

Т.В. Чубарова

д.э.н., Институт экономики РАН, Москва

Е.Е. Шестакова

к.э.н., Институт экономики РАН, Москва

СТРУКТУРНЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ РИСКИ КАК ПОСЛЕДСТВИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Аннотация. В статье проанализированы структурные социальные риски, которые, по мнению авторов, во многом являются результатом проводимой современным государством социальной политики, связанной с изменением его роли в решении соответствующих проблем граждан. Рассмотрены задачи и механизмы, которые используются государством в социальной сфере, проблемы, возникающие при усилении адресного подхода. В контексте развития смешанной экономики благосостояния представлены такие современные концепты, как государство способствующее и регулирующее. Сделан вывод о том, что изменение его роли в социальной сфере, связанное с укреплением частных, индивидуалистических начал в русле неолиберальных подходов, в свою очередь создает опасность возникновения новых социальных проблем по типу структурных социальных рисков.

Ключевые слова: *структурные социальные риски, социальная политика, адресный подход, смешанная экономика благосостояния, способствующее государство, регулирующее государство.*

Классификация JEL: H51, H55, I38, J18.

1. Современное государство и структурные социальные риски

Изменения в демографической структуре населения и его ценностных ориентациях, социально-трудовых отношениях, необходимость повышения эффективности и результативности социальных расходов, расширения сферы применения новых технологий, в том числе информационных, ставят перед государством новые задачи в социальной сфере и требуют адекватного ответа со стороны социальной политики. Вместе с тем масштабы, направления и формы участия государства в решении социальных проблем остаются предметом дискуссий. В этой связи представляется важным рассмотреть происходящие в настоящее время изменения в подходах к роли государства в социальной сфере, которые основаны на новой концептуализации социальных проблем и понимании тех механизмов, которые предлагается использовать для их решения.

В обществе сохраняются «традиционные» социальные проблемы, прежде всего, бедность. В странах ЕС риск бедности и социальной исключенности в 2015 г. затрагивал 23,7% населения. По последним данным, около 10% населения трудоспособного возраста европейских стран являются работающими бедными [Eurofound, 2017a]. Появление данной категории работников стало результатом сочетания целого ряда факторов: низкой заработной платы, работы на условиях сокращенной (например, так называемой маргинальной сокращенной занятости – менее 15 ч в неделю) или случайной, заемной и тому подобной занятости, а также высокой семейной нагрузки. В государствах ОЭСР низкооплачиваемая занятость, определяемая как $\frac{2}{3}$ от медианной заработной платы,¹ составляет

¹ Низкий уровень оплаты может определяться и с использованием заработной платы в нижнем дециле или квинтиле, или фокусироваться на минимальной заработной плате.

в среднем 17% только среди лиц, занятых полное рабочее время, при учете же занятых неполное рабочее время она существенно увеличивается. Доля женщин, попавших в данную категорию, существенно превышает долю мужчин (соответственно 21 и 13%) [McKnight et al, 2016].

Исследователи обращают внимание на усиление неравенства в современном мире. [Неравенство доходов..., 2014]. В странах ОЭСР неравенство доходов находится на исторически высоком уровне, начиная с середины 1980-х гг. В среднем коэффициент Джини по используемым доходам домохозяйств в 2014 г. достиг 0,318 – по сравнению с 0,315 в 2010 г. Самые богатые 10% населения стран ОЭСР зарабатывают в 9,5 раз больше, чем беднейшие 10%, в 1980-е гг. разница составляла 7 раз. В 18 странах ОЭСР (по которым есть соответствующие данные) 40% населения владеют 3% суммарных активов домашних хозяйств, доля 10% наиболее обеспеченных – более 50%, а 1% самых богатых – 18%. [OECD, 2015b. P. 32]. Неравенство углубляется и в периоды экономического роста, и во времена экономических спадов.

С конца 1990-х гг. в большинстве экономически развитых государств отмечается тенденция углубления неравенства в заработной плате. Это обусловлено технологическими изменениями, увеличивающими относительную производительность труда определенных категорий высококвалифицированных работников и спрос на них, организационными преобразованиями на рынке труда, ослаблением профсоюзных организаций и снижением охвата работников системой коллективных переговоров, стремлением к децентрализации механизмов определения заработной платы.

Вместе с тем, социальные проблемы все чаще понимаются в терминах социальных рисков. Переход к постиндустриальной экономике и обществу, затрагивающий рынок труда и семейные отношения, ведет к появлению новых групп населения, которые, хотя и не относятся к традиционным получателям помощи от государства всеобщего благосостояния, сложившего в послевоенные годы, испытывают трудности в обеспечении достойного уровня благосостояния [Taylor-Gooby, 2005; Bonoli, 2005]. Группы, положение которых было достаточно надежно, например, офисные работники средней квалификации или квалифицированные промышленные рабочие, выполняющие относительно рутинные операции, в настоящее время подвержены высокому риску пополнения рядов безработных. Из-за нестабильности семейных отношений повышается уязвимость молодых семей с детьми. Менее устойчивые сети родственного обмена угрожают благополучию растущего числа лиц старших возрастных групп, нуждающихся в долгосрочном уходе.

«Новые социальные риски» могут быть сгруппированы по трем основным направлениям:

- ▶ сочетание семьи и работы, прежде всего уход за детьми и престарелыми;
- ▶ недостаток знаний и умений, необходимых для получения устойчивой и достойно оплачиваемой работы;
- ▶ потеря доступа к необходимой социальной защите в ходе реструктуризации государства благосостояния.

В современных условиях необходимы не только определение численности бедных и социально уязвимых групп населения, но и оценка степени социальных рисков, выделение групп, у которых высока вероятность в перспективе оставаться среди безработных и низкооплачиваемых, выявление и, по возможности, устранение ловушек социальной исключенности. Перед социальной политикой встает задача обеспечения эффективной защиты граждан от новых социальных рисков, сглаживания негативного влияния модернизации на определенные группы населения. Понимание социальной проблемы как риска ведет к повышению важности упреждающей, или превентивной функции социальной политики, необходимости предвидения возникновения кризисных ситуаций на основе понимания происходящих

обществе социально-экономических процессов. В таком контексте социальная политика может пониматься как менеджмент социальных рисков [De Neubourg, Weigand, 2000].

Обсуждение социальной проблемы как риска ведет к активизации дискурса об ответственности – как социальной, так и индивидуальной. С экономической точки зрения это проблема установления границ перераспределения, с социальной – пределов солидарности. Социальная ответственность отражает понимание обществом того, что социальные проблемы человека более эффективно решать коллективно, за счет объединения и перераспределения ресурсов и рисков. Источниками социального благосостояния могут выступать различные субъекты, а именно – сам человек, семья, государство, работодатель/предприятие, благотворитель. При этом важно, что в силу ряда причин эти субъекты осознают свою «социальную» роль. Поскольку социальная сфера в целом представляет собой пространство, где государство является хотя и основным, но не единственным, игроком, важно понять предел его компетенции.

Новые социальные риски активно обсуждались в 2000-е гг., однако в последнее время, на наш взгляд, стали очевидны такие, которые можно определить как *структурные*. Они связаны с более фундаментальными проблемами функционирования социальной сферы и роли различных акторов в решении социальных проблем современного общества. Важнейшими из них являются:

- ▶ достижение предела перераспределения, когда необходимость поиска источников финансирования социальных программ на уровне общества сталкивается с невозможностью дальнейшего объединения ресурсов налогоплательщиков, перераспределения доходов между ними. Например, средний уровень общественных расходов на пенсионное обеспечение в странах ОЭСР составляет 8,2% ВВП, поднимаясь в отдельных государствах до 16,3% ВВП (Италия), 17,4% (Греция).
- ▶ усложнение систем организации и, соответственно, управления в отраслях социальной сферы и в связи с этим – неоднозначность оценки работы, отсутствие доказательности взаимосвязей между вкладом и результатом. Несмотря на, казалось бы, большие предпринимаемые усилия, административные сложности множатся, а социальные проблемы не решаются.

Выделение в отдельную категорию структурных социальных рисков условно, так как они – в отличие от индивидуальных – связаны с глубинными общественными процессами. Вместе с тем это призвано подчеркнуть, что во многом такие риски следует рассматривать как результат политики государства, основанной на неолиберальных подходах к решению социальных проблем.

Дерегулирование, либерализация и приватизация – это основные темы неолиберализма, которые по-своему отражаются и в социальной политике. В последнее время, в условиях относительно высокого налогового давления, развитые страны стали внедрять рыночные меры, с которыми связываются повышение эффективности и снижение общественных социальных расходов. В результате акцент переносится с социальной на частную ответственность. Обоснованием такого сдвига служит в том числе и предполагаемое сокращение расходов за счет роста конкуренции и внедрения инноваций. Среди возможных выгод приватизации отмечают повышение качества услуг, расширение выбора потребителей и, в некоторых случаях, даже стимулирование развития гражданского общества.

Государство традиционно гарантировало базовый уровень экономического и социального благосостояния для всех граждан посредством прав на достойный труд, образование, здравоохранение и социальное обеспечение. Неолиберальные реформы, связанные с введением платы за услуги в сфере здравоохранения и образования, акцентом на адресность, подчеркиванием негативных аспектов «зависимости от благосостояния» и, на этом фоне, отстаиванием приоритета «личной ответственности», ведут к формированию рыночно-ориентированной социальной политики. Формы социальной поддержки со сто-

роны государства сокращаются и бюрократизируются; ужесточаются критерии назначения различных пособий и льгот и требования к их получению и соответственно усиливается контроль за использованием ресурсов и их рაციонированием. Тем, кто нуждается в поддержке, все больше приходится полагаться не на государство, а на себя, семью, друзей или благотворительность. Ярким примером этого стало появление в ряде стран банков питания для бедных. Приоритет обязательств (необходимость соответствия определенным правилам для получения помощи) перед правами угрожает традиционным представлениям о равенстве и солидарности, которые исторически были положены в основу формирования институтов государства благосостояния. Приватизация и маркетизация ведут к тому, что идеал социального гражданства постепенно уступает место «идеалу заслуженности».

На этом фоне парадоксально выглядит подъем патернализма, правда, в новых формах. Он связывается с необходимостью влияния на поведение граждан, его коррекции в направлении, которое считается правильным для общества. Показательный пример таких изменений – социальная работа с детьми и семьями, когда родителям все чаще предлагается изменить свое поведение и образ жизни, в противном случае они сталкиваются с угрозой изъятия детей из семьи.

В настоящее время в социальной политике все большее распространение получает адресный подход, когда усилия концентрируются на решении проблем особо нуждающихся. При кажущейся на первый взгляд справедливости это способствует формированию структурных социальных рисков. Во-первых, возникает феномен перекрестного субсидирования, когда одни граждане платят, а другие получают помощь. Более того, последние могут дополнительно иметь льготы по другим социальным программам. Взносы, основанные на обязательности и социальной солидарности, не вполне совпадают с пособиями, которые выплачиваются по другим критериям, при этом часто не обеспечивается строгое соответствие между обязательностью выплаты, с одной стороны, и правом на получение выгоды – с другой.

Во-вторых, адресность становится основой для появления «ловушек бедности», положения, при котором повышение благосостояния домашних хозяйств с низкими доходами влечет за собой потерю права на предоставляемые государством пособия и льготы либо повышение уровня налогообложения, полностью или в значительной степени нивелирующего этот прирост поступлений. Для того чтобы поддержать попадающие в «ловушку бедности» семьи и не создавать у реципиентов отрицательных стимулов к трудоустройству, необходимо разработать схемы, позволяющие сочетать получение пособий и льгот с трудовыми доходами, по крайней мере, в течение определенных периодов.

2. Государственное регулирование социальной сферы: направления изменений

Для эффективной защиты граждан от социальных рисков государство может использовать арсенал различных методов – как прямых (например, денежные трансферты, оказание услуг или субсидирование доступа к ним, регулирование рынка труда, страхования, экономики и т.д. путем принуждения, стимулирования, корректировки), так и косвенных. Например, способность собирать и распределять средства является функцией, которая выходит за рамки собственно социальной политики, но является центральной для государства благосостояния.

Направления социальной политики определяются задачами, которые ставит перед собой социальное государство, а именно – обеспечить определенный уровень благосостояния населения (преодоление бедности), сгладить распределение ресурсов между различными социальными группами (контроль неравенства), в том числе в течение жизненного

цикла (страхование, смягчение колебаний доходов и потребления). Государство благосостояния изменяет поведение граждан на рынке и/или в семье (домохозяйстве), так как создается возможность для их «отрыва» от них в том смысле, что благополучие человека все в меньшей степени определяется его возможностями на рынке (покупательной способностью) и положением в семье (состав семьи).

В социальной политике общепризнаны три основных критерия получения помощи от государства, а именно: потребность, взносы и гражданство. Потребность связывают с адресными системами, взносы – со схемами страхования, прежде всего социального, основанного на фонде заработной платы, а гражданство является основой универсальных программ. При этом государство может использовать все эти критерии в организации различных социальных программ. Классическим примером являются пенсии, а именно адресные социальные, взносы на традиционное пенсионное страхование по месту работы и универсальная базовая пенсия для всех.

Универсализм и адресность можно рассматривать как основополагающие методы реализации социальной политики и распределения государственной поддержки. Универсальные пособия граждане получают как право, они распространяются на всех или на широкие категории населения (престарелые, дети, матери). Адресная помощь определяется личностными параметрами и оказывается тем, кто отвечает определенным критериям нуждаемости. Универсальные пособия достаются всем на равных условиях, в то время как главным критерием получения адресной помощи становятся доход или наличие имущества.

Безусловно, основной путь структурного преодоления социальных проблем, например, бедности – это обеспечение высоких социальных гарантий, достойного уровня минимальных трудовых доходов и пенсий, создание условий для доступа к бесплатным и дотируемым социальным услугам. На практике для поддержки лиц с низкими доходами используются системы адресной социальной помощи нуждающимся. Они широко распространены в Австралии и Великобритании (более 5% ВВП), Франции (4,1% ВВП), Германии (3,3% ВВП); для абсолютного большинства экономически развитых государств этот показатель составляет менее 3% ВВП (в США – 1,2%, Швеции – 1,1%). [*Immervoll et al*, 2016. Р. 13].

Для статистической оценки монетарной бедности в экономически развитых государствах в основном используются уровни 50% или 60% душевого медианного дохода, а для целей оказания адресной поддержки – комплексные методики, сочетающие разные подходы к определению бедности. Категориальный подход, предполагающий различные критерии нуждаемости или фильтры для включения в программы, помимо уровня доходов (в некоторых случаях и имущественного ценза) широко используется при предоставлении социального жилья, дошкольного ухода, медицинского и лекарственного обеспечения, для содействия занятости.

Важным элементом адресной социальной поддержки уязвимых категорий традиционно выступают социальные трансферты, прежде всего, на основе оценки нуждаемости (уровня материальных и финансовых активов, прав на получение других пособий, в отдельных случаях и гражданства), гарантированного минимального дохода. Данный вид пособия по нуждаемости может составлять от 70–80 % (в наиболее богатых европейских странах) до 20–35% (в большинстве восточноевропейских государств) минимальной заработной платы и в основном находится ниже минимальных границ относительной бедности (40–50% медианного дохода) [*Frazer, Marlier*, 2015. Р. 24].

Как правило, гарантированный минимальный доход дополняется другими пособиями, назначаемыми после оценки нуждаемости, например, на оплату жилья и коммунальных услуг, транспорт, детей, образование, субсидирование медицинского страхования. При этом в силу разных причин, в том числе недостатка информации о своих правах, сложности и бюрократизированности процедуры назначения пособий, их относительно невысокого размера, от 25 до 40% потенциальных получателей не обращаются за помощью. В послед-

ние годы прослеживается стремление связать предоставление пособий по нуждаемости с политикой стимулирования повышения активности трудоспособных реципиентов на рынке труда. К наиболее распространенным требованиям относятся регистрация в службах занятости, подписание плана по трудоустройству и активный поиск работы, принятие предложений о работе, даже если они могут не соответствовать уровню квалификации, участие в программах по переподготовке и персональному развитию.

Наличие работы и возможность устройства детей в дошкольные учреждения, особенно для женщин, современное западное государство рассматривает как лучшую защиту от бедности и социальной исключенности. Есть примеры замены специальных пособий для одиноких (и часто не работающих) родителей (прежде всего женщин) на пособия и помощь по безработице (с учетом их возраста и возраста детей) и одновременно закрепление за местными органами власти обязанности обеспечения местами в детских учреждениях детей, начиная с самого раннего возраста. Современным стандартом благополучной жизни становится семья с двумя работающими взрослыми, одному главе семьи со средним трудовым доходом становится трудно превысить лимиты относительной бедности без помощи государства. Государство для поддержки семей с детьми использует универсальные целевые пособия, бесплатные и льготные услуги. Проблемой целевых семейных пособий, назначаемых после оценки нуждаемости, является их негативное воздействие на занятость. Для ее смягчения используются различные схемы, предусматривающие возможность сочетания получения пособий и доходов от занятости.

Универсальные детские пособия, помимо нейтрального влияния на занятость, имеют такие важные преимущества, как относительно низкие административные издержки и отсутствие серьезного морального дискомфорта (как при оценке нуждаемости), но для защиты семьи с низкими доходами от бедности они должны быть достаточно значимыми по размерам. В условиях растущего неравенства в сфере оплаты труда и больших бюджетных дефицитов щедрые универсальные пособия могут быть просто невозможны в силу экономических и политических причин. В странах ЕС размер социальных пособий для родителей-одиночек с одним ребенком находится в пределах 60–85%, а для семейной пары – 50–80% от уровня относительной бедности (60% медианного дохода), [Frazer, Marlier, 2015. P. 41].

Важным механизмом снижения бедности и уязвимости является система бесплатных и льготных услуг. В странах Северной Европы используются финансируемые преимущественно государством универсальные системы семейного обслуживания. Так, в Швеции в обязанности местных органов власти входят обеспечение населения медицинскими и социальными услугами, организация ухода за детьми, инвалидами и престарелыми, начальное и среднее образование. Семьи, сталкивающиеся с определенными рисками, помимо помощи в рамках системы универсальных услуг получают (на основе так называемой каскадной модели помощи) доступ к специальной дополнительной поддержке через местные агентства и центры. Альтернативой является условная англосаксонская модель обеспечения бесплатными или льготными услугами только уязвимых семей. В США в данную категорию, как правило, включаются семьи с доходами ниже уровня бедности в конкретных штатах или лишившиеся жилья; в Великобритании – ряд целевых групп (семьи с антисоциальным поведением, возглавляемые безработным, с детьми, не посещающими школу) [OECD, 2015a. P. 52].

Исследования показывают, что системы льготного налогообложения и социальных трансфертов снижают рыночное неравенство в среднем по странам ОЭСР в пределах 25–33%. Но начиная с середины 1990-х гг. система социальной поддержки все в большей степени утрачивает свой перераспределительный характер (снижается дифференциация и размер налогов на доходы, ужесточаются критерии для получения пособий) [Eurofound, 2017b].

Вопрос о том, какую систему использовать, остается дискуссионным. Должен ли быть отдан приоритет принципам равенства и механизмам социальной солидарности и коллективной ответственности, когда доход и пособия должны обеспечивать условия для достойной жизни каждого гражданина? Или необходим баланс между индивидуальной и социальной ответственностью, когда ресурсы должны быть направлены на решение проблем прежде всего тех граждан, которые наиболее подвержены социальным рискам? В этих рамках возникает идея приватизации социальной политики и рынков благосостояния (*welfare markets*), что подразумевает замену традиционных перераспределительных программ планами, направленными на укрепление личной собственности, или накопительными счетами.

Выбор прямо связан с потоками финансирования социального обеспечения. В настоящее время социальные расходы ложатся на плечи работающих. Пенсионная нагрузка, определяемая как соотношение лиц в возрасте 65 лет и старше и лиц в основном трудоспособном возрасте (20–64 года), в настоящее время в среднем по странам ОЭСР составляет 28:100 (наиболее высокие показатели в Японии – 46 и Италии – почти 38) [OECD, 2017b. P. 123].

На этом фоне признается необходимость поиска новых способов финансирования, однако и по этому вопросу нет согласия. Работодатели, например, считают, что нужно снижать взносы на социальное страхование по месту работы, т.е. с фонда заработной платы, и вместо этого расширять налоги на все доходы и факторы производства, например, сбережения, ренту и т.д.

Объем ресурсов, выделяемых на социальное развитие, является производным противоречивой оценки взаимозависимости экономической и социальной сфер жизнедеятельности современного общества. С одной стороны, укрепление конкурентоспособности экономики связывается с селективной социальной солидарностью, а с другой – признается, что развитие системы социальной защиты населения не только обеспечивает перераспределение ресурсов в соответствии с ценностями равенства и социальной солидарности, но и является фактором экономического роста. Вместе с тем практически общепризнано, что необходимы диверсификация источников финансирования социальной сферы, поиск баланса между обязательными и добровольными социальными программами. На способы повышения личной ответственности, выбираемые в той или иной стране, оказывают влияние традиционные отношения между правительством, бизнесом и трудом.

В последнее время все чаще речь идет о формировании новых взаимосвязей между государством и рынком, причем основное направление определяется усилением позиций второго. Политика, нацеленная на расширение частного финансирования и предоставления социальных услуг, включает несколько направлений, которые, однако, могут развиваться параллельно. Наиболее важные включают [Чубарова, 2015]:

- ▶ введение механизмов рыночного типа в работу государственного сектора;
- ▶ сужение сферы государственного сектора в социальной сфере;
- ▶ маркетингизация, когда частный сектор работает по заказу государства, или у потребителя есть выбор – воспользоваться частной или государственной услугой, при этом средства могут быть выделены государством;
- ▶ совместная деятельность, например, государственно-частное партнерство.

3. Современные концепты государства и его роли в социальной сфере

Основное направление изменений в понимании роли государства в социальной сфере – необходимость формирования *смешанной экономики благосостояния*, что означает привлечение к решению социальных проблем всех заинтересованных сторон. Это уже не

только государственные структуры, но и сам человек, и его семья, местные сообщества, работодатели, неправительственные организации. Для методологического обоснования происходящих изменений выделяются два взаимосвязанных концепта, которые отражают стремление обосновать новую роль государства в социальной сфере.

Многие специалисты и политики считают, что важнейшим инструментом решения социальных проблем должно стать дальнейшее углубление демократии, которое связывается с идеей партнерства и участия, развитием диалога со всеми заинтересованными лицами – прежде всего, неправительственными организациями, социальными партнерами: профсоюзами, объединениями работодателей и органами государственной власти. При этом партнерство определяется как организационная система принятия решений и их реализации, мобилизующая коалицию интересов вокруг общей проблемы.

Способствующее государство (*the enabling state*) признает важность поддержки социальных сетей и участия граждан в жизни сообщества в интересах повышения своего благосостояния. Государство должно принимать меры для развития такого участия, обеспечить гражданам возможность реализовать большую роль в обеспечении собственного благополучия [Wallace, 2013]. Это означает ограничение роли государства при активизации и поощрении саморегулирования и частной инициативы.

Признается, что традиционные подходы «сверху вниз» больше не способствуют решению сложных социальных проблем, с которыми сталкивается общество, и государство должно играть стимулирующую роль, использовать инструменты поощрения активности населения. Это позволит отдельным гражданам и их объединениям контролировать как свое личное благополучие, так и коллективное благосостояние общества.

Сторонники идеи способствующего государства считают, что, поскольку жесткая экономия по-прежнему определяет государственные расходы, и государство сталкивается с последствиями старения населения и ростом спроса на медицинские и социальные услуги, требуется современная модель оказания государственных услуг, основанная на новых отношениях с гражданами и сообществами, которые должны быть наделены соответствующими полномочиями для повышения своего благосостояния.

Идея совместного производства общественных услуг подразумевает, что граждане, с одной стороны, способны определять, какие социальные услуги должны им предоставляться (посредством демократических процессов), а с другой – могут непосредственно влиять на их оказание, участвуя вместе с профессионалами в принятии решений по поводу своей личной ситуации [New economic foundation, 2008].

В более широком контексте данная теория предполагает, что все члены общества играют определенную роль в повышении коллективного и индивидуального благополучия. Способствующее государство основано на эффективном взаимодействии между гражданами, обществом (включая бизнес) и государством, создании условий для развития рынка и гражданского общества. Новая роль для государства заключается не в том, чтобы непосредственно управлять экономикой, а в создании условий для процветания ее и общества в целом. Для это требуются эффективное правительство, компетентные политики и чиновники, способные управлять многоуровневыми системами.

Понимание государства как регулирующего (*the regulatory state*) означает повышение относительной важности регуляторной политики по сравнению с другими функциями государства в социальной сфере, например, перераспределения доходов или содержания государственной собственности. Это ведет к смене парадигмы роли государства в социальной сфере – от оказания услуг к стимулированию экономической и социальной активности граждан [Yeung, 2010].

Концепция регулирующего государства, хотя и не предполагает радикального возврата к индивидуализму, предусматривает перестройку многих параметров государ-

ства благосостояния. Среди основных элементов новой модели следует отметить отказ государства от прямого обеспечения граждан социальными услугами, делегирование соответствующих функций частным структурам – как коммерческим, так и некоммерческим. Особое внимание при этом должно уделяться возможностям и технологиям саморегулирования и детальному определению норм качества оказываемых услуг – как с точки зрения гарантий соответствия установленным требованиям и ожиданиям, так и возможностей оценки их результатов. Данные нормы могут устанавливаться на основе законодательного и нормативного регулирования, государственного лицензирования, определяться в договорах и соглашениях между государственными структурами и поставщиками услуг. Важной составной частью концепции является необходимость избегания проявлений государственного субъективизма и политически окрашенных решений в отношении перераспределения или применения мер ограничительной социальной политики, повышение уровня прозрачности и «технологичности» принимаемых решений.

Хорошей иллюстрацией данного подхода является все более широкое использование автоматической корректировки пенсионных систем, которая позволяет без общественных дискуссий и дополнительного вмешательства государственных структур, на основе изначально выбранных статистических индикаторов, связанных с продолжительностью жизни и соотношением между доходами и расходами системы, регулировать возраст выхода на пенсию, уровень пенсионных выплат, формулу их индексации².

В целом пенсионные реформы, которые связаны с трансформацией широкого спектра различных параметров пенсионных систем, являются примером серьезных изменений государственной политики. Они включают постепенное повышение пенсионного возраста и роли стажа при формировании пенсионных прав, экономическое поощрение и административное принуждение увеличения продолжительности трудовой деятельности и ограничение возможностей для досрочного выхода на пенсию, а также стимулирование реальных накоплений пенсионных средств (как обязательных, так и добровольных). Общей тенденцией многих западных государств стал курс на снижение если не общего объема государственных долговых обязательств перед будущими пенсионерами, то темпов его роста, оптимизацию распределения ответственности за пенсионное обеспечение между государством, работниками и работодателями, уменьшение размеров солидарных пенсий и диверсификацию источников пенсионных выплат.

Несмотря на существенный рост занятости лиц в возрасте 55 лет и старше, она все еще остается относительно невысокой (занятость возрастной группы 55–64 года в ОЭСР увеличилась с 44% в 2000 г. до 58% в 2016 г.) [OECD, 2017b. P. 23]. Хотя возможности трудоустройства лиц предпенсионного возраста крайне ограничены, в целом ряде стран упраздняются специальные ранние пенсии для безработных старшей возрастной категории. Опыт субсидирования занятости безработных в возрасте 50 лет и старше носит ограниченный характер (от 12 до 36 месяцев) и касается низкооплачиваемых работников.

Система пенсионного страхования продолжает ориентироваться на работников с «нормальной карьерой», т. е. предполагает, что трудоспособные граждане выходят на рынок труда сразу после окончания школы и работают до наступления официального пенсионного возраста (длительные перерывы должны компенсироваться работой после достижения пенсионного возраста или предполагают существенное снижение среднего уровня замещения трудовых доходов). В условиях современных технологических измене-

² В формулах автоматической корректировки назначаемых пенсий, используемых во многих странах ОЭСР, могут учитываться рост продолжительности предстоящей жизни, темпы роста ВВП, соотношение числа работающих и пенсионеров, финансовое положение пенсионных фондов. В Германии, Японии, Испании данные автоматические корректировки касаются не только вновь назначаемых, но и уже выплачиваемых пенсий.

ний, повышения гибкости и фрагментированности трудовой деятельности такая модель карьеры становится все менее реальной.

В новых условиях, с учетом степени цивилизованности и социализации общества, наблюдается возврат к поддержке принципов личной ответственности и предусмотрительности человека в вопросах материального положения и коллективной помощи и взаимопомощи. За счет использования условно-накопительных счетов, балльных систем или введения элементов обязательного накопления в целом снижается уровень перераспределения в рамках пенсионного обеспечения. Коэффициент замещения в системе обязательного пенсионного страхования в среднем в государствах ОЭСР составляет около 53% (для работника со средними доходами и полным трудовым стажем), снижаясь в государствах с высокой долей частного страхования до 22 (Великобритания) – 38% (Германия, США) [ibid. P. 101].

В Северной Европе получили распространение обязательные и квазиобязательные корпоративные и профессиональные программы, автоматически включающие всех наемных работников в коллективные программы. Данные обязательные коллективные пенсионные планы могут отличаться по размерам тарифов, способам формирования расчетной базы, условиям начисления и правилам выплаты пенсий; на работодателя только возлагается обязанность создания дополнительных пенсионных планов. Квазиобязательные коллективные планы формируются в соответствии с условиями трудовых договоров и корпоративных пенсионных соглашений, заключаемых на отраслевом уровне, и автоматически распространяются на большинство фирм соответствующих отраслей.

Кроме традиционных способов поддержки добровольного накопления с помощью налоговых льгот (налоговые кредиты или вычеты из налогооблагаемой базы страховых взносов), которые могут быть интересны для более обеспеченных и высокодоходных слоев населения, отдельные государства используют методы софинансирования добровольных накоплений для работников с невысокими доходами. Еще одним относительно новым средством расширения круга участников добровольного накопительного страхования является механизм автоматического включения работников, прежде всего молодых и относительно низкооплачиваемых, в добровольно формируемые работодателями свои пенсионные схемы (с совместным финансированием их работником и работодателем и правом для первого выхода из них).

Индивидуальная ответственность в здравоохранении обусловлена двумя направлениями: расширением дополнительных коммерческих программ для состоятельных людей; усилением внимания к здоровому образу жизни.

Идея, что граждане должны сами отвечать за свое здоровье, представляется логичной, однако здоровый образ жизни не всегда зависит непосредственно от человека. Для этого необходимы определенный уровень жизни, образования, соответствующие жилищные условия и состояние окружающей среды и т.д. Однако поведенческие факторы часто концептуализируются в здравоохранительной политике в эпидемиологических терминах в отрыве от социального контекста. При этом игнорируется особенность медицинской услуги, которая, в отличие от обычного рыночного товара, который можно легко продать и купить на рынке для извлечения прибыли, является социальным благом, ее оказание индивидам также приносит выгоду всему обществу [Григорьева, Чубарова, 2013].

Социальная ответственность основывается на признании того, что социальные проблемы более эффективно решать коллективно – за счет объединения и перераспределения ресурсов и рисков. Для социальной сферы классические для рыночной парадигмы представления об эффективности неразрывно связаны с вопросами справедливости, прав, доверия, участия и достоинства. Приоритет отдается принципам равенства и меха-

низмам социальной солидарности и коллективной ответственности. В связи с этим рациональный экономический выбор в современном обществе возможен только с учетом социальных критериев.

В настоящее время считается почти общепринятым, что без эффективного государства невозможно обеспечить устойчивое экономическое и социальное развитие общества. Однако мировой опыт показывает, что роль государства изменяется. При этом необходимость трансформации форм и методов его участия в решении общественных проблем часто подменяют требованием уменьшения его роли в жизни общества.

Соотношение экономики и социальной сферы неоднозначно. Хотя все большую поддержку получает тезис, что социальные расходы – это не затраты, а вложения в развитие человеческого потенциала, которые выгодны и для экономики, и для общества в целом, на практике принципиального поворота к государству социальных инвестиций пока не произошло. Вместе с тем существенные изменения функционала социального государства, связанные со структурными социальными рисками, будут иметь долгосрочные последствия и могут привести к изменению его сущности. Вопрос о том, можно ли называть социальным государство, разделяющее граждан на тех, у кого есть средства на самостоятельное решение социальных проблем, и тех, кто нуждается в государственном «призрении», остается открытым.

ЛИТЕРАТУРА

- Григорьева Н.С., Чубарова Т.В. (2013). Современное здравоохранение: политика, экономика, управление. М.: Авторская академия.
- Неравенство доходов и экономический рост: стратегии выхода из кризиса / Под ред. А. Бузгалина, Р. Трауб-Мерца, М. Воейкова. (2014). М.: Культурная революция.
- Чубарова Т.В. (2015). Политэкономическое введение в социальную политику. М.: ИЭ РАН.
- Bonoli G. (2005). The Politics of The New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States // *Policy & Politics*. Vol. 33. No. 3. July. Pp. 431–449.
- De Neubourg C., C. Weigand. (2000). Social Policy as Social Risk Management. ISSA The Year 2000 International Research Conference on Social Security Helsinki, 25–27 September 2000 “Social security in the global village”.
- Eurofound (2017a). In-work poverty in the EU. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2017b). Income inequalities and employment patterns in Europa before and after the Great Recession. Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Frazer H., Marlier E. (2015) Minimum income schemes in Europe. A study of national policies. European Commission. ESPN. Luxembourg: Publication office of European Union.
- Gilbert N. (2005). “The “Enabling State?” from Public to Private Responsibility for Social Protection: Pathways and Pitfalls” // *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. No. 26.
- Immervoll H., Jenkins S.P., Konigs S. (2015). Are the recipients of social assistance benefits dependent? Concepts, measurement and results for selected countries // *OECD Social Employment and Migration Working Papers*. No. 162.
- McKnight A. et al. (2016). Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches. Luxembourg: Publications office of the European Union.
- New Economics Foundation (2008). Co-production: A manifesto for growing the core economy, London: NEF.
- OECD (2015a). Integrating social services for vulnerable groups: bridging sectors for better service delivery. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015b). In It Together: Why Less Inequality Benefits All. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017a). How’s Life? 2017. Measuring Well-being. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017b). Pensions at a glance 2017. OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing.
- Taylor-Gooby P. (ed.) (2005). *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Yeung K. (2010). The Regulatory State. In: *The Oxford Handbook of Regulation*. R. Baldwin, M. Cave, and M. Lodge (eds.). Oxford: Oxford University Press.
- Wallace J. (2013). *The Rise of the Enabling State: A review of policy and evidence across the UK and Ireland*. Carnegie UK.

Чубарова Татьяна Владимировна

t_chubarova@mail.ru

Шестакова Елена Евгеньевна

EEShestakowa@gmail.com

Tatiana Chubarova

*doctor habilitatus in economics, professor, chief research fellow
of the Institute of economics of the Russian Academy of sciences
t_chubarova@mail.ru*

Elena Shestakova

*Ph.D (economics), Leading Researcher o of the Institute of economics
of the Russian Academy of sciences
EEShestakowa@gmail.com*

STRUCTURAL SOCIAL RISKS AS THE CONSEQUENCES OF SOCIAL POLICY OF THE MODERN STATE: METHODOLOGICAL ASPECTS

Abstract. The article analyzes structural social risks, which, according to the authors, are largely the result of the social policy pursued by the modern state, connected with the change in its role in solving social problems in society. The tasks and mechanisms that are used by the state in the social sphere, the problems that arise with the strengthening of the targeted approach are considered. In the context of the development of a mixed welfare economy, such concepts of the modern state as an enabling and regulatory state are presented. The conclusion is made that the change in the role of the state in social sphere, connected with the strengthening of private, individualistic principles of the neo-liberalism, in turn, creates a danger of emergence of structural social risks.

Keywords: *structural social risks, social policy, targeted approach, mixed economy of welfare, enabling state, regulatory state.*

JEL Classification: H51, H55, I38, J18.

REFERENCES

- Grigor'yeva N.S., Chubarova T.V. (2013). *Sovremennoye zdavookhraneniye: politika, ekonomika, upravleniye*. [Modern health care: politics, economics, management]. M.: Avtorskaya akademiya.
- Neravenstvo dokhodov i ekonomicheskiy rost: strategii vykhoda iz krizisa. / Pod red. A. Buzgalina, R. Traub-Merts, M. Voyeykova. (2014). [Income inequality and economic growth: strategies for overcoming the crisis] M.: Kul'turnaya revolyutsiya.
- Chubarova T.V. (2015). *Politekonomicheskoye vvedeniye v sotsial'nyuyu politiku* [Introduction to social policy from political economy perspective]. M.: IE RAN.
- Bonoli G. (2005). The Politics of The New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States // *Policy & Politics*. Vol. 33. No. 3. July. Pp. 431–449.
- De Neubourg C., Weigand C. (2000) Social Policy as Social Risk Management. ISSA The Year 2000 International Research Conference on Social Security Helsinki, 25-27 September 2000 "Social security in the global village".
- Eurofound (2017a). *In-work poverty in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2017b). *Income inequalities and employment patterns in Europa before and after the Great Recession*. Luxembourg: Publication office of the European Union.
- Frazer H., Marlier E. (2015). *Minimum income schemes in Europe. A study of national policies*. European Commission. ESPN. Luxembourg: Publication office of European Union. 2015.
- Gilbert N. (2005). "The "Enabling State?" from Public to Private Responsibility for Social Protection: Pathways and Pitfalls" // *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. No. 26.
- Immervoll H., Jenkins S.P., Konigs S. (2015). *Are the recipients of social assistance benefits dependent? Concepts, measurement and results for selected countries* // *OECD Social Employment and Migration Working Papers*. No. 162.
- McKnight A. et al. (2016). *Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches*. Luxembourg: Publications office of the European Union.
- New Economics Foundation (2008). *Co-production: A manifesto for growing the core economy*. London: NEF.
- OECD (2015a). *Integrating social services for vulnerable groups: bridging sectors for better service delivery*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015b). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017a). *How's Life? 2017. Measuring Well-being*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2017b). Pensions at a glance 2017. OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing.

Taylor-Gooby P. (ed.) (2005). *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Yeung K. (2010). The Regulatory State. In: *The Oxford Handbook of Regulation*. R. Baldwin, M. Cave, and M. Lodge (eds.). Oxford: Oxford University Press.

Wallace J. (2013). *The Rise of the Enabling State: A review of policy and evidence across the UK and Ireland*. Carnegie UK.