

Колб, Е. Г. Реформирование французской модели социальной защиты в конце XX – начале XXI в. / Е. Г. Колб // Общество, государство и религии в современном мире: материалы круглого стола кафедры истории нового и новейшего времени БГУ : В. С. Кошелев (пред.) [др.]; под науч. ред. В.С. Кошелева, — Минск: РИВШ, 2014. — С. 56-62

*Е. Г. Колб*

*Белорусский государственный университет, доцент*

## **Реформирование французской модели социальной защиты в конце XX – начале XXI в.**

Одной из главных проблем в жизни ведущих западных стран в последние четыре десятилетия является проблема реформирования послевоенной модели социальной защиты, или социальной модели, как ее в последнее время нередко называют в западной литературе. Несомненной заслугой послевоенной социальной модели стало то, что она позволила снизить эффект ряда негативных последствий рыночного общества, содействуя, тем самым, снижению социальной напряженности и укреплению политической стабильности. Но по мере развития западного общества эта модель вступила в противоречие с новыми реалиями, прежде всего — с требованиями экономики.

Первым фактором, вызвавшим появление вопроса о необходимости реформирования социальной модели, стало вступление экономики западных стран в новую фазу развития. Этот процесс, начавшийся в 70-е гг. XX в., был порождением нового этапа НТР. Он открыл перед экономикой новые технологические возможности и потребовал перестройки, как ее отраслевой структуры, так и принципов организации производственного процесса. В силу ряда причин существовавшая в западных странах мощная система государственного регулирования стала тормозить внедрение инноваций. В результате возникла объективная необходимость перехода к новой экономической модели, в которой главным двигателем развития экономики станет частная инициатива, а основным регулятором — рыночные механизмы. Создание такой модели, получившей название неолиберальной, неизбежно повлекло за собой необходимость переустройства социальной модели, поскольку она создавала ряд препятствий для деятельности частного бизнеса. Она была причиной высоких налогов, поступления от которых использовались для финансирования социальных программ, и ряда ограничений предпринимательской деятельности, введенных для защиты интересов лиц наемного труда.

На рубеже XX–XXI вв. появились еще два фактора, сделавшие вопрос о реформировании послевоенной социальной модели еще более актуальным. Первым стала глобализация экономической жизни, являвшаяся порождением неолиберальной экономической модели. Сохранение высокой социальной нагрузки на предприятия ведущих западных стран вызвало снижение конкурентоспособности их продукции на мировых рынках, а также отток

капиталов в страны с более дешевой рабочей силой, более низкими налогами и менее строгими правилами использования рабочей силы.

Вторым фактором стала необходимость стабилизации государственных финансов многих ведущих западных стран, столкнувшихся в начале XXI в. с увеличением бюджетных дефицитов и государственного долга. Появление этих проблем в значительной части было вызвано необходимостью финансирования социальных программ, масштаб которых в 80-90-е гг. XX в. практически не сократился.

Сторонники переустройства послевоенной социальной модели из числа философов, экономистов и политиков правых убеждений выступают за сокращение социальных программ и предоставление помощи лишь тем лицам, которые без нее не смогут прожить. Остальная часть населения, по их мнению, должна собственными силами решать проблемы своей повседневной жизни. Они также высказались за ликвидацию многих ограничений предпринимательской деятельности во имя повышения эффективности и конкурентоспособности национальных экономик.

Франция, как и другие западные страны, столкнулась с необходимостью реформирования социальной модели в 1970-е годы. Инициатива в проведении таких реформ принадлежала правым партиям, тогда как французские социалисты во время нахождения у власти избегали преобразований подобного рода, идущих вразрез с их политической философией. Правда, осознавая необходимость реформ, социалисты сохраняли в силе социальные решения правых кабинетов, ограничиваясь небольшой корректировкой некоторых из них. И лишь нынешняя администрация Ф. Олланда отступила от такой практики и инициировала несколько важных реформ социального характера, речь о которых пойдет ниже.

Первые шаги по реформированию социального законодательства были сделаны кабинетом Ж. Ширака, который в 1986 г. предпринял попытку внести качественные изменения в высшем образовании и системе социального страхования. Правительство, вдохновленное опытом Р. Рейгана и М. Тэтчер, действовало в традициях французского дирижизма. Оно выдвинуло проекты решительных преобразований и фактически отказалось от обсуждения их содержания с заинтересованными сторонами. Но под давлением массовых выступлений студентов и госслужащих правительство было вынуждено отказаться от своих замыслов.

И это сопротивление населения стало главным фактором, определившим особенности проведения социальных реформ во Франции. Несмотря на поправление массового сознания, начавшегося в первой половине 1980-х годов и усилившегося в последующие годы, большинство французов неизменно выступали против реформ, которые могли бы создать угрозу их социальным завоеваниям. Более того, население страны активно боролось против таких реформ. В этой борьбе профсоюзы обычно выступали единым фронтом, а организованные по их призыву забастовки и манифестации собирали сотни тысяч участников, несмотря на то, что профсоюзы во Франции не пользуются авторитетом и в них состоит менее 10 % лиц наемного труда. Выступления

против крупных социальных реформ получали моральную поддержку со стороны основной части населения, хотя порой требования протестующих противоречили принципу социальной справедливости. Так, выступления работников госсектора в 80-90-е годы против намерения властей ликвидировать их пенсионные льготы одобрительно оценивались большинством французов.

Власти страны извлекли урок из социальных конфликтов 1986 г. и в 1990-е годы использовали иную стратегию социальных реформ. Прежде всего, они отказались от выдвижения крупномасштабных проектов с короткими сроками реализации и использовали тактику пошагового реформирования. Правительства изменили и методы проведения преобразований. Так, они стали больше внимания уделять подготовке общественного мнения. Первым шагом по разработке реформы являлось создание комиссии из авторитетных экспертов, которая в своем докладе излагала состояние проблемы и предлагала пути ее решения. После обнародования доклада комиссии в стране начинались дебаты, в ходе которых эксперты и представители правительства старались убедить население в необходимости реформирования.

Правительства также начали использовать метод социального диалога, подключая к обсуждению содержания реформ представителей профсоюзов и предпринимательских организаций, социальных партнеров согласно принятой во Франции терминологии. Правда, на деле социальный диалог оказался обычным политическим маневром, поскольку роль социальных партнеров свелась к частичной корректировке содержания законопроектов, разработанных правительством.

В начале XXI в. французские власти были вынуждены активизировать реформирование социальной модели из-за снижения конкурентоспособности страны и ухудшения состояния государственных финансов. Они продолжали использовать стратегию предыдущего десятилетия, но при этом проявили больше твердости в претворении в жизнь задуманных планов. Так, правительства отвергли те требования профсоюзов, которые могли изменить содержание реформ, и уже не отказывались от разработанных законопроектов под давлением массовых выступлений. Единственным исключением стал отказ кабинета Д. де Вильпена от «контрактов первого найма», в рамках которых наниматели молодых специалистов имели право увольнять их без объяснения причин в течение трехлетнего испытательного срока. Но эта уступка во многом была вызвана тем, что среди политиков правого лагеря такая реформа не считалась жизненно необходимой.

Более того, власти страны ужесточили противодействие давлению профсоюзов. В правление Н. Саркози были приняты несколько законов, которые обязали профсоюзы обеспечить, пусть и в ограниченном объеме, работу социальных служб в период забастовок. Эти законы также обязали профсоюзы заранее извещать о прекращении работы и затруднили принятие трудовыми коллективами решений о начале и продолжении забастовок.

Но хотя такая твердость и позволила провести более глубокие реформы, их оказалось недостаточно для решения проблем, связанных с социальной моделью. Именно поэтому пришедшие в 2012 г. к власти социалисты были

вынуждены, вопреки своему желанию, сделать новые шаги по ее реформированию. Но при этом президент Ф. Олланд внес корректировку в стратегию реформирования. Он кардинально изменил содержание социального диалога, применив метод, названный французскими наблюдателями социал-демократическим из-за его сильной схожести с практикой социал-демократических правительств ряда стран ЕС. Отныне разработка содержания реформ передавалась в руки социальных партнеров, а роль государства ограничивалась законодательным оформлением достигнутых договоренностей. Этот метод позволил в 2013 г. в спокойной социальной обстановке провести жесткую реформу правил использования рабочей силы.

Общим итогом тридцатилетних усилий французских правительств по реформированию послевоенной социальной модели стало проведение достаточно большого числа преобразований, многие из которых были названы наблюдателями революционными. Но революционными они были лишь в условиях Франции, учитывая готовность ее населения бороться за сохранение своих социальных завоеваний. Если же сравнить реформы с преобразованиями, проведенными, например, в Великобритании и ФРГ, то Франция явно отстает от этих стран в адаптации своей социальной модели к реалиям современного этапа развития.

Наиболее далеко французские власти продвинулись в деле реформирования правил использования рабочей силы. В 1986 г. правительство Ж. Ширака упразднило административный контроль над увольнениями и существенно ослабило ограничения на использование негарантированных форм занятости. Эти решения позволили в 1990-е годы создать новые рабочие места, но вызвали недовольство лиц наемного труда. Реагируя на это недовольство, левое правительство Л. Жоспена в 2001 г. приняло закон о социальной модернизации, затруднивший процедуру увольнений и обязавший нанимателей профинансировать профессиональную подготовку уволенных работников. Оно также двумя законами ввело 35-часовую рабочую неделю с сохранением размера заработной платы.

Правые кабинеты после 2002 г. упразднили эти решения кабинета Л. Жоспена, снижавшие конкурентоспособность национальных предприятий. Формально сохранив 35-часовую рабочую неделю, правые силы в 2002 г. разрешили увеличить количество сверхурочных рабочих часов, а в 2007 г. отменили их повышенное налогообложение. Тем самым предприниматели получили возможность увеличивать продолжительность рабочего времени. В 2003 г. был принят закон, вновь облегчивший процедуру увольнений.

Но самый решительный шаг по реформированию рынка рабочей силы был сделан социалистами, принявшими в 2013 г. закон «о безопасности рабочих мест», нацеленный на то, чтобы облегчить процесс модернизации предприятий. Согласно закону владельцы предприятий в обмен на сохранение численности персонала получают возможность сокращать зарплаты, менять продолжительность рабочего времени и переводить работников на новые должности. Закон разрешает увольнять рабочих, не принявших новые условия

труда, а также облегчает процедуру увольнения, ограничивая возможности уволенных обжаловать в суде решение администрации.

Одновременно в законе предусмотрен ряд мер в интересах трудящихся. Прежде всего, повышается налогообложение негарантированных видов занятости и ограничивается их использование. Для всех лиц наемного труда создаются индивидуальные счета на переподготовку, вводятся новые меры по социальной поддержке уволенных, представители профсоюзов войдут с правом совещательного голоса в административные советы крупных предприятий.

Однако полного устранения государства от решения проблем рынка рабочей силы не произошло. Ослабив ограничения, влиявшие на конкурентоспособность предприятий, правительства Франции использовали возможности государства для борьбы с безработицей. В первую очередь это касалось программ по созданию субсидируемых рабочих мест, которые использовали все правительства страны в последние три десятилетия. В рамках этой политики государство предоставляло налоговые льготы предприятиям, увеличивающим персонал, или покрывало часть расходов на зарплату таким рабочим.

Власти страны также сохранили систему пособий по безработице, но внесли изменения в условия их выплаты для борьбы с распространившейся во Франции «культурой пособий». Правительства приняли несколько решений, направленных на то, чтобы стимулировать безработных к самостоятельному поиску работы. Так, получатели пособий были обязаны посещать курсы переподготовки, а безработные, нашедшие временную работу, сохраняли право на получение пособия в полном объеме. Размер пособия с течением времени постепенно снижался, а безработные, отклонившие несколько предложений государственной службы трудоустройства, лишались права на получение пособия.

Французские власти также сохранили систему поддержки бедняков, несмотря на немалые бюджетные расходы. Отказ от такой политики был чреват серьезными политическими издержками, поскольку число лиц, живущих ниже официальной черты бедности, с начала 1990-х годов росло практически безостановочно.

В 1988 г. социалисты ввели специальное пособие для бедняков — минимальный прожиточный доход. Правые кабинеты его сохранили, но связали выплату с необходимостью трудовой деятельности. С 2003 г. получатели этого пособия были обязаны отработать не менее 20 часов в месяц на общественных работах, а с 2009 г. трудовая деятельность в интересах общества стала обязательным условием получения этой выплаты.

Французские правительства сохранили в силе и другие программы по борьбе с бедностью. Главными из них являются строительство социального жилья и включение бедняков в программы профессионального обучения.

Очень большое внимание французские правительства сосредоточили на борьбе с дефицитом системы социального страхования. Выдвинутое теоретиками неолиберализма предложение о создании гибкой системы соцстраха, основанной на принципах добровольности, было отвергнуто во

Франции даже правыми партиями, как утопическое. Более того, вопреки неолиберальной ортодоксии, именно правый кабинет А. Жюппе в 1996 г. принял закон, повысивший участие государства в управлении системой соцстраха. С помощью государства власти стремились ужесточить контроль над расходами системы, чтобы покончить с ее хроническим дефицитом.

Главным источником финансовых проблем системы «социальных амортизаторов» являлись, как и в других западных странах, пенсионная система и система медицинского страхования. Тем не менее, они не практически не претерпели качественных изменений, поскольку резкие шаги в этих сферах были связаны с очень большим политическим риском.

За 1990-2013 гг. во Франции было проведено шесть пенсионных реформ, направленных на спасение от финансового краха действующей в стране распределительной пенсионной системы. С целью увеличения поступлений правительства в дополнение к пенсионным взносам ввели дополнительный сбор, налагавшийся практически на все виды доходов, и постоянно увеличивали размер выплат населения в пенсионные фонды. Они также увеличили с 37,5 до 43 лет срок выплаты пенсионных взносов и повысили с 60 до 62 лет пенсионный возраст. В 2007 г. были ликвидированы пенсионные льготы госслужащих. Что касается изменений качественного характера, то они свелись к введению в 2003 г. накопительных пенсионных счетов, но не в качестве альтернативы, а лишь как дополнения к распределительной системе.

Реформирование системы медицинского страхования также пошло в направлении сокращения расходов и повышения ответственности населения. Правительства постоянно сокращали список лекарств и процедур, компенсируемых из страховых касс, стимулировали использование дженериков, ужесточали санкции в отношении врачей и лечебных учреждений, превышавших установленные размеры расходов. Одновременно власти страны стремились повысить финансовую эффективность национальной системы здравоохранения. Они изменили критерии предоставления государственных дотаций больницам, установили взаимодействие между государственными и частными лечебными учреждениями в соответствии с принципом взаимной дополняемости, сократили число койко-мест в больницах маленьких городов.

В то же время был сохранен главный принцип французской системы медицинского страхования — предоставление помощи в зависимости от нужд, а не уровня доходов. Введенная социалистами в 2002 г. всеобщая медицинская страховка действует по сегодняшний день. Медицинская помощь предоставляется не только гражданам страны, но и иммигрантам.

Таким образом, французская модель социальной защиты не претерпела глубоких изменений. Столкнувшись с готовностью населения упорно отстаивать свои социальные завоевания, французские правительства были вынуждены действовать осторожно, поставив сохранение внутреннего спокойствия выше требований экономики. Проявив гибкость, они сумели провести ряд преобразований, но их оказалось недостаточно для решения проблем, связанных с существующей системой социальной защиты. Не случайно в последние годы Еврокомиссия требует от властей страны провести

структурные реформы, без которых, по ее мнению, Франция не сможет выполнить взятые обязательства по стабилизации финансовой системы. Тем не менее, французское руководство не спешит с выполнением этих требований, отчетливо понимая политические последствия резких действий в социальной сфере.