

Эволюция воззрений на социальное страхование в США в эпоху Великой депрессии

© 2009 О.В. Хайкина

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

Статья посвящена рассмотрению воззрений на социальное страхование в один из тяжелейших периодов в истории США - в период Великой депрессии 1930-х гг. Актуальность статьи вызвана чередой сравнений современного мирового кризиса с кризисом, начавшимся в Америке в 1929 г. Исследование вопроса социального страхования не теряет своей важности и на современном этапе, когда на поверхности лежит несостоятельность государств в защите своих граждан от последствий первой волны мирового кризиса.

Ключевые слова: социальное страхование, Великая депрессия, современный мировой кризис.

Введение

Современный мир настолько сложен, что в нем постоянно возникают противоречия, а мировое сообщество сотрясают все новые национально-этнические, религиозные, территориальные и иные конфликты. На место жесткого противостояния двух держав приходят многочисленные локальные очаги напряженности, могущие перерасти в глобальные конфликты и даже войны.

И система социального обеспечения, и система социального страхования все более активно используются как высокоэффективные механизмы социальной защиты всех граждан независимо от взносов или продолжительности их трудового стажа, хотя эти факторы продолжают играть заметную роль при определении размеров отдельных пособий, превышающих основной минимум. Формирование идей, доктрин, а впоследствии и механизмов социальной защиты, основанных на принципах социальной справедливости, позволяет странам Запада распространять материальную поддержку на широкий круг лиц, исходя скорее из их потребностей, нужд, чем из приобретенных ими прав на пособие. Нужда при этом интерпретируется достаточно широко и связывается с уровнем доходов нуждающегося в прошлом (при установлении уровня пособий по старости, инвалидности и безработице) или исходя из некоторых общепринятых прав на социальную помощь (медицинское обслуживание, образование).

Постепенно системы социального страхования и обеспечения расширили свою деятельность, перестав ограничиваться лишь теми, кто имеет полную занятость в государственном или частном секторе. Системы стали охватывать другие социальные группы (практически всех трудящихся и граждан) - трудящихся, работающих неполное рабочее время, а также не имеющих постоянного места работы, работающих самостоятельно. Такой подход позволил развитым странам обратить внимание на нужды и других катего-

рий населения, например безработной молодежи, не имеющей дохода, а также предоставить материальную помощь родителям-одиночкам; охватить медицинским обслуживанием лиц, не пользующихся системами медицинского страхования; дать возможность досрочного выхода на пенсию безработным трудящимся пожилого возраста и предоставлять медицинское обслуживание более продолжительное время по сравнению с тем, что предусмотрено в рамках системы, основывающейся на взносах.

В настоящее время происходит переосмысление понятия национальной безопасности с учетом мирового опыта, сложных процессов и тенденций в развитии мирового сообщества. Очевидно, что угрозу общественной стабильности могут таить не только внешние факторы, но и деструктивные явления внутреннего характера, проявляющиеся в результате проведения государственных реформ.

Расширение сферы применения систем социального страхования и обеспечения выходит за рамки прямой зависимости между взносами и пособиями и подводит общество к пониманию того, что оно должно нести ответственность за своих неимущих членов, по разным причинам испытывающих нужду. Эта ответственность измеряется скорее реальными нуждами, чем приобретенными правами.

Окружающая человека действительность - это огромный мир опасностей, которые необходимо систематически отслеживать, осмысливать и классифицировать. В связи с этим безопасность представляет собой определенную совокупность мер, систему гарантий, обеспечивающую защиту объекта (личности, общества, государства) от потенциально возможных и реально существующих внутренних и внешних опасностей, могущих нанести ущерб его жизненно важным интересам.

Законодательство в социальной сфере наиболее развито в странах Северо-Западной Евро-

пы и в США. Разница в подходах к построению системы социальной защиты, несомненно, обусловлена национальными особенностями общества, сложившимся менталитетом. Так, для населения США наиболее характерно стремление к личной инициативе и самореализации, к ответственности человека за свои успехи, за свою жизнь, свое будущее, поэтому государство оказывает помощь тем, кто не смог в силу объективных причин позаботиться о себе сам.

За последнее время много было разговоров вокруг Великой депрессии и Нового курса в силу актуальности. Хотелось бы акцентировать, что Новый курс был не просто стимулирующей программой для того, чтобы поднять экономику из депрессии, но также и средством справиться с экономическими и социальными изменениями, которые изжили старые формы социального страхования. Более того, Новый курс стал способом перенастройки потоков силы в обществе, что является одним из важнейших факторов, которым не следует пренебрегать.

Много было сказано о поднятии экономики из рецессии и о том, что тот или иной инструмент станет эффективным для решения этой задачи, много было проведено сравнений с Великой депрессией в рамках обсуждения текущей ситуации. Но мало было обсуждений на тему того, что необходимо обновить программы социального страхования, чтобы справиться с текущей ситуацией, которая сильно отличается от 1930-х гг. В том числе мало было сказано о необходимости перенастроить политические и экономические силы. Возможно, институты социального страхования на сегодняшний момент справляются со своими задачами, хотя медицинское страхование - та область, где изменения необходимы. Возможно, в какой-то степени баланс сил присутствует на должном уровне, хотя сомнения по этому поводу не утихают. Таким образом, важно обратить внимание на проблематику внедрения необходимых изменений.

Более того, автор считает, что если изменения необходимы, особенно учитывая опасность безработицы вследствие глобализации, очень важно не упустить момент внедрения изменений.

Вкратце хотелось бы проследить эволюцию воззрений на социальное страхование на примере США в эпоху Великой депрессии, так как именно там начался мировой финансовый кризис 2009 г., который часто сравнивают с Великой депрессией 1930-х гг.

Марш “армии” Кокси

Великая депрессия 1930-х гг. была не единственной в истории Америки. На самом деле,

это была третья экономическая депрессия за последнее тысячелетие, следующая за экономическими коллапсами в 1840-х и 1890-х гг. Во время депрессии 1890-х безработица была широко распространена и многие американцы осознали, что в индустриальном обществе угроза для экономической защиты, выраженная в безработице, может задеть любого, даже трудоспособных и желающих работать людей. Движения протеста захлестнули страну, наиболее ярким и заметным в то время было движение “армия” Кокси. Джейкоб Кокси был неуспешным политиком из Огайо, а также промышленником, который обратился к безработным по всей стране, чтобы они присоединились к его “армии” и пошли на Вашингтон. Десятки тысяч безработных рабочих начали демонстрации, но к моменту, когда Кокси наконец собрал свою группу и направился в Вашингтон, только 500 верных приверженцев его идеям остались с ним. Самого Кокси быстро арестовали за хождение по газону у здания Капитолия, и движение протеста провалилось. Позднее Кокси стал на стороне публичных работ в качестве средства защиты от безработицы и выдвигал свою кандидатуру в Президенты США среди фермерско-лейбористской партии в 1932 и 1936 гг. Несмотря на то, что его марш провалился, “армия” Кокси стала предвестником проблемы, которая займет важное место в дальнейшем, так страхование безработицы станет ключевым элементом в будущем Акте социальной защиты.

Промышленная революция переделала большинство работников из работников агросферы, работающих на самих себя, в работников по найму в крупных промышленных концернах. В агрокультурном обществе благосостояние могло быть легко прослежено по труду человека и любой, кто хотел работать, обычно мог спокойно обеспечить себя и семью средствами к существованию. Но когда экономический доход стал в основном связываться с окладами, экономическая безопасность человека стала под угрозой внешних факторов вне контроля человека - рецессии, увольнения, прекращения бизнес-деятельности и т.п.

Падение фондового рынка и Великая депрессия

Когда Нью-Йоркская фондовая биржа открылась утром 24 октября 1929 г., нервные трейдеры почувствовали что-то зловещее в торгах. К 11 утра рынок стал неумолимо падать. Вскоре после полудня ряд влиятельных банкиров тайно встретились в банке J.P. Morgan & Co и заложили 240 млн. долл. собственных средств, чтобы стабилизировать рынок. Эта стратегия сра-

ботала на несколько дней, но паника разразилась снова в следующий вторник, когда рынок опять упал, и ничто не могло этому препятствовать.

Не прошло и трех месяцев, как рынок акций упал на 40%; 26 трлн. долл. богатств испарились. Огромные американские корпорации терпели гигантские финансовые убытки. AT&T потеряла одну треть своей стоимости, General Electric - половину, а акции RCA упали на три четверти за месяц. Впоследствии понадобится 25 лет, чтобы рынок акций вернулся на докризисный уровень после падения в 1929 г.

Пока Америка пребывала в экономической депрессии после падения в 1929 г., уровень безработицы превысил 25%, около 10 000 банкиров разорились, ВВП снизился с 105 трлн. долл. в 1929 г. до всего лишь 55 трлн. долл. в 1932 г. По сравнению с докризисными годами чистые инвестиции в новый бизнес ушли в минус. Заработные платы работникам снизились с 50 трлн. долл. в 1929 г. до 30 трлн. долл. в 1932 г.

Радикальные движения в Америке

В 1930-х гг. Америка столкнулась с самым страшным экономическим кризисом в современной истории. Миллионы людей стали безработными, два миллиона взрослых мужчин бродили бесцельно по стране, банки и предприятия разорялись, и большинство пожилого населения в Америке влачили жалкое существование. Эти обстоятельства заставили пересмотреть многое.

Хью Лонг - губернатор Луизианы с 1928 по 1932 г. - был избран в Сенат США в 1930 г. Формальный демократ, Хью Лонг был радикальным популистом. Он хотел, чтобы правительство конфисковало состояния у богатых и привилегированных членов общества. Он назвал эту программу "Разделим наше богатство". Она зывала к федеральному правительству, которое должно гарантировать, что каждая семья в стране будет получать ежегодный доход в 5000 долл., так чтобы семьи могли обеспечить себя всем необходимым в жизни, включая жилье, работу, радио и автомобиль. Он также предлагал ограничить частные состояния до размера 50 млн. долл., наследства до 5 млн. долл., а ежегодные доходы до 1 млн. долл. Все люди старше 60 лет получали бы пенсию по возрасту. Его слоган был "Каждый человек - король".

Программа "Разделим наше богатство" стала движением. В каждом штате были созданы клубы. К 1935 г. движение насчитывало 27 000 локальных образований и 7,7 млн. участников.

Другое влияние на социальную политику в эпоху Депрессии оказало движение "Союз со-

циальной справедливости" под предводительством радиопроповедника святого отца Чарльза Кафлина. Отец Кафлин выступал раз в неделю на радио, его программа имела порядка 35-40 млн. слушателей, в своей программе он мало уделял внимания религиозному началу, зато много говорил о политике. Его врагами были Рузвельт, международные банкиры, коммунисты, трудовые союзы, проповедник не стеснялся в высказываниях по отношению к своим врагам. В свое время отец Кафлин пользовался большей популярностью, нежели такие атланты вещания, как Говард Штерн, Раш Лимбау, Пол Харви и Ларри Кинг вместе взятые.

Несмотря на то, что главная задача отца Кафлина была выставление на посмешище его неприятелей, он действительно имел широкую программу социальных реформ, которая включала намеренную инфляцию валюты и национализацию всех банков. Он был также антисемитом и изоляционистом, чьи воззрения были настолько экстремистскими, что католическая церковь, в конце концов, стала порицать его и заставила прекратить политическую деятельность. В 1936г. Кафлин вместе с Таунсендом и последователями движения Хью Лонга "Разделим наше богатство" начали объединяться, чтобы создать третью партию для участия в президентских выборах в надежде не допустить переизбрания президента Рузвельта.

Аптон Синклер был известным писателем-романистом и участником общественного движения родом из Калифорнии. Он был общепризнанным социалистом, а в 1933г. диссидентская группа демократов обратилась к нему за помощью в создании чернового варианта их программы по борьбе с государственными экономическими проблемами.

Демократы были настолько впечатлены работой Синклера, в которой он предвещал конец бедности в Калифорнии, что его убедили сменить партийную принадлежность и стать демократом, чтобы затем выдвинуть свою кандидатуру от партии на выборах в губернаторы в 1934 г.

Эпическая схема Синклера состояла из 12 пунктов, которые переделали бы экономику Калифорнии. Она включала в себя выпуск государственных облигаций, создание больших бартерных предприятий, которые управлялись государством, налог на необработанную землю, выпуск большого государственного долгового обязательства в размере 300 млн. долл. Десятым пунктом программы было предложение выдать пенсии в размере 50 долл. в месяц всем нуждающимся людям старше 60 лет, которые прожили в Калифорнии по меньшей мере три года.

Технократия

Из американской влюбленности в технологии выросло другое эксцентричное реформистское движение, известное как технократия. Основанное в 1918 г. калифорнийским адвокатом по вопросам патентирования движение быстро и ярко вспыхнуло как серьезное интеллектуальное движение, сконцентрированное вокруг Колумбийского университета, хотя центром массового движения была Калифорния, где в 1934 г. участников насчитывалось около полумиллиона. Технократия имела среди своих почитателей таких людей, как писатель-романист Герберг Уэллс, писатель Теодор Драйзер и экономист Торстейн Веблен.

Технократия настаивала на том, что все политические и экономические действия, основанные на “ценовой системе”, т.е. на традиционной экономической теории, устарели, и что единственной надеждой на построение успешного современного мира было делегирование управления страной инженерам и другим технологическим экспертам, базирующимся на принципах инжиниринга. Лозунгом технократов было “производство для потребления”, что было противопоставлением производству для прибыли в капиталистической системе. Производство для потребления стало слоганом для многих леворадикальных движений в современном мире. Аптон Синклер среди прочих торжественно заявил о своей вере в “производство для потребления”, и технократы быстро объединились с ним, и даже с Хью Лонгом в Калифорнии. Однако технократы не были из числа левых движений, так как, по их утверждениям, все политические и экономические системы справа налево были ненадежными. Технократы верили, что решение всех проблем экономической защиты было одним и тем же - скрупулезное применение принципов инжиниринга в системе, свободной от ценовых рамок. Они рассматривали уход на пенсию возможным в возрасте 45 лет для всех в связи с тем, что грядет эпоха технократии и полного процветания.

Отрицая все формы традиционной политической науки, технократы отказывались даже использовать стандартные географические карты, потому что границы были политическими, так что они обращались к штатам только по их географическим координатам. Именам также не доверяли по некоторым причинам, поэтому членам движения в Калифорнии назначали номера. Спикер на одном из съездов партии в Калифорнии представился под номером 1×1809×56!

Как ни странно, среди вышеописанных радикальных движений 1930-х гг. движение технократов выстояло и даже существует в настоящее время.

Ответ истеблишмента

Если Америка должна была остерегаться песни сирен, а именно радикальных призывов действовать ответственнее, то политические лидеры вынуждены были предложить что-то убеждающее в качестве альтернативы. По мере того как Депрессия усиливалась, было разработано три общих подхода: ничего не делать; полагаться на добровольную благотворительность; увеличить пособия тем, кого Депрессия задела сильнее всего.

Полное невмешательство

Многим политикам и лидерам общественного мнения казалось, что Депрессия была одним из падений в экономическом цикле и что все само наладится вскоре. Они настаивали на сдержанном ответном действии или на полном невмешательстве вовсе. На заре краха фондового рынка многие разделяли данную точку зрения.

Мнение, что ничего не было неправильным и ничего не следует делать, быстро стало испаряться по мере того, как Депрессия усиливалась. Несмотря на это, позиция невмешательства существовала первые годы после кризиса.

“Волонтаризм” президента Гувера

У президента Гувера была выдающаяся карьера до того, как он стал президентом. Свое имя он сделал до и после Первой мировой войны в своих стремлениях оказать международную помощь. Он помогал кормить миллионы голодающих людей посредством добровольных союзов государства, бизнеса и частных лиц. Он знал, что этот вид “волонтаризма” сработает и в крупном масштабе, и он не видел причин, почему это не должно сработать при разрешении проблем, вызванных Великой депрессией. Несмотря на то, что он использовал лимитированную федеральную помощь, его основным ответом Депрессии было продвижение и подбадривание “волонтаризма”, которое так ни во что и не вылилось.

Главной проблемой данной стратегии был тот факт, что Америка смогла помочь перестроить Европу вскоре после Первой мировой войны потому, что экономика Америки была в основном стабильна. Во время Депрессии общее богатство нации сократилось вдвое в течение первых тридцати лет после краха. Это сделало добровольную благотворительность сложным идеалом для достижения.

Увеличение благосостояния

Даже до удара Депрессии Штаты были вынуждены справляться с проблемами экономической защиты в промышленной экономике, основанной на заработной плате. Программы ком-

пенсации работникам были созданы на уровне государства до социальной защиты, также были программы благосостояния на уровне штатов для пожилого населения до образования программ социальной защиты. Перед появлением социальной защиты основной стратегией обеспечения экономической защиты пожилого населения в разрезе демографических изменений, описанных выше, было обеспечение различных форм пенсий по старости. Это были программы благосостояния, для которых возможность участия основывалась на доказательстве нищеты. К 1934 г. большинство штатов имели такие «пенсионные» планы. Однако даже на уровне штата эти планы не отвечали требованиям. Некоторые обладали жесткими критериями подпадания под программу, что привело к тому, что многие пожилые люди не могли пройти отбор. Самый щедрый план насчитывал ежедневную выплату в размере 1 долл.

«Новая» альтернатива

С приходом к власти президента Рузвельта в 1932 г. и представлением его предложения по экономической защите, основанного больше на социальном страховании, нежели на материальной помощи, все дебаты прекратились. Больше не было выбора между радикальными изменениями и старыми подходами, которые более не являлись адекватными. «Новая» идея социального страхования, которая к тому моменту уже была широко распространена в Европе, стала инновационной альтернативой.

Социальное страхование, задуманное президентом Рузвельтом, будет направлено на решение постоянных проблем экономической безопасности пожилого населения путем создания содействующей системы, основанной на работе, где работники будут обеспечивать свою будущую экономическую защищенность через налоги, которые они платят, будучи нанятыми. Таким образом, это явилось одновременно альтернативой полаганию на материальную помощь и радикальным изменениям в капиталистической системе. В контексте времени это выглядит как средней степени консервативный, пусть и активистский ответ трудностям и проблемам по причине Депрессии.

Движение социального страхования

Программа социальной защиты, которая в конечном счете будет принята в конце 1935 г., полагалась в своих главных принципах на концепцию социального страхования. Социальное страхование было серьезной интеллектуальной традицией, заслуживающей уважения, в Европе

в XIX в. Оно было выражением традиции европейской социальной помощи. Впервые оно было принято в 1889 г. в Германии во время правления известного канцлера Отто фон Бисмарка. В самом деле, Америка приняла социальное страхование в 1935 г. в то время как 34 нации уже использовали некую форму социального страхования (около 20 программ помощи наподобие социальной защиты). В философском плане социальное страхование подчеркивало усилия государства по обеспечению экономической защиты своих граждан. Традиция социального страхования представляется разумной, практичной альтернативой радикальным призывам к действию, представленным Таунсендом, Лонгом, Синклером и др.

Несмотря на то, что определение социального страхования может существенно различаться в каких-то моментах, его основные черты следующие: принцип страхования, по которому группа людей застрахована неким способом от определенного риска, а также социальный элемент, который обычно означает, что программа создана более с учетом широких общественных целей, нежели с учетом интереса индивидуальных участников.

Покрытие социального страхования может быть обеспечено по разным видам застрахованных условий - от инвалидности и смерти до наступления старости или безработицы. Мы можем считать очевидными такие явления, как смерть, инвалидность или безработица, в качестве приводящих к потере дохода условий, которые могут быть улучшены путем создания пулов по видам риска. Только вначале кажется странным рассмотрение пожилого возраста или выход на пенсию под таким углом зрения. Но именно так ранние теоретики социального страхования понимали выход на пенсию - причина потери дохода вследствие прекращения рабочей активности.

Одна из первых книг по социальному страхованию в Америке была написана профессором Колумбийского университета Генри Сигером. А одним из ранних защитников плана, который можно назвать современным социальным страхованием, был Теодор Рузвельт.

Преддверие изменений

На момент 1934 г. нация была в глубокой депрессии. Уверенность в старых институтах пошатнулась. Социальные изменения, которые начались с промышленной революции, давно уже пересекли точку невозврата. Традиционные источники экономической защиты: имущество, труд, семья, благотворительность - все рухнуло в той или иной степени. Радикальные предло-

жения для действий прорастали, как сорняки, в почве социальной разобщенности. Президент Франклин Рузвельт избрал подход социального страхования в качестве краеугольного камня своих попыток справиться с проблемами экономической защиты.

Потребность в социальном страховании возникает на определенном историческом этапе экономического и социального развития общества. В настоящее время, скорее всего, невозможно

разработать такую модель социального страхования, которая могла бы быть применима в будущем американском обществе. По всей видимости, сегодня можно говорить только о модели социального страхования кризисного периода, четко указывая границы ее использования и возможности. Это не временная модель, а модель, которая должна соответствовать именно данному отрезку времени и решать свои специфические задачи.

Поступила в редакцию 05.07.2009 г.