

УДК 94(47+57):314.742

**СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО В ГЕРМАНИИ XX ВЕКА:
КОНТИНУИТЕТ, РАЗРЫВЫ, РАЗВИТИЕ**

Л. Н. Корнева

**SOCIAL POLICY AND WELFARE STATE IN GERMANY IN THE 20TH CENTURY:
CONTINUITY, RUPTURES, DEVELOPMENT**

L. N. Korneva

В статье исследуются направления социальной политики, организации социального дела в Германии XX века. Автор прослеживает обусловленность социальной политики разными политическими режимами – демократическим, нацистским, коммунистическим. Выделяет континуитеты и разрывы в социальной политике в ходе формирования в Германии социального государства.

The paper studies the social policy and the organization of social affairs in Germany in the 20th century. The author traces the dependence of social policy on different political modes – democratic, nazi, communist. The continuation and ruptures in the social policy during formation of the social state in Germany are allocated.

Ключевые слова: социальная политика, социальное государство, социальное дело, эксперты, континуитет, разрыв, диктатура.

Keywords: social policy, social state, social affairs, experts, continuation, rupture, dictatorship.

Германия накопила богатый опыт в сфере проведения социальной политики и социального дела, начиная с кайзеровского государства XIX – начала XX века. В политическом развитии страны в прошлом столетии ярко отразились три ведущие политические тенденции: фашистская, коммунистическая и либеральная. Нацистский Третий рейх, коммунистическая диктатура СЕПГ в ГДР, социал-либеральное государство ФРГ и как его зачаток Веймарская республика дают возможности для анализа различных вариантов трансформации социальной деятельности немецкого общества в зависимости от внутреннего политического развития.

В нацистском государстве ценой его социальной политики стали изгнание и геноцид негерманского населения и последующая социальная катастрофа 1945 – 1949 гг. В послевоенной Германии социальные государства создавались в условиях раскола на две антагонистические в политическом и экономическом плане страны. После объединения Германии в 1990 г. остро встал вопрос о кризисе социального государства как следствия быстрой трансформации восточно-германского общества, миграционных процессов и расширения европейской интеграции.

Интересен также вопрос о том, что больше определяло социальную политику – внутренние или внешние факторы? В Веймарской Германии не ведущую, но большую роль играл внешний фактор. На объём социальной помощи и направления социальной политики влияли обстоятельства поражения Германии в первой мировой войне и условия Версальского договора. В социальных начинаниях нацистского государства очевидно, что больше преобладали внутренние, чем внешние факторы. Деятельность Германского Трудового фронта (ДАФ), его крупнейшее подразделение спорта, туризма и отдыха «Сила через радость», благотворительные акции «Зимняя помощь» и др. чётко действовали в рамках нацистской идеологии и

пропаганды расового «народного государства» [11, s. 245 – 267].

Что касается социальной политики ГДР, то здесь, не бесспорно, но всё-таки преобладал внешний фактор, поскольку на общество Восточной Германии в ходе его «советизации» была перенесена социальная модель Советского Союза. Например, при введении в ГДР минимальной пенсии был скопирован опыт СССР [10, s. 179]. Одновременно можно, вероятно, сказать, что социальная модель ГДР носила патерналистский характер со стороны государства и продолжала в этом смысле традиционную линию немецкого социального государства кайзеровской Германии. В некоторых случаях в ГДР имело место смешение немецкой и советской моделей, и даже реимпорт немецкого социального знания в СССР [9, s. 109].

Если рассматривать социальный опыт ФРГ после 1945 года, то внутренний фактор будет не так явно виден на фоне преобладания такого сильного внешнего фактора как послевоенная «вестернизация» Западной Германии, которая проникла во все поры немецкого общества, в том числе и в область социальной политики. Но все же традиционные основы немецкой социальной государственности были затронуты в меньшей степени. «Уже крутая карьера понятия социального государства после 1945 г. в западно-германском словоупотреблении – пишет Х. Г. Хокертс, – достаточно показательна» [2, s. 10]. Этот термин с одной стороны вбирал в себя понятие «государство народного благоденствия», а с другой стороны, свидетельствовал о проникновении британско-скандинавских идей государства народного благосостояния (например, с всеобщей пенсией для граждан, преимущественно финансируемой из налогов национальной службой здравоохранения). Западные державы обозначали только рамочные условия «для исторического поворота оси Германии на Запад». Но всё же «формовка» социального государства в ФРГ во всех основных пунктах была результатом внутригер-

манских дискуссий и решений и в начальные годы становления ФРГ социальная политика находилась полностью в руках немецкого государства [2, s. 10].

Позднее на разработку различных сторон развития социального государства стал влиять процесс западноевропейской интеграции, например, в 60-е гг. в контексте европейского сравнения велись дискуссии по использованию в ФРГ Кейнсианской модели политики занятости. В дальнейшем экономическая и финансовая интеграция Западной Европы в определённой степени ставила ограничения мероприятиям социального государства.

Сравнительный анализ трёх путей создания социальной государственности в Германии предоставляет шансы проследить, насколько политические, экономические и культурные трансформации в стране отражаются на состоянии и облике социального государства. В немецкой историографии в этом направлении уже развернулось исследование различных объектов деятельности социального государства. Объектами анализа стала политика в отношении занятости населения, здравоохранения и обеспечения старости, сферы гендерных отношений и др. Сравнительные исследования позволяют более конкретно определить общее и особенное в социальной политике нацистского государства, коммунистической ГДР, либеральной ФРГ (и как её зачатка – Веймарской республики) и вычленить некую парадигму развития социального государства.

Интерес также представляет сравнительный анализ социальной политики с точки зрения дихотомии двух германских диктатур, а также анализ социальной политики синхронно существовавших после Второй мировой войны двух германских государств. Проверим некоторые из этих тезисов на примере организации социальной деятельности и привлечения специалистов, т. к. это было важной чертой уже на стадии зачатков социального государства в Германии, и эта тенденция получила дальнейшее развитие.

Главным объектом *социальной политики Веймарской республики 1919 – 1932 гг.* стали трудовые отношения, а социальной помощи – наиболее бедные слои рабочих, поскольку социал-демократы находились длительное время у власти. В связи с ситуацией после первой мировой войны возросла потребность в компетентных специалистах в социальной сфере. Чётко обозначается начало профессиональных подходов к области вспомоществования. Важную роль сыграли постановление 1920 г. о профессиональной подготовке социальных работниц и постановление 1927 г. о социальной работе. Одновременно растёт запрос на учёных, ориентирующихся на применение гуманитарных знаний. Прежде всего, это социальные медики, а также психологи, психиатры или социологи. В Веймарской республике разработка ведущих линий социального обеспечения перешла к научно-квалифицированным «экспертам» политических партий и объединений, в то время как в кайзеровском рейхе этим занимались «академики» – члены соответствующих союзов, например «Общество социальной политики» [1, s. 50 – 54]. Эта тенденция привела к по-

явлению в Веймарской республике специфических профессиональных органов и объединений. Например, «Германское объединение общественного и частного попечения» стало важнейшим профессиональным объединением с собственной информационной службой по вопросам попечения [1, s. 72]. К сожалению, в период острого кризиса 1929 – 1933 г. построенная сеть социального обеспечения тоже впала в кризис, разразилась длительная полемика о формах и объёмах социальной помощи.

Для нацистского режима 1933 – 1945 гг. характерным было, по словам Р. Лутца, «технократическое социальное планирование и террористическое социальное регулирование» [7, s. 236]. Уже в июне 1933 г. был принят «Закон о пресечении наследственно больного поколения». Центральную роль в преобразовании социального права в русле расово-гигиенических целей режима играли юристы. Профессора, судьи, правоведы разных уровней легитимировали ограничения социальных благ в соответствии с руководящими идеями нацистской политики. Совместно с медиками юристы дифференцировали группы, которые должны были ограничиваться в социальных правах и охватываться репрессивными мероприятиями. Круг задетого этим населения охватывал евреев и наследственно больных арийцев, цыган, чуждые «народному сообществу» асоциальные элементы, а во время войны – «чужие расы».

Нацистский режим быстро изгнал из социальных учреждений специалистов из социал-демократических и либеральных кругов и взамен самоуправления ввёл в организациях социальной помощи принцип фюрерства. Осенью 1933 г. нацистское «Общество народного вспомоществования» (НСВ) под флагом идеи «народного сообщества» инициировало проект «Зимняя помощь» противопоставляя его деятельность официальным социальным службам [3, с. 132 – 150].

На первых порах нацисты были вынуждены считаться с сильным влиянием профессионалов в социальной области, оставшихся со времён Веймарской республики, т. к. НСВ в очень малой степени располагало специалистами в области социального управления. На 2/3 это были заслуженные партийные «борцы» периода 1929 – 1933 гг. [3, s. 377]. Но политическая целенаправленность режима, постепенное вытеснение церкви из службы попечительства повысили интерес руководства ДАФ и НСВ к привлечению специалистов для собственных организаций. Подготовка к войне и конъюнктура вооружений также потребовали социально-планомерных знаний и социально-политического обсуждения. При этом нацисты «пересортировали» содержание образования и составных частей социального знания. Расовая гигиена стала ведущей наукой в социальной области: врачи, директора домов престарелых, попечительницы получили в большей или меньшей степени знания из этой новой части медицинской дисциплины [3, s. 237].

Проекты формирования будущего социального государства в духе «народного сообщества» востребовали также специалистов гуманитарного направления. Здесь, прежде всего, следует назвать исследова-

тельские работы Института труда ДАФ. Они занимались двумя главными темами: трудовые отношения и социальная политика. Поля исследования были весьма обширны: проведение свободного времени, потребительские желания и система зарплаты, процессы рационализации, производственная социальная политика, наконец, квартирный вопрос и общая область системы социального обеспечения. Целью всех этих обсуждений был т. н. «План генерального штаба по социальному преобразованию». Все эти планирования воплотились в конечном итоге в нацистском амбициозном проекте «Социальное дело немецкого народа», который разрабатывался на волне внешнеполитических и военных успехов 1939 – 1941 годов. В этом коллективном предприятии участвовали не только убеждённые сторонники нацистской партии и СС, но и бывшие социал-демократы, функционеры профсоюзов, а также научные эксперты и советники из штабов министерской бюрократии [12, s. 186 – 197]. Все они работали над созданием позитивного образа «процветающего народного сообщества» посредством чёткого разделения между «неполноценными» группами населения и «полноценными», но «нуждающимися в помощи, которых борьба против чуждых элементов выбрасывает на обочину жизни». Военное поражение Германии похоронило эти реакционно-утопические планы.

В послевоенной советской зоне оккупации Восточной Германии (1945 – 1949) политический карантин денацификации в секторах общего здравоохранения, социального обеспечения и общественного вспомоществования был достаточно длительным. Ни ведущие госслужащие, ни главные функционеры ДАФ и НСВ не возвратились на свои посты в социальное управление Восточной Германии и в последующем – ГДР. Вместо них настал час преследовавшихся после 1933 г. социальных политиков КППГ и СДППГ. Эта группа экспертов обобщила практический опыт социального обеспечения и социальных учреждений, в том числе на коммунальном уровне Веймарского времени и пустила его в дело.

Построение общей службы здравоохранения, введение единого обеспечения для рабочих и служащих, а также восстановление самоуправления при непосредственном участии профсоюзов было проведено преимущественно этим кругом экспертов. Рядом со старыми партийными экспертами КППГ и СДППГ были привлечены молодые управленцы социальной политикой из периода нацизма, а также молодое поколение из рядов новых профсоюзов и Социалистической единой партии Германии (СЕПГ). При поддержке военной администрации в советской зоне удалось установить монополию СЕПГ в политической сфере, а также и в социальной политике. Официальная партийная линия провозглашала «дебюрократизацию» социальных учреждений и пропагандировала в сталинском духе приход в учреждения социального обеспечения «надёжных рабочих» и «способных профсоюзников». В действительности речь шла об исключении из этой администрации социал-демократических кадров [7, s. 239].

В ГДР (1949 – 1990 гг.) социальное обеспечение, будучи официальной партийно-государственной линией, носило патерналистский характер. В 50-е годы в свете ускоренного социалистического строительства и советизации область социальной политики отошла на второй план. Термин «социальная политика» надолго исчез из лексики партийного руководства. В результате дело дошло до депрофессионализации социальных учреждений [13, s. 461 – 482]. Но в 60-е годы произошли существенные изменения. Их востребовали новые дефиниции социальной политики как части строительства социализма в ГДР. Началась разработка и оформление широких социальных программ, особенно на производстве. Требование научного оснащения социальных программ привело к открытию в 1965 году «Отделения социальной политики» в Высшей школе профсоюзов. Параллельно с этим экономисты, учёные в области трудовых отношений и социологи вместе с министерской бюрократией стали разрабатывать планы реформ в пенсионном обеспечении, в производственной и социальной политике, в здравоохранении. Планы реформ по улучшению экономичности социального обеспечения привели в конечном итоге к соответствующему постановлению политбюро СЕПГ относительно более широких планов профессионализации в ФДГБ (Свободные немецкие профсоюзы) [6, s. 217].

Вплоть до конца ГДР вопросы социальной политики оставались актуальными и в организаторском, и в кадровом плане. Появлялись новые институты, научные советы, которые сопровождали социальную политику. Увеличилось число научных экспертов, произошло признание социального дела как поля для профессиональной деятельности. В 1966 г. в университете Гумбольдта была введена как центральная образовательная дисциплина социальная педагогика. В 1974 г. создаётся Научный совет по социальной политике и демографии, в 1978 г. – Институт социологии и социальной политики в АН ГДР.

Вместе с тем разработки ученых в 70 – 80-е годы часто не доходили до партийного руководства, занятию утверждением своей власти. Ослабевал контроль за социальными проблемами и планами, эмпирические данные без оформления партийного руководства лежали без движения, недостатки плановой экономики и патернализм СЕПГ становились препятствием на пути совершенствования социальной политики.

В западных зонах послевоенной оккупации, а затем в ФРГ большое значение играло обращение к опыту Веймарской республики в социальной области. Её организационные принципы и основные социально-политические идеи стали фундаментом возрождения социальной работы. Сохранилась преемственность экспертов. В отличие от ГДР часто специалисты социального дела, как и при нацизме, сохранили свои посты и влияние. Это юристы-управленцы, медики, экономисты. Только лишь социальные эксперты НСДАП в узком смысле этого слова, прежде всего из НСВ и ДАФ, уже больше не возвращались на свои места [7, s. 242]. Центральное значение для привлечения экспертов играло то, что они должны были обеспечить континуитет

социального дела Веймарской Республики через период национал-социализма к ФРГ.

Наряду со старыми экспертами, довольно быстро заняли места молодые социальные работники периода нацизма. Общественная дискуссия относительно их вовлечённости и ответственности за действия режима не состоялась. Нужно учитывать при этом, что в первые годы послевоенных лишений важна была немедленная помощь людям и возрождение социального дела. Оставшиеся со времён нацизма молодые работники усилили организаторские, правовые и концептуальные континуитеты в изменившихся внутривнутриполитических условиях. Шло восстановление специальных советов, комиссий по социальному делу на уровне федерации, земель и коммун [7, s. 243]. В середине 50-х годов в ФРГ состоялась первая широкая общественная дискуссия в связи с подготовкой большой пенсионной реформы 1957 года.

Круг экспертов стал существенно меняться со второй половины 60-х гг. в результате изменений в структуре общества, открытия школ по социальному делу и социальной педагогике, использования достижений научных школ в социальной области. Произошла быстрая смена поколений и замена по-старому образованных кадров. Одновременно произошёл сдвиг в объёме социальной работы: помощь молодёжи, дальнейшее расширение поля медицинского обеспечения. Усилилось влияние социально-образованных специалистов, экспертов социального государства. Одновременно развились в 70-е годы и далее широкие академические исследования в области социологии и политологии, которые стали систематически заниматься проблемами социального государства [9, s. 101 – 131]. Параллельно с ними активно действовали официальные государственные исследовательские центры и комитеты, эксперты по социальному делу в различных институтах, министерствах, партиях. Создалась конкуренция социальных планов, их критическое отношение друг к другу [8, s. 165 – 193]. В 80 – 90-е гг. XX века наблюдается усиление связи между экспертами по социальному делу и политическими решениями.

Выводы

1. В целом в течение XX века в Германии при всех политических режимах прослеживается поступательный ход развития социального дела, соблюдается определённая преемственность в социальной политике, возрастает профессионализация управления соци-

альной сферой. Разрывы или откаты связаны главным образом с идеологическими постулатами немецких диктатур, в условиях нацистского режима принявшие крайне уродливые и антигуманные черты в отношении «неполноценных» людей и рас.

2. Разделительными чертами в социальной политике XX века, видимо, можно считать 1933 год – приход нацистской партии (НСДАП) к власти, и 1990 год – восстановление единства Германии. Следующие за этими датами десятилетия отмечены широкой инициализацией социального дела.

3. Если сравнивать диктатуры, то существуют основательные различия в социальной политике между диктатурой НСДАП и СЕПП. В частности режим ГДР был очень далёк от идейно-политических притязаний нацистов. Новые лояльные диктатуре СЕПП эксперты социальной политики рекрутировались из низших слоёв, далёких от науки. Их поле деятельности было гораздо уже, чем при нацистской диктатуре. Господствовала официальная идеология, которая сдерживала социальную науку. В социальной педагогике и социальной психологии были поставлены ограничения исследованиям. Политическая диктатура ограничивала самостоятельность экспертов.

4. Если сравнивать два параллельно существовавших германских государства в 1949 – 1990 гг., то ситуация в ФРГ отличалась от положения дел в ГДР. В социальном деле Боннская республика показала больший континуитет с нацистским режимом, и простиралось это ещё из периода западных оккупационных зон. Экспертные штабы социальных учреждений и министерств периода нацизма были привлечены к сотрудничеству в послевоенное время. Широкие дебаты по пенсионной реформе 1957 г. в ФРГ привели к институализации участия научных экспертов в социальной политике. Выросла роль независимых экспертов, больше связанных корпоративно, чем с министерскими и политическими структурами. Время покажет, насколько поможет «онаучивание» социальной политики» (Р. Лутц) решить проблему серьёзного кризиса современного социального государства.

Литература

1. André, G. SozialAmt. Eine historisch-systematische Einführung in seine Entwicklung / G. André. – Weinheim; Basel, 1994.
2. Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit: NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich / hrsg. von Hockerts H. G. – München, 1998.
3. Hansen, E. Wohlfahrtspolitik im NS-Staat. Motivationen, Konflikte und Machtstrukturen im „Sozialismus der Tat“ des Dritten Reiches / E. Hansen. – Augsburg, 1991.
4. Hockerts, H. G. Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957 / H. G. Hockerts. – Stuttgart, 1980.
5. Hockerts, H. G. Grundlinien und soziale Folgen der Sozialpolitik der DDR / H. G. Hockerts // Kaelble u. a. (Hrsg.): Sozialgeschichte der DDR. – Stuttgart, 1994.

6. Hoffmann, D. Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR. Der Umbau der Sozialversicherung 1945 – 1956 / D. Hoffmann. – München, 1996.
7. Lutz, R. Experten im Sozialstaat / R. Lutz // Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit... Lutz R. Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts // Geschichte und Gesellschaft. – 1996. – № 22.
8. Manow, Ph. Entwicklungslinien ost- und westdeutscher Gesundheitspolitik zwischen doppelter Staatsgründung, deutscher Einigung und europäischer Integration / Ph. Manow // Zeitschrift für Sozialreform. – 1997. – № 43.
9. Merl, S. Sowjetisierung in der Welt des Konsums / S. Merl // Jarausch K., Siegrist H. (Hrsg.). Amerikanisierung und Sowjetisierung in Deutschland 1945 – 1970. – Frankfurt am M.; New York, 1997.
10. Recker, M.-L. Sozialpolitik im Dritten Reich / M.-L. Recker // Pohl H. (Hrsg.). Staatliche, städtische, betriebliche und kirchliche Sozialpolitik. – Stuttgart, 1991.
11. Roth, K. H. Intelligenz und Sozialpolitik im, Dritten Reich / K. H. Roth. – München u. a., 1993.
12. Von Berlepsch, H.-J. «Sozialistische Sozialpolitik?» Zur sozialpolitischen Konzeption und Strategie der SPD in den Jahren 1949 bis 1966 / H.-J. Von Berlepsch // K. Tenfelde, Arbeiter im 20. Jahrhundert. – Stuttgart, 1991.

Информация об авторе:

Корнева Лидия Николаевна – доктор исторических наук, профессор кафедры новой, новейшей истории и международных отношений КемГУ, 8(384-2)58-06-01, korneva_21@mail.ru.

Lidiya N. Korneva – Doctor of History, Professor at the Department of Modern and Contemporary History and International Relations, Kemerovo State University.