

Мосолова Ольга Владимировна

кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник Центра ЮВА,
Австралии и Океании ИВ РАН,
Россия, Москва,
mosolova.olg@yandex.ru,
<https://orcid.org/0000-0002-7690-5178>

**ФОРМИРОВАНИЕ ОСНОВ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В АВСТРАЛИИ**

Аннотация: Формирование современной системы социально-экономического управления в Австралии началось после Второй Мировой войны. К настоящему времени в стране создана высококачественная система управления. Австралия достигла высокого уровня развития системы рыночных отношений, создала открытую и гибкую экономику.

Ключевые слова: Австралия, правительственная политика, основы социально-экономической политики

Для цитирования: Мосолова О.В. Формирование основ социально-экономической политики в Австралии // Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития, 2021, Том III, № 3 (52). С. 220–233. DOI:10.31696/2072-8271-2021-3-3-52-220-233

**Formation of the Principles
of the Socio-Economic Policy in Australia**

Abstract: The modern system of socio-economic management in Australia formatted after the World War II. At present the country has a high-quality management system. Australia achieved the high level in development of the market system relations, created open and flexible economy.

Keywords: Australia, government policy, principles of socio-economic policy

Olga V. Mosolova, PhD in Economics, Senior Researcher at the Center for Southeast Asia, Australia and Oceania Studies, IOS RAS, Russia, Moscow, mosolova.olg@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7690-5178>

For citation: Mosolova O.V. Formation of the Principles of the Socio-Economic Policy in Australia. *Yugo-Vostochnaya Aziya: aktual'nyye problemy razvitiya*, 2021, T. III, № 3 (52). Pp. 220–233. DOI:10.31696/2072-8271-2021-3-3-52-220-233

При формировании основ своей экономической политики в годы после Второй мировой войны Австралия полностью придерживалась принципов, которые были рекомендованы ООН. В стране уделялось особое внимание формулированию демократического политического императива обеспечения полной занятости, а также принятию Кейнсианской модели экономического управления, которая предполагает расширение роли государства в управлении экономикой. Как отмечала Н.С. Скоробогатых, в это время в Австралии «закладывались основы той экономикополитической и социальной системы, которую в совокупности принято называть государством всеобщего благосостояния»¹.

В годы Второй мировой войны была сформирована Либеральная партия, которая в коалиции с аграрной партией заняла лидирующие позиции в стране. В 1949 г. премьер-министром стал Р. Мензис. В течение двух десятилетий послевоенного развития в стране наблюдался устойчивый экономический рост, который был вызван либерализацией мировой торговли и повышающимся спросом на товары австралийского экспорта.

В 1957 г. был заключён Торговый договор с Японией, что положило начало переориентации торговых потоков Австралии с Великобритании и Европы в сторону Восточной Азии, по мере того, как этот регион начал восстанавливаться после войны и индустриализоваться. Минеральное сырьё, шерсть и продукты сельского хозяйства стали важнейшими источниками экспортных поступлений. В 1950-х и 1960-х годах в Австралии быстро развивалось и промышленное производство, благодаря тарифным барьерам и импортным квотам, установленным госу-

дарством для защиты внутреннего рынка страны. Ещё быстрее развивался сектор услуг.

Хотя Р. Мензис в целом осуждал социалистические принципы и заявлял, что он поддерживает частную собственность, его правительство продолжало контролировать обменный курс валюты и поток иностранных инвестиций в страну, регулировало финансовый сектор и уровень заработной платы. Правительство повысило объём доходной части бюджета, в частности, субсидировало фонд медицинского страхования, а также проводило ежегодные отчисления в бюджеты штатов для финансирования медицинских учреждений, школ, развития транспорта и других услуг.

Надо отметить, что центральный банк страны, Резервный банк Австралии, несёт формальную ответственность за стабильность валюты и общий надзор за финансовой системой страны со времени своего создания в 1959 г. В 1965 г/ Комитет по экономическим вопросам предлагал создать государственный орган экономического планирования под названием Совет экономического планирования, но это предложение было резко осуждено правительством, и антипатия к концепции централизованного планирования до сих пор является частью экономического управления в Австралии².

В середине 1960-х годов в Австралии начался период изменений. Длительное послевоенное доминирование в национальной политике коалиции либералов и аграриев закончилось в 1972 году, когда на выборах победила Лейбористская партия. Следующие три года показали большие изменения в социальной и политической обстановке в Австралии.

Новый премьер-министр, лидер партии Г. Уитлем, выступил с широкой программой реформ. Они имели чётко выраженную социальную направленность. В частности, была выдвинута концепция мультикультурализма для ускорения процесса ассимиляции мигрантов, предоставлены гражданские права аборигенам, были проведены широкомасштабные реформы в области социальных отношений, здравоохранения, образования, внешней политики, системы промышленных отношений.

Был введён одинаковый уровень оплаты труда для мужчин и женщин, проведена реформа системы социального обес-

печения, здравоохранения, улучшено качество системы образования, уделялось большое внимание вопросам охраны окружающей среды, а также решению проблем урбанизации. Правительство Г. Уитлема удвоило социальные расходы всего за три года, в частности, в стране был существенно повышен уровень зарплат и социальных выплат.

В 1975 г. Лейбористская партия потерпела поражение на выборах, что спровоцировало конституционный кризис, Г. Уитлем был смещён со своего поста. У власти снова встала коалиция Либеральной и аграрной партий во главе с новым премьер-министром М. Фрейзером.

Как отмечала Н.С. Скоробогатых, мировоззрение М. Фрейзера основывалось на «вере в силу частной инициативы и в необходимость защищать права личности в противовес чрезмерному государственному регулированию; уважении принципов парламентаризма; отстаивании интересов нации в целом, а не отдельных её частей или классов»³.

М. Фрейзер искал решение проблемы комбинации высокого уровня инфляции и высокого уровня безработицы, наблюдавшихся в этот период в стране. Его правительство энергично взялось за решение проблемы высокого уровня инфляции, в частности, были сокращены государственные расходы. Принимались меры по уменьшению процентных ставок и поощрению частных инвестиций. Хотя темпы роста инфляции действительно снизились, количество безработных существенно выросло.

Трудности внутреннего экономического развития страны сопровождались долговременным снижением стоимости экспортных товаров Австралии на внешнем рынке, подвергая риску её традиционную роль поставщика сырья для иностранных производителей. Правда, с конца 1982 г. начало наблюдаться резкое повышение спроса на экспортные товары Австралии. Наилучшие перспективы наблюдались на рынке минерального сырья, нефти и газа.

С улучшением ситуации в экономике правительство ослабило свой строгий контроль за социальными расходами бюджета, а также за денежным обращением, что привело, с одной стороны, к росту зарплат в стране, а, с другой стороны, к восста-

новлению высоких темпов инфляции и дальнейшему росту безработицы.

Либерально-аграрная коалиция была у власти до 1983 г. В 1983 г. на смену М. Фрейзеру пришёл новый премьер-министр Б. Хоук, представитель Лейбористской партии, который до этого являлся лидером профсоюзного движения в стране. Главной целью деятельности его правительства являлось проведение экономических реформ и осуществление структурной перестройки экономики⁴.

Правительство занималось реорганизацией ключевых отраслей промышленности, таких, например, как сталелитейная промышленность. Реформа предполагала ограничение заработной платы работников в обмен на создание новых рабочих мест. Во избежание волнений правительство восстановило прежний уровень системы социального обеспечения. Эта стратегия, в целом, была успешной, было создано 1,5 млн рабочих мест. Уровень безработицы в стране за несколько лет снизился с 10% в начале 1980-х гг. до 6% в 1989 г.⁵

Однако все эти меры не смогли полностью восстановить конкурентоспособность страны на мировом рынке и правительство начало проводить в жизнь другие меры. По инициативе тогдашнего федерального казначея П. Китинга было проведено общее дерегулирование банковской системы, в частности, был введён плавающий курс австралийского доллара, отменён контроль за проведением операций на валютной бирже, было проведено дерегулирование финансового сектора, были снижены протекционистские барьеры во внешней торговле.

Такой резкий поворот в сторону свободной рыночной экономики поначалу вызвал волну негативных тенденций в развитии страны. Спекуляции на финансовом рынке, постоянные колебания валютного курса, устойчивый дефицит внешнеторгового баланса не добавляли устойчивости экономике. Банкротство традиционных отраслей промышленности привело к новому росту безработицы.

Правительство отреагировало на эти процессы ещё одним пакетом экономических реформ. В частности, была проведена приватизация государственных предприятий, а также отказ от

государственного определения уровня заработной платы и введение системы трудовых соглашений на предприятиях.

Эти изменения окончательно оформили отказ правительства Австралии от чрезмерного регулирования экономики, которое наблюдалось почти на протяжении всего XX века. Защита внутреннего рынка, ограничение миграции, регулирование уровня заработной платы, создание системы социального обеспечения, поддержка целей полной занятости и возвращение к государственной собственности составляли общую схему, по которой развивалась экономика Австралии. Чрезмерное государственное регулирование экономики было отменено, т.к. оно больше не было эффективным в изменившихся экономических обстоятельствах, которые наблюдались в конце XX века.

П. Китинг, который был инициатором экономических реформ, заметил в 1986 г., что без его инициативы по дерегулированию экономики Австралия могла бы стать банановой республикой, и поэтому правительство начало заниматься проблемами существенного повышения конкурентоспособности страны в новой глобальной экономике путём использования политики экономического либерализма⁶.

В течение пребывания в должности премьер-министра Б. Хоука с 1983 по 1991 гг. действовал консультативный Совет экономического планирования. Постепенно его функции были переданы другим организациям, он фактически исчез к 1996 г., когда к власти пришло правительство Д. Говарда.

Таким образом, новый подход Австралии к проведению экономической политики в целом состоял в реализации контролируемого рыночного курса. Он заключался в том, что было правилом осуществлять общий надзор за функционированием рыночной системы, в том числе работой банков, предприятий и делами корпораций, торговыми практиками, финансовыми сделками, страхованием и банковским делом. В 1980-х и 1990-х годах некоторые из правил были упрощены, особенно в отношении рынка труда и заключения международных торговых и финансовых сделок.

Регулирование банковской сферы, которое в 1950-х годах ограничивало размер вкладов и в целом деятельность основных банков и финансовых институтов, было либерализовано.

Наблюдение и контроль за деятельностью финансового сектора с 1998 г. стало преобладающей сферой деятельности вновь созданного Управления перспективного регулирования.

В области конкурентной политики были полностью запрещены некоторые сделки. Практика фирм, которые вводили в заблуждение потребителей или вступали в сговоры, была признана незаконной, также были запрещены соглашения между фирмами, которые существенно уменьшали свободную конкуренцию⁷.

В целом программа Лейбористской партии была основана на принципах социальной демократии. Например, по мере того, как рос уровень неравенства в доходах населения, программы социального обеспечения и занятости, проводимые правительством, поддерживали уровень жизни населения страны с самыми низкими доходами. Призывы Лейбористской партии к защите национальных интересов нашли поддержку на выборах в 1984, 1987 и 1990 гг.

Когда П. Китинг сменил Б. Хоука как премьер-министр в конце 1991 г., его главным лозунгом было достижение процветания страны, которое, как он утверждал, является величайшим из достижений социальных демократий, где правительство включено в жизнь общества. В 1993 г. П. Китинг был переизбран в должности премьер-министра и находился на своём посту до 1996 г. В целом правительство Лейбористской партии Б. Хоука – П. Китинга было у власти с 1983 по 1996 гг., и это время ознаменовалось проведением широкомасштабных экономических реформ в стране.

В 1996 г. Коалиция Либеральной и Национальной партий выдвинула в лидеры Д. Говарда, который победил на выборах в марте 1996 г., под лозунгом, что его правительство будет проводить политику для всех. (Правительство, руководимое Д. Говардом, было переизбрано для руководства страной и в 1998, и в 2001 гг.).

Как отмечала Н.С. Скоробогатых, Д. Говард был приверженцем, с одной стороны, резких изменений в экономической политике, а, с другой стороны, максимального сохранения традиционных ценностей австралийского общества⁸. Правительство Д. Говарда в целом придерживалось политики экономиче-

ского либерализма и социального консерватизма. В стране продолжались экономические реформы. При этом особое внимание уделялось либерализации торговли и изменениям на рынке труда, были внесены изменения в систему налогообложения и систему промышленных отношений.

В частности, была проведена частичная продажа телекоммуникационной корпорации Телстра, крупнейшей из оставшихся государственных предприятий, сокращение расходов на государственные нужды и общее сокращение объёма государственных бюджетных дотаций для того, чтобы вернуть бюджет страны к положительной динамике.

Биржевой коллапс в Юго-Восточной Азии в 1997 г. и глубокая рецессия, которая последовала за этим в экономике азиатских стран, стали оправданием для продолжения этой политики. Снижение спроса со стороны азиатских стран на товары австралийского экспорта было частично компенсировано за счёт новых рынков. Несмотря на постоянную неустойчивость торгового баланса страны, процентные ставки оставались низкими. Повышение эффективности экономики позволяло Австралии иметь низкий уровень инфляции, низкий уровень безработицы и устойчивые темпы экономического роста.

Правительство Д. Говарда отменило большинство программ переквалификации для безработных, которые были введены его предшественниками, и заменило их новой схемой. При этом ставилось условие, – работать там, где укажет правительство и получать соответствующую квалификацию. Администрация в последующем расширяла этот принцип на других получателей пособий, поскольку общее число получателей пособий продолжало увеличиваться. В начале 1990-х гг. 1,5 млн австралийцев работоспособного возраста получали пособия, в конце 1990-х гг. это число выросло до 2,6 млн человек, или 20% всей рабочей силы⁹.

Закон о трудовых отношениях 1996 г. поощрял заключение индивидуальных контрактов с работниками в дополнение к заключению трудовых соглашений. Коалиционное правительство уделяло большое внимание контролю за государственными доходами, а также придавало особое значение развитию социальных институтов, в частности, совершенствованию системы

здравоохранения, жилищного строительства, образования и занятости.

Кроме того, в 1990-е гг. в социальной политике правительства, как и в предыдущие годы, уделялось большое внимание проблемам аборигенов – стало поощряться изучение национальных языков, аборигенам предоставили все права, которыми пользовались белые австралийцы.

На выборах в октябре 1998 г. правительство Д. Говарда было переизбрано на второй срок. Во время выборов Д. Говард заявлял, что главной целью своей будущей деятельности он считает дальнейшее продвижение в жизнь экономических реформ, в частности, налоговой реформы, которая предполагала введение нового налога на товары и услуги, планировалась полная продажа в частные руки компании Телстра, дальнейшее дерегулирование в промышленности, дальнейшее развитие системы социального обеспечения.

На деле принятие налога на товары и услуги было перенесено на будущее, причём с изъятиями и корректировками. Продажа компании Телстра была ограничена, контрольный пакет акций – 50,1% остался в государственной собственности. Министр труда в правительстве Д. Говарда Т. Эббот имел небольшой успех в своей попытке изменить законодательство, в частности, отменить несправедливые увольнения работников.

После своей третьей победы на выборах в 2001 г. правительство Д. Говарда продолжало заниматься экономическими проблемами. Экономика развивалась быстрыми темпами, поддерживаемая, в частности, повышением доходов от экспорта и, следовательно, повышением объёма и стоимости финансовых активов. Темпы роста инфляции оставались низкими и уровень безработицы снизился до 6%. Правда, повышение стоимости австралийского доллара создало постоянный дефицит платёжного баланса, и к 2006 г. внешний долг страны достиг 450,000 млн австралийских долларов. В то же время, страна продолжала привлекать инвестиции¹⁰.

В целом реформа экономической политики в Австралии заключалась в соблюдении правительством бюджетных обязательств и достижением сбалансированности бюджета, главной же целью являлось повышение жизненных стандартов населе-

ния и поддержание низкого уровня инфляции в стране. Правительство не принимало официальных планов для осуществления основных национальных экономических проектов развития, но в стране часто раздавались призывы по поводу учреждения агентства экономического планирования. В начале марта 2003 г. был создан Комитет по вопросам регулирования, который утвердил принцип мягкого регулирования по текущим социально-экономическим вопросам.

В июне 2004 г. правительство Д. Говарда начало рассматривать проект о предотвращении злоупотреблений «рыночной силой», – так это было сформулировано Комитетом по вопросам регулирования. С середины 2004 г. в стране развернулись энергичные дебаты по этому вопросу. На них многие представители малого бизнеса доказывали необходимость принятия законодательных актов против агрессивного поведения крупных корпораций на рынке, но в результате не было принято никаких решений по этому поводу.

В течение национальных федеральных выборов в 2004 г. правительство Д. Говарда обеспечило себе большинство в Сенате. Ожидалось, что эта сильная политическая позиция даст возможность правительству осуществить несколько экономических и политических решений, в частности, рыночно-ориентированных правил регулирования условий труда и правил увольнения персонала.

В ожидании этого решения правительство Д. Говарда внесло на рассмотрение Сената в апреле 2005 г. спорные предложения, касающиеся промышленной политики, бросая вызов главенству профсоюзов и предлагая большой выбор индивидуальным работникам. По этому закону рабочие имели право выбирать себе пенсионный фонд самостоятельно, независимо от их места работы. Общим названием для этого нового подхода при определении пенсионного фонда стало название «альтернатива возможности выбора фонда»¹¹.

В июле 2005 г. правительство предприняло ещё ряд шагов в области экономического развития. В частности, был разработан проект полной продажи компании Телстра, улучшилась система социального обеспечения, а также введены большие усовершенствования в системе промышленности. Право определять

единую минимальную заработную плату перешло к Комиссии по промышленной политике, также она стала обеспечивать гарантии от несправедливого увольнения работников, запрет сверхурочной работы, порядок взыскания штрафов за прогул с работников и т.п.

Если же говорить в целом о формировании системы экономического управления в Австралии, то на её опыте можно обсуждать, например, преимущества краткосрочного вмешательства государства в управление экономикой. История страны содержит некоторые примеры, когда чрезмерное вмешательство государства в экономические процессы привело к интенсификации циклических колебаний в развитии экономики, как, например, в 1961 г., когда повышение налогов и ограничение количества денег в обращении усугубило рецессию экономики.

Позже, в 1980-х гг., попытки чрезмерно регулировать экономические процессы и денежную политику стали причиной интенсификации циклических колебаний в экономике. В это время активное краткосрочное вмешательство в экономические процессы явилось положительным фактором для дальнейшего развития страны.

Когда правительство Лейбористской партии Б. Хоука пришло к власти в 1983 г., оно демонстрировало обязательства экономического дерегулирования и финансовой либерализации, свободной торговли и бюджетной ответственности. Эта традиция продолжалась для обеих политических партий: правительства Лейбористской партии до марта 1996 г. и Либерально-Национальной коалиции впоследствии. С 2005 г. наблюдается более либеральный политический подход к принятию решений в экономической политике Австралии.

Надо отметить, что традиционный подход Австралии во многих видах экономической политики был ограничен определённым полем деятельности. Регулирование системы рыночных отношений было более существенным, чем, например, внешнеэкономической политики. В целом, по мере развития страны, Лейбористская партия традиционно придерживалась более социально-направленной политики. Что касается Либерально-Национальной коалиции, то она занималась в основном общими вопросами экономического управления.

Так, например, в середине 2006 г., согласно опросам избирателей, Лейбористская партия заслужила большое доверие за последовательное внимание к развитию системы здравоохранения и образования в стране, которая является важнейшей обязанностью государства. В 2007 г. руководитель Лейбористской партии К. Радд создал правительство под лозунгом построения современной страны, обеспеченной всем необходимым, чтобы встретить вызовы будущего, включая решение проблемы климатических изменений, реформирование системы здравоохранения, инвестирование в образование и подготовку кадров, а также реформирование системы трудовых отношений.

Среди задач текущего экономического управления правительство Австралии поставило перед собой цель поддержания устойчивых темпов роста эффективности экономики (более 2% в год), постепенно доводя этот показатель до 3% в год¹².

В последнее время правительство стало уделять всё больше внимания развитию науки и технологий в стране, что активно содействует цели существенного повышения эффективности экономики.

В целом, можно утверждать, что со времени окончания Второй мировой войны и до настоящего времени в Австралии была создана высококачественная система управления. Страна достигла уровня передовой индустриальной страны с развитой системой рыночных отношений, открытой и гибкой экономикой и значительно меньшей опорой на экспорт первичных ресурсов, чем это было, например, в середине XX века.

Двигателем современной экономики Австралии является активное использование передовых информационных технологий и научных разработок. В 2006 г. правительство Австралии одобрило долгосрочную и широкомасштабную «Программу национальных реформ», которая обращает внимание не только на вопросы регулирования конкурентной среды, но и на социальные вопросы¹³.

Продолжение структурных реформ, которые включают в себя, в частности, реформу рынка труда, регулирование условий конкуренции и правил поведения корпораций на рынке, а также реформу финансового сектора, является ключевым элементом для дальнейшего развития экономического потенциала страны.

В то же время, правительство уделяет большое внимание развитию наукоёмких отраслей производства. Развитие информационных и телекоммуникационных технологий в стране становится двигателем экономического роста.

Реформа рынка труда и трудовых отношений, проводимая правительством Австралии, направлена на повышение гибкости этой системы, её способности реагировать на изменения в экономической ситуации, регулируя уровень занятости путём создания новых рабочих мест и способствуя постоянному повышению производительности труда.

Основой проведения реформы стал «Закон о трудовых отношениях», принятый ещё в 1996 г. В 2006 г. этот закон был пересмотрен. В частности, была создана независимая Комиссия по справедливой оплате труда для разрешения трудовых споров, а также был установлен минимальный размер оплаты труда (который, кстати, является высоким по международным стандартам), размер оплаты труда для молодых специалистов, а также для лиц, имеющих различные звания и учёные степени.

Правительство разработало «Стандарт по справедливой оплате труда и условиям труда», в котором регулируется максимальная продолжительность рабочей недели, рабочего дня, а также размер компенсации при увольнении работника. В рамках реформы, в частности, осуществляется помощь безработным в поисках работы в рамках специальной правительственной Интернет-программы, проводятся широкие программы по повышению квалификации занятых, а также программы по профессиональному обучению безработных¹⁴.

Поправки в Законе к действующим, зачастую, несправедливым правилам увольнения работников, а также гарантии сохранения и увеличения зарплаты работникам молодого возраста, стали мерами, предназначенными для преодоления ограничений роста занятости. Другой мерой для повышения производительности труда и упрощения схемы заключения трудовых соглашений на предприятиях стала гарантия добровольного членства в профсоюзах для работников.

Для обеспечения лучшего функционирования рынка труда, особенно продолжения снижения уровня безработицы, важную роль играет взаимосвязь между производительностью труда

и уровнем заработной платы. Одним из аспектов решения этого вопроса стало развитие системы денежных поощрений¹⁵.

Важно, что различные элементы стратегии развития рынка труда правительство не рассматривает отдельно друг от друга. Широкомасштабные, комплексные реформы являются более эффективными в достижении целей снижения безработицы и устойчивых улучшений в росте производительности труда, а также в повышении эффективности функционирования экономики в целом.

¹ Скоробогатых Н.С. «История Австралии», М., 2011, С.116.

² The Far East and Australia, L., 2006, P.69.

³ Скоробогатых Н.С. «История Австралии», С.150.

⁴ Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade. URL: <http://www.dfat.gov.au/aib/history.html>

⁵ The Far East and Australia, P.63.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid, P. 69.

⁸ Скоробогатых Н.С. «История Австралии», С.173.

⁹ The Far East and Australia, P. 63.

¹⁰ Ibid, P.65.

¹¹ Ibid, P.69.

¹² Ibid, P.79.

¹³ Economic Survey of Australia 2006. URL: <http://www.oecd.org/document>

¹⁴ Ibid.

¹⁵ A Stable and Competitive Economy. URL: http://www.dfat.gov.au/aib/competitive_economy.html