

Страны Балтии: теория и практика социального государства*

Владимир Оленченко

Глобальный кризис 2007–2009 гг., а точнее, его общественные последствия, обострили интерес к теме концепции социального государства, несколько потерявшей своё значение и даже подвергавшейся критике в первое десятилетие 2000-х годов, характеризовавшихся повсеместно высокими темпами роста ВВП.

Так, в период, предшествовавший кризису 2008–2009 гг., эксперты, политики, общественные деятели широко оперировали понятием «корпоративная социальная ответственность» (КСО) при описании социально-экономических процессов в обществе, сознательно или подспудно давая понять, что крупные хозяйствующие субъекты могли бы взять на себя большую долю социальных забот о населении или по крайней мере той его части, которая непосредственно или косвенно связана с хозяйствующими субъектами.

Сами корпорации не отвергали такую постановку вопроса, а иногда и инициировали её, намекая на то, что государство должно поступиться частью своих прав в управлении макроэкономикой, ведя дело к её дерегулированию. В частности, время от времени появлялись гипотетические допущения о том, что общество и бизнес вообще могли бы обойтись без социальной заботы государства.

Глобальный кризис 2008–2009 гг., и особенно сложившаяся после него экономическая неустойчивость, имеющая тенденцию к тому, чтобы стать перманентной, провели чёт-

кую грань между реальным и желаемым положением вещей.

Оказалось, что крупный капитал даже тех государств, которые именуется ведущими, оказался не в состоя-

ОЛЕНЧЕНКО Владимир Анатольевич – кандидат юридических наук (Центр европейских исследований Института мировой экономики и международных отношений РАН). *E-mail:* olenchenko.vladimir@mail.ru

Ключевые слова: концепция социального государства, страны Балтии, безработица, эмиграция.

* Статья подготовлена при поддержке Российского государственного научного фонда (РГНФ) № 14-07-00048.

нии не только реализовать свои претензии на КСО, но и просто обеспечить своё функционирование, не говоря уж о расширенном воспроизводстве. Ясно, что государству, независимо от того, имеет ли оно статус ведущего или развивающегося, придётся одновременно заниматься регулированием обеих сфер: оказывать помощь бизнесу в восстановлении его деятельности и проводить активную социальную политику по обеспечению нормального существования общества.

Наиболее наглядно отмеченные процессы проявились в странах Балтии (Латвия, Литва, Эстония), которые уместно рассматривать в сопоставлении с государствами Восточной Европы (Венгрия, Польша, Словакия, Чехия). Так, эти группы стран приступили к установлению рыночных отношений, отталкиваясь от статуса социалистических эконо-

мик, полностью ориентированных на обеспечение социально-экономического равенства населения. В обоих регионах за последние 25 лет концепция социального государства и практика её применения прошли путь от их почти полного отрицания до перемещения в центр общественного и государственного внимания.

По численности населения Прибалтийские и восточноевропейские страны не относятся к тем, которые можно называть крупными (табл. 1). Поэтому Латвии, Литве и Эстонии приходится изыскивать возможности решения социально-экономических вопросов не только за счёт внутренних резервов, но и обращаясь за внешней помощью. Речь идёт в основном о Евросоюзе.

К новому и малоизученному фактору формирования концепции и практики социального государства

Таблица 1

**Доля населения стран Восточной Европы и Прибалтики
в общей численности
населения Евросоюза (по состоянию на 1 января 2014 г.)**

Страна	Население, млн чел.*	От численности населения ЕС, %**
Венгрия	9,9	2,0
Польша	38,5	7,7
Словакия	5,4	1,1
Чехия	10,5	2,1
Латвия	2,0	0,4
Литва	2,9	0,6
Эстония	1,3	0,3
Всего:	70,5	14,2
в том числе:		
Страны Восточной Европы	64,3	12,9
Страны Балтии	6,2	1,3

Источник: * Евростат // URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00001&plugin=1>;

** Евростат // URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00005>

следует отнести то, что мировая экономика вступила в стадию перманентной нестабильности и, соответственно, непредсказуемости. В этой связи в экспертной среде получил распространение термин «экономическая турбулентность». Эксперты, экономисты, политики затрудняются назвать сроки и формы возвращения мировой экономики к стабильно-

му развитию, так как пока остаётся непонятым её нынешнее состояние.

В этих условиях в качестве оснований для прибалтийских обращений к Еврокомиссии о дополнительном дотировании используется то, что страны Балтии обладают небольшим ВВП по сравнению с ВВП Евросоюза, и поэтому возможная помощь для Евросоюза необременительна (табл. 2).

Таблица 2

ВВП стран Восточной Европы и Прибалтики в сопоставлении с ВВП Евросоюза (3-й квартал 2013 г.)

Страна	Объем ВВП, млн евро	от общего объема ВВП, %
ЕС-28	3 261 191,5	100
Венгрия	24 722,8	0,75
Польша	96 302,1	2,95
Словакия	18 221,3	0,55
Чехия	37 329,1	1,14
Латвия	5758,0	0,17
Литва	8531,4	0,26
Эстония	4575,8	0,14
Всего:	195 440,5	5,96
в том числе:		
страны Восточной Европы	176 575,3	5,39
страны Балтии	18 865,2	0,57

Примечание: Составлено автором на основе данных Евростата // URL: <http://err.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina010&plugin=1>

В сравнении с прибалтийскими республиками в восточноевропейских государствах, где вопросы социальной политики не носят столь драматичного характера, тем не менее также наблюдается поворот общественного и государственного внимания к концепции социального государства и конкретным вариантам её применения.

Так, в Чехии растёт популярность немецкой модели социального государства, обеспечивающей стабильность в обществе и государстве.

В Венгрии пересматривается концепция социального минимума, служившая до недавних пор фундаментом венгерской социальной политики.

В Польше происходит дрейф от западных к национальным моделям социального государства.

Изменение отношения к концепции социального государства можно проследить, в частности, в тональности и постановке вопросов в восточноевропейских и прибалтийс-

ких теоретических работах по экономике. Так, в начале 90-х годов XX столетия авторы ищут возможности примирить социальную заботу о гражданах и проведение рыночных реформ, в конце 90-х годов в исследованиях присутствует желание найти место социальной политике в новом типе экономических отношений, складывающихся в странах Восточной Европы и Прибалтики, в начале 2000-х происходит крен в сторону корпоративной социальной ответственности, а второе десятилетие 2000-х годов в свете последствий кризиса 2008–2009 гг. отмечено массовым обращением к теме социального государства.

В целом политическому руководству восточноевропейских и Прибалтийских стран всё больше приходится считаться с тем, что там по-прежнему достаточно влиятельна часть общества, ностальгирующая по преимуществам социалистического государства и активно их противопоставляющая нынешним трудностям социальной политики.

Поэтому складывается довольно неоднородная и мозаичная картина отношения к концепции социального государства и практике её применения в странах Восточной Европы и Прибалтики. Тем не менее можно констатировать, что на формирование отдельных её элементов влияют схожие факторы.

Первый из них – традиция ориентироваться в политике на ведение внутренней и внешней политики на ведущие государства, широко заимствуя, а часто полностью копируя концепции и практические механизмы экономических, общественных, социальных процессов.

Другой – социальная политика соседних государств. В своём большинстве страны Восточной Европы и Прибалтики близки по масштабам территории, народонаселения, объединены историей развития, и здесь действует принцип: чем успешнее государство, тем больше влияют его теоретические концепции и практические наработки на соседние страны.

Ещё один – отражает влияние прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Общеизвестно, что иностранный капитал быстрее и легче обживается на территориях с похожей или родственной культурой производственных и общественных отношений [1]. Пришедший таким образом иностранный капитал является носителем культуры корпоративной социальной ответственности страны своего происхождения и, следовательно, сознательно или подсудно выступает её проводником в стране инвестирования. Нельзя не отметить, что восточноевропейские и Прибалтийские страны с точки зрения интернационализации капитала притягательны в основном для соседних стран, к числу которых относится и Россия, опирающаяся на глубинные исторические связи с этими странами [2]. В результате восточноевропейские и прибалтийские страны становятся пространством конкуренции идеи социального государства в полном объёме, что закреплено в российской Конституции, с идеями, циркулирующими в западном обществе и предполагающими применение инструментов социального государства в ограниченных масштабах.

Исследование опыта трансформации концепции и практики социального государства в странах Восточной Европы и Прибалтики представляет для России практический интерес.

Возникающие там социальные феномены и процессы могут с большой долей вероятности репродуцироваться и в российском пространстве. В этой связи необходимо своевременно анализировать эти явления.

Склонность восточноевропейцев и прибалтов копировать практику ведущих западных стран при реализации концепции социального государства позволяет рассматривать их как своего рода испытательный полигон, т.е. оценивать, в какой части и в каких масштабах западная практика социального государства может быть совместима с российской действительностью.

Однако опыт социального государства в странах Балтии и Восточной Европы в настоящее время несколько искажён тем, что нынешнее руководство, к примеру, прибалтийских республик, проводит политику, не всегда и не полностью отражающую действительные национальные интересы, и действует в ряде случаев вопреки им.

Векторы национального развития концепции социального государства в странах Восточной Европы и Прибалтики могут формировать определённую региональную идеологию и, следовательно, влиять на отношения с Россией.

В качестве органов, олицетворяющих ответственное региональное единство, могут рассматриваться Балтийская ассамблея применительно к странам Балтии и Вышеградская группа – к странам Восточной Европы.

О возможности реализации в восточноевропейских и прибалтийских государствах концепции социального государства говорит инвестиционный ресурс этих стран. Средства для осуществления планомерной социальной политики, как правило, аккумулируются в соответствующих фондах, к примеру, пенсионных, которые обособленно считаются источником долгосрочного инвестирования, именуемого в экспертных кругах «длинными деньгами».

Фактором, объективно усложняющим проведение социальной политики в прибалтийских республиках, является эмиграция населения, как правило, наиболее трудоспособного. В результате сложилась и удерживается демографическая тенденция, когда нарастает число жителей, приближающихся к пенсионному возрасту и пенсионного возраста. Соответственно, возрастают расходы государства. В более отдалённой перспективе отмеченные тенденции не имеют предпосылок для корректировки, так как трудоспособные родители, уезжая за границу, обычно забирают с собой детей, которые быстро адаптируются в новых условиях, усваивают новые традиции и обычаи и постепенно теряют связь со страной происхождения и не проявляют интереса к возвращению в страну рождения для работы и общественной деятельности.

Наиболее наглядным примером может служить Литва, где эмиграция носит масштабный характер с тенденцией к нарастанию. В качестве основных вех, стимулировавших эмиграцию и поддерживающую её высокий уровень, литовские исследователи называют следующие: обретение независимости, вступление

в ЕС, присоединение к Шенгенской зоне, мировой кризис 2008–2010 гг., кризис в еврозоне.

Литовская статистика не предоставляет точной цифры эмигрантов: их число в разных источниках колеблется от 200 до 700 тыс. в зависимости от того, кто оперирует этими цифрами: властные структуры используют минимальные числа, оппозиция – максимальные, и чем радикальнее оппозиция, тем выше цифры.

В качестве общего знаменателя, который, в принципе, принимает большинство исследователей, называется уровень 500 тыс., т.е. немногим более 14% от населения страны (расчёт литовские исследователи ведут от цифры 3,5 млн чел., т.е. такой была численность населения на момент провозглашения независимости)*.

Примерно на таком же уровне регистрируют эмиграцию и в Латвии, и Эстонии.

Ещё одним фактором, оказывающим давление на социальную политику, выступает безработица, которая наиболее распространена среди молодёжи. Она действует на молодёжь двояким образом: с одной стороны, подталкивает к эмиграции, а с другой – побуждает её к социальным протестам, которые могут выражаться разным образом, но в любом случае тормозят развитие общества.

Цифры (табл. 3) свидетельствуют о том, что безработица в странах Балтии близка к средним показателям по зоне евро и в целом по Евросоюзу. Это лишний раз подтверждает зависимость прибалтийских экономик от динамики развития ЕС: они неизменно следуют за положи-

Таблица 3

Безработица в странах Балтии (по состоянию на 29 августа 2014 г.)

Страны	Уровень безработицы, %			
	всего	молодёжь	мужчины	женщины
Латвия (член зоны евро)	10,8	21,6	12,1	9,5
Литва	11,5	21,7	13,1	9,8
Эстония (член зоны евро)	7,5	15,7	13,3	6,9
E18 (средняя по зоне евро)	11,1	23,2	11,4	11,7
E28 (средняя по Евросоюзу)	10,2	21,7	10,1	10,3

Источник: Евростат // URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

тельной или отрицательной тенденцией развития в ЕС и по своему потенциалу ВВП не претендуют на самостоятельность. Если выстраивать иерархию, то лидером по безработице выступает Литва, за ней следует Латвия и затем Эстония.

С точки зрения объёма бюджета, часть которого могла бы быть, в принципе, направлена на решение социальных вопросов, то из числа его источников выпадают эмигранты и безработные. В странах Прибалтики, если суммировать процент обеих кате-

* По литовским законам резидент считается эмигрантом, если отсутствует в стране более 6 месяцев или задекларировал себя эмигрантом; нарушение указанных положений вызывает незначительный денежный штраф. Такой либеральный порядок оставляет широкое поле толкований при определении величин эмиграции.

горий, получается, что около одной четвёртой населения выключено из участников, пополняющих госбюджет.

Отношение к концепции социального государства прошло в странах Балтии через несколько этапов. В период обретения государственной независимости: в 90-х годах XX столетия наблюдалось резкое неприятие любых идей и схем, которые содержали терминологию, созвучную со словом «социальный», которое ассоциировалось на бытовом и политическом уровнях как продолжение связей с Советским Союзом. Принимались во внимание два обстоятельства: одно – опасения того, что распространение идеи социального государства может привести к интеграции Прибалтики в постсоветское пространство, а второе – подобные концепции воспринимались как препятствие переходу от социалистической экономики к рыночному хозяйству.

На следующем этапе идеи социального государства отвергались, потому что внимание и населения, и политиков поглотила мысль о необходимости быстрого вступления в Евросоюз, членство в котором, по широкому мнению, должно было обеспечить в кратчайшие сроки уровень и характер жизни, характерный для ведущих европейских стран, таких как Германия, Великобритания. Этот период пришёлся на конец 90-х годов XX столетия и на первое десятилетие 2000-х.

Присоединение стран Балтии к Евросоюзу (1 мая 2004 г.) действительно привело к экономическому всплеску, в основном за счёт притока иностранных инвестиций, главным образом в финансовой сфере. Однако период оказался непродол-

жительным из-за начавшегося в 2007 г. мирового финансово-экономического кризиса.

В результате Латвия и Литва, проявившие в начале 90-х годов наибольший радикализм в уходе государства от социальной заботы об обществе, оказались, согласно данным Евростата за 2012 г., странами, где 30–40% населения проживают за чертой бедности [3]. В последние годы в перечисленных странах, включая и Эстонию, спешно корректируются в пользу усиления заботы об обществе юридические и экономические нормы государственной политики.

Можно констатировать, что в подходах к вопросам социальной политики наблюдается определённая цикличность, которая обычно связана с проведением парламентских и муниципальных выборов.

К примеру, в начале 2014 г. в Эстонии проведено переформатирование правительственной коалиции и создано новое правительство. Так, ведущая эстонская «Партия реформаторов» сменила партнёра и создала блок в парламенте с социал-демократами, которые устойчиво ассоциируются у населения со справедливой социальной политикой. Правительство новой коалиции возглавил молодой эстонский политик, который до этого занимал пост министра по социальным делам.

Одновременно появились новые лозунги, призывающие к усилению внимания к социальной политике. Указанные манёвры связываются с предстоящими весной 2015 г. парламентскими выборами и затем через год выборами президента Эстонской Республики. По действующему законодательству он избирается парламентом. Поэтому эстонским политическим силам необходимо сосредоточить максимум усилий для победы именно на парламентских выборах [4].

К обстоятельствам, отягощающим социальную политику в странах Балтии, следует отнести и то, что нынешнее политическое руководство прибалтийских республик придерживается концепции евроатлантизма, которая предполагает разделительные линии в Европе, в частности, противопоставление России, в том числе сохранение военного блока НАТО. Согласно натовским нормативам, государства-участники должны тратить на национальную и совместную оборону не менее 2% ВВП.

В действительности требование выполняет только Эстония (2,0%), Латвия (0,3%) и Литва (0,4%) же пока далеки от этого показателя.

Созданный сторонниками НАТО ажиотаж вокруг современного кризиса на Украине предполагает расширение деятельности блока в Восточной Европе и Прибалтике и большую вовлечённость прибалтийских государств в этот процесс, а следовательно, и увеличение их военных расходов.

В суммарном виде перечисленные факторы, такие как эмиграция, безработица, старение населения, потенциальное увеличение военных расходов, противопоставление себя России, анахронизм внешней политики, в том числе дискриминация русскоязычного населения, дестабилизируют обстановку в государстве.

Решение об усилении военного присутствия НАТО на российских границах и создание опорных военных пунктов в Прибалтике можно воспринимать как косвенное признание того, что местное население имеет серьёзный протестный потенциал, а русскоязычное население действительно дискриминируется.

Наиболее наглядным примером

могут рассматриваться недавние (май 2014 г.) выборы президента в Литве.

Так, действующий литовский президент Д.Грибуоускайте, которая считалась беспорным кандидатом на переизбрание, не смогла набрать нужное число голосов в первом туре, что стало для неё и поддерживающих её сил полной неожиданностью. Результаты второго тура, хотя и позволили ей переизбраться, но оказались малооптимистичными. Если сопоставить цифры явки и цифры поданных за неё голосов, то получается, что только треть населения поддерживают её курс, который характеризуется жёсткими экономическими мерами и одновекторностью внешней политики [5].

Конечно, существует естественный и понятный путь – признание и обеспечение социальных прав населения и нахождение компромисса в многонациональном обществе, но современные прибалтийские руководители – приверженцы евроатлантизма. Они предпочитают путь административно-полицейского давления и тем самым провоцируют ответное сопротивление тех, кто не приемлет насилие. Такой подход оправдан для сохранения и поддержания механизма НАТО.

Ещё дальше отодвинулась возможность имплементации социального государства в Прибалтике с возникновением и развитием кризиса на Украине, вызванного насильственными действиями части украинских политических сил по реализации идеи ассоциации с Евросоюзом. Развитие и углубление кризиса сопровождается введением западными странами санкционного режима в отношении России и защитными российскими мерами.

Страны Балтии выступают инициаторами в ряде случаев по разжи-

ганию антироссийских настроений. Одновременно они принимают участие в санкционных действиях, а вот защитные российские меры негативно отражаются на экономике прибалтийских республик.

Так, по оценке нидерландского банка *ING*, введение Россией ответных на санкциограничений на импорт из Евросоюза сильнее всего ударит по странам Балтии: Литва может потерять 0,4% своего ВВП, Эстония – 0,35%, Латвия – 0,2% ВВП [6].

На отношение к социальному государству, бесспорно, влияет фактор русскоязычного населения. Он имеет дво-

якое значение: с одной стороны, русскоязычное население в силу своего менталитета исконно стремится к поддержанию отношений между государством и обществом, придерживаясь принципа социальной справедливости, и требует от властей именно таких подходов, а с другой – местные власти дискриминируют русскоязычное население по этническому принципу, ограничивая их в правах полноценного участия в государственной и общественной жизни. И то и другое не способствует социальной стабильности в Прибалтике.

Итак, в настоящее время в странах Балтии сосуществует несколько точек зрения на применение концепции социального государства. Так, в обществе Латвии, Литвы, Эстонии всё больше нарастает недовольство нынешним социально-экономическим положением, и население всё более активно требует от властей усиления внимания к вопросам сбалансированного развития своих стран.

В то же время правящие политические силы продолжают придерживаться во внутренней политике идей неоллиберализма, предполагающего минимальное участие государства в жизни общества, а во внешней политике – концепции евроатлантизма, генерирующей разделительные линии между странами, т.е. противопоставление и даже враждебность тех, кто включён в пространство евроатлантизма, к тем, кто его не приемлет. В этих рамках политические силы, стоящие у власти в Латвии, Литве и Эстонии, прибегают к инструментам социального государства выборочно и в зависимости от ситуации. Принципиально свою позицию они не меняли, и признаков её изменений не имеется, так как неизменными остаются партийные программы правящих партий.

Примечания

1. Кузнецов А.В. Интернационализация российской экономики. М.: Комкнига, 2007. С. 36–42.
2. Оленченко В.А. Множественность образов корпоративной ответственности // *ZeszytyNaukowe*, 2013. № 1 (39). С. 140.
3. Евростат // URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>
4. Реформаторы Эстонии перестроили правящую коалицию // URL: http://www.ng.ru/dipkurer/2014-04-14/10_estonia.html
5. Кризис евроатлантизма в Прибалтике // URL: http://www.ng.ru/world/2014-05-13/7_pribaltika.html
6. URL: http://www.vedomosti.ru/finance/news/32355871/ing-otkaz-rossii-ot-zakupok-prodovolstviya-v-evrope-budet?utm_source=newsletter&utm_medium=content&utm_campaign=alerts