

Новая политика государств благосостояния: контекст для анализа положения лиц с инвалидностью

Е. В. Кулагина¹

¹Институт социально-экономических проблем народонаселения
ФНИСЦ РАН.
117218, Россия, Москва, Нахимовский проспект, д. 32

Для цитирования: Кулагина Е. В. Новая политика государств благосостояния: контекст для анализа положения лиц с инвалидностью // Социологическая наука и социальная практика. 2020. Т. 8. № 4. С. 121–136. DOI: 10.19181/snsp.2020.8.4.7660

Аннотация. В статье с целью переосмысления российской политики, направленной на лиц с инвалидностью, исследуется опыт новой политики в государствах всеобщего благосостояния (социал-демократических, консервативно-корпоративистских и неолиберальных режимов) в сферах социального обеспечения и занятости. На основе анализа зарубежных исследований и данных статистики ОЭСР за тридцатилетие раскрыты причины ограничения государственного вмешательства, новые принципы прав и обязанностей граждан, а также государственного менеджмента. Рассмотрены подходы в социальном обеспечении, определяющие условия получения социальной помощи (контроль над «пассивными» мерами, закрепление ответственности за самообеспечение, переход к «активным» мерам для лиц трудоспособного возраста), выявлены изменения в перераспределении ресурсов и в общественных отношениях. Рассмотрены меры по расширению возможностей и преодолению культуры зависимости в сфере занятости, показано их влияние на трудовые отношения, перераспределение групп работников по уровням оплаты труда и социальных гарантий. Выявлены факторы, ведущие к бедности, неравенству в доходах и социальной незащищённости уязвимых категорий населения, в том числе лиц с инвалидностью. Выделены подходы, способствующие перераспределению, укреплению социальной сплочённости, совокупному благосостоянию и антикризисному регулированию.

Ключевые слова: государства благосостояния; новая социальная политика; социальная политика в отношении инвалидов; социальное обеспечение; социальные гарантии в сфере занятости; неравенство

Введение

Новая политика государств благосостояния оказывает влияние на положение лиц с инвалидностью, вычленение которых из социально уязвимых категорий населения в особую, целевую группу социальной политики является общемировой тенденцией. Курс реформ на сокращение государственного участия и повышение ответственности лиц трудоспособного возраста за собственное благополучие,

реализуемый в двух магистральных направлениях — социальном обеспечении и содействии занятости, прослеживается в программах помощи инвалидам. Поддержка на мировом уровне обеспечила закрепление принципов новой политики в международных документах ВОЗ¹ и ООН², а также национальных антидискриминационных законах, где с целью «эффективного участия в жизни общества» усиливается контроль над социальным обеспечением, вводятся требования достижения «максимальной независимости».

Переориентация российской социальной политики в соответствии с курсом реформирования государств благосостояния в целом и в отношении лиц с инвалидностью в частности ведёт к снижению социальных гарантий. Ужесточение доступа к программам социальной помощи, а также скудная поддержка рынка труда при низких шансах занятости не способствуют росту благополучия лиц с инвалидностью. Причинами возникших противоречий становятся походы новой политики [Кулагина, 2017].

В то время как государства благосостояния обладают преимуществами в реализации новой социальной политики, достижения в отношении лиц с инвалидностью также остаются скромными. Гражданская активность снижена до уровня тридцатилетней давности [Oliver, 2013; Mladenov, 2017]. Несмотря на содействие в трудоустройстве, лица с инвалидностью «наказываются», когда дело касается занятости [Lo, Ville, 2013]. Становится актуальным анализ проблем инвалидности в контексте новой политики государств благосостояния, создающей неблагоприятные условия (политические, социально-экономические) для смягчения дискриминации и несправедливости [Parker et al., 2012]. Поднимаются вопросы о структурных барьерах между рынком труда, государством всеобщего благосостояния и социальной моделью инвалидности [Lillestø, Sandvin, 2014].

Проблемы с достижением независимости и самодостаточности лиц с инвалидностью в России, а также трудности, возникающие в странах с органичными условиями для реформирования, привели к необходимости исследовать новую социальную политику в государствах всеобщего благосостояния социал-демократических, консервативно-корпоративистских и неолиберальных режимов. Предметом рассмотрения стали теоретические подходы социальной политики и изменения в вопросах гражданских прав, социального обеспечения, занятости и сокращения неравенства, которые вошли в программные документы в поддержку инвалидов и оказывают влияние на их социальное положение. Цель исследования заключалась в выявлении особенностей новой политики государств всеобщего благосостояния, оказывающих влияние на социальное положение лиц с инвалидностью: факторов, заслуживающих критику и доверие в вопросах социальной защиты и перераспределения.

¹ World Health Organization. International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF). W. H. A. Res. 54/21. 22.05.2001.

² General Assembly of the United Nation. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. G. A. Res. 61/106. 24.01.2007.

Экономика как предпосылка социальной справедливости

В государствах всеобщего благосостояния, на протяжении последних десятилетий широко известных как «осадные», создаётся новая форма общественного контракта. Ориентация на социальное благополучие уступила место конкурентным отношениям и рынку – предпочтительному способу организации взаимодействия и управления [Rose, 1996]. Подъём рыночной идеологии привёл к снижению уверенности в способности государств эффективно распределять ресурсы. Важным обстоятельством в развитии дискуссии послужили факторы давления на государственный бюджет и утяжеления налогов до «вызывающих стресс уровней»: постиндустриальный переход – технологические сдвиги в производстве и занятости; демографический переход – старение населения и снижение рождаемости; рост занятости женщин – риски прерывания доходов в связи с материнством, расширение услуг по уходу за детьми, престарелыми и инвалидами, выполнявшихся ранее в рамках домашних хозяйств; социальные риски – распространение разводов и внебрачных рождений, увеличение семей с одним родителем и одиноких пенсионеров. Нарастание бюджетного дефицита усиливалось под влиянием рецессий, глобализации, трансграничных потоков капитала, международной конкуренции и информатизации. В совокупности демографические, социально-экономические, а также политические факторы послужили причинами признания «предела» государства благосостояния [Pierson, 1996].

Концепция кейнсианского государства всеобщего благосостояния, направленная на расширение социального страхования и услуг, подразумевала высокий уровень занятости для поддержания благополучия. Тип полной занятости, с безработицей ниже 3%, был условием социального контракта между институтами государства, рынка и демократии. Участие граждан в распределительном конфликте в значительной степени определялось спросом на рабочую силу, оплатой труда и уровнем безработицы. Установившаяся в послевоенные десятилетия длительная занятость в европейских странах – Дании, Франции, Германии, Нидерландах и Великобритании, с безработицей на уровне 2%, имела нежелательные последствия для деловых кругов: активное вовлечение рабочей силы в промышленный конфликт, а также падение доли прибыли и увеличение доли заработной платы во внутреннем продукте [Kogri, 2003]. Политика борьбы с инфляцией во время ухудшения экономического климата в 1980-х гг., ослабление уверенности в вопросах защиты от кризисов и роста экономики, усиление требований к конкурентоспособности открыли «окно возможностей» для роста безработицы, уровень которой в европейских странах превысил показатель США [Дарендорф, 2002].

Массовое сокращение занятости в производствах с высокой производительностью, вызванное постиндустриализацией, и рост в сфере услуг, в первую очередь в образовании, здравоохранении, социальном обслуживании, потре-

бовали достижения баланса между политикой снижения бюджетного дефицита и мерами по борьбе с безработицей, низкой оплатой труда, бедностью, неравенством. Рост занятости в государственном секторе с намеренно завышенной оплатой труда вызывает увеличение нагрузки на бюджет. В свою очередь расширение негосударственного сектора в социальной сфере оборачивается растущей нищетой и неравенством. Ограничение занятости в государственном секторе, регулирование рынка труда и поддержание высоких расходов бюджета (одновременно) ведут к росту безработицы и налогов на заработную плату, политической напряжённости в связи с серьёзными возражениями со стороны налогоплательщиков и представителей бизнеса. Постиндустриальный переход привёл к разным по выраженности последствиям для государств благосостояния: в социал-демократических (скандинавских) – со стороны бюджетной перегрузки, в консервативно-корпоративистских (франко-германских) – безработицы, в неолиберальных (англосаксонских) – неравенства в оплате труда и уровня бедности [Pierson, 2001].

Безработица в европейских странах, ослабившая участие граждан в распределительных конфликтах, сопровождалась снижением оплаты труда и сокращением пособий (чистых коэффициентов замещения) в основных программах социального страхования, в том числе выплат по безработице, по болезни и нетрудоспособности ввиду несчастных случаев на производстве [Kogri, 2003]. Последствия экономических рецессий в США периода 1980–1990-х гг. и конца 2000-х гг., вызвавшие потерю рабочих мест и угрозу бюджетного кризиса, также вписались в контекст, когда «щедрое» социальное обеспечение стало представляться недоступной роскошью [Pierson, 2001]. За период 1980–1990-х гг. расходы на социальную политику в государствах благосостояния разных типов выросли на 13–15%. В 1990-е гг. в социал-демократических и консервативно-корпоративистских странах этот показатель составлял 20,7–27,2% ВВП, в неолиберальных странах – 13,1–20,3% ВВП¹. Призывы к снижению расходов на социальное и пенсионное обеспечение, страхование по безработице и инвалидности, «ставших тяжким бюджетным бременем», оказали влияние на способы предоставления услуг, разделение труда между государственным и частным секторами [Kogri, 2003].

Трудности в решении национальных проблем: интенсивное налогово-бюджетное давление, замедление темпов развития экономики, рост безработицы и бедности обусловили сближение в подходах к трансформации социальной политики [Гидденс, 2015]. В начале 1990-х гг. международные организации выступили с критикой государственного сектора, поддержав стратегию рационального использования бюджетных средств, приватизацию государственных услуг (коммунальной сферы, дорожного строительства, учреждений пенитенциарной системы, образования и здравоохранения) и дерегулирование рынков в целях

¹ Рассчитано по: OECD Social and Welfare Statistics // OECD.iLibrary [site]. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/data/social-expenditure/aggregated-data_data_00166-en (дата обращения: 27.04.2020).

поощрения конкуренции. Государственное управление обвинялось в монополизме, негибкости, высоких издержках, неспособности учитывать интересы граждан и минимизировать риски бедности, безработицы и неравенства. Маркирующими признаками несправедливости стали утрата демократии, иждивенческие настроения населения – зависимость от социальной помощи и отсутствие стимулов к труду («ловушка» благосостояния) [McLaughlin et al., 2002; OECD, 1997].

«Новая» политика основана на принципах ограничения государственного вмешательства: сохранения минимальных гарантий, важности личной инициативы и социальных инвестиций, рациональности конкурентных отношений в социальной сфере и перспектив длительной жёсткой экономии [Pierson, 1996; Гиденс, 2015]. Рыночные отношения (эффективность, оптимизация, конкуренция, инициатива) установлены в социальном секторе. Бюджетные расходы и бюджетная сфера подверглись контролю со стороны Нового государственного менеджмента (New Public Management). Ориентация на результат заняла центральное место в управлении с целью повышения производительности труда и снижения издержек. Государственное управление переформируется посредством административной реформы: дерегулирования, приватизации и децентрализации – передачи ответственности и обязанностей частному сектору, а также на низшие уровни власти посредством расширения полномочий, но не обязательно финансовой независимости, и деконцентрации – к автономным учреждениям, местным сообществам, «ближе к жителям» [OECD, 1997]. Структурный плюрализм, включающий возрождение традиционных ценностей (таких, как самоограничение, уважение к достижениям), укрепление «неполитических» принципов общественного устройства и рычагов социального контроля, лёг в основу отказа от «культуры зависимости» и повышения индивидуальной ответственности [Дарендорф, 2002; Коэн, Арато, 2003].

Усиленное развитием гражданского общества нового, реконструированного типа взаимодействие государства, рынка и демократии определено необходимым условием противодействия государственной бюрократии и распределительной политики, ведущей к утрате мотивации, ограничению мобильности труда и капитала [Дарендорф, 2002; Коэн, Арато, 2003]. Гражданам вменяется быть активными, добиваться прав, соревноваться за доступ к ресурсам (новые принципы прав). Возрождается управление через общество посредством закрепления индивидуальных обязательств на микроуровне, что противопоставляется централизации (неэффективному регулированию). Представительство общественных организаций и практика выдвижения ими требований вытесняют экспертную оценку, оказывают воздействие на формы социального регулирования и контроля. Открывается множество возможностей для манипулирования, определения прав граждан в процессе диалога и конкурса заявителей, а не твёрдыми принципами. «Социальная сцена всё более напоминает рынок», гражданское общество – совокупность «групп по интересам» и лоббистских групп. Роль государства сводится преимущественно к обеспечению конкурентоспособности и рентабельному инвестированию: доступа к социальным бенефициям [Rose, 1996].

Предпочтение экономики как предпосылки социальной справедливости, так называемый «демонтаж» государства благосостояния, внесло изменения в политику сокращения нищеты и неравенства [Pierson, 1996; Korpi, Palme, 1998]. Согласованность населения, взаимные обязательства между гражданином и обществом перестали быть условием экономической безопасности. Универсальные права на получение социальной помощи, отождествляемые с гражданством, отвергнуты новой парадигмой, кардинально изменившей правила предоставления пособий и правомочности их получения [Ferge, 1997; Dwyer, 2004]. Программы социального обеспечения, связанные с доходами, признаны неустойчивыми и неэффективными из-за дефицита бюджета и возражений налогоплательщиков. Социальная политика ориентирована на выгоды для бедных и утрату связи с коллективной ответственностью. Введён «адресный» подход на основе нуждаемости (means-tested benefit program), принятия ситуации от случая к случаю, а не по единым правилам. Фиксированные ставки выплат (flat-rate), ориентированные на бедных, обусловили более низкий уровень пособий в отличие от коэффициентов замещения на основе оплаты труда, позволяющих поддерживать нормальный или привычный образ жизни [Cox, 1998].

Получатели социальных благ должны быть убедительными, обращаясь за помощью. Возрождается практика стигматизации, произвола и дискретности, имевшая место в программах помощи бедному населению до введения норм права, которые гарантировали равные условия [Cox, 1998]. Избирательный выбор льготников сопровождается трансформацией целевых групп социальной политики. Население, испытывающее лишения, больше не рассматривается однородным, с общим корнем социально-экономических и культурных проблем. Вводится практика классификации на категории с отдельными формами вмешательства. Подгруппы с упором на индивидуализм и мобилизацию разделяются на инвалидов, ВИЧ-инфицированных, одинокие домохозяйства с детьми, наркоманов, женщин, переживших насилие, алкоголиков, национальные и сексуальные меньшинства, мигрантов и др. [Rose, 1996]. В то время как права бедных слоёв населения ослабевают, в деле признания прав новых групп наблюдается прогресс. Между тем позитивные сдвиги происходят медленно, причины неблагополучия остаются нетронутыми [Ferge, 1997].

Свобода выбора, расширение возможностей в образовании, автономия личности, инициативность в сочетании с требованиями обязательного участия в оплачиваемой занятости, лидерства, предпринимательства (новые принципы обязанностей) стали ключевыми факторами для повышения вклада граждан в собственное благополучие. Индивидуальный успех и достижения оцениваются выше, чем мораль, равенство и солидарность. Перспективы, обусловленные ролью человеческого фактора, исходят из логики бесконечно адаптируемого населения при значительном игнорировании институционального и социально-экономического контекста [Rose, 1996]. Разумное государство осуществляет переход от «пассивных» к «активным» мерам, поощряет закрепле-

ние ответственности и самодостаточности, а не раздаёт пособия, помогающие бедным оставаться бедными [Гидденс, 2015]. Социальное обеспечение лиц трудоспособного возраста переориентировано на занятость, на способность «быть энергичным должным образом». Пособия по безработице выплачиваются с меньшей продолжительностью. Ответственное поведение поддерживается как стимулами — медицинская страховка, ваучеры на социальное обслуживание, реабилитация, денежные выплаты, кредиты, так и взысканиями — штрафы для лиц, не выполняющих обязательств по поиску работы, санкции на жильё, на пособия [Dwyer, Scullion, Jones, 2020].

Пенсионное обеспечение и страхование занятости становятся в большей мере рыночно согласованными, частными. Спрос на частное страхование (у представителей среднего класса) подстёгивается низкими коэффициентами перекрытия доходов в адресных и базовых (по фиксированным ставкам) программах социальной защиты. За период 1990–2013 гг. в странах ОЭСР государственные расходы на выплату пенсий выросли в среднем на 21,8%, частные расходы — на 5,5%. В странах с универсальными социальными программами наметилась тенденция в сторону роста частного страхования. В Германии за указанный период государственные пенсионные расходы сократились на 6,5%, частные — увеличились на 17,6%. Во Франции рост расходов на частное страхование превысил государственные показатели в три раза, в Швеции — в шесть раз. В неолиберальных странах наблюдалась, скорее, противоположная тенденция [OECD, 2017].

Размеры выплат из частных пенсионных систем растут медленнее государственных пенсий по старости и пособий по случаю потери кормильца. Система государственных пособий для лиц с разным уровнем дохода, в том числе с высоким заработком, действует эффективнее в вопросе сокращения бедности, способствует социально-экономическому оздоровлению всего общества, а не только неблагополучных слоёв населения. Частное страхование и адресные программы социальной защиты для низкодоходных групп работников ведут к усилению неравенства, уровень которого в неолиберальных странах, ориентированных на адресность, выше, чем в социал-демократических и консервативно-корпоративистских странах с широкой базой для объединения рисков и ресурсов, а также для формирования коалиций с представителями среднего класса [Kopri, Palme, 1998].

Дерегулирование рынка труда

За последние десятилетия государства всеобщего благосостояния с высокими бюджетными расходами на социальную политику претерпели изменения в сфере производственных отношений, рынков труда и социальной защиты. Вследствие структурных сдвигов в занятости за период с 1995 по 2015 г. численность работ-

ников в производственном секторе сократилась на 20%, в сфере услуг выросла на 27% [OECD, 2019]. Более половины рабочих мест создано на вторичном рынке труда в форме нестандартной занятости, согласно интересам работодателей, реагирующих на условия неопределённости, и государства, оказавшего поддержку гибким видам занятости с меньшей социальной защищённостью. Скорее постепенный, чем революционный характер перемен, произошедших в том числе под давлением кризиса 2008–2009 гг., вызвал глубокий совокупный эффект. Социальные институты и программы были «переделаны» под прикрытием формальной институциональной стабильности. В странах континентальной Европы возникли новые формы трудовых отношений – менее жёсткие, чем в неолиберальной модели, но и менее эгалитарные, чем прежде [Palier, Thelen, 2010].

За период с 2004 по 2017 г. государственные расходы на поддержку рынка труда в среднем по странам ОЭСР снизились с 1,4 до 1,2% ВВП. Главным образом за счёт сокращения «пассивных» мер (пособий по безработице и программ раннего выхода на пенсию) – с 0,87 до 0,68% ВВП. Тенденция ярко обозначилась в социал-демократических и в консервативно-корпоративистских странах с высоким уровнем поддержки экономически активного населения. Снижение государственных расходов, включая активные и пассивные меры, составило в Нидерландах с 3,1 до 2,2% ВВП, в Швеции – с 2,4 до 1,8% ВВП, в Германии – с 3,3 до 1,4% ВВП. В неолиберальных странах с низким уровнем государственной защиты поддержка рынка труда ещё более ослабла: в США – с 0,4 до 0,2% ВВП¹.

Около трети рабочих мест в странах ОЭСР в 2013 г. относились к нестандартным, распределяясь примерно равномерно между временными работниками, постоянными работниками с частичной занятостью и самостоятельно занятыми. «Нестандартные» занятые чаще трудятся в небольших фирмах, недостаточно образованы, работают неполный рабочий день и находятся в худшем положении с точки зрения оплаты, условий и характера труда, гарантий занятости и пенсионного обеспечения. Низкоквалифицированные временные рабочие сталкиваются со штрафными санкциями, замедлением роста заработков, нестабильностью и увольнениями [OECD, 2015]. В странах ОЭСР половина «нестандартных» занятых не имеют прав на социальную защиту, а также доступа к профессиональной подготовке, консультациям и другим программам в период безработицы [OECD, 2019].

Реформы социального обеспечения, ужесточившие разграничения между социальным страхованием на основе взносов, а также социальной помощью и трудовыми пособиями лицам, исключённым из «нормального» рынка труда, оказали влияние на развитие вторичного типа социальной защиты [Palier, Thelen, 2010]. Несправедливое отношение к гражданам в зависимости от статуса занятости, а также увеличение числа рабочих мест, где работники частично или полностью освобождены от взносов, подрывает финансовую устойчивость системы социаль-

¹ Public expenditure as a percentage of GDP // OECD.Stat [site]. URL: <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=LMPEXP&lang=en> (дата обращения: 27.04.2020).

ной защиты. Правовые гарантии и положения, разработанные для традиционных форм занятости, не могут в той же степени быть применимы к лицам с нестандартными контрактами, которые в два раза реже заключают коллективные соглашения и вступают в профсоюзы. Встают вопросы о перспективах политики «активных» мер, ориентированной на занятость (повышение шансов на трудоустройство и ослабление любых препятствий к работе). Актуальна проблема адаптации социальных программ к потребностям «нестандартных» работников [OECD, 2019].

Защита традиционных форм занятости также не свободна от проблем в связи с кризисом профсоюзного движения и снижением уровня охвата коллективными соглашениями — с 45 до 32% в странах ОЭСР на протяжении последних десятилетий (1985–2016 гг.), что ослабило переговорную силу работников с работодателями. Плотность профсоюзов и заработная плата сильнее снизились в неолиберальных странах — США, Великобритании и Канаде [OECD, 2019]. В консервативно-корпоративистских странах субъекты основных промышленных секторов, которые устанавливают ориентиры в вопросах оплаты труда и социальной защиты согласно сложившемуся порядку, утратили руководящие функции в обеспечении благ всем занятым. Внутренние причины усугубляются влиянием глобальной экономики: традиционные способы ведения борьбы оказываются бессильными перед транснациональными компаниями. Социальные контракты, не нарушая коллективного трудового договора, делегируют всё больше полномочий на уровень фирм и работодателей. Работники, договариваясь о заработной плате и условиях труда индивидуально, сталкиваются с дисбалансом власти [Palier, Thelen, 2010].

Расширение возможностей для занятости и изменение основ социальной защиты оказали значительное перераспределительное воздействие. Наблюдаются снижение доли работников среднего звена и одновременное увеличение долей занятых с низкой и с высокой квалификацией [OECD, 2015]. Всё большее число людей оказываются в трудном положении, характеризующемся низкой оплатой труда и минимальными социальными пособиями, всё менее доступными и продолжительными. Риск низкооплачиваемой и неполной занятости концентрируется среди определённых групп работников (согласно полу, возрасту, социально-экономическим признакам), в значительной степени определяется локальным контекстом [OECD, 2018]. В домохозяйствах, зависящих от доходов в нестандартной занятости, существенно выше уровень бедности (в среднем 22%). Процесс созидательного разрушения в странах ОЭСР ведёт к сегментации и поляризации рынка труда, увеличению численности работающих бедных и усилению неравенства [OECD, 2019].

Рост экономической незащищённости проявляется главным образом в нижней части социальной лестницы, где население ограничено в свободе выбора и характеризуется скорее рамками социальной изоляции, а не социальным капиталом. Такое перераспределение нашло отражение в росте неравенства по доходам. В 2013 г. в странах ОЭСР 10% самого богатого населения зарабатывали в 9,6 раза больше, чем 10% самого бедного. В 1980-х гг. это соотношение составляло семь к одному, в 2000-х гг. — девять к одному. За период с 2007 по 2017 г.

рост индекса Джини произошёл как в социал-демократических, так и в консервативно-корпоративистских странах: в Швеции – с 25,9 до 28,1, в Германии – с 28,5 до 29,4. В неолиберальных странах индекс Джини снизился, за исключением США, где он вырос с 37,4 до 39,0¹. Помимо негативного воздействия на социальную сплочённость, неравенство в доходах (за период с 1985 по 2005 г.) нанесло ущерб долгосрочному экономическому росту – 4,7% ВВП на душу населения в среднем по странам ОЭСР (с 1990 по 2010 г.) [OECD, 2015].

Граждане, страдающие от неравенства, считают себя уязвимыми и менее защищёнными. Согласно обследованию ОЭСР «Риски, которые имеют значение» (Risks that Matter survey) за 2018 г., многие опрошенные указывают на неадекватность, а также труднодоступность государственных услуг и социальных пособий. Более половины уверены в несправедливости пособий по сравнению с выплаченными налогами. 78% опрошенных хотели бы, чтобы правительство расширило социальные и экономические гарантии, в первую очередь в области пенсионного и медицинского обеспечения [OECD, 2019]. Лица, страдающие от растущего неравенства, не склонны доверять правительству и сомневаются в способности оказывать на него влияние. Снижение уровня гражданской активности среди этих групп населения уменьшает избирательное давление на правительства с целью перераспределения ресурсов [Hall, Lamot, 2013].

Факторы устойчивости государств благосостояния

Процесс трансформации, близкий к полному пересмотру социальной политики, не обернулся радикальной перестройкой. Факторами устойчивости современных обществ, их способности к сохранению социальной защищённости выступают институты и демократия, стремление к разумному равновесию между экономической рациональностью и административным воздействием. Государства всеобщего благосостояния имеют целью развитие и упрочение социальной сплочённости. При всём несовершенстве демократии они остаются гражданскими обществами. Доверие к институтам и социальный диалог способствуют успешной социальной политике [Коэн, Арато, 2003; Гидденс, 2015]. Сторонники сокращения социального обеспечения должны отстаивать убеждения, что цена реформ приемлема. В случае необходимости социальные расходы могут быть увеличены [Pierson, 1996; Hall, Lamot, 2013]. Ключевыми задачами социальной политики являются снижение уровней бедности и неравенства, повышение роли человеческого фактора, активное гражданское общество, гибкий рынок труда и создание лучших рабочих мест для всех [OECD, 2015].

Институциональные условия государственных программ страхования, взаимосвязанные с занятостью, обуславливают перспективы распоряжения бюджетными средствами. В неолиберальных странах с фиксированной ставкой

¹ OECD Income Distribution Database (IDD): Gini, poverty, income // OECD [site]. URL: <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm> (дата обращения: 27.04.2020).

социальных пособий, выплачиваемых преимущественно работникам физического труда, сопротивление сокращению государственных программ ослаблено. В социал-демократических и консервативно-корпоративистских странах, где государственные социальные программы распространяются на средний класс, попытки снижения расходов сталкиваются с организованным сопротивлением со стороны работодателей и профсоюзов [Kogri, 2003]. Удовлетворение их требований согласуется с системой социальной солидарности и решением проблемы неравенства. Уровни социальной защиты и совокупное благосостояние поддерживаются эффективнее, когда развитию конкуренции способствует увеличение и перераспределение бюджета, в том числе расширение доступа к здравоохранению и образованию, независимо от уровня доходов граждан [Hall, Lamot, 2013].

В период с 1990 по 2016 г. государственные расходы на социальную политику в странах ОЭСР продолжали увеличиваться. Повышение расходов в среднем по социал-демократическим странам составило 9%, общий уровень достиг четверти ВВП (Финляндия – 29,8% ВВП, Швеция – 26,4% ВВП). В консервативно-корпоративистских странах рост составил 20% ВВП, общий уровень превысил четверть ВВП (Франция – 32% ВВП, Германия – 25,1% ВВП). В неолиберальных странах при среднем росте на 20% уровень расходов поднялся до 18,4% ВВП (США – 18,9% ВВП, Великобритания – 21,2% ВВП)¹. В 2017 г. в общем объеме социального бюджета государственные расходы по безработице составили в среднем по странам ОЭСР 0,68% ВВП².

К числу важнейших результатов новой политики относят укрепление экономического благосостояния и открытие новых возможностей: создание рабочих мест и рост занятости, ускоренное экономическое развитие и повышение конкурентоспособности на международном уровне [OECD, 2019]. Увеличение числа работников в «нестандартных» трудовых отношениях обуславливает сохранение относительно хорошо защищённого статуса и привилегий лиц, занятых в основном секторе экономики, и, кроме того, улучшение положения отдельных групп населения посредством трудоустройства на низкоквалифицированной работе неполный рабочий день, имеющих, как правило, дополнительный источник дохода [Palier, Thelen, 2010]. Гибкие схемы трудоустройства ведут к преодолению безработицы, увеличению налоговой базы и снижению нагрузки на социальное обеспечение, что способствует экономическому благополучию. [Hall, Lamot, 2013].

Последствия новой политики в странах ОЭСР послужили основанием для выводов о необходимости государственного вмешательства. Подверглась критике социальная политика, так как неравенство достигло «максимума за последние три десятилетия». Признана ошибочность универсальной формулы для вклада граждан в собственное благополучие: переход к активным мерам «оставляет позади» уязвимые категории работников. Наряду с практикой

¹ Рассчитано по: OECD Social and Welfare Statistics...

² Public unemployment spending. 2019 // OECD [site]. URL: <https://data.oecd.org/socialexp/public-unemployment-spending.htm#indicator-chart> (дата обращения: 27.04.2020).

расширения возможностей выражается озабоченность сегментацией рынка труда. Предлагается содействие профсоюзам и организациям работодателей для включения работников «нестандартной» занятости, развития новых форм социального диалога и практики коллективных переговоров. Вследствие высоких постоянных потерь социально уязвимых категорий населения рекомендуется политика поддержания доходов и антициклических расходов, ужесточение контроля над налогами лиц с высокими доходами и международных корпораций [OECD, 2019].

Экономический шок на глобальном уровне в период пандемии коронавируса показал готовность современных обществ к быстрой мобилизации и к сохранению устойчивости. Уже первые антикризисные меры беспрецедентно расширили государственное вмешательство с помощью поддержки занятости, защиты безработного населения, а также восстановления доверия и социальной сплочённости. Бюджетные правила государств благосостояния всех типов «как никогда ослаблены»¹. На международном уровне рекомендован глобальный план Маршалла, где в число экстренных мер вошли медицинское обслуживание независимо от страхования, поддержка всех категорий граждан, особенно наиболее уязвимых групп населения². План Маршалла для укрепления гарантий, обеспечения устойчивости принят на уровне ЕС. Предложена программа краткосрочной занятости (Short Time Employment Scheme), чтобы граждане в условиях кризиса сохранили средства к существованию³.

Выводы

Новая политика государств всеобщего благосостояния, основанная на поощрении конкуренции, личной ответственности, а также на переходе от социального обеспечения к труду, усиливает рост незащищённости социально уязвимых категорий населения, в том числе лиц с инвалидностью. Ограничение государственного вмешательства по принципам Нового государственного менед-

¹ Сумма государственной помощи составила в Германии 1,17 трлн евро. См.: Kampf gegen Corona: Größtes Hilfspaket in der Geschichte Deutschlands. 22.05.2020 // Hinweis zu Cookies und Analysediensten [site]. URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-13-Milliarden-Schutzschild-fuer-Deutschland.html> (дата обращения: 01.12.2020). В США – 2,2 трлн дол. См.: GTAI Germany Trade & Invest URL: <https://www.gtai.de/gtai-de/trade/specials/special/usa/covid-19-hat-die-usa-fest-im-griff-233810> (дата обращения: 01.12.2020).

² OECD Secretary-General: coronavirus “war” demands joint action // OECD [site]. URL: <http://www.oecd.org/newsroom/oecd-secretary-general-coronavirus-war-demands-joint-action.htm> (дата обращения: 11.12.2020).

³ Бюджет ЕС смог мобилизовать 2,8 трлн евро. См.: Rios B. Von der Leyen: EU budget should be the Marshall plan we lay out together. 02.04.2020 // EURACTIV [site]. URL: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/von-der-leyen-eu-budget-should-be-the-marshall-plan-we-lay-out-together/> (дата обращения: 27.04.2020).

жмента, обусловленности прав на получение социальной помощи, адресности, частного страхования, сокращения коэффициентов перекрытия ведёт к снижению доступности социального обеспечения. Возможности вырваться из бедности посредством перехода к «активным» мерам, следуя новым принципам обязанностей сужены в связи с низкой конкурентоспособностью, очевидной в условиях дерегулирования рынка труда. Развитие гибких видов занятости и появление нестандартных рабочих мест, ослабление переговорной силы и социальных гарантий работников, поляризация рынка труда и несправедливое отношение к гражданам в зависимости от статуса занятости обуславливают рост работающих бедных, нестабильность и риски увольнения.

Социально уязвимое население, разбитое на отдельные категории «вмешательства», такие как лица с инвалидностью, проигрывает в решении социального конфликта. Усиление бедности и неравенства становится причиной снижения гражданской активности. Новые принципы прав оказывают негативное влияние на перераспределение ресурсов. Как показывает опыт в социал-демократических и консервативно-корпоративистских государствах благосостояния, вопросы регулирования неравенства решаются эффективнее при объединении категорий получателей социальной помощи, расширении базы рисков и ресурсов. Консолидация населения и институты демократии способствуют повышению государственных расходов на социальное обеспечение и программы рынка занятости, смягчению последствия реформ и гибкой антикризисной политике в государствах благосостояния всех режимов.

Ограничение государственного вмешательства и сокращение бюджетного давления в странах с переходной экономикой, в том числе в России, облегчены ввиду несовершенных институтов демократии и незрелого гражданского общества [Ferge, 1997; Федотова, 2002, Mladenov, 2017]. Причины неблагополучия и неравенства, вызванные политическими и социально-экономическими факторами, остаются незатронутыми. В ходе реализации принципов новой политики и рекомендаций международных организаций, поддерживающих повышение личной ответственности, лица с инвалидностью в России оказались в «ножницах» социальной политики, перспективы которой видятся в способности раскрыть и снять противоречия между подходами к её реформированию и барьерами для их реализации. Задача преодоления «культуры зависимости» и повышения благополучия становится нерешаемой в условиях снижения расходов на поддержку социального обеспечения и сферы занятости, дерегулирования рынка труда, ослабления переговорной силы и социальной защищённости работников, низкой оплаты труда. Достижение социальной справедливости возможно при условии снятия структурных ограничений, поддержания баланса сил и интересов, выбора эффективной модели перераспределения, а также укрепления бюджета и принятия антикризисных стратегий, направленных на расширение форм социальной защиты и гарантий занятости социально уязвимых категорий населения с низкой конкурентоспособностью, таких как лица с инвалидностью.

Литература на русском языке

Гидденс Э. Непокойный и могущественный континент: что ждет Европу в будущем? / Пер. с англ. А. Матвеевко при участии М. Бендет; РАНХиГС. М.: Дело, РАНХиГС, 2015. 237 с.

Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политической свободы / Пер. с нем. Л. Ю. Панфиной. М.: РОССПЭН, 2002. 284 с.

Коэн Дж., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. М.: Весь Мир, 2003. 784 с.

Кулагина Е. В. Социальная политика в отношении инвалидов в государствах благосостояния и России: переход к независимой жизни и инклюзии // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2017. Вып. 10. Т. 13. С. 1944–1971. DOI: [10.24891/ni.13.10.1944](https://doi.org/10.24891/ni.13.10.1944)

Федотова В. Г. Европейский «третий путь» и его символическое значение для России и других стран // Социологическое обозрение. 2002. Т. 2. № 1. С. 3–18.

Дата поступления в редакцию: 26.08.2020. Принята к печати: 28.10.2020.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Кулагина Елена Викторовна – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, Институт социально-экономических проблем народонаселения ФНИСЦ РАН, Москва, Россия.

E-mail: elkulagina@yandex.ru

AuthorID РИНЦ: 360101

DOI: [10.19181/snsp.2020.8.4.7660](https://doi.org/10.19181/snsp.2020.8.4.7660)

New Policy of Welfare States: Preparing Background for Analysis of Social Situation of People with Disabilities

Elena V. Kulagina¹

¹Institute of Socio-Economic Studies of Population of FCTAS RAS.
32, Nakhimovsky prosp., Moscow, Russia, 117218

For citation: Kulagina E. V. (2020). New Policy of Welfare States: Preparing Background for Analysis of Social Situation of People with Disabilities. *Sociologicheskaja nauka I social'naja praktika*. Vol. 8. № 4. P. 121–136. DOI: [10.19181/snsp.2020.8.4.7660](https://doi.org/10.19181/snsp.2020.8.4.7660)

Abstract. The article examines the implementation of new social security and employment policy in welfare states (social-democratic, conservative corporate and neoliberal regimes) in order to take a new look at the disability policy in Russia. Basing on the analysis of international research and OECD statistic data of 30 years the article explores the shifting trends in social policy, the new rights / responsibilities rule approaches and the reasons for restricting the state interference. The author investigates into the approaches in social security which define the conditions of receiving social assistance (controlling the 'passive' measures, assigning responsibility for self-sufficiency and switching to 'active' measures for the working age population) and describes the shifts in redistribution of wealth and social relations. The author analyzes the measures aiming at increasing opportunities and subduing the dependency culture in employment as well as demonstrates how these measures influence labour relations, salary

and social security of employees. The reasons for growing poverty, inequality in income, wage and social security of the disadvantaged population groups are unveiled. The factors promoting redistribution and reinforcement of social unity and common wealth, as well as anti-crisis regulation are determined.

Keywords: new welfare state; welfare-state retrenchment; social security; equality; social protection employment; disability

REFERENCES

- Giddens A. (2015). *Nespokoinyi i moguschestvennyi kontinent: chto zhdet Evropu v buduschem?* [Turbulent and Mighty Continent What Future for Europe?]. M.: Delo, RANHiGS publ., (In Russ.).
- Dahrendorf R. (2002). *Sovremennyyi sotsial'nyi konflikt. Ocherk politicheskoi svobody.* [Modern social conflict. Essay on the politics of freedom]. M.: ROSSPEN publ., (In Russ.).
- Cohen J. L. and Arato A. (2003). *Grazhdanskoe obschestvo i politicheskaya teoriya.* [Civil Society and Political Theory]. M.: Ves' Mir publ., 784 c. (In Russ.).
- Kulagina E. V. (2017). Sotsial'naya politika v otnoshenii invalidov v gosudarstvakh blagosostoyaniya i Rossii: perekhod k nezavisimoi zhizni i inkluzii. [Social Policy and Disability in Welfare States and in Russia: Transition to Independent Life and Inclusion]. *Nacional'nye Interesy: Priority i Bezopasnost'*. № 10. Iss. 13. P. 1944–1971. (In Russ.). DOI: 10.24891/ni.13.10.1944
- Fedotova V. G. (2002). Evropeiskii «tretii put'» i ego simvolicheskoe znachenie dlya Rossii i drugikh stran. [The European “third way” and its symbolic significance for Russia and other countries]. *Sociologicheskoe obozrenie.* Iss. 2. № 1. P. 3–18. (In Russ.).
- Cox R. H. (1998). The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing. *Journal of Social Policy.* Vol. 27. № 1. P. 1–16. DOI: 10.1017/S0047279497005163
- Dwyer P. J. (2004). Creeping Conditionality in the UK: From Welfare Rights to Conditional Entitlements? *The Canadian Journal of Sociology.* Vol. 29. № 2. P. 265–287. DOI: 10.2307/3654696
- Dwyer P., Scullion L., Jones K., McNeill J., Stewart A. B. R. (2020). Work, welfare, and wellbeing: The impacts of welfare conditionality on people with mental health impairments in the UK. *Social Policy & Administration.* Vol. 54. № 2. P. 311–326. DOI: 10.1111/spol.12560
- Ferge Z. (1997). The Changed Welfare Paradigm: The Individualization of the Social. *Social Policy and Administration.* Vol. 31. № 1. P. 20–44. DOI: 10.1111/1467-9515.00035
- Hall P. A., Lamot M. (Eds). (2013). *Social Resilience in the Neoliberal Era.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Korpi W., Palme J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American Sociological Review.* Vol. 63. P. 661–687. DOI: 10.2307/2657333
- Korpi W. (2003). Welfare-State Regress In Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization. *Annual Review of Sociology.* Vol. 29. P. 589–609. DOI: 10.1146/annurev.soc.29.010202.095943
- Lillestø B., Sandvin J. T. (2014). Limits to vocational inclusion?: Disability and the social democratic conception of labor. *Scandinavian Journal of Disability Research.* Vol. 16. № 1. P. 45–58. DOI: 10.1080/15017419.2012.735203
- Lo S. H., Ville Is. (2013). The “employability” of disabled people in France: A labile and speculative notion to be tested against the empirical data from the 2008 “Handicap-Santé” study. *ALTER, European Journal of Disability Research.* Vol. 7. Iss. 4. P. 227–243. DOI: 10.1016/j.alter.2013.09.007
- Mladenov T. (2017). Postsocialist disability matrix. *Scandinavian Journal of Disability Research.* Vol. 19. № 2. P. 104–117. DOI: 10.1080/15017419.2016.1202860

- McLaughlin K., Osborne S. P., Ferlie E. (Eds.) (2002). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London&New York: Routledge.
- OECD. (2018). *Job Creation and Local Economic Development 2018: Preparing for the Future of Work*. OECD Publishing, Paris: OECD. DOI: 10.1787/9789264305342-en
- OECD (1997). *Managing across Levels of Government*. Paris: OECD.
- OECD (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris: DOI: 10.1787/9789264235120-en
- OECD (2019). *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*. OECD Publishing, Paris: OECD. DOI: 10.1787/9ee00155-en
- OECD (2017). *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing, Paris: OECD. DOI: 10.1787/b6d3dcfc-en
- Oliver M. (2013). The social model of disability: thirty years on. *Disability & Society*. Vol. 28. № 7. P. 1024–1026. DOI: 10.1080/09687599.2013.818773
- Palier B., Thelen K. (2010). Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany. *Politics & Society*. Vol. 38. № 1. P. 119–148. DOI: 10.1177/0032329209357888
- Parker Harris S., Owen R., Gould R. (2012). Parity of participation in liberal welfare states: human rights, neoliberalism, disability and Employment. *Disability & Society*. Vol. 27. № 6. P. 823–836. DOI: 10.1080/09687599.2012.679022
- Pierson P. (2001). Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States. *The New Politics of the Welfare State*. Vol. 1. P. 80–105. DOI: 10.1093/0198297564.001.0001
- Pierson P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*. Vol. 48. № 2. P. 143–179.
- Rose N. (1996). The death of the social? Re-figuring the territory of Government. *Economy and society*. Vol. 25. Iss. 3. P. 327–356. DOI: 10.1080/03085149600000018

The article was submitted on August 26, 2020. Accepted on October 28, 2020.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kulagina Elena Viktorovna – Candidate of Economy, Leading Researcher, Institute of Socio-Economic Studies of Population of FCTAS RAS, Moscow, Russia.

E-mail: elkulagina@yandex.ru

ResearcherID: 1381-2017

Scopus Author ID: 57195297739