

# УРОВЕНЬ, КАЧЕСТВО И УСЛОВИЯ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ

DOI: 10.19181/population.2022.25.2.1

## СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО: КУДА ШЛО ВЧЕРА, И ЧТО ДЕЛАТЬ ЗАВТРА

Александрова О.А.

*Институт социально-экономических проблем  
народонаселения имени Н.М. Римашевской ФНИСЦ РАН  
(117218, Россия, Москва, Нахимовский проспект, 32)  
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации  
(125993, Россия, Москва, Ленинградский проспект, 49)  
Научно-исследовательский институт организации здравоохранения  
и медицинского менеджмента Департамента здравоохранения Москвы  
(115088, Россия, Москва, ул. Шарикоподшипниковская, 9)*

E-mail: a762rab@mail.ru

### Для цитирования:

Александрова О.А. Социальное государство: куда шло вчера, и что делать завтра // Народонаселение. – 2022. – Т. 25 – № 2. – С. 6-18. DOI: 10.19181/population.2022.25.2.1.

**Аннотация.** Социальное государство находилось в фокусе научных интересов Н.М. Римашевской. В статье представлен анализ того, что происходило с социальным государством в России в последние три десятилетия, и аргументирована необходимость преодоления имеющих место негативных тенденций, ведущих к его демонтажу. Выводы и рекомендации основываются на исследовании истории становления различных моделей социального государства, его экономического механизма, современных вызовов социальному государству, а также на анализе российского законодательства, бюджетной статистики, результатов социологических исследований, посвящённых влиянию реформ в социальной сфере на уровень и качество жизни россиян. Показано, что в становлении социального государства в постсоветской России можно выделить три этапа, различающиеся экономическими возможностями государства и властной риторикой, но объединённые неолиберальной идеологией, проявляющейся в стремлении к сокращению социальных расходов и коммерциализации социальной сферы. Сокращение социальных обязательств государства вынуждает граждан самостоятельно решать вопросы приобретения жилья, лечения, материального обеспечения старости. В условиях низких доходов это выталкивает граждан на финансовый рынок, развивать который, следуя канонам финансиализированного капитализма, стремится государство. Демонстрируемые Россией на этом фоне далеко не лучшие социально-демографические и экономические показатели говорят о необходимости разворота в направлении подлинного развития социального государства, а события начала 2022 г. ставят эту задачу с предельной остротой. В статье изложены ключевые составляющие предлагаемого разворота, связанные с отказом от неолиберальных догм о негативном влиянии на экономический рост масштабных социальных расходов и политики перераспределения доходов на основе прогрессивного подоходного налогообложения, о селективной социальной политике как якобы эффективном инструменте борьбы с бедностью и других.

**Ключевые слова:** социальное государство, социально-экономическая политика, социальные услуги, реформа бюджетных учреждений, расходы бюджета, коммерциализация социальной сферы.

© Александрова О.А., 2022.

## Введение

Социальное государство как механизм обеспечения достойного уровня и качества жизни населения находилось в фокусе научных интересов Н.М. Римашевской. В советский период наиболее яркое выражение это нашло в знаменитом проекте «Таганрог», в рамках которого на протяжении десятилетий в одном из типичных российских городов отслеживалась динамика показателей материального положения населения и определяющих его факторов, доступности для граждан тех или иных социальных благ, а также обуславливаемых условиями жизни качественных характеристик самого населения (здоровья, образования, репродуктивных установок и др.)<sup>1</sup>. В 1990-е гг. под руководством Н.М. Римашевской была разработана «Социальная доктрина переходного периода и концепция программы действий», в которой на основе анализа уже проявившихся результатов радикальных рыночных реформ предлагалась система мер по минимизации и профилактике их негативного влияния на население. Тогда же ключевой темой исследований под ее руководством стала бедность — центральная проблема, искоренить которую, собственно, и призвано социальное государство. В начале 2000-х гг. Н.М. Римашевская совместно с другими известными учёными разрабатывала Концепцию социального государства, ставившую своей целью уточнение и развитие положений, содержащихся в конституционной норме, объявляющей Россию социальным государством. В частности, была зафиксирована необходимость привязки уровня материальной обеспеченности населения к «стандартам современного развитого общества», приведения обеспечиваемых в России социальных гарантий в соответствие с международными актами, реформирования оплаты труда (установления минимального размера оплаты труда (МРОТ) на уровне не ниже прожиточного минимума (ПМ), а самого ПМ — «на уровне благосостояния, достойного для современ-

ного человека») и так далее. Тогда же проблематика социального государства, работы его институтов нашла отражение в ставшей ключевой для Н.М. Римашевской теме сбережения населения. В последние годы жизни центральным пунктом её исследований стало здоровье населения, в котором она видела не просто один из показателей качества народонаселения, а результирующую всей социальной политики. Многие тенденции в области социальной политики, в последние годы жизни Н.М. Римашевской лишь намечавшиеся или протекавшие латентно, проявились и получили своё развитие; обозначились и новые вызовы. Представляется, что анализ происходившего с социальным государством вчера, и предложение того, что в этой части нужно делать завтра, является данью памяти Наталье Михайловне Римашевской как социальному мыслителю, исследователю и гражданину.

## Описание и методология исследования, степень разработанности проблемы

Представленные в статье выводы и рекомендации основываются на исследовании истории становления социального государства, его различных моделей в развитых странах Запада; экономического механизма, политической и моральной логики эффективно функционирующего социального государства; переживавшихся социальными государствами кризисов и современных вызовов<sup>2</sup>; на анализе ключевых тенденций в развитии социального государства в современной России<sup>3</sup>, в том чис-

<sup>2</sup> См. Александрова О.А. Институциональные проблемы становления социального государства в современной России. — Москва : М-Студио. 2009. — 288 с.; Александрова О.А. Споры о социальном государстве: на чьей стороне наука? // Экономическая наука и социальное государство: Сборник статей по результатам Круглого стола в рамках программы III Московского экономического форума (Москва, 26 марта 2015 г.) / отв. ред. О.А. Александрова, ред. — сост. Ю.С. Ненахова. — Москва : Экон-Информ, 2016. — С. 3–2.

<sup>3</sup> См. Александрова О.А. Социальное государство в современной России: развитие или демонтаж? // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. — 2013. — № 15. — С. 55–64; Александрова О.А. Социальное государство в современной России: старые проблемы и новые вызовы

<sup>1</sup> Проект продолжал реализовываться и в постсоветский период.

ле нормативно-правовой базы реформы социальной сферы<sup>4</sup>; бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики, межбюджетных отношений<sup>5</sup>; статистических данных, характеризующих доступность для населения социальных благ; а также на результатах многочисленных социологических исследований, реализованных при участии автора и посвящённых влиянию на уровень и качество жизни населения трансформации деятельности бюджетных учреждений<sup>6</sup>, реформы образования<sup>7</sup>, здра-

воохранения<sup>8</sup>, пенсионной системы<sup>9</sup> и так далее.

В классической и современной литературе широко представлены труды, касающиеся концепции и институционального оформления социального государства, анализа результатов его практической реализации, имеющихся и потенциальных вызовов его развитию. В частности, детерминанты общественного богатства и особенностей его распределения исследовали Дж.С. Милль, К. Маркс, Дж.М. Кейнс и другие; институциональные и социокультурные факторы социально-экономического развития — А. де Токвиль, М. Вебер, Ф. Хайек, Д. Норт, а также А. Панарин, В. Федотова, А. Аузан и другие; методологические основы социального государства, специфика его моделей, описание причин и способов разрешения его кризисов изложены в работах В. Бевериджа, В. Ойкена, Г. Мюрдаля, Г. Эспин-Андерсена и других. Важный вывод, следующий из работ этих и иных авторов, состоит в том, что социальное государство — не набор отдельных мер социальной политики, а сложный комплекс экономических и социальных институтов, которые в совокупности позволяют обеспечить благосостояние большинства граждан.

// Народонаселение. — 2013. — № 2. — С. 4–12; Александрова О.А. Социальная политика в условиях социально-экономической и идейной десуверенизации // Народонаселение. — 2015. — № 4. — С. 15–30; Александрова О.А. Возможна ли эффективная политика доходов при переходе от социального государства к сервисному? // Доходы, расходы и сбережения населения России: тенденции и перспективы. Материалы III Международной научно-практической конференции (Москва, 5 декабря 2017 г.) / отв. ред. О.А. Александрова, ред. А.В. Ярашева, Н.В. Алиперова. — Москва : Фабрика офсетной печати, 2018. — С. 11–13.

<sup>4</sup> См. Эволюция нормативной базы социальных реформ / науч. ред. Е.М. Аврамова. — Москва : ИСЭПН РАН, 2011. — 244 с.; Александрова О.А. Поправки в Конституцию: возврат к социальному государству или дальнейший демонтаж // III Римашевские чтения. Материалы научно-практической конференции (Москва, 27 марта 2020 г.). — Москва : ИСЭПН ФНИСЦ РАН, 2020. — С. 228–232.

<sup>5</sup> Александрова О.А. Межбюджетные отношения в системе детерминант социально-демографического развития регионов // Народонаселение. — 2014. — № 1. — С. 31–43.

<sup>6</sup> См. Александрова О.А., Ненахова Ю.С. Человеческий потенциал России и реформа социальной сферы // Народонаселение. — 2012. — № 4. — С. 51–59; Александрова О.А. Качество жизни и реформа бюджетных учреждений: почему всё не так? // От качества жизни — к качеству народонаселения. Сборник статей участников Конференции в рамках программы «МЭФ-2016» (Москва, 23 марта 2016 г.) / отв. ред. В.В. Локосов, ред. — сост. Е.В. Моргунов. — Москва : Вариант, 2017. — С. 6–25.

<sup>7</sup> Александрова О.А. Рыночная трансформация образования и качество народонаселения // Уровень жизни населения регионов России. — 2021. — Т. 17. — № 2. — С. 167–177; Александрова О.А., Ненахова Ю.С. Перемены в дошкольном образовании: туда ли идёт Россия? // Народонаселение. — 2015. — № 1. — С. 95–106; Александрова О.А., Ненахова Ю.С. Повышение оплаты труда учителей: как достигаются цели // Народонаселение. — 2013. — № 4. — С. 63–72; Александрова О.А., Волошина Т.Н., Ненахова Ю.С. Школьное и профессионально-техническое образование в типичном российском городе // Народонаселение. — 2016. — № 2. — С. 108–120; Александрова О.А. Образование: доступность или качество: последствия выбора // Знание. Понимание. Умение. — 2005. — № 2. — С. 83–93; Александрова О.А. Высшее образование и структура российской экономики // Высшее образование в России. — 2006. — № 5. — С. 27–37.

<sup>8</sup> См. Александрова О.А. Кризис российского здравоохранения: «эксцесс исполнителя» или запрограммированный результат? // Экономическое возрождение России. — 2021. — № 1(67). — С. 63–71; Александрова О.А. Реформа бюджетных учреждений: мнение пациентов и врачей // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. — 2017. — Т. 7. — № 1(25). — С. 54–64; Александрова О.А., Комолова О.А. Реформа здравоохранения: руководители медучреждений на острие проблем // Народонаселение. — 2018. — № 4. — С. 96–108; Александрова О.А., Комолова О.А. Конфликт интересов и организационных культур в условиях коммерциализации здравоохранения // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. — 2019. — № 4. — С. 384–388.

<sup>9</sup> См. Александрова О.А. Исходные постулаты и социальный контекст пенсионной реформы: проблемы и противоречия // Пенсионеры спасут бюджет (экспертные материалы о пенсионной реформе) / отв. ред. Л.С. Ржаницына. — Москва : ИЭ РАН, 2016. — С. 13–20; Александрова О.А. Предпенсионеры: перспективы трудоустройства на столичном рынке труда // Архитектура финансов: форсаж-развитие экономики в условиях внешних шоков и внутренних противоречий / ред. И.А. Максимцев, Е.А. Горбашко, В.Г. Шубаева. — Москва, 2020. — С. 107–110.

## Результаты исследования

Анализ социально-экономической политики за последние три десятилетия позволяет говорить о трех этапах в становлении социального государства в постсоветской России. Для первого этапа, пришедшегося на 1990-е гг., характерно объявление ожиданий от государства адекватной социальной защиты и соцобеспечения пережитками советского прошлого, которые не соответствуют новой идеологии и текущим экономическим возможностям страны. Говорилось, что забота государства о простых гражданах откладывается «до лучших времен», а пока капитал должен аккумулироваться в руках «эффективных собственников» для модернизационного рывка [1]. В результате произошло резкое снижение уровня жизни населения, а социальные отрасли столкнулись с катастрофическим недофинансированием.

Второй этап (начало 2000-х гг. — начало мирового финансового кризиса в 2008 г.) характеризовался сначала некоторым восстановительным ростом после дефолта 1998 г., а затем — ростом экономики, обусловленным удачной конъюнктурой цен на основные товары российского экспорта (энергосистемы). На этом фоне властная риторика относительно роли государства в социальной сфере сменилась на более ответственную. Прекратились задержки выплат зарплат, пенсий и иных социальных трансфертов; наблюдался некоторый рост бюджетных ассигнований на социальную сферу.

Однако, несмотря на баснословный приток «нефтедолларов», общее направление движения России явно расходилось с магистральным — тем, которым в своё время шли состоявшиеся социальные государства. В частности, государство отказывалось от адекватного расчета ПМ и МРОТ, что обуславливало сохранение низкого уровня зарплат, пенсий, других социальных трансфертов, и от адекватной политики перераспределения доходов: были введены плоский подоходный налог 13% (налог на доходы от капитала составлял и вовсе 9%) и регрессивная шкала отчислений во внебюджетные

фонды (пенсионный и другие); отменены налоги на наследование и дарение; не вводился налог на роскошь. Вместо проведения нормальной политики доходов был инициирован безудержный рост потребительского кредитования. Результат — дальнейший рост неравенства и нарастание закредитованности российских домохозяйств.

Сохранялась и задача минимизации социальных расходов государства: бюджетные ассигнования на социальную сферу оставались не соответствующими её потребностям, тем более с учетом урона, нанесённого длительным безденежьем в 1990-е годы. Сэкономленный поток «нефтедолларов» стал аккумулироваться в Стабилизационном фонде и золотовалютных резервах Центрального Банка РФ (ЦБ). О несоразмерности средств, направляемых на значимые социальные цели и на резервирование (причём, в валюте и ценных бумагах стран, являющихся геополитическими конкурентами России), можно судить, например, по 2007 г., когда на все четыре тогдашних «приоритетных национальных проекта» («Образование», «Здравоохранение», «Доступное жильё», «Поддержка агропромышленного комплекса») было направлено всего 240 млрд рублей при том, что бюджет был свёрстан с профицитом в 1502 млрд рублей и еще около 10 трлн рублей. складировались в Стабилизационном фонде и золотовалютных резервах (ЗВР) ЦБ (соответственно, более 2250 и более 7300 млрд рублей)<sup>10</sup>. При явно недостаточных объёмах бюджетного финансирования между бюджетом и учреждениями социальной сферы, а также получателями социальных трансфертов вставлялись, по сути, паразитические структуры, отвлекающие на себя существенную часть и без того скудных финансовых потоков — страховые медицинские организации, пенсионный фонд с его многочисленными отделениями и другие.

<sup>10</sup> См. Александрова О.А. Расходы бюджета как показатель реального вектора социальной политики // Доходы, расходы и сбережения населения России: тенденции и перспективы. Сборник материалов IV Международной научно-практической конференции (Москва, 4 декабря 2018 г.) // ред. А.В. Ярашева, О.А. Александрова Н.В. Аликперова. — Москва : ИСПН РАН, 2019. — С. 12–14.

Сохранялась и политика (кредитно-денежная, налоговая), усугубляющая положение производительного, прежде всего, высокотехнологичного сектора экономики. Следствиями этого стали нарастание деградации отечественного производства (износ основных фондов, отсутствие средств на модернизацию, дефицит кадров и т.д.); вытеснение российских товаров зарубежной продукцией; угроза продовольственной и технологической безопасности страны. В отсутствие адекватной политики в сфере межбюджетных отношений, промышленного и регионального развития основная часть социальных обязательств перекладывалась на регионы и муниципалитеты, результатом чего стало накопление соответствующими бюджетами задолженности перед коммерческими организациями, в том числе зарубежными.

Другая характерная для данного периода черта — начало существенных изменений в социальной сфере: отказ от отношения к образованию и здравоохранению как к социальному благу и переход к «социальным услугам» (подготовка к присоединению к Всемирной торговой организации — ВТО); переход на Болонскую систему высшего образования с сокращением количества бюджетных мест в вузах; начало реорганизации здравоохранения по рецептам Всемирного банка (ВБ), Международного валютного фонда (МВФ), ВТО и так далее.

Вопреки широкозвучающим заявлениям о том, что следование рекомендациям этих организаций осталось в «лихих 90-х», реформирование социальной сферы по лекалам ВБ, МВФ и ВТО, продвигающим идеи сокращения участия государства в работе социальных отраслей, открытия «рынка» социальных услуг для частных, в том числе, иностранных компаний, продолжалось. Инструментом продвижения выступали проекты, реализуемые на кредиты ВБ. Так, на состоявшемся в Государственной Думе РФ 20 июня 2012 г. круглом столе были приведены такие данные: на реализацию проекта «Education reform project» России был выделен кредит в 50 млн долларов; «Health reform pilot» — 66 млн долларов; «Housing

and Communal Services Reform Programm» — 200 млн долларов и так далее. Министр здравоохранения и медицинской промышленности в 1992–1995 гг. Э. Нечаев на фоне стартовавшей в 2005 г. реформы первичного звена вспоминал, как, в его бытность министром, представители ВБ предлагали кредит для проведения эксперимента по внедрению врачей общей практики и новых принципов медицинского страхования. Тогда, поняв, что России предлагается заменить знаменитую «систему Семашко» здравоохранением, ориентированным на отстающие страны, от этих реформ отказались<sup>11</sup>. Однако, в 2005 г. приказ о новой системе амбулаторно-поликлинической службы был принят<sup>12</sup>, причём в тайне от медицинской общественности, о чем рассказал Л. Рошаль. Он также указывал на роль ВБ в продвижении реформы, предполагавшей введение врачей общей практики, сокращение узких специалистов в поликлиниках, сокращение стационарной помощи при том, что корень проблем был в двукратном недофинансировании здравоохранения, а сама навязываемая России модель уже и на Западе жёстко критиковалась<sup>13</sup>. Несмотря на протесты врачей, подчёркивавших роль советской системы педиатрической службы в предотвращении инвалидизации детей, перехода у них заболеваний в хроническую форму, а также указывавших на негативные результаты прошедшего в 25 регионах на кредиты ВБ эксперимента по внедрению семейных врачей (рост вызовов к детям «скорой помощи» и детской смертности), реформа (по сути — словом) педиатрического звена была продолжена<sup>14</sup>. Такую живучесть навязываемых реформ директор Научного центра здоровья детей академик А. Баранов объяснял исключительно соображениями экономии бюджетных средств<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Гончарова О. Диагноз // Новая газета. 11.04.2005.

<sup>12</sup> Скрытый перелом // Новая газета. 20.10.2005.

<sup>13</sup> Гончарова О. Прогрессирующее заболевание чиновников Минздрава: свинка-копилка // Новая газета. 18.04.2005.

<sup>14</sup> Горбачева А. Союз педиатров против Минздрава России // Независимая газета. 20.02.2004.

<sup>15</sup> Борта Ю. Кто вылечит детей? Зачем в России пытаются упразднить педиатров // Аргументы и факты. 27.02.2015.

Таким образом, и в 2000-е гг., несмотря на приток в страну огромных денежных средств и изменившуюся риторику властей, в принципиальном плане социально-экономическая политика продолжала реализовываться в русле неолиберальных идей. Более того, в реализации или закладывании антисоциальных механизмов в сферах налогообложения, соцобеспечения и других продвижение было даже существеннее, чем в 1990-х годах.

Третий период в развитии социального государства приходится на 2010-е годы. Сохраняется отказ от использования известных механизмов перераспределения доходов, в результате чего получатели невысоких зарплат несут почти 50%-ное налоговое бремя, в то время как порядка 30% совокупных доходов в стране освобождены от налогообложения и, соответственно, участия в пополнении бюджета и социальных фондов. Не наблюдалось (даже на фоне западных санкций и провозглашения курса на импортозамещение) кардинальных подвижек в промышленной политике, определяющей возможности занятости населения, уровень оплаты труда и, соответственно, объём отчислений в бюджет и социальные фонды: тарифы «естественных монополий» повышались, кредиты оставались дорогими, за счёт квази-налоговых отчислений усиливался налоговый пресс. Да, введенное в качестве контрмеры продуктивное эмбарго спасло агропромышленный комплекс от того урона, который ожидался в связи с присоединением в 2012 г. к ВТО. Однако сохранялась зависимость от импортных семян, племенного материала и так далее.

Объёмы средств, направляемых на социальную сферу, оставались на неадекватно низком уровне по сравнению с показателями развитых и быстро развивающихся стран. Сравнение со средними показателями по странам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) говорит о двукратном отставании расходов в абсолютных цифрах (по ППС) на одного школьника или студента и отставании в полтора раза, если сравнивать направляемые на образование доли ВВП<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Education at a Glance 2020: OECD Indicators, OECD

Аналогично — с расходами на здравоохранение: почти двукратное отставание от средних показателей по ОЭСР, даже страны Восточной Европы тратят в 1,6 раза больше. В результате объём оплаты медицинских услуг непосредственно из кармана граждан уже превысил как показатели развитых стран, так и лимиты, рекомендуемые ВОЗ<sup>17</sup>. И это — на фоне продолжающейся политики профицитного бюджета (в 2018 г. профицит бюджета 2019 г. был запланирован в размере 1,9 трлн рублей, 2020 г. — 1,2 трлн рублей, 2021 г. — 0,9 трлн рублей) и масштабного «резервирования» средств. Для сравнения: на реализацию нацпроекта «Здравоохранение» в течение шести лет (2018–2024 гг.) планировалось направить сумму (1,7 трлн рублей) меньше размера профицита в одном только 2019 году. Более того, изъятие чрезвычайных по объёму средств из федерального бюджета путём занижения прогнозных цен на нефть с последующим переводом «неожиданно» возникших «дополнительных доходов» в резервные фонды в 2012 г. было законодательно закреплено введением в Бюджетный кодекс РФ так называемого «бюджетного правила» (средства от продажи энергоресурсов в объёме не менее 7% ВВП не могут использоваться для осуществления бюджетных расходов и покрытия бюджетного дефицита, а должны поступать в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния). При этом за рубежом привлекались значительные по объёмам кредиты под 6–7% годовых (в то время как на приобретенные иностранные ценные бумаги Россия получала 0,8%–1,2%), в силу чего обслуживание госдолга обходилось бюджету в сумму порядка 500 млрд рублей ежегодно.

В таких условиях региональные и местные бюджеты продолжали оставаться на «голодном пайке» — более того, росла их задолженность, достигнув на пике порядка 2 трлн рублей. Неизбежным следствием нехватки средств становились сокращение объёмов

Publishing, Paris. — URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/69096873-en.pdf?expires=1617539199&id=id&accname=guest&checksum=C9BDE96CA1AE4B1F7F94A56B01357955> (дата обращения: 15.03.2022).

<sup>17</sup> Гузель Улумбекова: о проблемах российской системы здравоохранения. — URL: <http://freecconomy.ru/mneniya/guzel-ulumbekova-o-problemah-rossijskoj-sistemy-zdravoohraneniya.html> (дата обращения: 15.03.2022).

бесплатных социальных услуг, усиление селективного характера социальной политики (рост числа услуг, предоставляемых на основе проверки нуждаемости и ужесточение критериев нуждаемости)<sup>18</sup>.

В 2011 г. состоялось подписание соглашения о присоединении России к ВТО, а в 2012 г. — его ратификация. С учетом того, что ВТО, стремясь открыть транснациональному капиталу новые сферы приложения разными способами, вплоть до контроля над национальным законодательством, вмешивается в организацию «публичных услуг» (образование, здравоохранение и др.), случившееся стало серьезным шагом в сторону сокращения возможностей государства проводить эффективную не только промышленную, но и социальную политику<sup>19</sup>. В частности, имеющийся опыт опровергает утверждения ВТО, ВБ и МВФ о том, что конкуренция частных фирм, работающих в общественном секторе, снижает цены и улучшает качество социальных услуг.

В этот же период был принят закон № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г.,<sup>20</sup> давший старт реформе бюджетных учреждений, радикально изменившей целеполагание и всю систему отношений в социальной сфере, следствием чего стал резкий рост объемов платных услуг в государственных и муниципальных учреждениях. Последнему дополнительно содействовали переход на подушевое финансирование с нормативами, не соответствующими реальным потребностям учреждений, и внедрение скудных социальных стандартов (бесплатного сегмента в образовании и здравоохранении). Все это привело к ограничению доступности качественного образования (уже на дошкольной и школьной ступенях) и медицин-

ской помощи для существенной части населения, а также сокращению массового платежеспособного спроса за счёт перманентного роста расходов бюджетов домохозяйств на то, что ранее было общественным благом. Существенным фактором снижения доступности и качества социальных услуг стала проведенная в этот же период радикальная «оптимизация» сети учреждений социальной сферы и их штатной численности. К сожалению, дополнительным стимулом к сокращению числа медицинских работников и педагогов стали «майские указы» Президента России 2012 г., предписывавшие заметное увеличение заработной платы этим профессиональным группам, но не подкреплённые соответствующим финансированием.

Нельзя не затронуть и ситуацию в пенсионной системе: намеренное удержание заработной платы большинства работников на неадекватно низком уровне, а также отвлечение части отчислений на обязательный накопительный элемент (впоследствии «замороженный») и ставшие притчей во языцех расходы на содержание Пенсионного фонда и его отделений имело своим неизбежным следствием мизерный размер пенсий. Апофеозом же стало повышение в 2018 г. пенсионного возраста — совершенно не оправданное, по мнению независимых экспертов, не только с социально-демографической, но и с экономической (если её понимать не сугубо бухгалтерским образом как экономию средств) точки зрения.

Таким образом, несмотря на смену риторики властей («проклятый» в адрес «лихих 90-х», объявления «конца эпохи либерализма» и т. п.), третий период стал временем дальнейшего демонтажа прежних социальных достижений, превращением социальных отраслей в источники извлечения прибыли — в полном соответствии с неolibеральной парадигмой и интересами сформировавшейся в России политико-экономической элиты и её зарубежных партнеров. Соответствующая трансформация институционализировалась путем её закрепления в многочисленных законодательных актах (новых законах об образовании, охране здоровья населения и др.). Да, принятые в 2020 г. поправки к Кон-

<sup>18</sup> См. Александрова О.А., Ярашева А.В. Усиление селективности социальной политики и перспективы снижения бедности // Народонаселение. — 2018. — № 1. — С. 4–21.

<sup>19</sup> См. Александрова О.А. Социальная политика и ВТО // Влияние глобализации и членства в ВТО на качество жизни населения стран группы БРИКС. Сборник статей по материалам Международной научной конференции (Москва, 17 марта 2015 г.) / ред. А.А. Ткаченко. — Москва : Финансовый университет, 2016. — 188 с.

<sup>20</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08.05.2010 № 83-ФЗ.

ституции России содержали ряд норм социального характера, однако они были немногочисленными, несущественными (например, закреплялось, что МРОТ не может быть ниже ПМ, что и так уже содержалось в законодательстве), а главное — никоим образом не препятствовали продолжению реализации неолиберального социально-экономического курса [2]. То же можно сказать и о мерах, принимавшихся Правительством России на фоне пандемии COVID-19: поддержка семей с детьми и пенсионеров, разумеется, необходима, более того — давно назрела. Но, повторим, социальное государство — это не набор отдельных мер в виде выплат нуждающимся гражданам на фоне эпидемии или в преддверии важных политических событий (голосование по поправкам в Конституцию России в 2020 г., выборы в Государственную Думу РФ в 2021 г.), а всеобъемлющий комплекс институтов, начиная от бюджетно-налоговой, кредитно-денежной, промышленной политики, определяющих возможности занятости и достойного заработка, доступность социальных благ, продовольственную, лекарственную и иную безопасность граждан. Кстати, сам объём поддержки населения на фоне пандемии был заметно меньше, чем в экономических развитых странах.

Каким же образом предполагается действовать в условиях фактического сокращения социальных обязательств государства и, как следствие, перекладывания на основную часть населения всё большего объёма платежей в социальной сфере? Этот вопрос адресует нас к ставшей популярной с некоторых пор теме повышения финансовой грамотности населения. Соответствующее направление деятельности, как и выше упомянутые, реализуется совместно с ВБ и на его кредиты. Так, в 2011 г. был запущен совместный проект Министерства финансов РФ и ВБ «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в РФ», а в 2017 г. утверждена соответствующая государственная Стратегия. Реализация проекта потребовала существенных организационных и финансовых затрат: на первоначальном этапе кредит от ВБ составил 25 млн долларов, средства российского

бюджета — 88 млн долларов; в ходе последующей пролонгации проекта его общая сумма увеличилась до 209,7 млн долларов, в том числе общий объём средств из федерального бюджета — до 184,7 млн долларов<sup>21</sup>.

В чём же причины подобного внимания к повышению финансовой грамотности граждан, и не только в России, но и в мире? Некоторые авторы небезосновательно видят в этом элемент неолиберального ответа на так и не закончившийся мировой финансовый кризис и прогнозируемые низкие темпы роста. В рамках естественного для сильных мира сего стремления переложить последствия этого и будущих кризисов (неотъемлемого спутника капитализма, тем более в его нынешней финансиализированной форме) на плечи менее обеспеченных слоёв населения, финансовая грамотность преподносится ангажированными политиками, экономистами и наднациональными образованиями типа ВБ как мера, призванная помочь гражданам справляться со всё более индивидуализированным экономическим риском и финансово обеспечивать свои потребности в образовании, здравоохранении, пенсионном обеспечении и так далее [3].

Насколько справедливо такое утверждение для России? Представляется, что вполне: достаточно проанализировать тенденции последних 10–15 лет, когда, несмотря на имеющиеся у государства огромные денежные резервы, зарплаты и пенсии оставались низкими, медицинская помощь, образование (причём на всех его ступенях) и иные социальные услуги становились всё более платными, а не раз случавшиеся в последнее десятилетие девальвации рубля приводили к обесцениванию трудовых накоплений. Ситуация, когда собственных средств заведомо не хватает на решение важных жизненных задач (лечение, решение жилищного вопроса и других), вытал-

<sup>21</sup> Александрова О.А. Акцентуация на финансовой грамотности: забота о населении или элемент неолиберальной социальной политики? // Доходы, расходы и сбережения населения России: тенденции и перспективы. Сборник материалов V Международной научно-практической конференции (Москва, 3 декабря 2019 г.) / ред. А.В. Ярашева, О.А. Александрова, Н.В. Алиперова, К.В. Виноградова. — Москва : ИСЭПН ФНИСЦ РАН. 2020. — С. 13–19.

кивает население на финансовый рынок, вынуждая брать кредиты, пытаться инвестировать. В части пенсионного обеспечения государство активно разными способами пытается втянуть население в негосударственную систему накопительного пенсионного страхования — при том, что всё говорит о невозможности в ситуации, складывающейся в мировой экономике, сохранить покупательную способность накоплений. Более того, уже есть печальный опыт ряда стран, некогда сделавших ставку на негосударственную пенсионную систему, но после её явного провала вынужденных от неё отказаться [4]. Даже стимулирование рождаемости осуществляется в полном соответствии с канонами господствующего сегодня финансиализированного капитализма — не путём повышения заработной платы с учётом иждивенческой нагрузки и выплаты адекватных по размеру детских и семейных пособий, а путём прокручивания через банковскую систему материнского капитала. Именно фактическое сокращение социальных обязательств государства, его нежелание даже при наличии средств тратиться на население, что и выталкивает россиян на финансовый рынок, позволяет видеть в усилиях по повышению финансовой грамотности не столько подлинную заботу о гражданах, сколько элемент реализации неолиберальной социальной политики.

### Выводы

Подытоживая анализ социально-экономической политики в последние три десятилетия, трудно назвать этот период временем развития социального государства — скорее, наоборот, о чём, кроме уже сказанного, говорят показатели социально-демографического (низкие места, занимаемые Россией в рейтингах стран по индексу человеческого развития, по эффективности системы здравоохранения, а также отдельные индикаторы — высокий уровень смертности в трудоспособном возрасте, серьёзное отставание по ожидаемой продолжительности жизни и, особенно, по продолжительности здоровой жизни, утрата лидерских

позиций в школьном образовании и другие) и экономического характера (низкие или даже нулевые темпы роста экономики при том, что реальное социальное государство — серьёзный драйвер не только социального, но и экономического развития). Не случайно социально ответственные учёные, включая Н. М. Римашевскую, неоднократно говорили о необходимости разворота социально-экономической политики в направлении подлинного развития социального государства. События, начавшиеся 24 февраля 2022 г. и последовавшие за ними небывало жёсткие антироссийские экономические санкции, ставят эту задачу уже с предельной остротой.

При этом предстоящие России экономические тяготы не должны стать предлогом для того, чтобы откладывать такой разворот. Как показывает история становления социальных государств в западных странах (причем, реализующих разные модели социального государства — от социал-демократической до либеральной), они приступали к его строительству отнюдь не в условиях экономического благоденствия. Например, Швеция приступила к строительству того, что впоследствии станет знаменитой «шведской моделью», в начале 1930-х гг. на фоне Великой депрессии. Великобритания приступила к реализации всеобъемлющего плана социальной реконструкции (включающего, кроме прочего, бесплатное образование, здравоохранение, предотвращающую бедность систему пособий) сразу по окончании Второй мировой войны, когда в стране не хватало твёрдой валюты, товаров первой необходимости (карточки на хлеб сохранялись до 1951 г.), требовался переход с военного производства на мирное при том, что сменившаяся в США администрация отказалась от продолжения ленд-лиза. Первые же шаги в сторону социального государства (определённые изменения в трудовом и антимонопольном законодательстве, введение элементов социального страхования и так далее) были сделаны в ведущих странах Запада еще раньше — в преддверии и после Первой мировой войны. И тогда, и позже стимулом для серьёзного изменения социально-экономического курса, преодоления элитами сво-

его социального эгоизма служили соображения не гуманитарного, а социально-политического и геополитического характера: социальная реконструкция рассматривалась как единственный способ преодоления внутренних напряжений на фоне глобальных угроз и условие создания экономической и военной мощи, призванной ответить на эти угрозы.

Отход от неolibерального социально-экономического курса требует решительного отказа от тех догм, которыми открыто или подспудно руководствовались российское государство на протяжении последних трех десятилетий. Прежде всего — от догматических представлений о негативной связи между масштабными социальными расходами и темпами экономического роста. И логика, и практический опыт состоявшихся социальных государств доказывают, что социальные расходы, напротив, содействуют экономическому росту в силу следующих причин: социальные трансферты малообеспеченным гражданам расширяют необходимый для экономического роста платежеспособный спрос; существенная часть бюджетных ассигнований, проходящих по статье расходов на социальную сферу, на самом деле, является инвестициями в строительство и промышленность (возведение школ и больниц, производство медицинского, учебного и иного оборудования), а адекватно оплачиваемые работники социальных отраслей пополняют ряды покупателей товаров отечественных производителей (разумеется, при условии надлежащей поддержки последних и защиты внутреннего рынка); наконец, социальные отрасли содействуют экономическому росту, повышая уровень образования и улучшая здоровье трудовых ресурсов. Прекрасной иллюстрацией сказанного, помимо результатов многочисленных международных сравнительных исследований [5], служит постоянное присутствие скандинавских стран, реализующих самую затратную (универсальную) модель социального государства в топе рейтинга конкурентоспособности национальных экономик по версии Всемирного экономического форума (ВЭФ). Об этом же говорит и их присутствие в топе рейтин-

га стран — лидеров научно-технологического развития (также по версии ВЭФ): очевидно, что серьезные и долгосрочные экономические успехи сегодня возможны только в странах, опирающихся на наукоёмкую высокотехнологичную промышленность.

То же касается необходимости отказа от мифа о пользе совершённого Россией перехода к плоскому налогу на доходы. На самом деле, двойной экономической эффект от налоговой прогрессии более чем очевиден: во-первых, снижение либо отмена подоходного налога для малообеспеченных слоев населения, сохраняя им определённую часть доходов, расширяет массовый платёжеспособный спрос; во-вторых, повышенный налог на высокие доходы совместно с налогом на роскошь стимулирует высокодоходные группы перенаправлять часть своих средств из сферы потребления в сферу производства (особенно если подобные инвестиции облагаются существенно более низкими налогами — как это делается в состоявшихся социальных государствах). Таким образом, введение сложной налоговой прогрессии обеспечивает сразу два ключевых фактора экономического роста: инвестиции и платежеспособный спрос [6]. Более того, разумная налоговая прогрессия заметно снижает уровень избыточного неравенства, что также имеет двойной эффект, причем не только экономический, но и демографический — в виде повышения коэффициента рождаемости и снижения смертности в трудоспособном возрасте [7]. Что касается использовавшегося ранее предлога, связывавшего переход к прогрессивной шкале с, якобы, непременным ростом числа уклоняющихся от налогов (на самом деле, как показывают исследования, более важными факторами уклонения от налогов являются представления о несправедливости распределения налогового бремени между доходными группами, а также неверие в добросовестность государства при распоряжении собранными налоговыми доходами [8]), то сегодняшний уровень цифровизации не оставляет для него места.

Следует также критически отнестись ко все более набирающей обороты в России селективной модели социальной политики. Как

показывают исследования, будто бы очевидная целесообразность помощи только самым нуждающимся (адресная помощь) на поверку оказывается не таковой. Дело в том, что, согласно культивирующей сокращение государственных расходов неолиберальной парадигме (а селективная модель как раз её элемент), порог нуждаемости должен быть опущен как можно ниже (практически на уровень физического выживания), а пособие для признанных нуждающимися должно быть как можно меньше. В результате бедные домохозяйства практически не имеют шансов выбраться из бедности — в отличие от ситуации в странах, реализующих универсальную модель, где вся система социального обеспечения нацелена на профилактику попадания в бедность, а размер пособия для тех, кому всё же не повезло, не унижительный. Кроме того, типичные для универсальной модели выплаты одинакового размера (базовые пенсии, детские пособия и другие) значительно проще и дешевле осуществлять, чем в селективной модели, требующей весьма дорого обходящегося налогоплательщикам громоздкого бюрократического аппарата, осуществляющего проверку нуждаемости, контроль за получателями пособий и, кстати, нередко допускающего ошибки «исключения» и «включения» [8].

Помимо пересмотра концептуальных подходов (в виде отказа от неолиберальных догм), требуется привести в порядок весь комплекс институтов, связанных с расходованием бюджетных средств (в том числе устранить вставленные между бюджетом и бюджетополучателями «паразитические» структуры), контролем за исполнением бюджета и других. Очевидно, что инструменты, обеспечивающие добросовестность распоряжающейся бюджетом исполнительной власти и принципиальность контролирующих её органов, находятся в политической области, что лишний раз доказывает сложную природу социального государства.

И последнее — в ходе этого разворота не требуется ничего изобретать: есть советский опыт, есть опыт становления социальных государств в развитых странах. Наконец, и при жизни Н. М. Римащевской, и в последние годы основанный ею Институт социально-экономических проблем народонаселения постоянно работал на развитие социального государства. Последний такой труд, затрагивающий практически все аспекты социальной политики и предлагающий конкретные меры, был представлен несколько лет назад к очередным президентским выборам [9].

### *Литература и Интернет-источники*

1. **Гурова, Т.** В левый поворот российский капитализм не впишется / Н. Гурова, В. Фадеев // Эксперт. — 1995. — № 14. — С. 12–16.
2. **Болдырев, О. Ю.** Проблемы реализации социального государства и конституционная реформа — 2020 / О. Ю. Болдырев, Ю. С. Ненахова // Народонаселение. — 2020. — Т. 23. — № 4. — С. 71–82. DOI: 10.19181/population.2020.23.4.7.
3. **Arthur, Ch.** Financial Literacy Education, Neoliberalism, the Consumer and the Citizen / Ch. Arthur. — URL: <https://www.researchgate.net/publication/271206480> (дата обращения: 15.05.2019). DOI: 10.1007/978-94-6091-918-3.
4. **Куликова, Т. Ю.** Накопительная пенсия в условиях стабильно низких и отрицательных процентных ставок / Т. Ю. Куликова // Народонаселение. — 2019. — Т. 22. — № 4. — С. 51–61. DOI: 10.19181/1561-7785-2019-00038.
5. **Taylor-Gooby, P.** Social change, social welfare and social science / P. Taylor-Gooby. — New York, London, 1995. — 244 p.
6. Social policy in Western Europe and the USA, 1950–80: An assessment/ ed. by R. Girod et al. — London: Basingstoke, 1985. — 128 p.
7. **Шевяков, А. Ю.** Неравенство, экономический рост и демография: неисследованные взаимосвязи / А. Ю. Шевяков, А. Я. Кирута. — Москва : М-Студио, 2009. — 192 с.

8. **Rothstein, B.** Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State / B. Rothstein. — Cambridge, 1998. — 254 p.
9. Человек социальный как цель и источник развития России. Научный доклад / ред. О. А. Александрова, В. В. Локосов. — Москва : ИСЭПН РАН, 2018. — 87 с.

**Сведения об авторе:**

Александрова Ольга Аркадьевна, д.э.н., зам. директора по научной работе, Институт социально-экономических проблем народонаселения имени Н. М. Римащевской Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук; проф. Департамента социологии Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; аналитик НИИ организации здравоохранения и медицинского менеджмента Департамента здравоохранения города Москвы, Москва, Россия.

Контактная информация: e-mail: a762rab@mail.ru; ORCID: 0000-0002-9243-9242; Researcher ID Web of Science: B-1306-2017; PИHЦ Author ID: 257224.

DOI: 10.19181/population.2022.25.2.1

## WELFARE STATE: WHERE IT WENT YESTERDAY AND WHAT TO DO TOMORROW

**Olga A. Aleksandrova**

*Institute of Socio-Economic Studies of Population  
of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology  
of the Russian Academy of Sciences*

*(32 Nakhimovsky prospect, Moscow, Russian Federation, 117218*

*Financial University under the Government of the Russian Federation.*

*(49 Leningradskij prospect, Moscow, Russian Federation, 125993)*

*Research Institute for Healthcare Organization and Medical Management*

*(9 Sharikopodshipnikovskaya str., Moscow, Russian Federation, 115088)*

*E-mail: a762rab@mail.ru*

**For citation:**

Aleksandrova O. A. Welfare State: where it went yesterday, and what to do tomorrow. *Narodonaselenie [Population]*. 2022. Vol. 25. No. 2. P. 6-18. DOI: 10.19181/population.2022.25.2.1. (in Russ.)

**Abstract.** *Social state as a mechanism for ensuring a decent level and quality of life for population has always been in the focus of scientific interests of N. M. Rimashevskaya. In memory of the famous scientist, the article presents an analysis of what happened to the social state in Russia in the past three decades, and argues the need to overcome the existing negative trends leading to its dismantling. Conclusions and recommendations are based on a study of the history of the formation of various models of welfare state, the operation of its economic mechanism, modern challenges to welfare state, as well as analysis of the Russian legislation, budget statistics, and results of sociological studies on the impact of reforms in the social sphere on the level and quality of life of Russians. It is shown that in the formation of a welfare state in the post-Soviet Russia, three stages can be distinguished, differing in the economic capabilities of the state and imperious rhetoric, but united by neoliberal ideology manifested in the desire to reduce social spending and commercialize the social sphere. The reduction of social obligations of the state forces citizens to independently decide on the issues of acquiring housing, medical treatment, and material support for old age. In conditions of low incomes, this pushes people to the financial market, in the development of which the state is interested, that fully fits into the mainstream of financialized capitalism and neoliberal*

ideology. The far from pleasing socio-demographic and economic indicators demonstrated by Russia against this background show the need for a turn towards the true development of a welfare state, and the events of early 2022 set this task with the utmost urgency. The article outlines the key components of the proposed pivot, related to rejection of the neoliberal dogmas about the negative impact on economic growth of large-scale social spending and income redistribution policies based on progressive income taxation, about selective social policy as an allegedly effective tool to combat poverty, etc.

**Keywords:** welfare state, socio-economic policy, social services, reform of public institutions, budget expenditures, commercialization of the social sphere.

### References and Internet sources

1. Gurova T., Fadeev V. V levyy povorot rossiyskiy kapitalizm ne vpishetsya [Russian capitalism will not fit into the left turn]. *Ekspert* [Expert]. 1995. No. 14. P. 12–16. (in Russ.)
2. Boldyrev O. Yu., Nenakhova Yu. S. Problemy realizatsii sotsial'nogo gosudarstva i konstitutsionnaya reforma [Problems of the implementation of social state and the constitutional reform 2020]. *Narodonaselenie* [Population]. 2020. Vol. 23. No. 4. P. 71–82. DOI: 10.19181/population.2020.23.4.7. (in Russ.)
3. Arthur Ch. *Financial Literacy Education, Neoliberalism, the Consumer and the Citizen*. Available at: <https://www.researchgate.net/publication/271206480> (Accessed: 15.05.2019). DOI: 10.1007/978-94-6091-918-3.
4. Kulikova T. Yu. Nakopitel'naya pensiya v usloviyakh stabil'no nizkikh i otritsatel'nykh protsentnykh stavok [Funded pension under the conditions of consistently low and negative interest rates]. *Narodonaselenie* [Population]. 2019. Vol. 22. No. 4. P.51–61. DOI: 10.19181/1561-7785-2019-00038. (in Russ.)
5. Taylor-Gooby P. *Social Change, Social Welfare and Social Science*. New York, London. 1995. 244 p.
6. *Social Policy in Western Europe and the USA, 1950–80: An Assessment*. Ed. by Girod R. et al. London. Basingstoke. 1985. 128 p.
7. Shevyakov A. Yu., Kiruta A. Ya. Neravenstvo, ekonomicheskiy rost i demografiya: neissledovannyye vzaimosvyazi [Inequality, Economic Growth and Demography: Unexplored Interrelations]. Moscow. M-Studio. 2009. 192 p. (in Russ.)
8. Rothstein B. *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge. 1998. 254 p.
9. Chelovek sotsial'nyy kak tsel' i istochnik razvitiya Rossii [Social Man as the Goal and Source of Russia's Development]. Scientific report. Ed. by O. A. Aleksandrova and V. V. Lokosov. Moscow. ISEPN RAN [Institute of Socio-Economic Studies of Population RAS]. 2018. 87 p. (in Russ.)

#### Information about the author:

Aleksandrova Olga Arkadievna, Doctor of Economics, Deputy Director for Research, Institute of Socio-Economic Studies of Population of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences; Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation; Analyst, Research Institute for Healthcare Organization and Medical Management of Moscow Healthcare Department, Moscow, Russia.

Contact information: e-mail: a762rab@mail.ru; ORCID: 0000-0002-9243-9242; Researcher ID Web of Science: B-1306-2017; Elibrary Author ID: 257224.

Статья поступила в редакцию 10.04.2022, одобрена 24.05.2022, опубликована 30.06.2022.