие медицинские услуги душевно больным, престарелым и т.п., амбулаторные службы и др.) и, с другой стороны, их «покупателями» (государственные органы здравоохранения и занятые в них практикующие врачи).

Чтобы получить официальное признание в качестве «продавца», медицинская организация должна была стать относительно независимым трастовым объединением при НСЗ со своим управлением. Оно вступало в «конкурентные» отношения с другими объединениями того же типа. Тем самым производство социальных услуг осуществляется в рыночной среде. Как утверждали К. Проппер и Н. Седерлунд, реформа НСЗ «вводила конкуренцию в область предложения...услуг».⁵⁰¹ В данном случае речь шла о больничных услугах, но то же самое, по-видимому, относилось и к некоторым другим видам медицинских услуг. Это расширяло возможности выбора у пациентов.⁵⁰²

Однако, с приходом к власти лейбористов философия «внутреннего» рынка, основанная на культуре бизнеса, была поставлена под сомнение как противоречащая духу НСЗ. Новая программа модернизации здравоохранения, принятая во второй половине 1990-х гг., не отменяла трастовые объединения, которые сохраняли ответственность за лечение больных и «ухаживание» за ними. Но теперь акцент делался не на конкуренции между ними, а на их сотрудничестве и согласовании деятельности с местными органами управления и их программами по «улучшению здравоохранения». При этом сохраняется и альтернатива НСЗ. В частности, продолжает существовать возможность самостоятельно нести тяжесть расходов, связанных с лечением и медицинским уходом, посредством прямой оплаты частной услуги или присоединения к частной медицинской организации.

В производстве социальных, прежде всего медицинских, услуг заметную роль стали играть т.н. квазирыночные структуры.⁵⁰³ Их внедрение представляется сравнительно новым явлением в социальном регулировании. Оно способствует формированию до того, как правило, неразвитого рынка социальных услуг. Это неизбежно влечет за собой изменения в процессах ценообразования и развитие элементов конкуренции между производителями.

⁵⁰⁰ Излагается по The Official Yearbook of the U.K. 2000, P.187-189.

⁵⁰¹ Health Economics, May 1998, P. 187.

⁵⁰² Разделение на «покупателей» и «продавцов» в отраслях социальной инфраструктуры не является особенностью социального регулирования Великобритании. Например, сходные модели практикуются в трети местных сообществ Швеции – см. Bergman S.-E. Swedish models of health care reform//The International Journal of Health Planning and Management, April-June 1998, P. 7.

⁵⁰³ Об этом см., например, Quasi-Markets and Social Policy. Ed. by Le Grand J. and Bartlett. L. 1993.

Отсутствие такой конкуренции традиционно служит фактором, снижающим эффективность социального регулирования.

Результаты исследования К. Шейл-Адлунга, проведенного по странам ОЭСР, показывают, что «общемировая тенденция в развитии систем здравоохранения заключается в их возрастающей ориентации на рынок и сокращающемся влиянии в них государства». С его точки зрения т.н. рынок здравоохранения можно рассматривать «таким же образом, как и рынок овощей или автомобилей, в котором господствуют законы спроса и предложения».⁵⁰⁴

Однако, по-видимому, это все же рынок «особого рода» Его специфика определяется как самой продукцией производства, так и своеобразным характером ее предоставления потребителям. Квазирыночные структуры отличаются от обычных рыночных преимущественно двумя взаимосвязанными моментами.

Во-первых, тем, что для их производственной активности извлечение прибыли, ее максимизация в особенно большой степени являются не единственным, а иногда и не главным, не определяющим мотивом. Это обстоятельство заложено в самой социальной предназначенности такой активности. Социальные услуги, производимые квазирыночными структурами, в основном сохраняют признаки общественного блага.

Во-вторых, тем, что их активность в намного большей степени связана с государственной деятельностью, особенно на уровне местных органов власти, или даже зависит от нее. Заключая контракт на покупку социальных услуг, гарантируя их сбыт, государство оказывает решающее влияние на содержание и масштабы их производства, а также условия предоставления их продукции непосредственным потребителям. Тем самым социальная активность бизнеса в решающей степени происходит под «контролем» государства. Подобные формы государственного участия предопределяют квазирыночный (т.е. как бы или не полностью рыночный) характер активности «частных» производителей социальных услуг.

*

*

*

Как показывают материалы главы, социальная деятельность государства и вся система общественного регулирования социальной сферы – это не застывшая раз и навсегда, не закостенелая, но гибкая, способная к изменениям, структура. При этом решающее значение приобретают как внешние для этой структуры перемены, к которым она вынуждена приспособляться, так и преодоление издавна присущих ей внутренних недостатков,

⁵⁰⁴ Scheil-Adlung X. Steering the Healthcare Ship: Market Incentives to Control Costs in Selected OECD Countries//International Social Security Review, January 1998, P. 102. Подход к социальным услугам как к «обычному» товару отражен и в Jordan B. Public Services and the Service Economy//Journal of Social Policy, Jan. 2006, P. 144.

существование которых во многом снижает ее результативность. В главе основное ударение было сделано на рассмотрении двух проявлений таких изменений: реформе государственного компонента социального регулирования и структурных сдвигах во всей общественной системе такого регулирования.

Самая общая цель реформы – повысить эффективность социальной деятельности государства в решении ее непосредственных задач. Тем самым, по замыслу авторов реформы, предполагается усиление позитивных эффектов и минимизация потенциальных негативных последствий этой деятельности, которые являются преимущественно «побочными», прежде всего в области экономического развития. Анализ показал, что в конечном итоге осуществление реформы призвано усилить продвижение к формированию нового, преимущественно интенсивного, типа государственной системы социального регулирования, соответствующего новым общественным потребностям.

Прежние сущность и приоритеты социальной деятельности государства в основном сохраняются. Однако вместе с тем «новые вызовы» обуславливают системный пересмотр всех ее основных направлений. Здесь решающее значение приобретает усилившийся крен в сторону а) тесного увязывания масштабов и конкретного содержания такой деятельности с возможностями и потребностями экономического развития; б) рационального и экономного использования ресурсов, выделяемых для финансирования социальных программ государства. Такой пересмотр основан на новом общественном консенсусе по социальному регулированию.⁵⁰⁵

Переориентация содержания программ по поддержанию доходов выразилась прежде всего в смене их приоритетов и направленности. С этим тесно связано усиление дифференцированного и адресного подходов в государственных программах материальной поддержки, уменьшение их универсальности. В системе материальной поддержки, оказываемой государством тем, кто не имеет собственных средств к существованию, акцент смещается к поощрению социальных иждивенцев «уйти» от их прежнего состояния и «вступить» в том или ином качестве на рынок труда. Выдвигаемая задача заключается в том, чтобы «помочь (неимущим) семьям быть в состоянии помогать самим себе».

Решение такой задачи служит одним из направлений ослабления финансовой нагрузки на государство, вызванной его социальными расходами, и, соответственно, налоговой нагрузки на население. В этой связи возникает проблема адаптации социальных иждивенцев

⁵⁰⁵ Сопоставление «старого» межпартийного консенсуса по социальному регулированию, существовавшего в Великобритании 50-х – 70-х гг., с «новым», возобладавшим в 80-е гг., см., например, Bochel H. and Difty A. MPs' Attitude to Welfare: A New Consensus?// Journal of Social Policy, Jan. 2007, P. 1-3.

из числа работоспособных к «нормальной» трудовой жизни. Отсюда - возрастающее значение приобретают программы общего образования, профподготовки и медицинского обслуживания. Тем самым социальная реформа приобретает экономическую направленность.

Фактически она стала центральной частью перемен, охвативших всю систему общественного управления социальной сферы. Вместе с тем изменения затронули и другие составляющие этой системы. Развитие квазирыночных институтов в социальной инфраструктуре, по-видимому, означает определенное размывание государственной «монополии» в некоторых областях социального регулирования, отход от преобладающей централизованной и забюрократизированной формы его управления. В США государственная монополия на производство и распределение социальных услуг, если и существовала, то всегда была выражена слабее, чем в Великобритании. Во многом поэтому именно в последней тенденция к демонополизации позиций государства в социальной инфраструктуре приняла более выраженный характер.

В ходе трансформации общественной системы социального регулирования происходит сдвиг в сторону разнообразия ее механизмов и институтов, изменения в соотношении основных компонентов, «разводнения» социальной деятельности государства, прежде всего ее периферийной части, не только квазирыночными, но и традиционно рыночными структурами, и т.п. Отмечается некоторое увеличение значения рыночных механизмов в достижении социальных целей не только вне, но и внутри государственного сектора социальной инфраструктуры, в частности, рыночных и децентрализованных подходов к управлению социальными программами, осуществляемыми государством. При этом в ее разных отраслях интенсивность этого процесса неодинакова.

Как можно интерпретировать и расценить вышеизложенные проявления сдвигов в общественном регулировании социальной сферы? Здесь выделяются преимущественно две позиции. Первая делает ударение в основном на позитивных последствиях сдвигов и потому рассматривает их как явление, дальнейшее развитие которого требует безусловной и всесторонней поддержки со стороны государства. Вторая отмечает неоднозначность происходящих сдвигов и призывает относиться к ним «осторожно». Эти позиции не во всем противоречат друг другу. Но вместе с тем их различия не сводятся к незначительным нюансам.

Одним из идеологов первой позиции выступает, например, Н. Гилберт, которому принадлежит общая постановка вопроса об институциональных механизмах в функционировании всей социальной сферы. Им выделены основные направления «движения к частному финансированию и предоставлению социальных услуг», которое происходит в последние четверть века. Уже само название исследования Гилберта - ««Стимулирующее

государство?» - От государственной к частной ответственности в социальной защите» - достаточно отчетливо отражает позицию автора. Он не игнорирует возможные издержки установления нового баланса в соотношении роли государства и частного сектора. Тем не менее, предпочтение выражено вполне очевидным образом – оно безусловно отдается повышению относительного значения частного сектора.⁵⁰⁶ Именно на этот сектор должна быть возложена основная ответственность за решение социальных проблем.

С точки зрения Гилберта, «рыночно-ориентированные меры» повысят эффективность социальной защиты населения и снизят размеры социальных расходов государства. Приватизация социальных услуг – их финансирования, производства и распределения - должна послужить основным механизмом в их коренном преобразовании. Исходя из этой основополагающей предпосылки, рассматривается и роль государства, которая фактически перестает быть ведущей. Его задача заключается не в том, чтобы производить социальные услуги и предоставлять их населению, а в том, чтобы прямо или косвенно поощрять преимущественно налоговыми средствами частную инициативу в этой области.⁵⁰⁷ Немаловажное значение придается и законодательному принуждению капитала к активному участию в общественной системе социального регулирования.

Вторая позиция отражена, например, в исследовании М. Пирсона и Дж.П. Мартина «Должны ли мы увеличивать роль частных социальных расходов?». Авторы исследуют рост таких расходов, его причины и перспективы. Но при этом отмечают неоднозначное общественное значение такой тенденции.

С одной стороны, этот рост, проявляющийся, в частности, в тенденции к приватизации системы социальной защиты, означает сокращение масштабов государства благосостояния, снижение налогового бремени, что, с точки зрения авторов, может положительно сказаться на экономике.⁵⁰⁸ Однако, с другой стороны, приватизация не является панацеей от общественных проблем. Ее эффективность в социальной области представляется крайне ограниченной.⁵⁰⁹ Это сказывается прежде всего на распределительных аспектах проблемы.

Частное обеспечение социальных услуг в большей степени, чем государственное, обладает способностью сделать весь процесс более отзывчивым на личные потребительские предпочтения, которые носят дифференцированный характер. В этом случае увеличивается

⁵⁰⁶ Gilbert N. The “Enabling State?” – from Public to Private Responsibility for Social Protection. Pathways and Pitfalls. OECD Social Employment and Migration Working Papers No. 26. P. 2005, P. 12. Об этом см. также его предыдущую работу - Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility. Berkeley 2002.

⁵⁰⁷ Ibid., P. 5-6.

⁵⁰⁸ Pearson M. and Martin J.P. Should We Extend the Role of Private Social Expenditure? OECD. Paris, P. 4, 9-10. Здесь же (P. 15) содержится критический анализ аргументации сторонников расширения частного участия в финансировании социальных услуг.

⁵⁰⁹ Ibid., P. 12.

возможность индивидуализации пакета социальных услуг. Но само их предоставление становится чрезмерно дорогостоящим для немалой части населения, прежде всего низкодоходного, и в результате - намного менее доступным и даже проблематичным. Тем самым приватизация ослабляет сущностное содержание деятельности этой сферы, которая производит общественные блага.

Общий вывод заключался в том, что приватизация, будучи в состоянии дать некоторый экономический эффект, может при этом оказаться социально неприемлемой из-за игнорирования ею настоятельной потребности в преодолении общественной изоляции «истинно нуждающихся» групп населения.⁵¹⁰ Поэтому Пирсон и Мартин возражали против категорических утверждений о необходимости всемерного и беспредельного поощрения развития частного сектора социальной защиты за счет государственного.

Трансформация общественной системы социального регулирования происходит по нескольким направлениям. По-видимому, особенно знаменательным в этом отношении является увеличение роли бизнеса в производстве социальных услуг и их «доставке» государству, отражением чего служит расширение роли рынка в социальной инфраструктуре. В его основе лежит более тесное и жесткое увязывание социального регулирования с потребностями бизнеса и всего экономического развития. К тому же привлечение капитала в социальную сферу в конечном итоге увеличивает возможности государства по выполнению социальных обязательств.

Однако некоторые проявления тенденции к расширению роли рынка и бизнеса в отраслях социальной инфраструктуры не стоит абсолютизировать, а ее масштабы – преувеличивать. Вряд ли можно игнорировать то обстоятельство, что эта тенденция проявляется только в ряде областей - преимущественно в производстве и организации отдельных видов социальных услуг, да и то лишь в некоторой степени. Между тем в финансировании отраслей социальной инфраструктуры отчетливо проявляется противоположная тенденция: доля не-государственных источников практически непрерывно сокращается на протяжении последних десятилетий. Экономическая эффективность деятельности частного сектора представляется по большей части ограниченной, что ставит естественные пределы ее распространению. Частный сектор выступает, как правило, в качестве дополнения к государственному, а не его замены.

К тому же увеличение роли рынка в общей системе социального регулирования рассматривается на примере, главным образом, здравоохранения. Здесь в последние десятилетия рыночный подход действительно проявляется более отчетливо не только в США,

⁵¹⁰ Ibid., P. 31-32.

где он и раньше занимал существенное место, но и в Великобритании. В гораздо меньшей степени это относится ко всем другим отраслям социальной инфраструктуры, в частности, образованию, или, тем более, социальной защите населения. Изложенная в пятой главе аргументация в пользу объективно обусловленного и потому неизбежного преобладания роли государства в социальной сфере полностью сохраняет свое значение.

Каковы последствия трансформации общественного регулирования социальной сферы, которая произошла в ходе развития тенденции к приватизации? Г. Лазар и П. Стойко утверждают, например, что в результате «возрастающего давления» по сокращению сферы государства благосостояния «первоначальные строительные блоки», лежащие в основе его послевоенного устройства, «разрушены в значительной степени».⁵¹¹ Однако такой категорический вывод не вытекает из материалов, содержащихся в этой работе. Если принять предложенный образ, то, скорее, происходит обновление блоков, изменение их соотношения, дополнение другими, что ведет к укреплению всей постройки – общественного регулирования социальной сферы.

Бизнес в принципе не может заменить государство в социальной сфере. Очевидно, однако, что практически такой дилеммы – государство или частный сектор – здесь не существует. Относительное сокращение роли государства происходит в таких размерах и формах, которые, по крайней мере, до сих пор оказываются не в состоянии поколебать его позиции как ведущего актора общественного регулирования этой сферы в целом. Усиление смешанного характера такого регулирования не переходит той грани, за которой оно перестает быть преимущественно государственным.

Вместе с тем, представляется непродуктивным и неперспективным стремление противопоставлять одни компоненты и механизмы системы общественного регулирования социальной сферы другим и, тем более, форсировать преобладание одних над другими. Каждый из них содержит в себе значительный позитивный потенциал, который может быть использован для совершенствования системы в целом. Оптимальным выглядит то или иное сочетание социальной деятельности всех акторов, установление между ними более тесных координации и взаимодействия на основе реально существующих взаимосвязей и взаимозависимостей. Тем самым становится возможным социальная защита населения на основе системы взаимных прав, ответственности и обязанностей всех институтов, принимающих в ней участие.

Как отмечалось в 2005 г. на встрече «социальных» министров стран ОЭСР, «все заинтересованные стороны» должны нести свою часть ответственности за социальную

⁵¹¹ International Social Security Review, July-Sept. 1998, P. 3.

политику. Под такими сторонами подразумевались государство (различного уровня), предприниматели, работники и организации их представляющие, индивиды, местные сообщества, а также широкий спектр «добровольных» не-государственных организаций. Только компромисс, основанный на учете позиций всех сторон, их совместное участие в формировании и осуществлении социальной политики может создать возможность для того, чтобы ее непосредственно социальные цели были соединены с экономическим динамизмом.⁵¹² И это вопрос не только далекой перспективы.

Такой подход уже сейчас имеет под собой объективное основание. Известно, что в последнее время усиливается сотрудничество и партнерство между основными институтами общественного регулирования, прежде всего между государством и капиталом. Это особенно заметно в экономике.⁵¹³ Подобный характер их взаимоотношений все больше распространяется и на социальную сферу

В каждом конкретном случае содержание сотрудничества государства и капитала интерпретируется по-разному. Но в целом оно подразумевает совместное участие государства и капитала в социальных проектах и программах с целью их разработки и эффективной реализации. Диапазон сотрудничества достаточно широк – от образования и здравоохранения до культуры и занятости, от сравнительно неформальных договоренностей со школами по производственному обучению учеников до формальных соглашений, по которым ответственность за управление производством тех или иных частей социальных услуг переходит к частным компаниям, и др.⁵¹⁴

Вместе с тем такое сотрудничество не предполагает двух моментов. Во-первых, абсолютной бесконфликтности и полного преодоления противоречий между бизнесом и государством. Различие их интересов не исчезает. Во-вторых, обязательного поглощения одного партнера другим, в частности, передачу прав на государственную собственность частному капиталу в виде приватизации.

В основе сотрудничества лежит взаимная заинтересованность в нем обеих сторон и всего общества. Привлекая капитал к осуществлению социальных программ, поощряя его социальную ответственность, государство пытается решить одновременно несколько социально-экономических задач. Одна из основных заключается в том, чтобы снять с себя некоторую часть организационной и финансовой нагрузки, связанной с необходимостью выполнять свои социальные обязательства. Участие капитала может способствовать де-

⁵¹² См. OECD Observer, No. 249, May 2005.

⁵¹³ Теоретические основы партнерства государства и частного сектора, его формы и механизмы см. в Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора. М. 2005.

⁵¹⁴ Об этом на британском материале см. Farnsworth K. and Holden Chr. Ibid., P. 477.

бюрократизации государственной системы по удовлетворению социальных потребностей населения, индивидуализации или персонализации всего этого процесса.

Взамен капитал получает от государства не только налоговые льготы. Ослабление или относительное решение социальных проблем, в частности, бедности, низкого уровня образовательной и профессиональной подготовки рабочей силы полностью соответствует интересам капитала. В долгосрочном плане сохранение бедности, с которой, в частности, связано ограничение возможностей нормального общекультурного развития немалой части детей, несет в себе потенциальную угрозу экономическому потенциалу. Такова объективная основа того, что бизнес все более активно включается в формулирование социальной политики государства, которая, в свою очередь, тесно координируется с ним в целенаправленности и реализации социальных программ.

В последние два десятилетия переоценивается не только система социального регулирования сама по себе, особенно ее государственный компонент. Переоценивается и общественная роль такого регулирования. В частности, все большее признание получает ее возрастающий экономический потенциал. Социальная защита населения рассматривается уже не столько как экономическое бремя, которое общество вынуждено нести по политическим соображениям, сколько как «производственный фактор», который способствует стабильности экономики, повышению ее эффективности и гибкости.⁵¹⁵ Сейчас мало кто ставит вопрос о необходимости демонтировать эту систему. Она доказала свою жизнеспособность как орудие и социального, и экономического прогресса.

В некоторых отношениях меняется сама парадигма социального регулирования. Это проявляется двояким образом. Во-первых, в содержании его основного – государственного – направления акцент во многом переносится с материальной помощи социальным иждивенцам на стимулирование того или иного участия их трудоспособной части в общественном производстве. Во-вторых, вся система общественного регулирования приобретает более «смешанный», чем раньше, характер. В ее функционировании значительная роль отводится не-государственным институтам.

В условиях современного финансового и экономического кризиса социальное направление общественного регулирования очередной раз проходит испытание на прочность. Наметившиеся накануне кризиса реформа его государственного компонента, перемены во всей системе общественного регулирования, рассредоточение ответственности за такое регулирование между ведущими акторами, и т.п. – сумма подобных обстоятельств, ведущих к повсеместному обновлению и повышению эффективности системы, свидетельствует в пользу

⁵¹⁵ A Concerted Strategy..., P. 6.

того, что она такое испытание выдержит. При этом возникает настоятельная необходимость не только «спасать» финансовую систему и реальное производство, но и облегчать положение носителей человеческого капитала, возрастающей массы людей, нуждающихся в поддержке со стороны государства и всего общества. Решению последней задачи придается возрастающий приоритет. Оно приобретает стратегическое значение в экономическом развитии. Социальное регулирование рассматривается в качестве одного из основных орудий преодоления кризиса.

Характерна в этом отношении позиция политического руководства экономически развитых стран, в т.ч. США и Великобритании. Согласно их высказываниям, цель заключается не в ослаблении или минимизации социального регулирования, а в его укреплении и усилении. Так, выступая перед Конгрессом в феврале 2009 г., президент США Б. Обама предложил ряд мер по выходу из экономического кризиса. Среди основных – создание нового фонда кредитования, поддержка малоимущих слоев населения, налоговые льготы (для 95% работающих семей), создание новых рабочих мест. При этом огромную роль призвано сыграть совершенствование систем образования и здравоохранения.

С этой точки зрения показательно и содержание проекта бюджета на 2010 г., который получил название «Новая эра ответственности: обновление потенциала Америки».⁵¹⁶ В качестве приоритетов указаны, в частности, образование и здравоохранение, как «критически важные для долговременной экономической безопасности». Проект бюджета призывает к увеличению расходов на образование с тем, чтобы «наша рабочая сила стала более конкурентоспособной в глобальной экономике», и проведению «драматических реформ» в здравоохранении с тем, чтобы повысить его качество, расширить охват и уменьшить издержки. В области социального обеспечения предполагается, между прочим, дальнейшее расширение системы НКЗД, повышение ассигнований по программе ВПНС, совершенствование системы страхования по безработице, и т.д.

Поощрению внутреннего спроса, в т.ч. через социальное регулирование, придается существенное значение в стабилизации социальной и экономической ситуации. В частности, совершенствование всех направлений социальной сферы, увеличение государственных ассигнований в отраслях социальной инфраструктуры и расширение программ поддержания покупательной способности населения все больше ставятся во главу угла не только оздоровления текущей ситуации, исправления хозяйственной конъюнктуры, но и создания

⁵¹⁶ Brief Analysis of President Obama' FY 2010 Budget Blueprint "A New Era of Responsibility: Renewing America's Promise". U.S. Senate, February 27, 2009.

долгосрочной основы для экономического развития. Тем самым усиливается акцент на взаимосвязи решения социальных и экономических проблем.