

УДК 94(430).087

«ЗАБОТЛИВАЯ ДИКТАТУРА» (о специфике социальной политики в ГДР)

А. М. Бетмакаев

«WELFARE DICTATORSHIP» (on the specificity of social policy in the GDR)

А. М. Betmakaev

В статье исследуются особенности социальной политики в Германской Демократической Республике (1949 – 1990 гг.). Автор выявляет ее обусловленность официальной идеологией, экономической и политической системами, приводит аргументы против квалификации ГДР в качестве социального государства.

The paper researches the social policy in the German Democratic Republic (1949 – 1990). Factors of social policy making (e.g. official ideology, political and economic systems) are revealed. The author advances arguments against defining the GDR as a welfare state.

Ключевые слова: социальная политика, социальное государство, Германия, СЕПГ, диктатура.

Keywords: social policy, welfare state, Germany, SED, dictatorship.

Социальная политика обычно рассматривается как система мер, направленных на осуществление социальных программ, поддержания доходов, уровня жизни населения, обеспечения занятости, поддержки отраслей социальной сферы, предотвращения социальных конфликтов. После второй мировой войны в странах Запада она проводилась так называемым «государством всеобщего благосостояния» (welfare state), называемое также социальным государством. Оно перераспределяло материальные блага ради достижения каждым гражданином достойного уровня жизни, сглаживания социальных различий и оказания помощи нуждающимся. В странах альтернативной системы – в «социалистическом лагере» (в странах Восточной Европы СССР) также проводилась политика повышения благосостояния населения.

По уровню развития социальной политики среди сателлитов СССР видное место занимала Германская Демократическая Республика, которая претендовала на звание «витрины социализма». По мнению одного из ведущих историков социальной политики ГДР Манфреда Шмидта, судя по доли социальных пособий в государственных бюджетах, в 1989 г. первое место занимала Чехословакия (21,8 %), далее шли ГДР (15,6 %) и СССР (10,2 %) [19, s. 235]. Так, в ГДР в целях повышения рождаемости в 1972 и 1976 гг. были приняты меры, которые предполагали предоставление молодым матерям длительных декретных отпусков, оплачиваемых отпусков при совмещении работы и учебы, предоставления беспроцентных ссуд новобрачным, выплаты существенных ежемесячных пособий на ребенка и качественное медицинское обслуживание. И это только один из многих примеров социального обеспечения граждан ГДР. С конца 1960-х гг. в ГДР была введена пятидневная рабочая неделя с двумя выходными днями, ее продолжительность в конце 1970-х гг. составила 40 часов. Пенсии по старости назначались мужчинам с 65 лет, женщинам – с 60 лет при стаже работы не менее 15 лет (женщинам трудовой стаж увеличивается на 1 год за каждого рожденного ребенка). Приоритетом социальной политики считалось также жилищное строительство [13, s. 82, 240, 349, 490 – 492, 681 – 683].

Можно сказать, что в ГДР (как и в других странах Восточной Европы) были продемонстрированы весьма значительные социальные достижения. На этой основе в современной отечественной литературе стало распространяться мнение, что в странах «мировой системы социализма» было создано авторитарное социальное государство. В данной статье будут проанализированы особенности социальной политики в ГДР с обращением особого внимания на проблему ее типологии.

После основания ГДР и провозглашения «планового строительства основ социализма» понятие «социальная политика» почти полностью исчезло из официального лексикона. Вплоть до конца 1950-х гг. было наложено негласное табу на его использование. Установка руководства СЕПГ на то, что плановое хозяйство создавало динамичную экономику, включающую в себя и социальную политику, сочеталась с идеей, что значительные социальные расходы должны быть подчинены выполнению первоочередной задачи содействовать инвестициям. К этому добавлялись опасения в правильной идеологической классификации социальной политики. Социальную политику многие члены СЕПГ находили у «классового врага» – западногерманского социального государства. Социальная политика относилась, согласно этой точке зрения, к старому социальному вопросу, к расслоению между богатыми и бедными, к противоречиям между буржуазией и пролетариатом. В ней видели инструмент затушевывания разделение общества на классы эксплуататоров и эксплуатируемых, к которым принадлежал рабочий класс. И поскольку строительство социализма в ГДР устраняло старый социальный вопрос, то в новом обществе не было места для социальной политики. В ГДР вся политика имела целью «заботу о человеке».

С начала 1960-х гг. социальную политику понимали в ГДР в широком смысле: ее целью была не только защита социально-экономического строя и «режима СЕПГ», но повышение производительности труда посредством усиления мотивации трудящихся. Кроме того, социальная политика ГДР сокращала социальное неравенство, прежде всего, между общественными классами и слоями и гарантировала мини-

мальное обеспечение для существования на низком материальном уровне. Последнее включало в себя социальную потребительскую политику через субсидирование основных потребительских товаров, тарифов и услуг для населения.

Государство в ГДР стремилось проводить «социалистическую» социальную политику. Она должна была отличаться по форме, процессу и содержанию коренным образом от «буржуазной» социальной политики. Как и в других сферах, существовала государственная монополия в социальной политике. СЕПГ исходила из того, что социалистическое плановое хозяйство гарантирует полную занятость и обеспечивает уровень жизни, который может удовлетворять материальные и культурные потребности людей.

В центре мероприятий компартии в социальной сфере была идея, что ГДР являлась трудовым обществом: труд должен определять жизнь гражданина. Право на труд, гарантированное в конституции ГДР, распространялось практически на всех граждан трудоспособного возраста и должно было предохранить их от бедности. Право на труд было основанием всех элементов социальной политики. Руководство ГДР видело в этом праве главную функцию социальной политики. Это право должно было защищать граждан трудоспособного возраста, а также их родственников, от риска безработицы и связанных с безработицей риска потери доходов и потенциальной угрозы существования. Обеспечение полной занятости и гарантирование достойной зарплаты делали другие социальные выплаты ненужными и являлись относительно недорогими по издержкам.

В действительности, политика полной занятости облегчалась практически постоянным сокращением населения, связанным, не в последнюю очередь, с миграцией многих граждан ГДР трудоспособного возраста на Запад. Предложение рабочих рук также можно было ограничить мерами политики в отношении семей и матерей, которым предлагалось временное освобождение от работы для ухода за детьми. Вместе с тем обеспечением права на труд социальная политика достигала старой цели рабочего и женского движения – включить в общественное производство значительную долю женщин.

Принципы конституционного права на труд развивались в трудовом законодательстве. 1 мая 1950 г. вступил в силу «Закон о труде с целью содействия и развития рабочих сил, повышения производительности труда и улучшения материального и культурного положения рабочих и служащих». Он гарантировал право на работу и справедливую оплату труда. Он подчеркивал «ключевую роль рабочего класса в государстве и экономике» и устанавливал права профсоюзов как законных представителей рабочих и служащих [12, s. 141].

Свободные союзы, в отличие от Западной Германии, отсутствовали, а восточногерманское Объединение свободных немецких профсоюзов (ОСНП) выступало в роли «приводного ремня» диктатуры. ОСНП отказалось от автономного представления интересов трудящихся и признало руководящую роль СЕПГ. Объединение показало свою несостоятельность в деле защиты интересов рабочих во время народных высту-

плений в июне 1953 г., после которых оно сконцентрировалось на представлении интересов рабочих на предприятиях. ОСНП выступало за улучшение охраны труда, за справедливое распределение премий, за расширение заводских детских садов и развитие общественных транспортных средств в час пик. Выступая в роль «школы демократии и социализма», ОСНП получило в конце 1950-х гг. право участия в управлении предприятиями за счёт более тесной интеграции профсоюзов в централизованную государственную и общественную систему.

В итоге «социалистическая» социальная политика должна была защищать граждан не от игры рыночных сил, поскольку рыночная экономика отсутствовала, а содействовать выполнению народнохозяйственного плана. Несмотря на множество юридических гарантий и возможностей правовой защиты, существовали большие пробелы в социальной правовой защите в судах.

В немецкой исторической науке после объединения Германии были предприняты попытки определить тип социальной политики в ГДР. Так, Штефан Лайфрид предложил термин «авторитарное государство обеспечения» (*autoritärer Versorgungsstaat*) [23, s. 242], Клаус Шредер назвал ГДР «тоталитарным государством обеспечения и присмотра» (*totalitärer Versorgungs- und Überwachungsstaat*) [20, s. 632 – 633], а Конрад Ярауш придумал понятие «заботливой диктатуры» (*Fürsorgediktatur*) [14, s. 33 – 46]. Беатрикс Бувье писала о «диктатуре обеспечения» (*Versorgungsdiktatur*) [7, s. 337].

Даже если понятие «социальное государство» (*Sozialstaat*) используется в современной немецкой историографии для обозначения социальной политики в ГДР, то только в сочетании с прилагательными «неудавшееся» – Герхардом Риттером [16, s. 187 – 189] или «социалистическое» – в сборнике статей «Три пути немецкой социальной государственности: нацистская диктатура, Федеративная Республика и ГДР» [9, s. 7]. Авторы сборника очень осторожно используют понятие «социальное государство» в отношении «третьего рейха» и ГДР, предпочитая писать о «социальной государственности» (*Sozialstaatlichkeit*).

В монографии Кристофа Буттервеге «Кризис и будущее социального государства», опубликованной в 2012 г., ГДР не только не рассматривается как социальное государство, но и подчеркивается, что восточногерманская социальная политика порывала с немецкими традициями «государства благосостояния», ориентируясь на советскую социально-экономическую и политическую модель [8, s. 64].

Советская военная администрация в Германии (СВАГ) уже в 1947 г. 5 индивидуальных видов социального страхования заменила централизованным коллективным страхованием, которое в 1951 г. было передано под контроль ОСНП. При коллективном страховании все работники подлежали страхованию в обязательном порядке. Оно финансировалось преимущественно из взносов предприятий, из государственного бюджета и отчислений из зарплаты работников в соответствии с незначительной процентной ставкой. В 1989 г. социальным страхованием было охвачено примерно 90 % населения [18, s. 31].

В связи с ориентацией ГДР на советскую модель акцент в исследованиях зарубежных специалистов делается на ключевом понятии диктатуры, но диктатуры особого типа. Как отмечает британский историк Кори Росс, это было «государство-нянька» (*nannystate*) без либеральных идеологических принципов, которые могли бы ограничивать государственное вмешательство и контроль [17, р. 41 – 42].

Поскольку ГДР не была демократическим государством, то и применение к ней понятия «социальное государство» было бы ошибочным. Известный российский политолог Алексей Салмин подчеркивал, что стержнем современной демократии на Западе становится то, что обозначается иногда термином «социальное государство». По его мнению, под социальным государством понимают несколько явлений: социальное-экономический феномен решения чисто экономической задачи – долговременной стабилизации с помощью кейнсианских методов; особый тип государственной организации общества, социокультурную и политическую альтернативу утопическому социализму; продолжение филантропической традиции в новых исторических условиях; и, наконец, своего рода апогей демократии (достижение юридического, политического и социального равенства) [4, с. 16 – 17, 415].

Немецкий философ Юрген Хабермас подходит к характеристике социального государства, цель которого состоит в социально-государственной универсализации гражданских прав, в ходе достижения которой население должно получить шанс на развитие в условиях защищенности, социальной справедливости и растущего благосостояния, получить благодаря тому, что статус зависимости наемного труда нормализуется, будучи дополненным правами участника политического и социального процесса [6, с. 44 – 45].

Социальное государство является равноправным и солидарным со своими гражданами партнером, равноответственным за социальное развитие отдельных граждан и всего общества в целом. ГДР же была государством во главе с коммунистической партией СЕПГ, которая установила тотальный контроль, включающий партнерские отношения в социальном треугольнике «государство – предприниматели – профсоюзы». Ведь государство одновременно выступало собственником предприятий и управляло профсоюзами, которые никогда не были независимыми. Соглашаясь с французским политологом Пьером Розанваллоном, что социальное государство является институтом, основанным на социальном контракте [3, с. 26], отметим, что в ГДР не был институализирован общественный договор и не отсутствовал социальный треугольник.

Поэтому в зарубежных исследованиях «страны социалистического содружества», в т. ч. и ГДР, оказываются за рамками анализа социального государства как исторического феномена и не включаются в предлагаемые экспертами типологии. Так, в классической работе датского политолога Госты Эспин-Андерсена «Три мира капитализма благосостояния» рассмотрены 3 типа государства всеобщего благосостояния (*welfarestate*) – либеральный, консервативно-корпоративистский и социал-демократический [10, р. 26

– 28]. При этом речь идет о том, что социальное государство является ответом на вызовы рыночной экономики, которая отсутствовала в ГДР.

Как известно, в каждой политической системе есть взаимосвязь между экономическим и социальным. Эта диалектика существует объективно, действует стихийно или на основе определенных правил. Так как каждый экономический процесс влечет за собой социальные последствия, возможности и границы социального зависят значительно от имущественных отношений основных производителей и, в конечном счете, определяемых ими отношений распределения. В современной рыночной экономике возникла качественно новая тенденция, связанная с распространением различных форм страхования рисков. Государство защищает существующие экономические отношения и содействует при поддержке гражданского общества установлению правил, которые ограничивают частные интересы, что ведет к стабильности всей системы. Здесь наблюдается сложное взаимоотношение между экономикой и политикой, в которой становится заметен примат политики [1, с. 10 – 12].

Так как собственность определяет существующую экономическую систему, то экономическое и социальное сплетаются, поскольку связаны с интересами доминирующих групп. Противоречия между группами интересов являются элементами социального конфликта. Государство должно вмешиваться в конфликты в качестве посредника. В Восточной Германии, как и в других странах «народной демократии», с конца 1940-х гг. в большинстве отраслей экономики доминирующие позиции занимала государственная собственность. Эта собственность требовала не только центрального управления и долгосрочного директивного планирования. Вследствие этого восточногерманское государство не могло выступать посредником [15, с. 45 – 46].

В отличие от ГДР, создателями социального государства на Западе признавалось, что целый ряд задач по уменьшению неопределенности, которые вставали ранее перед государством как государством-защитником, могли решаться с помощью механизмов страхования. На практике все государственные системы социального обеспечения в странах Запада, по мнению британского экономиста Р. Скидельски, сочетают в себе элементы систем «страхования» и «перераспределения» [5, с. 47]. В ГДР система распределения в сравнении с системой страхования занимала доминирующее положение, отражая патерналистскую роль «государства СЕПГ».

Высказанные выше соображения против рассмотрения ГДР как социального государства можно дополнить юридической аргументацией. На официальном уровне социальное государство в ГДР не признавалось. Согласно Конституции 1974 г. Германская Демократическая Республика являлась социалистическим государством рабочих и крестьян в то время, как Основной закон ФРГ 1949 г. провозглашал Федеративную Республику демократическим и социальным федеративным государством [2, с. 151, 249].

После раскола Германии в 1949 г. в ФРГ было создано социальное государство, а ГДР социальное обеспечение подверглось огосударствлению и было

централизованно. В итоге правящая СЕПГ направляла все свои усилия на политику социального равенства. «Режим СЕПГ» должен были доказывать капиталистическому соседу, что в ГДР создано более справедливое общество [11, s. 31 – 32].

К особенностям социальной политики Германской Демократической Республики до конца 1960-х гг. также относят явный разрыв между официальной партийной идеологией и государственной практикой. Фактически социальная политика играла в ГДР уже давно значительную роль, но в официальной терминологии понятие «социальная политика» употреблялось с оговорками. В монографии «Теория и практика социальной политики», изданной в 1979 г. Институтом социологии и социальной политики Академии наук ГДР, марксистско-ленинская социальная политика противопоставлена социальной политике при капитализме [21, s. 9]. Шмидт объясняет эту особенность рядом обстоятельств: верой, что плановое хозяйство включало в себя не только динамично развивающуюся экономику, но и социальную экономику; необходимостью отдавать приоритет содействию инвестициям в промышленность перед увеличением социальных расходов; «правильной» идеологической классификацией социальной политики, которая у многих членов СЕПГ ассоциировалась с «классовым врагом». Социальная политика была связана, согласно их точке зрения, со старым социальным вопросом, когда существовал разрыв между богатыми и бедными, между буржуазией и пролетариатом. В ней они видели инструмент затушевывания разделения общества на господствующие и подчиненные классы, к которым относился и рабочий класс. И поскольку строительство социализма в ГДР устраняло старый социальный вопрос, то не существовало и социальной политики в прежнем значении [18, s. 19]. В итоге в вос-

точно-германском обществоведении термин «социальное государство» относился к «псевдонаучным», использованным западноевропейской социал-демократией, которая «обслуживала» интересы капитала [22, s. 389 – 391].

Таким образом, специфика социальной политики в ГДР заключалась в том, что власть использовала элементы социального государства, не являясь социальным государством. Руководство СЕПГ располагало монополией на предложение социальных услуг, которая могла использоваться, чтобы поддерживать легитимность диктатуры. Власть в ГДР не могла позиционировать себя как «власть от имени народа», что предусматривало бы согласно неписаному правилу демократии организационную открытость для ее формирования и артикуляции различных идей и групповых интересов. СЕПГ основывала свою легитимность скорее на представлении о «власти для народа». В социальной политике партийно-государственное руководство видело источник своей легитимности, поскольку режим все время испытывал дефицит своего признания гражданами. Патерналистский механизм социальной политики и ориентированная на потребление адаптация граждан к негативным сторонам режима должны были сформировать лояльное отношение граждан и стабилизировать общественно-политическую ситуацию в ГДР. Тем самым социальная политика сочетала заметное социальное обеспечение и жесткий контроль над обществом. Социальная политика воплощала «мягкую» сторону диктатуры, которая продолжала репрессии, используя службу безопасности «штази», и исключала самостоятельность гражданского общества. Поэтому снова отметим, что ГДР не была социальным государством, с которым связаны ценности современной демократии, а диктатурой, проводившей социальную политику.

Литература

1. Бурджалов, Ф. Экономическая роль социальной деятельности государства / Ф. Бурджалов. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. – 251 с.
2. Ваглин, А. Германия в XX веке / А. Ваглин. – М.: РОССПЭН, 2002. – 334 с.
3. Розанваллон, П. Новый социальный вопрос / П. Розанваллон; пер. с фр. – М.: Ad Marginem, 1997. – 188 с.
4. Салмин, А. М. Современная демократия: очерки становления / А. М. Салмин. – М.: Ad Marginem, 1997 – 447 с.
5. Скидельски, Р. Дорога от рабства. Об экономических и политических последствиях краха коммунизма / Р. Скидельски; пер. с англ. – М.: Ad Marginem, 1998. – 238 с.
6. Хабермас, Ю. Демократия. Разум. Нравственность / Ю. Хабермас // Московские лекции и интервью; пер. с нем. – М.: Kami, 1995. – 245 с.
7. Bouvier, B. Die DDR – ein Sozialstaat? Sozialpolitik in der Ära Honecker / B. Bouvier. – Bonn, 2002.
8. Butterwegge, C. Krise und Zukunft des Sozialstaates / C. Butterwegge. – Wiesbaden, 2012.
9. Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit: NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich // Hrsg. von H. G. Hockerts. – München, 1998.
10. Esping-Andersen, G. The Three Worlds of Welfare Capitalism / G. Esping-Andersen. – Cambridge, 1990.
11. Frevel, B. Sozialpolitik kompakt / 2, aktualisierte Auflage / B. Frevel, B. Dietz. – Wiesbaden, 2008.
12. Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 8. Deutsche Demokratische Republik: 1949 – 1961. Im Zeichen des Aufbaus des Sozialismus. – Baden-Baden, 2008.
13. Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 10. Deutsche Demokratische Republik: 1971 – 1989. Bewegung in der Sozialpolitik, Erstarrung und Niedergang. – Baden-Baden, 2008.
14. Jarausch, K. Realer Sozialismus als Fürsorgediktatur. Zur begrifflichen Einordnung der DDR / K. Jarausch // Aus Politik und Zeitgeschichte. – N. 820/98. – 8. Mai 1998.
15. Manz, G. Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik als Basis staatlicher Sozialpolitik / G. Manz // Sozialpolitik in der DDR: Ziele und Wirklichkeit. – Berlin, 2001.

16. Ritter, G. Über Deutschland: Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte / G. Ritter. – München, 2000.
17. Ross, C. The East German Dictatorship: Problems and Perspectives in the Interpretation of the GDR / C. Ross. – London, 2002.
18. Schmidt, M. Sozialpolitik der DDR / M. Schmidt. – Wiesbaden, 2004.
19. Schmidt, M. Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich / 3, vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage / M. Schmidt. – Wiesbaden, 2005.
20. Schröder, K. Der SED-Staat. Partei, Staat und Gesellschaft 1949 – 1990 / K. Schröder. – München, 1998.
21. Theorie und Praxis der Sozialpolitik in der DDR // Hrsg. vom Institut für Soziologie und Sozialpolitik der Akademie der Wissenschaften der DDR durch G. Manz und G. Winkler. – Berlin (Ost), 1979.
22. Winkler, G. Sozialpolitische Forschung in der DDR / G. Winkler // Sozialpolitik in der DDR: Ziele und Wirklichkeit. – Berlin, 2001.
23. Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat / S. Leibfried [et al.]. – Frankfurt am Main, 1995.

Информация об авторе:

Бетмакаев Алексей Михайлович – кандидат исторических наук, доцент кафедры всеобщей истории и международных отношений Алтайского государственного университета, 8(3852)622627, btmkv@yandex.ru.

Aleksey M. Betmakaev – Candidate of History, Assistant Professor at the Department of World History and International Relations, Altai State University, Barnaul.