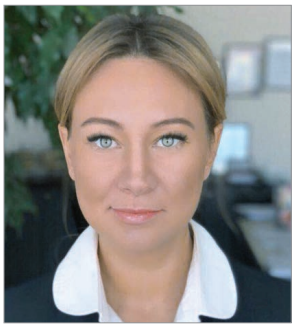
Кризис социального государства: причины и пути выхода[1]

Аннотация. *Настоящая статья посвящена анализу причин кризиса идеи социального государства. Среди таких причин автор видит общее старение населения, глобализацию, политический популизм, расширение борьбы отдельных групп населения за свои права, социальное иждивение и значительное увеличение расходов на организацию и функционирование системы социального обеспечения в современный исторический период. Выход из указанного кризиса автор связывает с цифровизацией сектора государственного управления, с более широким вовлечением частного капитала в мероприятия социальной политики, в том числе посредством внедрения ESG-стандартов, с продолжением курса на построение национально ориентированной экономики, ревизию эффективности мер социальной поддержки.*
Ключевые слова: *социальное государство, кризис, социальная сфера, социальное обеспечение, социальная поддержка, ESG, цифровизация, финансирование социального сектора, социальная политика, патернализм.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.96.8.039-045



Ольга Сергеевна ЗАБРАЛОВА,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
lab.kfp@msal.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

OLGA S. ZABRALOVA,
Cand. Sci. (Law),
Associate Professor of Department in Financial Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
lab.kfp@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

The crisis of the welfare state: causes and ways out

Abstract. *This article is devoted to the analysis of the causes of the crisis of the idea of a welfare state. Among such reasons, the author sees the general aging of the population, globalization, political populism, the expansion of the struggle of certain groups of the population for their rights, social dependency and a significant increase in the costs of organizing and functioning of the social security system in the modern historical period. The author connects the way out of this crisis with the digitalization of the public administration sector, the wider involvement of private capital in social policy measures, including through the introduction of ESG standards, the continuation of the course towards building a nationally oriented economy, and an audit of the effectiveness of social support measures.*
Keywords: *welfare state, crisis, social sphere, social security, social support, ESG, digitalization, financing of the social sector, social policy, paternalism.*

[1] Статья подготовлена в рамках реализации программы «Приоритет-2030».

© О. С. Забралова, 2022

В настоящее время в науке все чаще отмечается общий кризис идеи социального государства. Так, профессор Университета Ф. Г. Эдинбурга Каслс указывает на то, что «государство всеобщего благосостояния» считается находящимся в кризисе с конца 1970-х — начала 1980-х гг.[2]

В свою очередь, профессор Университета Кента П. Тейлор-Губи отмечает, что государство всеобщего благосостояния, идея о том, что успешная, конкурентоспособная, капиталистическая рыночная экономика может сочетаться с эффективными действиями, направленными на сокращение бедности и удовлетворение потребностей людей, с которыми они сталкиваются в своей повседневной жизни, стала великим подарком Европы миру.

При этом автор считает, что данная идея в настоящее время переживает кризис, вызванный в том числе мировым финансовым кризисом 2008 г., неоднократными рецессиями и экономическим застоем, результатом чего стало стремление государств[3] сбалансировать бюджеты за счет сокращения расходов, а не за счет повышения налогов. При этом самые серьезные сокращения пришлись на сферу социального обеспечения.

Кроме того, отмечается, что, исходя из прогнозов относительно количества людей, пользующихся услугами государства всеобщего благосостояния (включая здравоохранение, социальную помощь, образование, пенсии т.д.), ожидаемого уровня заработной платы и иных факторов, следует ожидать, что в ближайшие полвека уровень затрат на поддержание, не говоря уже об улучшении, системы социального обеспечения будет неуклонно расти. Таким образом, налогоплательщикам придется или платить больше, или согласиться на более низкие стандарты социального обеспечения[4].

Считаем возможным выделить ряд факторов, обусловивших данный кризис:

1) *старение населения.* Следует отметить закономерность — чем выше уровень социальных гарантий, тем выше и средняя продолжительность жизни населения, а чем больше срок дожития, тем значительнее уровень нагрузки на финансовую систему в целом и систему социального страхования в частности. Таким образом, прослеживается действие прямых и обратных связей в экономике. Начиная с 2019 г. в России началось постепенное повышение пенсионного возраста. В то же время данная тенденция характерна для многих развитых и развивающихся стран. Так, в Германии аналогичный процесс начался в 2012 г., а в Великобритании — в 2019 г. Обсуждение вопроса о повышении пенсионного возраста идет во Франции, Нидерландах, Китае и ряде иных стран[5];

---

[2] *Castles F. G.*The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities // International Journal of Health Services. 2002;32(2):255-277. URL: https://www.researchgate.net/publication/262936593_The_Future_of_the_Welfare_State_Crisis_Myths_and_Crisis_Realities. P. 3.

[3] В статье автор приводит опыт Великобритании.

[4] *Taylor-Gooby P.* The Double Crisis of the Welfare State and What to Do About It // SSRN Electronic Journal. 2013. URL: https://www.researchgate.net/publication/273083314_The_Double_Crisis_of_the_Welfare_State_and_What_to_Do_About_It. P.2 (дата обращения: 01.10.2021).

[5] Пенсионный возраст в странах мира // URL: https://tass.ru/info/5291492 (дата обращения: 01.10.2021).

2) *глобализация.* Всемирная экономическая, политическая и культурная интеграция и унификация приводят к изменению рынка труда и ускорению миграции. В результате происходит отток населения из экономически слабых стран в более развитые, из-за чего государства-реципиенты испытывают дополнительную финансовую нагрузку в связи с социальным обеспечением «нового» населения, а государства-доноры — еще больший дефицит финансовый ресурсов для поддержания своей системы социального обеспечения. Помимо этого, в экономически развитых странах происходит рост социального напряжения и недовольства коренного населения, вызванный необходимостью делиться ресурсами с мигрантами, которые зачастую отказываются социализироваться в новом обществе, привнося чуждые данному обществу идеи, традиции и язык. Это, в свою очередь, ведет к росту крайне правых и реакционных настроений;
3) *политический популизм.* Во все времена политики для обеспечения поддержки широких слоев населения дают слабо продуманные обещания, связанные с повышением уровня социальной обеспеченности избирателей. Реализация подобных обещаний приводит к увеличению бюджетных расходов и зачастую к сокращению бюджетных ассигнований по иным расходным обязательствам, а отказ от их воплощения в жизнь ведет к разочарованию в системе государственного управления и идее социального государства как таковой;
4) *расширение борьбы отдельных групп населения за свои права.* Изменение структуры общества обусловливает рост социального напряжения, вызванный борьбой дискриминируемых слоев населения за свои социальные права. Наиболее ярко данный процесс проявился в США, где в последнее время все чаще случаются протесты и иные акции, организованные различными группами населения, направленные на противодействие дискриминационным практикам, расширение прав, создание системы социальных гарантий, обеспечивающих равный доступ к ресурсам и возможностям. При этом, как и любая здравая идея, борьба за права меньшинств может принимать крайнюю степень выражения, заключающуюся в пропаганде ненависти к иным, более успешным группам населения. Зачастую представления протестующих о социальной справедливости и причитающихся им гарантиям могут не соответствовать их вкладу в экономику, сферу социального обеспечения, культуру и т.д.;
5) *социальное иждивение.* Высокий размер социальных пособий, сопряженный с низкими требованиями к лицам, имеющим право на их получение, может порождать социальное иждивение среди наиболее бедных слоев населения. Это, в свою очередь, ведет к росту социального напряжения, вызванного недовольством среднего и богатого классов населения, вынужденных финансировать лиц, не желающих вносить свой вклад в развитие социального государства. Кроме того, иждивение ведет к маргинализации отдельных социальных групп и росту преступности. Таким образом, государству следует стремиться к тому, чтобы социальные пособия удовлетворяли, но не превышали потребности лиц, имеющих право на их получение, а также к созданию системы контроля за обоснованностью получения такого рода выплат;
6) *значительные расходы на организацию и функционирование системы социального обеспечения.* Помимо расходов, связанных с выплатой различного рода социальных пособий, стипендий, пенсий и т.д., государство также несет расходы, связанные с функционированием системы государственных

внебюджетных и иных социальных фондов, органов опеки и попечительства, созданием информационных систем в сфере социального обеспечения, администрированием взносов на социальное страхование и т.д. Зачастую это вызывает недовольство граждан, которые считают, что соответствующие расходы не соответствуют размеру социальных выплат.

Перечисленное, безусловно, не исчерпывает всех причин кризиса идеи социального государства. Следует отметить, что в отдельно взятых государствах набор факторов, обусловливающих критическое отношение к социальному государству, может отличаться.

Особенно интересен в этом отношении опыт нашей страны. Как известно, высокий уровень социальных гарантий был одним из краеугольных камней, лежавших в основе Советского государства. Более того, именно борьба за социальные и политические права привела к возникновению СССР. Вопросам, связанным с социальным развитием, уделялось повышенное внимание в конституциях (основных законах) СССР и входивших в его состав союзных республик, а в Конституции 1977 г. содержалась отдельная глава «Социальное развитие и культура»[6].

Неудивительно, что, сравнивая уровень социальных гарантий, предоставлявшихся в СССР, с гарантиями, закрепленными в действующем российском законодательстве, многие граждане разочаровываются как в идее социального государства как таковой, так и в текущей социальной политике Российской Федерации. Между тем, как отмечал еще И. В. Сталин, «базис есть экономический строй общества на данном этапе его развития. Надстройка — это политические, правовые, религиозные, художественные, философские взгляды общества и соответствующие им политические, правовые и другие учреждения»[7]. С отказом от плановой экономики и переходом в начале 1990-х гг. к строительству экономики рыночной в Российской Федерации поменялись как базис, так и надстройка.

В связи с этим некорректно сопоставлять подходы к построению социального государства в СССР и Российской Федерации без учета коренного изменения экономических отношений. Традиционно принято сравнивать состояние социальной сферы Российской Федерации с периодом так называемого застоя, длившегося с середины 1960-х до середины 1980-х гг. и отличавшегося стабильностью и ростом количества социальных преференций для граждан.

В то же время ошибки в сфере экономики и управления привели к тому, что позднее, в конце 1980-х гг., государство потеряло возможность финансово обеспечивать соответствующие социальные гарантии и, в том числе под грузом своих социальных обязательств, было разрушено, что сопровождалось обнищанием населения. При этом многие социальные гарантии из реальных превратились в формальные, так как, несмотря на закрепление в законах и подзаконных нормативных правовых актах, их финансирование было недостаточным. Сказанное позволяет сделать следующие выводы.

---

[6] Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята Верховным Советом СССР 07.10.1977) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

[7] *Сталин И.* Марксизм и вопросы языкознания. М. : Правда, 1950. С. 3.

Во-первых, не следует отождествлять социальное и патерналистское государство. Последнее представляет собой крайнюю форму социального государства.

Во-вторых, построение социального государства в рамках рыночной экономики требует взвешенного подхода к проведению социальной политики и, соответственно, закреплению социальных гарантий. Некритичный подход говорит о том, что чем больше таких гарантий будет предусмотрено на законодательном уровне — тем лучше для общества. Между тем это не так. Необдуманная социальная политика, проводимая политиками-популистами, в конечном итоге приведет к прямо противоположному результату.

Прогнозируя усиление кризиса идеи социального государства, следует обратить внимание на наиболее важные геополитические события, в том числе пандемию COVID-19. Как было определено Всемирной организацией здравоохранения, «пандемия — это распространение нового заболевания в мировых масштабах»[8]. Резкое распространение коронавирусной инфекции COVID-19 обусловило введение всеми государствами мира существенных ограничений, затронувших основополагающие права и свободы человека, в том числе право на свободу передвижения, общения и т.д.

Ситуация усугублялась отсутствием необходимой нормативной базы, требуемой для введения соответствующих ограничений — нормативные правовые акты составлялись буквально «на ходу», а многие нововведения противоречили существовавшим нормам. В условиях локдауна многие организации были вынуждены приостановить свою работу (часть из них так и не смогла вернуться на рынок), значительному количеству работников была снижена заработная плата, а многие потеряли работу.

Очевидно, что в столь критической обстановке граждане ждут от государства существенной поддержки. Между тем с учетом объема возникших в одночасье проблем адресная поддержка не всегда была возможна. В первую очередь все государства мира сосредоточили свое внимание на вопросах финансовой поддержки медицины. Все вышеперечисленное, подкрепленное скептическим отношением многих членов общества к серьезности угрозы пандемии COVID-19, привело к очередному подрыву идеи социального государства.

При этом следует понимать, что социальное государство предполагает не только предоставление различного рода льгот, пособий и иных выплат, создание системы социальных органов и организаций, но и, в определенных случаях, лимитирование прав и свобод граждан. Социальное государство действует в публичном интересе и, если этот публичный интерес связан с необходимостью введения ограничений, оно должно их вводить, несмотря на возможное недовольство населения (или отдельных его представителей).

Можно ожидать, что к существенному пересмотру концепции социального государства приведут геополитические сдвиги, произошедшие в начале 2022 г. Долгое время США и страны Евросоюза рассматривались в качестве эталона практической реализации идеи социального государства. Вместе с тем экономическое благополучие указанных государств во многом основывалось на дешевых

[8] Глава ВОЗ назвал распространение коронавируса пандемией // URL: https://news.un.org/ru/story/2020/03/1374191 (дата обращения: 01.10.2021).

ресурсах и рабочей силе, которую поставляли им Россия, страны Азии, Южной Америки, Ближнего Востока и Африки.

Однако введенные в отношении России санкции ударили не только (и не столько) по российской экономике, сколько по экономике коллективного Запада — соответствующие страны потеряли возможность приобретать наши ресурсы по стоимости, которая обеспечивала их стабильное существование. Предполагаем, что в долгосрочной перспективе пересмотр геополитических отношений, сопровождающийся построением параллельной финансовой системы, в которой главенствующую роль больше не будет играть доллар США, приведет к оттоку капитала из Европы и США в пользу стран — поставщиков ресурсов. Таким образом, следует ожидать усиление социального кризиса на Западе и, наоборот, улучшение социальной обеспеченности российских граждан.

Считаем, что осознание важности социальной составляющей государственной политики и переход к практической реализации концепции социального государства стало одним из важнейших достижений XX в. Безусловно, социальное государство, наравне с демократией, равенством и справедливостью, — недостижимый идеал. Однако это не значит, что те или иные сложности, возникающие на пути построения социального государства, должны вести к отказу от практического воплощения данной концепции. Наоборот, это требует консолидации усилий государства, международных и межправительственных организаций, общества и отдельных его членов. Полагаем, что преодоление кризиса идеи социального государства должно быть связано:

1) с цифровизацией сектора государственного управления. С одной стороны, цифровизация ведет к ускорению процессов перераспределения ресурсов в рамках экономики и финансовой деятельности государства, в том числе в социальной сфере, с другой — к повышению уровня социальных гарантий населения. Цифровизация позволяет обеспечить адресность социальной помощи, осведомленность граждан о мерах социальной поддержки, которые они вправе получить, способах реализации своего права;
2) с более широким вовлечением частного капитала в мероприятия социальной политики, в том числе посредством внедрения ESG-стандартов. ESG (Environmental, Social, and Corporate Governance) — стандарт, обеспечивающий устойчивое развитие общества в сферах, связанных с экологией (климатом), социальной политикой и корпоративным управлением. Очевидно, что применительно к предмету настоящего исследования в первую очередь интерес представляет вторая составляющая — социальная. В рамках данного направления устойчивое развитие предполагает выпуск организациями социальных финансовых инструментов[9], выдачу кредитными организациями социальных кредитов, использование краудфандинга и других финансовых инструментов и механизмов в целях реализации социально значимых проектов;

[9] Стандарты облигаций устойчивого развития 2017 (02.06.2017) // URL: https://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/Translations/Russian-SBG_2017-06-v2.pdf (дата обращения: 01.10.2021).

3) с продолжением курса на построение национально ориентированной экономики. Пересмотр внешнеэкономических связей Российской Федерации, обусловленный недружественными действиями Европейского Союза, США и иных стран, следует рассматривать как шанс для построения более социально ориентированного государства. Российское общество ожидает, что наиболее богатые его члены и представители иных элит перестанут рассматривать Россию исключительно в качестве места для извлечения прибыли и будут вкладывать денежные средства в развитие национальной культуры, образования и иных сфер общественной жизни;
4) с ревизией эффективности мер социальной поддержки. Как было отмечено в научном докладе Научно-исследовательского финансового института (НИФИ), посвященном развитию эффективности социальной поддержки населения в России, на 2017 г. в нашей стране на федеральном уровне было предусмотрено 800 видов социальных выплат и иных льгот, на уровне субъектов РФ — в среднем более 100[10].

Однако очевидно, что многие из указанных выплат в силу их недостаточности не выполняют возложенную на них функцию социальной поддержки. Полагаем, что в сложившихся экономических условиях требуется консолидация финансовых ресурсов, с тем чтобы повысить эффективность мер социальной поддержки населения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Глава ВОЗ назвал распространение коронавируса пандемией // URL: https://news.un.org/ru/story/2020/03/1374191 (дата обращения: 01.10.2021).
2. Пенсионный возраст в странах мира // URL: https://tass.ru/info/5291492 (дата обращения: 01.10.2021).
3. Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность, нуждаемость, универсальность // URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/Reports/doc_soz_2017.pdf (дата обращения: 01.10.2021).
4. *Сталин И.* Марксизм и вопросы языкознания. — М. : Правда, 1950.
5. Стандарты облигаций устойчивого развития 2017 (02.06.2017) // URL: https://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/Translations/Russian-SBG_2017-06-v2.pdf (дата обращения: 01.10.2021).
6. *Castles F. G.* The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities // International Journal of Health Services. 2002;32(2):255-277. — URL: https://www.researchgate.net/publication/262936593_The_Future_of_the_Welfare_State_Crisis_Myths_and_Crisis_Realities.
7. *Taylor-Gooby P.* The Double Crisis of the Welfare State and What to Do About It // SSRN Electronic Journal. — 2013. — URL: https://www.researchgate.net/publication/273083314_The_Double_Crisis_of_the_Welfare_State_and_What_to_Do_About_It. P.2 (дата обращения: 01.10.2021).

[10] Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность, нуждаемость, универсальность // URL: https://www.nifi.ru/images/files/reports/doc_soz_2017.pdf (дата обращения: 01.10.2021).