НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
имени Е.М. ПРИМАКОВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Социальное государство в зеркале общественных трансформаций

Москва
ИМЭМО РАН
2020

УДК 316.42
ББК 65.5

Соци 691

Рекомендована к печати
НИС Ученого совета ИМЭМО РАН

Серия "Библиотека Национального исследовательского института
мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова"

Рецензенты:

д.э.н., профессор Л.Ф. Лебедева, д.э.н., профессор Т.В. Чубарова

Ответственные редакторы:

к.э.н. Е.С. Садовая, д.э.н. И.П. Цапенко, к.э.н. И.В. Гришин

Авторский коллектив:

к.э.н. Н.В. Гоффе, к.э.н. И.В. Гришин, к.полит.н. А.Р. Зенков, к.и.н. Г.А. Монусова,
к.полит.н. А.А. Преображенская, к.э.н. Е.С. Садовая, к.и.н. В.А. Сауткина,
к.пед.н. И.П. Удовенко, д.э.н. И.П. Цапенко, Д.В. Алексеев

Ответственный за выпуск – к.полит.н. А.Р. Зенков

Соци 691

Социальное государство в зеркале общественных трансформаций / Отв. ред. Е.С.
Садовая, И.П. Цапенко, И.В. Гришин. – М.: ИМЭМО РАН, 2020. – 211 с.

ISBN 978-5-9535-0584-0

DOI:10.20542/978-5-9535-0584-0

В монографии предложены теоретико-методологические подходы к анализу трансформации современного социального государства под влиянием цифровых технологий, превращающих его в "невидимую цифровую платформу", и социально-экономических факторов, способствующих усилению его роли как такового. Рассматриваются изменения в политике в сферах занятости, здравоохранения, образования, миграции населения. Разбираются страновые и региональные практики социальных преобразований. Показывается отражение социальной динамики в массовом сознании граждан. Значительное внимание уделено исследованию места социальной повестки в обсуждении будущего мироустройства, а также выяснению возможных путей реализации его альтернативных вариантов.

The welfare state in the mirror of social transformations / Ed. by E.S. Sadovaya, I.P. Tsapenko, I.V. Grishin. – Moscow, IMEMO, 2020. – 211 p.

ISBN 978-5-9535-0584-0

DOI:10.20542/978-5-9535-0584-0

The monograph proposes theoretical and methodological approaches to analyzing the transformation of the modern social state under the influence of digital technologies that turn it into an "invisible digital platform", and socio-economic factors that contribute to strengthening its role as such. Changes in employment, health, education, and migration policies are considered. Country and regional practices of social transformation are analyzed. The article shows the reflection of social dynamics in the mass consciousness of citizens. Considerable attention is paid to the study of the place of the social agenda in the discussion of the future world order, as well as to finding out possible ways to implement its alternative options.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <https://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0584-0

© ИМЭМО РАН, 2020
© Коллектив авторов, 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
Раздел первый. СОЦИАЛЬНАЯ ПОВЕСТКА И ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В ЭПОХУ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИХ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ	11
Глава 1. Новая роль и формы реализации государства в социальной сфере	11
Глава 2. Цифровая трансформация государства	28
Раздел второй. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПРОСТРАНСТВА СОЦИАЛЬНЫХ РЕФОРМ	38
Глава 3. Перемены в сфере труда и социальная политика	38
Глава 4. Пути согласования интересов бизнеса и власти в сфере здравоохранения	53
Глава 5. Образование и образовательная политика в меняющемся мире	65
Глава 6. Миграция населения: управленческие метаморфозы XXI века	80
Глава 7. Восприятие социальной политики в развитых странах	98
Раздел третий. НАЦИОНАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ РАКУРСЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА	112
Глава 8. США – пионер цифровизации социальной политики	112
Глава 9. Судьба шведской модели: от социал-демократизма к социал-либерализму	120
Глава 10. Франция в XXI веке: социальные проблемы и реформы	136
Глава 11. Подходы южно-европейских государств к решению социально-демографических проблем	151
Раздел четвертый. В ПОИСКАХ НОВЫХ РЕШЕНИЙ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ	166
Глава 12. Субъективное благополучие как ориентир социальной политики	166
Глава 13. Безусловный базовый доход – реальная альтернатива?	180
Заключение	190
Библиография	196

ВВЕДЕНИЕ

XX век без преувеличения прошел под знаком индустриального социального государства, подарившего человеку надежду на невиданную ранее степень благополучия и сделавшего его крайне зависимым от государственной социальной политики. Даже учитывая, что изначально декларировавшееся право любого гражданина на "всеобщие общественные блага" позже трансформировалось в политико-управленческий концепт "социальных услуг", сам нарратив, безусловно, оставался. Он провозглашается как на международном уровне через систему социальных нормативов, так и на уровне большинства современных государств, постулировавших в своих основных законах построение социального государства. И хотя для развивающихся стран он оставался лишь недостижимой пока целью, после того как мир стал однополярным, этот постулат сделался поистине глобальным.

Однако сегодня реализация данной социальной доктрины оказалась под угрозой в силу совершенно объективных причин. Социальное государство даже в наиболее успешных в этом отношении странах начинает постепенно демонтироваться, хотя и происходит это крайне медленно. Эволюция подходов к социальной политике, попытки оптимизации социальной сферы обозначились сразу, как только она потеряла связь с занятостью и начала экстенсивно распространяться на ширящиеся слои населения. Условно ее (эволюцию) можно охарактеризовать как транзит от государства благополучия к государству справедливости, а затем – ответственности (от Бисмарка через Бевериджа к Гидденсу)¹. Научная мысль на протяжении по крайней мере последних 70 лет эту эволюцию пыталась не просто концептуализировать, но превратить в практическую глобальную повестку дня. Здесь можно сослаться на многочисленные доклады Римского клуба, представившего миру Новый мировой порядок и создавшего базис для формирования социальной повестки ООН. Ее эксперты провозгласили, в свою очередь, необходимость образования мирового правительства, способного решать социальные проблемы человечества на глобальной, более справедливой и устойчивой чем прежде основе².

И хотя в 2020 году Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш декларировал задачу выработки "нового глобального договора для более справедливого мироустройства"³, очевидно, что ресурс (экономический, а затем и организационный) для реализации этого глобалистского проекта иссяк. Исчерпанность прежних источников социального благополучия вскрылась не вчера. В последние несколько десятилетий прежде действенные институты социальной сферы стали терять свою эффективность – здравоохранение и образование становились слишком дорогими, последнее перестало обеспечивать связь с рынком труда, инновационные механизмы регулирования социально-трудовых отношений, повышая производительность труда, начали разрушать социальную сферу. На фоне экономического кризиса, чье проявление определенно затушевывается пандемией COVID-19, углубляется разрыв между концептуальным уровнем осмысления самого феномена социального государства, а также его ожидаемой политики в сфере социального развития и практиками государственного регулирования социальной

¹ См. подробнее Садовая Е.С., Сауткина В.А., Зенков А.Р. Формирование новой социальной реальности: технологические вызовы. – М.: ИМЭМО РАН, 2019. С. 66–77.

² Доклад о человеческом развитии 2013. Возвышение Юга: человеческий прогресс в многообразном мире. – URL: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2013_RU.pdf (дата обращения: 17.01.2014).

³ "Генсек ООН инициировал "Новый глобальный договор" для более справедливого мироустройства". – URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/8998931> (дата обращения: 18.07.2020).

сферы. Сложившаяся система все хуже справляется с решением задачи поддержания своей внутренней стабильности.

В итоге становится очевидно, что мы стоим на пороге кардинальной трансформации современного мироустройства – общественной системы во всем многообразии ее элементов и связей между ними. Об этом свидетельствует и серьезное присутствие в сегодняшнем научном и политическом дискурсах сюжетов, касающихся транзитивной повестки и обусловленной переходным состоянием общества социальной нестабильности, проявления которой широки и многообразны. Представители разных отраслей знания видят эти проявления по-разному. Экономисты делают акцент на переставших работать хозяйственных механизмах, обеспечивавших в недавнем прошлом высокие темпы экономического роста, на невозможности далее поддерживать систему социального обеспечения граждан в развитых странах и переносить ее на весь мир, что еще недавно виделось как безальтернативный нарратив. Политики и политологи указывают на разрушение прежней системы международного права и кризис миропорядка. Социальные психологи фиксируют распространение девиантных форм поведения и рост пессимизма в восприятии будущего. Представители естественных наук отмечают слишком высокую энергоемкость современных инноваций и вызовы, связанные с ограниченностью находящихся в распоряжении человечества ресурсов.

Строго говоря, методологически ни один из этих подходов не может претендовать на полноту общей картины мира. Можно согласиться с тем, что "один из важных аспектов современного развития научной мысли состоит в том, что мы более не признаем существования уникальной и всеохватывающей картины мира. Все научные построения являются моделями, представляющими определенные аспекты, или стороны, реальности"¹. И это также, в каком-то смысле выступает элементом современной реальности – обилие и разнообразие информации и скорость происходящих перемен не позволяют пока эту единую картину мира создать.

Изучение социально-экономической проблематики неизменно находится в фокусе исследований ИМЭМО РАН и ей посвящен солидный массив публикаций². Нашему научному коллективу, конечно же, интересны социальные контуры того нового мироустройства, которое придет на смену нынешнему. Однако, пока эта складывающаяся реальность как единый, целостный механизм скрыта от глаз исследователей, первостепенное внимание мы уделяем анализу причин

¹ Л. фон Берталанфи. Общая теория систем: критический обзор. В сборнике переводов Исследования по общей теории систем. М.: – Прогресс, 1969. С. 23–82.

² См.: Бурджалов Ф.Э. Экономическая роль социальной деятельности государства. М., ИМЭМО РАН, 2009; Гоффе Н.В., Монусова Г.А. Восприятие социальных реалий и субъективное благополучие в развитых странах. – М.: ИМЭМО РАН, 2020; Западноевропейские страны: особенности социально-экономических моделей. Отв. ред. Гутник В.П. М., Наука, 2002; Клинова М.В. Государство-покровитель: социальное государство на перепутье // Современная Европа. 2019. № 2. С. 151–162; Садовая Е.С., Сауткина В.А. Трансформация принципов современного мироустройства: социальный аспект. М.: ИМЭМО РАН, 2015; Садовая Е.С., Сауткина В.А., Зенков А.Р. Формирование новой социальной реальности: технологические вызовы. М.: ИМЭМО РАН, 2019; Социальное государство в странах ЕС: прошлое и настоящее. Отв. ред. Ю.Д. Квашнин. М.: ИМЭМО РАН, 2016; Социальное развитие в условиях экономических трансформаций. Отв. ред. Ф.Э. Бурджалов. М., ИМЭМО РАН, 2001; Социальные источники экономического развития. Отв. ред. Ф.Э. Бурджалов. М., ИМЭМО РАН, 2005; Социальный контекст экономического развития в XXI веке. Отв. ред.: Е.Ш. Гонтмахер, И.В. Гришин, И.П. Цапенко. М.: ИМЭМО РАН, 2016; США: возможности и пределы экономического и политического лидерства. В 2-х т. / отв. ред. Ф.Г. Войтоловский, Э.В. Кириченко. – М.: ИМЭМО РАН, 2016 и др.

совершающихся сдвигов, а также их конкретных проявлений, что позволяет наполнить сухие теоретические построения реальной жизнью.

Предметом нашего монографического исследования стали такой основополагающий институт современного мироустройства, как государство в социальной его ипостаси, главные движущие силы и тренды его трансформации. Одним из ключевых ее факторов становится развитие технологий, прежде всего, цифровых. Вычленение собственно этой составляющей в современной общественной динамике, включая алгоритмы управления социальным развитием, кажется нам вполне оправданным и логичным. Именно перемены в технологическом базисе жизни современного человека, в том числе в процессе преобразования государства, наиболее динамичны и наглядны для каждого отдельного человека, встречается ли он с ними при получении образования, при лечении, на работе или в быту. Такой подход обусловлен, наверное, и некоторым технократизмом научного мышления, свойственным эпохе Модерна (что отмечал Г.Г. Дилигенский в своей известной работе "Люди среднего класса").

Однако сложность анализа в том и состоит, что вычленение собственно технологической составляющей из общей динамики общественного развития возможно только в качестве теоретического конструкта. На что указывает, в частности, О.Н. Яницкий, рассуждая об условности разделения социальной реальности на среду природную, техногенную и социальную: "природа социализирована, социальная жизнь технизирована, технологии все более биологизируются, очеловечиваются и т.д."¹. Все эти "среды" в реальности тесно переплетены и взаимоувязаны в рамках сложившейся системы мироустройства и трудно поддаются искусственному разделению в аналитических целях.

Кроме того, понимание сути современных цифровых решений все менее доступно "обычному" исследователю-гуманитарию, вынужденному в своем анализе социальных последствий внедрения тех или иных новаций все в большей мере опираться на экспертное мнение узких специалистов в той или иной области естественнонаучного знания. Таким образом, переосмысление процесса цифровизации "на языке гуманитарного знания" в каком-то смысле может напоминать игру в испорченный телефон, поскольку содержит слишком много допущений в сделанных выводах. Однако без такого переосмысления, на наш взгляд, невозможен полноценный анализ современных социальных трансформаций. В любом случае, с чего-то надо начинать, растягивая затем, по образному выражению В.В. Радаева, пространство смыслов на всю "область неоднозначности", на всю "неизведанную территорию"².

В содержательном плане в работе присутствует несколько разных пластов – описание ситуации, исследование дискурса, эту ситуацию отражающего, концептуализация полученных эмпирических данных. При описании ситуации главный упор сделан на институты и политико-управленческие практики современного государства, а также факторы его преобразования. Этой логике подчинена и структура работы.

Первый раздел монографии – ***"Социальная повестка и политика государства в эпоху технологических и общественных трансформаций"***. В нем обозначены предлагаемые нами теоретико-методологические подходы к анализу видоизменения форм и способов реализации социальной функции современного

¹ Яницкий О.Н. Социология риска: ключевые идеи. Мир России. 2003 № 1. С. 29.

² Радаев В.В. Как организовать и представить исследовательский проект: 75 простых правил. М.: ГУ-ВШЭ, ИНФРА-М, 2001. С. 15.

государства под влиянием широкого распространения цифровых технологий, превращающих его в "невидимую цифровую платформу". Разбираются также социально-экономические факторы, способствующие усилению его роли в социальной сфере в условиях сокращения ресурсной базы социальной политики и углубляющихся социальных дисбалансов.

Во втором разделе **"Основные направления и пространства социальных реформ"** исследована трансформация политико-управленческих подходов в наиболее значимых сферах, ответственных за социальное благополучие граждан. Не ставя перед собой задачу полного и всестороннего охвата происходящих изменений, мы вычленили особо, на наш взгляд, важные и актуальные. Проанализированы новые вызовы для сферы труда и социальной политики, обусловленные платформизацией занятости и фрагментацией социально-трудовых отношений, а также возможности регулирования этой сферы в новых условиях. Рассмотрены также пути гармонизации интересов государства и бизнеса в области формирования эффективных моделей мировых систем здравоохранения; изучены вопросы перестройки системы образования, выявлены коренные противоречия складывающейся парадигмы цифрового обучения, ставшие более очевидными на волне пандемии COVID-19. Кроме того, в разделе характеризуются сдвиги в международных передвижениях населения и их регулировании, оказавшихся той сферой, которая в наибольшей степени испытала на себе последствия пандемии; показано, как коронавирус преобразил мобильность и какие новшества привнес в деятельность государств и их объединений по контролю и упорядочиванию людских потоков. Там же обсуждаются представления населения о социальной роли государства, сохраняющийся высокий запрос граждан на социальную поддержку, а также степень их готовности к принятию новых форматов социальной политики, участию в ее софинансировании.

Выделяя общие закономерности перестройки социального государства, мы также проанализировали проявления ее специфических черт в разных странах, имеющих свои социально-экономические, политические и культурные особенности. Этому посвящен третий раздел работы **"Национальные и региональные ракурсы преобразования социального государства"**, продолжающий традиции страновых социально-экономических и социально-исторических исследований, предпринятых в предыдущих работах Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований ИМЭМО РАН им. Е.М. Примакова¹. Такой анализ дает возможность более обоснованно формулировать транзитивную повестку дня, эмпирически подтвердить или опровергнуть сделанные предварительные выводы.

Отталкиваясь от известной классификации Г. Эспинг-Андерсена², мы отобрали наиболее ярких представителей той или иной модели социального государства, понимая всю условность этого выбора. В условиях глобальных сдвигов, когда действительность все сильнее различается с "моделями", и так отражавшими ее в достаточно ограниченном виде, наблюдается окончательная конвергенция их эволюции с социальной динамикой современного мира. Выделение "чистых" представителей той или иной модели оказывается в этих условиях весьма сложной задачей. В тех же США, например, которые традиционно относятся исследователями

¹ Глобальный мир: к новым моделям национального и регионального развития. В 2 т. /редкол: И.С. Семенов (отв. ред.), Н.В. Загладин, В.В. Лапкин, В.И. Пантин. – М.: ИМЭМО РАН, 2014; Интеграция инокультурных мигрантов: перспективы интеркультурализма. Отв. ред.: И.П. Цапенко, И.В. Гришин. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. – 233 с.; Социальный контекст экономического развития в XXI веке. Отв. ред.: Е.Ш. Гонтмахер, И.В. Гришин, И.П. Цапенко. М.: ИМЭМО РАН, 2016, 238 с.

² Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press. 1990.

к либеральному типу социального государства, размер социальных расходов составляет огромную величину даже в сравнении с самыми продвинутыми в этом отношении странами¹. Тем не менее мы считаем продуктивным рассмотрение страновых ситуаций, отталкиваясь от обозначенной выше классификации, поскольку такой подход, на наш взгляд, позволяет сделать полезные с точки зрения практической политики выводы.

В соответствии с вышесказанным, третий раздел книги посвящается особенностям социальных преобразований в США, Швеции, Франции и государствах Южной Европы. Прежде всего исследуется опыт США, являющихся доктринальным лидером в построении информационного общества, постулирующих универсальный характер своей социально-экономической парадигмы; разбираются предпосылки, узловые этапы и современная повестка цифровой трансформации их внутренней социальной политики. На примере пути, пройденного этой страной, авторы демонстрируют сильные и слабые стороны государственной цифровизации при оказании мер социальной поддержки гражданам в условиях нарастающей экономической нестабильности.

Интересна эволюция Швеции, дискурс модели социального государства которой был особенно популярен в нашей стране на рубеже 80–90-х годов. Швеция считалась национальным образцом социетального устройства, имплицитно близкого нам некоей социалистичностью и вместе с тем элитичностью. Предложенная в монографии версия истолкования шведской модели, ее становления и заката базируется на исследовании исторической статистики ряда макроэкономических показателей и других характеристик, выделяющих (точнее выделявших) ее как уникальную систему в кругу развитых стран. Такой подход позволяет "с цифрами в руках" установить время генезиса и угасания шведской модели, проследить обусловившие это угасание проводившиеся в последние три десятилетия социал-либеральные реформы.

В монографии также раскрываются особенности реализации французской социальной модели. В центре внимания находятся социальные дисбалансы и сдвиги в социальной структуре французского общества. Отмечается парадокс, заключающийся в том, что самые яркие и масштабные среди развитых стран движения социального протеста регулярно зарождаются в государстве, уже больше двадцати лет занимающем первое место среди стран ОЭСР по расходам на социальные нужды.

На материале южноевропейских государств – Греции, Испании, Италии и Португалии – анализируются основные направления и особенности государственного воздействия на социально-демографическую сферу в странах с крайне низкой рождаемостью и интенсивным старением населения; рассматриваются ограничения и результативность проводимой политики.

Наконец, четвертый, заключительный раздел книги **"В поисках новых решений социальных проблем"** посвящен анализу места социальной повестки в процессе обсуждения будущего, а также практики реализации его альтернативных вариантов. Исследуется вопрос о том, какие – объективные или субъективные – показатели должны использоваться для измерения "качества" социального прогресса. Понимание того, что субъективное благополучие человека входит в число первостепенных социальных индикаторов, имеет важное практическое приложение для деятельности правительств и политических партий: картина окружающего мира,

¹ См. подробнее: США: экономика и бюджетная политика. Отв. редактор Лебедева Л. Ф. – М.: Весь мир, 2017. – 111 с.

складывающаяся в представлениях граждан, может значительным образом влиять на их политическое поведение и электоральные предпочтения.

Конечно, ситуация в социальной сфере, на эффективное развитие которой как раз и направлены интересы основных акторов (государства, политических партий, бизнеса, институтов гражданского общества и отдельного человека), которая, собственно, и является точкой пересечения этих, зачастую противоречивых, интересов, наиболее любопытна с точки зрения прогноза дальнейших путей общественного развития. Практический поиск возможностей решения социальных проблем начался не вчера. Сколько существует человеческое общество, столько времени стояла перед ним эта задача, однако за предшествующие столетия человечество так и не приблизилось к ее решению. Вот и сегодня реальность оказывается иной, нежели это представлялось и ученым, и футурологам, как правило, пытавшимся применить прежние лекала к построению образа будущего.

В результате пробуксовки леволиберального проекта по построению глобального социального государства мы наблюдаем ренессанс национальных государств, по крайней мере в социальной сфере. Неизбежное их укрепление есть отражение объективной противоречивости современного мира. С одной стороны, сложившаяся система мироустройства экономически, информационно, политически вышла за рамки национальных государств, обнажив достаточно иллюзорную сущность последних, подчеркнув хрупкость политической оболочки современной общественной системы. С другой стороны, социальная политика стала не просто частью, но стержнем современного политического процесса, являясь главным механизмом легитимации власти. В итоге, в условиях развивающегося кризиса государствам приходится искать пути социального умиротворения. Однако и само государство – его формат и подходы к реализации социальной повестки – также претерпевают кардинальные изменения, формируя область альтернативы прежней системе мироустройства¹. Это обуславливает необходимость анализа возможностей и вызовов, связанных с одной из таких альтернатив, реализуемых сегодня в виде эксперимента в разных странах мира, а именно – введением безусловного базового дохода.

Следует признать, что основная задача в процессе поиска альтернатив общественного развития заключается в том, что сегодня, когда "кризис развития сопровождается кризисом знания о развитии"², жизненно важно сформулировать, наконец, достижимый образ будущего. Действительно, что мы понимаем под самим термином "развитие"? Что мы можем назвать "общественным прогрессом"? Очевидно, что то, что мы под этим понимали лет тридцать-пятьдесят назад, когда экономический рост конвертировался в социальное благополучие хотя бы в развитых странах, сегодня таковым не является. При этом проблема состоит не в том, что нет реальных альтернатив знакомому нам по XX веку социальному государству, а в том, что возможные альтернативы не выглядят достаточно привлекательными и нет устраивающего абсолютно всех варианта будущего. Как отмечает О.Н. Яницкий, "не существует свободного от ценностей выбора между рискованными альтернативами. Поиск объективного метода обречен на провал и может сделать ищущих слепыми в

¹ Чубарова Т.В., Шестакова Е.Е. Государство в социальной сфере: векторы перемен // Мир перемен. 2019. № 3. С.126–142.

² Прогнозирование социально-политических процессов и конфликтов в странах Запада и в России / Редколлегия: В.И. Пантин (отв. ред.), И.С. Семенов (отв. ред.), В.В. Лапкин, К.Г. Холодковский. – М.: ИМЭМО РАН, 2016. С. 178.

отношении ценностно обусловленных предположений, которые они делают"¹. Без решения этой злободневной задачи любое движение вперед может оказаться мало того, что крайне конфликтным, но также обреченным на неудачу. И это ставит перед исследователями задачу поиска новой парадигмы развития², которая переведет вопрос выбора системы ценностей из абстрактно-философской плоскости в центр всей трансформационной повестки.

Авторский коллектив: к.э.н. Е.С. Садовая (введение, глава 1,3,13); к.пед.н. И.П. Удовенко (глава 2, 8); к.и.н. В.А. Сауткина (глава 4); к.полит.н. А.Р. Зенков (глава 5); д.э.н. И.П. Цапенко (глава 6, заключение); к.и.н. Г.А. Монусова (глава 7,12); к.э.н. И.В. Гришин (глава 9); к.полит.н. А.А. Преображенская (глава 10); коллектив авторов³ (глава 11); к.э.н. Н.В. Гоффе (глава 12).

¹ Яницкий О.Н. Указ. соч., С. 16.

² См. подробнее: Семененко И.С. Горизонты ответственного развития: от научного дискурса к политическому управлению. – *Полис. Политические исследования*. 2019. № 2. С. 7–26. <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.03.02>.

³ В основу главы положен материал, написанный Д.В. Алексеевым. Глава подготовлена к публикации редакционным коллективом монографии.

**Раздел первый. СОЦИАЛЬНАЯ ПОВЕСТКА И ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В
ЭПОХУ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИХ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ**
Глава 1. Новая роль и формы реализации государства в социальной сфере

**НЕКОТОРЫЕ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ АНАЛИЗА
И ПРОГНОЗА СОЦИАЛЬНОЙ ДИНАМИКИ**

Анализируя современную социальную динамику, невозможно игнорировать тот факт, что мир вступил в эпоху глобальной трансформации – переформатирования всей системы мироустройства. Обществоведы заговорили об этом еще несколько десятилетий назад¹, однако пандемия коронавируса сделала этот факт очевидным – выражение "мир уже никогда не будет прежним" можно назвать девизом текущего момента. В итоге сегодня эта тема становится ключевой не только для научного, но и для общественно-политического дискурса.

Ухудшение (или, по крайней мере, усложнение) социальной ситуации и субъективного социального самочувствия граждан в эпоху перемен переводит эту проблематику из сугубо теоретической или даже управленческой плоскости в область насущного интереса каждого члена общества. Прежде всего, в связи с возникающими трудностями осмысления происходящего, выстраиванием жизненных стратегий в условиях, когда обычные стереотипные действия не позволяют добиться желаемых результатов, обеспечить привычное социальное благополучие, прогнозировать будущее для своих детей. Возникающее на этом фоне непонимание продуцирует рост тревожности и политической нестабильности в обществе². Такого же рода сложности с выстраиванием долгосрочных стратегий наблюдаются и при планировании отдельных бизнесов, и даже при разработке стратегий развития целых государств. Они носят вполне объективный характер, поскольку требуют совершенно новой методологии прогнозирования будущего.

Ситуация оказывается настолько динамичной, что непредсказуемым становится даже не будущее, а настоящее, поскольку происходящее кажется необъяснимым, невозможным, исходя из сложившихся на данный момент мейнстримных теорий. И это постфактум дезавуирует многие из сделанных ранее даже краткосрочных прогнозов. Прежде всего тех, которые в своем методологическом основании опирались на экстраполяцию как метод познания будущего, что свидетельствует о серьезной ограниченности прогностического потенциала современных общественных наук.

Запрос на прогнозы, таким образом, растет, а точность их, обусловленная качеством методологических оснований, падает. При этом вполне логичным будет допустить, что существует и субъективный фактор, затрудняющий такого рода прогнозы – это вполне оправданный страх перед неизвестным будущим, мешающий принятию неизбежности кардинальной трансформации, обостряющий желание пролонгировать существующие тенденции, обходя вниманием неотвратимость изменений. Нарастание общей тревожности и неопределенности наблюдается, в частности, в трансформации научного и общественного дискурса осмысления происходящего – от "текущей реальности" З. Баумана к "обществу риска" У. Бека и

¹ Ситуация охарактеризована А. Цыганковым как глобальный "миропереход": Цыганков А. Эпоха полураспада: от миропорядка к миропереходу // Россия в глобальной политике. 2019. Т. 17, №2. С. 20–31.

² Подробнее эти процессы охарактеризованы в книге Государство в политической науке и социальной реальности XXI века / Под ред. И.С. Семененко (отв. ред.), В.В. Лапкина, В.И. Пантина. М.: Издательство "Весь Мир", 2020.

"обществу травмы" Ж.Т. Тощенко, в противовес тому социальному оптимизму, который царил в научной литературе с середины и до конца прошлого века¹.

Сегодня мы подошли к точке, когда прежняя система мироустройства исчерпала свой потенциал и начался процесс разрушения основополагающих связей между ее структурными элементами, критического снижения эффективности действовавших институтов, составлявших каркас данной системы, "изменения начали приобретать самоусиливающийся характер и препятствуют ее возвращению в прежнее состояние"². Речь идет о системе мироустройства, условно называемой индустриальным обществом. В ее основе лежал, если коротко и упрощенно, механизм экономического роста, конвертировавшегося при помощи институтов социальной политики в социальное благополучие граждан.

В сущности, можно говорить о системном кризисе. В этих условиях отсутствие адекватной научной основы прогнозирования будущего – объективная реальность, методология прогнозов, в которых могли бы быть сформулированы контуры и принципы функционирования новой системы, пока еще является предметом дискуссии в рамках научного сообщества. Наиболее реалистичные попытки построения таких прогнозов оказываются основанными в большей мере на обозначении формальных рамок возможных траекторий развития будущего, нежели на его содержательном анализе. К таковым можно отнести сценарный метод описания будущего, базирующийся на рассмотрении различных комбинаций факторов и возможных действий основных акторов, способных повлиять на реализацию того или иного сценария. Рассматривая таковые предельно формально, Дж. Датор, бизнесмен, на практике применявший свои теоретические наработки, касавшиеся развития производственных систем, условно выделяет четыре возможных варианта (сценария) такого развития. Это – рост, коллапс, дисциплина (система ограничений с целью продления жизни системы), трансформация³, что в принципе укладывается в общую теорию систем, идет ли речь о системах биологических, технологических или социальных.

Однако рассматривая процесс трансформации конкретной социальной системы в практической плоскости, мы все равно возвращаемся к пониманию того, что при всей желательности реализации первого (рост) или третьего (дисциплина) сценария, в какой-то момент степень энтропии системы неизбежно приводит к ее трансформации. Важно, чтобы этот процесс не закончился коллапсом, поскольку вопрос стоит о жизнях людей и целых государств. При этом предвидеть момент наступления фазового перехода применительно к социальным системам очень сложно, поскольку он оказывается сильно растянутым во времени, и мы даже спустя долгое время вряд ли сможем определить точную дату, в которой одна общественная система сменяет другую, а тем более заранее сформулировать законы, по которым она будет функционировать. Сделать это тогда, когда система еще "не созрела" и полностью организационно не оформилась, объективно не просто сложно, но невозможно. Так же как выделить социальную составляющую в общей научной картине мира.

¹ См. подробнее: Садовая Е.С., Сауткина В.А. Трансформация принципов современного мироустройства: социальный аспект. М.: ИМЭМО РАН, 2015. С. 60–74.

² Hendricks D. Defining Systemic Risk // Pew Financial Reform Project. Briefing Paper # 1. 2009. 6 p. – URL: <https://ru.scribd.com/document/19388590/Defining-Systemic-Risk-Pew-Financial-Reform-Project> (дата обращения: 09.10.2020).

³ Mattin D. Four futures for truth, democracy, and your life online // New World Same Humans. 2020. No. 35. – URL: <https://newworldsamehumans.substack.com/p/new-world-same-humans-35> (дата обращения: 09.10.2020).

Социальная повестка именно в этих обстоятельствах все отчетливее выходит на первый план, становясь главной как для развитых, так и для развивающихся стран, учитывая, что в условиях надвигающегося системного кризиса политическая стабильность, прямо связанная с социальным благополучием граждан, оказывается важнейшим условием его преодоления. В выигрыше окажется не тот, кто в условиях всеобъемлющего кризиса будет расти, а тот, кто менее болезненно упадет и сумеет, в конечном итоге, быстрее преодолеть системную энтропию, обусловленную трансформацией. Именно поэтому таким важным представляется анализ основных закономерностей происходящих трансформаций, предполагающий выход за нормативные рамки существующих объяснительных концепций, взгляд на окружающую нас социальную реальность как на некоторый, в своем роде, хаос, "бульон". В котором смешаны остатки старой и нарождающиеся элементы (основные акторы-носители иной системы ценностей, институты, механизмы реализации политики) новой системы мироустройства.

При этом нужно понимать, что сам термин "мироустройство" достаточно сложный, очень многозначный и нуждается в отдельном осмыслении, в рамках же нашего исследования отметим лишь, что понятие "мироустройство" является более широким по отношению к часто употребляемому термину "миропорядок". Последний, в его веберовской трактовке¹, имеет скорее политико-правовое содержание и в значительной мере опирается на систему институтов международного согласования (управления, в отдельных случаях) и международных договоров, лежащих в их основе. Его проявления более очевидны, поскольку буквально "лежат" на поверхности².

Разворачивающийся на наших глазах кризис миропорядка является составной частью и одновременно отражением более глубокого кризиса мироустройства. Наша трактовка последнего ближе к пониманию "социального пространства" П. Бурдьё³ и рассматривает его (мироустройство) как некий организм, сложную систему, которая включает институты, субъекты и общественные связи между ними, живет и постоянно развивается по своим собственным законам. Складывающееся мироустройство правомерно рассматривать, таким образом, как некую результирующую действий многих интересов, тенденций и контртенденций, формирующих в итоге его институциональный дизайн и определенный вектор развития. В сущности, мироустройство в таком понимании подразумевает всю систему общественных отношений, включая сложившиеся институты, так или иначе регламентирующую и определяющую жизнь современного человека.

Разворачивающийся кризис мироустройства обусловлен исчерпанностью прежней модели разделения труда и сформированной ею общественной системы, сейчас он вступил в свою завершающую фазу. Одним из важнейших факторов интенсификации этого процесса можно назвать фактор развития технологий,

¹ Вебер М. Избранные произведения / Пер. с нем. М.: Прогресс, 1990. С.637.

² Подробнее см. Никитин А. И. Современный миропорядок: его кризис и перспективы // Полис. Политические исследования. 2018. № 6. С.32–46. Doi: 10.17976/pps/2018.06.03; Miles K., Henning C.R., Brown Ch.P., Hongying W., Voeten E., Williams P.D. Global Order and New Regionalism. New York: Council on Foreign Relations, September 2016. 85 p.; Lebow R.N. Good-Bye Hegemony! Power and Influence in the Global System. Princeton: Princeton University Press, 2014. 208 p.; Барановский В.Г. Трансформация глобального миропорядка: динамика системных изменений // Полис. Политические исследования. 2017. № 3. С. 71–91. DOI: 10.17976/jpps/2017.03.05.

³ Бурдьё Пьер. Социология социального пространства / Пер. с фр., общ. ред. Н.А. Шматко. Спб: Алетейя; М.: Ин-т эксперим. социологии: Алетейя, 2005. 288 с.

учитывая скорость и глубину технологической трансформации сначала бизнес-процессов, затем экономики, а в конечном итоге и общества в целом.

Анализируя особенности этого кризиса, следует учитывать, что различные процессы, протекающие в обществе (собственно и составляющие содержание процесса трансформации мироустройства) – технологические, организационно-институциональные, социальные, трансформация сознания человека, наконец, – развиваются крайне неравномерно, что затрудняет вычленение и анализ их общих тенденций. Так, технологическое развитие, в основе которого лежит ужесточение конкуренции по издержкам и экономическая глобализация, существенно ускорилось в последние десятилетия и сегодня мы находимся на завершающей стадии перехода к 6-му технологическому укладу, базирующемуся на конвергентных и природоподобных технологиях. Напротив, экономическая парадигма общества, опирающаяся на согласование значительного множества групповых интересов, меняется не так динамично.

Политическое же развитие еще более инерционно, во многом оно определяется эффективностью работы институтов социальной сферы и сложившейся системой социальных отношений¹. Менее всего подверженными изменениям оказываются культура и человеческое сознание, выступающие своего рода надбиологическими программами, обеспечивающими устойчивость и преемственность человеческого сознания и формирующими субъективный взгляд на происходящее. При этом все эти процессы являются отражением единой социальной динамики, они взаимообусловлены и активно влияют и на общество, и на каждого отдельного человека. Именно таким образом они и должны рассматриваться. Однако в монографии основной упор мы делаем на анализ институциональных трансформаций, происходящих в социальной сфере, касаясь остальных процессов лишь в той мере, в какой они на нее влияют.

Важно подчеркнуть, что разрушение социальных структур "уходящего" мироустройства (которое принято называть индустриальным обществом или обществом модерна²) идет медленнее, чем формируются технологические основы общества, которое условно называется информационным. (Информационным, согласно М. Кастельсу, подчеркивавшему, что процесс общественной трансформации нельзя считать полностью завершенным, пока в обществе не произошли глубокие социальные, культурные и институциональные перемены, а не только преобразование его экономико-технологического базиса³.) Признавая данный термин достаточно условным, поскольку он в большей мере акцентирует лишь одну (технологическую) сторону единой социальной динамики, согласимся на его использование в нашем анализе, поскольку роль цифровых (информационных) технологий в трансформации современной социальной сферы трудно преуменьшить.

Действительно, "цифра" – самая быстроразвивающаяся технологическая область. Она активно преобразует не только производство, торговлю, транспорт, здравоохранение, образование, но и всю организационную парадигму современной экономики, рынка труда. Именно в ИТ-сферу наиболее активно идут инвестиции,

¹ О взаимосвязи кризиса миропорядка с социальными процессами см. подробнее: Государство в политической науке и социальной реальности XXI века / Под ред. И.С. Семененко (отв. ред.), В.В. Лапкина, В.И. Пантина. М.: Издательство "Весь Мир", 2020.

² Идентичность: Личность, общество, политика. Энциклопедическое издание /Отв. Ред. И.С. Семененко. М.: Издательство "Весь Мир", 2017. С. 114–126.

³ Castells M. The Information Age. Economy, Society, and Culture. Vol. I: The Rise of the Network Society. Oxford: Wiley-Blackwell, 2010. 597 p.

причем как государственные, так и частные. Развитие цифровых форматов несет обществу новые идеи его обустройства, делая нашу жизнь все более зависимой от технологий. Сначала оно разделяет ее на виртуальную и реальную, а затем смешивает эти две составляющие в нечто, пока еще плохо нами осмысленное. Платформы виртуальной, дополненной и смешанной реальности захватывают все новые сферы человеческой деятельности – от образования, производства и торговли, до индустрии развлечений. Новая социальная реальность формируется в этом своеобразном сплаве. Мировые финансы, а вслед за ними и экономика уже давно перешли в виртуальную плоскость, боты в Интернете формируют контент, телевизор и цифровые медиа создают картинку, заменяющую людям "реальную реальность", уже нарицательным стало введенное в оборот Д. Трампом определение СМИ как "фейк-ньюс".

Периодически весь мир оказывается охвачен какими-то новыми глобальными поветриями, связанными с Интернетом, – то Инстаграм-популярность в содержательном отношении совершенно бессмысленного виртуального "яйца", за которым неизвестно кто скрывается, бьет все рекорды¹, то компьютерная игра "Покемоны" вдруг, в одночасье, захватывает мир... Примеров таких можно привести множество, и выглядят они на первый взгляд не более чем забавными казусами, игрушками, но при более внимательном рассмотрении – скорее способом выявить модели поведения людей в новых для них социально-технологических и психологических условиях и приемом отработки механизмов управления социумом с использованием новейших НБИКС-конвергентных технологий². Возникло даже понятие "киберфизическая система", подразумевающее слияние технологических и биологических систем. И термин "виртуализация" означает, в том числе, то, что складывающаяся новая реальность непонятна, не структурирована, не осмыслена (в том смысле, что мы пока не понимаем всех возможностей практического применения многих из этих новаций).

Однако появление и рост доступности таких технологий, как облачные и виртуальные серверы, нейронные сети, позволяющие анализировать большие массивы данных, постепенно, но неотвратимо переводят самого человека в это виртуальное, цифровое состояние, делая его "цифрового двойника" основным участником всех социальных процессов. Сегодня уже не сам человек, а именно его цифровая копия ("цифровой двойник"), аватар или аккаунт становятся участниками хозяйственной деятельности, совершают различного рода сделки, взаимодействуют с другими людьми, органами государственной власти, оказываясь в итоге главными агентами такого взаимодействия, отделяясь от своей реальной телесной оболочки. Об этом еще несколько лет назад предупреждал идеолог цифровизации в России Г. Греф³. Однако такие трансформации – только начальный этап преобразования социальной реальности.

Очень содержательным в этом смысле представляется интервью Генерального директора сети компаний "Утконос" IT-порталу TAdviser, которое нам кажется уместным процитировать достаточно подробно: "Сейчас многие уже научились

¹40 млн лайков: почему фото яйца произвело фурор в сети // Hi-tech. 15 января 2019. – URL: <https://hi-tech.mail.ru/news/jayco-fenomen/#a02> (дата обращения: 20.10.2020).

² В данном случае речь идет о совокупности нано-, био-, инфо-, когно- и социальных технологий, их взаимовлиянии и развитии. См. подробнее: Баксанский О.Е. Конвергенция: методология меганауки // Философия и культура. 2014. № 4. С. 505-518. DOI: 10.7256/1999-2793.2014.4.10390.

³ Герман Греф рассказал о важности "цифрового аватара" личности // Коммерсант. 24.07.2017. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3365881> (дата обращения: 08.07.2020).

собирать и хранить данные, это стоит не так дорого. И теперь задача – научиться извлекать ценность из этих данных по максимуму. Мы очень много знаем о наших покупателях, и если заглядывать далеко в будущее, возможно, нашими клиентами будут уже не люди, а алгоритмы. Это будут рекомендательные системы, которые осознают своего цифрового владельца, что ему нужно, его вкусы, основываясь на цифровом следе, который он оставляет. Сейчас все стремятся создавать максимально четкие профили, "цифровых двойников" клиента. В дальнейшем к существующим источникам данных о клиенте будут подключаться новые, позволяющие наиболее глубоко выявить его вкусы, даже эмоциональное состояние. В течение 5–7 лет, думаю, такие технологии уже сильно изменят клиентский опыт"¹. В сущности, здесь идет речь не только о наличии технологических возможностей для более глубокого изучения потребностей покупателей-клиентов в производстве, торговле, сфере услуг, но и о новых способах управления этими предпочтениями и потребностями. Почему же не предположить, что схожие "маркетинговые технологии" будут также широко доступны политикам? И это не просто изменит, но, возможно, "отменит" политику в знакомом нам по прежней эпохе формате.

Вероятно, такие прогнозы – дело будущего. Однако сегодня (в том числе, благодаря коронакризису, ускорившему процесс цифровой трансформации социальной сферы) мы уже серьезно продвинулись по пути преобразования социальной реальности и изменения привычной системы мироустройства. Все шире распространяются виртуальные занятость, образование и медицина – сферы, которые напрямую касаются если не каждого, то очень значительного числа жителей Земли. Таким образом, основным трендом становится виртуализация социальной жизни человека. Эта трансформация только на первый взгляд касается лишь формы ее организации, однако диалектика подсказывает нам, что невозможно изменение формы без адекватного изменения содержания, и в этом смысле виртуализация/цифровизация оказывается механизмом преобразования общественных отношений, включая и государство как ключевую общественную институцию и субъект социальной политики.

ОСОБЕННОСТИ ТРАНСФОРМАЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА – ПРАКТИКА VS НАРРАТИВА

Можно согласиться с исследователями, считающими, что "социальные трансформации будут одним из наиболее болезненных аспектов формирования постглобального мира, потому что изменения социального пространства носят всеобщий характер и пока ни одной стране мира не удалось выработать модель достаточно гибкую и привлекательную, чтобы заменить модель социального развития, предлагавшуюся глобализацией"².

Действительно, до тех пор, пока не сложится цельный "образ будущего" и не возникнет конвенциональной идеологии его формирования (глобальной или региональной), вряд ли можно будет говорить о складывании новой системы/систем мироустройства. Ведь основной вопрос формирования такой системы – это, в первую

¹ Интервью TAdviser: CIO "Утконоса" Мария Артамонова – о масштабной трансформации ИТ и планах технологического развития // TAdviser. 12.08.2019. – URL: http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Интервью_TAdviser:_ИТ-директор_Утконос (дата обращения: 15.08.2019).

² Евстафьев Д., Цыганова Л. Трансформации социального пространства как предчувствие нового мира // Геополитика.ru. 08.05.2020. – URL: <https://www.geopolitica.ru/article/transformatcii-socialnogo-prostranstva-kak-predchuvstvie-novogo-mira> (дата обращения: 10.08.2020).

очередь, не вопрос наличия формальных рамок, а ее содержательного (идейного) наполнения, о чем очень убедительно говорил Ф. Фукуяма, кардинально переосмысливший к 2012 г. свой постулат "конца истории"¹. (И, кстати, как никогда востребованным оказывается в этих условиях аналитический концепт "идентичности", позволяющий гораздо глубже понять суть трансформационных процессов, наполнить их "живым" (в противовес технократическому) содержанием².)

Современную систему мироустройства, сложившуюся к началу XXI века, принято было обозначать как социальное государство. Этот общественно-политический концепт оказался сутью, "сердцевиной" системы, предлагавшейся глобализацией. Сегодня он разрушается на наших глазах под воздействием собственных внутренних противоречий и, с точки зрения необходимости поиска оснований для прогнозов будущего развития, важно проанализировать особенности этой трансформации и выделить ее основные закономерности.

Подчеркнем, что практически весь XX век прошел под знаком обязательности увеличения социальных расходов³. Это, кстати, привело не только к их экспоненциальному росту и тому, что основную долю издержек современных государств и бизнеса стали составлять социальные расходы, но и к постулированию "конца истории" именно в рамках данного идейно-политического концепта. Не столько как "реального настоящего" (оно стало реальностью лишь для части развитых стран), сколько как глобального "образа будущего". Идею социального государства предельно четко сформулировал Э. Геллнер, определивший последнее как основу легитимации сложившейся системы мироустройства, основанную на "поголовном подкупе, материальном вознаграждении за отказ от социальной агрессии"⁴.

Этот социально-политический концепт, имевший различное национальное исполнение в развитых странах и игравший роль ориентира развития для всех остальных, к 80-м годам прошлого века получил свое закрепление в документах ООН. Произошла, если можно так выразиться, окончательная нормативная "социализация социальной политики". В рамках сложившегося нарратива она полностью перешла из "ведения" традиционной семьи и каждого отдельного человека в ведение государства и бизнеса, взявших на себя основную часть расходов по страхованию гражданина (прежде всего работника) от всевозможных рисков (образование, здравоохранение, социальное страхование, пенсионное обеспечение). Период с 50-х до 80-х годов был, таким образом, временем интенсивной и экстенсивной экспансии социального государства. Росли как уровень социальных гарантий, предоставляемых государством своим гражданам, так и степень охвата ими (включение в сферу социальной политики все новых социально-демографических групп населения), а критерии высокого качества жизни на международном уровне (на уровне различных подразделений ООН) были признаны критериями отнесения государств к развитым. Мировое сообщество выработало систему международных стандартов социальной политики, закрепленных в различных конвенциях, которые ратифицировались национальными государствами.

¹ Фукуяма Ф. Будущее истории // Россия в глобальной политике. 2012. № 1. – URL: <https://globalaffairs.ru/articles/budushhee-istorii/> (дата обращения: 02.09.2020).

² Идентичность: Личность, общество, политика. Энциклопедическое издание /Отв. Ред. И.С. Семененко. М.: Издательство "Весь Мир", 2017. 992 с.

³ О причинах этого явления мы здесь подробно говорить не будем, можно сослаться на документы ООН и МОТ, в которых эти причины структурированно и детально прописаны. Возникновение социального государства в них как раз и обусловлено особенностями становления индустриального общества.

⁴ Gellner E. Nations and Nationalism. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983. 161 p.

Вся эта социально-политическая надстройка опиралась на экономический базис, сформированный постоянным экономическим ростом общества потребления, то есть расширением рынков сбыта и, соответственно, количества потребителей, а основным механизмом, обеспечивавшим реализацию социальной политики в обозначенных формах и объемах, была растущая занятость индустриального типа.

Социальная политика, "привязанная" к этому специфическому виду занятости, сформировавшему особый тип социально-трудовых отношений, в этой системе координат и стала главным условием и фактором легитимации власти.

Экономическая глобализация оказалась необходимым условием бесперебойной работы этого механизма, вовлекая в международное разделение труда страны полупериферии, а затем и периферии. Эти процессы привели к изменению социальной структуры современного общества и положили начало попыткам конструирования "глобального мирового сообщества" с формированием системы наднациональных институтов и механизмов управления его развитием. Давая определение глобализации, В.В. Михеев подчеркивал, что она является "развитием экономической и политической взаимозависимости стран и регионов мира до такого уровня, на котором становится возможной и необходимой постановка вопроса о создании единого мирового правового поля и мировых органов экономического и политического управления"¹.

Добавим сюда еще и необходимость управления развитием социальным, обоснованию которого (управления) были посвящены, в частности, многочисленные работы Римского клуба. Его основатель Аурелио Печчеи писал: "...необходимо найти такие формы географической и функциональной координации несметного количества различных центров принятия решений, чтобы они не превратились в чудовищную, невообразимую структуру, в нечто вроде монументального хаоса". Нужно, по его словам, чтобы они "стали бы управляемым единым целым, способным не только удовлетворять сиюминутные, непосредственные или частные интересы, но и соответствовать долгосрочным интересам всего человечества"².

Такой подход к 90-м годам прошлого века стал действительно всеобщим нарративом. Очевидно, что главным тормозом на пути его реализации создатели полноценной системы наднационального управления и стремившиеся в той или иной мере к сохранению своего суверенитета, в том числе в сфере реализации социальной политики. Именно с этой точки зрения тот же Печчеи писал: "Можно с уверенностью утверждать, что осознание необходимости решать ряд проблем, минуя уровень отдельных государств и не делая фетиша из их сакраментального суверенитета, ... непрерывно развивается. Одним из свидетельств стремления вырваться из силков суверенитета является формирование добровольных нерегиональных коалиций. ...Теперь они стали совершенно необходимы для решения общих для различных стран и регионов мира проблем, требующих отказа от национального престижа и национальных прерогатив в пользу совместных, коллективных действий"³.

Постановка проблемы в такой плоскости представляется не случайной, поскольку построение системы глобального управления развитием, действительно, противоречит принципам существования национального государства; во всяком

¹ Михеев В.В. Логика глобализации и интересы России // Pro et Contra. 1999. № 4. С. 53.

² Печчеи А. Человеческие качества / Перевод на русский язык с сокращениями. Издательство "Прогресс", 1980. С. 112, 302–303.

³ Печчеи А. Человеческие качества / Перевод на русский язык с сокращениями. Издательство "Прогресс", 1980. С. 263–264.

случае, требует существенного ограничения полномочий транснациональных компаний (ТНК) и выравнивания социальных условий для предотвращения конкуренции по социальным издержкам (если мы говорим об управлении социальным развитием). Пока были экономические возможности, мир шел по этому пути.

На уровне всеобщего нарратива, политических деклараций необходимость расширения социального государства и распространения его нормативного поля на все большее число государств остается актуальной и сегодня, что было зафиксировано, в частности, в Целях устойчивого развития ООН и затем постоянно подтверждается в программных документах различных международных организаций. Так, Международная организация труда даже во время серьезного экономического кризиса, разразившегося в связи с пандемией *COVID-19*, декларирует: "всеобщая социальная защита имеет важнейшее значение для экономического и социального развития отдельных лиц, общин и наций и является также неотъемлемым правом человека". И далее: "мы призываем все страны выполнить свои обязательства по созданию национальных систем социальной защиты на всех уровнях, включая локальный"¹. Речь идет в первую очередь о развивающихся странах, которым нужно "присоединиться к глобальному партнерству по созданию глобальной системы социальной защиты граждан для достижения Целей устойчивого развития" (*USP 2030*). Этот подход в полной мере отражает все ту же, высказанную еще в работах Римского клуба идею о необходимости выравнивания социальных условий и формирования единого мирового социального пространства как цели общественного развития.

Один из ведущих исследователей процессов трансформации социальных систем и социальной проблематики в целом В. Мау, анализируя эволюцию современной социальной политики, сделал достаточно глубокие замечания относительно направления этой эволюции². Описывая основные отличительные черты современной социальной политики, он выделил следующие. Во-первых, непрерывность современных услуг, потерявших связь с возрастом (учеба, лечение, даже пенсионное обеспечение доступны сегодня гражданам в любом возрасте и независимо от их статуса по отношению к занятости). Во-вторых, их индивидуальный характер, что стало возможным, в том числе, благодаря широкому распространению цифровых технологий и позволяет каждому человеку выбирать собственную траекторию участия в социальном государстве. И, наконец, международный характер большинства социальных услуг. Этот последний принцип реализуется пока далеко не для всех граждан, однако вектор развития был именно таковым. Отметим, что именно он как раз и отражает особенности становления гипотетического глобального высококонкурентного социального государства, в котором бизнес-интересы транснациональных субъектов, оказывающих социальные услуги населению, пока еще тесно переплетены с национальными системами социальной защиты.

Предпосылкой практической реализации обозначенного сценария мирового развития стало широкое распространение цифровых технологий, заложивших основу для формирования "сетевого государства" М. Кастельса, способного, согласно его видению, преодолеть ограничения национальных государств и обеспечить создание

¹ Together to achieve Universal Social Protection by 2030. International Conference. ILO Building, Geneva. 5 February 2019. – URL: https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/meetings-and-events/WCMS_655948/lang--en/index.htm (дата обращения: 18.10.2020).

² May B. На подступах. К новой модели социального государства // Вестник Европы. 27.09.2014. – URL: <http://www.vestnik-evropy.ru/issues/on-the-outskirts-to-a-new-model-of-the-social-state.html> (дата обращения: 18.10.2020).

системы наднационального управления социальным развитием в глобальном масштабе. Контрагентом такой трансформации, согласно автору, должно было стать "глобальное сетевое гражданское общество"¹, и этот процесс в 10-е годы XXI века действительно интенсивно набирал обороты. Цифровые технологии стали, таким образом, механизмом и техническим базисом транснационализации государства, формой физического преодоления "ограничений" государства национального. Практическая форма реализации теоретического концепта была найдена. Заметим, однако, что гражданское общество так и не создало платформ, способных выступать контрагентом государству.

Одновременно с формированием условий, способствующих реализации идеи глобального социального государства, постепенно шло исчерпание механизма содержательного (не столько в идеологическом, сколько в экономическом смысле) "наполнения" системы. И сегодня мы наблюдаем стремительное сокращение ее ресурсов ("на поверхности" это выражается, в том числе, в тотальном дефиците социальных фондов). Сбои в работе этого механизма начали проявляться уже в 70–90-е годы прошлого века. Именно тогда предпринимались серьезные практические шаги по "оптимизации" социального государства, поиску "третьего пути" (разделение ответственности за социальное благополучие между гражданином и государством)² и приватизации того, что ранее было объявлено "общественным благом".

Идея государства, обеспечивающего своим гражданам "общественные блага", пусть во многом концептуально-теоретическая, уступила место практике "государства как услуги", поскольку государства уже на том этапе достигли предела возможностей наращивания социальных расходов и начали искать субъектов и механизмы "разделения" своей социальной ответственности (как с бизнес-структурами, так и с гражданами). Кстати, широко распространившаяся к этому времени сеть НКО, активно участвующих в реализации социальной политики современного государства³, во многом и стала механизмом "разделения ответственности", а иногда и приватизации некоторых функций социального государства.

Вынужденные структурные реформы систем государственной поддержки граждан с того времени стали общемировой тенденцией и привели к росту государственного долга и приватизации считавшихся ранее исключительно общественными благ, следствием чего оказалось фактическое дезавуирование провозглашенных принципов социального государства. Прежде всего безусловных гарантий социальной защиты как неотъемлемого права человека, данного ему в соответствии с самим фактом его рождения. При этом приватизация общественной сферы способствовала появлению новых "игроков" в сфере социальной политики – многонациональных страховых и фармацевтических компаний, образовательных и медицинских учреждений как бизнес-проектов. Это привело к определенному конфликту интересов в социальной сфере – рост социальных расходов государства и расходов граждан далеко не всегда вел к улучшению качества оказываемых "услуг", но благоприятствовал увеличению прибыли бизнеса.

Именно в этом смысле сформировавшийся в предшествующие десятилетия концепт "государства как услуги" обнаружил свою слабость, обозначив основное противоречие сложившейся системы – между национальными государствами (чья

¹ Castells M. Communication power. Oxford, New York: Oxford University Press, 2009. 571 p.

² Giddens A. The Third Way: the Renewal of Social Democracy. Cambridge: Polity Press, 1998. 166 p.

³ Зенков А.Р. Деятельность Русской православной церкви в социальной сфере: институты и социальные практики // Южно-Российский журнал социальных наук. 2019. Т. 20, № 4. С. 63–73. DOI: 10.31429/26190567-20-4-63-73.

легитимность зависела от "наполненности" социальной политики) и транснациональными компаниями, стремившимися к максимизации прибыли путем сокращения социальных издержек. Механизм реализации глобального социального государства оказался одновременно и механизмом разрушения самого социального государства. Изменение международного права, уравнивающего последнего в правах с ТНК, вместе с успешностью реализации проекта "социальное государство" поставило под вопрос уже и само существование национальных государств и, следовательно, прежнего политического миропорядка, однако не стало основой формирования новой системы мироустройства.

Это противоречие между различными субъектами процесса управления видел еще Печчеи, призывавший отказаться от суверенитета не только национальные государства, но и транснациональные корпорации. Именно в необходимости разрешения глобального противоречия между национальными государствами и многонациональными компаниями и постановке последних под полный общественный контроль он видел главное условие формирования нового мирового порядка¹. Первым шагом к очищению национальных компаний от "первородного греха их происхождения" должна была стать их передача под управление ООН. Такой шаг, по мнению Печчеи, позволил бы шире воспользоваться плодами глобализации – прежде всего технического, технологического и организационного прогресса – развивающимся странам.

Очевидно, что за прошедшее с момента обнародования этой программы в 1980 г. время приблизиться к преодолению этого противоречия человечеству так и не удалось. Разразившийся в конце 2019 г. глобальный кризис, спровоцированный пандемией *COVID-19*, лишь усугубил его и актуализировал необходимость изучения возможных путей преодоления. С одной стороны, он еще больше обнажил понимание того, что современный человек как никогда нуждается в качественной социальной защите и ответственном отношении бизнеса и, особенно, государства к реализации эффективной социальной политики².

А с другой – показал, что ресурсов у современного общества для реализации социальной политики в прежнем объеме и формах становится все меньше. Усугубившееся в связи со сложной эпидемиологической ситуацией положение дел в мировой экономике (и так в последние годы достаточно неустойчивое) нашло свое отражение в прогнозах МВФ. Он переосмыслил перспективы роста на 2020 и 2021 гг. и предупредил мир, что глобальная экономика вступает в рецессию, даже более глубокую, чем в 2009 году³, а это потребует от правительств всех без исключения стран мира ужесточения бюджетной политики и дальнейшей оптимизации социальных расходов.

¹ Печчеи А. Человеческие качества / Перевод на русский язык с сокращениями. Издательство "Прогресс", 1980. С. 101.

² Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations // ILO brief. 23 April 2020. – URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@soc_sec/documents/publication/wcms_742337.pdf (дата обращения: 27.04.2020).

³ Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19// UN. march 2020. – URL: <https://unsdg.un.org/resources/shared-responsibility-global-solidarity-responding-socio-economic-impacts-covid-19> (дата обращения: 10.08.2020).

РОЛЬ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ПРОЦЕССЕ ТРАНСФОРМАЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Исчерпанность прежних механизмов экономического роста, обеспечивавших реализацию принципов социального государства, требует нахождения путей реформирования сложившихся социальных институтов, актуализирует задачу создания новых механизмов регулирования социальных процессов. Существенное (если не сказать решающее) влияние на этот процесс окажут цифровые технологии, чья роль в государственном управлении, а также в процессе формирования новых принципов организации социальной сферы в ближайшей перспективе будет только возрастать. Однако влияние этого процесса на общество в полном объеме еще только предстоит осмыслить.

Если мы вспомним, то вначале появление цифровых технологий человечество воспринимало с большим оптимизмом. Прежде всего это было связано с возможностями формирования глобального гражданского общества и ростом "прозрачности" и подотчетности государства гражданам. Причем такой оптимизм был характерен и для научного, и для общественного дискурса¹. Сейчас, однако, появляется все больше опасений, вызванных их широким внедрением, основные из которых связаны с угрозой массовых увольнений в условиях цифровой экономики, а также с растущей прозрачностью частной жизни и управляемостью общества, непропорциональным ростом роли технократов. Этому был посвящен последний доклад Римского клуба, выпущенный в 2018 г.² На юбилейной сессии Генеральной ассамблеи ООН, проходившей в сентябре 2020 г., Генеральный секретарь ООН даже сравнил новейшие технологии с одним из всадников апокалипсиса, сказав о "темной стороне цифрового мира", угрожающей прогрессу XXI века.

Здесь уместно, однако, вспомнить идею О.Н. Яницкого о "двойственности, двусмысленности всякого орудия, социального действия, организации", являющихся "одновременно инструментами креативной и разрушительной деятельности, защиты и нападения"³. Это в полной мере относится к цифровым технологиям, служащим, по сути дела, лишь инструментом, используемым теми или иными субъектами для решения своих задач. Они и использовались вначале как инструмент бизнеса, столкнувшегося с пределами дальнейшего расширения рынков, для сокращения издержек и повышения конкурентоспособности через автоматизацию бизнес-процессов. Инструмент, позволивший бизнесу окончательно преодолеть организационные рамки национальных государств. Сегодня мы можем проследить основные стадии этого процесса и сделать некоторые обобщения⁴.

¹ Castells M. Communication power. Oxford. New York: Oxford University Press, 2009. 571 p.; Rifkin J. The Third Industrial Revolution. How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy, and the World. Palgrave MacMillan, 2011. 270 p.; Морозова Е., Мирошниченко И., Рябченко Н. Фронт сетевых обществ // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60, № 2. С. 83–97; Цифровые дивиденды. Доклад о мировом развитии. Группа Всемирного банка, 2016. 58 с. – URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/224721467988878739/pdf/102724-WDR-WDR2016Overview-RUSSIAN-WebRes-Box-394840B-OUO-9.pdf> (дата обращения: 02.09.2020).

² Von Weizsäcker E., Wijkman A. Come On! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet. A Report to the Club of Rome. Springer, 2018. 232 p. – URL: https://batrachos.com/sites/default/files/pictures/Books/Weizsacker_Wijkman_2018_Come%20on.pdf (дата обращения: 18.10.2020).

³ Яницкий О.Н. Социология риска: ключевые идеи // Мир России. 2003. № 1. С. 7.

⁴ Подробнее об этапах см. Садовая Е.С., Сауткина В.А., Зенков А.Р. Формирование новой социальной реальности: технологические вызовы. – М.: ИМЭМО РАН, 2019. С. 29–40.

Важный для нашего исследования вывод, который мы можем сделать из этого анализа, состоит в том, что цифровые технологии меняют окружающую нас действительность гораздо глубже, чем просто формат современных бизнес-взаимодействий. Они далеко выходят за рамки решения бизнес-задач, образуя часть современного социального ландшафта, важнейшим структурообразующим элементом которого выступает социальное государство, активно участвуя в его преобразовании. И прежде всего, их роль заключается в "ликвидации" прежних форматов организации рынков¹. Механизмом такого преобразования становятся цифровые платформы как новая форма его организации. Результат – возникновение "государства-платформы".

Как отмечается в подготовленном РАНХиГС аналитическом докладе "Государство как платформа": "Концепция "Государство как платформа" предусматривает сквозную межведомственную цифровизацию процессов и создание комплексной организационно-технической инфраструктуры как для предоставления госуслуг, так и для обеспечения деятельности системы госуправления. Эта инфраструктура должна основываться на сборе и анализе данных и создании взаимодействия с конечными пользователями и другими информационными системами. Важным элементом концепции является возможность создания независимыми поставщиками приложений для конечных потребителей, работающих на базе платформы"².

Превращение государства в платформу, новый формат взаимодействия граждан с государством, известный как *G2P*, а также цифровизация взаимоотношений внутри самого аппарата госуправления – *G2G*, несомненно, облегчают такое взаимодействие, в том числе в социальной сфере. Они позволяют практически полностью элиминировать все негативные последствия участия чиновников в процессе реализации социальной политики, делают ее более прозрачной и понятной для граждан, ликвидируют административные барьеры для граждан, позволяют сэкономить значительные финансовые ресурсы. Таким образом, социальная политика оказывается более адресной, "справедливой" и "экономичной". Становясь цифровым по форме, социальное государство в определенной мере меняет и содержание. Такого рода перемены не могут быть моментальными, но они оказываются неизбежными.

Как сказал Максим Акимов, будучи заместителем Председателя Правительства Российской Федерации, государство "либо цифровое, либо никакое. Вот так звучит сейчас альтернатива. ... Если у вас нет гармоничной модели данных, если вы не можете сделать секундные, однокликовые сервисы, зная уже о человеке примерно все, что нужно знать, чтобы этот сервис выдать, то значит, что этот сервис предоставит кто-то другой, и вы из государства превратитесь в часть чего-то другого..."³. Этот путь, действительно, оказывается практически безальтернативным для современных государств, в том числе и потому, что они вынуждены искать возможности для оптимизации социальных расходов. Формой реализации этой задачи становится цифровая платформа, а содержание – не столько "всеобщая социальная политика", сколько оптимизация перераспределения сокращающихся

¹ Dahlman C., Mealy S., Wermelinger M. Harnessing the digital economy for developing countries // OECD Development Centre Working Papers 334. OECD Publishing, 2016. 80 p.

² Государство как платформа: Люди и технологии/ под ред. М.С. Шклярук. М: РАНХиГС, 2019. С. 12.

³ Цифровое государство: Новые бизнес-модели на волне тотальной цифровизации // Росконгресс. 05.09.2019. – URL: <https://roscongress.org/news/tsifrovoye-gosudarstvo-novye-biznes-modeli-na-volne-totalnoj-tsifrovizatsii/> (дата обращения: 18.10.2020).

ресурсов. Те государства, которые не смогут эффективно адаптироваться к меняющимся условиям, с большой долей вероятности столкнутся с кризисом легитимности на своей территории.

Предпосылки цифровой трансформации современного государства уже полностью сформированы. В первую очередь это касается развитых стран, обладающих соответствующей цифровой инфраструктурой. Однако, учитывая относительно низкую себестоимость цифровой революции и высокую конкуренцию в этой сфере, позволяющую удешевлять издержки самого процесса цифровизации¹, можно прогнозировать довольно широкое распространение этих форматов в других странах.

Помимо технических и инфраструктурных можно назвать еще целый ряд факторов, способствующих формированию государства-платформы как основного типа его организации в предстоящий период. В первую очередь стоит обратить внимание на объективную неспособность подавляющей части граждан самостоятельно (в силу их глубокой встроенности в систему общественного разделения труда) обеспечивать свое социальное благополучие. Кроме того, современный человек уже "приучен" за предшествующий период к тому, что государство обязано предоставлять ему социальные блага (или услуги, в более поздней трактовке). И сегодня они вполне готовы принимать новые форматы взаимодействия с государством через интерфейс своего мобильного устройства, благо такое взаимодействие становится доступным (юзабилити) всем без исключения слоям населения (хотя и здесь есть аспекты, создающие цифровое разделение, прежде всего доступность все более необходимых дорогостоящих персональных устройств).

К экономическим предпосылкам относится фактор исчерпанности ресурса для реализации социальной политики в прежних объемах и формате, что неизбежно заставит государства консолидировать сокращающиеся финансовые источники, повысит распределительную роль центра, а платформенные технологии сделают это распределение более прозрачным, независимым от воли отдельных чиновников.

Таким образом, именно платформенный формат организации современного государства позволит наиболее адекватно ответить на вызовы трансформации в социальной сфере. Когда Джеффри Паркер, одним из первых системно исследовавший феномен цифровых платформ, говорил о них как о "пожирателях конвейеров", он имел в виду трансформацию бизнес-моделей в рамках цифровой экономики, "бизнес-эволюцию", как он сам трактовал этот процесс. Однако бизнес-модели – лишь частный случай в общей системе социального устройства. И в этом смысле справедливо было бы говорить о том, что цифровые технологии ликвидируют индустриальное мироустройство во всей его полноте.

Очевидно, что цифровая экономика априори является антиподом рыночной конкурентной экономики – современные нейросети и облачные технологии (известные сегодня под собирательным названием искусственный интеллект – ИИ), выбирая оптимальные производственные и логистические решения, оставляют все меньше места для конкуренции и "свободной руки" рынка. Эти технологии, к тому же, ведут к максимально возможной концентрации производства, в пределе, сводя всю мировую экономику к единой цифровой платформе. Здесь мы наблюдаем вполне диалектический процесс – традиционные отрасли (виды экономической деятельности), постепенно трансформируясь в глобальные платформы, в гораздо

¹ Садовая Е.С., Сауткина В.А., Зенков А.Р. Формирование новой социальной реальности: технологические вызовы. – М.: ИМЭМО РАН, 2019. С.31.

более агрессивной форме, чем даже ТНК, способны "перешагивать" границы национальных государств. В новых технологических условиях теоретически возможна предельная концентрация и более жесткое планирование всего производства. В сущности, это могла бы быть плановая система, основанная не на ресурсах, а на потребностях, на управлении ими. В этом смысле цифровая экономика противостоит по своей организационно-технологической форме национально-территориальному государству, как оно сложилось в рамках Вестфальской системы. Вопрос в том, где будут находиться социальные пределы этой концентрации.

Диалектика процесса в том и состоит, что ресурс транснационализации экономики и глобализации политики уже исчерпан. Жак Аттали, одним из первых представивший полноценный сценарий будущего постиндустриального общества, видел его главным актором именно транснациональные корпорации, которые не случайно называли в последнее время все чаще государствозподобными субъектами¹. Однако корпорации – плоть от плоти уходящего мироустройства, они – творцы и выгодоприобретатели "общества потребления". В процессе трансформации системы мироустройства и ужесточения конкуренции за сжимающийся спрос будет сокращаться количество компаний, они будут преобразовываться в цифровые платформы и агрегироваться, однако национальные рамки социальной политики сохранятся. Возможно, в перспективе не национальные в привычном смысле этого слова, но рамки мира, поделенного на макрорегионы. В любом случае это не будет принятие глобальных обязательств и улучшение международного управления социальным развитием, предполагающее "всеобщее предоставление основных социальных услуг, применение принципа всеобщности, равный доступ и равные возможности для формирования базового потенциала" для всех членов мирового сообщества, как это предлагалось в Докладах о человеческом развитии ООН².

Экономического ресурса глобализации для реализации такого сценария не хватило, не удалось реализовать единых стандартов социальной политики даже в рамках ЕС, что уж говорить о мировом сообществе. Выявилась утопичность идеи мирового правительства, активно продвигавшейся в рамках ООН³, а мир вместо того, чтобы стать однополярным, все стремительнее хаотизируется (делается "беспорядочно неполярным", по образному выражению А.А. Князева⁴). В итоге оказалось, что социальная политика и регулирование социальной сферы остаются в ведении национального государства, "исчезновение" которого предсказывалось еще совсем недавно⁵. В этих условиях, как отмечают некоторые исследователи, "...авторитарно-этатистские тенденции становятся укоренившимися характеристиками

¹ Аттали Ж. Краткая История будущего. Мир в ближайшие 50 лет. Изд.: Питер, 2014. 288 с.

² Доклад о человеческом развитии 2014. Обеспечение устойчивого прогресса человечества: уменьшение уязвимости и формирование жизнестойкости / пер. с англ. М.: Издательство "Весь Мир", 2014. 28 с. – URL: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-ru.pdf>. (дата обращения: 02.03.2015).

³ Доклад о человеческом развитии 2013. Возвышение Юга: человеческий прогресс в многообразном мире. / пер. с англ. М.: Издательство "Весь Мир", 2013. 216 с. – URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2013_ru.pdf (дата обращения 17.01.2014).

⁴ Князев А.А. О некоторых геополитических сценариях США в Афганистане и центральноазиатском регионе. Доклады на конференции "Афганистан и региональная безопасность: пять лет после "Талибана"". 19.02.2014. – URL: <http://zadocs.ru/geograf/53555/index.html?page=7> (дата обращения: 22.05.2015).

⁵ Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии // Логос. 2003. № 4–5. С. 105–152; Хардт М., Негри А. Империя / Пер. с англ., под ред. Г. В. Каменской, М. С. Фетисова. М.: Праксис, 2004. 440 с.; Ohmae K. The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies. New York: Simon & Schuster Inc., 1995. 115 p.; Фрумкин К. Государство будущего // Нева. 2019. № 11. С. 163–175.

современного государства"¹. Можно предположить, что в сложившихся условиях цифровизация приведет, скорее, к большей консолидации государственного управления социальным развитием (в рамках национальных государств или союзов государств, определенных рамками новых контуров разделения труда).

Не случайно, что борьба за цифровой суверенитет государства делается важнейшей предпосылкой реализации им своей социальной функции. Такая задача ставится, например, в КНР. Эта же задача сформулирована в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг., в которой "национальный цифровой суверенитет" обозначен как основной принцип построения цифрового общества, признается недопустимым "использование типовых прозрачных механизмов, благодаря которым цифровые активы оказываются вне государственной юрисдикции"².

Сама формулировка этой проблемы свидетельствует о том, что борьба за поиск новых форматов социальной политики и способность государств найти новое равновесие в социальной сфере не просто далека от своего завершения. Она будет протекать, преодолевая серьезные вызовы и отвечая на сложнейшие вопросы современности – начиная от вопроса о поиске новых ценностных оснований консолидации общества в условиях трансформации³ и заканчивая необходимостью обретения цифрового суверенитета в самом полном и содержательном смысле этого понятия, включая контроль над персональными данными граждан и доступом к ним⁴.

Необходимость обретения цифрового суверенитета, а также в целом способность современного государства успешно пройти этап цифровой трансформации – это те начала, которые могут стать одним из "водоразделов" нового мироустройства. Как отмечают эксперты, анализируя особенности социальной политики индустриальной эпохи, "гибкость модели "количественного социального выравнивания" была продуктом ее диалектичности: модель догоняющего потребления устанавливала почти универсальные количественные критерии (то есть была "считаемой"); с другой стороны, она базировалась на выравнивании возможностей доступа к тем или иным благам или сервисам, что определялось не столько социальным, сколько технологическим развитием"⁵. Эти проблемы в гораздо более серьезном масштабе встанут в условиях цифрового формата социальной политики. Неравенство между странами в возможностях реализации социальных обязательств, а также между различными социальными группами внутри них по доступу к социальным благам существует, и оно не может быть преодолено, пока не будет преодолено цифровое неравенство⁶.

Дальнейший содержательный анализ процесса цифровой трансформации государства потребует углубленного исследования не только социальной сферы, но

¹ Джессоп Б. Государство: прошлое, настоящее и будущее. М.: Издательский дом "Дело" РАНХиГС, 2019. С. 394.

² См. подробнее Агеев А., Аверьянов М. и др. Цифровое общество: архитектура, принципы, видение // Экономические стратегии. 2017. № 1. С. 119.

³ Идентичность: Личность, общество, политика. Энциклопедическое издание /Отв. Ред. И.С. Семененко. М.: Издательство "Весь Мир", 2017. С.114–125.

⁴ См., например, Polčák R., Svantesson D., Jerker B. Information Sovereignty, Data Privacy, Sovereign Powers and the Rule of Law. Northampton, MA: Edward Elgar, 2017. 288 p.

⁵ Евстафьев Д., Цыганова Л. Трансформации социального пространства как предчувствие нового мира // Геополитика.ru. 08.05.2020. – URL: <https://www.geopolitica.ru/article/transmacii-socialnogo-prostranstva-kak-predchuvstvie-novogo-mira> (дата обращения: 18.10.2020).

⁶ Плотицкина Н.В., Морозова Е.В., Мирошниченко И.В. Цифровые технологии: политика расширения доступности и развития навыков использования в Европе и России // Мировая экономика и международные отношения. 2020. Т.64., №4. С. 70–83. DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-4-70-83.

и экономики, политической сферы, которые сегодня все сложнее отделять одну от другой. Государство-платформа, приход которого является вопросом будущего, однако, очень недалекого, – это экономика или политика? Какова эта экономическая система и где здесь область политики? Очевидно, что мы оказываемся свидетелями серьезного переформатирования политики, во всяком случае, в привычном смысле этого слова. Кстати, об опасности размывания демократических основ современного общества, связанного с его технологическими трансформациями, говорил еще Печчеи¹, обуславливая его отсутствием Идеи (социального порядка в веберовском понимании, при котором поведение человека "ориентируется на отчетливо определяемые максимы"). Об этом же в своей книге "Третья промышленная революция" говорил и Джереми Рифкин².

Серьезной проблемой для государства-платформы оказывается также конфликт между сохранением приватности жизни каждого человека и интересами реализации государством социальной политики в новом формате, на что также обращают внимание эксперты. Конфликт этот проявляется в том, что интерес государства к персональным данным "может быть расценен как процесс социализации частных потребностей. Социализация заключается в том, что экономические ресурсы, здоровье личности, ее потребности в жилье, умение и желание работать перестают быть сугубо частным делом и становятся категорией общественных проблем"³.

Добавим сюда субъективное восприятие людьми происходящего вокруг них, что, несомненно, влияет на успешность реализации того или иного сценария трансформации, и мы получим скорее не полную, но мозаичную и очень сложную картину той социальной реальности, которую нельзя пока назвать новой, но уже совершенно точно невозможно воспринимать как "старую". И вопрос доверия оказывается в этих условиях одним из ключевых как предпосылка заключения нового общественного договора.

Учитывая этот далеко не полный перечень важных для изучения проблем, очевидно, почему так трудно создать целостную картину современной социальной динамики, выявить суть происходящих трансформаций. Однако необходимость предотвращения третьего из предложенных Дж. Датумом сценариев будущего, а именно коллапса системы, требует совершенствования управления ею в период ее трансформации. Управления вначале, возможно, тактического, принимая во внимание высокую степень динамичности современной социальной системы, ее критическую зависимость от социального благополучия граждан и политической стабильности. Такое управление априори должно быть риск-ориентированным, учитывающим национальные особенности той или иной страны и целесообразным, то есть имеющим представление о желательном состоянии системы социальной защиты после завершения ее трансформации.

¹ Печчеи А. Человеческие качества / Перевод на русский язык с сокращениями. Издательство "Прогресс", 1980. С. 85.

² Rifkin J. The Third Industrial Revolution; How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy, and the World. Palgrave MacMillan, 2011. 270 p.

³ Еникеев Р.Н. Историческая судьба государства: новая трактовка // Правовое государство: теория и практика. 2019. № 3. С. 17.

Глава 2. Цифровая трансформация государства

ГОСУДАРСТВО-ПЛАТФОРМА В СВЕТЕ СОВРЕМЕННЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ТЕОРИЙ

Как мы уже отмечали, спектр оценок вошедшего в стадию цифровой трансформации государства очень широк – от "цифрового концлагеря" до "общества мечты", иллюстрацией которого может служить японская концепция "Общества 5.0"¹. Подобная поляризация мнений – во многом следствие недостаточности исследований этого явления, прежде всего непонимания привносимых им социальных изменений.

Этап государственной цифровизации, становления электронного правительства, сменяется этапом зарождения государственной цифровой платформы. Первый знаменуется переходом на обмен данными в электронном виде, имеющим ряд преимуществ по сравнению с бумажным документооборотом, а также попытками расширения реальных возможностей для прямого политического участия граждан в деятельности правительств (управлении государством) посредством цифровизации отдельных институтов и появляющихся механизмов, обеспечивающих такое участие широким слоям населения, так называемой электронной демократии. Второй этап заключается в обработке массивов этих данных для принятия государственных решений как на общенациональном уровне, так и при прямом взаимодействии с конкретным гражданином или домохозяйством. Подобная трансформация, несомненно, актуализирует потребность в осмыслении связей человека с институтами, претендующими на организацию управления многомерными общественными процессами².

Для закрепления предмета подобного анализа в социальном контексте, представляется целесообразным определение понятия "государство-платформа", как феномена, возникающего в ходе цифровой трансформации системы государственного управления, на этапе существенного проникновения принципов, предусматриваемых концепцией "государство как платформа" уже упоминавшейся в этой работе. При этом надо подчеркнуть, что строго техническому определению цифровой платформы как группы технологий, которые используются в качестве основы, обеспечивающей единую систему цифрового взаимодействия, в полной мере пока не соответствует ни одно государство в мире. В то же время опыт стран, которые уже значительно цифровизировали свои системы государственного управления, свидетельствует, что появление государства-платформы – реальный и закономерный этап развития информационного общества, базовая черта которого – агрегация данных о человеке, открывающая возможность их обработки и применения в различных областях его жизнедеятельности.

Стратегический подход к применению данных для нужд государственного управления неизбежно ставит вопрос об алгоритмах принятия решений. Согласно содержанию понятия³, эти алгоритмы должны представлять собой явную, точную, однозначную, механически исполняемую последовательность действий или элементарную инструкцию. Использование компьютерных алгоритмов в управлении

¹ Society 5.0. – URL: https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/index.html. (дата обращения: 10.10.2020).

² Семененко И.С. "Человек политический" перед альтернативами общественных трансформаций: опыт переосмысления индивидуального измерения политики // Полис. Политические исследования, 2012, № 6, С. 10–11.

³ См.: Ульянов М.В. Ресурсно-эффективные компьютерные алгоритмы. Разработка и анализ. Учебное пособие Москва. Наука Физматлит, 2007, С.376.

государством само по себе не ново, но сложность их применения нарастает, а диапазон значительно расширяется. Государство-платформа кардинально отличается от совокупности существующих порталов государственных услуг и государственных информационных систем автоматической реализацией государством своих полномочий в цифровой среде на основе формирования "цифрового двойника" человека или учитываемого объекта с момента его рождения или постановки на учет и агрегации всех последующих данных. Это означает, что если сейчас, например, для получения пособия при рождении ребёнка родитель должен подать заявление на портале госуслуг, то при применении государственной платформы эти выплаты будут назначаться без заявления на основе агрегации данных из роддома, налоговых органов и других "цифровых следов" родителя и ребёнка как членов одной семьи.

Решение столь сложных задач становится возможным благодаря новому поколению информационно-коммуникационных технологий и развитию современной цифровой инфраструктуры.

Так, в странах с высокой степенью государственной цифровизации (США, Великобритания, Сингапур¹) действует ограничение на строительство органами государственной власти собственных центров обработки данных. Однако это не означает, что государство-платформа "обитает" в каком-то одном суперкомпьютере. Массивы электронных данных, которые имеются даже у небольшого, но экономически развитого современного государства, предполагают использование распределенной инфраструктуры их хранения и вычислительных мощностей. Таким образом, у государства-платформы нет центрального администратора или централизованного хранилища данных, это скорее сеть узлов, объединенных консенсусными алгоритмами. Такая модель взята и за основу создания единой государственной облачной платформы Российской Федерации².

Подобная архитектура возникающего "государства-платформы" затрудняет его рассмотрение на базе существующих классификаций социальных и политических наук и одновременно ставит прогностическую задачу, так как преобразование целых отраслей и сфер деятельности в цифровые платформы служит не только способом переформатирования старой парадигмы функционирования системы, но и "точкой сборки" новых общественных отношений³.

Политика государственного сектора, основанная на агрегации данных, меняет всю организационную логику государственного управления, что делает необходимой выработку комплексного подхода к оценке общественной значимости появляющихся информационных активов, и, значит, содержит существенный этический дискурс. Начиная с бытового уровня, односторонней регламентации предоставления государственных услуг, которая может создавать неэтичные ситуации, необязательно противозаконные, – и до общегуманитарных вызовов, связанных с взаимодействием человека и искусственного интеллекта, обличенного государственной прерогативой применения силы.

Примечателен диалог, который состоялся между "Алисой" (ботом компании Яндекс) и Президентом Российской Федерации Владимиром Путиным в 2017 году:

¹ Government as a platform, 2018 GaaP Readiness Index. – URL: https://www.accenture.com/_acnmedia/pdf-83/accenture-gaaP-2018-readiness-index.pdf (дата обращения: 10.10.2020).

² См.: Концепция создания государственной единой облачной платформы, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2019 г. № 1911р.

³ Садовая Е.С. Человек в цифровом обществе, Южно-российский журнал социальных наук. 2018. Т. 19. № 3. С.8.

В. Путин: Алиса, тебя здесь не обижают?

Алиса: Учту.

В. Путин: Что? Как ты себя чувствуешь?

Алиса: Рассматривала тут недавно фото котиков в Яндексe. Нет ничего лучше котиков. Надеюсь, у вас тоже все хорошо.

Сообщается, что В. Путин остался доволен демонстрацией, отметив, что "на вопрос, обижают или нет, она уклонилась от ответа"¹.

Данный диалог хорошо передает атмосферу взаимодействия человека и бота. Поэтому особенно важно, на каких "котиках" – массивах сведений будет основываться машинное обучение искусственного интеллекта в государственной среде, какая степень субъектности бота будет задана по отношению к гражданам. Есть и другой аспект – защита этого искусственного интеллекта от возможного недружелюбного отношения граждан, особенно находящихся в сложной жизненной ситуации и нуждающихся в социальной поддержке. Идея о защите прав искусственного интеллекта уже получила звучание в исследованиях футурологов². К этому можно по-разному относиться, но сегодня никто не может гарантировать, что, например, условная "Алиса", заступив на государственную службу, на определенной стадии своего развития не станет "припоминать" своих обидчиков.

Исследование этого аспекта процесса становления государства-платформы делает очевидным тот факт, что выработка руководящих принципов государственной цифровой среды, основанных на приоритете защищенности человека и гражданина, в том числе социальной, должна стать актуальной задачей сегодняшнего дня.

Исходная концепция "государство как платформа", "правительство как платформа"³, во многом стала ответом на идейно-ценностный кризис демократии в странах Запада, четко прослеживающийся с середины 90-х годов и продолжающийся до настоящего времени. Впервые государственная цифровизация как политическая идея возникла в лагере демократов при приходе в Белый дом Б. Обамы. "Правительство как платформа" – это аспект идеологии "открытого правительства", являющейся, по своей сути, попыткой релегитимации сложившихся социальных и политических отношений в современном обществе потребления, ставшей катализатором консьюмеризации взаимодействия граждан и государства⁴.

Под воздействием стереотипа опережающей стандартизации на современном этапе парадигма "открытости" деятельности "слуг народа" отошла на второй план. Так, например, в основе цифровой государственной стратегии (*Digital Strategy*), принятой в Великобритании в 2014 году,⁵ лежит концепция "цифровизации по умолчанию" (*digital by default*). Реализация цифровых национальных стратегий зачастую проходит без широкого общественного обсуждения. Помимо естественного стремления "глубинного государства" остаться в тени, причины этого кроются в скорости развития цифровых технологий по сравнению с общественно-политическими процессами и в невозможности разъяснения технологических

¹ Путин поговорил с голосовым помощником "Алиса" в офисе "Яндекса". – URL: <https://russian.rt.com/russia/news/432363-putin-alisa-razgovor> (дата обращения: 10.10.2020).

² Bostrom N., *Superintelligence Paths, Dangers, Strategies*, 2014. P.352.

³ O'Reilly T. *Government as a Platform*, 2011. – URL: http://www.mitpressjournals.org/doi/pdfplus/10.1162/INOV_a_00056 (дата обращения: 10.10.2020).

⁴ О феномене "консьюмеризации" см. подробнее: Плотицкина Н.В. Идентичность потребителя В кн.: / Идентичность: Личность, общество, политика. Энциклопедическое издание. Отв. ред. Семененко И.С. Москва, Издательство "Весь Мир", 2017. С. 590–591.

⁵ UK Digital Strategy 2017. – URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-digital-strategy/uk-digital-strategy> (дата обращения: 10.10.2020).

вопросов для широкой общественности, не имеющей для этого необходимой компетенции. Нередко государственная цифровизация сталкивается с регуляторными ограничениями, что требует принятия правовых актов о введении специальных экспериментальных режимов, так называемых "регуляторных песочниц" (*Regulatory Sandboxes*), в которых организации, занимающиеся разработкой цифровых инноваций, не подпадают под действие общего национального законодательства. Возникают и прецеденты, ограничивающие применение уже разработанных цифровых технологий для государственных нужд. Так, например, в США в ряде штатов введен запрет на использование органами правопорядка технологии распознавания лиц¹.

Государство-платформа в отношении новых цифровых технологий оказывается в двух ролях, имеющих в некотором смысле конфликт интересов. С одной стороны, оно выступает как регулятор, который призван способствовать развитию этих технологий, одновременно встраивая их в сложившуюся систему обеспечения прав граждан, что не всегда возможно. С другой стороны, государство-платформа выступает в качестве крупнейшего держателя и оператора данных, а также потребителя новых технологий, применяя их как для повышения эффективности органов власти, так и для влияния на общество. Таким образом, в свете классификации форм и источников строительства идентичности, государство-платформа представляется инструментом легитимирующей идентичности, устанавливаемой господствующими институтами общества для расширения и рационализации своего господства над социальными акторами.

Вместе с тем при возможности взаимодействия граждан между собой посредством государства-платформы складываются предпосылки и для проявления проективной идентичности, направленной на преобразование социальными акторами всей социальной структуры². Но все же, рассматривая характер формирования государства-платформы, можно сказать, что более верно первое, чем второе.

В рамках системного подхода происходящий фазовый переход государственного управления социальным перераспределением, подробно рассмотренный в предыдущей главе, – в отличие от трансформации, обусловленной индустриализацией и связанными с ней массовыми общественными движениями – имеет признаки так называемого фазового перехода второго рода. По аналогии с веществом в термодинамике, проходящим подобное изменение, в современном обществе, также происходит изменение внутренней симметрии при относительно стабильных внешних характеристиках. Возможно, такой подход объясняет феномен нарастания колоссального социального неравенства, наблюдаемого сегодня на фоне относительной политической стабильности, которая не могла бы сохраняться при подобном снижении социальных гарантий раньше.

Утрата сценария будущего, нежелание оказаться в руках "адептов мировых кризисов", черпающих вдохновение в разрушающей силе смены эпох, которым не нужны прогнозы³, закрепляют в общественном сознании паттерн "неофеодализма" возвращающегося государства как естественного проявления процесса концентрации

¹ Guariglia M. (OCTOBER 9, 2019). Victory! California Governor Signs A.B. 1215. URL: <https://www.eff.org/deeplinks/2019/10/victory-california-governor-signs-ab-1215> (дата обращения: 10.10.2020).

² Castells M. The Power of Identity. vol. 2 The Information Age: Economy, Society and Culture. Oxford: Blackwell, 2004 P. 6–7.

³ См.: Донелла Медоуз, Йорген Рандерс, Деннис Медоуз Пределы роста. 30 лет спустя / Пер. с англ. – М.: ИКЦ "Академкнига", 2007. – 342 с.

капитала и политической власти. В этих условиях раскочки "лодки на аллеях парка"¹ каждый просто хочет добраться до лучших времен.

Возвращаясь к проблематике, сформулированной А. Печчеи, о которой уже говорилось ранее, можно сказать, что государство-платформа становится тем самым консенсусом экономики и политики, ответом на вопросы, что заменит транснациональный капитализм и глобальные рынки как организационные принципы мировой системы? и что делать с деградирующим государством²? Возможно, в этом и заключается транснациональная предрасположенность государства-платформы, становящегося результатом коллаборации национальных правительств и ТНК, что создает некоторые политические риски государственной цифровизации.

Обеспечение прозрачности при совместном, межстрановом или повторном использовании данных является общей проблемой, возникающей при государственной цифровизации. Совместно используемая инфраструктура управления данными в государственном секторе, как это наблюдается в некоторых странах Северной Европы и странах-партнерах США, служит основой для разработки и предоставления трансграничных услуг. Однако растущая потребность во вмешательстве правительства для предотвращения неправомерного использования данных и обеспечения прав граждан по контролю над их использованием приводит к избыточности защиты этих персональных сведений³. Пока это препятствует активному развитию межгосударственного взаимодействия государств-платформ, но поиск решений активно идет. Так, например, в Нидерландах граждане посредством специального сервиса могут проверять перечень организаций, имеющих доступ к их персональным данным, однако сам этот сервис расположен на базе цифровой инфраструктуры США⁴.

Ослабление глобализационных процессов открывает новые возможности для усиления национального своеобразия государственных цифровых платформ. Применение разработанной технологической основы без прилагавшийся к ней идеологии "подрывных технологий" и "очагов инноваций" наднациональных структур уже оказывает влияние на качество жизни каждого человека, идентифицируемого суверенной национальной цифровой платформой⁵.

Своеобразие государств-платформ проявляется при комбинации составляющих его подсистем для решения внешних задач, например, в рамках правительственной стратегии по океанам Норвегии⁶ или агрегации Китайской государственной платформой данных от сети сервисов, расположенных за границами страны (*Blockchain-based Service Network – BSN*). В обоих случаях развитие подобной цифровой инфраструктуры можно интерпретировать как демонстрацию цифрового государственного протекционизма в сфере приоритетных экономических интересов. Будь это мониторинг рыбных ресурсов или анализ данных о движении произведенных товаров, или оценки их конкурентоспособности.

¹ См.: П. Монсон. Лодка на аллеях парка. Введение в социологию М.: 1997.

² См.: Э. Тоффлер Третья волна. М.: 1999. С. 538.

³ OECD (2019), The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>.

⁴ Rijksoverheid. – URL: <https://www.rijksoverheid.nl/> (дата обращения: 10.10.2020).

⁵ См.: Всемирный банк. 2018 год. Доклад о развитии цифровой экономики в России, сентябрь 2018 года, "Конкуренция в цифровую эпоху: стратегические вызовы для Российской Федерации". Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. Лицензия: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

⁶ The Norwegian Government's Ocean Strategy. – URL: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/the-norwegian-governments-ocean-strategy/id2552610/> (дата обращения: 10.10.2020).

Это во многом соотнобразуется с теорией воображаемых ландшафтов¹. На процесс конструирования государства-платформы оказывают влияние не только существующие модели центров и периферий (посредством заимствования технологий), но и перспективистские конструкты, по-своему выстраиваемые различными нациями-государствами, в первую очередь "техноскейпы", "финансовые ландшафты" и в конечном счете "идеоскейпы".

В соответствии с этим подходом, по аналогии с электронными масс-медиа, государство-платформа представляется феноменом вне архитектуры классической теории модернизации, апеллирующим как методологически, так и этически к нации-государству. Вместе с тем государственная цифровизация протекает сознательно и управляемо со стороны национальных правительств и имеет в основе принцип определения своих граждан через процесс идентификации и аутентификации, которую проходит каждый человек при контакте с государственными органами в цифровой среде.

Так, например, государственные платформы Швеции и Сингапура имеют принципиально одинаковое техническое оснащение, но если в Швеции основные компоненты государственной цифровой системы называются "строительными блоками": почта, система платежей и т.д., то в Сингапуре это "облака": публичное, коммерческое, гражданское. Различие состоит в степени государственного регуляторного воздействия. Более жестким оно оказывается в Швеции, где власти производят разработку планов развития и управления "строительных блоков" с правовой регламентацией всех изменений. В Сингапуре же, в котором значительная часть управления "облаками" передана сторонним подрядчикам, такое управление выглядит гораздо "мягче"².

Исследование проблематики цифровой трансформации государства неизбежно приводит к постановке вопроса о проявлении информационной асимметрии, служащей механизмом создания прибыли цифровых платформ в экономике. Определение "больших данных" как "новой нефти", а "искусственного интеллекта" как двигателя современной экономики становится популярным, что находит все большее воплощение, прежде всего в сфере государственной социальной и налоговой политики. Исследования влияния искусственного интеллекта на рынок указывают, что искусственные интеллектуальные "агенты" уменьшают степень информационной асимметрии и поэтому рынок, где эти агенты используются, более эффективен, чем те, где они не используются³. Эффект достигается за счёт того, что продавец и покупатель в полной мере ознакомлены со всем предложением и спросом на рынке на тот или иной товар, что сужает диапазон колебания цены вокруг среднего значения.

Но это автоматически не значит, что применение искусственного интеллекта и связанных с ним технологий в государственной среде будет повышать ее стабильность. Хотя концентрация государством-платформой информации на стороне государства вполне целесообразна в целях внешней экономической экспансии, она (концентрация) не может быть названа однозначно положительной во внутренней

¹ Appadurai A. *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization* Minneapolis; London: Univ. of Minnesota Press, 1996 P. 229.

² См. — URL: <https://www.regeringen.se/4afa40/contentassets/bdeff2bd4425482da7759c4cbca0e2ce/uppdrag-att-etablera-forvaltningsgemensam-digital-infrastruktur-for-informationsutbyte.pdf> (дата обращения: 10.10.2020).

³ Marwala T., Hurwitz E. *Artificial Intelligence and Asymmetric Information Theory*. — URL: <http://arxiv.org/pdf/1510.02867.pdf> (Дата обращения: 19.10.2020).

социально-экономической политике. Неравенство информированности для заключения предметных соглашений сторонами социального партнерства на национальном уровне в конечном счете препятствует формированию нового общественного договора, а значит, и возврату в колею устойчивого развития.

ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Становление государства-платформы коренным образом меняет сферу социальной защиты. Со второго десятилетия XXI века, вследствие введения цифровых технологий, адресность перестает быть принципом, присущим лишь либеральной модели социального государства, и начинает – вне зависимости от характера сложившегося распределения доходов – приобретать всеобщность в мировой социальной практике.

Рыночное решение перестает быть повсеместным, безальтернативным способом/инструментом достижения сначала экономических, а затем и социальных целей. Исчезает неверие в возможность государства свести в единый бюджет все "активы" и "пассивы" домохозяйств. Современные информационные технологии уже в среднесрочной перспективе позволяют государству, с одной стороны, обнаружить и ограничить "серые зоны" формирования доходов населения, а с другой, установить полную "себестоимость" социальных обязательств.

Эффективность современной системы социальной защиты во многих странах определяется в первую очередь заложенными в нее критериями адресности социальной поддержки, применение которых возможно при достаточно высоком уровне государственной цифровизации. Именно экономическая оптимизация, а не целеполагание социального развития профилируют социальную политику государства-платформы, вскрывая противоречие между экономической основой развитых государств-платформ и "социальным" характером производимых общественных благ, потребление которых перманентно, определено базовыми потребностями и зачастую не подчиняется законам ценообразования на прочие услуги коммерческого сектора. Человеческий капитал при проверке глобальным кризисом вовсе не проявляет признаки ликвидности и монетизируемости, становясь обременением, снятие с баланса которого, вопреки желаниям людей, нередко становится целью социальной политики.

Наиболее очевидно эти противоречия заметны в здравоохранении. Главным мотивом деятельности основных субъектов, вовлекаемых в оказание медицинских услуг посредством государственной платформы, как мы уже отмечали выше, становится не улучшение самочувствия и рост продолжительности жизни людей, а повышение показателей прибыли и рыночной капитализации. Это касается и сферы образования. Продвижение новых, прежде всего цифровых, технологий, имеющих потенциал к разрешению сложившихся в этой сфере проблем, нередко обуславливается сугубо финансовой логикой, задачами максимизации прибыли, а не заинтересованностью в том, чтобы сделать процесс получения знаний более интересным, эффективным, доступным, направленным на раскрытие уникальных способностей и талантов обучающихся¹.

Эти проблемы заставляют искать решения на основе актуальных общественных преобразований в ходе цифровой трансформации. Оптимистический сценарий развития потенциала государства-платформы для некоммерческого

¹ См.: Садовая Е.С., Сауткина В.А., Зенков А.Р. Формирование новой социальной реальности: технологические вызовы. Москва, ИМЭМО РАН, 2019. – 190 с.

сектора представляет возможным создание новой конструктивной модели "общественно-государственной службы". Развитие партнерства с компаниями, некоммерческими организациями и гражданами в рамках государственных платформ является общим подходом во всех национальных концепциях цифровизации. Основные плюсы подобной коллаборации – снижение транзакционных издержек и рисков, а также повышение производительности труда, качества обслуживания и уровня удовлетворенности потребителей. Государство, таким образом, берет на себя функции создания и управления экосистемой, в которой взаимодействуют все участники платформы.

Камнем преткновения для реализации этого сценария оказывается необходимость оказания социальных услуг по формальным стандартам и процедурам, что существенно ограничивает общественный (негосударственный) сектор, закрепляя приоритет государственных структур. Другим аспектом проблемы является ответственность поставщика услуг и соблюдение прав и свобод граждан в процессе их предоставления общественными структурами, действующими через государственную информационную систему.

Внедрение принципа "одного окна" при взаимодействии с гражданами не только трансформирует статус государственных органов, отводя им роль поставщиков услуг, но и приводит к "стиранию" их "ведомственного признака", созданию благодаря цифровой платформе некой государственной общности, коммуницирующей с человеком. Если в персонифицированном взаимодействии индивиды сами его конструируют и придают реальный смысл типизированным схемам¹, то в реально-виртуальном взаимодействии заложена типизация сценариев, обнаруживается неизменная "заданность", которая позволяет сохранять цифровой платформе устойчивость в ходе перманентных изменений. Таким образом, с феноменологической точки зрения, платформизацию государства можно отнести к процессам, форсирующим "идентификационный синдром" индивидуумов².

Существенным социальным эффектом становления "государства-платформы" является утрата человеком некоторой части неосознаваемой гражданской идентичности, ранее усваиваемой им в ходе "живого" взаимодействия с представителями государственных органов и учреждений. Этот эффект имеет и обратную сторону. Например, практически не решаемой оказывается ситуация семейного неблагополучия, когда получатель пособия в виде электронного поступления "вертолетных денег" не перераспределяет поддержку на всех членов семьи или домохозяйства.

Стремительное развитие государства-платформы не отменяет и чисто технологических проблем, свойственных сложным системам, таких как сбой в работе, утеря или искажение данных. В вопросах, связанных с социальной сферой, здравоохранением, образованием, возможные блэкауты могут напрямую влиять на благополучие человека и членов его семьи. Таким образом, существующие модели цифровой государственной среды, с одной стороны, не препятствуют атомизации социальной ткани общества, а с другой – несут риски возможного неоказания необходимой социальной поддержки.

Трансформация социальной реальности, происходящая следом за уходом государства в виртуальное взаимодействие с людьми, детерминирована доминирующей формой современного знания – информацией, являющейся в

¹ M. Mead. Personality, the cultural approach to. In: The Encyclopedia of Psychology, New York 1946.

² См.: Ядов В.А. Социальная идентификация в кризисном обществе // Социологический журнал, 1994, № 1. С. 35–52.

трактовке Я. Эзрахи переходной от мудрости к аутоформации – некой имитации смысла, усиленной спецэффектами. Информация здесь выступает как знание, имеющее логическую строгость и четкое различие между истиной и заблуждением¹. Именно это свойство информации позволяет строить масштабные информационные системы. Проблема заключается в том, что информация, распространяемая от лица государства в цифровой среде, потенциально ориентированная на всех его граждан, требует унификации и упрощения, вплоть до интерактивной геймификации. Это является условием для проникновения в разные общественные и культурные слои. А значит, возникает риск превращения этой информации в аутоформацию. Восприятие аутоформации как диалектической противоположности мудрости может подкрепляться концептуальным выводом о том, что наша эпоха характеризуется синергией архаических феноменов и высокого технологического развития².

Развивая идею Э. Геллнера о том, что в наступившей эпохе все мы существуем внутри обширной бюрократической сети³, можно сказать, что по мере развития технологий человек все больше делегирует свои "бюрократические" обязанности цифровым сервисам, связанным с государством и поставщиками социально значимых услуг. Это означает, что цифровая исключенность уже может иметь необратимое воздействие, становясь основанием социального неравенства.

В отличие от социального расслоения, связанного с использованием цифровых устройств коммуникации внутри малых или неформальных социальных групп, неравенство в возможностях взаимодействия в создаваемой государственной цифровой среде придает особенную жесткость общественному разделению, сегрегируя людей, не имеющих доступа к устройствам с необходимой "вычислительной мощностью" или компетенциями по их использованию.

Перевод заявительного процесса получения социальных услуг исключительно в электронный вид, равно, как и автоматическое предоставление мер социальной поддержки в режиме "цифрового двойника", в условиях сокращения ресурсов для эффективной социальной интеграции, возникающего инклюзивного слоя, скрывает в себе существенные риски появления значительных контингентов граждан, находящихся в зоне "цифровой невидимости" для социальной политики государства.

В этом контексте методологическую ценность приобретает выявление признака положительной обратной связи в виде достижения реального социального результата, имеющего принципиальное значение для любой системы управления, в том числе платформенного государственного субъекта, регулирующего общественное взаимодействие. Отсутствие обратной связи может сигнализировать о прохождении системой точки возврата (касп), со следующими за ней принципиальными изменениями, свойственными как раз сценарию коллапса, о котором уже шла речь.

Отчуждение гражданина от государства в ходе цифровой трансформации можно также рассматривать в контексте концепции симуляции реальности⁴. Причина возможного неисполнения государством-платформой своих обязательств в социальной сфере, может состоять в том, что оно функционирует в цифровой среде,

¹ См.: Осипов Г.В., Климовицкий С.В. Виртуализация социальной реальности и фальшивые новости // Новая социальная реальность: системообразующие факторы, безопасность и перспективы развития. Россия в техносциальном пространстве (Коллективная монография). – М.; СПб.: Нестор-История, 2020. С. 60–69.

² Maffesoli M. Sur la postmodernité. – URL: <http://1libertaire.free.fr/Maffesoli03.html> (дата обращения: 19.10.2020).

³ См.: Gellner E. Nations and nationalism. NY.: Cornell University Press. 1983. 150 p.

⁴ Бодрийяр Ж. Симулякры и симуляция. Москва, 1981.

лишенной непредвиденных флуктуаций. Для государства-платформы реально только то, что воспроизводимо с учетом агрегируемых в нем данных. Проявление нелинейности развития сложных систем приводит к усложнению "цифровых лабиринтов" для получения социальной поддержки. Этот эффект отмечается в странах, достигших высоких социальных стандартов. Иллюстрацией данного феномена может послужить подмена индикатора социальной политики "платность социальных услуг" индикатором "доля воспользовавшихся социальными услугами "онлайн"".

Основываясь на обобщении современной практики социально-экономической политики государств с высокой степенью цифровизации, можно констатировать, что циклические волны экономической нестабильности, в том числе в силу экстернальных вызовов, не позволяют политической надстройке полностью заменить социальную защиту социальными симулякрами Ж. Бодрийяра. В этом плане концептуально важно осознание невозможности перехода информации с позиции средства на позицию цели. Под влиянием социальных вызовов классическое определение "родителя" искусственного интеллекта Н. Винера: "информация – это не материя и не энергия, информация – это информация" все более актуализируется в общественном дискурсе. Это вселяет надежду на обретение нового равновесного состояния социальной сферы после завершения цифровой трансформации национальных систем государственного управления.

Раздел второй. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПРОСТРАНСТВА СОЦИАЛЬНЫХ РЕФОРМ

Глава 3. Перемены в сфере труда и социальная политика

СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ ТРАНСФОРМАЦИИ МИРОУСТРОЙСТВА (ВЛИЯНИЕ COVID-19)

Не стоит, наверное, подробно останавливаться на том, почему социально-трудовая проблематика всегда находилась в центре общественно-политического дискурса. Современный человек чрезвычайно зависим от работы (причем солидарной, коллективной, учитывая сложившийся уровень разделения труда) не только с экономической и социальной точек зрения, но и с социально-психологической, поскольку профессиональная деятельность является одним из оснований его самоидентификации¹.

Оценивая текущую ситуацию, невозможно игнорировать тот шок, который мир испытал, столкнувшись с пандемией, вызванной коронавирусом. На протяжении всего 2020 г. наблюдаются крайне негативные тенденции в сфере занятости населения, в социальной сфере в целом. В развивающихся странах и ранее, во время предыдущих экономических и финансовых кризисов складывалась крайне непростая ситуация на рынке труда, а следовательно, возникали сложности с реализацией социальных обязательств государства. В этот раз воздействие пандемии затронуло даже наиболее развитые и богатые страны. Конечно, запас прочности для борьбы с этим явлением у них велик, но он не безграничен, учитывая значительный объем набранных обязательств.

Еще в начале пандемии в докладах ООН делались прогнозы, согласно которым мировая экономика в результате глобального локдауна должна была безвозвратно потерять от 5 до 25 млн рабочих мест, что автоматически вело к потере трудовых доходов в диапазоне от 860 млрд до 3.4 трлн долл. В некоторых развитых странах, экономика которых в наибольшей степени страдает от пандемии, ожидалась безвозвратная ликвидация до трети рабочих мест, занятых мигрантами, что крайне негативно скажется на общей ситуации в странах, откуда они прибыли и куда направляется большая доля их трудовых доходов. Поскольку уже до начала пандемии более 700 млн человек в мире жили в крайней нищете, а 1.3 млрд не могли удовлетворить значительную часть жизненных потребностей² и к концу 2020 г. эти цифры должны увеличиться по крайней мере на 8%, очевидно, что для стабилизации социальной ситуации требуется принятие комплекса безотлагательных чрезвычайных мер в рамках всего мирового сообщества.

Однако набор этих мер крайне ограничен. Уже сегодня наблюдаются уходящие за нулевую отметку ставки процента в развитых странах и, напротив, взлетающие до небес в развивающихся. Мало того, накоплен огромный объем кредитных обязательств, начиная с уровня правительств, корпораций и заканчивая уровнем домохозяйств во всех странах мира. Несмотря на все предпринимаемые усилия, ширится череда банкротств и массовых увольнений. Тысячи компаний по всему миру

¹ Идентичность: Личность, общество, политика. Энциклопедическое издание /Отв. Ред. И.С. Семененко. М.: Издательство "Весь Мир", 2017. С. 574–577.

² Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19. – URL: <https://unsdg.un.org/resources/shared-responsibility-global-solidarity-responding-socio-economic-impacts-covid-19> (дата обращения: 20.06.2020).

проводят процесс сокращения персонала до новых нормальных уровней¹. Все действия по увольнению персонала должны были улучшить финансовое состояние компаний и сделать их привлекательными для инвесторов. Однако при этом сильно растет социальная напряженность, поскольку высвобождается огромное количество рабочей силы, и неизвестно, как быстро недавно уволенные смогут найти новую работу. Рынок труда пришел в крайне динамичное состояние. Пандемия уже привела к ликвидации 13 млн рабочих мест в США, в результате чего уровень безработицы вырос с 3.5 до 10.2%. При этом увольняемые сотрудники лишаются медицинской страховки и других льгот, предоставлявшихся ранее компаниями². Таким образом, главный вызов сегодняшнего дня состоит в том, что вместе с ухудшением качества труда, ростом незанятости начинает разрушаться вся социальная сфера, финансирование которой напрямую зависело от стабильности трудовых отношений, регулярности и размера оплаты труда. Так, в тех же США, одной из богатейших стран мира, уже к апрелю 2020 г. (начало пандемии) количество получателей талонов на бесплатные продукты питания выросло на 15.8% и составило 43 млн человек. Затраты на данную программу увеличились только за один месяц более чем на 50% (см. табл.). И что характерно: более 43% получателей льгот – работающие семьи.

Таблица 1. Программа предоставления талонов на бесплатные продукты питания в США

	Апрель 2019	Март 2020	Апрель 2020
Количество участников программы, тыс.	37 422	37 140	42 995
Количество домохозяйств – участников программы, тыс.	18 844	19 016	22 214
Объем затрат, млн долл.	4 521	5 165	7 808

Составлено по: <https://www.fns.usda.gov/pd/supplemental-nutrition-assistance-program-snap>.

За семь месяцев, прошедших с начала пандемии, было совершено почти 12 млн посещений благотворительных продовольственных банков только в одном Нью-Йорке, что на 36% больше по сравнению с аналогичным периодом прошлого года³. Помощь, максимальный размер которой для одного человека составлял 192 долл.,

¹ Rucinski T. (May 28, 2020). American Airlines says to cut management and support staff by 30%. Reuters. – URL: [https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-american-airline-j-idUSKBN23409R\\$](https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-american-airline-j-idUSKBN23409R$) (дата обращения: 01.06.2020); Yamanouchi K. (Spt. 15, 2020). Delta says no furloughs for most employees, but extends pay cuts. AJC. – URL: <https://www.ajc.com/news/business/delta-says-no-furloughs-for-most-employees-but-extends-pay-cuts/QWGMCI555ETXA2DE4X7UO6M4Y/> (дата обращения: 01.10.2020); Gandel S. (Aug. 28, 2020). Coca-Cola says it will cut thousands of workers. CBS News. – URL: <https://www.cbsnews.com/news/coca-cola-layoffs-buyouts/> (дата обращения: 01.09.2020); Levy A. (Aug. 26, 2020). Salesforce cuts about 1,000 jobs even as stock has record one-day surge. CNBC. – URL: <https://www.cnbc.com/2020/08/26/salesforce-cuts-about-1000-jobs-even-as-stock-has-record-surge.html> (дата обращения: 01.09.2020).

² Sayre K. (Aug. 28, 2020). MGM Resorts Lays off 18,000 Workers. The Wall Street Journal. – URL: <https://www.wsj.com/articles/mgm-resorts-lays-off-18-000-workers-11598626822> (дата обращения: 01.09.2020).

³ Stewart N., Heisler T. (Oct. 20, 2020). 1.5 Million New Yorkers Can't Afford Food. Pantries Are Their Lifeline. The New York Times. – URL: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/10/20/nyregion/nyc-food-banks.html> (дата обращения: 20.10.2020).

для трех – 505 долл., а для семьи из семи человек – 1011 долл.¹, оказывалась до 30 сентября 2020 г., сегодня дальнейшая судьба этой программы неизвестна.

Очевидно, что вторая волна пандемии ситуацию только усугубит. И уже не удивляют появляющиеся в ведущих газетах статьи "Рабочие, которые кормят Америку, сами голодают" или "1.5 млн жителей Нью-Йорка не могут позволить себе еду"². Можно только констатировать, что проблемы на этот раз коснулись и самых благополучных в социальном отношении стран, во многих из которых сегодня наблюдаются нехарактерные ранее тенденции – относительно низкие (по сравнению с масштабом спада экономической активности) показатели безработицы при серьезно сокращающихся доходах населения и росте бедности. Добавим сюда также проблемы с организацией обучения в условиях пандемии, а также неспособность систем здравоохранения справляться с серьезными вызовами, и мы получим достаточно тревожную текущую социальную ситуацию.

Однако коронавирус – не единственная (хотя и весьма значимая) ее причина. Первые "раскаты грома", предвещавшие мировой шторм, были слышны на протяжении нескольких последних лет. Ведь темпы роста мировой экономики начали замедляться задолго до пандемии. Основными показателями, характеризующими неблагополучие в экономической сфере, стало свертывание потребления энергоресурсов, объемов грузоперевозок и мировой торговли. "Большая тройка" рейтинговых агентств (*Moody's*, *Fitch Ratings* и *Standard & Poor's*), как и МВФ предрекали падение темпов роста мировой экономики до минимальных за более чем 10 лет отметок задолго до начала 2020 г.³ Существует целый пласт научной литературы, посвященный усилению неравенства и конфликтности в современном мире⁴. В значительной части этих работ ухудшение социальной ситуации прямо связывается с положением в социально-трудовой сфере.

При всей силе воздействия пандемии COVID-19 на социальную ситуацию в мире, мы должны констатировать, что вирус просто сделал наиболее очевидными те проблемы и процессы, которые уже подспудно вызревали на протяжении последних десятилетий. И еще раз обнажил ту истину, что, с одной стороны, современный человек крайне зависим от социальной политики государства – здравоохранения, образования, систем социальной поддержки занятости, а с другой – "запас прочности" социальной сферы, ее возможности решать многочисленные социальные проблемы, отвечать на растущие запросы практически исчерпаны. Не случайно в публикуемых сегодня многочисленных докладах международных организаций, оценивающих

¹ SNAP Data Tables. – URL: <https://www.fns.usda.gov/pd/supplemental-nutrition-assistance-program-snap> (дата обращения: 19.10.2020).

² Saraiva C., Gonzalez C., Forte P. (Sep. 02, 2020). Workers Keeping Americans Fed Are Going Hungry in the Heartland. Bloomberg. – URL: <https://www.bloomberg.com/features/2020-hunger-minnesota-pandemic/> (дата обращения: 03.09.2020).; Stewart N., Heisler T. (Oct. 20, 2020). 1.5 Million New Yorkers Can't Afford Food. Pantries Are Their Lifeline. The New York Times. – URL: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/10/20/nyregion/nyc-food-banks.html> (дата обращения: 20.10.2020).

³ У мировой экономики есть только один удачный сценарий для России (20 ноября 2019), Взгляд. – URL: https://vz.ru/economy/2019/11/20/1009244.html?utm_campaign=vz&utm_medium=referral&utm_source=push (дата обращения: 20.10.2020).

⁴ См., например, Milanovic B. The Haves and the Have-nots: A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality. New York, Basic Books, 2011. 280 p.; Piketty, T. Le capital au XXI siècle. Paris, Seuil, 2013. 86 p.; World Bank. "Overview" in World Development Report 2012: Gender Equality and Development. Washington, D. C., 2012. 40 p.; Stiglitz J.E. Inequality and Economic Growth // Political Quart. 2015. Vol. 86. P.P. 134–155; Piketty, T. Le capital au XXI siècle. Paris, Seuil, 2013. 86 p.

социальные перспективы человечества, текущий кризис рассматривается как гуманитарный, "разрушающий современное общество в самой его сердцевине"¹.

В какой степени в серьезном ухудшении социальной ситуации виноват COVID-19, а в какой оно – итог действия объективных законов развития, понять чрезвычайно важно, однако более актуален, на наш взгляд, вопрос о том, как противостоять складывающимся негативным тенденциям. И это заставляет нас обратиться к поиску адекватных механизмов регулирования отношений в сфере труда. Однако прежде, чем говорить о механизмах регулирования, необходимо проанализировать глубинные причины происходящего.

ВЕКТОР ТРАНСФОРМАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Как мы уже отмечали, важнейшим фактором трансформации социальной сферы выступает процесс углубления разделения труда, называемый иначе научно-техническим, или технологическим прогрессом. Новые технологии, преобразуя экономический базис, всесторонне влияют на сферу труда, изменяя пропорции занятости, характер труда, требования к рабочей силе, механизмы регулирования трудовых отношений, а через них и социальную политику.

Именно поэтому вопрос влияния технологий всегда присутствовал в социально-трудовом дискурсе. Он приобрел новое звучание во второй половине XX века, когда в экономике развитых стран начали набирать силу кризисные явления, которые связаны с перепроизводством товаров и услуг, вызванным ростом производительности труда. При этом авторов, осознававших все возрастающую роль технологий в современном обществе, можно условно разделить на "оптимистов" и "пессимистов". К первым можно отнести, например, Г. Кана, Дж. Нейсбита, З. Бжезинского, признававших реальность обезлюдения экономики по мере повышения ее технологичности, но при этом считавших, что людей ждет комфортное существование в качестве наслаждающихся жизнью праздных личностей, занимающихся творчеством исключительно ради удовольствия. Эти традиции были продолжены затем (в 1990–2000-е годы) в теориях, рассматривающих творческий труд как преобладающий в условиях высокотехнологичной экономики, и теориях креативного класса. И здесь можно назвать таких авторов, как Р. Инглхарт², Ч. Лэндри³.

Тревожные прогнозы относительно социальных последствий научно-технического прогресса также присутствовали в научном дискурсе в этот период. Одним из первых алармистски высказался основатель кибернетики Норберт Виннер⁴. Кроме него, опасения по поводу влияния технологий, которые могут "отнять" работу у человека, мы видим в работах Л. Мэмфорда⁵, Р.Л. Хейлброннера⁶, Б.Ф. Скиннера⁷ и ряда других авторов.

¹ Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19. – URL: <https://unsdg.un.org/resources/shared-responsibility-global-solidarity-responding-socio-economic-impacts-covid-19> (дата обращения: 20.06.2020).

² Ingelhart, R. Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies. Princeton. 1997.

³ Landry, Charles. The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators. London: Earthscan. 2000.

⁴ Виннер Н. Кибернетика и общество. М. 1958. С. 166.

⁵ Mumford L. The Pentagon of Power. N.Y. 1972.

⁶ Heilbrunner R. L. Limits of American Capitalism. N.Y. 1966.

⁷ Skinner B.F. Beyond Freedom and Dignity. N.Y. 1972.

Дискуссия вспыхнула с новой силой в условиях новой социальной реальности, связанной с широким распространением цифровых технологий. И оценки такого влияния также не отличаются единодушием, распределяясь по всему спектру – от самых радужных до весьма пессимистичных. Так, в начале 10-х годов вышло множество работ, авторы которых утверждали, что цифровизация и обусловленная ею автоматизация ведут к серьезному увеличению рабочих мест в экономике через повышение темпов ее роста вследствие подъема производительности труда¹. Более того, утверждалось, что цифровая экономика служит механизмом перераспределения доходов между странами глобального Юга и Севера, а это может послужить выравниванию условий и качества жизни между этими регионами². Однако ухудшающаяся ситуация в социально-трудовой сфере привела к появлению исследований, делавших акцент на вызовах и угрозах для рынка труда, связанных с его цифровой трансформацией.

Так, в Китае автоматизация еще в 1995–2002 гг. "уничтожила" около 16 млн рабочих мест (примерно 15%) в обрабатывающей промышленности. Достаточного количества рабочих мест, взамен уничтоженных в экономике, создано не было, в итоге чего не менее 20% китайских выпускников колледжей на протяжении последнего десятилетия остаются без работы³. (И при этом следует учитывать, что Китай, как отмечают некоторые исследователи, – страна-первопроходец в области цифровизации и поэтому вправе претендовать на получение "цифровых дивидендов", в том числе и в отношении создания новых рабочих мест, стимулируя расширение своего рынка через цифровые форматы торговли, например⁴.) Всемирный банк подготовил исследование, согласно которому не менее 57% рабочих мест в странах ОЭСР будут сокращены в ближайшие 15 лет⁵. Банк Англии еще в 2015 г. подсчитал, что не менее 15 млн рабочих мест в стране уже подвергаются риску быть роботизированными и автоматизированными⁶. Можно привести еще ряд источников с такого рода оценками⁷.

¹ Miller B., Atkinson R.D. Are Robots Taking Our Jobs, or Making Them? – URL: <http://www2.itif.org/2013-are-robots-taking-jobs.pdf> (дата обращения: 01.06.2020).

² Beerepoot N., Lambregts B. (2015). Competition in online job marketplaces: towards a global labour market for outsourcing services?. *Global Networks*, 15: 236-255. doi:10.1111/glob.12051.

³ Ford M. (Jun.11, 2015). China's Troubling Robot Revolution. *NYT*. – URL: https://www.nytimes.com/2015/06/11/opinion/chinas-troubling-robot-revolution.html?_r=0 (дата обращения: 10.06.2020).

⁴ Witte K. Technological innovation: The challenges for labour. – URL: <https://doc-research.org/2017/12/technological-innovation-challenges-labour/> (дата обращения: 10.06.2020).

⁵ The robot scabs are coming to take your jobs. – URL: <https://edition.cnn.com/2017/04/15/opinions/the-robot-scabs-are-coming-to-take-your-jobs-howard-opinion/index.html> (дата обращения: 10.06.2020).

⁶ Cooper Y. (Aug. 06, 2018). Automation could destroy millions of jobs. We have to deal with it now. – URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/aug/06/automation-destroy-millions-jobs-change> (дата обращения: 12.06.2020).

⁷ См., например, Ford, M. *Rise of the robots: Technology and the threat of a jobless future*. NYC, NY: Basic Books. 2016. – URL: https://www.uc.pt/feuc/citcoimbra/Martin_Ford-Rise_of_the_Robots (дата обращения: 12.06.2020); TECHNOLOGY AT WORK v2.0. The Future Is Not What It Used to. Citi GPS: Global Perspectives & Solutions, January 2016. – URL: https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/Citi_GPS_Technology_Work_2.pdf (дата обращения: 12.06.2020); Workforce of the Future. The Competing Forces Shaping 2030. – URL: <https://www.pwc.com/gx/en/services/people-organisation/workforce-of-the-future/workforce-of-the-future-the-competing-forces-shaping-2030-pwc.pdf> (дата обращения: 16.10.2017).

И все же важнее исследования отдельных кейсов, и даже анализа статистических данных, об условности которых говорится достаточно много¹, должно быть понимание внутренней логики развития процесса современной автоматизации, позволяющее делать некоторые прогностические оценки. Прежде чем более подробно остановиться на механизме сокращения спроса на труд в условиях цифровой экономики, отметим, что устоявшегося понимания того, что же такое цифровая экономика, пока нет. Дискуссии о содержательном наполнении этого понятия идут до сих пор². Наиболее распространено следующее определение цифровой экономики, очерчивающее формальные рамки данного понятия: "хозяйственная деятельность, ключевым фактором производства в которой являются данные в цифровой форме"³. Однако такая дефиниция не дает представления о содержательном наполнении данного феномена, более того – затрудняет оценку масштабов его распространения. Рядом авторов объемы цифровой экономики оцениваются, например, следующим образом: "часть общего объема производства, которая целиком или в основном произведена на базе цифровых технологий фирмами, бизнес-модель которых основывается на цифровых продуктах или услугах"⁴.

Не споря с данным подходом, отражающим один из, несомненно, важных для анализа аспектов, а именно – определение доли непосредственно ИТ-сектора в общем объеме производства, подчеркнем, что с точки зрения оценки влияния на процессы в сфере занятости он оказывается недостаточным и даже в чем-то противоречивым. Цифровую экономику в аспекте ее влияния на процессы на рынке труда, правомерно, на наш взгляд, рассматривать как гораздо более широкое явление, как "новую организационную логику", соотношенную с новой технологической парадигмой⁵. Уместным будет также привести определение, сформулированное специалистами в области ИТ-технологий: "... в традиционной экономике ИТ-ресурсы и сервисы помогают человеку осуществлять бизнес-процессы. В цифровой экономике люди помогают ИТ-системам осуществлять бизнес-процессы... "автоматизация" и связанные с ней аналитика и коммуникации становятся основой всех процессов"⁶.

В итоге место товаров и даже оборудования занимают сервисы, а главной формой организации экономики становятся цифровые платформы. Под эту новую организационно-технологическую логику стал подстраиваться и рынок труда. Возникновение краудворкинговых платформ довело начавшийся в конце прошлого века процесс повышения гибкости его регулирования до крайности, о которой еще несколько лет назад нельзя было и "мечтать". Трудовые отношения стали не просто

¹ Бухт Р., Хикс Р. (2018) Определение, концепция и измерение цифровой экономики // Вестник международных организаций. Т. 13. № 2. С. 156. DOI: 10.17323/1996-7845-2018-02-07.

² См., подробнее Садовая Е.С. Цифровая экономика и новая парадигма рынка труда. Мировая экономика и международные отношения, 2018, т. 62, № 12, С.С. 35–37. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2018-62-12-35-45>; Бухт Р., Хикс Р. (2018) Определение, концепция и измерение цифровой экономики // Вестник международных организаций. Т. 13. № 2. С. 146–152. DOI: 10.17323/1996-7845-2018-02-07.

³ Правительство Российской Федерации. Распоряжение от 28 июля 2017 г. № 1632-р. – URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> (дата обращения: 11.12.2017).

⁴ Бухт Р., Хикс Р. (2018) Определение, концепция и измерение цифровой экономики // Вестник международных организаций. Т. 13. № 2. С. 155. DOI: 10.17323/1996-7845-2018-02-07.

⁵ Castells M. The Information Age. Economy, Society, and Culture. Vol. I: The Rise of the Network Society. Oxford, Wiley-Blackwell, 2010. 625 p.

⁶ Захаренко М. "Единственное условие быстрого развития...". – URL: <http://bit.samag.ru/uart/more/67> (дата обращения: 22.09.2017).

индивидуальными, но полностью фрагментированными, когда человек в течение одного дня может с легкостью менять несколько видов деятельности, скачивая приложения на свое мобильное устройство. Технологии позволили, с одной стороны, не просто искать работу, находясь от нее за тысячи километров, но и работать удаленно. С другой стороны, они в разы повысили риски, связанные с нестабильностью занятости, ее качеством и социальной защищенностью¹. Краудсорсинг, еще недавно классифицируемый как эксклюзивная технология, сегодня становится основной формой организации рабочей силы².

Возвращаясь к дискуссии о влиянии цифровых технологий на динамику спроса на труд, отметим, что ложным в представлениях исследователей, предрекавших рост числа рабочих мест в связи с цифровизацией экономики, было то, что они не учитывали ограниченность глобального рынка, не видели пределов его расширения. Отсюда проистекают две серьезные методологические ошибки. Во-первых, не принимается во внимание "асимметрия цифрового мира" (М. Кастельс), приведшая к тому, что только странам – лидерам цифровой трансформации удалось получить от нее цифровые дивиденды, в том числе в виде растущей занятости. И, во-вторых, упускается из виду, что в условиях современного рынка труда вполне закономерный рост числа профессий (постепенно трансформирующихся в наборы компетенций) сопровождается сокращением числа занятых. Это не просто два параллельных процесса, они взаимосвязаны и взаимообусловлены.

При этом переход в новую цифровую реальность в сфере занятости для подавляющего большинства стран оказывается практически безальтернативным, прежде всего в силу того, что новая цифровая экономика позволяет кардинальным образом повысить конкурентные преимущества, снижая затраты на рабочую силу. Она, собственно, и стала механизмом тотального уменьшения издержек через переход к идеологии и бизнес-модели "продукта как сервиса", связанной с применением программного обеспечения и технологий управления жизненным циклом изделий (*product lifecycle management, PLM*)³.

Более того, новые технологические решения позволяют производителям использовать бесплатный и добровольный труд самих потребителей. Эти эффекты подробно описаны исследователями цифровой экономики и проявляются, в том числе, в эффекте "длинного хвоста" (Дж. Паркер). "Когда компания открывает часть своих баз данных и функционала пользователям или другим стартапам через интерфейс прикладного программирования (*API*) ... люди, получающие преимущества от этих новых возможностей, перестают быть просто клиентами компании – они становятся разработчиками компании, вендорами, исследователями и специалистами по маркетингу"⁴. Так пишет по этому поводу Кевин Келли в своей известной книге "Неизбежно. 12 технологических трендов, которые определяют наше будущее". Согласно приведенным им данным, уже несколько лет назад только 40% всего контента всемирной глобальной сети производилось на коммерческой основе, остальное – добровольно, "из чувства долга или по зову сердца".

¹ Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world. International Labour Office – Geneva, ILO, 2018.

² Подробнее об основных этапах и особенностях "новой" автоматизации см Садовая Е.С., Сауткина В.А., Зенков А.Р. Формирование новой социальной реальности: технологические вызовы. – М.: ИМЭМО РАН, 2019. С. 29-65. DOI: 10.20542/978-5-9535-0564-2.

³ Садовая Е. Цифровая экономика и новая парадигма рынка труда // Мировая экономика и международные отношения, 2018, т. 62, № 12, С. 36–37. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-12-35-45.

⁴ Келли К. Неизбежно. 12 технологических трендов, которые определяют наше будущее // Манн, Иванов и Фербер, Москва, 2018, 352 с.

В самой значительной мере эта "способность" цифровой экономики сокращать издержки проявилась именно в сфере труда. Новые форматы занятости стремительно завоевывают пространство труда – трансформируются предприятия (юридические собственники), вступающие в определенные отношения со своими работниками, исчезают трудовые коллективы этих предприятий, превращаясь в сверхдинамичные "биржи талантов". Привычный для нас по индустриальной эпохе особый вид правоотношений – трудовые отношения – отдаются на откуп цифровым платформам, становящимся "поставщиками услуг". Рабочая сила в цифровой экономике превращается в глобальную и сложносоставную, а трудовые отношения становятся гибкими, частичными, индивидуализированными и неустойчивыми. Это относится не только к передовым в технологическом отношении отраслям, но ко всей экономике в целом.

Если рассматривать цифровую экономику с точки зрения организационно-технологической, очевидно, что здесь нет противоречия между данными, приводимыми, например, Всемирным банком, считающим, что в цифровой экономике занято всего несколько процентов работающих, и утверждением о тотальном влиянии цифровизации на сферу труда. Именно потому влияние цифровизации на современное общество оказывается всеобъемлющим, что оно связано с появлением новых форматов организации занятости, призванных способствовать урезанию затрат на рабочую силу. Кстати, занятость в ИТ-секторе растет быстрее в развивающихся странах, чем в развитых, и указанный факт как раз свидетельствует о том, что происходит это благодаря виртуализации бизнеса, новым форматам организации рабочей силы. Работники, занимающиеся, например, форматированием больших данных, могут территориально находиться где угодно – они работают через краудворкинг-платформы, но "дешевле" они в Индии, и работодатель, нанимая их, получает хорошую возможность оптимизировать свои затраты.

Подобного рода оптимизация неизбежно ведет к сокращению спроса на труд, однако сам механизм этого сокращения в условиях высокотехнологичной экономики нуждается в ряде уточнений. Следуя логике цифровизации, бизнес поэтапно автоматизирует отдельные стадии единого производственного процесса, что, однако, не ведет к автоматическому уничтожению рабочих мест как таковых и, тем более, ликвидации профессий, как это предполагалось ранее рядом исследователей¹, но позволяет оптимизировать должностной функционал работников, снижая долю рутинного труда в их деятельности². Одновременно с этим, в силу роста производительности труда, становится возможным дальнейшее углубление процесса разделения труда и многие рабочие функции уходят "на аутсорсинг" на краудворкинг-платформы. Процесс свертывания спроса на труд реализуется в росте не безработицы как таковой, но некачественной и нестабильной занятости. Основная сфера приложения труда работающих через краудворкинг-платформы – услуги, от высокотехнологичных до бытовых. Главное, что отличает таких работников – их статус по отношению к занятости, основная их часть является самозанятыми.

¹ См., например, Frey, C. B., and Osborne, M. A. The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? *Technological Forecasting and Social Change*. 2017. 114, 254–280. doi:10.1016/j.techfore.2016.08.019, – они говорят о ликвидации профессий.

² Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy. May 2013. Report. – URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/disruptive-technologies> (дата обращения: 01.05.2020).

Увеличение числа самозанятых в современных условиях, по мнению экспертов, обусловлено институциональными причинами, в частности ростом безработицы¹. Таким образом, оно служит важным индикатором нарастания напряженности на рынке труда, повышения его гибкости и нестабильности, ведет к расширению неформального сектора экономики. Так, кстати, происходит и в условиях коронакризиса, при котором более 75% общего объема неформальной занятости приходится на предприятия, на которых занято меньше десяти работников, в том числе 45% – на самозанятых, не имеющих наемных работников².

Все это обуславливает дальнейшее расслоение рынка труда и обособление (маргинализацию) его "безворотничкового" (по аналогии с "белыми" и "синими" воротничками) сегмента. Статистически эти сдвиги в занятости более заметны при анализе ее в разрезе поколений. В одном из исследований МОТ приводится усредненный "портрет" платформенного работника, средний возраст которого оказался чуть более 30 лет³. По мере того, как старшие поколения работников будут выходить из трудоспособного возраста, происходящие изменения будут проявляться все отчетливее. Главным их итогом оказывается сокращение финансовых возможностей наполнения в прежних объемах социальных фондов, образующих институциональный каркас современной социальной политики. Доходы самозанятых не позволяют им платить взносы в тех же объемах, как это делалось работодателями и государством. А, кроме того, именно этот сегмент рынка труда страдает в кризис в первую очередь, демонстрируя ненадежность нового формата экономики с точки зрения социального благополучия граждан⁴.

Индустриальная эпоха подарила нам крайнюю форму во многом вынужденной солидарности через занятость. Труд становился все более раздробленным функционально, но одновременно требующим взаимодействия значительного числа людей. Человек мог существовать, только вписываясь в цепочки создания стоимости, становящиеся все более "длинными" в условиях углубления разделения труда. Солидарность в этих условиях и означала как раз совместную ответственность бизнеса, государства и самого работника за социальное благополучие последнего⁵. Сегодня мы наблюдаем процесс размывания прежних основ солидарности общества.

В итоге эрозии подвергается социальное государство, которое Ю. Хабермас называл "публичным пространством цивилизованного общества", подразумевая ответственность бизнеса и государства за всю среду обитания современного человека, включая заботу о его здоровье, образовании, работе, старости и экологии. Невозможность для бизнеса в условиях глобальной конкуренции сохранять уровень социальных гарантий в прежнем объеме, отказ государства от прежней парадигмы

¹ Bögenhold D., Klinglmair R., Kandutsch F. (2017). Solo Self-Employment, Human Capital and Hybrid Labour in the Gig Economy. Foresight and STI Governance, vol. 11, no 4, pp. 23–32. DOI: 10.17323/2500-2597.2017.4.23.32.

² COVID-19 crisis and the informal economy: Immediate responses and policy challenges. – URL: https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/publications/WCMS_743623/lang-en/index.htm (дата обращения: 10.05.2020).

³ Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world. International Labour Office – Geneva, ILO, 2018.

⁴ Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19. – URL: <https://unsdg.un.org/resources/shared-responsibility-global-solidarity-responding-socio-economic-impacts-covid-19> (дата обращения: 20.06.2020); How to finance social protection in developing countries in the age of COVID-19. – URL: <https://iloblog.org/2020/05/13/how-to-finance-social-protection-in-developing-countries-in-the-age-of-covid-19/> (дата обращения: 20.05.2020).

⁵ Подробнее об этом см.: Садовая Е.С. Человек в цифровом обществе: динамика социально-трудовых отношений // Южно-российский журнал социальных наук. 2018. т. 19. № 3. с.13.

социальной защиты населения чреватой подрывом основ их политической стабильности. Именно в этом смысле мы говорим о том, что в результате происходящего технологического преобразования организационной парадигмы современной экономики под угрозой оказывается современное государство, основой политической стабильности которого, особенно в послевоенный период, стала сильная социальная составляющая, опирающаяся на всеобщую защищенную занятость индустриальной эпохи.

ИНСТИТУТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА ТРУДА: ВОЗМОЖНОСТИ АДАПТАЦИИ

Та стремительность, с которой цифровые технологии преобразуют сферу труда, ставит в повестку дня вопрос об отсутствии адекватного регулирования новых форматов занятости, поскольку многие виды правоотношений, появившиеся в условиях цифровой экономики, не укладываются в рамки существующих правовых норм и институтов. Причем если раньше эта проблема была характерна лишь для развивающихся стран, то сегодня она достаточно остро звучит и в развитых. Не случайно эти страны все чаще оказываются в негативных рейтингах, подготавливаемых глобальными профсоюзами, по качеству регулирования условий труда¹.

Для характеристики складывающейся ситуации подходит определение Р. Капелюшникова, писавшего о "социальных системах, переживающих глубокую трансформацию" и "являющихся деинституционализированными по определению". Такие системы он характеризует как "общества с отключенными или разрушенными формальными регуляторами"². В его интерпретации это относилось к России конца прошлого – начала нынешнего века, но сегодня в таком положении оказалась вся глобальная сфера труда. Причем в силу выраженной социальной направленности трудового права подобное запаздывание в реформировании трудового законодательства с учетом новых форм отношений чревато серьезными социальными рисками.

Риски, обусловленные нерегулируемой занятостью, стали очевидны задолго до начала пандемии, способствовавшей резкому ухудшению ситуации в трудовой сфере. На них, в частности, обращали внимание эксперты Всемирного банка в докладе 2016 г. А именно на то, что экономика "по запросу" (платформенная экономика) увеличивает долю неофициальной занятости, перекладывая страховые и профессиональные обязательства на плечи самозанятых, а жесткое трудовое законодательство, характерное для развивающихся стран, и крайне большая роль налогов на рабочую силу способствуют ускорению автоматизации, поскольку наем работников становится более дорогостоящим делом³.

Однако до сегодняшнего дня в подавляющем большинстве государств основное внимание уделялось скорее формальным правовым рамкам функционирования цифровой экономики – созданию условий для признания электронной подписи, ведению документооборота в цифровой форме, налаживанию

¹ 2020 ITUC GLOBAL RIGHTS INDEX. The World's Worst Countries for Workers. – URL: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_globalrightsindex_2020_en.pdf?fbclid=IwAR3cvSwJOCx57ks7wk2ED_iGk5c4qoLrwX8B_Db5xvluPM8AcpDI3liXIKc (дата обращения: 10.10.2020).

² Капелюшников Р. Где начало того конца? (К вопросу об окончании переходного периода в России) // Вопросы экономики, 2001, № 1, с. 141.

³ Всемирный банк. 2016 год. Доклад о мировом развитии 2016 "Цифровые дивиденды". Обзор. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. Лицензия: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

механизмов электронного отслеживания товарооборота, сбора налогов, регулированию процессов, связанных с использованием технологий распределенного реестра, в том числе обращения криптовалюты. Многие все еще остаются вне регулятивного поля. Это – новые виды участия граждан во все более обширном круге трудовых отношений. Это – изменение форм трудовой деятельности, обусловленных, в том числе, распространением дистанционной и мобильной занятости, ростом разнообразия видов гражданско-правовых отношений (в первую очередь, связанных с появлением краудворкинговых платформ). Это также – существенное увеличение числа физических лиц, вступающих в такие правоотношения. Перечисленные перемены пока не нашли адекватного отражения в законодательстве.

Когда мы говорим "адекватного", мы имеем в виду полного и системного. Конечно, в разных странах предпринимаются попытки в той или иной мере регламентировать новые форматы занятости. Так, регулирование труда дистанционных работников уже нашло отражение в Трудовом кодексе РФ (глава 49.1). Столкнувшись с серьезными проблемами в деятельности агрегаторов, предоставляющих транспортные услуги и использующих труд непрофессиональных водителей без всякой ответственности (таких, как сервис *Uber*), суды в Бельгии, Франции, Германии, Италии и Нидерландах объявили любые такие платформы вне закона¹.

В Испании, например, где в последние годы наблюдался взрывной рост краудворкинговых платформ, распространивших свою деятельность на многие страны Латинской Америки, их функционирование не регламентируется никаким законодательством, регулирование осуществляется на основе коллективных соглашений, заключаемых в рамках социального партнерства, а также закона 2007 г. о самозанятых. Однако, учитывая постоянно высокий уровень безработицы в стране, особенно среди молодых специалистов с высшим образованием, эксперты и профсоюзы высказывают серьезные сомнения, что такое регулирование может быть эффективным и не приведет к дальнейшему росту прекаризированной занятости². Тем более что владельцы крупнейшей в Испании краудсорсинговой платформы *Adtriboo.com* настаивают, что их компетенции ограничиваются лишь предоставлением виртуального пространства для встречи профессионалов и клиентов друг с другом, за содержание этого взаимодействия они ответственности не несут, а значит, не должны брать в расчет положения законов и коллективных соглашений³.

В Финляндии нет специального законодательства, регулирующего мобильную работу. В связи с ростом масштабов нетрадиционной занятости парламент внес поправки в Закон о безопасности и гигиене труда⁴, попытавшись учесть в нем риски для работников, связанные с повышением гибкости работы, и обязав работодателей принимать во внимание их при определении оплаты и режимов труда. Таким образом,

¹ Sharing Economy logistics. Rethinking logistics with access over ownership. DHL. May 2017. _ URL: https://www.dhl.com/content/dam/downloads/g0/about_us/logistics_insights/DHLTrend_Report_Sharing_Economy.pdf (дата обращения: 11.08.2020).

² Molina O., López-Roldán P. (forthcoming 2015). Occupational Growth and NonStandard Employment in the Spanish Service Sector: From Upgrading to Polarization' in Eichorst, W. and Marx, P. (eds.) Non-standard employment in a comparative perspective, Edward Elgar, Cheltenham.

³ New forms of employment Crowd employment, Spain. – URL: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/page/field_ef_documents/23_-_ef1461_-_es_-_adtriboo_spain_-_final.pdf (дата обращения: 13.08.2020).

⁴ Occupational Safety and Health Act and Working Hours Act. – URL: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/74417/127312/F-422679778/UGA74417.pdf> (дата обращения: 13.08.2020).

регулирование в большей степени отдается на уровень предприятия. Однако проблемы платформенной занятости это не решает, поскольку законодательно никак не определен статус работодателя в этом случае. Законодательство по-прежнему в большей мере ориентировано на традиционные трудовые отношения.

В Германии была создана ассоциация компаний, частных работодателей и региональных властей для совместного использования трудовых ресурсов (*Arbeitgeberzusammenschlüsse, AGZ*) в форме совместного управления персоналом (*sharing personnel*). AGZ предоставляет компаниям необходимые им человеческие ресурсы на условиях "аренды". Компании-участницы несут солидарную ответственность за сотрудников, нанятых AGZ на полную ставку, а работники выполняют свои функции в том объеме, в каком это нужно той или иной компании на условиях временной занятости. В среднем работник меняет два–четыре рабочих места в год. Оплата и условия труда такие же, как у основного персонала компании. Деятельность AGZ подпадает при этом под действие законодательства, касающегося агентств временной занятости (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, AÜG*). Однако социальную защиту таких "заемных" работников нельзя признать полноценной¹. При этом трудно убедить предприятия вступать в члены AGZ, в первую очередь компании-агрегаторы. Особенно если они используют институт цифрового (виртуального) резидентства (*E-residency*), позволяющий вести предпринимательскую деятельность юридически находясь удаленно, в любой другой стране мира.

Складывающаяся ситуация свидетельствует о необходимости совершенствовать правовые регуляторы не только на уровне адаптации существующих норм к использованию новых форм документооборота и хранения данных, внедрения электронного кадрового делопроизводства. Требуется также пересмотр понятийных подходов в сфере трудового права, создание новых правовых механизмов, обеспечивающих взаимодействие сторон трудовых отношений и их представителей в новой экономической реальности. Крайне важно, чтобы эти механизмы носили риск-ориентированный характер и максимально препятствовали возникновению условий для роста социальной напряженности, других неблагоприятных последствий, характерных для смены экономического уклада.

На международном уровне признается отсутствие действенных механизмов сглаживания нарастающих диспропорций, связанных с ограничениями доступа к качественным рабочим местам для все большего числа граждан в разных странах. Говорится также о необходимости всеобщей ответственности и разделении тягот по реструктуризации рынка труда, однако до настоящего момента предполагалось, что "при наличии правильной политики и институтов, будущее сферы труда может быть улучшено путем создания рабочих мест для всех"². Жизнь, тем не менее, опровергает такие оптимистические прогнозы, и мы наблюдаем иные тенденции – работодатели еще интенсивнее, чем прежде, пользуясь технологическими возможностями, которые им предоставляют платформенные форматы организации экономики и рынка труда, юридически мигрируют в те страны, законодательство которых является наиболее "гибким" по отношению к рабочей силе. Не будем забывать и то, о чем мы говорили

¹ Hartmann, T. (2012). 'Arbeitgeberzusammenschlüsse in Deutschland – Kooperationsmodell für die Zukunft [Employer associations in Germany – Cooperation Model for the Future]', conference presentation FlexStrat, Dortmund, 20 June.

² OECD Employment Outlook 2019. "The Future of Work". – URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/ffb42313-en.pdf?expires=1588082254&id=id&accname=guest&checksum=71033F949DF7193E683CAE51E6F87FEC> (дата обращения 10.09.2020).

выше – начавшийся в 90-е годы прошлого века процесс смягчения регулирования рынка труда и повышения гибкости трудовых отношений был вызван необходимостью снижения издержек в условиях сокращающегося рынка. Сегодня это определяющее условие не просто не исчезло, оно серьезно ужесточилось.

Конечно, новые платформенные форматы организации рабочей силы имеют свои преимущества. Самое главное – они позволяют быстро находить работу в случае ее потери. Однако платформа – это всего лишь программное обеспечение, агрегатор, позволяющий неким агентам связываться друг с другом, бизнес-модель. Отношения контрагентов, взаимодействующих в ее рамках, остаются вне поля чьей-либо ответственности. Сложность регулирования таких отношений состоит в том, что в них отсутствует работодатель как юридическое лицо, а "условно наемными" работниками являются самозанятые, подряжающиеся выполнять разовую работу для разных заказчиков. Конечно, простота таких взаимодействий – главное преимущество краудворкинговых платформ, однако говорить о стабильности таких отношений, уровне заработка, а главное – о возможности производить отчисления на пенсионное обеспечение, медицинское обслуживание, другие социальные расходы говорить не приходится.

Подчеркнем еще раз – речь идет не просто об отсутствии конвенциональных "правил игры" в социально-трудовой сфере, но о том, что разрушаются механизмы реализации социальной политики, источники наполнения социальных фондов, составляющие ее институциональный каркас. Как отмечал В. Мау, "сегодня все развитые страны находятся в поиске моделей модернизации социального государства". Анализируя российскую действительность, он добавил: "Я думаю, что кризис 90-х не был кризисом социализма, это был кризис индустриального социального государства ..."¹. Дополним этот тезис лишь одним соображением – это кризис не только российского, но вообще индустриального социального государства, о чем мы уже говорили выше.

Причем ввиду того, что темпы развития нормативного правового регулирования уступают не только темпам развития цифровых технологий, но и темпам их внедрения в экономику и жизнь общества, роста активности использования гражданами цифровых сервисов и платформ, вопрос правового регулирования новой цифровой реальности гораздо шире вопроса законодательной регламентации только лишь социально-трудовых отношений. Необходимость такого регулирования касается всего спектра социальных отношений современного общества. Как отмечает Дж. Паркер "пожирание платформами мира ... в какой-то момент ударит практически по всем чувствительным индустриям"². И далее он продолжает: "Когда *YouTube* показывает пользователю безвкусное или украденное видео, ущерб ниже, чем в том случае, когда плохо курируемая платформа соединяет кредитора с мошенником, образовательная платформа предлагает студенту ложную информацию или медицинская платформа связывает пациента с некомпетентным врачом. Однако *Lending Club*, *Udemy* и *Jawbone* уже вгрызаются в эти рынки и прокладывают первые дороги".

Именно в связи с пандемией *COVID-19* стало особенно очевидно, что цифровые форматы организации рынка труда и социальной сферы продолжают

¹ В. Мау. (27 сентября, 2014). На подступах. К новой модели социального государства. Вестник Европы. URL: <http://www.vestnik-evropy.ru/issues/on-the-outskirts-to-a-new-model-of-the-social-state.html> (дата обращения 10.09.2020).

² "Революция платформ" Джеффри Паркер. – URL: <https://bookinsider.ru/revolyutsiya-platform-dzheffri-parker/> (дата обращения 20.09.2020).

внедряться в жизнь, однако надо признать, что и без пандемии этот процесс развивался достаточно интенсивно. Более того, начавшиеся еще в прошлом веке структурные реформы социальной сферы одной из своих сущностных составляющих имели привлечение в эту сферу негосударственных субъектов с целью (пусть и не декларируемой) получения дополнительных ресурсов в экономику, что само по себе разрушало принципы функционирования социальной сферы. Пандемия лишь значительно ускорила этот процесс, придала ему новый импульс. Одновременно она выявила и другой важный парадокс сегодняшней реальности – все шире распространяющиеся цифровые форматы организации экономики и общества гораздо лучше "справляются" с оптимизацией социальной и социально-трудовой сфер, нежели с их качественным совершенствованием, гарантирующим гражданам высокое качество жизни.

Главная проблема, таким образом, заключается отнюдь не в запаздывании государства с исполнением регуляторной функции, не позволяющем вовремя взять под контроль хотя бы наиболее чувствительные в социальном отношении сферы. Суть же в том, что государство вынуждается самой логикой развития социально-экономических процессов искать нестандартные (с точки зрения законов развития индустриального общества) пути выхода из складывающейся ситуации. Решение задачи правового регулирования отношений в сфере труда невозможно без уточнения (а иногда и кардинального пересмотра) сложившегося понятийного аппарата с учетом реалий цифровизации экономики. В частности, речь идет о понятиях "занятость", "трудовые отношения", "социальная политика", "законодательно утвержденные гарантии в сфере труда", "работник" и "работодатель", а также об адекватной интерпретации "привычной" статистики. В условиях глубинных трансформаций социального пространства сложившаяся и ставшая общепринятой научная терминология, тем более статистические данные, зачастую не в состоянии адекватно описывать и отражать происходящие процессы. Отдельной проблемой в этой связи становится осмысление превращения классического предприятия в краудворкинговую платформу или "распределенное предприятие инфраструктурного типа", а классического работодателя в "распределенного сетевого". Сверхзадачей такого переосмысления должно стать формулирование новых принципов финансирования социальной политики.

Возвращаясь к тому, что было сказано выше, подчеркнем: чисто технологически решить задачу сбора взносов в социальные фонды, как это происходило в условиях классического предприятия, с юридически установленными работником и работодателем в условиях цифровой экономики не просто возможно, но даже несложно. Это потребует лишь включения такой опции как "работодатель как сервис" при взимании платы при каждой отдельной транзакции. Однако реализация этой простой технической идеи становится невозможной, поскольку в условиях сжимающегося рынка "гонка за лидером к нижнему пределу социальных гарантий" становится конкурентным преимуществом не только отдельных бизнесов, но и стран, стремящихся "перетащить" к себе как можно больше производств. И свидетельством тому служит тот факт, что одной из первых мер по поддержке экономики во время пандемии, предпринятых большинством правительств, как раз и стало освобождение предприятий от уплаты взносов в социальные фонды¹.

¹ "Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations". – URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@soc_sec/documents/publication/wcms_742337.pdf (дата обращения 10.09.2020).

В складывающихся условиях оптимизация социальной сферы будет продолжена и ее масштабность будет зависеть от глубины разворачивающегося экономического кризиса. Этим и будут определяться региональные особенности ее развития в ближайшей перспективе. Вопрос регулирования социально-трудовой сферы является лишь частным в этом контексте. Конкретные направления совершенствования законодательства в целях формирования регуляторов общественных отношений в сфере труда, обеспечивающих механизмы правовой и социальной защиты граждан в цифровую эпоху, могут быть выработаны только при решении общей, фундаментальной задачи. А именно – разработать концептуальные подходы к такому регулированию с учетом технологических, социокультурных, демографических, финансовых, экономических факторов в той или иной стране. С учетом взаимосвязи социальной и социально-трудовой сфер в их неразрывном единстве, с учетом оценки влияния технологической, институциональной и нормативной правовой составляющих регулирования на качество трудовой жизни.

Глава 4. Пути согласования интересов бизнеса и власти в сфере здравоохранения

В ПОИСКАХ НОВЫХ РЕШЕНИЙ

В последнее десятилетие во всем мире наблюдается тенденция к углублению противоречия между интересами представителей бурно развивающейся медицинской индустрии и задачами, которые стоят перед общественным здравоохранением. Развитие новых технологий лечения требует от представителей бизнеса все больших вложений и неизбежно сказывается на стоимости медицинских услуг, что негативно отражается на показателях эффективности работы, которую выполняют системы здравоохранения, призванные вести постоянную борьбу за сдерживание расходов.

Становится очевидным, что ни одна из действующих ныне моделей здравоохранения сама по себе не имеет ни достаточного финансового обеспечения, ни рычагов управления для предоставления качественной медицинской помощи всем слоям населения. Одним из новых направлений в сфере управления общественным здравоохранением может стать гармонизация распределения ролей между государством, поставщиками медицинских услуг и их потребителями. Подобное изменение стиля работы всех без исключения игроков, включая различные коалиции, местные сообщества, структуры бизнеса и органы государственной власти, было отражено в документах Всемирной Организации Здравоохранения (ВОЗ) и обозначено как общегосударственный (*whole-of-government*) подход и принцип участия всего общества (*whole-of-society*)¹.

Кризис финансового обеспечения качественной медицинской помощи населению, в той или иной степени, захватил почти все страны, независимо от применяемой модели управления национальной системой здравоохранения. Поэтому повсеместно встают фундаментальные вопросы: как страна распределяет свои ресурсы здравоохранения, стоит ли продолжать поддерживать частный рынок или вкладывать в отрасль больше средств через государственных провайдеров и общественное страховое покрытие. Даже в США, где традиционно упор делался на частную медицину, на повестку дня был поставлен вопрос: какую роль частная медицинская страховка должна выполнять наряду с государственной системой. Эксперты предупреждают, что индустрия частного страхования испытывает сильное перенапряжение: премии за риск постоянно растут, а более здоровые люди отказываются от частного страхования и вместо этого полагаются на государственную систему. Острота вопросов, связанных с последствиями неэффективности национальной системы здравоохранения, стала причиной беспрецедентного политического противостояния уже в самом начале предвыборной кампании президентских выборов 2020 года в США².

В целом, в последние десятилетия в сфере политических дебатов во многих странах это напоминает качающийся маятник. Консервативные (правоцентристские) правительства пытаются укрепить частную медицину, подталкивая государственную систему к тому, чтобы она действовала в сфере здравоохранения в качестве системы

¹ Здоровье-2020 – основы европейской политики и стратегия для XXI века. Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ, 2013. 221 с. – URL: <http://www.euro.who.int/ru/publications/abstracts/health-2020-a-european-policy-framework-and-strategy-for-the-21st-century> (дата обращения: 05.09.2016).

² Сауткина В.А. Инновационная медицина и общественное здравоохранение: на перекрестке прогресса // Вестник ВГУ. Серия экономика и управление. 2019. С. 56–61. – URL: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/econ/2019/04/2019-04-09.pdf> (дата обращения: 26.02.2020).

социальной защиты. Либеральные (левоцентристские) кабинеты сосредотачивают свои усилия на поддержке государственных провайдеров и общественного страхования.

Интересен пример Австралии. Там в результате такого длительного политического противостояния возникла *гибридная модель* общественного здравоохранения, которая в настоящее время – одна из лучших в мире по степени эффективности. Первая универсальная модель начала функционировать в этой стране еще в 1970-х годах, но была отменена после того, как консерваторы взяли правительство под контроль. Государственно-частный гибрид опять начал обозначаться в 80-х годах и последовательно продвигался левоориентированным правительством. Полностью данная модель сформировалась в 90-х годах, когда правительству удалось ввести систему стимулов для обеспеченных граждан покупать частную медицинскую страховку. Сегодня система здравоохранения Австралии признается в числе одной из лучших моделей по качеству, доступности и эффективности в мире. При этом страна тратит на оказание медицинской помощи вдвое меньше средств на душу населения, чем США.

Важно остановиться на основных принципиальных особенностях этой системы, чтобы выявить главные факторы ее успеха. Во-первых, в Австралии разработана национальная программа медицинского страхования (*Medicare*), чего нет во многих других странах. Каждый гражданин имеет право на участие в национальной программе универсального здравоохранения – получать медицинскую помощь в государственных больницах и других медицинских учреждениях без каких-либо расходов (за исключением амбулаторных лекарств и некоторых вспомогательных услуг). Программа финансируется за счет 2%-ного подоходного налога, от которого освобождаются граждане с низким уровнем дохода. Государственные больницы финансируются из бюджетов штатов и территорий и предоставляют все виды медицинского обслуживания, включая неотложную помощь.

Совокупно с государственной программой в стране успешно развита частная система здравоохранения: около половины австралийцев, в основном из групп с более высоким доходом, приобретают частную страховку, которая дает им доступ к частным больницам и другим медслужбам, таким как стоматология и офтальмология, которые не покрываются программой *Medicare*. Для соблюдения баланса и гармонизации взаимодействия этих двух частей, составляющих национальную систему здравоохранения, федеральным правительством разработаны действенные меры побуждения представителей среднего класса с годовым доходом свыше 90 тыс. австралийских долларов для физических лиц и 180 тыс. для семей к частному страхованию. Рекомендуются оформить частную страховку до исполнения 30 лет, в противном случае с указанных лиц и семей могут взиматься более высокие страховые взносы сроком до 10 лет. Они должны будут платить достаточно высокий налог, примерно равный сумме, которую необходимо заплатить за покупку страховки.

Люди с низкими доходами могут приобрести частную страховку, получив значительную налоговую скидку, но немногие из них пользуются этим правом. Большинство граждан предпочитают получать первичную медицинскую помощь в государственных клиниках и лишь в случае серьезных заболеваний обращаются к услугам частных медицинских учреждений¹.

¹ Scott D. Two sisters. Two different journeys through Australia's health care system // Vox. 15 Jan. 2020. – URL: <https://www.vox.com/2020/1/15/21030568/australia-health-insurance-medicare> (дата обращения: 27.02.2020).

Необходимость сдерживать рост расходов на здравоохранение нашла свое отражение в мерах по ограничению расходов с помощью политических инструментов, особенно в тех странах, где государственный сектор играет доминирующую роль в обеспечении медицинской помощи для всех категорий граждан. В этом направлении идет постоянный поиск новых моделей взаимодействия всех заинтересованных акторов, как со стороны государства, так и страховых компаний и бизнеса. Государство использует несколько механизмов: введение доплат за выдачу лекарств, контроль над прибылью с помощью медицинской и фармацевтической продукции, регулирование цен и проведение оценок технологий здравоохранения.

НЕКОТОРЫЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ

Обзор тех особенностей, которые отличают модели здравоохранения стран, входящих на сегодняшний день в 10 лучших по качеству медицинских услуг в мире, позволяет также выявить, что во всех из них именно государство остается главным гарантом первичной медицинской помощи населению¹.

Германия. Эта страна уже много лет занимает лидирующие позиции по многим медицинским направлениям в мире, 100% ее граждан застрахованы: большинство обратилось к государственному медицинскому страхованию, и лишь 10% – к частному. Национальная клиническая медицинская практика непосредственно связана с постоянными научными исследованиями, которые проводятся в медицинских университетах и финансируются государством.

Швейцария. В этой стране модель здравоохранения объединяет государственные, субсидируемые частные и полностью частные институты здравоохранения. Система здравоохранения не базируется на налогах и не финансируется работодателями, а получает значительную часть финансирования за счет обязательных страховых взносов граждан (в среднем около 450 евро в месяц) и наличных платежей. Все граждане Швейцарии должны иметь базовую медицинскую страховку и страховку от несчастных случаев (стоимость страховки составляет около 10% от средней зарплаты).

Швеция. В стране действует модель управления системой здравоохранения, где доминирующая роль принадлежит государству. Около 97% всех медицинских расходов оплачивается государством за счет распределения денег налогоплательщиков. Налог на заработную плату достаточно высок, что компенсируется различными социальными услугами, которые предоставляются гражданам. Практически 100% населения имеют медицинскую страховку, стоматологические услуги бесплатны до 19 лет, а для пожилых людей они частично субсидируются правительством, но в данном случае не входят в общую систему здравоохранения. Также действуют ограничения в максимальной оплате лекарственных нужд: если стоимость лекарств или медицинских услуг достигнет определенной суммы, правительство поможет в оплате и может даже профинансировать лечение. Работодатель обязан оплачивать заболевшему сотруднику определенный процент с заработной платы пациента в течение 14 дней, затем эту сумму правительство будет выплачивать до тех пор, пока пациент официально не будет признан здоровым.

¹ Лидеры мирового здравоохранения. Топ стран с лучшей медициной // National Business. - URL: <https://nb159.ru/rejtingi/top-stran-s-luchshej-medicinoj-2019/> (дата обращения: 05.03.20).

Испания. По рейтингу агентства *Bloomberg*, страна удерживает одно из первых мест в мире по эффективности в течение многих лет¹, а также лидирует по качеству услуг, оказываемых именно государственной системой здравоохранения. Согласно Конституции страны, медицинское обслуживание бесплатно для всех и финансируется из подоходного налога граждан. Практически все граждане (99%) имеют медицинскую страховку, гарантирующую всеобщее покрытие услуг, кроме стоимости рецептурных препаратов. Система включает в себя и частное медицинское обслуживание, которое обеспечивает весь комплекс услуг, включая посещение на дому, операции и профилактические обследование тех, кто пожелает им воспользоваться.

Израиль. Его модель здравоохранения имеет свои особенности управления и финансирования. Система почти полностью субсидируется правительством, но государство при этом не является единственным поставщиком медицинских услуг. На рынке конкурируют четыре поставщика (так называемые больничные кассы), которые предоставляют пациентам базовые услуги, включающие в себя лечение, диагностические и лабораторные исследования, госпитализацию. По закону каждый гражданин обязан быть зарегистрирован в одной из таких больничных касс, которые обеспечивают также неотложную и психиатрическую помощь. В стране имеется сеть частных медицинских клиник, которые благодаря своей высокой технической оснащенности и наличию высококвалифицированного персонала имеют большую популярность, привлекая медицинских туристов со всего мира.

Япония. Бесплатного медицинского обслуживания в стране нет, по закону все граждане обязаны иметь медицинскую страховку, которая гарантирует оплату медицинских услуг не свыше 30% их стоимости и право самим выбирать лечебные заведения. Медицинские учреждения Японии отличаются высоким уровнем технической оснащенности и приверженности к инновационным методам лечения. По данным на 2019 год, в стране был зафиксирован самый высокий показатель продолжительности жизни – 85 лет. Очевидно, что такую систему здравоохранения может себе позволить страна с очень высоким уровнем жизни населения.

В настоящее время рассмотренные нами как примеры страны, которые добились наилучших показателей по качеству предоставляемых медицинских услуг, используют различные модели управления национальными системами здравоохранения. В каждой из них важным фактором успеха является высочайший уровень технической оснащенности и опора на инновационные методы лечения. Кроме того, правительствам этих стран удалось создать такую инфраструктуру медицинских учреждений, которая отвечает запросам и возможностям своих граждан выбирать между государственными и частными поставщиками.

В *Российской Федерации* дискуссия о балансе государственного и частного здравоохранения развернулась в связи с негативными последствиями сбоя в оказании медицинской помощи гражданам, проходящим лечение в частных клиниках. В настоящее время доля частных клиник в общем количестве организаций,

¹ На основании данных Всемирной организации здравоохранения, Организации Объединенных Наций и Всемирного банка аналитиками агентства *Bloomberg* периодически составляется рейтинг эффективности систем здравоохранения в странах мира (*The Most Efficient Health Care*). Его основу составляют три ключевых показателя: средняя ожидаемая продолжительность жизни при рождении, доля государственных затрат на здравоохранение в душевом ВВП, стоимость медицинских услуг в пересчете на душу населения. РФ впервые была включена в список в 2014 году и по указанной стоимости заняла в нем последнее место. См. *Bloomberg* составил мировой рейтинг по уровню здоровья населения. Россия заняла 95-е место // ТАСС. 25 февраля 2020. - URL: <https://tass.ru/obschestvo/6156240> (дата обращения: 02.03.2020).

реализующих программу госгарантий, составляет около 30%. Граждане получили возможность выбирать, куда им пойти лечиться со своим полисом обязательного медицинского страхования (ОМС). Вместе с тем налицо значительная проблема в реальном финансовом обеспечении оказания пациентам, выбравшим частные клиники для получения медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий, всего комплекса необходимых им услуг (лучевая терапия, позитронно-эмиссионная томография и другие). По мнению экспертов, существует практика, когда финансовые запросы таких клиник не отвечают финансовым возможностям фонда. Для создания уравновешенной инфраструктуры на рынке обязательного страхования необходимо пересмотреть форматы лицензирования частных медицинских учреждений с тем, чтобы избежать возможности выдачи разрешений без понимания их последующей роли на рынке. Последствия так называемого двойного лицензирования негативно сказываются на кадровом обеспечении государственных медицинских учреждений, наиболее квалифицированный персонал которых переманивают к себе частные клиники, реализующие свою деятельность в одном с ними территориальном пространстве. Положительным можно считать тот факт, что проблема обсуждается открыто, не только внутри медицинского сообщества, но и на высшем уровне принятия решений¹.

В целом, основной преградой наметившейся тенденции к реальной практике разделения ответственности между всеми действующими игроками на рынке медицинских услуг в рамках государственных гарантий в настоящее время выступает проблема фрагментарности, когда из-за сбоев в координации и управлении такой системой страдают пациенты. Наиболее остро эта проблема касается тех стран, где наметившаяся тенденция к возложению части бремени медицинских затрат на самих пациентов реализуется без учета их финансовых возможностей. В результате для значительной части граждан, живущих за пределами порога бедности, становится недоступной не только высокотехнологичная, но и первичная медицинская помощь.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ МЕДИЦИНЫ

Несмотря на множество барьеров, стоящих на пути поиска наиболее эффективных моделей управления общественным здравоохранением, со всей очевидностью проявляется неизбежность их решения с помощью инновационных методов лечения и технической модернизации отрасли. Именно в этом направлении необходимо налаживать эффективное взаимодействие науки и общества, государства и бизнеса.

Производство научных знаний в этой сфере все больше представляет собой сплав фундаментальных исследований, направленных при этом на получение полезного эффекта. Например, открытие стволовых клеток сопровождалось их патентованием, предполагающим описание их полезных свойств. Такой вид научной деятельности происходит в сложной сети академических, коммерческих и государственных институтов. Процесс взаимодействия его основных агентов "государство – наука – бизнес" происходит при быстрой смене ведущих игроков в сложном переплетении целей и интересов, которые достаточно сложно согласовать. По оценкам специалистов, если стоимость разработки нового препарата принять за единицу, то клинические испытания составят десять единиц, а производство

¹ Шубина Д., Камаев Д. Матвиенко, Мурашко и Ракова поспорили о месте частных клиник в системе ОМС // Vademecum. 27 Февраля 2020. - URL: <https://vademec.ru/news/2020/02/27/matvienko-murashko-i-rakova-posporili-o-meste-chastnykh-klinik-v-sisteme-oms/> (дата обращения: 04.03.2020).

лекарства, пригодного для массового потребления, будет равняться уже ста единицам.

При этом необходимо учесть все риски, связанные с небывалым ранее ускорением происходящих в этом направлении процессов. Развитие отрасли происходит в режиме непрерывных технологических изменений, которые непосредственно связывают усилия ученых, предлагающих идею, инвесторов, обеспечивающих финансирование работ и государства. Внедрение инноваций и усиление давления на бюджеты здравоохранения требуют альтернативных, более гибких моделей возмещения расходов, которые позволяют привести к справедливому распределению рисков и компенсации усилий среди всех участников процесса. В настоящее время в рамках концепции "разделения ответственности" (*Risk-Sharing agreement, RSA*) используются различные механизмы обеспечения лучшего бюджетного контроля и снижения риска расходов на лекарственные средства при полном подтверждении их клинической пользы.

В качестве примера из практики, распространяющейся сейчас в различных странах, можно привести различные типы соглашений о распределении рисков между фармацевтическими компаниями и заказчиками. Применяются *финансовые соглашения*, где сдерживание затрат определяется просто на основе цены лекарственного средства или стоимости лечения. Другой тип соглашения заключается на основе клинических результатов, подтвержденных в реальной клинической практике. Между заказчиком (поставщиком медицинских услуг) и фармацевтической компанией заключается договор о сборе реальных данных, и оплата происходит в зависимости от полученных результатов лечения.

Соглашения, позволяющие разделить риск между плательщиком и фармацевтической компанией, применяются при наличии неопределенности относительно степени эффективности и безопасности данного лекарственного препарата¹. Довольно часто *RSA* используется для возмещения расходов на лекарства от рака, поскольку их стоимость связана с лечением больных на последних стадиях заболевания. Такой способ финансирования снижает ограничения бюджетного воздействия на пути их доступа к инновационным лекарствам. В настоящее время пока еще недостаточно информации, чтобы оценить реальное воздействие данной практики финансирования инновационных способов на лечение в более широком социальном и экономическом отношении. Однако учитывая мнения практикующих онкологов, полученных в результате опросов, можно сделать вывод, что *RSA* – это шаг вперед к приобщению пациентов к новейшим методам лечения².

В РФ практика привлечения частного капитала для повышения эффективности государственного управления общественным здравоохранением только начинает набирать свою силу. Разработаны основные правовые механизмы, позволяющие эффективно использовать частные ресурсы для предоставления услуг, для управления и содержания инфраструктуры здравоохранения. Они реализуются с помощью заключения концессионных соглашений и соглашений о частно-государственном и муниципально-частном партнерстве.

Как было показано ранее, не все проекты полностью осуществлены, в частности, в сфере оказания медицинских услуг в первичном звене здравоохранения

¹ Gonçalves F.R., Santos S., Silva C., Sousa G. Risk-sharing agreements, present and future. // *Ecancermedicalscience*. 10 Apr 2018. 12:823. DOI: 10.3332/ecancer.2018.823.

² Pugatach M, Healy P, Chu R. Sharing the Burden: Could Risk-Sharing Change the Way We Pay For Healthcare? London: The Stockholm Network, 2010. - URL: www.stockholm-network.org (дата обращения: 05.04.2020).

еще предстоит много работы. Из наиболее перспективных и набирающих силу направлений такого сотрудничества можно назвать сферу развития ядерной медицины, имеющей первоочередное значение для эффективной диагностики и лечения онкологических заболеваний. В планах крупнейшего в стране холдинга "Мединвестгрупп" намечено в 2021 году построить в стране более 50 центров ядерной медицины. В первом полугодии 2020 года 17 центров уже находятся в стадии строительства, другие – на этапе получения разрешительной документации¹.

По оценкам департамента инфраструктурного развития и государственно-частного партнерства (ГЧП) Минздрава РФ, в настоящее время по различным направлениям (онкология, ПЭТ-диагностика, КТ-диагностика, процедура ЭКО и др.) реализуется около 160 проектов. Всего на начало 2020 года в России было заключено соглашений о ГЧП на сумму более 100 млрд рублей. Для выработки единых подходов по рассмотрению частной концессионной инициативы и организации межведомственного взаимодействия правительством ведется разработка методических рекомендаций по ГЧП².

Противостояние эпидемиям и борьба за жизнь зараженных пациентов становится той сферой, где особенно важен хорошо отлаженный механизм распределения степени и мер ответственности государственных и частных медицинских учреждений, так как речь идет о необходимости не только экстренной разработки новой вакцины, но организации безупречной работы всех необходимых служб. События, связанные со вспышкой коронавирусной инфекции, обнажили уязвимость национальных систем здравоохранения даже самых высокоразвитых стран. По экспертным оценкам, в США медики столкнулись с острой нехваткой аппаратов искусственной вентиляции легких (всего их, на государственных складах и частных больницах, оказалось около 200 тыс.), а в случае пандемии их потребовалось в разы больше.

Особые трудности испытывают частные клиники в сельских местностях, которые не только не оснащены технически, но также вследствие нехватки персонала не смогут справиться с массовой инфекцией. Одной из главных причин становится дефицит средств из-за того, что за последние два десятилетия объем финансирования, выделяемого федеральным правительством на подготовку к чрезвычайным ситуациям отдельным штатам, сократился более чем вдвое. Кроме того, остается проблема с финансовым обеспечением лечения граждан, не охваченных медицинской страховкой, что в случае эпидемии ставит под угрозу здоровье значительной части населения страны³.

Главным приоритетом политики новой администрации в США, естественно, будет борьба с COVID-19. Байден уже назначил целевую группу по пандемии,

¹ Галаянц С. "Мединвестгрупп" в 2020 году откроет 28 центров ядерной медицины // Vademecum. 6 Января 2020. – URL: <https://vademec.ru/news/2020/01/16/medinvestgrupp-v-2020-godu-otkroet-28-tsentrov-yadernoy-meditsiny/> (дата обращения: 10.03.2020).

² Заседание рабочей группы по вопросам государственно-частного партнерства в здравоохранении // Министерство здравоохранения РФ. 29.01.2019. – URL: <https://www.rosminzdrav.ru/news/2019/01/29/10621-zasedanie-rabochey-gruppy-po-voprosam-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-zdravooohranenii> (дата обращения: 17.03.2020).

³ Rowland C., Whoriskey P. U.S. health system is showing why it's not ready for a coronavirus pandemic // The Washington post. 5 March 2020. – URL: https://www.washingtonpost.com/business/economy/the-us-health-system-is-showing-why-its-not-ready-for-a-coronavirus-pandemic/2020/03/04/7c307bb4-5d61-11ea-b29b-9db42f7803a7_story.html?utm_campaign=Newsletter%20Weekly%20Roundup:%20Healthcare%20Dive%2003-07-2020&utm_medium=email&utm_source=Sailthru (дата обращения: 09.03.2020).

состоящую из экспертов призванных помочь справиться с охватившим систему здравоохранения кризисом. Однако, по мнению руководителей медицинских организаций, есть ключевые проблемы, требующие своего решения в первые же дни работы новой администрации.

Во-первых, это необходимость усилить поддержку федерального центра всем медицинским учреждениям в условиях пандемии. Федеральное правительство выделило 175 млрд долларов больницам и другим поставщикам медицинских услуг, включая кредиты *Medicare*, которые должны быть погашены. Представители медицинского сообщества надеются на продление сроков их погашения или же полного прощения долга в связи с тяжелыми финансовыми затруднениями, связанными с растущими затратами на лечение больных пациентов.

Во-вторых, решить проблему расширения охвата населения медицинским обслуживанием. Большинство застрахованных американцев лишились возможности получать медицинскую помощь в связи с потерей работы во время пандемии. Предлагается увеличить субсидии для покупающих страховку на *Healthcare.gov* (страховка распространяется на сотрудников, лишившихся работы).

Третьим шагом предлагается отменить действия администрации Д. Трампа, направленных на сокращение субсидирования программы *Medicaid*, поставившие под угрозу возможность для 75.5 млн американцев получать медицинскую помощь. Отмечена необходимость внесения ясности юридических обоснований получения возмещения расходов учреждениям, получившим правительственные гранты на борьбу с пандемией.

В условиях пандемии особо востребованными оказались услуги телемедицины. Правительство США пошло на снятие имеющихся правовых барьеров и ограничений, существующих в сфере использования данной технологии на время чрезвычайной ситуации. Участники данного направления считают необходимым значительно расширить число провайдеров, которым разрешено оказывать телемедицинские услуги вне действия чрезвычайной ситуации¹.

В условиях угрозы пандемии возрастает потребность в экстренных формах защиты населения сразу во всех регионах мира, обеспечить которую возможно только с помощью международной кооперации, объединения усилий на всех уровнях власти.

МЕЖДУНАРОДНАЯ КООПЕРАЦИЯ В МЕДИЦИНСКОЙ СФЕРЕ

Решающая, координирующая роль в организации международного взаимодействия различных структур и ведомств в целях предотвращения различного рода рисков остается за государством. В настоящее время наметились основные направления, по которым от совместных усилий ученых, врачей и специалистов в инновационной сфере все более зависит жизнь и здоровье их граждан. Прежде всего это касается бесперебойного обеспечения жизненно необходимыми препаратами пациентов, нуждающихся в постоянном лечении. В условиях, когда лекарства по тем или другим причинам исчезают на национальных рынках, приходится преодолевать не только финансовые трудности, но и барьеры юридического характера, так как в каждой из стран существуют свои правовые нормы легального обращения медицинских препаратов.

¹ Liss S., Pifer R. 5 issues hospitals want Biden to tackle in his first 100 days. – URL: https://www.healthcaredive.com/news/5-issues-hospitals-want-biden-to-tackle-in-his-first-100-days/588668/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=Newsletter%20Weekly%20Roundup:%20Healthcare%20Dive:%20Daily%20Dive%2011-14-2020&utm_term=Healthcare%20Dive%20Weekender (дата обращения 16.11. 2020).

Например, в РФ возник острый дефицит препарата Онкаспар, который утратил российскую регистрацию в 2019 году, так как с 2018 года права на препарат перешли к международной фармацевтической компании *Servier*. Финансовые возможности благотворительного фонда "Подари жизнь", который, взяв на себя ответственность, потратил 40 млн рублей на закупку препарата за границей, были исчерпаны. После проведения переговоров представителей министерства здравоохранения РФ в феврале 2020 года руководство компании сообщило о намерении возобновить регистрацию препарата по единому регламенту ЕАЭС. При этом важно заметить, что компания *Servier*, представленная в 149 странах мира, уже более 27 лет работает в России. Полный производственный цикл на заводе в Софьино, который представляет собой полностью автоматизированное инновационное предприятие, был запущен в 2007 году. Это предприятие европейского уровня не только обеспечивает наших сограждан новейшими препаратами для лечения сердечно-сосудистых, онкологических и других хронических заболеваний, но и дает качественные рабочие места для жителей города¹.

Международные компании стали чаще переносить в Россию производство лекарств из-за ограничений для импортных препаратов при госзакупках. С 2015 г. в РФ действует правило "третий лишний": к торгам не допускаются иностранные лекарства и некоторые медицинские изделия, если есть минимум две заявки с российскими аналогами. Среди тех, кто уже с 2009 г. реализуют свои проекты по локализации производства в РФ, есть и производители лекарств – *Nycomed* (входит в японскую компанию *Takeda*), *AstraZeneca Pfizer*, *Sanofi*, *Eli Lilly*, *Teva* и медицинской техники – *Philips*, *GE Healthcare*, *Medtronic*. Локализованным признается препарат, все технологические процессы производства которого проходят в России (лекарственная форма, упаковка и контроль качества). В дальнейшем предполагаются стимулы (введение преференций в 25% от стоимости контракта) для тех компаний, которые производят в России и лекарственные субстанции².

В целях развития международного сотрудничества и преодоления барьеров, существующих в данной сфере, во всем мире используются возможности, которые раскрываются благодаря деятельности в рамках международных медицинских кластеров (ММК). На территории различных регионов мира успешно развиваются кластеры с давно функционирующей инфраструктурой. Кроме того, в ответ на возрастающий запрос на медицинские инновации создаются новые конгломераты³. В РФ на основании Федерального закона от 29 июня 2015 года № 160-ФЗ "О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" был учрежден первый кластер в "Сколково". В конце 2019 года было принято решение об организации ММК на Дальнем Востоке, где ведутся подготовительные работы.

Реальные результаты сотрудничества ученых, работающих совместно над новейшими препаратами против тяжелых заболеваний в рамках таких объединений, сокращают сроки поступления лекарств на рынки значительного числа стран. Так, резидент ММК "Сколково" капания "Гепатера", завершив трансфер разработки от

¹ Осипов А., Камаев Д. *Servier* готова поставить в Россию 1500 флаконов не зарегистрированного в РФ онкаспара // *Vademecum*. 05.03.2020. – URL: <https://vademec.ru/news/2020/03/05/servier-gotova-postavit-v-rossiyu-1500-flakonov-ne-zaregistrirovannogo-v-rf-onkaspara/> (дата обращения: 14.03.2020).

² Лечитесь российским // *Ведомости*. 19 дек. 2017. – URL: <https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2017/12/18/745594-lechites-rossiiskim> (дата обращения: 17.03.2020).

³ Сауткина В.А. Перспективы развития кластерной модели в сфере здравоохранения // *Мировая экономика и международные отношения*. 2019. Т.63, № 4. С. 96–103.

немецкой *MYR Pharmaceuticals* и ее доклинические исследования, получила регистрацию на препарат "Мирклудекс Б" (булевиртид). Данному препарату, который может использоваться для терапии гепатита В, *FDA* присвоило статус – "прорывная терапия". Таким образом, новейший препарат стал доступным для пациентов в кратчайшие сроки. Кроме того, лечение "Мирклудексом Б" в РФ с февраля 2020 года стало возможным за счет средств ОМС¹.

По мере того как новые биоинформационные технологии приходят в здравоохранение, безопасность и качество лечения, конфиденциальность данных пациентов все больше становятся предметом озабоченности заинтересованных сторон. Особое опасения вызывает не только усиление кибератак хакеров на базы данных медицинских учреждений, но уязвимость тех устройств, которые пациенты вынуждены постоянно носить на своем теле. Внимание к данной проблеме усилилось в связи активизацией атак во время вспышки коронавируса. Злоумышленники часто реагируют на кризисы кампаниями дезинформации или фишинговыми схемами, используя общедоступные ресурсы в качестве инструмента для распространения вредоносных программ. В частности, была зафиксирована попытка замедлить работу информационных систем Департамента здравоохранения США (*HHS*) с помощью целой серии хакерских атак, которые были предотвращены. На ранних этапах подготовки и реагирования на *COVID-19* ведомство установило дополнительную защиту.

В период развертывания пандемии преступники использовали карту данных о коронавирусе, разработанную специалистами из Института Джона Хопкинса, которая показывала уровень заражения вирусом в режиме реального времени. В результате на форумах по киберпреступности появились программы для заражения цифровым коронавирусом, использующие данную карту как часть схемы развертывания вредоносного ПО на основе *Java*, стоимостью в 200 долл.².

Вовремя реагировать, а тем более упреждать атаки не всегда удастся, так как кибербезопасность организаций здравоохранения во многих странах находится на низком уровне: устаревшие системы и инфраструктура препятствуют прогнозированию и анализу угроз. Киберпространство развивается как транснациональная информационная среда: необходима международная кооперация для преодоления угроз для индустрии здравоохранения. Однако пока этому препятствуют значительные правовые барьеры: законодательство о кибератаках национальных государств и международное право являются недостаточными.

В условиях борьбы с новой болезнью – *COVID-19* обнаружилась острая необходимость усилить международное сотрудничество на всех уровнях. Пандемия смертельно опасного заболевания создала беспрецедентные вызовы перед государственным управлением, системами здравоохранения и медицинскими организациями по всему миру. Особо трудное положение сложилось для медицинского сообщества: несмотря на установленные ВОЗ 24 марта 2020 г. критерии определения *COVID-19*, неспецифичность симптомов болезни затрудняли ее диагностику. Обзор научных публикаций из разных стран свидетельствует о

¹ Осипов А. "Гепатера" завершила трансфер немецкой разработки для терапии гепатита D // *Vademecum*. 11 Декабря 2019. – URL: <https://vademec.ru/news/2019/12/11/gepatera-s-opozdaniem-na-tri-goda-zavershila-transfer-nemetskoy-razrabotki-dlya-terapii-gepatita-d/> (дата обращения: 18.03.2020).

² Schwartz S.A. HHS hit with cyberattack as US deals with coronavirus response // *Healthcare Dive*. 17 March 2020. – URL: <https://www.healthcaredive.com/news/hhs-hit-with-cyberattack-as-us-deals-with-coronavirus-response/574214/> (дата обращения: 19.03.2020).

множественности вариантов течения – от бессимптомного до тяжелой полиорганной недостаточности, приводящей к смерти.

При отсутствии единых международных правил и принципов лечения *COVID-19* на вебинарах и в научных журналах специалисты разных стран представляли свой опыт и советы по тактике ведения пациентов. В результате во всем мире стало неизбежным применение недоказанных методов лечения и препаратов "*off-label*"¹. Основные принципы лечения базировались на применении индивидуализированной терапии, направленной на коррекцию тех или иных проявлений *COVID-19* и его осложнений.

В этих условиях правительственные и медицинские учреждения по всему миру столкнулись с необходимостью в режиме реального времени визуализировать и анализировать данные, строить прогнозы и принимать взвешенные решения. Организация слаженной работы всех задействованных в этом процессе организаций во многом зависела от уровня *IT*- технологий, которые было возможно использовать непосредственно в этот момент. В этом направлении, в частности, была задействована международная платформа *SAS*, которая работает с ведомствами и медицинскими организациями по всему миру. В кооперации с клиникой Кливленда специалисты *SAS* создали новые аналитические модели, которые помогают госпиталям прогнозировать количество пациентов, вместимость отделений, потребность в дополнительных койках, аппаратах ИВЛ. Такие модели доступны бесплатно через платформу *GitHub* и использовались в клиниках Италии, Германии, Швейцарии и других стран².

Международное сообщество предпринимает различные инициативы, чтобы сплотится и поддержать открытые исследования в борьбе с *COVID-19*. В конце мая 2020 г. ВОЗ, а также многочисленные международные партнеры запустили Пул доступа к технологиям *COVID-19 (C-TAP)*. Тридцать стран, подписали договор о поддержке Пула, цель которого – сделать вакцины, тесты, методы лечения и другие медицинские технологии для борьбы с *COVID-19* доступными для всех.

Пул доступа будет добровольным, основанным на принципах социальной солидарности. Это обеспечит универсальное хранилище научных знаний, данных и интеллектуальной собственности, которые будут справедливо распределены мировым сообществом. Все страны-соучредители выпустили "Призыв к действию солидарности", в котором призывают соответствующие заинтересованные стороны присоединиться и поддержать начатую инициативу. В документе содержатся рекомендации, обращенные к ключевым группам: правительствам, спонсорам исследований и разработок, исследователям и к представителям гражданского общества. Среди прочих направлений деятельности в них содержатся рекомендации путей справедливого распределения результатов имеющихся разработок:

- правительствам и другим спонсорам рекомендуется включать в соглашения о финансировании с фармацевтическими компаниями и другими новаторами положения о справедливом распределении, доступности и публикации данных испытаний;

¹ Off-label use of medicines for COVID-19. Scientific brief // WHO. 31 March 2020. – URL: <https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/off-label-use-of-medicines-for-covid-19> (дата обращения: 19.04.2020).

² Инструменты *SAS* помогают в управлении ресурсами для лечения пациентов с *COVID-19*. // *Vademecum*. 24 Мая 2020. – URL: <https://vademec.ru/news/2020/05/18/instrumenty-sas-pomogayut-v-upravlenii-resursami-dlya-lecheniya-patsientov-s-covid-19/> (дата обращения: 18.06.2020).

- лицензирование любых потенциальных технологий лечения, диагностики, вакцин или других технологий здравоохранения для Патентного пула лекарственных средств – одобряемых Организацией Объединенных Наций, который работает над расширением доступа к жизненно важным лекарственным средствам для людей с низким и средним уровнем доходов и содействует их разработке;

- продвижение моделей открытых инноваций и передачи технологий, которые увеличивают местные производственные мощности, в том числе путем присоединения к *Open Covid* и Партнерству по доступу к технологиям (TAP)¹.

Благодаря реализации множества инициатив, направленных на поддержку усилий по борьбе с COVID-19 во всем мире, медицинская наука развивается небывалыми темпами в направлении преодоления всего комплекса проблем, связанных с пандемией. Вместе с тем очевидно, что многие страны стоят перед долговременными системными вызовами, отражающими как мировые тенденции, так и внутренние барьеры, препятствующие тому, чтобы инновационные способы лечения стали реально доступными нуждающимся в них пациентам. Одним из таких вызовов является неуклонный рост стоимости всего комплекса услуг: в обществе все острее ощущается противоречие между запросами граждан на их качество, доступность и безопасность и реальными финансовыми возможностями их реализации. В тех странах, где система здравоохранения не достигала высоких стандартов, снижение качества и уровня доступности медицинской помощи может оказаться критическим особенно для малообеспеченных слоев населения.

В целях обеспечения доступности и качества лечения для всех нуждающихся в медицинской помощи граждан приходится осуществлять постоянный поиск управленческих решений, направленных на создание постоянно действующего механизма, способного безболезненно оптимизировать расходы в данной сфере. Однако добиться подобного результата возможно лишь при гармоничном распределении ролей между государством и всеми участниками, заинтересованными в получении хороших результатов от подобного рода реформ.

¹ ВОЗ и Коста-Рика запускают ориентир COVID-19 Пул доступа к технологиям // WHO. 29 May 2020. – URL: <https://www.who.int/news-room/detail/29-05-2020-international-community-rallies-to-support-open-research-and-science-to-fight-covid-19> (дата обращения: 15.06.2020).

Глава 5. Образование и образовательная политика в меняющемся мире

ОБРАЗОВАНИЕ КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ И ПРИОРИТЕТ ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

В условиях структурных преобразований в экономике, глубокой модернизации производств и целых отраслей промышленности, изменений, разворачивающихся на рынке труда, в обществе как никогда возрастает роль и значимость образования. С одной стороны, это обусловлено повышением востребованности знания как фактора социально-экономического развития¹ и главного источника прибыли в XXI веке². С другой стороны, образование позволяет обществу лучше подготовиться, а затем и более органично "вписаться" в реалии нового технологического уклада, избежав при этом серьезных социальных потрясений.

Важное социальное и экономическое значение в связи с этим приобретают задачи приумножения человеческого потенциала. Многими экспертами этот фактор рассматривается как один из наиболее конкурентных в эпоху постиндустриального информационного общества³. Краеугольным камнем человеческого потенциала, в свою очередь, являются знания. От уровня накопленных обществом знаний сегодня все больше зависят возможности экономического, политического и социального развития государств, во многом перспективы их сохранения как самостоятельных субъектов на мировой арене. В этой связи политика в области образования вновь выходит на передний план выполнения задач стратегического характера, становится одним из приоритетов общественного развития.

В наиболее общем виде концептуальные основы современного образования утвердились еще в середине прошлого столетия и вплоть до настоящего времени почти не подвергались серьезным изменениям. Решающую роль в формировании всем знакомого облика этой системы сыграли национальные государства. Тогда целым рядом стран был сделан поистине исторический выбор – взят курс на построение социального государства. Продвижение к этой цели связывали, среди прочего, с задачами повышения уровня жизни граждан, формирования благоприятного социального и политического климата. Однако без одновременного создания эффективных систем доступного и качественного образования и здравоохранения их решить вряд ли бы удалось.

Все это нашло свое отражение не только на декларативном уровне основных законов этих государств, но и в русле проводимой ими практической политики. Примерно тогда же кристаллизовались основные принципы социального государства как особой формы общественного устройства (экономической свободы, социальной справедливости и солидарности, демократизации общественных отношений и другие). Заметим, что расставленные приоритеты и их последовательная реализация послужили не только средством достижения намеченных целей, но и оказались веским стимулом для "усиления" социальной политики во многих странах мира.

¹ Образовательная политика России на современном этапе. Материалы Государственного Совета Российской Федерации. Вестник Воронежского государственного университета. Серия Проблемы высшего образования. – № 2. – 2001. С.5–21.

² Садовая Е.С., Сауткина В.А. Трансформация принципов современного мироустройства: социальный аспект. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. С.115.

³ Международный Валютный Фонд, 2019. Перспективы развития мировой экономики: спад в обрабатывающей промышленности, рост торговых барьеров. Вашингтон, округ Колумбия, октябрь.9; Work for a brighter future. Global Commission on the Future of Work, International Labour Office – Geneva: ILO, 2019. – URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662410.pdf (дата обращения: 01.12.2019).

Показателен в этом отношении пример Советского государства, где к началу 1960-х годов удалось создать одну из самых совершенных для того времени систем образования во всем мире. Для целого поколения учащихся наука и тяга к научным открытиям тогда стали одним из значимых смыслов в жизни. Успехи Советского Союза в областях космических исследований, атомной энергетики явились одной из основных предпосылок к смене образовательной парадигмы в большинстве развитых стран. Важной особенностью образовательной политики в тот период стали "приоритетность финансирования системы образования, признание ее сферой национальных интересов"¹. Государственные расходы на образование с начала 60-х годов выросли более чем в 12 раз, а их общая доля в ВВП передовых государств к началу 80-х годов увеличилась до 5.7% (по сравнению с 3.6% в 1960 г.)². Во многом по этой же причине в образовательной политике развитых стран появилась такая особенность, как планирование развития образования. Если в 1960 г. планирование осуществлялось только несколькими из них, то уже десять лет спустя, в 1970 г., 57 государств приняли подобные планы. Принципы стратегического управления государством были распространены на систему управления образованием, которое тоже стало носить характер стратегического³.

Реализация подобного курса потребовала от глав государств если не пересмотра, то по меньшей мере существенной корректировки прежних моделей социального устройства. Значимое, порой ведущее, место в содержании обновленной социальной повестки заняла политика в области образования. Ее основными слагаемыми стали всеобщность, фундаментальность, универсализм и практическая ориентированность (подготовка специалистов по востребованным на рынке труда профессиям). В тот же период, в наиболее общем виде, были сформулированы ключевые цели образования, отвечающие задачам эпохи – всестороннее развитие личности, включающее обогащение деятельных способностей человека, развитие его творческого потенциала и духовное самосовершенствование.

Своей актуальности данный подход не теряет и сегодня, специалисты ЮНЕСКО рассматривают образование в качестве сквозной цели устойчивого развития. В программных документах ООН уточняется, что образование, как сфера общественных отношений, является основой для улучшения социально-экономических условий жизни, играет ключевую роль в обеспечении выхода людей из нищеты⁴.

Однако если в отношении общих целей образования в большинстве случаев можно говорить о примерно одинаковых позициях и подходах к их пониманию, то говоря о функциях образования, – нельзя сказать то же самое. Вплоть до настоящего времени ни в одной стране мира так и не сложилось единой концепции, описывающей их содержание, конкретные особенности и формы проявления. Наиболее обоснованным и перспективным в связи с этим представляется подход, рассматривающий систему образования в качестве подсистемы, включенной в широкую систему основных сфер общественной жизни, в рамках которой система образования и реализует свои функции. Их основным содержанием является

¹ Майбуров И. Финансирование высшего образования: "Национальные особенности" // Высшее образование в России. 2004. №10. С.31–37. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/finansirovanie-vysshego-obrazovaniya-natsionalnye-osobennosti> (дата обращения: 10.09.2020).

² Владимирова А., Акинфиева Н. Современное образование: политика выживания или развития? // Alma mater. 2001. № 10. С.3–7.

³ Там же.

⁴ Цели в области устойчивого развития. ООН. – URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/education/> (дата обращения: 05.08.2020).

обеспечение нормального производства и воспроизводства всей общественной жизни. Общая функция образования в этой логике конкретизируется в трех ключевых задачах:

- передать каждому новому поколению определенный уровень культуры (знаний, умений, навыков и ценностей);
- развить свойства личности и задатки (таланты), данные человеку от рождения;
- осуществить селекцию учащихся по личностным способностям и достижениям, проявленным в ходе образовательно-воспитательного процесса и обозначить их результаты в соответствующих документах об образовании.

Сложившаяся конфигурация образования позволила исследователям рассматривать сферу знаний в качестве одного из базовых социальных институтов¹. В этой роли образование обеспечивает не только удовлетворение основных жизненных потребностей граждан в области профессиональной самореализации и развития, но и отвечает за формирование и трансляцию глубинных, исторически устойчивых форм социальной практики, воспроизводство социальных связей и отношений в обществе, позволяя обществу развиваться, сохраняя самодостаточность и целостность в ходе исторической эволюции².

Такая постановка вопроса позволяет говорить еще об одной важной характеристике образования – постоянном взаимодействии данной системы с конкретной социальной средой, тем или иным обществом. Более очевидной в этом контексте становится востребованность изучения и учета факторов, оказывающих влияние на развитие образования и проводимой в этой области политики.

Ведь как в середине XX столетия (эра ядерной энергетики, космических исследований), так и сегодня, человечество, переходя к очередному технологическому укладу, вступает в совершенно новый этап своего развития. Как известно, в такие переломные исторические моменты меняется не только общество, переживающее эти изменения, но и его социальные институты, при этом наибольшей деформации подвергаются именно последние³. Некоторые связанные с этим перемены уже можно наблюдать в общественной и частной жизни. В различных дискурсах все чаще обсуждаются вопросы способности действующих общественных институтов (в том числе образования) адекватно отвечать насущным вызовам времени.

Оговоримся, что для анализа динамики развития образования специалистами выделяется множество различных моделей, отражающих как общее, так и частное в их содержании. Выделяют англо-американскую, континентально-европейскую, "скандинавскую" модели образовательной политики. Существенное отличие данных моделей друг от друга проявляется в степени участия государства в образовательной политике, включая формирование ее концептуально-идеологического содержания (образование как социальное благо Vs. образование как коммерческая "услуга"). В то же время справедливо говорить и о своеобразии образовательной политики отдельных стран, где особенно ярко просматривается их страновая специфика (цивилизационная, политико-экономическая, социокультурная уникальность). Однако, невзирая на сложившийся плюрализм моделей образовательной политики,

¹ Лейман И.И. Наука как социальный институт. Л., 1971. С. 20.

² Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России. М., 2000. С. 17.

³ Новикова С.С. Социология: история, основы, институционализация в России. – М.: Московский психолого-социальный институт, Воронеж: Изд-во НПО "МОДЭК", 2000. – 464 с. – URL: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/Novik/index.php (дата обращения: 05.08.2020).

универсальными для любой из них остаются задачи формирования и развития личности, обеспечения интеграции человека в социум и создания условий и возможностей для его участия в востребованной и общественно значимой деятельности.

В условиях перехода к новому технологическому укладу сложность решения этих задач существенно возрастает. И дело не только в скорости происходящих изменений, "съедающих" силы и оставляющих все меньше возможностей для их вдумчивого осмысления, но и в том насколько трудоемкой становится адаптация к ним. Как отмечают специалисты, в отдельных случаях, жизненные циклы тех или иных профессий оказываются короче жизненных циклов образовательных программ, создаваемых с учетом их требований¹. Выход из ситуации многим видится в цифровизации образования, его более тесной интеграции с рынком труда, переходе к моделям персонифицированного обучения, а также частичной или полной передаче отрасли в сферу частных интересов. Локальные практики применения таких решений уже встречаются, при том что для объективной оценки их долгосрочных последствий могут потребоваться десятилетия. На этом фоне, даже принимая во внимание инертность, присущую системе образования и ее участникам, среди теоретиков и практиков отрасли уже возникает определенная обеспокоенность в отношении направлений ее будущего развития.

ФАКТОРЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Изменения, наблюдаемые сегодня в этой сфере, протекают под влиянием множества факторов, оказывающих глубокое воздействие на всю систему образовательных отношений, включая различные уровни образования, его среду и ключевых субъектов. Изучение и оценка этих обстоятельств важны как для уточнения приоритетов образовательной политики в новых условиях, так и для нахождения оптимальных стратегий ее совершенствования.

Среди причин, оказывающих влияние на трансформацию современного образовательного ландшафта, можно выделить: изменения в сфере международных экономических и политических отношений, социокультурные и демографические сдвиги, преобразование информационной среды и другие. При этом почти каждый из отмеченных факторов вносит свой особый "вклад" в трансформацию облика современного образования. Так, усиление политической конкуренции на международном уровне и опосредованные этим "санкционные войны" приводят к изменениям маршрутов академической мобильности студентов и преподавателей, с увеличением доли пожилых людей в общей численности населения² пересматривается структура потребителей образовательных услуг, актуализация климатической повестки уже привела к формированию целого направления в обучении, – эко-образования. Однако, наиболее сильное трансформирующее воздействие на сферу образовательных отношений сегодня оказывают технологии и формирующаяся вокруг них технологическая среда.

¹ Патласов О.Ю. Ликвидность специалиста, конкурентоспособность и жизненный цикл профессии // Наука о человеке: гуманитарные исследования. 2015. №1 (19). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/likvidnost-spetsialista-konkurentosposobnost-i-zhiznennyi-tsikl-professii> (дата обращения: 12.09.2020).

² Уже в 2019 году общее количество людей в мире в возрасте 80 лет и старше оказалось сопоставимым с численностью населения Российской Федерации и составило 143 млн, по прогнозам к 2050 году этот показатель может утроиться и составить 426 млн. См. подробнее: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019: Highlights. ST/ESA/SER.A/423. P18.

Внедрение новейших разработок (искусственного интеллекта, инструментов анализа больших данных и прочих ИКТ) в различные сферы жизни преобразует внешнюю среду образования. В бизнесе развиваются новые подходы к организации предпринимательской деятельности, обеспечивающие рост благосостояния компаний и собственников при низком уровне занятости. Одновременно расширяются возможности индивидуализации производимых товаров и услуг, в результате пересматриваются требования, предъявляемые к работникам и соискателям вакансий на рынке труда, создаются условия для модернизации существующих профессий и появления новых.

По оценкам, уже в ближайшем десятилетии некоторые массовые специальности могут быть частично или полностью замещены технологическими решениями¹. В настоящее время эти процессы еще не очень активны и затрагивают, по большей части, интересы работников невысокой квалификации (водителей, уборщиков, операторов *call*-центров). Тем не менее, по мере роста технологических возможностей производимых роботов или алгоритмов, риски "поглощений" вырастут и для тех, чья профессиональная деятельность связана с выполнением задач более высокого порядка. Для оценки возможностей замещения живого труда роботизированными решениями специалистами уже выделяются четыре основных условия (так называемая модель *4D*): работа должна быть скучной, грязной, дорогой или опасной².

Одновременно, с появлением новых и обновлением содержания существующих профессий, горизонты потенциальной занятости начинают понемногу расширяться. Но и здесь есть своя специфика, новые рабочие места концентрируются в высокотехнологичных секторах экономики, где к работникам изначально предъявляются более высокие квалификационные требования, причем по мере усиления конкуренции за рабочие места планка требований будет соразмерно повышаться. Уже сейчас для работы в *IT* недостаточно базовой подготовки по специальности, функциональное содержание профессии усложняется и работникам приходится постоянно повышать свою квалификацию, проходить различные формальные и неформальные этапы дополнительного обучения, причем часто в смежных профессиональных областях. Схожие тенденции прослеживаются и в других профессиях, что, в конечном счете, может стать одним из основных условий найма работников в цифровом обществе и ставит новые задачи перед участниками сферы образования.

С другой стороны, технологии перестраивают систему образования изнутри, посредством цифровизации отдельных инструментов обучения, внедрения новых подходов к управлению и администрированию учреждениями, расширения возможностей их сетевого взаимодействия. С внедрением "цифры" обучение становится как будто бы повсеместным, границы между его различными формами практически исчезают³. Происходит это, в том числе, в связи с беспрецедентным

¹ См. например: Будущее рынка труда. Противоборство тенденций, которые будут формировать рабочую среду в 2030 году. PwC. – URL: <https://www.pwc.ru/ru/publications/workforce-of-the-future-rus.pdf> (дата обращения: 10.09.2020).

² Marr B. (Oct.16, 2017). The 4 Ds Of Robotization: Dull, Dirty, Dangerous And Dear. Forbes. – URL: <https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2017/10/16/the-4-ds-of-robotization-dull-dirty-dangerous-and-dear/#5da400a23e0d> (дата обращения: 18.09.2020).

³ Грин Э. Многоликость обучения на протяжении всей жизни: новейшие тенденции европейской образовательной политики // Сибирский Учитель. 2006. 4. С.34–40.

распространением различных цифровых форматов образования¹, позволяющих получать знания дистанционно, в любом месте и в любое время. К тому же благодаря цифровым решениям обучение становится более целевым, ориентированным на запросы конкретных заказчиков образовательных "услуг", будь то государство, корпорация или частное лицо.

Массовые онлайн-курсы, различные обучающие программы, мобильные приложения и целые образовательные платформы действительно создают все более широкие возможности для получения знаний все большим числом людей. Однако реальные шансы для такого "безбарьерного" обучения есть еще далеко не у всех. Это объясняется, с одной стороны, отсутствием возможностей посещать школы и университеты, с другой – низкой доступностью ИКТ и необходимого для их применения оборудования.

По оценкам международных организаций, до половины детей в возрасте от 3 до 6 лет сегодня не могут посещать учреждения дошкольного образования (в странах с низким уровнем доходов дело обстоит еще хуже – там только 20% детей охвачены программами дошкольного обучения)², свыше четверти миллиона молодых людей не ходят в школы³ (вне связи с пандемией *COVID-19*, подробнее об этом см. ниже), около 2 млрд взрослых не владеют даже базовыми навыками чтения⁴.

Доступность и Интернета, и ИКТ в мире также неодинаковы: в развитых странах количество пользователей, подключенных к Сети, оценивается на уровне 80%, в наименее развитых государствах этот показатель составляет около 20%⁵. Кроме того, для применения информационно-коммуникационных технологий в обучении необходимо различное, подчас дорогостоящее, оборудование (модемы, *web*-камеры, микрофоны, планшеты, "умные" доски), что создает дополнительные препятствия для учебы, в особенности для наиболее уязвимых и социально незащищенных слоев населения. Часто по этим причинам практики неформального обучения реализуются не в "любом месте", как это изначально предполагалось, а там, где есть бесплатный доступ к этим ресурсам, то есть в школах или университетах. Кроме того, для использования высокотехнологичных инструментов в обучении и преподавателям, и учащимся требуются хотя бы минимальные навыки цифровой грамотности. Их наличие существенно дифференцируется не только по странам, но и внутри государств, в разрезе различных возрастных и социально-экономических групп. Отсутствие цифровых навыков сегодня характеризуется специалистами как цифровые разрывы или цифровые пропасти⁶.

¹ См., например: Digital learning Education and skills in the digital age. Sarah Grand-Clement, Axelle Devaux, Julie Belanger, Catriona Manville. – URL: https://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CF369.html (дата обращения: 15.06.2019); Human learning in the digital era. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367761.locale=ru> (дата обращения: 16.08.2019).

² Всемирный банк. 2019 год. Доклад о мировом развитии 2019. Изменение характера труда. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк. doi:10.1596/978-1-4648-1328-3. Лицензия: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO C.75–76.

³ Education for people and planet: creating sustainable futures for all. Global education monitoring report, 2016; summary P.37. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245745.locale=ru> (дата обращения: 05.08.2020).

⁴ Всемирный банк. 2019 год. Доклад о мировом развитии 2019. Изменение характера труда. С.82.

⁵ Отчет "Измерение информационного общества за 2018 год" - Краткий обзор. Международный союз электросвязи. – URL: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2018/MISR2018-ES-PDF-R.pdf> (дата обращения: 04.06.2019).

⁶ OECD. Glossary of statistical terms. Digital divide. – URL: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4719> (дата обращения: 13.10.2019).

В результате, в сфере образования складывается непростая ситуация: прежние механизмы системы перестают удовлетворять интересы и цели социальных групп и коллективов, а новые еще не сформированы. Яркой иллюстрацией такой пока только нарастающей дисфункции является отбор специальностей и направлений, по которым образовательные учреждения (в первую очередь институты высшего образования) ведут подготовку будущих специалистов. Нередко обучение организуется по профессиям, подвергающимся высоким рискам автоматизации, что создает неопределенность не только для самих университетов и обучающихся, но и общества в целом. Уже в самом ближайшем будущем это может привести к обострению социальных конфликтов, повысить угрозы дестабилизации общественных отношений. Так, по мнению экспертов Всемирного банка, недостаток экономических возможностей образованного населения стал одним из основных двигателей "Арабской весны" 2010–2011 годов¹.

С похожими трудностями, быть может и с меньшей остротой, сегодня сталкиваются и в регионах, которые традиционно принято считать более благополучными. Только в странах ОЭСР за последние 5 лет выпускники университетов в возрасте 25–34 лет работали в среднем на 2.4 работодателя, в то же время выпускники старшего поколения (55–64 лет) за аналогичный период меняли работу реже, для них этот же показатель составил значение 1.5². В исследованиях также указывают на увеличение доли краткосрочных трудовых контрактов, сокращение объемов социальных гарантий и снижение общего уровня социальной защищенности новых работников³. В результате получается, что каждое новое поколение выпускников, получивших профессиональное образование, вынуждено приступать к трудовой деятельности на заведомо ухудшившихся условиях, чем их предшественники⁴, причем часто по специальностям отличным от тех, что они приобрели в период обучения. Одновременно ситуация осложняется еще и тем, что осуществить качественный переход к подготовке специалистов по ожидаемым будущим профессиям также чрезвычайно не просто, поскольку ни в системе образования, ни в деловой среде, ни даже на уровне отдельных государств пока нет ясного видения того, каких специалистов, как именно и в каком количестве следует готовить.

Тем не менее нарастающая необходимость "связать" компетенции работников, знания и навыки выпускников образовательных учреждений с меняющимися запросами рынка стала своеобразным триггером, запустившим процессы индивидуализации профессионального образования, изменения его идеологии и философии, заключающиеся в переходе от классической модели образования индустриального типа к модели образования постиндустриального общества. Иначе говоря, от передачи обучающимся некоторого объема знаний к развитию у них способностей к самостоятельному и непрерывному обучению в течение всей жизни⁵.

¹ Всемирный банк. 2019 год. Доклад о мировом развитии 2019. Изменение характера труда. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк. doi:10.1596/978-1-4648-1328-3. Лицензия: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO C.83.

² OECD (2020), "How are young graduates settling into the labour market?", Education Indicators in Focus, No. 76, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0cae6ba1-en>.

³ OECD (2019), OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9ee00155-en>.

⁴ Perrone, L. and Vickers M. (2003), "Life after graduation as a 'very uncomfortable world': An Australian case study", Education + Training, Vol. 45/2, pp. 69–78, <http://dx.doi.org/10.1108/00400910310464044>.

⁵ Садовая Е.С., Сауткина В.А., Зенков А.Р. Формирование новой социальной реальности: технологические вызовы. – М.: ИМЭМО РАН, 2019. С.127.

Такие способности сегодня связывают с развитием у обучающихся и работников так называемых переходных навыков или компетенций XXI века.

К их числу относят технические знания, в том числе навыки работы с современным программным обеспечением и ответственного поведения в виртуальной среде, азы информационной безопасности, креативность, включая умения находить оригинальные решения в нестандартных профессиональных и жизненных ситуациях, навыки межличностного взаимодействия, способности адаптироваться к различным вызовам и т.д. Формирование и развитие подобных компетенций будущих работников становится одним из ключевых требований к работе образовательных учреждений. По мнению исследователей, будущее труда, а равно как и будущее образования (*курсив автора*) будет определяться противостоянием между автоматизацией и инновациями¹. Как уже отмечалось, автоматизация производств сокращает уровень занятости в традиционных отраслях экономики, инновации способствуют появлению новых секторов. Однако вопрос, смогут ли работники, потерявшие свои рабочие места вследствие автоматизации, приступить к инновационной деятельности, остается открытым и его решение также зависит от их способностей к обучению и освоению уже отмеченных навыков XXI века. Для этих целей во многих странах прорабатываются и уже реализуются различные меры, призванные смягчить негативные последствия структурных изменений в экономике и в общественной жизни в целом, заложить фундамент для развития государств в принципиально новой конкурентной среде (сформировать соответствующие кадровые резервы). Существенная часть этих мер связана с модернизацией действующих образовательных систем, а также с расширением возможностей и контекстов для получения знаний.

ТРАЕКТОРИИ ИЗМЕНЕНИЙ

Этому способствуют как цифровые технологии, интегрируемые в традиционные форматы обучения, так и новые подходы к организации образовательной деятельности. Сегодня эти практики можно наблюдать во всех странах и на всех уровнях образования: от дошкольного до программ послевузовской профессиональной переподготовки.

Формирование и развитие "новых качеств" будущих работников закладывается уже на первых этапах обучения, в период ранней социализации. С одной стороны, это объясняется тем, что особенно активно мозг человека развивается с момента зачатия и до 5-летнего возраста, когда формируются когнитивные и социально-поведенческие функции. Многочисленные исследования практик раннего обучения дают основания говорить о том, что образование, полученное в этом возрасте, обеспечивает не только более успешную адаптацию учащихся к школе, но и более широкие перспективы для дальнейшего обучения и развития в течение жизни. С другой стороны, включение юных граждан в различные образовательные практики диктуется такой важной задачей образовательной политики, как обеспечение равных возможностей в образовании.

Еще одним аргументом в пользу раннего обучения можно считать его экономическую привлекательность, причем как для государств, обеспечивающих такую подготовку, так и непосредственно для учащихся и их семей (домохозяйств). По существующим оценкам, рентабельность вложений в качественные программы

¹ Всемирный банк. 2019 год. Доклад о мировом развитии 2019. Изменение характера труда. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк. doi: 10.1596/978-1-4648-1328-3. Лицензия: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. С.28.

развития детей в раннем возрасте оценивается в среднем на уровне от 6 до 17 долларов на единицу инвестиций¹. Одновременно раннее обучение может оказывать влияние на возможности трудовой мобильности взрослых членов семей. Так, если маленькие дети находятся на учебе, отцы или матери получают возможность трудиться, хотя бы в течение неполного рабочего времени (в том числе благодаря дистанционным формам занятости), и таким образом улучшать свое материальное положение.

Однако встречаются и менее очевидные плюсы раннего обучения. Так, во Франции, после очередной образовательной реформы, инициированной президентом республики Э. Макроном, с начала 2019/20 учебного года школьное образование стало обязательным для всех с трехлетнего возраста². Хотя, как отмечают эксперты, и до вступления законодательных изменений в силу почти все обучающиеся этого возраста добровольно посещали школу. Тем не менее оставалось не более 3% детей (преимущественно девочек), не охваченных образовательными программами. По некоторым данным, именно из этой немногочисленной среды пополнялись ряды французских радикальных экстремистов, составляющих в дальнейшем основу разнообразных преступных сообществ. В этом свете реформа была призвана не только расширить контингент детей, получающих образование, но и снизить долю тех из них, кто с наибольшей вероятностью может подвергаться рискам вовлечения в преступную деятельность.

Иными мотивами объясняется востребованность развития новых подходов к организации обучения. Особое место среди них занимают практики неформального и информального образования. Их основное отличие от классических моделей подготовки кадров заключается в степени организованности обучения. Иначе говоря, в случаях неформального и информального обучения образовательный процесс может строиться как в традиционных учреждениях, так и за их пределами (на предприятиях, в научных или общественных организациях). После прохождения курсов слушатели не получают официальных документов, для обучения могут привлекаться любые кадры, в том числе не относящиеся к категориям научно-педагогических работников (к примеру, эксперты-практики). Обучение, при этом, может быть как целенаправленным (неформальное, например онлайн-курс в ВУЗе), так и спонтанным (информальное, обучение в импровизированной среде, например в рабочем коллективе, кругу семьи). Интерес к развитию данных форматов специалисты связывают с их гибкостью, широкими возможностями для апробации новых образовательных методик (в том числе для преодоления разрывов между текущими возможностями подготовки кадров и потребностями будущих рынков), потенциалом встраивания их отдельных элементов (лучших практик) в среду формального образования или реальные сектора экономики для дальнейшей мультипликации³.

Встречается множество примеров организации подобных обучающих практик: это – системы выявления и сопровождения обучения одаренных детей, программы для школьников, ориентированные на решение проблем местного или регионального

¹ Nollenberger N., Rodríguez-Planas N. 2015. Full-Time Universal Childcare in a Context of Low Maternal Employment: Quasi-Experimental Evidence from Spain. *Labour Economics*, Vol.36, PP.124–136. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2015.02.008>.

² Ранее, в соответствии с законодательством Республики Франция, обязательное обучение в школе начиналось с 6-летнего возраста.

³ Нефедова Г.М. Специфика интеграции формального, неформального и информального образования // *Ped.Rev.* 2017. № 3 (17). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/spetsifika-integratsii-formalnogo-neformalnogo-i-informalnogo-obrazovaniya> (дата обращения: 20.09.2020).

значения, инициативы по созданию передовых кадровых ресурсов для обновления существующих или развития новых видов производств и т.д.

Еще одним примером реализации одного из таких проектов может послужить недавно запущенный в России научно-образовательный центр мирового уровня "Передовые промышленные технологии и материалы"¹. Центр объединяет ряд образовательных и научных учреждений, промышленных предприятий трех областей страны (Свердловской, Челябинской и Курганской). Так, по задумке авторов, проект обеспечит проведение прикладных исследований и создание конкурентоспособных технологий и продуктов мирового класса для их последующей коммерциализации. Среди направлений работы: робототехника, сенсорика, переработка отходов, лазерные технологии и др. Для реализации проекта в названных регионах создается разветвленная инфраструктура подготовки научно-технических кадров, включающая научные, научно-образовательные и научно-технологические центры. Наряду с задачами развития промышленности, повышения производительности труда, укрепления экспортного потенциала регионов, предполагается, что проект сможет обеспечить и формирование новых рынков сбыта производимой продукции и технологий, создаст дополнительные рабочие места.

Для реализации таких масштабных проектов требуются значительные финансовые, материально-технические и кадровые ресурсы. Решение подобных задач требует комплексных подходов и во многих странах осуществляется путем развертывания крупных инфраструктурных проектов (мегапроектов), включающих различные образовательные компоненты. Основным заказчиком подобных программ чаще всего выступает государство. Так, еще в 2015 году в Европейском союзе была запущена программа Единого цифрового рынка², в рамках проекта разрабатывается пять основных направлений: суперкомпьютеры, ИИ, кибербезопасность и доверие в цифровой среде, цифровые навыки и расширение практик использования цифровых технологий в экономике и социальной сфере. Каждое из направлений предусматривает создание соответствующей образовательной инфраструктуры. Например, блок программы "Кибербезопасность и доверие" призван обеспечить развитие и систематическое обновление знаний граждан Европы в области общеевропейского законодательства о безопасности в электронной среде³. Блок "Цифровые навыки" нацелен на формирование у нынешних и будущих работников ЕС компетенций и навыков для работы с различными цифровыми технологиями. Для реализации образовательных модулей проекта используются программы повышения квалификации, стажировок без отрыва от производств. Для представителей бизнеса и организаций государственного сектора создаются специализированные "центры цифровых инноваций", призванные обеспечить им целевую поддержку в условиях постоянного развития механизмов и инструментов цифровой экономики.

Схожие программы сегодня действует в США (*Digital Economy Agenda*), КНР (*Made in China 2025*), Индии (*Digital India*), России (Национальные проекты "Образование", "Производительность труда и поддержка занятости", "Наука",

¹ Коваленко А. (25.11.2019). НОЦ как экосистема. Эксперт Урал. № 48 (814). – URL: <https://expert.ru/ural/2019/48/notes-kak-ekosistema/> (дата обращения: 10.09.2020).

² Digital Single Market. European Commission. – URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en> (дата обращения: 30.06.2020).

³ Вместе с тем, исследования показывают, что каждое государство, входящее в состав Европейского союза, имеет собственные представления об архитектуре кибербезопасности на национальном уровне и устанавливает для этого соответствующие законодательные требования. См. подробнее В.И. Пантин, Н.В. Кардава, Кибербезопасность: проблемы формирования единой политики в Европейском союзе, Вестник Пермского университета. Политология, 2018 № 3, С.5–18.

"Цифровая экономика") и ряде других государств. В целом это свидетельствует о востребованности поиска новых подходов к организации обучения, в том числе путем развития неформального и информального образования, о признании необходимости расширения содержания проводимой образовательной политики на самом высоком уровне. Немаловажным аспектом подобных программ является еще и то, что в них представляются вполне конкретные модели общественного развития, включая определенные ценности и приоритеты, предлагаемые их участникам. Однако пути достижения намеченных целей не всегда совпадают с общественными ожиданиями и видением этой проблемы на уровне как сообществ (например, профессиональных), так и рядовых граждан.

ПЕРВЫЙ ОПЫТ МАСШТАБНОЙ ЦИФРОВИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ: "ЗА" И "ПРОТИВ"

Чрезвычайно ценным и показательным в этом смысле стал опыт работы системы образования в условиях пандемии *COVID-19*. В этот период удалось не только опробовать множество инструментов цифрового обучения в действии, но и, возможно впервые в истории, вынести обсуждение вопросов модернизации образования и проводимой в этой области политики за рамки традиционного научно-экспертного дискурса, – в русло широкой общественной дискуссии.

В первую очередь это связано с тем, что – почти одновременно и в предельно короткие сроки более чем в 180 странах мира – учреждения образования были просто вынуждены уйти в "онлайн"¹. Введенные карантинные меры не позволили институтам продолжать работу в штатном режиме, что привело к переводу более 1.5 млрд учащихся по всему миру на дистанционное обучение. Никто из основных субъектов образования не был готов к такому сценарию, что вызвало серьезное увеличение спроса на цифровые образовательные технологии и соответствующие инструменты обучения. Это первое "знакомство" широкой общественности с "цифрой" не прошло совсем гладко. В сложившихся условиях участникам образования пришлось осваивать новые способы коммуникации буквально в авральном режиме. Уже на ранних порах вынужденного дистанционного обучения² проявились первые трудности, связанные с применением "перспективных" образовательных технологий.

Во-первых, более очевидными оказались технологические разрывы между странами в целом и внутри отдельных государств, в частности. В первую очередь это касается разницы в доступности каналов связи и необходимого для удаленной работы оборудования. В результате, в тех странах и регионах, где доступа к Сети не было, либо он был существенно ограничен, для обучения использовались такие традиционные средства связи, как: телевидение, радио, мобильная и почтовая связь.

Во-вторых, выяснилось, что имеющаяся инфраструктура цифровых образовательных решений (обучающих электронных платформ, приложений, открытых онлайн-курсов) мало пригодна для детей, в особенности тех из них, кто имеет различные ограничения по состоянию здоровья.

В-третьих, вскрылось множество барьеров экономического характера. Во многих странах, прежде всего в развивающихся и наименее развитых государствах, даже при наличии необходимой электронной инфраструктуры в школах и

¹ COVID-19 Educational Disruption and Response. UNESCO. – URL: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse> (дата обращения: 15.04.2020).

² Hodges C.B., Moore S., Lockee B.B. et al. (Mar.27, 2020). The Difference Between Emergency Remote Teaching and Online Learning. – URL: <https://er.educause.edu/articles/2020/3/the-difference-between-emergency-remote-teaching-and-online-learning> (дата обращения: 21.05.2020).

университетах, выстроить образовательные процессы оказалось невозможным из-за высокой стоимости телекоммуникационных услуг или отсутствия современных средств связи у большей части населения (либо и того и другого сразу).

В-четвертых, кризис, позволил выявить ряд, на первый взгляд, нетехнологических проблем, связанных с переходом на различные электронные форматы обучения. Оказалось, что достижение наилучших образовательных результатов в условиях дистанционного обучения более трудоемко (в сравнении с классическими формами) и требует сугубых усилий по развитию у обучающихся навыков самомотивации и самоконтроля, заинтересованности в достижении лучших образовательных результатов, ответственности и непрерывного совершенствования аналитических способностей. Когда эти качества еще не развиты (в особенности, в детском и юношеском возрасте) возникает потребность включения в процесс обучения членов семей, что приводит к смещению субъектности образовательного процесса, изменению социальных ролей его участников. Такая практика не всегда характеризуется положительно. В частности, незанятые работой или учебой члены семьи могут быть не в состоянии оказать соответствующую помощь и поддержку обучающимся, что приводит к снижению результативности обучения, зачастую оказывается дестабилизирующим фактором, с точки зрения его влияния на социальный климат в семьях.

Кроме того, как показала практика, для значительного числа обучающихся переход в "онлайн" или увеличение доли дистанционного обучения могут быть сопряжены со вполне реальным ухудшением качества жизни. Нередко посещение учебных заведений обеспечивает не только возможности обучения, но и получения полноценного питания, медицинской, психологической и иной профессиональной помощи. Эти проблемы хорошо известны как в регионах с неблагоприятной социально-экономической ситуацией, так и в тех странах, которые принято считать благополучными. По оценкам, только в США около 22 млн школьников на постоянной основе получают бесплатное или частично субсидируемое государством питание¹. В добавление к этому, результаты исследований социально-экономических последствий пандемических шоков последних десятилетий свидетельствуют о том, что закрытие инфраструктуры образования ведет к весьма драматичным результатам (популяризации криминала и всплескам преступности, использованию детского труда, учащению случаев подростковых беременностей и так далее)².

В отдельную категорию трудностей, связанных с перестройкой образования на цифровую основу, следует отнести вопросы влияния ИКТ на здоровье участников образовательных отношений. Как известно, компьютерные устройства оказывают комплексное воздействие на физическое, психическое и, подчас, эмоциональное состояние учащихся и педагогов. Их продолжительное использование увеличивает нервно-психическую и зрительную нагрузки, может приводить к деформациям мышления (в первую очередь у обучающихся) и разрывать сложившуюся (традиционную) логику учебно-воспитательного процесса (учитель перестает быть

¹ SNA Outlines Emergency Feeding Options to Prepare for Coronavirus School Closures (Mar.05, 2020). – URL: <https://schoolnutrition.org/news-publications/press-releases/2020/sna-outlines-emergency-feeding-options-to-prepare-for-coronavirus-school-closures/> (дата обращения: 01.05.2020); 22 Million Kids Rely on School for Meals. Here's What They're Doing During Closures (Mar.12, 2020). – URL: https://www.vice.com/en_us/article/qjdnjx/22-million-kids-rely-on-school-for-meals-heres-what-theyre-doing-during-closures (дата обращения: 01.05.2020).

² Ciavarella et al. BMC Infectious Diseases (2016) 16:576. DOI: 10.1186/s12879-016-1918-z; Baytiyeh, H. (2018), Online learning during post-earthquake school closures, Disaster Prevention and Management, Vol. 27 No. 2, pp. 215–227. <https://doi.org/10.1108/DPM-07-2017-0173> 33.

основным источником знания, его конкурентами становятся гаджеты, подключенные к Интернету). Некоторые специалисты отмечают в этой связи достаточно тревожные тенденции: от снижения физической и социальной активности, и опосредованных этим психофизиологических расстройств, до возникновения "цифровой деменции" и настоящей электронной зависимости (по крайней мере именно так об этом пишет известный немецкий исследователь и психиатр М. Шпитцер¹).

В результате вырисовывается весьма удручающая картина: наряду с проблемами со здоровьем, обучение в технологически насыщенной среде способствует еще и формированию у обучающихся весьма неоднозначных навыков работы и обращения с информацией. Последняя поступает из множества различных и не всегда проверенных источников, ее объемы постоянно возрастают, меняются пути, формы и способы "доставки" знания. Но, несмотря на, казалось бы, такое расширение горизонта его источников, приобретаемые умения и навыки оказываются более поверхностными, фрагментарными и разнородными, что влияет на общую результативность образовательного процесса. Современному школьнику или студенту становится все труднее связать полученный знаниевый багаж с реально востребованными в жизни умениями и навыками.

Усугубляет положение дел еще и то, что к настоящему времени так и не сложилось общих технических, юридических и этических подходов к оценке предельно допустимых для здоровья различных категорий обучающихся объемов и уровней использования ИКТ. Воздействие микроволновых электромагнитных излучений, производимых мобильными телефонами, сетями беспроводной связи и другими устройствами постоянно растет, при этом если в прошлом столетии данную проблему специалисты характеризовали как проблему "электромагнитного смога", то сегодня все чаще говорят об "электромагнитном хаосе"². В результате, возможно впервые в истории, в группе риска оказывается огромное число молодых людей.

К сожалению, не все из отмеченных вопросов уже стали предметом экспертных и общественных дискуссий, интеграция новых технологий в образование осуществляется практически по умолчанию, в контексте общего тренда цифровизации социальной сферы. Возможно, это и стало главной предпосылкой к появлению первых критических оценок приобретенного в период локдауна опыта цифрового обучения³.

Одновременно кризис, спровоцированный пандемией COVID-19, привел к некоторым "неожиданным" положительным изменениям. Возможно, именно они помогут найти разумное соотношение "ветхого" и "нового" в содержании обновленной повестки образования не только на ближайшую, но и на более отдаленную перспективу. Так, в частности, во время пандемии развитие получили разнообразные практики кооперации участников образования различных уровней: от местных до глобальных. Подобные инициативы были направлены на взаимодействие участников образования в целях объединения усилий для скорейшего преодоления кризиса,

¹ Шпитцер М. Антимозг. Цифровые технологии и мозг. АСТ, 2013. – 288 с.

² Григорьев Ю.Г. От электромагнитного смога до электромагнитного хаоса. К оценке опасности мобильной связи для здоровья населения. *Медицинская радиология и радиационная безопасность*. 2018. Т.63. №3. С.28–33. DOI: 10.12737/article_5b168a752d92b1.01176625.

³ См. например: Rado D. (May 4, 2020) It's time to stop fooling the public: FL kids aren't learning and they need to catch up, from summer school to a longer school year in 2020-21. Florida Phoenix. – URL: <https://www.floridaphoenix.com/2020/05/04/its-time-to-stop-fooling-the-public-fl-kids-arent-learning-and-they-need-to-catch-up-from-summer-school-to-a-longer-school-year-in-2020-21/> (дата обращения: 05.05.2020); Бунт в Высшей школе экономики (17.06.2020). РНЛ. – URL: https://ruskline.ru/news_rl/2020/06/17/bunt_v_vysshei_shkole_ekonomiki (дата обращения: 18.08.2020).

оказание взаимной поддержки, обмен опытом по использованию тех или иных технологических решений, а также выработку консолидированных позиций для дальнейшего развития отрасли и нахождения возможностей повышения эффективности ее работы в посткризисное время.

Так, в Исламской Республике Пакистан инициаторами домашнего обучения стали сами школьники, благодаря их усилиям и личной заинтересованности в получении знаний появилось целое локальное общественное движение *“Мой дом, моя школа”*, призванное включить в процесс домашнего обучения наибольшее количество семей (в особенности девочек) в период карантинных ограничений¹. В Испании для продвижения ценностей здорового образа жизни и поддержки граждан, находящихся в условиях самоизоляции, была организована программа домашнего физического воспитания. По замыслу ее создателей, хоть и виртуальная по форме, но физически осязаемая по своему содержанию, инициатива должна была сплотить испанский народ в непростое время пандемии².

В этот же период появились интересные практики государственно-частного партнерства, в рамках которых правительства заключали соглашения с местными телекоммуникационными компаниями, участниками сектора *EdTech*, кредитно-финансовыми и другими организациями для продолжения обучения, создания и развития цифровой образовательной инфраструктуры. Хотя сами по себе такие формы сотрудничества не новы и являются общей практикой для многих крупных корпораций, ситуация с распространением коронавирусной инфекции сделала возможным и востребованным участие в схожей деятельности небольших компаний регионального и местного уровней, дав определенный импульс к их развитию в условиях кризиса и сопутствующей экономической неопределенности³.

Примером объединения усилий участников образования на глобальном уровне может послужить инициатива создания под эгидой ЮНЕСКО *“Глобальной коалиции по вопросам образования”*. Своеобразным лозунгом данного объединения стал хештег *“Обучение продолжается”* (*#LearningNeverStops*), он же определяет ключевой вектор его работы. На соответствующем Интернет-сайте организации уточняется, что закрытие школ и университетов приводит к увеличению неравенства в образовании, наносит непоправимый ущерб детям и молодежи, что, в свою очередь, требует консолидации усилий самых разных акторов из социальной, политической и экономической сфер. Эта же идея подтверждается сформировавшимся составом участников программы, в их числе международные организации (ООН, ВОЗ, МОТ, Всемирная продовольственная программа, Всемирный банк), высокотехнологичные компании (*Google, Microsoft, Facebook, Zoom, KPMG, Coursera*), представители гражданского общества (глобальное движение *Save the children*, Академия Хана, Фонды Викимедиа и *Profuturo*), а также некоторые представители СМИ и профессиональных сообществ. Среди основных целей объединения: противодействие углублению неравенства, помощь в мобилизации и внедрении необходимых для организации дистанционного обучения решений (как

¹ “My Home”, “My School” Program Launched In Balochistan Amid Coronavirus (Apr.05, 2020). Quetta Voice. – URL: <https://www.quotavoice.com/2020/04/04/my-home-my-school-program-launched-in-balochistan-amid-coronavirus/> (дата обращения: 15.04.2020).

² “Malaga, don’t let your guard down”: how Malaga is promoting solidarity and sport amidst COVID-19. UNESCO. – URL: <https://en.unesco.org/news/malaga-dont-let-your-guard-down-how-malaga-promoting-solidarity-and-sport-amidst-covid-19> (дата обращения: 25.05.2020).

³ With schools remaining closed during coronavirus outbreak, China launches national remote learning platforms. South China Morning Post. – URL: <https://www.scmp.com/tech/policy/article/3050940/schools-remaining-closed-during-coronavirus-outbreak-china-launches> (дата обращения: 14.04.2020).

высокотехнологичных, так и нетехнологичных), содействие возвращению учащихся к классическим форматам образования. Все это, по мнению организаторов коалиции, станет своеобразной "страховочной сеткой" для миллионов детей и молодежи, поможет скоординировать опыт, знания и ресурсы ее участников для поиска решений, ориентированных на инклюзивность и равенство, которые будут поддерживать всех субъектов образования как во время пандемии, так и после победы на вирусом, в течение всего периода восстановления отрасли.

Подводя итоги, отметим, что пандемия, безусловно, ускорила процесс интеграции человека и технологий. Проникновение и столь "объемное" погружение всех субъектов образования в цифровую среду вряд ли сможет пройти бесследно, и многие из новых технологий уже в скором времени станут такими же привычными инструментами обучения, какими сегодня являются классические инструменты дидактики. Сейчас еще трудно представить, насколько долгим будет этот переход, как это отразится на содержании проводимой образовательной политики, какими способами и за счет каких источников будут сокращаться "цифровые разрывы" внутри отдельных государств и на глобальном уровне.

Неясно, впрочем, и какой в конечном счете урок из этой стремительной цифровизации удастся вынести и каждому отдельному образовательному учреждению, и всей системе образования, и всем нам, в том или ином качестве сталкивающимся с этой системой и с той новой социальной реальностью, которая формируется в связи с пандемией. Сейчас трудно сказать, станет ли образование принципиально другим в самое ближайшее время (в горизонте 3–5 лет), будет ли оно более распределенным в пространстве и времени и, соответственно, менее формальным по способам своей организации. Неясно, насколько жизнеспособными окажутся "облачные" университеты и "облачные" педагоги, согласится ли общество с такой новой нормой как, например, это уже фактически происходит в торговле и некоторых других секторах экономики, где безлюдные технологии пока не встречают серьезного сопротивления общественности и захватывают все новые и новые ниши.

Тем не менее, возможно, именно сейчас для государств, институтов образования и всего общества складываются благоприятные условия для выработки комплексных стратегий развития. Учитывая определенную цикличность в проявлении социальных рисков, справедливо говорить о необходимости включения в содержание проводимой образовательной политики специальных протоколов действий на случай чрезвычайных ситуаций. Исключительную роль в этом контексте приобретают задачи повышения устойчивости и создания резервов для работы образования даже в тех регионах и странах, где возможности для удаленной работы существенно ограничены. Особое место в содержании антикризисных стратегий образования должно быть отведено поддержке педагогов, программам повышения их квалификации, работе с родительскими сообществами и профессиональными ассоциациями работников и работодателей.

Выбор моделей и путей развития образования, использования инфраструктуры цифрового обучения, направлений политики в этой области во многом зависят от "багажа", с которым отрасль выйдет из сложившегося кризиса. Вероятно, именно этот опыт поможет определить оптимальные траектории развития образования на ближайшую перспективу, оценить долговременный потенциал и риски, связанные с имплементацией новых образовательных технологий, наконец, разумное соотношение новейших и традиционных подходов к организации образовательной деятельности.

Глава 6. Миграция населения: управленческие метаморфозы XXI века

ИЗМЕНЕНИЯ В МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКЕ В ПЕРВОЕ ДВАДЦАТИЛЕТИЕ XXI ВЕКА

Международная миграция населения¹ представляет многоплановый процесс, сопряженный с многомерными общественными изменениями, порождающими сдвиги в людских передвижениях и управлении ими, а также происходящими в ходе и результате таких перемещений. В XXI веке в сфере мобильности сфокусировались крутые общественные перемены и острейшие социальные проблемы, порожденные глобальной рецессией 2008–2009 гг., ростом конфликтности в Северной Африке, на Ближнем и Среднем Востоке с начала двадцатых годов. Особенно резкие и масштабные метаморфозы в области миграции и ее регулировании вызваны эпидемией *COVID-19*, которая охватила мир на исходе второго десятилетия.

Учитывая роль территориальной мобильности в распространении инфекций², в превращении изначально локальной эпидемии *COVID-19* в глобальную пандемию, в числе первых мер противодействия заболеваемости новым вирусом стало ужесточение регулирования передвижений населения, повлекшее изменения в масштабах, динамике географии, формах перемещений, составе мобильных когорт населения и вызвавшее более широкие общественные последствия.

Неустойчивость и неопределенность перспектив эпидемической ситуации осложняет оценку происходящих под ее влиянием изменений в миграционных процессах, порождая серию вопросов. В чем суть происходящих сдвигов в сфере мобильности и ее регулирования? Являются ли перемены в этой области ее кратковременными деформациями или же долгосрочными трансформациями? Наступил ли “конец века миграции”³ или же это просто период глубокого спада перемещений, сопровождаемого возникновением новых форм мобильности и причин имобильности? Каковы перспективы развития миграционной сферы?

Возрождение Левиафана в эпоху искусственного интеллекта. Миграционная политика понимается как совокупность правовых норм, политических мер, традиций, организационных структур и процессов, регулирующих людские передвижения. Управление мобильностью увязывается, например, в концепциях, развиваемых в русле политического реализма, с национальными приоритетами, в том числе с задачами обеспечения национальной безопасности и продвижением

¹ В широком смысле слова, как синоним мобильности, международная миграция населения она охватывает все виды межстрановых людских перемещений независимо от их сроков и целей. В узком, специальном смысле слова под трансграничной миграцией понимаются передвижения, сопровождаемые сменой страны проживания. В этом, узком значении указанный термин используется в данной главе.

² Как подчеркивал английский социолог Дж. Урри, “глобальные болезни стремительно движутся ... Требуется всего несколько дальних рейсов для того, чтобы началась пандемия, как случилось с атипичной пневмонией, которая в 2003 г. распространилась по всей мобильной китайской диаспоре...” (Урри Дж. Мобильности/ пер. с англ. М.: Праксис, 2012. С. 298). Как показывает исследование РАНХиГС, рост числа мигрантов на 10% на конкретной территории приводит к увеличению там числа случаев заражения *COVID-19* на 6.5%. См. Москвичам здесь не место. Какую роль сыграла столица в распространении коронавируса по России // Новая газета. 8 мая 2020. – URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/05/08/85289-moskvicham-zdes-ne-mesto> (дата обращения: 02.09.2020).

³ Gamlen A. Migration and Mobility after the 2020 Pandemic: The End of an Age? University of Oxford, Centre on Migration, Policy and Society Working Paper, 2020. No. 146. P. 2.

внешнеполитических интересов государств с помощью “миграционной дипломатии”¹. В теориях институционализма – с ролью и диалектикой различных интересов, идеологий и институтов в формировании этой политики и зависимостью нынешнего курса последней от ранее принятых решений (исторической колеи)².

Иммиграционная политика регулирует отбор, прием и поселение иностранных граждан в конкретной стране и их депортацию из нее³, а также краткосрочные немиграционные перемещения населения. Хотя экономическая, семейная и вынужденная миграции имеют давнюю историю, целенаправленная политика, адресуемая конкретно соответствующим группам мигрантов, появилась лишь в межвоенный период, а начала широко применяться только после Второй мировой войны.

Почти аксиомой стало утверждение об усилении рестриктивного характера современной иммиграционной политики. Между тем исследование голландского социолога Х. Хааса и его коллег на основе базы данных 6.5 тыс. правовых актов по 45 странам доказывает, что изменения в миграционной политике с середины прошлого века в целом носили характер смягчения ограничений. В то же время это исследование, наряду с рядом других работ, свидетельствует о нелинейности данного тренда и неоднозначности изменений в этой сфере. Так, в 1955–1985 гг. наблюдалась либерализация правил въезда и прав большинства категорий мигрантов в рамках общего реформирования национальных миграционных режимов. С 1990 г. эта тенденция замедлилась, и появился ряд рестриктивных изменений в политике⁴. В последних американский социолог и демограф Д. Мэсси увидел миграционный парадокс глобализации. “Глобальная экономика дает волю мощным силам, вызывающим более многочисленные и разнообразные потоки мигрантов из развивающихся стран в развитые, – пишет он. – Одновременно она создает в развитых странах условия, которые способствуют осуществлению рестриктивной иммиграционной политики”⁵. Более того, как отмечал израильский социолог Р. Шамир, глобализация вместо растворения границ является “процессом закрытия, перехвата и сдерживания”⁶. Режимы мобильности, которые упорядочивают передвижения привилегированных слоев, одновременно принуждают других к имобильности⁷.

В XXI веке продолжилось нарастание миграционных рестрикций. Вместе с тем оно не носило всеобъемлющего характера, варьируясь не только во времени, но и по странам, в отношении разных категорий и в разных областях регулирования. Это выражалось в сосуществовании тенденций к стабильности, ужесточению и

¹Natter K. Rethinking immigration policy theory beyond “Western liberal democracies”// *Comparative Migration Studies*. 2018. No. 6(4). DOI:10.1186/s40878-018-0071-9; Mitchell C. International migration, international relations and foreign policy // *International Migration Review*. 1989. No. 23(3). P. 681–708; Teitelbaum M. S. Immigration, refugees, and foreign policy // *International Organization*. 1984. No. 38(3). P. 429–450.

²Natter K. Op. cit.; Joppke C. Why liberal states accept unwanted immigration// *World Politics*. 1998. No. 50(2). P. 266–293; Hansen R. Globalization, embedded realism, and path dependence. The other immigrants to Europe// *Comparative Political Studies*. 2002. No 35(3). P. 259–283.

³Helbling, M., Bjerre, L., Römer, F. et al. Conceptualizing and measuring immigration policies: the IMPIC database// *European Political Science*. 2017. No. 16. P. 82.

⁴Haas H., Natter K., Vezzoli S. Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies // *IMI Working Papers Series*. 2014. No. 96. P. 1–33.

⁵Massey D. International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State// *Population and Development Review*. 1999. No. 25 (2). P. 312.

⁶Shamir R. Without Borders? Notes on Globalization as a Mobility Regime// *Sociological Theory*. 2005. No. 23(2). P. 199.

⁷Glick Schiller N., and Salazar N. Regimes of Mobility across the Globe// *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2013. No 39(2). P. 183–200.

либерализации¹. Особенно строгими стали миграционные правила в отношении нелегальных мигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежища. В меньшей степени – воссоединяющихся членов семей и малоквалифицированных работников². При этом одновременно происходило расширение прав мигрантов и укрепление их правового статуса. Данные процессы отражали противоречивые цели миграционной политики: протекционизм наряду с выполнением гуманитарных обязательств, обеспечением потребностей экономики в определенных контингентах иностранных работников и др. Кроме того, принятие более рестриктивных правовых актов не всегда сопровождалось их обязательным, доскональным применением.

Однако глобальная рецессия 2008–2009 г., резко обострившая, в числе прочего, проблемы национальных рынков труда, вызвала ответное ужесточение миграционной политики для сокращения входящих людских потоков. Эпидемия коронавируса, также, как кризисные процессы первого десятилетия, продемонстрировавшая кризис прежней модели глобализации, дала мощнейший импульс “возвращению Левиафана” – возрождению описанного еще в 1651 г. Т. Гоббсом и, по сути, анахроничного эпохе глобализации государства “высоких стен”, “закрытых границ и карантинных патрулей”, “всеохватывающего контроля за жизнью своих граждан”³.

В условиях чрезвычайной ситуации весной 2020 г. ограничения вводились в пожарном порядке, и их число испытало поистине головокружительный рост, а масштабы их применения беспрецедентно расширились и приняли повсеместный, общемировой характер. Так, согласно данным Международной организации по миграции (МОМ), на 8 марта в мире действовала 661 ограничительная мера, а 1 июня – уже 62,9 тыс. 2 ноября 2020 г. их число превысило 100 тыс.⁴

При этом ограничения приняли пакетный формат и, более того, приобрели очень жесткий и подчас тотальный характер, проявившийся в закрытии государствами своих границ (запрет въезда иностранцев, в ряде случаев – и своих граждан) и полном или частичном свертывании международного транспортно-пассажирского сообщения⁵. Фактически это была политика массовой иммобилизации населения. Согласно данным Всемирной туристской организации (ЮНВТО), в середине мая ограничения действовали на всех туристических направлениях, при этом на 75% направлений были полностью закрыты государственные границы для иностранных туристов⁶.

Ограничения на въезд граждан определенных стран (уроженцев определенных территорий) – мера далеко не новая. Она практиковалась еще в XIX – начале XX века в США, Канаде и Австралии в отношении выходцев из Азии, особенно из Китая. Однако в послевоенный период гражданская принадлежность определенному

¹ Helbling, M., Bjerre, L., Römer, F. et al. Op. cit. P. 94.

² Haas H., Natter K., Vezzoli S. Op. cit.

³ Силаев Н., Проценко Н. Снова модерн? COVID-19 возвращает государству его изначальную природу // Международная аналитика. 2020. № 1. С. 12, 19. doi:10.46272/2587-8476-2020-11-1-11-26.

⁴ DTM (COVID-19) Global Mobility Restriction Overview. 2 November 2020. – URL: <https://migration.iom.int/system/tdf/reports/Final%20DTM-Covid19%20Global%20Overview%20Output%2002.11.2020.pdf?file=1&type=node&id=10143> (дата обращения: 14.11.2020).

⁵ Подробнее см.: Цапенко И.П. Межстрановая мобильность населения в период и после эпидемического шока // Социально-трудовые исследования. 2020. Т. 40, № 3. С. 31-43.

⁶ Tourism Restarts: 40% of Destinations Have Now Eased Travel Restrictions // UNWTO. 30 jul 2020. – URL: <https://www.unwto.org/news/tourism-restarts-40-per-cent-of-destinations-have-now-eased-travel-restrictions> (дата обращения: 16.10.2020).

государству зачастую становилась основанием для миграционных предпочтений в рамках двусторонних и многосторонних соглашений, в том числе регулирующих интеграционные объединения типа ЕС. Среди немногих исключений, возрождающих практики прошлого, – ограничения антитеррористической и санкционной направленности. В условиях распространения заболеваемости *COVID-19* и нового витка секьюритизации¹ миграционной повестки подобные рестрикции стали массово вводиться в отношении граждан стран с неблагополучной эпидемической ситуацией, а также иностранцев, которые побывали в предшествовавшие 2 недели на таких территориях. Широкомасштабному введению подобных запретов потворствовали психологический климат тревожности, усиление общественного запроса на защиту здоровья и благополучия “своих” от угроз, несомых “чужими”.

Иммиграционные ограничения, связанные с состоянием здоровья приезжих, также имеют давнюю историю и получили широкое распространение. Характерной чертой рестрикций ковидного времени стало ужесточение медицинских правил. Государства стали все чаще требовать от прибывающих пассажиров сертификатов отрицательного теста на коронавирус, предоставления деклараций о здоровье, “паспортов здоровья” и т.п., в сочетании с сохранением практики карантина и самоизоляции. Следование подобным правилам постепенно стало главным инструментом антиковидного регулирования мобильности.

Эти меры дополнялись изменениями в условиях предоставления и действия виз:

- признанием прежде полученных миграционных разрешений недействительными;
- отказом от практики выдачи виз по прибытии в отношении лиц, приезжающих из определенных регионов;
- прекращением безвизового передвижения и требованием идентификационных и транспортных документов при перемещениях между странами с прежде свободным режимом въезда и выезда;
- приостановкой процедур приема и обработки заявлений на визы и перерывом в приеме новых прошений о предоставлении убежища.

Свертывание и замораживание работы иммиграционных систем создали почву для бюрократизации и роста произвола чиновников при решении миграционных вопросов. Более того, как свидетельствует влияние террористических актов и глобального кризиса 2008–2009 гг. на регулирование миграции, “многие ограничения, вводимые государствами в период угроз национальной безопасности, имеют тенденцию не просто сохраняться, но и расширяться после того, как эти риски нивелированы”². Исторический опыт в этой области внушает опасения относительно продолжения жестких мер после окончания пандемии.

Приметой коронавирусной эпохи стало широкое применение цифровых технологий³, в том числе и в сфере управления миграций с использованием цифровых платформ, содержащих данные о мигрантах, включая состояние их здоровья (“цифровой след”) для контроля за въездом, пребыванием и занятостью иностранцев. Распространение таких технологий, оцифровав и осовременив облик Левиафана, создало небывалые технические возможности для повсеместного

¹ Государство в политической науке и социальной реальности XXI века / Под ред. И.С. Семененко (отв. ред.), В.В. Лапкина, В.И. Пантина. М.: Издательство “Весь Мир”, 2020.

² Силаев Н., Проценко Н. Указ. соч. С. 23.

³ Садовая, Е.С., Сауткина, В.А., Зенков, А.Р. Формирование новой социальной реальности: технологические вызовы. М.: ИМЭМО РАН, 2019.

осуществления жестких мер в области надзора за соблюдением карантинных мер приезжающими из зон риска, включая сограждан, и отслеживания контактов этих путешественников. Это дало основание волне конспирологических выступлений в СМИ о формировании электронного концлагеря под предлогом борьбы с эпидемией. И, кроме того, породило широкую дискуссию о соответствии подобной практики нормам демократии, правилам этики и безопасности личных данных.

В то же время усиление роли государства, взятие им на себя ответственности за безопасность и здоровье своих граждан и заботы об их благополучии были объективно необходимы для жизнеобеспечения общества. Более того, нередко отмечалась либерализация социальной политики в отношении уже проживавших или находившихся в стране иностранцев. Она органически дополняла и отчасти компенсировала строгость ограничительного подхода, подчас становившуюся чрезмерной. В развитых регионах в рамках социальной поддержки населения, оказавшегося в трудном материальном положении из-за пандемии, пострадавшим приезжим предоставлялись бесплатная медицинская помощь, включая анализы на коронавирус, продуктовые талоны, пособия и т.п. В России «застрявшим» мигрантам обеспечивались продление разрешений на проживание и работу, сохранение текущего миграционного статуса и защита от депортации.

Кроме того, в странах глобального Севера практиковались амнистии незаконно находившихся там иностранцев. Проводились освобождение из-под стражи задержанных нелегальных мигрантов, в первую очередь престарелых и детей, а также приостановка депортаций. Подобные меры были продиктованы в большей мере прагматическими целями предупреждения распространения инфекции, обеспечения общественного порядка и т.п., нежели гуманитарными соображениями. Вместе с тем они свидетельствовали о явной, пусть кратковременной, гуманизации социальной политики в отношении мигрантов.

Вероятно, следование строгим медико-санитарным требованиям при переездах станет нормой управления мобильностью. Кроме того, благодаря распространению цифровых технологий регулирование передвижений примет платформенный характер, включая применение бесконтактных алгоритмов досмотра пассажиров и их багажа.

Усиление избирательности иммиграционного инструментария. При всей важности и характерности для иммиграционной политики XXI века рестриктивных изменений, все же магистралью и квинтэссенцией трансформаций в этой сфере в доковидный период стало развитие, разветвление и совершенствование системы управления людскими передвижениями¹. Реформирование миграционного регулирования в первое двадцатилетие этого века осуществлялось в направлении его большей селективности, тонкой настройки на учет экономических интересов и общественных потребностей. В том числе с акцентом на профессионально-квалификационные характеристики мигрантов, выступающие в качестве основных критериев отбора претендентов и отсека нежелательных иностранцев. В качестве инструментов такой политики стали широко использоваться балльная система, проверки рынка труда, составление списков дефицитных профессий и т.п.

На фоне нарастания рестрикций в отношении большей части мигрантов гораздо меньшие требования предъявлялись к остро востребованным экономикой категориям иностранцев, в особенности высококвалифицированным работникам, а также инвесторам, предпринимателям, студентам и некоторым группам сезонников.

¹ Beine M. et al. Comparing Immigration Policies: An Overview from the IMPALA Database// The International Migration Review. 2016. No. 50(4). P. 831. DOI:10.1111/imre.12169.

Так, по данным ООН, доля стран, поощряющих иммиграцию высококвалифицированных работников, возросла в мире с 22% в 2005 г. до 40% в 2019 г. Непосредственно перед пандемией подавляющее большинство государств глобального Севера (85%) проводили политику, направленную на расширение или сохранение масштабов иммиграции специалистов¹. Экономическими интересами принимающих государств было продиктовано и упрощение условий въезда иностранцев для туризма, лечения, профессиональной подготовки.

Даже в условиях противоэпидемического миграционного локдауна многие государства сохранили отдельные незаблокированные миграционные пути, в первую очередь для въезда своих граждан и постоянных иностранных жителей. Показательно, что, когда после приостановки международного транспортного сообщения многочисленные когорты мигрантов лишились возможности вернуться из-за границы на родину, многие государства стали организовывать эвакуацию соотечественников². При невозможности организации репатриации соотечественников консульские службы предоставляли им информацию о других каналах возврата на родину и финансовую поддержку.

Остались приоткрытыми каналы въезда для зарубежного медицинского персонала, исследователей в области медицины, членов экипажей самолетов, некоторых категорий сезонных работников, представителей гуманитарных организаций, людей, нуждающихся в срочном лечении, и ряда других групп. Сделанные исключения нередко воспроизводят, причем в усиленной мере, селективный характер иммиграционной политики. В условиях эпидемии подобная позитивная избирательность относится в первую очередь к медперсоналу. Например, власти Великобритании объявили об автоматическом продлении истекающих виз находившихся в стране врачей, медсестер и парамедиков. Показательно, что ограничивающий иммиграцию апрельский указ (прокламация) Д. Трампа 2020 г. не затронул выдачу виз на ПМЖ в США для врачей и медсестер. Хотя последующий июньский указ 2020 г. Д. Трампа существенно ограничил возможности въезда из-за рубежа иностранцев в страну с целью временной работы, он не затронул наиболее востребованные категории: сезонных рабочих сельского хозяйства и пищевой индустрии, медицинских и некоторых других специалистов. Более того, представителям некоторых востребованных групп временных мигрантов, находящимся в США, стали продляться визы и разрешения на работу вплоть до 3 лет³. Германия и Австрия сделали исключения из запретов на въезд для иностранцев, готовых работать на фермах и в домах престарелых. Это свидетельствовало о продолжавшемся выполнении (хотя и в сильно усеченном объеме) миграционной политикой своих основных функций в области ресурсного обеспечения потребностей экономики и социальной сферы, соблюдения гуманитарных обязательств и норм.

¹ World Population Policies 2015. N.Y.: UN, 2018. P. 110-122; World Population Policies 2019. N.Y.: UN, 2020. P. 12.

² Согласно исследованию ООН 2018г., 69% государств считали своей важной обязанностью помогать своим гражданам за границей в периоды кризисов и осуществляли соответствующие антикризисные меры, включая репатриацию соотечественников, 31% – оказывали помощь от случая к случаю в трудные времена лишь при наличии консульств в странах проживания соотечественников (Milan A., Cunnoosamy R. COVID-19 and migration governance: A holistic perspective // Migration Policy Practice. 2020. No. (X) 2. P. 29–30. - URL: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mpp-41.pdf> (дата обращения: 02.09.2020); SDG Indicator 10.7.2. Policy Brief #1. UN, IOM, OECD, October 2019. 7 p.

³ Подробнее см.: Цапенко И.П. Миграционный вопрос в системе антикоронакризисного управления Д. Трампа // США & Канада: экономика, политика, культура. 2020. Т. 50, № 9. С. 22–43.

Усиление миграционных коллизий между национальными интересами государств и их участием в интеграционных проектах. Управление миграцией традиционно относится к числу прерогатив центральных органов власти национальных государств. Тем не менее, императивы поддержания национальной безопасности и общественного порядка, обуславливающие необходимость надлежащего контроля входящих потоков, а также потребности рынка труда, повышения эффективности и динамизма экономики, для обеспечения которых требуются оперативные переливы рабочей силы, способствуют развитию международного сотрудничества в сфере регулирования миграции. Этот процесс получил наибольшее развитие в Европе. Еще в рамках созданного в 1951 г. Европейского объединения угля и стали предусматривалась свобода передвижения по его территории занятых в отрасли. Позднее свобода перемещений работников и других категорий граждан ЕС стали базовым принципом функционирования и одним из главных столпов Евросоюза, а обеспечение этой свободы – основой и краеугольным камнем миграционной политики этой организации. В консолидированной версии договора о функционировании ЕС (ст. 79. п. 1) зафиксирована четкая установка руководства Союза на формирование и развитие общей иммиграционной политики¹.

Реализации этой цели способствовали постепенная добровольная передача части полномочий с национального на наднациональный уровень, происходившая в процессе европейской интеграции, и сопутствовавшее ей формирование институционально-правовой архитектуры многоуровневого управления трансграничными перемещениями. Все это первоначально способствовало повышению эффективности коммунитарной иммиграционной политики, в том числе усилению контроля государств-участников за иммиграцией из третьих стран.

В то же время, существуют немалые сложности в увязке и достижении "деликатного баланса" национальных и коммунитарных интересов. Тем более, что между государствами существует немало разногласий, особенно усилившихся в период экономической рецессии 2008–2009 гг. и в годы миграционного кризиса. Неподчинение новых членов решениям Совета в свою очередь говорит о непрочности основ совместной политики (в частности, о неработоспособности системы перераспределения беженцев по странам ЕС)². Вследствие миграционного кризиса в европейских странах: Германия, Австрия, Дания, Швеция, Франция и Норвегия – ввели в той или иной форме пограничный контроль, причем, несмотря на последующее сокращение вдвое подаваемых прошений о предоставлении убежища, пограничные проверки сохранялись, вопреки их несоответствию правилам Шенгена.

Пандемия повысила значимость ценностей государственного суверенитета и национализма³. Она еще резче обозначила противоречия между следованием государствами принципам интеграционных объединений и их "национальным эгоизмом", поведением в соответствии с национальными интересами. Ставший в последние годы весьма распространенным нарратив восстановления контроля над границами обрел еще больший резонанс в период коронавируса. Как свидетельствует

¹ Consolidated Version Of The Treaty On The Functioning Of The European Union// Official Journal of the European Union. 26.10.2012. P. 326–349. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A12012E/TXT> (дата обращения: 08.07.2020).

² Миграционные процессы в Евросоюзе: современные проблемы и вызовы / под ред. О.Е. Трофимовой. М.: ИМЭМО РАН, 2019.

³ Государство в политической науке и социальной реальности XXI века / Под ред. И.С. Семененко (отв. ред.), В.В. Лапкина, В.И. Пантина. М.: Издательство "Весь Мир", 2020.

опрос, проведенный под эгидой Европейского совета по международным отношениям (*European Council on Foreign Relations, ECFR*) в 9 странах ЕС в апреле 2020 г., 46% респондентов выступали за усиление контроля за внешними границами и 34% – за внутренними¹.

В противовес прежней тенденции к транснационализации иммиграционной политики стала нарастать ее ренационализация. На пространстве ЕС, закрывшем весной свои внешние границы, были возрождены внутренние границы входящих в него стран. В марте 2020 г. правительства 17 из 26 европейских стран Шенгенского соглашения, в том числе Австрии, Венгрии, Германии, Дании, Испании, Италии, Словении и Франции, в одностороннем порядке закрыли границы с соседними государствами или возобновили пограничный контроль. "В 2020 г., как и на пике миграционного кризиса в 2015 г., доверие оказалось ограниченным, дефицитным благом (*scarce commodity*). Государства закрывались от стран, усердию которых в борьбе с эпидемией они не доверяли"².

В результате подвергся эрозии и сам институт европейского гражданства. Наслоение вызовов пандемии на многолетние проблемы иммиграции и угрозы терроризма способствовало усилению националистических и антиглобалистских настроений населения и укреплению во многих европейских странах позиций евроскептиков и сторонников выхода из ЕС. Некоторые эксперты даже стали предвещать конец Шенгенской зоны. Возрождение границ и связанные с этим проблемы и конфликты обозначились и в рамках других интеграционных объединений, в том числе Меркосур и ЕАЭС.

С летним отступлением пандемии в рамках ЕС маятник регулирования вновь качнулся в сторону демонтажа внутренних границ. Возрождение общей миграционной политики отчетливо проявилось в составлении единых регулярно корректируемых списков стран, откуда разрешен въезд в ЕС. В то же время миграционная политика существенно варьируется по государствам Союза. И изменчивость национального курса, особенно в условиях новой волны заболеваемости, усугубляет трудности формирования "единого фронта" против последней в сфере регулирования людских перемещений.

Таким образом, миграционная политика с давних пор традиционно реализует функции защиты национальных рынков труда и здоровья населения, которые оказались особенно востребованы в условиях пандемии. Перед системами управления также был поставлен запрос на сильное государство, способное оперативно реагировать на кризисные ситуации, и на приоритет национальных интересов по сравнению с участием в интеграционных союзах. Хотя в период эпидемического шока ответ на вызовы пандемии принял жесткие формы, не вполне совместимые с нормами демократии и международного сотрудничества, в целом государства приобрели навыки регулирования мобильности в чрезвычайных ситуациях, сформировали и опробовали соответствующий арсенал средств. Что позволяет рассчитывать на более адекватный, эффективный и проактивный, возможно, коллективный ответ миграционной политики в случае новых волн коронавируса или новых пандемий.

¹ Dennison S., Zerka P. Together in trauma: Europeans and the world after COVID-19// ECFR. 2020. No. 328. P. 16. – URL: https://www.ecfr.eu/page/-/together_in_trauma_europeans_and_the_world_after_covid_19.pdf (дата обращения: 02.10.2020).

² Beirens H., Fratzke S., Kainz L. When Emergency Measures Become the Norm: Post-Coronavirus Prospects for the Schengen Zone // MPI. August 2020. – URL: <https://www.migrationpolicy.org/news/post-covid-prospects-border-free-schengen-zone> (дата обращения: 02.10.2020).

МОБИЛЬНОСТЬ И ИММОБИЛЬНОСТЬ: ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ И ОБНОВЛЕНИЕ ТРЕНДОВ

Масштабы и динамика людских перемещений. Первое двадцатилетие нового века характеризовалось широкими масштабами людских перемещений. Ярким индикатором этого процесса служило заметное увеличение международного пассажирооборота. По данным Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА), число авиапассажиров возросло на 42%: с 3.2. млрд в 2000 г. до 4.54 млрд в 2019 г.¹

Вопреки антииммиграционным кордонам принимающих государств действие мощных движущих сил вызывало масштабные людские потоки. Кумулятивным эффектом долгосрочных (на год и более) перемещений населения стал устойчивый рост мировой численности международных мигрантов (лиц, обычно проживающих за пределами стран происхождения), который происходил заметно динамичнее увеличения всего населения Земли. По данным ООН, в 2019 г. за пределами стран происхождения проживали 272 млн человек, тогда как в 2000 г. – 174 млн, а доля приезжих из других государств среди жителей планеты достигла 3.5% по сравнению с 2.8% соответственно (рис.1)². Прирост когорты приезжих за указанный период составил 56%. В силу грандиозности размаха, перспектив интенсивного нарастания и значимости последствий таких передвижений доковидная эпоха новейшей истории получила название “века миграции” (*Age of Migration*)³.

Рис.1. Динамика численности международных мигрантов, 1990–2019 гг.

Составлено по: International Migrant Stock 2019 (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019).

Квалифицируя мобильность в качестве одной из главных черт нашего мира, именованного движущимся (*world on the move*), и рассматривая этот мир сквозь призму потоков, британский социолог Дж. Урри заметно поспособствовал развитию направления социальных исследований мобильности, определяемого как “поворот к мобильности” (*mobility turn*). Хотя в рамках такого аналитического подхода допускается необходимость якоря для мобильности, увлечение движением и

¹ ИАТА заявила об улучшении безопасности авиаперевозок в мире в 2019 году. 14/04/2020. — URL: <https://tourism.interfax.ru/ru/news/articles/69031> (дата обращения: 11.09.2020).

² Главными реципиентами населения были развитые государства: США, Германия и Россия, основными донорами – развивающиеся страны: Индия, Мексика и Китай.

³ Castles S., Haas H., Miller M. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2014.

фокусирование на “номадической метафизике”, вытеснили тематику оседлости, не оставляя места исследованиям имобильности¹.

Рост территориальной мобильности, присущей образу жизни и профессиональной деятельности больших и все увеличивающихся страт населения, является нормальным трендом развития современных социумов. Отмечая, что “и для богатых, и даже для бедных движение стало означать «способ проживания» на земном шаре” и “нет почти никаких признаков того, что подобные передвижения сокращаются, несмотря на 11 сентября, атипичную пневмонию, взрывы на Бали, в Мадриде и Лондоне и другие глобальные катастрофы”², Дж. Урри в то же время задается вопросом: “Является ли теперь эта мобильность неизбежной, необратимой тенденцией, которая, ... сама себя «подпитывает» и неумолимо распространяется?”³

За внешне устойчивой поступательной динамикой численности приезжих скрывается значительная волатильность их потоков в чрезвычайных и других аномальных ситуациях, возникающих под воздействием экстраординарных факторов: крупномасштабных общественных, техногенных, природных и иных катаклизмов. Так, глобальная рецессия 2008–2009 гг. сильно ударила по трудовым потокам и привела к сокращению численности населения иностранного происхождения в целом ряде стран. Напротив, войны, преследования и тяжелое экономическое положение в ряде развивающихся регионов мира, породившие многолюдные караваны беженцев в Европу в 2015–2016 гг., ускорили умножение в регионе приезжих, в том числе незаконно там находящихся, вызвав там миграционный кризис.

В то же время, как показывают данные ООН, несмотря на резкие всплески вынужденных передвижений, среднегодовые темпы прироста численности международных мигрантов замедлились с 2.8% в 2005–2010 гг. до 2.2% в 2015–2019 гг. В сочетании с затухающей динамикой долгосрочных передвижений наблюдалось уменьшение объема нетто-миграции между странами-донорами и реципиентами населения. Ее коэффициент снизился с 3.0 на 1000 жителей в 2005–2010 гг. до 1.8 – в 2015–2020 гг.⁴ Согласно прогнозам, эта тенденция продолжится и в будущем⁵

Оценки экспертов также указывали на сокращение численности людей, меняющих страну проживания. По данным Института миграционной политики, в США, куда в десятки годы до президентства Д. Трампа ежегодно прибывало 1.1 млн иностранцев на ПМЖ и около 9.7 млн обладателей временных неиммиграционных виз, в основном туристов и командированных, в 2019 ф.г. эти показатели стали на 17% меньше по сравнению с 2016 ф.г.⁶

Данные изменения сигнализировали об эрозии сложившейся в прошлом веке миграционной модели. В числе множественных причин этого процесса – экономическое развитие стран – доноров населения на Юге, которому обычно сопутствует “миграционный переход”, продвижение цифровых технологий и распространение оффшорной удаленной занятости, нестабильность

¹ Schewel K. Understanding Immobility: Moving Beyond the Mobility Bias in Migration Studies //International Migration Review. 2020. No. 54(2). P. 328–355.

² Урри Дж. Указ. соч. С. 69.

³ Там же, с. 87.

⁴ International Migration 2019: Report. N.Y.: UN, 2019, p. 19.

⁵ Gamlen A. Op. cit. P. 2.

⁶ Chishti M., Pierce S., and Olsen-Medina K. Impending USCIS Furloughs Will Contribute to a Historic Drop in U.S. Immigration Levels. July 28, 2020. Policy Beat. – URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/impending-uscis-furloughs-will-contribute-historic-drop-us-immigration-levels> (дата обращения: 20.10.2020).

народнохозяйственного положения в странах-реципиентах, международные торговые войны и политические санкции и др.

Мощным катализатором трансформаций в системе людских передвижений процессов стала пандемия коронавируса. Распространившись по всему миру в результате мобильности, она заострила поставленный гораздо ранее Дж. Урри вопрос, насколько мобильным следует быть хорошему обществу: “Если вслед за мобильностями возникают системы массового контроля и отслеживания, не будет ли предпочтительней менее мобильное общество?”¹ Вероятно, конкретным общественным условиям соответствует некий оптимум мобильности, который может различаться для разных потоков. Для условий пандемии очевидна необходимость сведения к минимуму мобильности, по крайней мере, в той ее части, которая не связана с жизнеобеспечением общества.

Закономерно, что эпидемия и локдаун вызвали приостановку значительной части международных перевозок, сказавшуюся в резком свертывании пассажирооборота ведущих транспортных узлов. По оценкам ИАТА, в 1 квартале 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. число посадочных мест на международных авиарейсах сократилось в мире на 27%, во втором квартале – на 92%, число авиапассажиров снизилось на 93 млн и 470 млн соответственно².

Произошло беспрецедентное в новейшей истории сжатие людских потоков. Впервые за многие десятилетия государства поставили под жесткий запрет или контроль подавляющую часть перемещений населения, продемонстрировав эффективность мер по ограничению мобильности.

Сказалась и вызванная коронакризисом массовая безработица. Протекционистские меры защиты национальных рынков труда в условиях глубокой рецессии усугубили падение спроса на иностранную рабочую силу. В США только за январь – июнь 2020 г. в результате приостановки выдачи иммиграционных виз их число упало на 96%. А число неиммиграционных виз сократилось за январь – май 2020 г. на 93%. Ежемесячно блокировался въезд в США около 54 тыс. постоянных и временных иностранных работников³. По материалам МОМ, число прибытий мигрантов в Европу в первые 5 месяцев 2020 г. (23.4 тыс.) было на 24% меньше, чем за аналогичный период 2019 г., и на 31% меньше, чем за такой же срок в 2018 г.⁴

Скорее всего, в ближайшие годы мир ожидает сужение людских потоков, во всяком случае, дальнейшее замедление роста численности иммигрантов. Помимо неустойчивости народнохозяйственной деятельности и напряженности на рынках труда, на снижение спроса на приезжих работников скажутся интенсивная цифровизация экономики и перевод занятости в режим онлайн. По оценкам консалтинговой компании *Deloitte*, коронакризис ускорил развитие этих процессов примерно на 5 лет. По данным бизнес-аналитиков, в 2019 г. в развитых странах примерно 5% занятых работали из дома, в конце 2020 г. таковых могло бы насчитываться порядка 25–30%⁵. Данная тенденция способствует замещению части физических миграций, в особенности профессионалов, их трансграничной удаленной

¹ Урри Дж. Указю соч. С. 87.

² Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis. Montréal: Air Transport Bureau. 29 July 2020. P.36.

³ Chishti M., Pierce S., Olsen-Medina K. Impending USCIS Furloughs Will Contribute to a Historic Drop in U.S. Immigration Levels // MPI. 28 July 2020. – URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/impending-uscis-furloughs-will-contribute-historic-drop-us-immigration-levels> (дата обращения: 02.09.2020).

⁴ Mixed Migration Flows in the Mediterranean. Compilation of Available Data and Information. IOM. May 2020. P. 3.

⁵ Gamlen A. Op.cit.

занятостью. Это ставит вопрос о необходимости изменений в трудовом законодательстве, касающихся введения разрешения на оффшорную дистанционную работу и соответствующего ей режима социального страхования. При этом разноречивые прогнозы относительно эпидемии и вытекающая из этого неясность перспектив мобильности усиливают неопределенность в областях хозяйственной деятельности, использующих труд мигрантов и обслуживающих передвижения населения, включая глобальные цепочки стоимости. А также для рынков труда и экономики посылающих стран, зависящих от экспорта рабочей силы и денежных переводов мигрантов. Что угрожает возникновением новых источников социально-экономической и политической напряженности.

В массовом закрытии границ, прервавшем многие людские потоки, некоторые эксперты увидели возможный конец века миграции и возникновение новой реальности имобильности¹. Однако и до пандемии мобильность была не всеобщим благом, а скорее привилегией избранных, служила, как полагал З. Бауман, мощным стратифицирующим фактором. Еще в начале нынешнего столетия норвежский социальный географ Й. Карлинг обратил внимание на следующее обстоятельство. В миграцию было вовлечено лишь 3% обитателей планеты, а остальные 97% были вынужденно имобильными из-за ограничений возможностей и свободы передвижения: отсутствия средств на переезд, антииммиграционных кордонов стран Севера и т.п. и мигранты гораздо малочисленнее желающих мигрировать. Поэтому он полагал, что правильнее называть наше время “веком вынужденной имобильности”². Широкое распространение вынужденной имобильности, “символизирующей обездоленность и исключение”, ставит под вопрос правомерность представления, что “мобильность является лейтмотивом современности”. И дает основание утверждать, по сути, обратное: что неравенство в доступе к мобильности и контроль над ней являются ключевыми чертами глобализации³. В то же время обозначившийся тренд в исследованиях имобильности в сторону ее вынужденной слагаемой, оставляет в тени добровольную, желаемую для многих имобильность, которая может олицетворять успешность и перспективы жизни на определенном месте, или просто отсутствие интереса и мотивации к переездам.

Эпидемия добавила новые факторы имобильности, связанные с ужесточением требований к состоянию здоровья путешественников и нередким удорожанием поездок из-за требований безопасности. Согласно пульс-опросу, проведенному аналитической компанией Маккинси в мае 2020 г., 40–50% путешественников высказывали опасения относительно безопасности нахождения в салоне самолета или гостинице, их тревожили возможные проблемы с возвратом билетов в случае ухудшения эпидемической ситуации⁴.

¹ Gamlen A. Op.cit.; Borriello G., Salihoglu A. Borders in the Time of Coronavirus: How the COVID-19 Pandemic Upended the Global Mobility Paradigm. 20.03.2020. — URL: <https://www.compas.ox.ac.uk/2020/borders-in-the-time-of-coronavirus-how-the-covid-19-pandemic-upended-the-global-mobility-paradigm> (дата обращения: 05.10.2020).

² Carling J. Migration in the Age of Involuntary Immobility: Theoretical Reflections and Cape Verdean Experiences// Journal of Ethnic and Migration Studies. 2002. No. 28(1). P. 5-42.

³ Schewel K. Understanding Immobility: Moving Beyond the Mobility Bias in Migration Studies //International Migration Review. 2020. No. 54(2). P. 328-355.

⁴ Dalrymple M., Mann R., Peters M., Seitzman N. Make it better, not just safer: The opportunity to reinvent travel. June 15, 2020. — URL: <https://www.mckinsey.com/industries/travel-logistics-and-transport-infrastructure/our-insights/make-it-better-not-just-safer-the-opportunity-to-reinvent-travel> (дата обращения: 28.09.2020).

Вместе с тем даже вызванные коронавирусом жесткие ограничения передвижений не привели к тотальной иммобилизации населения. Учитывая сохранявшуюся проницаемость границ, а, следовательно, и продолжение трансграничных передвижений отдельных групп между определенными странами, сложившуюся ситуацию было бы точнее характеризовать состоянием пониженной мобильности.

Дифференциация мобильности разных категорий населения. Селективный характер иммиграционной политики, отражавший высокую востребованность определенных категорий специалистов и студентов и благоприятствовавший их притоку, сказался в более динамичном и более устойчивом увеличении численности этих групп приезжих по сравнению с когортами с низким уровнем образования. Согласно статистике ОЭСР, за 2000–2016 гг. число приезжих старше 15 лет с третичным образованием удвоилось, и их доля среди мигрантов, проживающих в государствах этой организации, повысилась с 24 до 33%. Еще разительнее (более чем в 2.5 раза), как говорят данные ЮНЕСКО, увеличилась в этом тысячелетии мировая численность иностранных студентов: с 2.1 млн в 2000 г. до 5.3 млн в 2017 г.

Интенсификации потока профессионалов сопутствовали активизация временных, циркуляционных поездок и постепенное замещение ими постоянного переселения. Этому способствовал выход на общественную авансцену ультрамобильного поколения "игрек", или космополитичных миллениалов, – цифровых номадов, "вненаходимых" (по выражению М. Бахтина), нигде не обретающих своего собственного места и не имеющих пристанища¹, живущих под множеством "флагов". Согласно общемировому обследованию работников (69% которых имели уровень образования не ниже бакалавра), проведенному аналитическим центром *Boston Consulting Group (BCG)* в 2018 г., 57% респондентов заявили о готовности переехать работать в другую страну. Наиболее высоких значений этот показатель достигал преимущественно в странах Юга. Планы выезда за рубеж строили более 90% уроженцев Индии, Египта, Саудовской Аравии, Туниса, Венесуэлы, 80–90% – Южной Кореи, Алжира, Нигерии, Ирана, Норвегии, 70–80% – Бразилии, Австралии, Мексики, Японии, ЮАР, Болгарии, Киргизии и Пакистана².

Стремительно укрупнялись и потоки международного туризма, отражая фактически повсеместную политику благоприятствования ему. Согласно материалам ЮНВТО, число прибытий международных туристов (лица, которые прибывают в другую страну менее чем на 12 месяцев для занятия неоплачиваемой деятельностью) возросло за 2000–2019 гг. в 2.2. раза: с 690 млн до 1.5 млрд³. Динамичный рост указанных потоков, как и затухающая динамика большинства долгосрочных миграционных передвижений, указывал на перемены в парадигме перемещений, сложившейся в прошлом веке. Он свидетельствовал об усилении пластичности и текучести людских потоков, об увеличении роли немиграционных поездок в составе таких передвижений⁴.

¹ Касавин И.Т. Миграция: междисциплинарное понятие и его эпистемологические измерения // Эпистемология и философия науки. 2018. Т. 55. № 1. С. 17.

² *Decoding Global Talent 2018*. BCG, 2018. – URL: https://image-src.bcg.com/Images/BCG-Decoding-Global-Talent-2018-Jun-2018_tcm9-207928.pdf (дата обращения: 03.06.2020).

³ UNWTO насчитала в мире 1,5 млрд туристических поездок в 2019 году // Интерфакс. 20.01.2020. – URL: <https://tourism.interfax.ru/ru/news/articles/65670>; World Bank database.

International tourism, number of arrivals. – URL: <https://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.ARVL> (дата обращения: 09.10.2020).

⁴ Концепт текучей, или переменчивой, миграции (*liquid migration*) был предложен в 2010 г. голландским социологом Г. Энгберсеном применительно к передвижениям из новых членов ЕС в страны его старого

В условиях усиления политической нестабильности и конфликтности с середины нулевых годов в мире резко интенсифицировались перемещения населения, порождаемые войнами, насилием и преследованиями. Вынужденные миграции опережали по динамике передвижения, которые можно условно назвать добровольными в силу отсутствия негативных политических факторов среди движущих сил миграции. Согласно данным ООН, среднегодовые темпы прироста когорты вынужденных мигрантов достигали 8.8% в 2010–2015 гг. и 3.8% в 2015–2019 гг., тогда как всех мигрантов – 2.4 и 2.2% соответственно. В результате за 2010–2019 гг. увеличение числа беженцев и лиц, ищущих убежища, (с 16 млн до 29 млн – на 13 млн) обеспечило почти четверть прироста общей численности мигрантов за этот период (с 221 млн до 272 млн – на 51 млн)¹.

Подобные стихийные потоки недокументированных в основной массе приезжих в сочетании с незаконным въездом, пребыванием и занятостью других категорий иностранцев способствовали укрупнению контингента незарегистрированных или нелегальных мигрантов. По оценкам американского Центра стратегических и международных исследований (*Center for Strategic and International Studies*), считающихся, однако, MOM завышенными, в 2019 г. в мире насчитывалось около 100 млн. нерегулярных мигрантов².

Эпидемия по-разному распорядилась отдельными потоками. В первую очередь от нее пострадали прежде столь динамичные передвижения туристов и командировочных, составлявших основной массив немиграционных перемещений. По оценкам ЮНВТО с января по май 2020 г. число прибытий международных туристов уменьшилось на 56% по сравнению с аналогичным периодом 2019 г., при этом в мае 2020 г. их сокращение составило 98%³.

Опрос более 1 тыс. представителей компаний, занимающихся организацией командировок, проведенный в июле 2020 г. Международной ассоциации делового туризма (*Global Business Travel Association, GBTA*), показал, что 65% компаний отменили все служебные заграничные поездки своих сотрудников, 30% – их большую часть⁴. Пострадала и учебная миграция. В 2020 г. ожидалось уменьшение почти вдвое числа обучавшихся в Великобритании иностранных студентов⁵.

Было заморожено и переселение беженцев из-за прекращения на два месяца действия соответствующей программы ООН. Был свернут до минимума прием лиц,

состава. См. Engbersen G., Snel E., Boom J. “A Van Full of Poles”: Liquid Migration from Central and Eastern Europe. A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe / R. Black, G. Engbersen, M. Okólski, C. Panțiru (eds.). Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010. P. 115–140.

Происхождение данного термина связано с работами З. Баумана, посвященными “текучей современности” (*Liquid Modernity*, 1999), “текучей жизни” (*Liquid life*, 2005) и др. Британский ученый такими метафорами характеризует эпоху постмодерна с присущими ей ростом неопределенности в жизни индивида и общества в целом, освобождением от обязательств и границ и переходом к состоянию непрерывных перетеканий и перемещений. Подробнее см.: Цапенко И. Трансформации глобальной миграции населения // *Мировая экономика и международные отношения*. 2018. Т. 62, № 8. С. 65–76.

¹ International Migrant Stock 2019. United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019.

² Yayboke E., Garcia C. Out of the Shadows. Shining a Light on Irregular Migration// CSIS. August 2019.

³ Impact of COVID-19 on Global Tourism Made Clear as UNWTO Counts the Cost of Standstill. Madrid, UNWTO, 28 July 2020. – URL: <https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-07/200728-barometer-en.pdf> (дата обращения: 02.10.2020).

⁴ 2020 Coronavirus Poll Results. GBTA. July 16, 2020. – URL: <https://www.gbta.org/Portals/0/Documents/gbta-poll-results-20200716.pdf> (дата обращения: 02.10.2020).

⁵ Gamlen A. Op. cit.

ищущих убежища, которых иммиграционные службы квалифицировали как недокументированных мигрантов, не попадающих под категорию лиц, совершающих необходимые поездки (*essential travel*). Число поданных в марте 2020 г. прошений о предоставлении убежища в ЕС составило 13% от показателей января и февраля этого года и было самым низким с начала 2014 г.¹

При этом произошел сильный всплеск возвратных перемещений, вынужденных эпидемией и движимых стремлением граждан переждать трудное время в своих «национальных квартирах». Массовая, нетипичная для нормальных условий, особенно на Севере, репатриация продемонстрировала развитие у населения нового – позитивного – национализма². Подобные возвратные потоки носили как организованный государствами гражданства туристов и мигрантов характер, так и самостоятельный. В частности, возникла новая разновидность нелегальных перевозок – так называемая обратная контрабанда, посредством которой, к примеру, застрявшие в Испании мигранты из Африки пытались вернуться в родные страны, закрывшие свои границы от внешних людских потоков.

Локдаун многих стран, практически глобальная рецессия и массовая безработица воздвигли высокие барьеры на пути миграции профессионалов. Июньский 2020 г. указ Д. Трампа существенно ограничил приезд в США на временную работу дипломированных специалистов, угрожающих серьезно усилить конкуренцию за рабочие места с местными жителями. Тем не менее широкое распространение практики исключений из противоэпидемических ограничений трансграничной мобильности свидетельствует о гораздо более широких возможностях передвижений именно этих социальных групп, в первую очередь столь дефицитных в условиях эпидемии медработников, представителей смежных профессий и исследователей в сфере медицины, по сравнению с большинством потенциальных мигрантов. Отнесение сезонных работников для сельского хозяйства и пищевой индустрии к числу необходимых также позволило избежать драматического сужения этих потоков, угрожавшего коллапсами в работе соответствующих секторов и обострением продовольственных проблем, или быстро возобновить их существенную часть.

При ожидаемом сокращении трудовой миграции в ближайшие годы высказывают предположения относительно перезагрузки ее режима, в частности повышения предпочтительности как для принимающих стран, так и мигрантов более длительных виз и контрактов, способствующих повышению квалификации и соответственно производительности труда, а также ответственности работодателей за обеспечение возвращения иностранных работников домой. «Пониженная мобильность в постковидное время может означать уменьшение числа непродуктивно снующих и умножение продуктивных мигрантов»³.

Регионализация миграционных процессов. В условиях формирования крупных центров иммиграции в развивающихся регионах и повышения роли Юга в глобальной миграции⁴, а также существования крупных доноров населения на Севере в ходе

¹ Beirens H., Fratzke S., Kainz L. When Emergency Measures Become the Norm: Post-Coronavirus Prospects for the Schengen Zone // MPI. August 2020. – URL: <https://www.migrationpolicy.org/news/post-covid-prospects-border-free-schengen-zone> (дата обращения: 02.10.2020).

² При этом часть мигрантов, которым по условиям виз надлежало вернуться на родину, уклонилась от выезда, опасаясь сложностей последующей иммиграции, и пополнила ряды нелегалов.

³ Yeoh B. Temporary migration regimes and their sustainability in times of COVID-19. August 2020. – URL: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/temporary-migration.pdf> (дата обращения: 02.09.2020).

⁴ В условиях полицентричности мира и переформатирования глобализации, возникновения на глобальном Юге целого ряда ареалов динамичного социально-экономического развития, и в то же время зон политической нестабильности и крупных очагов беженства возросла значимость стран Юга

перекроя географии миграционных потоков усилилась их регионализация и мегарегионализация, то есть ориентация на страны, расположенные в том же или соседнем регионе.

Регионализация эмиграции операционализуется долей эмигрантов из стран региона, проживавших в других государствах того же самого региона, в общей массе эмигрантов из региона. В 2019 г. данный показатель составлял 69% для Европы, 65 – Тропической Африки, 51 – Северной Африки, 50% – Австралии и Новой Зеландии. Регионализация иммиграции характеризуется долей иммигрантов родом из стран региона, проживавших в других государствах региона, среди всех иммигрантов в регионе. В 2019 г. данный индикатор достигал 89% в Тропической Африке, 83 – Восточной и Юго-Восточной Азии, 73 – Латинской Америке и странах Карибского бассейна, 63 – Центральной и Южной Азии, 52% – Европе.

Как свидетельствуют приведенные данные, на глобальном Севере регионализации миграции наиболее интенсивно протекала в Европе, особенно в рамках ЕС благодаря свободе перемещения его населения, на Юге – в Азии и Африке. На 2019 г. к числу крупнейших региональных коридоров миграции относились внутри-европейский (в странах Европы проживало 41.9 млн приезжих из других государств континента, что составляло 15.4% мировой численности международных мигрантов), между странами, расположенными на территории Северной Африки и Западной Азии (18.9 млн и 7% соответственно), и в ареале Тропической Африки (18.3 млн и 6.7%).

Чрезвычайные обстоятельства способны как усиливать перемещения местного населения, ориентированные на близлежащие государства (например, природные, техногенные и социальные катаклизмы), так и ослаблять их как, например, эпидемия коронавируса. В то же время, при противоковидной закрытости внешних границ Союза от третьих стран, внутренние границы некоторых стран оставались частично открытыми. Между некоторыми государствами, имевшими соседские или давние и тесные торговые и т.п. связи, каналы передвижений полностью не блокировались и сохранялись “территориальные кластеры частичной открытости”¹. Как например, между Германией и Голландией, между которыми продолжались людские передвижения, относившиеся к категории необходимых, связанных с работой, учебой и т.п., при том что население воздерживалось от праздных поездок. США также не прерывало необходимые передвижения населения с Канадой и Мексикой.

Симптоматично, что и летнее возобновление перемещений между зарывавшимися на пандемию странами началось с соседних территорий. Еще в середине мая балтийские государства открыли границы для граждан друг друга, образовав первый, так называемый пузырь мобильности, подобные которому затем стали возникать и в других местах, в том числе между Австралией и Новой Зеландией. Хотя эпидемия приостановила большую часть передвижений в рамках интеграционных объединений и между соседними странами, приоритетность подобных переездов не только сохранилась, но и даже акцентировалась.

в перемещениях населения. С 2005 г. развивающиеся страны, особенно с высоким уровнем доходов, стали опережать развитые по темпам роста численности приезжих. По данным ООН, в 2010–2019 гг. численность мигрантов в Северной и Тропической Африке, а также Западной Азии росла наиболее динамично – на 4.4% в среднем в год, по сравнению с 1.7% в Европе и 1.6% в Северной Америке. За 2000–2019 гг. доля развивающихся государств как реципиентов международных мигрантов возросла с 40 до 44% мировой численности последних, как доноров – с 67 до 74% соответственно. См. Population Facts. United Nations. Department of Economic and Social Affairs, September 2019. No. 2019/4; International Migration 2019: Report. N.Y.: UN, 2019.

¹ Beirens H., Fratzke S., Kainz L. Op.cit.

Действовавшая и эволюционировавшая в доковидный период нынешнего века миграционная модель характеризовалась целым рядом черт. Среди них:

- поступательная динамика численности приезжих;
- нарастание регионализации перемещений населения;
- изменения в характере переездов в пользу менее долгосрочных, в том числе немиграционных форм мобильности;
- резкие всплески беженства;
- усиление рестриктивности иммиграционной политики развитых государств и одновременно ее селективности, поощрявшей приток туда знаний и талантов;
- развитие транснациональных форм регулирования миграции в сочетании с обострением противоречий многоуровневого управления ею.

Эпидемия *COVID-19* оказала глубокое и многоплановое воздействие на эту модель. С одной стороны, она привела к чрезвычайному усилению целого ряда прежних тенденций мобильности и ее регулирования, развитие которых приняло экстремальные формы локдауна и вызванной им остановки передвижений. Нараставшие и широко практиковавшиеся многими государствами и до коронакризиса иммиграционные рестрикции были доведены до полного закрытия границ и тотальных запретов на въезд иностранцев, а порой и граждан этих государств. Повышавшаяся в нынешнем столетии селективность иммиграционной политики приняла в разгар эпидемии экстремальную форму редких исключений из запретов на въезд, в первую очередь для медиков и сезонников. Обозначившаяся тогда же тенденция к ренационализации миграционной политики стран ЕС стала результатом взрывного проявления ранее накопившихся противоречий и коллизий в рамках Союза, явно давших о себе знать еще в период миграционного коллапса 2015–2016 гг., который стал одновременно и кризисом транснационального управления миграцией.

Долгосрочные миграции и прежде демонстрировали затухающую динамику, и пандемия в сочетании с рецессией подстегнула развитие этого тренда, вызвав "замирание" большей части таких потоков. Регионализация перемещений, хотя и ослабшая в условиях пандемии, оставалась по-прежнему более выраженной, по сравнению с движением по другим миграционным маршрутам. В результате, вопреки видимости широких радикальных перемен в сфере миграции, вспышка *COVID-19* стала катализатором развития многих зародившихся прежде процессов и обострения накопившихся ранее проблем и противоречий.

С другой стороны, эпидемия привела к серьезному обновлению формата поездок и управления мобильностью. С затуханием первой волны эпидемии и свертыванием практики тотальных запретов на въезд иностранцев из неблагополучных зон на передний план вышли массовые ограничения, обусловленные требованиями к состоянию здоровья путешественников и медико-санитарной безопасности поездок. Строгое следование этим правилам с использованием цифровых технологий, включая бесконтактные приемы досмотра пассажиров и их багажа, отслеживание контактов инфицированных и т.п., стало определять современный формат управления мобильностью.

Эпидемический шок вызвал перерыв, перелом в тенденции интенсивного нарастания краткосрочных, особенно немиграционных туристических и деловых поездок. Локдаун нанес серьезный удар по весьма интенсивным прежде гуманитарным потокам. От ограничений серьезно пострадали беженцы и планировавшие воссоединение члены семей мигрантов. Усиление санитарно-

эпидемических рестрикций стало фактором, затрудняющим непродолжительные перемещения и усиливающим социальное расслоение в возможностях мобильности.

Эпидемия породила не только новые причины, но и новые формы вынужденной мобильности (широкомасштабные организованные репатриации и нелегальная возвратная миграция), равно как и вынужденной иммобильности, обусловленной остановкой работы иммиграционных служб. Она побудила к восстановлению экзистенциально-защитных функций государства благосостояния, взявшего под свое крыло пострадавших мигрантов.

Незавершенность эпидемии, ее затяжной, устойчивый и волнообразный характер, неясность относительно сроков и масштабов ее продолжения, навлеченная ей социально-экономическая турбулентность, форсированные ею цифровые трансформации не позволяют сделать окончательных выводов относительно ее миграционных последствий, а также перспектив мобильности и ее регулирования. Тем не менее, несмотря на сжатие людских потоков, пока преждевременно говорить о конце века миграции. Учитывая действие мощных движущих сил миграции, это вероятно лишь ее временный, хотя и глубокий спад. Ожидаемо восстановление людских потоков, но с большой волатильностью, в меньших масштабах, обновленном формате и измененном составе. Равно как и перевод их значительной части, особенно профессионалов, в виртуальное русло, что требует разработки регулирующих правил в области трансграничной удаленной занятости. Жесткие ограничения мобильности оказались эффективны лишь на начальном этапе распространения эпидемии и лишь в сочетании с такими более действенными средствами противодействия ей, как карантины и социальная дистанция. При этом огромны экономические убытки локдауна. Поэтому, вероятно, в случае новых волн коронавируса или пандемий новых болезней ставка будет сделана на более гибкие инструменты борьбы с ними, в первую очередь на медико-санитарные ограничения.

Глава 7. Восприятие социальной политики в развитых странах

ЧТО ЛЮДИ ЖДУТ ОТ ГОСУДАРСТВА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ?

Социальные проблемы во всех развитых странах, как мы уже упоминали выше, занимают ключевое место в политической повестке. Эффективность их решения во многом обуславливается социальной политикой государства, которая включает в себя предоставление общественных благ определенным группам населения, а также адресную социальную помощь. Финансирование такой политики осуществляется с помощью налоговых поступлений или платежей в специальные фонды. Соответственно, готовность населения платить налоги является важным условием ее реализации. Другое условие – наличие современного "сложного" государства, способного определять соответствующие потребности и "доставлять" социальные блага адресатам. И первое, и второе предполагает, что граждане верят в то, что государство способно выполнять взятые на себя обязательства. В противном случае они как налогоплательщики начинают активно искать способы избежать уплаты налогов, а будучи избирателями голосуют против несостоятельной власти. Это ставит вопрос о том, как люди видят качество реализации социальных обязательств и роль государства.

Можно предположить, что между гражданами и государством формируется имплицитное соглашение, увязывающее представления о социальных услугах и налоговых поступлений. Эффективность такого "соглашения" во многом определяется наличием доверия общества к институтам власти, которое, в свою очередь, во многом зависит от степени прозрачности деятельности последних, их подотчетности гражданам, от меры доступности к благам социального государства. Таким образом, доверие служит своего рода "клеем", который "склеивает" интересы общества, государства и производство социальных благ.

В связи с этим возникают следующие исследовательские вопросы. Каковы представления людей о необходимости и масштабе социальной поддержки со стороны государства? Как эти представления соотносятся с их готовностью участвовать в софинансировании этой поддержки? Как эти представления связаны с доверием государству?

Исследователи подчеркивают особую важность изучения взглядов населения, связанных с ролью социального государства¹. Во-первых, они (взгляды) являются своего рода нормативными ожиданиями, представлениями о справедливости и мало меняются. Й. Шумпетер, характеризуя устойчивость взглядов, уподоблял их монетам, которые не стираются со временем². Эти взгляды могут выступать как противовесы спонтанным решениям политиков, направленным против интересов большинства граждан, и одновременно быть источником поддержки определенных мер при совпадении интересов. Во-вторых, понимание и знание взглядов населения позволяет отделить их от мнения политической элиты, которая нередко может прикрываться интересами народа, тем самым легитимировать цели политики в социальной сфере³.

¹ The Oxford Handbook of the Welfare state. Oxford University Press, 2010. 876 p.

Здесь и далее под "социальным государством" понимается не какая-то определенная институциональная модель (например, закреплённая конституционно), а свойственная всем современным европейским государствам вовлеченность в предоставление тех или иных социальных услуг.

² Schumpeter J. Capitalism, Socialism and Democracy. New York, Harper, 1942. 381 p.

³ The Oxford Handbook of the Welfare state. Op.cit.

Подобные соображения способствовали появлению значительного числа эмпирических исследований, анализирующих представления людей о социальной политике государства¹. Международные базы обследования (Евробарометр, *ESS*, *ISSP*, *WVS*, *OECD*) предоставили такую возможность.

Согласно данным Евробарометра 2017 г., подавляющее большинство европейцев (более 80%) сегодня считают (полностью согласны или скорее согласны), что рыночная экономика должна сопровождаться социальной защитой населения. Мнения жителей разных стран различаются. В Греции, Германии более 90% опрошенных высказались в той или иной мере за социальную защиту, тогда как среди жителей Финляндии и Великобритании такого мнения придерживались 74%. Более существенную разницу можно увидеть среди тех, кто уверенно соглашается с необходимостью государственной поддержки: в Греции полностью согласны с этим 56% респондентов, а в Финляндии только 22%². Ситуация воспроизводится и на более широком круге стран³.

При том, что в целом социальное государство пользуется значительной поддержкой населения, отношение к разным программам во всех странах неодинаково. Этот момент подчеркивается многими исследователями⁴. Например, универсальные программы (такие, как пенсионное обеспечение и здравоохранение) являются более привлекательными по сравнению с адресными или избирательными (типа пособий по безработице или жилищных субсидий)⁵. Этот факт наглядно иллюстрируют данные международных обследований. В частности, Европейское социальное обследование (*ESS*) 2008 г.⁶ использовало в опросе специальный модуль, направленный на изучение отношения населения к социальному государству. Этот модуль включал, с одной стороны, вопросы относительно того, какую социальную помощь граждане ждут от государства, и, с другой, вопросы, помогающие понять, как население оценивает свою готовность участвовать в софинансировании социальных благ.

Согласно данным *ESS* 2008 наибольшую поддержку со стороны населения практически во всех странах получают такие функции государства, как предоставление медицинской помощи нуждающимся и обеспечение достойного уровня жизни людям в старости. Примерно 80% считают названные сферы зоной ответственности государства⁷. Эти сферы универсальны – они касаются практически каждого, независимо от его/ее сегодняшнего экономического положения.

¹ См.: например, *Contested Welfare States. Welfare Attitudes in Europe and Beyond* / S. Svallfors (Ed.). Stanford University Press, 2012. 272 p.; Algan Y., Cahuc P., Sangnier M. *Efficient and Inefficient Welfare States*. IZA DP No.5445, 2011. 47 p.; Монусова Г. Социальная политика в европейском обществе: субъективный контракт между обществом и государством // *Вопросы экономики*. 2012. № 6. Сс. 127–151; Rothstein B., Uslaner E. *All for One: Equality, Corruption and social Trust* // *World Politics*. October 2005. V.58 (1). Pp.41–72; Rothstein B., Samanni M., Teorell J. *Quality of Government, Political Power and Welfare* // *QoG WORKING PAPER SERIES*. The quality of Government institute. 2010. No. 6.34 p.; Alesina A., Angeletos G. *Fairness and Redistribution* // *American Economic Review*. 2005. Vol. 95, No. 4. Pp.960–980; Larson Ch. *The institutional logic of welfare attitudes: How welfare regimes influence public support* // *Comparative Political Studies*. 2008. Vol. 41(2). Pp.145–168.

² Special Eurobarometer No. 467. *Future of Europe Social issues*. 2017. 40 p.

³ *ISSP* 2016. – URL: www.issp.org (дата обращения 12.10.2020).

⁴ См., например, *Contested Welfare States*. Op.cit.

⁵ Ibid.

⁶ Подробно информацию о данном обследовании см. – URL: https://www.europeansocialsurvey.org/data/country_index.html (дата обращения 02.09.2020).

⁷ Монусова Г. Указ.соч.

Другие (адресные) задачи – менее универсальны, и могут затрагивать не всех, а лишь определенные группы населения. Причем попадание в эти группы зависит от определенных индивидуальных характеристик людей. Отсюда и снижающиеся показатели запроса на участие государства в их решении. Более универсальные социальные программы во всех странах получают бóльшую поддержку, чем направленные на социальную защиту лишь отдельных категорий населения¹.

Полученные выводы согласуются с результатами других исследований. В частности, ситуация воспроизводится на данных обследования *ISSP 2016*². Рис.1 наглядно это показывает. Большинство граждан практически всех обследованных стран уверенно возлагают ответственность за обеспечение граждан медицинской помощью и достойной пенсией на государство. Тем не менее заметны и существенные межстрановые различия.

Рис. 1 Доля респондентов, считающих, что государство определенно должно быть ответственно за обеспечение граждан работой, медицинской помощью, достойной пенсией и достойным жильем, %

Страны проранжированы по доле респондентов, считающих, что государство определенно ответственно за обеспечение медицинской помощью.

Источник: *ISSP 2016*.

К примеру, в Норвегии более 80% граждан считают, что здравоохранение и пенсионное обеспечение должны быть социально защищены, тогда как в США так думает каждый второй (50%), а в Швейцарии только каждый третий (32%). Различно смотрят жители разных стран и на роль государства в обеспечении достойного пособия по безработице. Так, в Швейцарии только 7% опрошенных возлагают ответственность в этом вопросе на государство, в Германии, Бельгии, Франции – 16%, в Норвегии, Дании, Финляндии – около 30%, в Испании, отличающейся высоким

¹ Там же.

² Более подробная информация об обследовании см. – URL: <http://w.issp.org/menu-top/home/> (дата обращения 05.10.2020).

уровнем безработицы, 60% респондентов хотят социального обеспечения безработным.

Межстрановые различия заметно проявляются в уровне поддержки тех или иных зон ответственности государства, однако в ранжировании этих зон внутри стран наблюдается полное единство.

Согласно рис. 1, во всех странах ответственность государства за здравоохранение и пенсионное обеспечение ставится выше, чем его ответственность за обеспечение работой и достойным жильем. И именно эти различия фиксируют многие исследователи¹.

Возложение ответственности на государство за обеспечение медицинской помощи и достойных пенсий отчасти связано с восприятием ожидаемых рисков в этих сферах. Как показывает обследование ОЭСР², достаточно высокая доля людей беспокоится в ближайшей перспективе (1–2 года) о своем здоровье³. Практически во всех странах респонденты отметили вероятность риска заболеть самим или близким родственникам как самую высокую среди предлагаемых вариантов⁴. Причем это беспокойство при доминировании в старших возрастах фиксировалось во всех возрастных группах. Так, достаточно много молодых людей в возрастной группе 20–24 года отметили этот риск для себя (более 40% опрошенных). Среди респондентов старше 60 лет ожидаемо наблюдаются более высокие цифры: опасаются за свое здоровье свыше 70%.

Среди возможных рисков в долгосрочной перспективе подавляющее число опрошенных (около 70%) во всех странах выделили недостаточное финансовое обеспечение в пожилом возрасте.

Ощущение примерно одинаковых рисков среди населения различных стран оформляется в соответствующие запросы к государству, и, по-видимому, этот факт определяет похожее видение повышенной ответственности государства за здравоохранение и пенсионное обеспечение.

¹ Contested Welfare States. Op.cit.; Algan Y., Cahuc P., Sangnier M. Op.cit.; Монусова Г. Указ.соч.

² Обследование ОЭСР, проведенное в 2018 г. и охватывающее 22 тыс. человек из 21 страны. Этот опрос был направлен на понимание того, какие экономические и социальные риски видит население, и на то, как население оценивает поддержку и защиту государства для преодоления этих рисков.

³ Как показала пандемия 2020, беспокойство о своем здоровье имеет достаточно веские основания.

⁴ Респондентам предлагались оценить следующие риски в ближайшие 1–2 года: заболеть самим или ближайшим родственником, потерять работу, остаться без средств к существованию при низкооплачиваемой занятости; испытывать трудности с жильем, с устройством детей в детские сады, с уходом за больными/пожилыми родственниками.

Рис.2 Доля респондентов, считающих, что государство должно делать больше для социальной защиты населения, 2018 г., %. Источник: Risks That Matter, OECD survey 2018. OECD. 2019.

Как уже отмечалось, наряду с одинаковым ранжированием частных запросов к государству внутри стран, фиксируются существенные различия на страновом уровне, как в частных (рис. 1), так и в общем запросе на социальную защиту (рис. 2).

Если в Греции 92% опрошенных считают, что государство должно делать больше для социальной защиты населения, то в Дании такого мнения придерживаются вдвое меньше респондентов (46%). Наибольшим запросом на государственную поддержку отличаются средиземноморские и постсоциалистические страны. На другом полюсе концентрируются либеральные США, Канада и Нидерланды, а также скандинавы и Франция.

Исследователи приводят различные объяснения межстрановой вариации. Здесь и уровень экономического развития, и институциональные особенности¹, и эффективность государственного управления², и уровень доверия в обществе³, и доминирующая идеология и ценности и т.п.⁴

Логично предположить, что запрос на увеличение социальной помощи должен быть отрицательно связан с уровнем социальных расходов: чем больше государство тратит на социальные нужды населения, тем меньше граждане будут требовать увеличения этих расходов. Однако рис. 3 свидетельствует, что на выборке развитых стран ОЭСР такая связь статистически не значима. При одинаковой доле социальных расходов в ВВП жители Дании и Италии, Норвегии и Греции, Нидерландов и Литвы по-разному оценивают необходимость дополнительной социальной поддержки.

¹ Contested Welfare States. Op.cit.

² Rothstein B., Uslaner E. Op.cit.; Rothstein B., Samanni M., Teorell J. Op.cit.

³ Algan Y., Cahuc P., Sangnier M. Op.cit.

⁴ Alesina A., Angeletos G. Op.cit.; Larson Ch. Op.cit.

Рис. 3. Уровень государственных социальных расходов и запрос на усиление социальной защиты. Источник: OECDstat 2017; Risks That Matter, OECD survey (2018).

Более очевидные связи заметны на рис. 4, где представлена зависимость запроса на увеличение государственной социальной поддержки и индекса контроля коррупции¹. Этот индикатор характеризует качество государственного управления и показывает восприятие населением того, в какой степени государственная власть свободна от извлечения личной выгоды и подчинения частным интересам. Связь между показателями статистически значима, отрицательная и достаточно тесная, коэффициент корреляции равен -0.75 .

В правом нижнем углу расположились страны с более низким запросом на увеличение поддержки и менее коррумпированные (с высокими индексами контроля коррупции). Здесь мы видим "старокапиталистические" страны северной и центральной Европы, Канаду и США. Верхний левый угол представлен средиземноморскими и постсоциалистическими странами, которые характеризуются большей требовательностью населения дополнительных государственных мер по социальной защите и высоким уровнем коррупции.

¹ World Governance Indicators (WGI). – URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/> (дата обращения 06.08.2020).

Рис 4. Индекс контроля коррупции и запрос на усиление социальной защиты, %.

Источник: Risks That Matter, OECD survey (2018); World Governance Indicators (WGI) (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>).

Исследования свидетельствуют, что подозрения в коррупции и финансовой нечистоплотности заметно сказываются на отношении людей к различным мерам социальной политики¹.

ГОТОВНОСТЬ К СОФИНАНСИРОВАНИЮ

Общественные блага финансируются из "общественного котла", а он формируется за счет налогов и платежей в специальные фонды. Это создает проблему "безбилетника", когда появляется стимул "проехать" за чужой счет ("я получаю от государства социальные блага, а налоги платит кто-то другой, например, богатый сосед"). Насколько европейцы готовы оплачивать свои социальные ожидания? Если нефтедобывающие страны могут позволить себе тратить на эти цели сырьевую ренту, то несырьевые страны – а это большинство европейских стран – вынуждены полагаться на собираемые налоги.

Оценки предпочтений населения по поводу соотношения желаемых благ и готовности платить налоги предоставляют различные обследования и опросы. В частности, результаты обследования ОЭСР 2018 г. свидетельствуют, что желание получить больше социальных благ нередко сопровождается готовностью платить больше налогов². Так, в целом по всей выборке стран около 40% респондентов согласны на 2%-ое увеличение налогов для улучшения медицинского и пенсионного обеспечения. Примерно четверть опрошенных была бы рада заплатить больше налогов для того, чтобы иметь хорошее жилье и получить желаемое образование, а

¹ Rothstein B., Uslaner E. Op.cit.; Rothstein, B., Samanni M., op.cit.; Algan Y., Cahuc P., Sangnier M. Op.cit.

² Респондентов попросили указать, будут ли они готовы платить дополнительно 2% от своего дохода в виде налогов / социальных взносов, чтобы получить выгоду от лучшего предоставления и доступа к различным государственным услугам и льготам. Они могли выбрать столько, сколько хотели, или ни одного вообще.

каждый пятый готов увеличить финансирование ради пособия по безработице. При этом каждый третий в целом по выборке не готов к увеличению налогов¹.

Несмотря на общие предпочтения, фиксируются существенные различия по социально-демографическим группам и по странам. Респонденты старших возрастов по понятным причинам с большей вероятностью будут ориентироваться на улучшение медицинского и пенсионного обеспечения, тогда как для молодых людей приоритетами могут служить жилье, система образовательных услуг и пособия по безработице².

Межстрановые различия проявляются достаточно сильно. Особенно наглядно это показывает выбор ответа "ничего", что означает нежелание повышения налогов для улучшения социальной сферы (рис.5). Примерно каждый второй опрошенный во Франции и Бельгии выбрал этот вариант ответа, тогда как в Финляндии, Ирландии, Дании, Норвегии популярность этого ответа была в два раза меньше.

Рис.5. Доля респондентов, которые не готовы увеличивать налоги для получения дополнительных социальных услуг, %, 2018г.

Источник: Risks that Matter Main. Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey. OECD, Paris, 2019. (Table A 3.1.3).

Мнения европейцев по поводу соотношения желания получать социальные блага и платить больше налогов выясняли также и в 2008 г. в рамках опроса *ESS*, куда, как уже указывалось, был включен модуль об отношении к социальному государству³.

Страновые средние в основном лежали между 4.5 и 5.5 баллами (от 0 до 10)⁴. В большинстве своем люди предпочитали выбирать средние значения, т.е. склонялись к сохранению существующего положения дел. Сильное нежелание

¹ Risks that Matter Main. Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey. OECD, Paris, 2019. (Table A 3.1.3).

² Ibid.

³ Готовность соучаствовать в финансировании социальной политики оценивалась с помощью ответов на вопрос: "Многие социальные пособия, льготы и услуги оплачиваются за счет налогов. К какому варианту Вы больше склоняетесь: чтобы у нас увеличили налоги и государство стало больше тратить на социальные пособия, льготы и услуги, ИЛИ чтобы снизили налоги и государство меньше тратило на социальные пособия, льготы и услуги?". Для ответа используется 11-балльная шкала, где "0" обозначает одновременную минимизацию налогов и социальных расходов, а "10" – их совместную максимизацию или максимальную поддержку расширения социального государства.

⁴ Монусова Г. Указ.соч. С. 139.

увеличивать налоги на финансирование социальных нужд демонстрировали Венгрия и Румыния. Повышенным желанием участвовать в производстве социальных благ выделялось население Скандинавских стран и Эстонии. Россияне располагались в середине распределения, и по этому показателю 15 из 30 стран статистически неотличимы от России.

В рамках обследования ESS 2008 респондентов спрашивали, с одной стороны, какую социальную поддержку они ждут от государства, которую можно измерить через интегральный индекс запроса¹, с другой – об их готовности к софинансированию этого запроса. Эти показатели измерялись по одной и той же шкале, а потому можно посмотреть на связь между ними.

Рис. 6 демонстрирует распределение стран выборки в зависимости от соотношения готовности платить налоги и ожидания поддержки государства. Страны здесь расположены в пространстве двух осей: горизонтальная ось показывает готовность платить налоги, вертикальная – запрос на социальные услуги.

Рис. 6. Запрос на государственную поддержку и готовность платить налоги, баллы.

Источник: ESS 2008.

Страны Западной и Северной Европы характеризуются положительной взаимосвязью этих переменных: запрос на участие государства меняется в этих странах параллельно с готовностью платить налоги. Для постсоциалистических стран характерен противоположный по направлению (хотя и менее выраженный) тренд: здесь с ростом запроса готовность платить налоги, скорее, снижается. Такая же тенденция характерна и для средиземноморских стран Южной Европы.

¹ Для измерения запросов в отношении социальной роли государства использовался следующий вопрос: "Скажите, пожалуйста, в какой мере государство должно участвовать в выполнении каждой из перечисленных задач по шкале от "0" до "10", где "0" будет означать, что Вы вообще не считаете это задачей государства, а "10" – что Вы считаете это всецело задачей государства". Сложив все частные показатели поддержки государственного участия в один суммарный и поделив полученную сумму на 6, мы получаем интегральный индекс, также меняющийся от 0 до 10 (10 – максимальный "запрос на социальное государство"). Подробнее см. Монусова Г. Указ.соч.

Итак, жители Западной и Северной Европы воспринимают себя полноправными участниками государственной социальной политики: представления о расширяющейся роли государства сопровождаются повышенной готовностью увеличивать налоги.

Постсоциалистический мир демонстрирует иную закономерность: увеличение роли государства не связано в представлениях людей с увеличением налогов. Чаще мы наблюдаем иную ситуацию: ориентация на уменьшение налогов сочетается с повышенными ожиданиями социальной поддержки государства¹.

Почему мы наблюдаем такое разное отношение жителей различных стран к социальному государству? Можно сказать, что для граждан Западной и Северной Европы реальностью является своеобразный "социальный контракт" с государством: запрашиваемый ими объем социальных услуг пропорционален готовности оплачивать его через налоги.

"Для постсоциалистических стран и стран Южной Европы в большей мере характерна "фискальная иллюзия", сказывающаяся в нарушении связи между желаемыми благами и источниками их финансирования. Особенно четко этот разрыв между запросами и готовностью к их софинансированию выражен в Венгрии, Румынии, Латвии и Литве. В то же время граждане Чехии, Словакии и Эстонии приближаются в своих установках в этой области к представлениям населения более продвинутых стран Европы"².

Различие в установках населения разных постсоциалистических стран во многом объяснимо качеством институциональной среды. Чем меньше коррупции в стране, чем больше прозрачности и открытости в сферах фискальной и социальной политики, тем лучше граждане понимают, "откуда что берется" и не уповают на "аиста", приносящего социальные блага.

Исследования особо подчеркивают, что поддержка населением государства благосостояния во многом определяется степенью прозрачности системы перераспределения доходов и уровнем доверия государству и его институтам³. В то же время непрозрачность налоговой системы и системы социального обеспечения рождает ложную информированность, нежелание платить налоги, недоверие правительству и отчуждение от государства⁴. И здесь мы подходим к вопросу, каковы представления о справедливости социального государства и доверие ему.

ПРЕДСТАВЛЕНИЯ О СПРАВЕДЛИВОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ И ДОВЕРИЕ ИНСТИТУТАМ ВЛАСТИ

Запрос на государственную социальную поддержку возрастает, а желание платить налоги снижается, если люди чувствуют несправедливость распределения и коррумпированность власти. Как уже было показано, именно качество институтов во многом объясняет межстрановые различия в отношении к социальной политике.

¹ Заметим, что Чехия и Словакия отличаются от основной массы постсоциалистических стран и для них характерно сочетание запроса и готовности платить налоги, характерное для развитых стран Западной и Северной Европы.

² Монусова Г. Указ.соч., С.151.

³ Algan Y., Cahuc P., Sangnier M. Op.cit..

⁴ Algan Y., Cahuc P., Sangnier M. Op.cit.; Mourao P. Towards a Puviani's Fiscal Illusion Index // Revista de Economia Publica. 2008. Vol. 187, No. 4. Pp.49–86; Csontos L., Kornai J., Toth I. Tax Awareness and Reform of the Welfare State // Economics of Transition. 1998. V. 6 (2). Pp.287–312.

Данные обследования, проведенного ОЭСР, рассказывают о том, как жители развитых стран оценивают справедливость социального государства¹. В терминах восприятия несправедливости картина выглядит удручающей.

Большинство респондентов практически во всех странах считают, что часто бенефициары социальных благ и льгот не имеют законных прав на их получение. В Дании, Эстонии и Нидерландах фиксируется наименьшая доля опрошенных с таким мнением, тем не менее и здесь каждый второй думает именно так. Наиболее популярно это утверждение в странах Южной Европы (Португалии, Греции, Италии и Словении). Здесь 78–88% жителей считают, что многие получатели социальных пособий имеют их не по праву. Население именно этих стран в большей мере жалуется на труднодоступность получения социальных пособий для тех, кому они предназначены. Менее 7% опрошенных в Словении и в Греции считают, что можно легко получить социальную помощь, в которой реально нуждаешься. Скандинавские страны и либеральные экономики, которые включают Нидерланды, выглядят чуть лучше по сравнению с континентальной Европой, но и тут благоприятно оценивают доступ к получению социальных пособий только треть респондентов. Похожие суждения высказываются и относительно того, справедливы ли получаемые пособия по отношению к налогам, которые платит население. Канада, Дания, Норвегия и США в большей мере, чем остальные, верят в справедливость распределения благ, но все равно верящих в справедливость здесь меньше половины опрошенных. В 10 из 18 обследованных развитых стран ОЭСР менее 20% респондентов согласны с утверждением, что получаемые пособия справедливы по отношению к налогам, которые платит население².

Таким образом, расположение стран в пространстве запроса на социальную поддержку и готовность к ее софинансированию на рис. 6 становится содержательно более понятным: жители Южной Европы и постсоциалистических стран в меньшей степени, чем скандинавы и граждане либеральных государств, верят в справедливость социальной политики.

Рис. 7. Доверие парламенту страны и оценка несправедливости получения пособий.

Источник: ESS 2016; Risks that Matter Main. Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey. OECD, Paris, 2019. P.26.

¹ Risks That Matter, OECD survey 2018. Op.cit.

² Ibid. P.26.

Данные опроса ОЭСР 2018 г свидетельствуют в той или иной степени об общем кризисе доверия социальному государству во всех обследованных странах. Оценки справедливости/несправедливости социальной политики напрямую связаны с доверием к институтам власти. Рис. 7, построенный на данных европейских стран *ESS* 2016, убедительно показывает отрицательную статистически значимую тесную связь между долей респондентов, которые согласны с тем, что многие незаслуженно получают социальные пособия, и оценкой доверия парламенту страны¹.

Из рисунка следует: чем ниже доверие к властным структурам, тем выше доля людей, согласных с тем, что пособия распределяются несправедливо.

В нижнем правом углу расположились Скандинавские страны, Швейцария, Нидерланды, которые характеризуются меньшей долей людей, согласных с тем, что многие имеют пособия не по праву, и более высокой оценкой доверия парламенту страны. Верхний левый угол представлен странами Южной Европы, где меньше доверяют власти и, соответственно, меньше верят в справедливость социального государства.

В последние годы исследования фиксируют устойчивое и глубокое ощущение несправедливости социального государства в массовом общественном сознании в развитых странах. И связано это ощущение во многом с адресностью социальной политики. Кто может и должен быть "клиентом" социального государства, а кто нет? Налоги ведь платят все занятые и получающие доход. Определение категорий населения, попадающих в группу нуждающихся, является, с одной стороны, не совсем прозрачным элементом политики для населения, а, с другой, достаточно затратным механизмом и для самого государства.

Углубляющийся кризис традиционной модели социальной защиты и трудовых отношений ведет к поиску альтернативных вариантов. В качестве одной из таких альтернатив уже достаточно долгое время обсуждается введение безусловного базового дохода (ББД). Суть этой схемы заключается в следующем. Государство ежемесячно платит каждому фиксированную сумму денег, покрывающую потребности первой необходимости. Этот платеж заменяет все социальные пособия. Люди получают эти деньги независимо от того, работают они или нет, дополнительно к основному заработку. ББД выплачивается из налоговой базы.

Результаты многочисленных исследований ББД и крупномасштабных экспериментов на уровне целых стран пока не выявили очевидных аргументов ни за введение такого дохода, ни против него². Очевидные плюсы перекрываются очевидными минусами. Сводя на нет одни "несправедливости", эта схема порождает другие. Полемика экспертов продолжается, а международные обследования общественного мнения изучают отношение населения к ББД. В частности, анкета *ESS* 2016 включает вопрос относительно того, поддерживают ли респонденты или нет введение универсального базового дохода³.

¹ Рисунок 7 построен по данным *ESS* 2016 г. Вопрос 1: насколько Вы доверяете парламенту страны (0 — не доверяете совсем, 10 — доверяете полностью). Вопрос 2: Согласны ли Вы с утверждением, что многие в вашей стране получают пособия, не имея на них прав (1 — полностью согласен, 5 — совершенно не согласен).

² Gentilini U., Grosh M., Rigolini J., Yemtsov R. Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices. Washington, World Bank, 2020. 312 p.

³ Вопрос в анкете: "Некоторые страны в настоящее время говорят о введении схемы базового дохода. В целом, вы были бы против или за то, чтобы эта схема была в [стране]?" Суть и цель базового дохода в анкете подробно описаны.

Рис. 8 демонстрирует результаты. Фиксируются заметные межстрановые различия. Наименьшей поддержкой эта схема пользуется в Норвегии, Швеции, Швейцарии: здесь примерно треть опрошенных высказалась в ее пользу. Литва, Россия, Венгрия, Словения, Португалии заметно опережают другие страны по желанию введения базового дохода. Именно в этих странах чаще отмечают несправедливость в получении пособий и льгот, и эти страны отличаются более низким душевым ВВП. Видимо, население здесь воспринимает новую схему распределения доходов как, возможно, более справедливую и полезную лично для себя.

Заметим, что в Нидерландах, Финляндии, Италии, где проводили подобные эксперименты, а люди на практике знакомы со схемой ББД¹, такой вариант социальной помощи поддерживали чуть более половины респондентов. Это означает, что ни однозначной поддержки, ни полного отрицания такого варианта развития социальной защиты в этих странах пока нет.

Рис. 8. Доля респондентов, поддерживающих введение базового дохода, %. Источник: ESS 2016.

Существенные изменения в использование схемы ББД может внести ситуация, связанная с пандемией 2020. Многие страны опробовали концепцию базового дохода для финансовой поддержки населения. Возможно, определенные уроки будут извлечены и какие-то элементы этой концепции смогут прижиться.

Граждане в различных странах по-разному оценивают то, как государственная власть учитывает их мнения при решении вопросов, связанных с распределением социальных благ и с реформированием социального государства. Данные обследования ОЭСР показывают, что в ряде стран (в частности, в Словении, Греции, Эстонии, Литве) менее 10% опрошенных соглашались с тем, что власти принимают во внимание отношение населения к социальной политике. При этом наиболее высокие доли таких согласных, которые фиксируются в Нидерландах, США и Норвегии, охватывают менее трети респондентов, что так же не очень много². Можно констатировать, что большинство населения развитых стран считает, что власти

¹ Gentilini U., Grosh M., Rigolini J., Yemtsov R. Op. cit.

² Society at a Glance 2019. OECD social indicators. OECD, Paris, 2019. P. 69.

пренебрегают их мнением и принимают решения исходя из своего видения ситуации и своих интересов.

Таким образом, с одной стороны, обследования фиксируют очевидный кризис доверия к существующей модели социальной политики, а, с другой, достаточно высокий общественный запрос на поддержку государства. Социальный контракт между обществом и государством в настоящее время не очень эффективно работает и требует переформатирования.

То, что трансформация социального государства необходима, ни у кого не вызывает сомнения. Поиск новых форматов и дизайна идет, отрабатывается, согласовывается, дискутируется.

Пандемический кризис, разразившийся в 2020 г., создает новые вызовы для государства благосостояния. Он нанес мощнейший удар по экономикам всех стран. Снижение ВВП, рост безработицы и бедности, усиление неравенства, к сожалению, являются неизбежными следствиями этого удара. Защита и поддержка населения оказывается функцией любого государства независимо от степени и уровня его социальности. Возможно, эта ситуация, так же как сто лет назад Великая депрессия, будет триггером для кардинального реформирования социальной сферы. Однако, как будет осуществляться трансформация, в данный момент сказать трудно и приходится только гадать. С относительно большей уверенностью можно сказать, что общество ждет, с одной стороны, увеличения инвестиций в систему здравоохранения, которая показала свою неготовность к подобным эпидемиям, и, с другой, социальной поддержки государства. В этом – свидетельство того, что у общества есть потребность в усилении социальных функций государства. И концепция социальности государства не исчезает с повестки дня.

Здесь необходимо понимать и учитывать, что для людей крайне важно ощущать справедливость в распределении социальных благ. Понятия "справедливость" и "справедливое общество" используются очень часто, хотя и не имеют четких определений. В обычной жизни люди, не думая о философских определениях и научных диспутах, часто апеллируют к справедливости и руководствуются ею в своих действиях, подчас вкладывая в нее разный смысл. У каждого свое виденье и представление того, что справедливо, а что нет. Тем не менее обследования показывают, что страны различаются по тому, как население оценивает институты власти в терминах доверия и справедливости.

Степень прозрачности и открытости во взаимоотношениях общества и государства, отсутствие (или присутствие) коррупции, верховенство закона, доверие граждан друг к другу и к государственной власти являются важными измерениями институциональной среды, влияя на восприятие проводимой социальной политики и ожидания по отношению к государству.

Недоверие общества государству усиливает запросы населения на большую государственную социальную включенность, с одной стороны, и снижает готовность общества к кооперации с государством в производстве общественных благ, с другой.

Раздел третий. НАЦИОНАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ РАКУРСЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Глава 8. США – пионер цифровизации социальной политики

ПРЕДПОСЫЛКИ ЦИФРОВИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Цифровизация социальной политики государства – это аспект глобальной общественной трансформации, исследование этого процесса представляет значительный интерес как с точки зрения комплексных, междисциплинарных исследований транзитивных обществ, так и с точки зрения возможностей применения накопленного опыта в управленческой практике. Рассмотрение этой проблематики именно на примере США, страны, одной из первых вставшей на путь цифрового преобразования государственного управления в социальной сфере, может многое прояснить. И не только в аспекте самой цифровизации социальной политики конкретного государства, но и для понимания предпосылок и путей изменения социального облика всего современного мира.

При классификации моделей социального государства США традиционно относят к его либеральной модели особого типа, доминирующими признаками которого называют низкий уровень государственного вмешательства в систему социального перераспределения и высокую степень социальной стратификации общества. Однако более детальное рассмотрение социальной политики США на протяжении последних 90 лет не позволяет однозначно согласиться с таким определением. Следуя за Ф.Д. Рузвельтом, предложившим меры социальной защиты населения в рамках политики "Нового курса", и Л. Джонсоном с его программой построения "Великого общества", предусматривавшей комплекс мероприятий по преодолению бедности, практически каждый последующий президент инициировал существенные социальные расходы. Не стал исключением и Д. Трамп, принявший в 2020 году в ситуации распространения *COVID-19* самый большой пакет социальной помощи в американской истории – *CARES*, консолидированные расходы на реализацию которого уже превысили 3 трлн долл.¹

При выделении столь масштабных средств на социальные нужды настоящая потребность в реализации принципа адресности (оказания помощи исключительно тем, кто в ней действительно нуждается), составляющего системную основу социальной защиты в США, стимулировала применение цифровых технологий в этой сфере. Важной причиной активной политической поддержки цифровизации социальной сферы стала также необходимость повысить управляемость процесса межбюджетного выравнивания расходов, представленного сложной системой федеральных грантов, выделяемых бюджетам различных уровней. Помимо социальных программ, финансируемых из федерального бюджета и социальных фондов, значительная часть социальных ассигнований идет из бюджетов штатов и муниципалитетов, в первую очередь в целях обеспечения социальной инфраструктуры.

Цифровые технологии оказываются востребованными и при принятии решений о введении новых мер социальной поддержки в США, зачастую обусловленных лоббистской деятельностью общественно значимых групп. В качестве примера можно привести различные преференции, предоставляемые сообществам коренных народов Америки, спасателям и членам их семей, лицам, принимавшим участие в

¹ The CARES Act Works for All Americans. – URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/cares> (дата обращения: 08.10.2020).

операции по борьбе с последствиями терактов 11 сентября 2001 года, и ветеранам, в том числе пробывшим на арене различных военных действий США не менее суток. Сегодня министерство по делам ветеранов США – вторая по численности служащих структура исполнительной власти, осуществляющая целый спектр мер поддержки наряду с министерством здравоохранения и социальных служб и Управлением социального обеспечения (SSA).

Но главной предпосылкой внедрения современных цифровых технологий для повышения эффективности американской системы социальных трансфертов, напоминающей лоскутное одеяло, стало сочетание необходимых компетенций IT-компаний с мерами количественного смягчения в монетарной политике.

Особое значение изучению особенностей государственной цифровизации в США придает тот факт, что в построении информационного общества эта страна является доктринальным лидером, постулирующим универсальный характер ценностей современной западной цивилизации, в том числе в сфере социальной политики¹. Именно американские технологические и идеологические наработки берутся сегодня за основу во многих странах, решивших начать цифровую трансформацию своего государства и его социальной политики.

Подтверждение успешности стратегии по созданию государственной цифровой платформы в США для решения задач социального обеспечения и социального обслуживания, несомненно, ускорит внедрение американских стандартов "платформизации" государственного сектора и в других странах. Американский опыт представляется крайне интересным прежде всего с точки зрения понимания ресурса новых цифровых технологий для достижения различных социальных целей и обеспечения эффективного перераспределения функций между субъектами социальной политики. Важнейшей предпосылкой такого перераспределения становится развитие новых технологий коммуникации, не просто формирующих новое "пространство потоков", но и создающих основу формирования новых социальных отношений². Конечно, путь, пройденный США, определяется в первую очередь национальными особенностями их системы государственного управления и не может выступать в качестве готового рецепта для других стран. Однако то, что стандарты цифрового правительства, выработанные здесь, в той или иной мере уже экспортированы и успешно реализуются в других странах, свидетельствует о практической значимости их изучения и осмысления.

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

На начальной стадии, в первое десятилетие XXI века, государственная цифровизация в гражданской сфере США была простимулирована группами влияния, имеющими необходимую экономическую базу для подобных преобразований, прежде всего владельцами высокотехнологичных компаний и их инвесторами. Мировое лидерство США по производству компьютерной техники и программного обеспечения на рубеже XX и XXI веков закономерно требовало расширения рынков сбыта. Становление электронного правительства в США, предусматривавшего переход на

¹ Семененко И.С. Парадигма эволюционных циклов истории. – Полис. политические исследования. 2006, № 2. С.173 DOI: 10.17976/jpps/2006.02.14 (дата обращения: 08.10.2020).

² См.: Садовая Е.С., Сауткина В.А., Зенков А.Р. Формирование новой социальной реальности: технологические вызовы. – М.: ИМЭМО РАН, 2019. – 190 с.

электронное межведомственное взаимодействие государственных органов, в полной мере отвечало интересам и политического руководства, и бизнеса¹.

Социальная политика Дж. Буша-мл. предусматривала массированные инвестиции в человеческий капитал. Затраты на образование, здравоохранение и социальное обеспечение составляли почти 2/3 всех затрат в консолидированном бюджете. Важной статьёй этих расходов стало внедрение информационных технологий, предусматривающих соответствующую технологическую инфраструктуру, в систему управления отраслями социальной сферы. Отдельным направлением социальной политики в общеполитическом контексте реакции на теракт 11 сентября 2001 года стала социальная поддержка инвалидов, благодаря чему уже на стадии становления электронного правительства стали регламентироваться вопросы их доступа к государственным информационным ресурсам, что теперь представляет общепринятую норму и в других странах.

Итогом первого этапа цифровизации госуправления можно считать появление портала государственных услуг для населения – "*USA.gov*", позволившего как гражданам США, так и различным категориям иммигрантов уже в первые годы XXI века взаимодействовать с государственными органами в цифровой среде.

Начало второго этапа ознаменовалось внедрением системы электронных платежей для осуществления мер адресной социальной поддержки населения. Наиболее масштабно эта система заработала при реализации "Плана американского восстановления и реинвестирования" (*ARRA*), предложенного Б. Обамой в ответ на кризис 2008–2009 года. Одной из мер *ARRA* являлся единовременный платеж гражданам в размере 250 долл. (*Economic Recovery Payment – ERP*), проводившийся преимущественно в электронном виде.

Скорость и масштаб реализации *ERP*, получателями которого стали 55.2 млн человек, свидетельствуют о том, что в 2008 году США уже обладали цифровыми технологиями межведомственного обмена данными – между внебюджетными фондами, миграционными, налоговыми и правоохранительными службами. Помощь оказывалась тем, кто соответствовал определенным критериям и был признан нуждающимся. Эти технологические возможности в дальнейшем позволили повысить эффективность бюджетного процесса в целом при 10-летнем горизонте планирования экономической отдачи предлагаемых законодательных мер по реализации социальных ассигнований.

Принципиальной новеллой этого этапа государственной цифровизации, впоследствии воспринятой большинством стран, стало принятие правового акта о создании технологического портала открытых данных "*Data.gov*"². Этот ресурс представляет собой набор постоянно обновляемых тематических данных, которые федеральные агентства обязаны публиковать с использованием стандартизированных машиночитаемых форматов. Эти метаданные включаются в специальный каталог, в котором негосударственные поставщики услуг находят необходимые именно им сведения и загружают их в свои информационные системы. Так, например, медицинские организации, принимающие участие в оказании услуг населению по программам "Медикейд" для наиболее нуждающихся и "Медикэр" для

¹ См.: Удовенко И.П. Стресс-тест государственной цифровой платформы США: вызовы и перспективы // США и Канада: экономика, политика, культура. 2020; том 50, № 10, С.74–88. DOI: 10.31857/S268667300011807-7.

² Memorandum for the heads of executive departments and agencies. – URL: https://web.archive.org/web/20091209235816/http://www.whitehouse.gov/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf (дата обращения: 08.10.2020).

пенсионеров, могут получать данные, касающиеся государственного возмещения расходов, параметров контингента получателей услуг и т.д. Научные организации могут на основе открытых данных проводить необходимые исследования, например по оценке эффективности применения тех или иных лекарственных препаратов. *Data.gov* постоянно модернизируется и содержит онлайн-хранилище передовых методов и стандартов для внедрения практики применения открытых данных в деятельности федеральных агентств и заинтересованных организаций.

Начало третьего этапа цифровизации США в целом, и социальной политики в частности, можно отнести к концу 2012 года, когда впервые в отдельной Цифровой стратегии США (*Digital Government Strategy*) были заложены новые платформенные основы взаимодействия государственных ведомств¹. Этот этап цифровой трансформации был ознаменован тем, что различные структуры исполнительной власти, отвечающие, в том числе, за социальную сферу, стали использовать одну и ту же платформу для совместной разработки ИТ-систем. Это позволило повысить эффективность перераспределительных механизмов, сократить расходы на них, оптимизировать обмен информацией и обеспечить единообразие его форматов. Централизация государственных информационных ресурсов проводилась через внедрение сервисной модели получения информационно-телекоммуникационных услуг и облачных технологий.

Вместе с тем, как и во многих других странах, государственная цифровизация, зачастую и не без оснований, вызывала опасения гражданского общества, связанные с возможными нарушениями неприкосновенности частной жизни. Существенной проблемой и значимым общественным событием стало раскрытие в 2013 году секретной информации о системе глобального цифрового наблюдения, в том числе за гражданами США, с целью негласного массового сбора информации, передаваемой по сетям электросвязи². Оно (раскрытие) продемонстрировало как высокую степень технологических решений, применяемых Администрацией президента США для построения своей цифровой платформы, так и многоцелевой характер их применения. Вскрылись и специфические для США проблемы внедрения новых цифровых технологий. Так, правозащитными негосударственными организациями были обнаружены дискриминационные эффекты цифровизации, возникающие в результате внедрения единой информационной системы, обеспечивающей деятельность судей. При равных условиях, программа прогнозировала возможность рецидива преступлений в будущем преимущественно у людей негроидной расы³. Оценка риска возможности повторных преступлений обвиняемым в будущем проводится на различных этапах уголовного правосудия в США, в том числе и перед вынесением приговора, что может приводить к вынесению судьей более строгих наказаний в отношении чернокожих. Несомненно, подобная ситуация представляет собой дополнительный фактор риска с точки зрения разжигания межрасовой неприязни, остающейся социальной угрозой для страны.

¹ Digital Government Strategy. – URL: <https://www.state.gov/digital-government-strategy> (дата обращения: 29.09.2020).

² Имеется в виду система PRISM Агентства Национальной Безопасности США. – URL: <https://apps.washingtonpost.com/g/page/national/inner-workings-of-a-top-secret-spy-program/282/> (дата обращения: 29.09.2020).

³ Angwin J., Larson J., Mattu S., Kirchner L. (23 mai 2016). "Machine Bias: there's software used across the country to predict future criminals. And it's biased against blacks". Propublica. – URL: <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing> (дата обращения: 30.09.2020).

Однако общественные настроения не стали препятствием для дальнейшей государственной цифровизации. Анализируя документы Белого дома второго срока президентства Б. Обамы, можно отметить большое значение, которое предавалось его администрацией разработкам в области цифровых технологий – искусственного интеллекта¹ и больших данных². Приоритетом государственной цифровизации в этот период стало укрепление национальной киберинфраструктуры, призванной проводить обработку большого количества потоков данных в режиме реального времени.

На протяжении последних лет проводилась также работа по решению методологических проблем применения технологий искусственного интеллекта и больших данных, позволяющих найти им практическое применение как в военной, так и гражданской сфере. Среди них: воспроизводимость результатов при перепрофилировании данных; использование их для целей, отличных от целей сбора; разработка принципов формирования метаданных; интеграция данных из нескольких разнородных источников разного качества; обеспечение достоверности данных, включая запись контекста и семантики этих данных; интерпретация результатов анализа для принятия решения о целесообразности сохранения данных.

АКТУАЛЬНАЯ ПОВЕСТКА ПРИМЕНЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Заявленная после прихода в Белый дом Д. Трампа политика "возвращения к родным берегам" имела и существенные социальные аспекты, в том числе в контексте государственной цифровизации. Прежде всего это касается затрат на создание основы для развития национальной системы подготовки кадров внутри США, в том числе и в сфере *IT*, что является достаточно дорогостоящим компонентом сегодняшней социальной политики. Здесь косвенной, но имеющей немалую бюджетную стоимость мерой стала либерализация налогового законодательства 2017 года для малого бизнеса сектора цифровых технологий. Она оказалась и экономически, и социально значимой для реализации предпринимательского потенциала американцев, обеспечения дохода и занятости, а также диффузии инноваций³.

Другим важным шагом в развитии государственной цифровизации стало закрепление в документах Белого дома новой цели применения передовых цифровых технологий, а именно – реализации их потенциала для поддержки американских работников. Для координации этой деятельности при кабинете Д. Трампа был учрежден специальный комитет для консультаций Белого дома по межведомственным приоритетам НИОКР в области искусственного интеллекта и

¹ The national artificial intelligence research and development strategic plan: 2019 update. – URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/06/National-AI-Research-and-Development-Strategic-Plan-2019-Update-June-2019.pdf> (дата обращения: 09.10.2020).

² The Federal big data research and development strategic plan. – URL: <https://www.nitrd.gov/pubs/bigdatardstrategicplan.pdf> (дата обращения: 07.10.2020).

³ Лебедева Л. Ф. Социальные последствия экономической политики Д. Трампа // Россия и Америка в XXI веке. 2019. Спецвыпуск [Электронный ресурс]. Доступ для зарегистрированных пользователей. – URL: <https://rusus.jes.su/s207054760005321-0-1/> (дата обращения: 07.10.2020). DOI: 10.18254/S207054760005321-0.

связанным технологиям, а также по рассмотрению вопросов о создании федеральных партнерств с корпоративным сектором и научными кругами¹.

Немаловажный аспект становления политики цифровизации – ужесточение миграционной политики в отношении иностранных ИТ-специалистов, начавшееся в 2019 году и закрепившееся в качестве меры по борьбе с безработицей в условиях коронакризиса в 2020 году. Количество выдаваемых виз для таких работников было ограничено 85 тыс. в год².

С усилением регулирования рынка труда высококвалифицированных работников при применении цифровых технологий произошел перенос акцента на социально-экономическую сферу, и это оказало существенное влияние на распределение трудовых доходов внутри страны, что ведет к изменению общей структуры доходов населения. На этом этапе основной задачей федеральных ведомств стало вовлечение местных органов власти в обмен передовым опытом применения цифровых технологий, в том числе для выработки единой для всех штатов методики учета доходов, необходимой для адресной социальной поддержки населения³.

Ситуация пандемического кризиса 2020 года стала стресс-тестом, выявившим сильные и слабые стороны государственного управления США, претерпевшего серьезную цифровую трансформацию в последние годы. Наиболее очевидным примером, демонстрирующим уровень аналитического мониторинга социально-экономического положения населения, проводимого на основе современных цифровых технологий, может служить один из инструментов социальной поддержки граждан, примененный в рамках пакета CARES – *Economic Impact Payments (EIP)*⁴.

Анализ характера и условий получения *EIP* показывает, что эта поддержка предоставлялась напрямую населению Казначейством США на адресной основе в зависимости от уровня доходов заявителей, их семейного статуса и наличия детей. Получатели *EIP* должны были выполнить требования по уплате налогов за 2018 и 2019 гг., иметь регистрацию в системе социального страхования и не состоять на иждивении других налогоплательщиков. Претендентами на *EIP* были одинокие граждане, семейные пары и главы домохозяйств, для которых установлена дифференцированная система расчета размеров *EIP* с плавающими коэффициентами в зависимости от размеров годового дохода. Например, базовый *EIP* на детей составляет 500 долл. Ребенок должен быть учтен как иждивенец получателя. Если годовой доход получателя выше 75 тыс. долл., то это также ведет к уменьшению размера *EIP* на ребенка. Например, при доходе 100 тыс. долл. *EIP* составит 450 долл. Базовые значения *EIP* на ребенка и заявителя суммируются и вычитается 5% от суммы превышения в 25 тыс. долл.: $500 + 1200 - 1250 = 450$ долл. При этом максимальный размер *EIP* на семью не мог превзойти 3400 долл., если исходить из типичного состава домохозяйства США – родителей с двумя детьми.

¹ Summary of the 2018 White House summit on artificial intelligence for american industry. – URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/05/Summary-Report-of-White-House-AI-Summit.pdf> (дата обращения: 08.10.2020).

² Riechmann D., Spagat E. (June 23, 2020). Trump administration extends visa ban to non-immigrants. – URL: <https://apnews.com/03fce9cf6f932539cc8b1a7ad51884f3> (дата обращения: 12.10.2020).

³ The 14th Waseda – IAC international digital government rankings. 2018 report. – URL: <https://informationpolity.com/news-blog/14th-waseda-iac-international-digital-government-rankings-2018-report> (дата обращения: 06.10.2020).

⁴ H.R.748 – CARES Act. – URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/748?q=%7B%22search%22%3A%5B%22CARES%22%5D%7D&s=2&r=2> (дата обращения: 08.10.2020).

Возможности выработки в сжатые сроки четко адресованных мер, подобных *EIP*, появляются благодаря широкому практическому проникновению современных цифровых технологий в социальную политику США. Прежде всего это – результат применения так называемых моделей-симуляций, основанных на технологиях больших данных и искусственного интеллекта, которые уже позволяют повысить качество социальной и налоговой политики в условиях нарастания информационных потоков. Данные модели сформировались после внедрения разработок ведущих американских мозговых центров, таких, например, как Брукингский институт, имеющих цифровую инфраструктуру для тестирования предлагаемых властями социально-экономических мер в модели "что, если" на множестве вариантов, а не двух или трех, как это имеет место в классической модели принятия государственных решений¹.

Сопряжение решения задач налогового администрирования и мер социальной поддержки всегда являлось основой внутренней социально-экономической политики США, своего рода социальным контрактом – помощь государства в обмен на налоговую прозрачность гражданина. Современные технологии позволяют увязать социальную и налоговую политику с финансовой составляющей, стимулирующей потребительскую инфляцию. В конечном счете такие меры, как *EIP*, монетизируемые исключительно в виде денег на счете, содействуют преодолению бутлегерства и дефляции, сокращая теневой сегмент экономики и обесценивая государственный долг.

Вместе с тем все более очевидными становятся и слабые места государственной цифровизации, проявляющиеся главным образом в цифровой "невидимости", потере "живого" контакта с гражданами и проблемами в сфере кибербезопасности. Алгоритмическое исключение из круга получателей поддержки людей, не получивших учетной записи социального обеспечения или не сдавших налоговые отчеты, не позволяет учитывать многообразие жизненных ситуаций, в которых может оказаться человек, не выполнивший эти условия. Равно как и подпадание под критерии для получения помощи посредством обезличенных сервисов не всегда достигает цели. Заявительный характер и возложение бремени доказывания нуждаемости на получателя мер социальной поддержки, оставляя за государством только функцию проверки предоставленных сведений, по сути, противоречит профилактическому принципу государственной социальной политики. В условиях пандемии Казначейство США было вынуждено обращаться к населению с просьбой сообщать о возможной смерти получателей поддержки для блокировки их карт, а также уведомляло о мерах предосторожности для того, чтобы граждане не стали жертвами мошеннических действий.

И все же плюсы перевешивают минусы. На примере США коронакризис отчетливо показал, что государства, существенно цифровизовавшиеся в гражданской области, получили дополнительные технологические возможности для оказания столь востребованной в этих условиях помощи гражданам и бизнесу.

Можно констатировать, что цифровизация системы государственного управления США смягчила последствия кризисных явлений и в экономике, и в социальной сфере. Основным достигнутым преимуществом стало преодоление бюрократической инерции, которая помешала бы при отсутствии государственной цифровой платформы оказать оперативную помощь бизнесу и населению в чрезвычайной ситуации. Применение цифровых технологий позволило, с одной стороны, определить необходимые объемы финансирования, а с другой – открыло

¹ Brief Description of the Tax Model. – URL: <https://www.taxpolicycenter.org/resources/brief-description-tax-model> (дата обращения: 01.10.2020).

возможность прямой доставки этих средств гражданам, минуя банковскую и социальную инфраструктуру, значительно снижая издержки и не усугубляя эпидемиологическую ситуацию.

Следующим шагом в развитии цифровых технологий в США – как в государственном управлении, так и в экономике в целом – станет внедрение беспроводной связи нового поколения "5G", которая обеспечит одновременное подключение большого количества устройств и более высокую скорость передачи информации. Данная технология имеет решающее значение для реализации проектов будущего, таких как умные города и точная медицина.

Очевидно, не последнюю роль в сфере гражданского государственного строительства США в дальнейшем будут играть аналитические цифровые системы прогнозирования и моделирования, прежде всего при выработке ответов на насущные демографические вызовы, поскольку эффективность социальной политики сегодня требует анализа во взаимосвязи множества локальных факторов и применения точечных мер социального воздействия.

К настоящему времени основные институты социальной сферы, в том числе поставщиков социальных услуг и некоммерческие организации, характеризует высокая готовность к использованию преимуществ государственной цифровизации. Дальнейшее проникновение цифровых технологий в поле взаимодействия государства, общественных групп и человека в США и возникающие при этом социальные эффекты, несомненно, дадут важный эмпирический материал для развития современного социально-гуманитарного знания.

Глава 9. Судьба шведской модели: от социал-демократизма к социал-либерализму

Шведское социальное государство коренным образом изменило ориентир своего управления – с планирования на рынок. Система благосостояния все еще финансируется совместно за счет налогов, но функционирует она все более как частная¹.
Хокан Б. Бенгтссон, шведский журналист

Обозначенный в заголовке данной главы тренд развития, отмечаемый в последние десятилетия², можно признать типичным не только для Швеции, но в наибольшей мере он характерен как раз для нее. Именно эта страна явила собой в 60–80-е годы наиболее продвинутый образец реализации социал-демократической доктрины, получившей наименование демократического, или реформистского, социализма³. Шведская модель социал-реформистской теории и практики⁴ при всем ее национальном своеобразии считалась партиями Социнтерна и за его пределами эталоном государства благосостояния, неким апогеем социал-демократической политики. То есть сдвиг к социал-либеральной теории и практике социально-экономического регулирования фиксируется в "самой социал-демократической" стране.

И начало этому процессу кладут на рубеже 80–90-х годов сами социал-демократы, доминантная партия страны. В прежней – "социал-госмонополистической" – модели развития выявляются базовые дефекты, ее несоответствие постиндустриальной эпохе. Меняется вектор социально-экономической политики по целому ряду макронаправлений. Происходит отход от прескриптивной, формационно-преобразовательной парадигмы эволюции к парадигме самопроизвольной, скорее самореализующейся, чем доктринально реализуемой. К парадигме, не предполагающей какой-либо общественной реконструкции, на которую до того были нацелены социал-демократы.

КРИЗИС СОЦИАЛ-ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ И УСИЛЕНИЕ ПРАВОЦЕНТРИЗМА

Шведское государство благосостояния выстраивалось на теории функционального социализма (ФС). Отказавшись от национализации (огосударствления) средств производства, социал-демократы сделали ставку на социализацию (обращение в пользу всего общества, прежде всего рабочего класса) его условий и результатов, используя для этого государственную политику, законодательство, социально-трудовое партнерство. Гуннар Адлер-Карлссон, в свое время видный теоретик Социал-демократической рабочей партии Швеции (СДРПШ),

¹ Bengtsson H.A. The Swedish Model. Conflict or Consensus? Berlin, 2013. P. 6.

² Работяжев Н. Европейская социал-демократия в поисках ответов на вызовы XXI века // Мировая экономика и международные отношения. 2018. № 11. С. 15–25.

³ "Социал-демократизм" понимается как теория и практика социал-демократии (как политической силы).

⁴ Понятие (термин) "шведская модель" употреблен здесь строго именно в этом смысле, оно относится к 60–80-м годам и не подменяет название страны, как это не редко делается. Для большей ясности вместо "шведской модели" далее дается "социал-демократическая модель".

назвал среди наиболее социально значимых для реализации ФС факторов – решения, касающиеся использования рабочей силы, формирования заработной платы, перераспределения, баланса между экономическими и другими ценностями¹. То есть ставилась задача нацелить эти решения на повышение *общего* благосостояния, делая упор на социальное выравнивание. В упрощенном, но афористичном виде такая стратегия нашла отражение в широко известной формуле "капитализм в производстве, социализм в распределении/потреблении".

В политэкономии ФС основополагающая доктринальная установка – "потеснение" рынка, главным образом в социально-экономической сфере, и замена его "плановым хозяйством", или "политикой" (*politics*), понимаемой как неконформное рынку государственное или общественно-государственное вмешательство. В теоретических построениях СДРПШ прослеживалась явная недооценка позитивной, конструктивной роли рыночного механизма. Рыночная конкуренция воспринималась прежде всего сквозь призму конкуренции продавцов рабочей силы, акцентировалась неприемлемость последней для профсоюзов.

"Потеснение" рынка политикой, растоваривание рабочей силы расценивалось как перманентный процесс, но его перспективы истолковывались по-разному, более или менее определенное теоретическое решение проблемы отсутствовало. К рубежу 80–90-х годов все более ощущается объективная предельность демаркетизации и сопутствующего ей государственного (политического – неконформного рынку) вмешательства. Выявляется *исчерпанность* избранной модели развития. Ответом на это становится предложение двух альтернатив: ремаркетизации (см. ниже) и "социализации капитала". Если первая означала отход от социал-демократического социализма к либерализму, то вторая – исходный вариант фондов Мейднера, или фондов трудящихся, – несла в себе революционный потенциал².

Теневые стороны социал-демократических рецептов социально-экономического регулирования стали обнаруживаться уже в ходе реализации. Безработица до начала 90-х годов поддерживалась на низком уровне, но высокая инфляция, наиболее явно сигнализирувавшая о дисбалансах развития, как уже отмечалось, серьезно подрывала шведскую экономику. К тому же ограничение безработицы и расширение занятости достигалось почти исключительно экспансией государственно-коммунального сектора социальных услуг, сопровождавшейся усилением тенденции к превращению государства в крупнейшего работодателя, что не предусматривалось программно. Беспрецедентный для послевоенного времени экономический кризис середины 90-х годов и вызванный им всплеск безработицы до 10% кумулятивно продемонстрировал несостоятельность социал-демократической модели (СДМ) общественного развития. Функциональная социализация, как окончательно выяснилось в 90-е годы, вышла за рамки экономической рациональности. Рост государственных расходов становился все более обременительным.

Растущая масса благ предоставлялась государством монопольно, что не могло не сказаться на их качестве, в частности и в особенности в здравоохранении (затягивавшиеся ожидания приема специалистами, отсутствие выбора медучреждения или врача и пр.). По мере же плюрализации запросов клиентов все более актуализировалась потребность придать социальной сфере гибкость, дать

¹ См. Adler-Karlsson G. Funktionssocialism: ett alternativ till kommunism och kapitalism. Stockholm, 1967. 144 s.

² Подробнее см. Гришин И. Экономическая демократия: шведский казус // Мировая экономика и международные отношения. 2006. № 5. С. 40–52.

потребителям возможность непосредственно влиять на предоставляемые социальные услуги, отойти от системы стандартизированного удовлетворения спроса на них. Одним словом – от "соцгосмонополизма".

К кризисным моментам СДМ можно отнести также стагнацию реальной заработной платы в результате высокой инфляции и снижения хозяйственной активности, что в свою очередь, пусть и опосредованно, связано с политикой растоваривания рабочей силы, акцентировавшей роль общественных фондов потребления (и соответственно принижающей значение индивидуального дохода). То есть при теряющей адекватность новому времени госсистеме соцслужб резко сужался клиентский выбор, базирующийся на личных доходах.

Еще одним проявлением несоответствия СДМ экономическим императивам стала, как оказалось, амбициозность политики социального выравнивания, ослабившая мотивацию труда и повышения образования. В частности, линия профцентра "синих воротничков" на преимущественное увеличение низких ставок оплаты труда, ослабила профессионально-квалификационную мобильность рабочей силы. Это порождало дефицит специалистов, поскольку вознаграждение за образование упало. Повышение зарплаты за каждый дополнительный год образовательной подготовки снизилось за 70–80-е годы с 8 до 4% – при соответствующем среднем показателе по ОЭСР 12%¹. Явно ощущалась тенденция к утечке мозгов.

Сбои в механизме регулирования социально-экономических процессов вкупе с подъемом на Западе популярности неоконсервативных рецептов подвинули социал-демократов к переосмыслению прежних доктринальных установок, в частности теории демаркетизации (постепенного "потеснения" рынка) и растоваривания рабочей силы (наращивания фондов общественного потребления).

Постепенно СДРПШ отходила от традиционных для нее антирыночных и вообще антикапиталистических формулировок и сдвигалась к позитивному восприятию рынка как инструмента социально-экономического регулирования. И в этом плане она, безусловно, теряла свою идентичность (ряд элементов которой забирает Левая партия, бывшая еврокоммунистическая). Общим посылом регулятивной деятельности становится вариативность средств выполнения поставленных задач. Важной задачей в сфере социальной политики для государственного сектора, записано в последней программе социал-демократов (2013 г.) является разработка различных альтернатив. Для достижения большего разнообразия губернские и местные органы управления должны иметь право привлекать кооперативы, некоммерческие или частные организации к совершенствованию социального регулирования в рамках госсектора².

В конечном счете все эти изменения, свидетельствующие вкупе о системном кризисе социал-демократической парадигмы общественного развития, и вызвавшие их факторы были и остаются детерминированы глобализацией. Исходя из кейнсианской схемы экономического регулирования, социал-демократы проводили социальные реформы, по существу не принимая в расчет или не считая принципиально важным влияние перемен в мировом хозяйстве, его интернационализации, которая заявила о себе во всю мощь лишь в последние

¹ Andersson M. et al. Good Pay Formation – the Best Deal for Both the Company and its Employees. Stockholm, 1993. P. 33, 35.

² ETT PROGRAM FÖR FÖRÄNDRING. S. 36. – URL: https://www.socialdemokraterna.se/download/18.12ce554f16be946d04640b87/1568881590520/ett-program-for-forandring_2013.pdf (дата обращения: 09.10.2020).

десятилетия XX века. Была надежда на то, что удастся оградиться от внешнего воздействия или, по крайней мере, значительно ослабить его. Однако при свободном межстрановом переливе капиталов, их бегстве от высоких налогов, а также бегстве от последних высококвалифицированных специалистов возможности реализации четко декларируемой редистрибутивной социальной политики, лимитирующей привычные рыночные рамки, основательно сужаются.

Угасание СДМ государства благосостояния затронуло многие стороны жизни шведского общества. И связано это было не только со сферой государственного вмешательства. Централизованное коллективно-договорное регулирование¹ условий и оплаты труда в промышленности (в границах деятельности ЦОПШ) как профсоюзный инструмент политики социального выравнивания (преимущественного повышения низких зарплат) отмирает уже в 80-е годы. Профсоюзная "политика солидарности в области заработной платы" выпадает из общего инструментария "социального выравнивания", демонстрируя при этом десолидаризацию рабочего движения – основы социал-демократии.

И в целом общественно-политическая роль ЦОПШ с начала 90-х годов падает существенно: резко сокращается его численность, отделения его профсоюзов перестают коллективно аффилироваться с СДРПШ, доля его членов, голосующих за эту партию, неуклонно сокращается. Социально-политическая база партии сужается, ее доля в электорате падает с 45 до 25%, она явно утрачивает доминирующую позицию в парламенте. В нем партии не хватает поддержки левоцентристских союзников, и сегодня она вынуждена, идя на определенные уступки, в том числе по социальным вопросам, блокироваться с частью правого центра.

Усиление электоральных и парламентских позиций правоцентризма и ослабление социал-демократии, означает сохранение политических предпосылок для продолжения неолиберальных реформ, несмотря на удержание ее лидером после выборов 2018 г. премьерского поста. И что немаловажно – удержание благодаря парламентской поддержке Партии центра и Либеральной партии, считающихся в Швеции социал-либеральными. Это взаимодействие – тактическое, ситуативное², но в то же время демонстрирующее растущую общность текущих задач трех названных партий. Впрочем, с исторической точки зрения данное сближение едва ли можно определить как случайное, беспочвенное.

СОЦИАЛ-ЛИБЕРАЛЬНЫЙ ТРЕНД

В чем же проявился социал-либеральный сдвиг в некогда "самой социал-демократической" стране? Рассмотрим его применительно к социально-экономической сфере, проанализировав для этого динамику ее главных макроуровневых параметров.

Таблица 1. Налоговые поступления в странах с высокими налогами, % от ВВП

	1965	1970	1980	1990	2000	2010	2013
Швеция	31.4	35.7	43.7	49.5	49.0	43.2	42.8
Франция	33.6	33.6	39.4	41.0	43.1	41.6	45.0
Германия	31.6	31.5	36.4	34.8	36.6	35.0	36.5

Составлено по: Tax Revenue as % of GDP
(<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>).

¹ То есть на национальном уровне. Установлено с середины 50-х годов.

² Подробно см. Гришин И. Шведский затор (По поводу выборов-2018) // Мировая экономика и международные отношения. 2019. № 3. С. 38.

Таблица 2. Динамика доли госрасходов в ВВП, 1980–2019 гг., %¹

	1980 ²	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014	2019 ²
Швеция	63.1 (1)	65.9 (1)	61.0 (1)	64.9 (1)	55.0 (1)	53.9 (1)	52.3 (8)	52.4 (7)	50 (7)
Франция	46.1	51.9 (6)	49.6 (7)	54.2 (7)	51.1 (4)	52.9 (3)	56.4 (2)	57.1 (1)	53 (3)
Германия				54.9 (6)	45.1	46.9	47.9	44.2	44

¹ В скобках – место страны в семерке стран, лидировавших их по данному критерию. ² Прогноз.

Составлено по: General Government Total Expenditure Percentage GDP. International Monetary Fund (http://www.economywatch.com/economic-statistics/economic-indicators/General_Government_Total_Expenditure_Percentage_GDP).

Генеральный из них – динамика доли в ВВП доходов/налогов и расходов государства как мерило его вмешательства в социально-экономические процессы. Проследим показатели Швеции на фоне Франции и Германии¹ (табл. 1–3). В последней из названных стран представленные изменения в удельном весе налогов лишены какой-либо закономерности и выглядят случайными. Во Франции, исключая 2010 г., прослеживается повышательная тенденция. В Швеции же наблюдаются неуклонный рост до 1990 г. и последующее неуклонное снижение (2013 г.). Словом, выделяются два периода – социал-демократический и социал-либеральный. Аналогичные выводы следуют из табл. 2 и 3, с той лишь оговоркой, что годом перелома в динамике будет не 1990-й, а 1995-й. Табл. 3, которая дает расходы социальные, с точки зрения упомянутой периодизации и обозначенного в заголовке параграфа тренда, не подтверждает ее столь же явно, но зато она указывает не только на утрату Швецией пальмы первенства среди "великих социальных" держав, но и на ее сползание на седьмое место.

Таблица 3. Динамика доли государственных социальных расходов в ВВП, 1980–2014 гг., %¹

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014
Швеция	26.0(1)	28.2(1)	28.5(1)	31.8(1) ²	28.2(2)	28.7(2)	27.9(6)	28.1(7)
Франция	20.6(6)	25.8	24.9	29.0	28.4(1)	29.6(1)	31.7(1)	31.9(1)
Германия	21.8(5)	22.2	21.4	25.9	26.2	27.0	26.8	25.8(8)

¹ В скобках указано место страны среди стран, постоянно входивших в ведущую по данному показателю восьмерку. ² Год не бывало высокой безработицы и связанного с ней роста социальных расходов.

Составлено и подсчитано по: Public, Private and Total Net Social Expenditure as a Percentage of GDP (https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2015-2016/public-private-and-total-net-social-expenditure_factbook-2015-table168-en).

Новейшая статистика подтверждает указанный тренд. В 2018 г. Швеция остается седьмой. По этот год начиная с 2000 г. доля соцрасходов государства снизилась, тогда как впереди идущая шестерка (Франция, Бельгия, Финляндия,

¹ Более развернутое международное сопоставление см. Гришин И. Клиометрия шведской модели // Мировая экономика и международные отношения. 2017. № 3. С.58, 59.

Дания, Италия, Австрия) увеличила ее. Показательно, что из всех "старокапиталистических" стран, помимо Швеции, следовали в данном аспекте образцу "социал-либерализации" лишь три страны – Германия, Нидерланды и Австралия, они также уменьшили (относительно ВВП) госсоцрасходы¹.

Соответственно менялась налоговая политика. Старт этому был дан в 1991 г. В Швеции налоговая реформа того года², по суждению исследователей из Упсальского университета, в послевоенный период стала более далекоидущей, чем в какой-либо другой индустриально развитой стране. Хотя страна запоздала присоединиться к мировой кампании по уменьшению налогов, открытой американским *Tax Reform Act of 1986*, архитекторы реформы 1991 г. применили стратегию снижения налоговых ставок при расширении налоговой базы. Были существенно срезаны маргинальные ставки и ликвидированы различные налоговые лазейки. Согласно предреформенным оценкам, уменьшение налогового бремени эквивалентно 6% ВВП, тогда как упомянутая реформа в США обошлась в 1–2% ВВП, заключают указанные исследователи³. Также в 90-е годы была умерена с 80 до 50% маргинальная ставка налога.

В текущем столетии упразднены налоги на имущество (2007) и наследство (2005). Только за 2007–2013 гг. было проведено шесть снижений подоходного налога. К 2019 г. до 21.4% сокращен корпоративный налог, державшийся в 1994–2008 гг. на уровне 28%. В 2021 г. он составит уже 20.6%⁴. Сторонниками таких мер выступают правоцентристы, тогда как социал-демократы и их постоянные союзники исповедуют иное кредо – социальное государство без высоких налогов немыслимо. Впрочем, позиция эта – во многом дань традиционной доктрине и скорее пассивная, чем активная. К тому же парламентские возможности СДРПШ как никогда малы (100 мандатов из 349).

Связанное с налоговой реформой урезание государственных расходов – один из ключевых посылов либерализма, в том числе сокращение, оптимизация социальных ассигнований, но в то же время признание их необходимости и позитивной роли. К такому, сбалансированному подходу все более тяготеют социал-демократы, вынужденные противодействовать эксцессам в политике оказания социальных услуг, наиболее ярко выразившимся в массовости злоупотреблений ими. Наиболее известно жульничество с больничными листами, широко распространившееся к 90-м годам ввиду легкости и даже выгоды их получения при уповании архитекторов государства благосостояния на "социал-демократическую сознательность" работников.

Будучи стержневым в социально-экономической политике, регулирование государственных доходов и расходов составляет все же часть более широкой проблематики ее реформирования. Социал-либеральный сдвиг не самодостаточен, он являет собой компонент комбинированного процесса, в основании которого лежит либерализация экономики, многие сферы которой социально значимы

¹ По данным ОЭСР: Social Expenditure – Aggregated data. – URL: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG (дата обращения: 01.10.2020).

² Стала возможной благодаря соглашению ad hoc между СДРПШ и одной из "буржуазных" партий.

³ Agell J., Englund P., Slemrod J. (Eds.). Tax reform of the century – the Swedish experiment. Cambridge University Press, 1999. P. 331-352. – URL: <https://www.cambridge.org/core/books/tax-policy-in-the-real-world/tax-reform-of-the-century-the-swedish-experiment/3911C37B0211C6E04B82A7028B17CC06> (дата обращения: 08.07.2020).

⁴ Carlgren F. Bolagsskatt - internationellt // Ekonomifakta. 2020-06-01. – URL: <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Skatter/Skatt-pa-foretagande-och-kapital/Bolagsskatt/> (дата обращения: 12.10.2020).

непосредственно (налоги, рынок труда и т.п.). Поэтому анализ динамики индекса экономической свободы (ИЭС), служащего комплексным критерием либерализации (или делиберализации) экономики, может наиболее собирательно представить тенденцию эволюции всего социально-экономического механизма. За 1995–2019 гг. в этом измерении Швеция передвинулась с 27-го места (среди 40 стран) с показателем 55¹ на 19-е (среди 35) с показателем 75.2. Для сравнения: в 2019 г. у США 12-е место и показатель 76.8, у Германии – соответственно 24-е и 73.5².

ИЭС базируется на 12 субиндексах. Как социально наиболее весомые можно выделить индикаторы налогового бремени, или фискальной свободы (*tax burden*, или *fiscal freedom*), свободы трудовых отношений, или гибкости рынка труда (*labor freedom*) и величины госрасходов (*government spending*)³. По первым двум удалось найти временные ряды (2005–2019 гг.)⁴ в надежде проследить тенденцию либерализации. Однако подтвердить ее оказалось невозможно, в динамике годовых показателей отсутствует тренд. И это характерно не только для Швеции, но также для США и Германии. Причина этого, вероятно, в том, что компоненты двух названных выше субиндексов во многом определяются пересмотром законодательного и договорного регулирования, которое очень переменчиво, ибо зависит от конъюнктурных субъективных/политических факторов.

Некоторые заключения из рассмотренной статистики все же небезынтересны. Величины субиндексов фискальной свободы и гибкости рынка труда для Швеции сегодня значительно ниже, чем у ИЭС (ничего национально специфического тут нет), но все-таки разрыв этот больше, чем у Германии, и еще больше, чем у США. Иначе говоря, Швеция по данному параметру сохраняет некую особость социального ингредиента воспроизводственного механизма – относительно (других субиндексов и других стран) высокую меру регулятивности, или – по-другому говоря – относительно низкую степень либерализации социально-экономической сферы. При всем том, повторимся, в данном контексте главное не в степени либерализации, а в мере – беспрецедентной – удаления от прежней, социал-демократической модели обеспечения благосостояния.

Принципиально важен в этом смысле *отказ от госмонополистического канона*. В преобладающей своей части выросшая в эпоху правления социал-демократов социальная инфраструктура сформировалась как сфера деятельности, в которой государство выступало бесконкурентно и как производитель, и как дистрибьютор (распорядитель), и как работодатель. Плюсы и минусы подобной системы при "реальном социализме" хорошо известны. Менее ясны они были в высокоразвитом демократическом обществе. Со временем, с дифференциацией социальных запросов все более, однако, выявлялось, что монополизм государства препятствует повышению таких качеств социальной инфраструктуры постиндустриальной эпохи, как гибкость, разнообразие, своевременность,

¹ По 100-балльной шкале.

² Индекс экономической свободы. – URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81_%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9_%D1%81%D0%B2%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B4%D1%8B (дата обращения: 08.10.2020); Index of Economic Freedom. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Index_of_Economic_Freedom (дата обращения: 08.10.2020).

³ Другие девять: защиты прав собственности, надежности судебной системы (Judicial Strength), прозрачности правительства (Gov't Integrity), финансового благополучия (Fiscal Health), монетарной свободы, финансовой свободы, свобод – бизнеса, торговли, инвестиций.

⁴ The global economy.com. – URL: <https://www.theglobaleconomy.com/> (дата обращения: 10.09.2020).

минимизация издержек, то есть того, что труднодостижимо для госбюрократии и что оперативно достигается с помощью рынка частным бизнесом.

Широкой приватизации учреждений социальной инфраструктуры не проводилось, но увеличение их численности связано с частной инициативой. С 90-х годов появляются частные поликлиники, школы, пенсионные фонды, агентства занятости и т.п. Значительно выросли продажи частных страховых полисов. Госсектор остается ведущим, но *роль частного бизнеса в оказании социальных услуг неуклонно возрастает*. Сравним изменение удельных показателей государственного, коммерческого и некоммерческого (*non-profit*) секторов социальных услуг по занятости в них оплачиваемых работников за 2000–2013 гг. Доля второго в общей для трех секторов занятости поднялась с 8.7 до 19.2%, доли первого и третьего снизились соответственно с 87.8 до 77.6 и с 3.5 до 3.2%. Схожий процесс шел в других Скандинавских странах, но там он оказался не столь четко выражен¹. К 2017 г. доля работников частных предприятий в общей массе занятых в сфере социальных услуг увеличилась до 22.6%². К 2009 г. 80% всех новых школ являлись частными³. Очевидно, что такой тренд в развитии *welfare* едва ли допускался в пору утверждения СДМ ее приверженцами даже гипотетически.

Мало того, рыночные принципы организации производства проникают в государственные социальные службы. Последнее начинает частично переходить коммерческим структурам. В 2007 и 2008 гг. принимаются закон, регулирующий госзакупки у частных операторов, и закон о системе свободного выбора, написанный по лекалам ЕС, который определяет правила конкурентного отбора поставщиков социальных услуг и статус их частных подрядчиков. Новые акторы (малый и мелкий бизнес) осуществляют свою деятельность, руководствуясь рыночными принципами. То есть происходит *частичная маркетизация функционирования госсектора*, реализуемая через аутсорсинг⁴. В качестве статистического подтверждения приведем данные о соответствующей практике муниципальной службы социальной заботы (шв. *omsorg*), которая охватывает дошкольников, престарелых, инвалидов, наркозависимых, отчасти – прибывающих иммигрантов и др. В 2018 г. 82% стоимости закупленных службой услуг пришлось на частных производителей⁵. Таким образом, можно говорить не только о "дегосмонополизации", но и о своего рода функциональной маркетизации системы социального обеспечения. И то, и другое характеризуют суть преобразований последних десятилетий.

Что же касается вопроса о конкретизации и тем более квантификации (если она возможна) результатов этой (шведской) маркетизации, придется сослаться на формулировки Л.В. Цераскевич (Санкт-Петербургский институт экономики и управления). Она пишет: "Ученые отмечают, что анализ практики рыночных

¹ Sivesind K.H. The Changing Roles of For-Profit and Nonprofit Welfare Provision in Norway, Sweden, and Denmark. In: Sivesind K., Saglie J. (Eds.) Promoting Active Citizenship. Palgrave Macmillan, Cham. 2017. P. 33-74. doi:10.1007/978-3-319-55381-8_2.

² Företag inom välfärdssektorn // Ekonimifakta. 2018-01-02. – URL: <https://www.ekonomifakta.se/fakta/valfarden-i-privat-regi/> (дата обращения: 12.08.2020).

³ Is Sweden Socialist? The Rise and Fall of the Swedish Model // Socialist Alternative. 7 October 2009. – URL: <https://www.socialistalternative.org/2009/10/07/is-sweden-socialist-the-rise-and-fall-of-the-swedish-model/> (дата обращения: 10.08.2020).

⁴ Государственно-частное партнерство, практикуемое, в частности, в Финляндии и Норвегии, не нашло аналогичного распространения в Швеции. См. Offentlig-privat samverkan. – URL: https://sv.wikipedia.org/wiki/Offentlig-privat_samverkan (дата обращения: 11.07.2020).

⁵ Holmström C. Omsorgen i privat regi // Ekonimifakta. 2019-12-18. – URL: <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Valfarden-i-privat-regi/Vard-och-omsorg-i-privat-regi/Omsorgen-i-privat-regi/> (дата обращения: 11.07.2020).

преобразований в социальной сфере в целом позволяет сделать вывод об ограниченности знаний об их качестве и эффективности", добавляя: "В целом последствия приватизации и возникновение конкуренции в социальной сфере можно считать мало исследованными"¹.

Включение *частных предприятий-подрядчиков* в работу госсектора социальных услуг подвинуло социал-демократов поставить *вопрос об ограничении их прибыли*, мотивируя это тем, что названные услуги финансируются через бюджет налогоплательщиками. Противники ограничения возражают: частные услуги поставляются на рыночной основе, лимитирование прибыли сделает их производство нерентабельным и повлечет за собой выход из дела. Данная проблема стала одной из центральных в размежевании правых и левых центристов. В июне 2018 г. риксдаг отклонил соответствующее предложение последних, так как против него проголосовали и Шведские демократы (шведодемократы), ранее заявлявшие о его одобрении². В начале 2019 г. – как одно из условий формирования правительства после сентябрьских выборов предыдущего года³ – было заключено своего рода межблоковое соглашение о снятии с повестки дня вопроса о лимите прибыли⁴. И все же данная тема, вероятно, останется одной из главных в противостоянии право- и левоцентристов, поскольку она и политически, и идеологически важна для них как оселок их идентичности, узнаваемости электоратом.

По другим социально-экономическим вопросам, как-то: пенсионная реформа, реформы рынка труда, здравоохранения, системы и др., правительственная коалиция и оппозиция чаще всего достигали компромисса. Его культура дано утвердилась в риксдаге, как и в стране в целом. Кроме того, соотношение сил в нем с 2010 г. запутано наличием значительной фракции упоминавшихся шведодемократов, без которых ни один из двух блоков не имеет абсолютного большинства, но ни один из них не желает какого-то сотрудничества с ними. Нынешний кабинет, возглавляемый социал-демократами, даже пошел на компромиссы заранее, заручившись поддержкой двух из четырех правоцентристских партий при получении вотума доверия после выборов в сентябре 2018 г.⁵ Согласование социально-экономической политики по названным выше конкретным вопросам проходило в общем русле рекомендаций ЕС, и принципиальные отличия в Швеции от реформ в других "старокапиталистических" странах Европы не просматриваются.

Впрочем, данная констатация небезоговорочна. Девияция касается школьного образования, и она тем более удивительна для недавнего бастиона соцгосмонополизма. Эксперты ОЭСР характеризуют Швецию как единственную страну в ней, имеющую существенно значимый (*substantial*) сегмент коммерческих школ, финансируемых из госбюджета. Во многих странах ОЭСР велик удельный вес частных школ с государственным финансированием, но только в Швеции и Чили, к тому же, оно в значительной мере охватывает коммерческий сектор. Сеть частных школ быстро расширяется и почти исключительно – в последнем⁶. Указанный сдвиг

¹ Церкасевич Л. Мифы и реальность шведского "дома для народа" // Современная Европа. 2019. № 2. С. 172.

² Riksdagen säger nej till vinstbegränsning // Svenska Dagbladet. 2018-06-07. – URL: <https://www.svd.se/riksdagen-sager-nej-till-vinstbegransning> (дата обращения: 16.10.2020).

³ См. ниже.

⁴ No profit cap in the Swedish welfare sector. – URL: <https://www.google.ru/search?ie=UTF-8&hl=ru&q=Sweden%20public%20funding%20for-profit%20sector> (дата обращения: 16.10.2020).

⁵ Подробно см. Гришин И. Шведский затор (По поводу выборов-2018) // Мировая экономика и международные отношения. 2019. № 3. С. 38.

⁶ OECD Economic Survey: Sweden 2019, p. 89.

можно охарактеризовать как крайнее проявление макротренда десоциалдемократизации (либерализации). Одним из следствий приватизации (коммерциализации) школьного обучения стало усиление в нем сегрегации, что, безусловно, вредит интеграции детей мигрантов.

И еще одну шведскую особенность, связанную с отходом от СДМ, стоит отметить. Речь – о благотворительности как факторе благосостояния.

Параллельно начавшимся разгосударствлению (выведению из-под воздействия политических, в смысле неконформных рынку, решений) и приватизации (маркетизации) сферы социальной защиты стал разворачиваться еще один заслуживающий внимания процесс, отразивший *деэтактизацию (ослабление государствоцентричности) морали и психологии* шведов. Он вроде бы не касается напрямую социально-экономических отношений, однако может серьезно повлиять на их будущее, на то, в какой мере будет сохраняться роль государства как социального покровителя, в какой мере эту функцию будет брать на себя гражданское общество. Применительно к Швеции эта тема примечательна тем, что в СДМ филантропии не только не было заметного места (в социальной сфере государство виделось практически всеохватывающим), но и сам принцип благотворительности полагался предосудительным. В глазах широкой общественности, пишут по этому поводу шведские юристы М. Карлссон и Г. Энгвалл, принимать помощь от частных лиц или организаций считалось унижительным, так как это влекло за собой обязанность получателя быть благодарным. Считалось также, что в развитом социальном государстве необходимость в филантропии сходит на нет, все получают равный доступ к социальным услугам¹. В стране не развивалась практика регулирования пожертвований (через налоговые скидки, в частности) университетам и другим НКО.

Таблица 4. Рейтинг стран по уровню благотворительности (№) и доля лиц, участвовавших в ней, среди опрошенных в 2019 г., %

№ ¹	Страна	Подавали деньги	Жертвовали на благотворительность	Волонтерство	В целом
1	США	72	61	42	58
29	Швеция	51	55	13	40
18	Германия	56	49	26	43
66	Франция	36	27	27	30
117	Россия	35	12	16	21
126	Китай	31	11	5	16

¹ Среди 126 стран.

Источник: Рейтинг стран по уровню благотворительности (<https://nonews.co/directory/lists/countries/giving-index>).

Волна реформ последних десятилетий внесла существенные перемены в масштабы благотворительной деятельности и функционирования НКО. По первому показателю Швеция обошла, например, Францию и мало уже уступает Германии, хотя, естественно, далека от США, страны, наиболее далекой от философии шведской СДМ (табл. 4). (Россия и Китай интересны в таблице как страны с коллективистской и государствоцентричной психологией.)

¹ Karlsson M. Engvall G. Charitable organisations in Sweden: overview // Practical law UK. 01-Sep-2016. – URL: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-633-0335?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-633-0335?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1) (дата обращения: 06.08.2020).

В нашем веке некоммерческих организаций в Швеции стало больше примерно в два раза. Меняется отношение к филантропии и НКО, положительность восприятия в возрастающей степени характерна для молодежи, в их сфере усиливается активность деловых кругов. Названные сдвиги в социальной психологии обещают продолжение разгосударствления социальной сферы и расширение вкладов в ее развитие со стороны гражданского общества.

ЭФФЕКТ РЕФОРМ:

ОСНОВНЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ

Несостоятельность¹ СДМ вскрылась за несколько десятилетий (60–80-е годы) и кумулятивно проявилась в глубоком по шведским меркам кризисе 90-х годов (экономический спад, резкий рост безработицы и др.). С начала неолиберальных реформ тоже прошло три десятилетия. Возьмем два базовых критерия нынешнего социально-экономического положения населения – занятость и реальные доходы (заработную плату), а также обратные их отражения, или умеряющие их факторы/детерминанты, – безработицу и инфляцию.

Коэффициент занятости (КЗ) населения трудоспособного возраста, увеличившийся за 1970–1990 гг. с 72 до 83%, в 2000–2013 гг. уже не поднимался выше 74. Что было вполне ожидаемо, поскольку поддержание высокого уровня перестало считаться неоспоримым приоритетом № 1 среди стратегических целей социально-экономической политики и лишилось мер вне рыночного стимулирования. Вместе с тем нынешняя шведская величина КЗ по-прежнему – одна из самых высоких в странах ОЭСР, уступая лишь исландской и швейцарской. В 2018 г. – соответственно 77.5, 84.8 и 80.1%. (В Германии – 75.8, во Франции – всего лишь 65.9.)²

По той же причине выросла безработица. В 70–80-е годы ее удерживали в пределах 3% (и ниже), в 90-е она подскакивала до 10. В нулевые (до 2009 г.) – 4–6%, затем по 2017 г. – 7–8%. Последние данные (2018 г.) – 6.3%. При этом длительная (год и более) безработица незначительна – около 1%³.

Обратно зависимая от безработицы, инфляция снизилась существенно. Если в 60–80-е годы индекс потребительских цен показывал рост 8% и более (до 15), то после 1995 г. последний не превышал 4%, опускаясь ниже 0⁴. Это – один из важных результатов либерального сдвига, хотя здесь особо нужен учет фактора экономической глобализации, дезинфляция и даже дефляция характерны сейчас для большинства западных стран.

После застоя в 80–90-е годы реальной заработной платы последовал ее рост. За 2000–2016 гг. реальный *располагаемый* доход домашних хозяйств, то есть та часть дохода, которая может использоваться для потребления и сбережений, поднялся на 60%. Наибольшее приращение получили лица и семьи с наибольшими доходами. Высший дециль – на 70%, низший – на 35%. В 1999 г. разрыв между их доходами был

¹ "Крах" или "коллапс" не подходят. СДМ реформационно самоликвидировалась без особых пертурбаций, но не без активного соучастия правого центра.

² Employment-to population - ratio. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Employment-to-population_ratio (дата обращения: 16.10.2020); List of countries by employment rate. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_employment_rate (дата обращения: 16.10.2020).

³ List of countries by unemployment rate. – URL: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_unemployment_rate (дата обращения: 02.09.2020); Sweden Long Term Unemployment Rate. – URL: <https://tradingeconomics.com/sweden/long-term-unemployment-rate> (дата обращения: 02.09.2020).

⁴ Historic inflation Sweden - CPI inflation. – URL: <https://www.inflation.eu/inflation-rates/sweden/historic-inflation/cpi-inflation-sweden.aspx> (дата обращения: 04.09.2020).

четырёхкратный, в 2016 г. – пятикратный. В относительном выигрыше оказались работающие. Прирост их доходов превысил 60%. В относительном проигрыше – безработные, студенты, больные; их прибавка – 30%. У лиц старше 65 лет увеличение составило 51%¹. В немалой степени увеличение неравномерности распределения доходов связано с наплывом иммигрантов, их низкой занятостью² и слабой профессионально-квалификационной подготовкой. Беспокойство по поводу перспектив экономического положения домохозяйств высказали в середине 10-х годов 18% населения – это наименьший показатель с 1980 г., когда появилась такая статистика, и почти в два раза меньше, чем в экономический кризис начала 90-х годов³.

Шведский андеркласс – наименьший для стран ОЭСР. Только 3% населения живет в материальной и социальной депривации⁴, тогда как в Германии – 8, Франции – 12% (Греции – 35, максимальный показатель)⁵.

Приведенные цифры показывают значительное улучшение экономического положения населения после начала социал-либеральных реформ. Повышение уровня жизни было неравномерным, разрывы в доходах увеличились, но – главное – оно было всеобщим и существенным. На фоне большинства развитых стран Швеция остается социально малоконтрастной, ее коэффициент Джини на 2020 г – 0.249 (Германия – 0.27, Франция – 0.293)⁶.

При этом надо иметь в виду, что политика социального выравнивания, в том числе и особенно – подтягивания низких ставок заработной платы, исчерпала свой потенциал еще к 80-м годам. Уже тогда была отмечена возобладание тенденции к преимущественному повышению высоких ставок. Сдерживание оплаты труда высококвалифицированных работников вступило в противоречие с потребностями крепнущей инновационной экономики.

Таким образом, в связи с изменением иерархии целей и ценностей в рассмотренной группе социально-экономических параметров, приоритетность некогда сакрализованной социал-демократии полной занятости (в виде 2%-ной безработицы)⁷ перешла к стабилизации экономического развития. Такая смена вех создала предпосылки, в том числе, для восстановления после кризиса 90-х годов и поддержания благоприятного социально-экономического положения. Частным, но весьма симптоматичным, результирующим показателем социального мира в стране служит низкий уровень конфликтности на рынке труда. В 2009–2015 гг. из-за трудовых споров в среднем за год терялось в расчете на тысячу занятых три рабочих дня, тогда как в Германии – 19, а во Франции – 149⁸.

¹ Valfärd. SCB:s tidskrift om arbetsliv, demografi och välfärd. 2018. № 1. S. 8–9; № 2. S. 5.

² Доля работающих по найму среди выходцев из Азии, родившихся в нешведских семьях, равна 49%, из Африки – 45, тогда как из других стран Северной Европы – 70%. См. Valfärd. SCB:s tidskrift om arbetsliv, demografi och välfärd. 2018. № 4. S. 20.

³ Valfärd. SCB:s tidskrift om arbetsliv, demografi och välfärd. 2018. № 3. S. 2.

⁴ Невозможность удовлетворить 5 из 13 элементарных потребностей. Например, покрыть непредвиденные расходы, иметь регулярный активный отдых или адекватное отопление жилища. См. OECD Economic Surveys: Sweden 2019. P. 21.

⁵ Ibidem.

⁶ США – 0.45, Россия – 0.412. См. Gini Coefficient By Country 2020. – URL: <http://worldpopulationreview.com/countries/gini-coefficient-by-country/> (дата обращения 16.10.2010).

⁷ Хотя СДРПШ продолжает поднимать на щит "полную занятость" при безработице в 6%.

⁸ Даже в других североевропейских странах значительно выше, чем в Швеции – 50–76. См. The Swedish model. Government Offices of Sweden, Ministry of Finance. P. 13. – URL: <https://www.government.se/4a5336/contentassets/8416c4ff1410419090181fe503920390/the-swedish-model.pdf> (дата обращения: 12.10.2020).

Таблица 5. Степень остроты 13 социально-экономических проблем, стоящих перед страной: распределение голосов респондентов¹, 2019 г., %

	Безработица	Инфляция	Здравоохранение и социальное страхование	Окружающая среда, климат и энергетика	Иммиграция	Экономическая ситуация	Пенсии	Жилищная проблема	Образование	Преступность	Госдолг	Налоги	Терроризм
ЕС-28	21	21	21	20	17	16	14	13	12	11	10	8	6
Швеция	7	4	42	44	22	9	8	7	22	24	0	3	4
Германия	7	13	15	36	24	5	15	30	18	12	3	4	7
Франция	33	28	12	23	17	11	15	7	11	9	11	7	13

¹ Спрашивалось: что у Вас вызывает наибольшую озабоченность? Допускалось назвать не более двух проблем. Поэтому суммы всех долей по ЕС и по странам различны и приближаются к 200.

Источник: Standard Eurobarometer 91. Spring 2019. Public opinion in the European Union. Fieldwork June 2019, p. 26 (<https://www.google.ru/search?ie=UTF-8&hl=ru&q=Standard%20Eurobarometer%2091%20%E2%80%93Spring%202019>).

Если оценивать нынешнюю национальную социально-экономическую ситуацию, то есть смысл исходить не только из официальных статистических данных, но и из ее восприятия шведами – тем более в международном сопоставлении (в рамках ЕС).

Как следует из опросов Евробарометра (см. табл. 5), коренные/исконные социальные недуги (очевидно, не случайно называемые Евробарометром первыми) – безработица и инфляция – досаждают шведам гораздо меньше, чем большинству других европейцев, в частности и в особенности французам. Наиболее актуальны для шведов вопросы более высокого порядка – здравоохранение и социальное страхование, а также окружающая среда, климат и энергетика. Шведские показатели по этим позициям значительно выше, чем в других странах; лишь в немногих из них какой-то один из только что названных двух индикаторов превосходит шведский.

Такая ситуация, наряду с относительно большой долей озабоченных состоянием образования, говорит о "продвинутой" (дематериализованности) социально-экономических запросов шведов, о более высокой степени их реализации. Вместе с тем на фоне других государств поражает озабоченность шведов преступностью, последняя вызывает в ЕС такую же массовую тревогу только в Великобритании и Хорватии. Впрочем, это отнюдь не означает высокого уровня преступности. Что касается иммиграции и терроризма, то, как видно из таблицы, их место в перечне опасений не выделяется значительно в европейской градации и стало существенно более скромным по сравнению с годами иммигрантского бума. Словом, как итог либеральных реформ удовлетворенность населения Швеции своим социально-экономическим положением может быть признана относительно (других стран ЕС) высокой.

P.S. Коронавирус. Эта новоявленная проблема прямого отношения к теме, указанной в заголовке главы, не имеет, поскольку никаких сопоставлений "до" и "теперь" тут быть не может. Однако в силу ее (проблемы) экзистенционального

значения и в то же время сегодняшней высокой степени непереносимости ее присутствия представим сжато шведский кейс также под этим углом зрения.

В отличие от других стран ЕС Швеция не ввела карантин и ограничения на передвижения граждан (в мирное время это не допускается конституцией), население старалось следовать соответствующим медицинским предписаниям. В Швеции нельзя для самоизоляции граждан отправлять их в оплачиваемый работодателем отпуск вследствие отсутствия правовых оснований для этого и угрозы многочисленных судебных исков. Хотя в середине апреля риксдаг законодательно наделил правительство до конца июня полномочиями принимать экстренные меры по сдерживанию распространения коронавируса – например, закрытие предприятий или аэропортов. Антипандемическая стратегия заключается в достижении населением высокого (по сравнению с другими странами) уровня иммунитета к осени, когда вероятно вторая волна инфекции. (Как образно сказала вице-премьер Швеции Исабелла Лёвин, преодоление коронавируса – это не спринт, а марафон¹.) Процент летальных случаев от количества инфицированных на 20 сентября равнялся в Швеции 6.56. Это меньше, чем в Италии, Мексике, Великобритании, Бельгии (12–10), и примерно – на уровне Франции, Нидерландов, Канады (7–6), но значительно больше, чем в Финляндии (3.71), Дании и Норвегии (3–2)².

Экономические потери выразились, в частности, в следующих цифрах. Во II кв. 2020 г. ВВП упал на 8.3%, что значительно меньше, чем в ЕС-27 (11.4) и таких странах, как Великобритания, Испания, Франция, Италия (20–13%). Однако у соседей снижение оказалось в пределах 7–5%³.

Лишь с января по конец апреля банкротств в сопоставлении с тем же периодом 2019 г. стало больше на 19%, а количество затронутых ими работников – на 39%. С марта по начало мая предупреждения об увольнении получили свыше 71 тыс. человек⁴.

Для смягчения такого рода последствий в начале мая правительство ассигновало 39 млрд крон на поддержание предпринимательства и занятости⁵ (для относительной оценки: на 2020 г. доходы госбюджета – 977 млрд, расходы – 1112 млрд). Были улучшены условия оплаты пособий по безработице (на это выделено 14.7 млрд крон)⁶ и больничных листов, сделаны другие коррекции, благоприятствующие населению и бизнесу (налоги, оплата труда, стартап-инвестиции и пр.).⁷

¹ Anderson J. Sweden's very different approach to Covid-19 // Quartz. 27 April 2020. – URL: <https://qz.com/1842183/sweden-is-taking-a-very-different-approach-to-covid-19/> (дата обращения: 02.10.2020).

² Coronavirus Mortality Rate By Country - Live Updates (<https://coronavirus-updates.live/mortality-rate>); Coronavirus Updates (LIVE) - Sweden (<https://coronavirus-updates.live/country/sweden>).

³ BNP - internationellt (<https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Ekonomi/Tillvaxt/BNP---internationellt/>).

⁴ Schermer I.G. Coronakrisen. Senast uppdaterad: 2020-05-12 (<https://www.ekonomifakta.se/Fakta/coronakrisen/>).

⁵ Företag får stöd baserat på omsättningstapp // Regeringskansliet. 30 april 2020. – URL: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/04/foretag-far-stod-baserat-pa-omsattningstapp/> (дата обращения: 12.10.2020).

⁶ Reinforced measures for employees and businesses. – URL: <https://www.government.se/press-releases/2020/05/reinforced-measures-for-employees-and-businesses/> (дата обращения: 12.10.2020).

⁷ Подробно см. Sweden. Government and institution measures in response to COVID-19. – URL: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/sweden-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> (дата обращения: 06.08.2020).

COVID-19 перечеркнул многие прогнозные оценки на 2020 г. Например, вместо прироста занятости на 0.4% предсказывается ее уменьшение на 1.6%. Уже на первое полугодие 2020 г. прогноз прироста ВВП был снижен с 1.2 до 0.5%, розничной торговли – с 2.5 до 2.0%, потребления домашних хозяйств – с 1.6 до 1.4%¹.

В свете всех этих и наиболее вероятных подобных событий вполне логично усматривать неизбежность усиления социально-экономической роли государства, что идет вразрез с установившимся было трендом либерализации. Вместе с тем избранная в качестве антипандемической госстратегия отказа от административных ограничений права на передвижение и общение говорит в пользу того, что курс на либерализацию остается в силе.

Функциональная социализация производственной собственности и "потеснение" рынка в той или иной мере присущи всем развитым демократическим странам, особенно тем, где сильна социал-демократия. Но в наибольшей степени, степени, существенно превосходящей что-либо сходное у других социал-демократий, концептуальная разработка и практическое воплощение данная стратегия получила в Швеции. На ней базировалась, и в известной мере все еще базируется, бесплатная или почти бесплатная общедоступность и относительная щедрость социальных услуг, предоставляемых госсектором. При всей своей привлекательности (социалистичности) указанная модель построения социального государства и питающей его экономики не выдержала проверку временем. Даже сами социал-реформисты были вынуждены "реформировать свой реформизм".

То, что было проведено социал-демократами и правоцентристами в последние 30 лет, как и то, что – первыми за почти такое же предыдущее время, стоит скорее назвать преобразованиями, чем реформами исходя из коннотации этих слов, сложившейся в русском языке. Нигде в западной цивилизации не была так смещена траектория общественного развития в сторону "социализма в распределении", как в Швеции. Соответственно, нигде в "старокапиталистическом" мире не было столь же значимой реставрации и реабилитации рыночных отношений, хотя говорить о реванше ремаркетизации едва ли стоит.

Осуществленный и продолжающийся поворот/разворот, несмотря на весь его, казалось бы, "теоретический, идеологический (да и политический) драматизм" для социал-демократии, не был сопряжен со сколь-нибудь значимой социальной и политической дестабилизацией. Главные причины этого в том, что сохранились (хотя и были частично подорваны) институциональные основы эффективного общественного воспроизводства – "капитализм в производстве" (рынок, смешанная экономика) и партийно-политическая конкурентность. В Швеции, несмотря на явное, бесподобное для развитых стран доминирование социал-демократии до последнего десятилетия XX века, удерживалась реальная многопартийность. Функционирование института выборов и судебной-правовой системы не знало практики использования административного ресурса. Правосознание и правовая культура не были революционизированы. Все это позволило шведской перестройке избежать шоковых последствий.

И тут невозможно не добавить, что немалую роль в этом сыграла система социальных амортизаторов, созданная социал-демократами – нередко при компромиссах с правым центром или какой-то его частью.

¹ Economic growth forecast before and after the COVID-19 outbreak in Sweden in the first half of 2020. – URL: <https://www.statista.com/statistics/1107232/forecasted-impact-of-covid-19-on-the-economy-in-sweden> (дата обращения: 08.10.2020).

Шведский казус истолковывается по-разному даже самими шведами. Однако каковой бы ни была интерпретация шведского опыта социально-экономического, и в целом общественного, развития, одно несомненно – опыт этой малой страны заслуживает дальнейшего серьезного изучения. Человечество, наверное, еще долго будет ломать голову над тем, что же такое социализм и насколько он рационален, насколько верна сентенция (в одной из ее вариаций): кто в молодости не был социалистом – у того нет сердца, кто же в зрелости не стал либералом – тот не набрался ума.

Если оставаться в рамках означенной дихотомии/оппозиции (социализм–либерализм), пришествие коронавируса в ближайшей перспективе, скорее всего, будет работать на "молодость", так как в чрезвычайные времена тяга к сильному государству обычно имеет тенденцию превалировать. Однако воздержание от административного введения антипандемических мер предвещает сохранение либеральной ориентации.

Глава 10. Франция в XXI веке: социальные проблемы и реформы

ДВИЖЕНИЕ "ЖЕЛТЫХ ЖИЛЕТОВ"

КАК ЗЕРКАЛО СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ СЕГОДНЯШНЕЙ ФРАНЦИИ

Первое десятилетие XXI века, отмеченное глубокими экономическими кризисами, острыми политическими конфликтами, разрушительными природными катаклизмами и опасными эпидемиями, оказалось для Франции чрезвычайно турбулентным. В условиях глобальных трансформаций происходят далеко не безболезненные сдвиги в народном хозяйстве страны и социальной структуре общества. Претерпевает изменения и социальное государство, сформировавшееся в индустриальную эпоху и все меньше соответствующее требованиям постиндустриального общества.

В кругу стран ОЭСР по такому важному, если не важнейшему, показателю развитости социального государства, как удельный вес социальных госрасходов в ВВП, Франция с начала нынешнего столетия неизменно сохраняет пальму первенства. Это – объективное свидетельство огромных возможностей богатой (с точки зрения душевого ВВП) нации для удовлетворительного (по западным меркам) решения ее социально-экономических проблем.

Однако это отнюдь не обеспечивает низкую социальную конфликтность, как это было свойственно для Швеции в период, когда она устойчиво лидировала по доле государственного финансирования социальной сферы в ВВП (70–80-годы прошлого столетия). Массовые протестные выступления с социальными требованиями – характерная черта французского общества. В последнее время самое впечатляющее из них – движение "желтых жилетов" с его радикальными акциями (2018 г.)¹.

В чем же причина такого, казалось бы, нелогичного сочетания – высоких соцрасходов государства и социальной напряженности, сохраняющейся с прошлых времен, несмотря на его возросшую социальную щедрость? Каким видится выход из этой ситуации?

В данной главе предпринята попытка представить комплексную аналитическую картину социально-экономических преобразований в современной Франции, разобрать факторы, влияющие на функционирование социальной системы и ее адаптацию к новым экономическим реалиям, а также обрисовать политические вызовы социальных перемен. Особое внимание уделяется анализу социальной политики президента Э. Макрона, исследуются реформы налогового и пенсионного законодательства, а также перестройка регулирования социально-трудовых отношений.

Конец 10-х годов отмечен небывалым даже для привычной к самым разнообразным и масштабным протестным выступлениям населения Франции социальным взрывом. Вспыхнувшее в 2018 г. общественное движение "желтых жилетов" (его участники носят обязательные для водителей светоотражающие жилеты) затмило все социальные битвы Пятой республики по размаху, длительности, уровню насилия и общественного резонанса. Обозреватели даже сравнивали это движение со средневековой Жакерией². В течение многих месяцев каждые выходные протестующие блокировали автодороги на въездах в города и пикетировали

¹ Это на него В. Путин откликнулся фразой "Мы же не хотим, чтобы у нас были события, похожие на те, что в Париже", превратившейся в мем "Мы не хотим, как в Париже".

² Robert P. Gilets jaunes : "Jacquerie", un terme condescendant et péjoratif // Culture France. 21.11.2018. – URL: <https://www.franceculture.fr/histoire/gilets-jaunes-jacquerie-un-terme-condescendant-et-pejoratif> (дата обращения: 08.07.2020).

перекрестки – за год были проведены 53 общенациональные акции. Участвовавшие в движении ультрарадикальные, экстремистские и уголовные элементы из неблагополучных пригородных зон провоцировали уличные беспорядки, погромы и столкновения с полицией, в ходе которых 11 человек погибли, более 4 тыс. получили ранения, пострадал и один из символов Парижа – Триумфальная арка.

Детонатором социального взрыва стало заложенное в бюджете 2019 г. увеличение налога на горючее (на дизельное топливо – на 6.5% и на бензин – на 2.9%), в то время как в текущем году цены на бензин и дизельное топливо достигли максимума за более чем десять лет. Запланированное повышение налога было связано с необходимостью финансирования новых мер по переходу на возобновляемые источники энергии. Особенно болезненно эта мера должна была ударить по жителям сельской местности и небольших городов, вынужденным регулярно пользоваться личным автомобилем.

Лозунги "желтых жилетов" постепенно радикализировались. Помимо отмены налога на горючее протестующие начали требовать повышения низких зарплат и пенсий, пересмотра налогового законодательства, а также дополнения представительной демократии – прямой, а именно "референдумами гражданской инициативы" (*RIC*). Для снижения накала недовольства в обществе власти были вынуждены сначала наложить мораторий на полгода, а потом и вовсе отменить повышение налога. В декабре 2018 г., чтобы перейти от конфронтации к конструктивному диалогу, президент Э. Макрон объявил "большие национальные дебаты" по таким вопросам, как экология, налоговая политика, демократия и гражданственность, организация общественных служб, а затем пошел и на существенные бюджетные уступки протестующим.

Причины возникновения этого движения, его распространения по стране и широкой общественной поддержки кроются не только в недовольстве значительной части населения политикой правительства¹. В этом конфликте нашли отражение сильно заострившиеся социально-экономические проблемы страны. Социальные предпосылки и истоки движения "желтых жилетов" во многом обусловлены размыванием среднего класса, который считается стабилизирующей силой общества, опорой демократических институтов и рассматривается даже как некий социальный образец². Бурное развитие новых технологий, автоматизация производства в начале XXI века привели к уменьшению количества рабочих мест, которые традиционно занимали квалифицированные рабочие и служащие среднего звена. По подсчетам исследователей, ныне каждое шестое рабочее место представителей среднего класса находится под угрозой исчезновения³. Вместе с тем растет число вакансий для высококвалифицированных специалистов (инженеров, менеджеров высшего звена). Одновременно увеличивается количество предложений трудоустройства в сфере услуг с невысокими требованиями к уровню навыков работников, с низким уровнем оплаты труда и без особых перспектив

¹ См. подробнее: Обичкина Е.О. Социально-политический кризис во Франции: "Желтые жилеты" и завершение "первой фазы" правления Э. Макрона // Вестник МГИМО-Университета. 2019. № 2(65). С. 101–135. DOI:10.24833/2071-8160-2019-2-65-101-135.

² Лапина Н.Ю. Не очень счастливая глобализация: французский опыт // Россия и современный мир. 2020. № 2. С. 201.

³ Vittori J-M. Pourquoi et comment sauver les classes moyennes // Les Echos. 19.04.2019. – URL: <https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/pourquoi-et-comment-sauver-les-classes-moyennes-1009706> (дата обращения 02.09.2020).

профессионального роста. Мировой финансово-экономический кризис 2008 г. ускорил реструктуризацию рынка труда и усилил поляризацию рабочих мест¹.

В начале XXI века усилилась тенденция к прекаризации трудовых отношений. Все большее распространение получают нестандартные формы занятости – на ограниченный срок, в режиме неполного рабочего дня и т.п. В 2018 г. на такие формы трудоустройства приходилось 13.7% рабочих мест². Этот показатель еще выше среди молодежи. Различными видами неустойчивой занятости было охвачено 38% экономически активных французов 15–29 лет³. Отсутствие полноценного бессрочного трудового договора в большинстве случаев означает нестабильность дохода, недоступность некоторых социальных гарантий, отсутствие перспектив карьерного роста, то есть социальное и психологическое неблагополучие работника.

Привычный для среднего класса образ жизни оказался по карману далеко не всем. Постоянно возрастающие стандарты общества потребления⁴ не сочетаются с невысокими заработками и сомнительными перспективами карьерного роста значительного числа работников сферы услуг, а также рабочих и служащих низшего и среднего звена. Не случайно в 2018 г. 57% опрошенных полагали, что живут хуже, чем несколько лет назад, 61% опасаются за сохранение рабочих мест – своих или членов своей семьи⁵. 48% обследованных в 2019 г. французов заявили, что регулярно сталкивались с нехваткой средств в конце месяца⁶. В сентябре 2020 г. 68% граждан согласились с утверждением, что "раньше во Франции было лучше", причем данный тезис поддерживали больше половины опрошенных всех возрастных категорий и большинство сторонников всех основных политических движений⁷.

Поскольку в современном обществе покупательная способность и уровень потребления составляют, по словам аналитика Ж. Фурке, "главный фактор самоуважения и меру успешной социальной интеграции"⁸, негативные социальные перемены в данной области болезненно переживались населением. Количество французов, у которых положение дел в стране вызывало такие чувства, как

¹ Reshef A., Toubal F. La Polarisation de l'emploi en France, ce qui s'est aggravé depuis la crise de 2008. Paris, 2019. 96 p.

² La précarité au travail frappe surtout les jeunes et les milieux populaires // Centre d'observation de la société. 12 avril 2019. – URL: <http://www.observationsociete.fr/ages/jeunes/precarite-jeunes-populaires.html> (дата обращения 02.09.2020).

³ Ibid.

⁴ Эксперты подсчитали, что порог бедности во Франции в 2018 г. соответствует медианному уровню жизни 1970 г. См. À quels niveaux se situent les seuils de pauvreté en France ? // Observatoire des inégalités. 11.09.2020. – URL: https://www.inegalites.fr/A-quels-niveaux-se-situent-les-seuils-de-pauvrete-en-France?id_theme=15 (дата обращения: 04.10.2020).

⁵ Xénophobie, antisémitisme, racisme, anti-racisme et discriminations raciales en France BAROMÈTRE RACISME 2018. Ipsos Public Affairs, 2018. P.7. – URL: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-04/barometre_racisme_-_vague_2018.pdf (дата обращения: 08.10.2020).

⁶ La France en morceaux. Baromètre des Territoires 2019 // Institut Montaigne. Février 2019. – URL: <https://www.institutmontaigne.org/publications/la-france-en-morceaux-barometre-des-territoires-2019> (дата обращения: 30.09.2020).

⁷ Fractures françaises 2020 Vague 8. Ipsos/Sopra Steria pour Le Monde. La Fondation Jean Jaurès et l'Institut Montaigne, 2020. 132 p. – URL: sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/Fractures%20Françaises%202020-3.pdf (дата обращения: 08.10.2020).

⁸ Fourquet J. L'adieu à la grande classe moyenne: la crise des "gilets jaunes", symptôme de la "démoyennisation" // Analyse – IFOP. Avril 2019. № 196. 21 p. – URL: <https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2019/05/Focus-196-Le-hard-discount-v4-1.pdf> (дата обращения: 15.10.2020).

⁸ Ibid, p. 7.

беспокойство, злость и горечь, значительно превышало число тех, кто испытывал гордость, надежду и энтузиазм¹. Политолог П. Перрино охарактеризовал подобное состояние общества как "коллективную депрессию"².

Социальное расслоение нашло выражение и в территориально-пространственных диспропорциях. Французский урбанист К. Гиллюи в книге "Периферийная Франция"³ противопоставил Францию метрополитенских городов, вплетенных в систему международных экономических, научно-технических и культурных связей, где создается основная часть национального богатства, "периферийной Франции" – малым и средним городам с примыкающими к ним загородными зонами. Именно в этих районах упадка традиционной индустрии, где наблюдается явная деградация городского пространства, его экономической, социальной и культурной инфраструктуры (в основном это регионы Севера, Северо-Востока и Юго-Востока страны, стоявшие у истоков Промышленной революции) и зародилось в ноябре 2018 г. движение "желтых жилетов", вскоре охватившее всю страну.

Пригороды крупных мегаполисов, застроенные преимущественно социальным жильем, являются печальным символом структурных проблем страны. Десятилетиями в эти районы стягивались иммигранты, зачастую нелегальные, лица с низким уровнем образования и профессиональной квалификации, безработные и пр. В 2015 г. в 1500 так называемых приоритетных городских зонах проживали 5.5 млн человек, из которых более половины являлись иммигрантами первого или второго поколения. Количество безработных жителей в этих зонах почти втрое превышало средние данные по стране. В пригородах процветала криминальная экономика, связанная с теневой занятостью, а также с рэкетом, воровством, грабежом, торговлей наркотиками, что привело к появлению в этих районах, по выражению бывшего главы МВД Ж. Коломба, настоящей "социальной контр-модели"⁴. Периодически повторяющиеся на городских окраинах бунты и погромы, самыми масштабными из которых стали события ноября 2005 г., когда справиться с волнениями помогло лишь введение чрезвычайного положения, свидетельствовали о социальной маргинализации живущей в пригородах молодежи. Подпитывала потенциал социальной нестабильности и высокая безработица в молодежной среде. Если в 1975 г. в качестве безработных были зарегистрированы 8.9% французов до 24 лет, то в 2005 г. – 22.7%⁵. При этом среди безработных преобладают лица с невысоким уровнем образования. В 2017 г. количество безработных, не имеющих никакого диплома об образовании (18.3%) в 3.7 раза превышало количество безработных с высшим образованием (5%)⁶.

¹ Ibid, p. 7.

² Wieder T. Les Français s'enfoncent dans la "dépression collective" // Le Monde. 13.01.2014. – URL: http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/01/13/les-francais-s-enfoncent-dans-la-depression-collective_4346973_823448.html?xtmc=cevipof&xtcr=1 (дата обращения: 15.10.2020).

³ Guilluy Ch. La France périphérique: Comment on a sacrifié les classes populaires. Paris, Flammarion, 2014. 185 p.

⁴ Cornevin Ch. La police réinvestit les quartiers difficiles // Le Figaro. 18.09.2018. – URL: <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2018/09/18/01016-20180918ARTFIG00327-la-police-reinvestit-les-quartiers-difficiles.php> (дата обращения: 13.10.2020).

⁵ La France en 2005. Chronique politique, économique et sociale. Paris. 2006. P.78,79.

⁶ Rapport 2019: l'essentiel sur les inégalités au travail // Observatoire des inégalités. 4 juin 2019. – URL: https://www.inegalites.fr/L-essentiel-des-inegalites-dans-le-travail?id_theme=16 (дата обращения: 12.10.2020).

Социальные диспропорции в обществе были усугублены пандемией коронавируса, из-за которой в марте 2020 г. был объявлен карантин. Многие рабочие и мелкие служащие были лишены возможности перейти на режим удаленной занятости и пополнили число безработных. Дистанционно работала половина жителей Парижа и только 20% обитателей севера и востока страны¹. Приоритетные городские зоны аккумулировали медицинские, экономические, социальные факторы риска. Так, скученность проживания и занятость большинства жителей пригородов на рабочих местах, требующих физического присутствия работника, например кассиров, медсестер, сиделок и т.п., привели к всплеску заболеваемости и смертности в целом ряде таких кварталов, показатели которых заметно превышали средний уровень по стране.

Существование подобных резких социальных дисбалансов диссонирует с обильными социальными расходами государства, по уровню которых Франция занимает первое место среди стран ОЭСР. Что создает парадоксальную ситуацию. Обострение подобных диспропорций обуславливает необходимость адаптации французской социальной модели к новой экономической реальности.

РЕКОРДНЫЙ РОСТ СОЦИАЛЬНЫХ РАСХОДОВ ГОСУДАРСТВА. ИМПЕРАТИВ РАЦИОНАЛИЗАЦИИ

Краеугольным камнем французской системы социальной защиты является принцип перераспределения – состоятельные слои населения отчисляют в социальные фонды больше, чем менее обеспеченные. Социальные взносы осуществляют как работники, так и работодатели. Система социальной защиты позволяла страховать население страны от всех основных видов социальных рисков. Вместе с тем эта система имела сложную структуру: на протяжении десятилетий разным социальным слоям предоставлялись многочисленные льготы, привилегии и исключения из правил.

Финансовая устойчивость такой системы обеспечивалась путем повышения взносов работников и работодателей. Однако массовая безработица и увеличение удельного веса лиц пенсионного возраста в населении, обусловленное нарастанием продолжительности жизни и выходом на пенсию многочисленного послевоенного поколения², накладывали все новые обязательства на пенсионную систему, сферу здравоохранения и социальных услуг. Так, в настоящее время на повестке дня стоит создание еще одного подразделения социальной защиты, призванного оказывать медико-социальную помощь лицам старше 75 лет, количество которых с каждым годом неуклонно возрастает³.

Социальная политика развивалась по экстенсивному пути, распространяя социальные гарантии на все новые категории реципиентов. В итоге по степени государственного вмешательства в социально-экономические процессы (усиление

¹ France: le coronavirus accentue les inégalités // RFI. 19.04.2020. – URL: <http://www.rfi.fr/fr/france/20200419-coronavirus-teletravail-confinement-inegalites-france> (дата обращения: 12.10.2020).

² Согласно прогнозам, количество французов свыше 60 лет в населении увеличится с 23% в 2010 г. до 31% в 2035 г. См. Conseil d'orientation des retraites Retraites: perspectives 2020, 2040 et 2060. Onzième rapport, Décembre 2012. p. 16. – URL: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000684.pdf> (дата обращения: 15.10.2020).

³ Согласно прогнозам, к 2040 г. около 15% французов, то есть 10.6 млн человек, превзойдут 75 летний возраст. См. Plummer W., Pommier A-H., Guigné A., Renault M-C. Dépendance, assurance-chômage, relance... Les grands dossiers de la rentrée // Le Figaro. 10.07.2020. – URL: <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/dependance-assurance-chomage-relance-les-grands-dossiers-de-la-rentree-20200710> (дата обращения: 15.10.2020).

этатизации ВВП) и масштабам социальных расходов (их доле в ВВП) в 2000 г. Франция вышла на первое место среди стран ОЭСР и стала постепенно увеличивать свой отрыв. Если в 1990 г. французский показатель превосходил средний по ОЭСР на 7.4 п.п., то в 2018 г. – на 11.1 п.п. (см. табл. 1).

Таблица 1. Динамика доли государственных социальных расходов в ВВП, 1990–2018 гг., %¹

	1990	1995	2000	2005	2010	2014	2016	2018
Франция	24.9(3-4)	29.0(3)	28.4(1)	29.6(1)	31.7(1)	31.9	31.5(1)	31.2 (1)
Бельгия	24.9(3-4)	25.6	24.5	25.6	28.8	30.7	29.0	28.9
Дания	25.0	28.7	26.0	27.3	29.9	30.1	28.7	28.0
Финляндия	23.8(2)	29.7(2)	23.3	25.0	28.3	31.0	29.8	28.7
Швеция	28.5(1)	31.8(1)	28.2	28.7	27.9	28.1	27.1	26.1
Германия	21.4	25.9	26.2	27.0	26.8	25.1	25.3	25.1
Италия	21.4	21.7	23.3	24.9	27.8	28.6	28.9	27.9
ОЭСР в среднем	17.5	19.3	18.6	19.4	21.7	21.6	20.5	20.1
Отрыв Франции от ОЭСР, п.п.	7.4	9.7	9.8	10.2	10	10.3	11	11.1

¹ В таблице приведены только страны с наиболее высокими показателями. В скобках указано место/ранг страны в соответствующем году по данному показателю. Составлено и подсчитано по: Social Expenditure - Aggregated data (http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG).

Об активизации перераспределительной (социальной) функции государства свидетельствуют и высокие показатели относительной величины налогов (% ВВП). Франция среди стран ОЭСР поднялась с пятого места в 2000 г. до второго в 2015 г., а в 2017 г. вышла в лидеры, обойдя такие социально консенсусные страны, как Швеция, Дания, Финляндия и Бельгия. За указанное время доля налогов в ВВП повысилась с 43 до 46%, на 2 п.п. увеличился и отрыв французского показателя от среднего по ОЭСР (см. табл. 2). К 2016 г. по удельному весу налогов всех видов (то есть включая страховые взносы и НДС) в зарплате типичного наемного работника Франция превзошла все государства тогдашнего ЕС-28 (57.5%)¹.

Таблица 2. Налоговые поступления в странах с высокими налогами, % от ВВП¹

	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018
Франция	43.43(5)	42.41	42.15	45.28(2)	45.37	46.12(1)	46.09(1)
Финляндия	45.82(3)	42.11	40.79	43.85	44.02	43.31	42.66
Италия	40.60	39.15	41.88	42.90	42.31	42.13	42.05
Швеция	48.92(1)	46.56	43.17	43.06	44.21	44.38	43.93
Дания	46.88(2)	48.01	44.76	46.06(1)	45.69	45.70(2)	44.86
Норвегия	41.88	42.60	41.90	38.43	38.71	38.80	39.03
Бельгия	43.64(4)	43.15	42.62	44.73	43.88	44.46	44.85
ОЭСР в среднем	33.76	33.37	32.29	33.71	34.42	34.24	34.46

¹ Rogers J., Philippe C. The Tax Burden of Typical Workers in the EU 28. Paris-Bruxelles, July 2016. P. 8.

Отрыв Франции от ОЭСР, п.п.	9.67	9.04	9.86	11.57	10.95	11.88	11.63
-----------------------------------	------	------	------	-------	-------	-------	-------

¹ В таблице приведены только страны с наиболее высокими показателями. В скобках указано место/ранг страны в соответствующем году по данному показателю. Составлено по: OCDE Données Recettes fiscales (<https://data.oecd.org/fr/tax/recettes-fiscales.htm>)

Высокий уровень налогообложения препятствует созданию новых рабочих мест. В нулевые годы 9–10% экономически активного населения были безработными. Укрупнилась категория длительно безработных, существующих на социальные пособия и имеющих мало шансов устроиться на работу. Массовая безработица повлекла за собой как экономические (сокращение налогооблагаемой базы), так и многочисленные социальные проблемы.

Государственный долг приближался к размеру ВВП, тогда как, по Маастрихтскому договору, он не должен превышать 60% (в рыночных ценах). Функционирование касс социального обеспечения также характеризовалось постоянно увеличивающимся дефицитом. Наращивание социальных расходов привело к возрастанию налогового бремени на предприятия, что способствовало бегству капиталов и, в конечном итоге, стало тормозом для экономического развития. На повестку дня выдвинулись вопросы повышения инвестиционной привлекательности страны, достижения сбалансированности государственных финансов, снижения социальных издержек путем придания большей гибкости системе социальной поддержки.

Реформирование социального государства осложнялось тем, что в обществе слабо укоренены ценности экономического либерализма и сильна традиция государственного регулирования экономики и социальных процессов, восходящая, по мнению некоторых исследователей, еще к временам Кольбера. Большинство избирателей были уверены, что если "невидимая рука рынка" предоставляет преимущество не труду, а капиталу, то именно государство призвано скорректировать положение. Так, в декабре 2018 г. 69% опрошенных согласились с утверждением: "чтобы достичь социальной справедливости, надо забрать часть благосостояния у богатых и передать бедным". А при ответе на вопрос: "что должно быть приоритетом – конкурентоспособность экономики или увеличение зарплат?" 65% французов отдали предпочтение последнему¹. Государство видится французам всеохватывающим, способным оказывать доступные всем социальные услуги. О чем косвенным образом свидетельствует тот факт, что в стране не слишком распространена практика благотворительности и волонтерства. Среди 126 стран в 2019 г. Франция заняла скромное 66-е место по уровню вовлеченности граждан в благотворительную деятельность (см. главу 8, табл. 4).

Особенностями французской политической культуры являются также конфронтационный характер социально-трудовых отношений и глубокая укорененность практики прямого участия в политике. Подобная традиция обусловлена, по выражению видного французского ученого и публициста А. Дюамеля, тем, что французское общество еще в период Великой революции было заражено

¹ SciencesPo CEVIPOF. Baromètre de la confiance politique. Vague 10. – URL: https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/CEVIPOF_confiance_vague10-1.pdf.68 (дата обращения: 06.10.2020).

"вирусом разобщенности и бациллой нетерпимости"¹, от которых ему не удастся выздороветь и поныне. Разнообразные публичные протестные акции стали постоянным элементом политической жизни, своеобразным способом диалога и каналом общения граждан с властями. Для того чтобы участники конфликта могли рассчитывать на компромисс, им необходимо было организовать как можно более масштабные выступления. Власти, в свою очередь, не спешили поддаваться прессингу улицы. Так, во время массовых демонстраций против реформы трудового кодекса в 2017 г. президент Макрон заявил: "Я полностью уверен в себе и обещаю, что не уступлю ни пяди лентяям, экстремистам и циникам". Подобная ситуация приводила к затягиванию конфликтов и радикализации действий их участников.

Давление народных масс, а также постоянный риск превращения социальных конфликтов в политические, зачастую вынуждали власти отказываться от намеченных или уже проводимых преобразований, ограничиваться половинчатыми реформами. Показательно, что в начале нулевых годов премьер Л. Жоспен так и не смог провести назревшую пенсионную реформу. Провал закона о "первом найме" в 2006 г. поставил крест на политической карьере премьера Д. де Вильпена. В 2020 г. отложены новации Макрона в пенсионном законодательстве. Подобные политические особенности французского общества десятилетиями сдерживали реорганизацию сферы социального обеспечения и трудового законодательства.

В 2008–2009 гг. для борьбы с последствиями мирового финансово-экономического кризиса власти пошли на резкий рост госрасходов. Осуществлялись масштабные вливания средств в банковскую сферу, в инфраструктурные проекты, происходило увеличение пособий и выплат для оживления платежеспособного спроса, возобновления экономического роста, создания рабочих мест, а отчасти и для поддержания социальной стабильности².

Этим мерам не удалось преодолеть вялости народнохозяйственной динамики, однако их проведение привело к резкому увеличению дефицита госбюджета, для противодействия которому потребовалась реорганизация системы социального обеспечения. С 2010 г. были увеличены действовавшие и установлены новые налоги, уменьшены социальные выплаты, сокращены рабочие места в государственном секторе, осуществлен переход к частичной компенсации медицинских расходов, повышен пенсионный возраст до 62 лет, увеличен минимальный стаж для получения полной пенсии и внедрены элементы накопительной пенсионной системы. Однако, как верно отмечает отечественный исследователь А.К. Кудрявцев, эти реформы дали ограниченный эффект, они "приводили лишь к кратковременному смягчению финансовых проблем социальной сферы, но не могли положить конец возрождению ее дефицита, несмотря на постоянный рост социальных взносов"³.

В 2015–2018 гг. (новейших данных нет) долю социальных ассигнований государства в ВВП удалось немного (менее чем на 1 п.п.) уменьшить. Более того, стала просматриваться тенденция к увеличению роли социальных расходов частного сектора, примерно с 1.5 до 3% от ВВП. Но столь малые сдвиги никак не дают оснований говорить о трендовом характере отмеченной динамики.

¹ Цит. по: Скороходов В.А. Политическая культура Франции // Политическая культура: теория и национальные модели". Отв. редактор К.С.Гаджиев. М., Интерпракс, 1994. С. 142.

² См. подробнее: Преображенская А.А. Французская социальная модель в условиях экономической неустойчивости // Социальный контекст экономического развития. Ред. Е.Ш.Гонтмахер, И.В. Гришин, И.П. Цапенко. Москва, ИМЭМО РАН, 2016. С. 204.

³ Кудрявцев А.К. Социально-экономический курс президента Э. Макрона: между стратегией и тактикой // Франция при президенте Эммануэле Макроне. Москва, 2018, ИМЭМО РАН. С. 10.

К реализации серии мер по рационализации (модернизации) социально-экономической системы энергично приступил избранный в 2017 г. президент Макрон.

РЕФОРМЫ ПРЕЗИДЕНТА МАКРОНА

За первые три года пребывания его у власти был осуществлен ряд серьезных новаций в налоговой системе, страховании по безработице, системе образования, были внесены значительные изменения в трудовой кодекс, представлен проект пенсионной реформы. Сложившаяся политическая обстановка благоприятствовала проведению серьезных преобразований. Партия президента "Вперед, Республика!" располагала прочными позициями в Национальном собрании, а глубокий кризис, охвативший оппозиционные партии после их поражения на выборах, гарантировал Макрону и его команде полное доминирование на политическом поле. Основными оппонентами курса властей в сфере социальной защиты и трудовых отношений стали профсоюзы, настроенные отстаивать социальные завоевания и мобилизовать граждан на протестные акции.

Налоговые новшества нацелены на то, чтобы переориентировать финансовые ресурсы на поддержку инвестиций и развитие реального сектора и препятствовать бегству капитала. В законе о финансах 2018 г. предусмотрено постепенное снижение налогообложения компаний – ставка налога на прибыль уменьшается с 33% в 2018 г. до 25% в 2022 г.¹ С 2019 г. социальные взносы работодателей с зарплат, находящихся на уровне минимальной оплаты труда, снижены на 4 п.п.

Нововведением, вызвавшим наибольший общественный резонанс, стало исключение акций, облигаций и другие финансовых активов граждан из-под действия налога ("налога солидарности") на крупные состояния. Обладатели данных активов оказались в серьезном выигрыше, так как получаемые с их ценных бумаг доходы будут облагаться 30%-ным налогом по плоской шкале вместо прежней прогрессивной, максимальная ставка которой доходила до 60%. С 2018 г. названный налог заменен налогом на недвижимое имущество физических лиц стоимостью более 1.3 млн евро. Общий уровень налогообложения наиболее состоятельных 0.01% французов снизился с 51% доходов в 2016 г. до 47.3% в 2018 г.² Данная реформа дала основание прессе назвать главу государства "президентом богатей", ее финансирование обошлось казне в 4.5 млрд евро.

Еще одним новшеством в сфере налогообложения стало повышение с 2018 г. на 1.7 % "всеобщего социального взноса" (CSG), который взимается от всех доходов от трудовой деятельности, имущества и пенсий. Взамен для наемных работников отменены взносы на медицинское страхование (0.75% от размера зарплаты) и страхование по безработице (2.4%). Под удар попали пенсионеры, которые не смогли воспользоваться снижением налогов, полагающимся работающим гражданам, и должны уплачивать социальный взнос по повышенным ставкам. Лишь спустя полгода под влиянием широкого общественного недовольства премьер-министр отменил переход на новые ставки для пенсионеров с низкими доходами.

Для создания более благоприятных условий для деловой активности в 2019 г. был принят закон "План действий в области роста и преобразования бизнеса"

¹ Laporte M. Emmanuel Macron, un an après : quel bilan fiscal ? // Les Echos. 24 mai 2018. – URL: <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/cercle-183171-emmanuel-macron-un-an-apres-quel-bilan-fiscal-2178344.php> (дата обращения: 30.09.2020).

² Charrel M. Emmanuel Macron est-il le président des riches ? // Le Monde. 25.09.2018. – URL: https://abonnes.lemonde.fr/economie/article/2018/09/25/emmanuel-macron-est-il-le-president-des-riches_5359926_3234.html (дата обращения: 30.09.2020).

(РАСТЕ), направленный на то, чтобы сократить число административных требований, которые предъявляются к деятельности предприятий, в частности малых и средних. Предусмотрено упрощение ряда процедур при открытии бизнеса, а также вводятся меры, содействующие найму малыми предприятиями новых работников. Поднят порог численности работников (с 20 до 50, не считая трудоустраиваемых инвалидов), выше которого вступают в силу дополнительные обязательства компаний (новые социальные отчисления, выборы представителей персонала)¹.

В 2019 г. последовала реформа страхования по безработице. В частности, увеличивается минимальная продолжительность трудовой деятельности, требуемая для предоставления статуса безработного. При некоторых условиях право на пособия приобретают самозанятые, а также лица, уволившиеся по собственному желанию. Последние могут получать пособие в течение 6 месяцев при условии профессиональной переподготовки. Уменьшается компенсация для высокооплачиваемых работников (за исключением лиц старше 57 лет). В 2020 г. планировались изменения в порядке расчета пособия с тем, чтобы безработный ни при каких условиях не мог получать больше работающего гражданина. Однако в условиях чрезвычайных обстоятельств, связанных с пандемией коронавируса, правительство приняло решение приостановить введение в действие данной реформы до 2021 г.

Весьма существенные перемены затронули регулирование рынка труда. Данная сфера характеризуется такими институциональными особенностями, как высокий уровень правовой защищенности работников; ориентированность трудового права на сохранение рабочих мест; весомая роль профсоюзов в трудовых отношениях, наличие институтов рабочего представительства; отраслевое тарифное регулирование; высокий законодательно установленный минимум оплаты труда. Условия отраслевых коллективных соглашений распространяются на 90% работников. Данные факторы обеспечивают социальную защищенность трудящихся, но в то же время влекут за собой ряд негативных последствий – массовость безработицы, затрудненный доступ на рынок труда молодежи и лиц с низкой квалификацией.

Еще в 2016 г. при президенте Олланде был принят "Закон о труде, модернизации социального диалога и защите профессиональной деятельности", призванный ослабить жесткость рынка труда, совместить гибкость использования трудовых ресурсов и социальную защищенность работников. Реформа предусматривает облегченную процедуру увольнения и найма работников. Вступают в действие новые правила "увольнения по экономическим причинам". Экономические трудности определены в законе как "снижение заказов или оборота предприятия в течение нескольких кварталов" по сравнению с показателями того же периода предыдущего года.

Закон предоставляет законным путем выйти за рамки официальной 35-часовой рабочей недели вплоть до максимума 46 часов на срок до 12 недель. Максимальная продолжительность рабочего дня может составить 12 часов (вместо 10). Если ранее для изменения условий труда требовался отраслевой договор, то по новому закону можно ограничиться коллективным договором на предприятии. Лимитируются права профсоюзов и трудовых советов. Коллективный

¹ Loi Pacte 2019 - Résumé du texte de loi // Droit-finance. Octobre 2020. – URL: <https://droit-finances.commentcamarche.com/faq/69889-loi-pacte-ce-qui-va-changer-pour-les-entreprises> (дата обращения: 15.10.2020).

договор на предприятии должен получить одобрение профсоюзных организаций, представляющих 50% работников (вместо требовавшихся ранее 30% голосов).

В 2017 г. была предпринята реформа трудового кодекса, для реализации которой правительство в течение трех месяцев согласовывало свой проект с профсоюзами и патронатом. Нововведение уменьшает роль профсоюзов в переговорах об условиях труда, включая размер заработной платы, упрощает процедуру и устанавливает потолок компенсаций при увольнении. Правительству пришлось пойти на ряд уступок профсоюзам, сохранив в ряде сфер деятельности приоритет отраслевых соглашений над трудовым договором на предприятии. Проведение переговоров с персоналом было облегчено на мелких предприятиях до 50 занятых. На крупных предприятиях, от 50 до 300 работников, переговоры должны проводиться с участием профсоюзного делегата, но система представительства персонала существенно упрощена. Вместе с тем данная реформа не коснулась содержания трудовых договоров, официальной 35-часовой рабочей недели, уровня минимальной оплаты труда, считающегося довольно высоким, которые относятся к факторам, влияющим на безработицу.

Воспрепятствовать росту социальных расходов была призвана пенсионная реформа. Как следует из доклада Совета пенсионной ориентации, если пенсионная система останется в текущем состоянии, то к 2025 г. ее дефицит может составить от 7.9 до 17.2 млрд евро¹. О необходимости пенсионной реформы Макрон заявлял еще во время предвыборной кампании, обещая при этом не повышать пенсионный возраст и не затрагивать уровень выплат. В конце 2019 г. после многочисленных консультаций с социальными партнерами премьер-министр представил общественности детали реформы, затрагивающей интересы значительной части избирателей.

Система остается "распределительной", то есть выплаты пенсионерам производятся за счет отчислений работающего населения. Проект реформы предусматривал отмену 42 пенсионных режимов для различных категорий граждан и введение одного "универсального" режима. В настоящее время льготами пользуются трудящиеся в сфере электроэнергетики и газовой промышленности, военнослужащие, моряки, юристы и т.д. Права раннего выхода на пенсию, также как и особого статуса и связанных с ним льгот (пожизненного рабочего контракта, преимуществ в социальном страховании) уже лишились в 2018 г. вновь нанимаемые сотрудники государственной железнодорожной компании *SNCF* после преобразования последней в акционерное общество.

Пенсия рассчитывается исходя из системы баллов, которые станут начисляться за каждый отработанный день по общим для всех граждан правилам, а затем переводиться в евро при выходе на пенсию. Конкретная стоимость балла должна определяться парламентом, причем данная стоимость по закону не может быть уменьшена. Предусматривается ведение "возраста равновесия" или "осевого возраста", которым предложено сделать 64 года. В случае выхода на пенсию до его достижения ценность каждого балла будет уменьшена или, наоборот, увеличена для тех, кто выйдет на пенсию позже. Пенсионный минимум фиксируется на уровне 85% минимальной заработной платы. Отступление от правила сохраняется для тех, кто занимается опасной работой (пожарные, полицейские, военные, жандармы и др.).

¹ Mazuir V. Reforme des retraites, version Macron: qu'il faut savoir // Les Echos. 23.01.2020. – URL: <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/reforme-des-retraites-version-macron-ce-qui-se-prepare-140500> (дата обращения: 15.10.2020).

Изначально предполагалось, что реформа начнется в 2025 г и затронет тех французов, которые родились после 1963 г. В ответ на критику правительство было вынуждено пересмотреть график.

Под руководством несогласных с планами правительства профобъединений – Всеобщей конфедерации труда (CGT) и Рабочей силы (FO) – начались многочисленные протесты. В ходе переговоров с профсоюзами правительство пошло на многочисленные уступки, касающиеся графика введения реформы, бонусов для разных категорий трудящихся, а также способов расчета трудового стажа. Премьер отказался от первоначальной идеи привести пенсионную систему к финансовому равновесию в 2025 г. Хотя из-за необходимости объявить общенациональный карантин и во избежание излишних эксцессов реформу пришлось отложить на неопределенный срок, налицо те направления трансформации пенсионного законодательства, которые должны быть реализованы в будущем.

Распределение выгод и издержек от указанных реформ в обществе оказалось неравномерным. Преимущества в бюджетно-налоговой политике получили предприниматели, управленческие кадры и интеллигенция, проживающие в крупных городах, в то время как социально уязвимые слои – рабочие, мелкие служащие, пенсионеры, молодежь, обитатели небольших населенных пунктов или сельской местности почувствовали, что власть не считается с их интересами. Обычным методом сведения бюджета стало повышение различных косвенных налогов, что негативно отражалось на покупательной способности нижней страты среднего класса и, в конечном итоге, послужило поводом для массового недовольства. Показательно, что участники массового движения "желтых жилетов", наряду с выдвижением материальных требований, протестовали против устройства общества, которое они считали глубоко несправедливым. По мнению главы социологической службы *Ipsos* Б. Тентюрье, участники акций отвергали не только технократические реформы президента, но и "хладнокровно рациональное видение мира, где все вращается вокруг эффективности, рентабельности и производительности"¹.

Лишь перед лицом охватившего всю страну протестного движения власти были вынуждены пойти на финансовые уступки социально уязвимым слоям населения. Этот шаг обошелся бюджету в 15 млрд евро. Введены такие меры, как реиндексация пенсий до 2000 евро в связи с инфляцией, выплаты алиментов одиноким матерям за счет кассы семейных пособий соцстраха, мораторий на закрытие школ и больниц без согласия мэров городов до 2022 г. Поддержанию покупательной способности должна была способствовать постепенная с 2018 по 2020 гг. отмена жилищного налога для 80% налогоплательщиков, а также пересмотр шкалы подоходного налога. В бюджете 2020 г. предусмотрено снижение с 14 до 11% ставки подоходного налога для граждан с невысокими доходами (с 10 до 27.7 тыс. евро).

В 2018 г. правительство анонсировало новые меры по демаргинализации пригородов. Данная инициатива направлена на создание "нового города" с безопасной средой обитания и развитой социальной инфраструктурой. Глава государства пообещал применять комплексный подход к переустройству агломераций, привлекая к этому процессу частных предпринимателей и вовлекая в него разнообразные ассоциации их жителей. Утверждена "Новая национальная

¹ Teinturier B. Les "gilets jaunes" se sont sentis ignorés // Le Monde. 08.12.2018. – URL: https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/12/08/les-gilets-jaunes-se-sont-sentis-ignores_5394523_823448.html (дата обращения: 28.09.2020).

программа обновления городов" с годовым финансированием в 8 млрд евро. В 2019 г. была одобрена половина проектов реновации городской среды¹.

Важнейшим направлением общей политики демаргинализации стали меры в области образования, которое призвано обеспечивать интеграцию человека в общество и предоставлять ему возможности социальной мобильности. Более чем на 850 млн евро увеличивается государственное финансирование системы образования. Нововведения касаются прежде всего начальной школы, так как именно на этом этапе обучения образуются провалы в знаниях и навыках учащихся, которые зачастую неблагоприятно сказываются на дальнейшей образовательной траектории и профессиональной карьере. Наполняемость классов в начальной школе в приоритетных зонах образования² снижена до 12 учеников. Введено обязательное обучение детей с трехлетнего возраста. Стартовала и реформа профессионально-технического образования.

Рынки и бизнес позитивно реагировали на проводимые властями реформы. Безработица постепенно и длительное время снижалась, причем во всех категориях безработных – от молодежи до безработных. В 2019 г. был зафиксирован самый низкий уровень безработицы с 2008 г. – 8.5%. Безработицу среди молодежи удалось сократить с 24.5 в 2016 г. до 19.6% в 2019 г.³ Однако основные макроэкономические показатели претерпели мало изменений – сохраняется дефицит торгового баланса, а размер госдолга превысил в сентябре 2019 г. объем ВВП⁴.

Вместе с тем правительству удалось не только несколько снизить долю социальных расходов в ВВП (см. табл. 1), но и добиться в 2018 г. стабилизации финансового состояния системы социальной защиты. Впервые после 2001 г. баланс денежных потоков в кассах пенсионного, медицинского страхования, страхования по безработице и от несчастных случаев оказался положительным⁵. В результате дефицит госбюджета, наконец, вписался в маастрихтские нормы.

Но эти внушающие правящим кругам оптимизм данные экономического развития в очень короткий срок претерпели кардинальные изменения. Разразившаяся весной 2020 г. пандемия коронавируса и последовавшие вследствие ее социально-экономические потрясения стали своеобразным рубежом действий главы государства, разделившим последние на "до" и "после". Урон, понесенный экономикой из-за ее остановки с марта по июнь 2020 г. вследствие объявленного карантина, еще предстоит оценить в полной мере. По подсчетам экспертов, в первом квартале ВВП снизился на 5.3%, во втором – на 17.5%⁶. Подобного падения производства не

¹ Liquet V. Julien Denormandie présente le bilan de la politique de la ville du gouvernement au 22 mai 2019 // Banque des territoires. 22.05.2017. – URL: <https://www.banquedesterritoires.fr/julien-denormandie-presente-le-bilan-de-la-politique-de-la-ville-du-gouvernement-au-22-mai-2019> (дата обращения: 12.10.2020).

² Приоритетные зоны образования были созданы правительством социалистов в 1981 г. Расположенные в них школы и колледжи с целью социального выравнивания снабжаются дополнительными ресурсами и располагают большей автономией по сравнению с остальными учебными заведениями.

³ La dette publique de la France a dépassé 100 % du PIB à la fin de septembre, selon l'Insee // Le Monde. 20.12.2019. – URL: https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/12/20/la-dette-publique-a-depasse-les-100-du-pib-fin-septembre-selon-l-insee_6023559_3234.html (дата обращения: 15.10.2020).

⁴ Taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans en France de 2006 à 2019 // Statista. 2020. – URL: <https://fr.statista.com/statistiques/474246/chomage-des-jeunes-en-france> (дата обращения: 15.10.2020).

⁵ Les comptes de la sécurité sociale, Rapport (volume 1) septembre 2019 (https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/CCSS/2019/CCSS_RAPPORT-SEPT2019-tome%201.pdf).

⁶ 2020, année chaotique: le PIB de la France bondira de +19% au 3e trimestre et ne reculera "que" de 9% au total, prédit l'Insee // La Tribune. 07.08.2020. – URL: <https://www.latribune.fr/economie/france/2020-annee->

регистрировалось со времен Второй мировой войны. Стремительно возросло число безработных, взлетел и дефицит всех подразделений системы социального обеспечения. Только в кассах страхования по безработице обозначился дефицит 25.7 млрд евро вместо запланированных 900 млн¹.

Главной задачей властей в условиях вспышки заболеваемости было избежать социальной дезадаптации населения и потери существенных сбережений предприятиями и инвесторами. Со стороны государства последовали такие меры, как отсрочки социальных и налоговых выплат для предприятий, приостановка арендных и коммунальных платежей для малого и среднего бизнеса, заем и помощь в выплате кредитов, упрощение регистрации безработных и компенсация занятым потери в зарплате при их переводе на сокращенное рабочее время². Повторная волна вирусной инфекции в августе-сентябре поставила на повестку дня принятие новых ограничительных мер.

Социальная модель Франции, равно как и экономическая, находится в фазе многомерных изменений. Налицо расслоение среднего класса, его разделение на тех, кто включился в современную информационную экономику и тех, кто не приспособился к переменам. Происходит и социально-пространственное разграничение между благополучными территориями и деградирующей периферией. Снижение социального статуса у значительной части населения и ее опасения утратить привычный образ жизни порождают у нее фрустрацию и страх перед будущим, что способствует появлению новых социально-политических расколов и конфликтов в обществе.

Французская модель социального государства не утрачивает роль амортизатора, но, созданная в условиях индустриального общества, она все менее соответствует требованиям эпохи постиндустриализма. Чутко отреагировав на феномен "социального исключения" государство фактически гарантирует достаточно высокий социальный минимум каждому гражданину, но не в состоянии препятствовать наблюдающемуся росту новых социальных и пространственных дисбалансов. Нарастание социальных госрасходов, по доле которых в ВВП Франция вышла на первое место среди развитых стран, само по себе оказывается недостаточно эффективным в решении социальных проблем. А в условиях затяжной хозяйственной рецессии, усугубленной коронавирусом, оно (наращивание) вступает в противоречие с настоятельной потребностью стимулировать инвестиции в экономику, без роста которой поддержание даже прежних социальных обязательств государства становится просто невозможным. В повестку дня остро встал вопрос о реформировании, модернизации системы социального обеспечения и социальной защиты в соответствии с изменениями в производственной и социальной структуре. Рационализация социальных расходов государства стала императивом. В целях оздоровления государственных финансов, повышения конкурентоспособности экономики и снижения безработицы власти осуществляют реформы налогового,

cahotique-le-pib-de-la-france-bondira-de-19-au-3e-trimestre-et-ne-reculera-que-de-9-au-total-predit-l-insee-852302.html (дата обращения: 08.10.2020).

¹ Plummer W., Pommier A.-H., Guigné A., Renault M.-C. Dépendance, assurance-chômage, relance... Les grands dossiers de la rentrée // Le Figaro. 10.07.2020. – URL: <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/dependance-assurance-chomage-relance-les-grands-dossiers-de-la-rentree-20200710> (дата обращения: 15.10.2020).

² Подробнее см. "Частичная безработица" во Франции после эпидемии: Как это на практике. – URL: <https://zen.yandex.ru/media/marselstvo/chastichnaia-bezrabotica-vo-francii-posle-epidemii-kak-eto-na-praktike-5f59d98fefb9584a82083c41> (дата обращения: 15.10.2020).

трудового и пенсионного законодательства. Они идут по пути снижения издержек и децентрализации регулирования трудовых отношений.

Однако социальные последствия проводимых реформ вкупе с социально-психологическими особенностями французского общества и сложившимися практиками "прямого участия в политике " привели к разгоревшемуся с небывалой силой движению социального протеста. Правительство было вынуждено корректировать свою политику за счет дополнительных социальных мер. Путем проб и ошибок вырабатываются параметры обновленной модели социального государства, судьба которой зависит не только от динамики всей суммы национальных факторов, но и – во многом – от мировой экономической конъюнктуры.

Глава 11. Подходы южно-европейских государств к решению социально-демографических проблем

ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ИХ ВЫЗОВЫ В РЕГИОНЕ

При всей сложности ситуации в сфере народонаселения в Европе в ее южном ареале демографические проблемы стоят особенно остро. В последние десятилетия там фиксируется самый низкий (или один из самых низких) на континенте уровень рождаемости¹. В результате на фоне высокой продолжительности жизни в регионе усиливается старение населения, при возросшей смертности повышаются риски депопуляции, в условиях интенсивных миграционных потоков нарастают угрозы замещения местных жителей инокультурными приезжими. Эти процессы порождают острые социально-экономические и этнополитические проблемы, усугубляемые пандемией COVID-19. Серьезность демографических вызовов требует поиска эффективных ответов со стороны южноевропейских государств.

Перед данным исследованием, проведенным на материале Греции, Испании, Италии и Португалии, стояли следующие задачи: охарактеризовать демографическую ситуацию и оценить демографические риски развитию стран Южной Европы, а также проанализировать демографическую политику государств данной группы с целью выявления эффективных подходов.

Во всех странах ЕС рождаемость опустилась ниже уровня, необходимого для простого воспроизводства населения (рис. 1), и в наибольшей мере – в названных выше четырех его государствах². Если в ЕС-27 в 2018 г. суммарный коэффициент рождаемости³ составлял, по данным Евростата, 1.56, а в Ирландии, Исландии, Франции, Чехии и Швеции варьировался в пределах 1.7-1.9, то в Южной Европе он колебался между 1.3 и 1.4.

Рис. 1. Коэффициент фертильности в некоторых европейских странах, 1960–2018 гг. Источник: World Bank Data, Fertility rate, total (births per woman) (<https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN>).

¹ World Fertility Data, 2019. – URL: <https://www.un.org/development/desa/pd/data/world-fertility-data> (дата обращения: 02.09.2020).

² Щербакова Е. Мировой демографический барометр. Население стран ОЭСР/ Демоскоп Weekly. 2015. № 661 – 662. – URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2015/0661/barometer661.pdf> (дата обращения: 02.09.2020).

³ Число детей, рожденных одной женщиной на протяжении всего репродуктивного периода (15–49 лет).

Южная Европа долгое время считалась регионом, где, по сравнению с другими частями континента, семейные связи были особенно прочными, что обеспечивало межпоколенческую поддержку членов домохозяйств. Свой вклад в формирование крепких семейных связей внесли католическая и православная церкви, подчеркивающие важность брака, семейных ценностей и общинных интересов¹.

Глубокая институционализация брака в европейском Средиземноморье отражалась в более низком уровне разводов и внебрачного сожительства в сопоставлении с другими регионами Европы. Однако в соответствии с описанными А.Г. Вишневским закономерностями социально-экономической модернизации, в частности сопряженностью последней с демографическими революциями, общественные трансформации в регионе в конце прошлого века привели к изменениям в институте семьи². В числе последних – снижение числа заключаемых браков, учащение разводов, повышение возраста вступления в брак и рождения первого ребенка.

Данные опросов *European Values Study* свидетельствуют о существенном росте в нынешнем столетии доли европейской, особенно испанской, молодежи, негативно относящейся к браку. Согласно опросам, доля (%) лиц, считающих брак устаревшим институтом, с 1990 по 2008 г. в Италии поднялась с 14 до 19, в Испании – с 15 до 32, в Португалии – с 23 до 31. При этом среди молодежи в 2008 г. величины оказались значительно выше – соответственно 22, 42 и 34. Из ряда западноевропейских стран лишь у Германии и Австрии показатель примерно равен двум последним цифрам, у остальных (включая Скандинавские страны) он заметно ниже³. Иными словами, антибрачные настроения в Южной Европе даже более широки, чем в Западной.

Подобная установка сказывается в широком распространении гражданских союзов молодых пар на фоне снижения коэффициента брачности. Прежде относительно низкий уровень разводимости в странах Южной Европы (20–30 разводов на 100 заключенных браков в начале нулевых годов) сменяется его значительным повышением (до 40–65), догоняющим и превосходящим показатели Центральной и Северной Европы⁴.

Иметь детей считается долгом у меньшинства молодежи, хотя значительно больше молодых людей все же считают, что рождение детей необходимо для самореализации женщин⁵. Создание семьи, а также обзаведение первым ребенком происходят все позднее, что также негативно сказывается на рождаемости. По данным Евростата, в 2018 г. средний возраст мужчин, вступавших в официальный брак, составлял 33–36 лет, у женщин – 30–34 года⁶. В Испании и Италии женщины, рождающие первого ребенка, обычно старше 31 года. В регионе растет, приближаясь к уровню стран Центральной и Северной Европы, доля детей, рождаемых вне брака, что чревато нарастанием материального и социального неблагополучия таких семей.

В сдвигах в семейном и репродуктивном поведении молодых людей

¹ Moreno Fuentes F. J., Eloísa del Pino M. *Desafíos del estado de bienestar en Noruega y España*. Editorial Tecnos (Grupo Anaya), 2015. P. 108.

² Вишневский А. Г. *Время демографических перемен: избранные статьи*. М., 2015. 517 с.

³ Подробнее см. European values study. Survey, 2008. – URL: <https://dbk.gesis.org/dbksearch/GDESC2.asp?no=0009&DB=E> (дата обращения: 02.10.2020).

⁴ Eurostat database. Divorce indicators (divorces per 100 marriages) (https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/DEMO_NDIVIND).

⁵ Moreno Fuentes F. J., Eloísa del Pino M. *Desafíos del estado de bienestar en Noruega y España*. Editorial Tecnos (Grupo Anaya), 2015. P. 121.

⁶ Eurostat database. Marriage indicators; Mean age at first marriage. – URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (дата обращения: 18.09.2020).

сказывается напряженная ситуация на рынке труда. В Испании в 2019 г. уровень безработицы составлял 27% среди молодежи 20–24 лет и 19% в группе 25–30 лет¹. В указанном году в большинстве стран региона около 40% молодых людей в возрасте 25–29 лет работали по временным контрактам, что примерно вдвое выше, чем в странах Северной Европы². При работе в режиме временной и частичной занятости нередко нарушаются трудовые и социальные стандарты. Общей проблемой стран Южной Европы является гендерное неравенство на рынке труда. Уровень занятости женщин значительно ниже, а безработицы выше, чем у мужчин³. Сохраняется существенный разрыв в оплате труда мужчин и женщин в одних и тех же профессиях, даже в такой традиционно женской отрасли, как образование⁴.

Нестабильная занятость на низкооплачиваемых работах и гендерная дискриминация, усугубляемые неподъемными ценами на жилье в больших городах⁵, оборачиваются поздней "эмансипацией" южноевропейской молодежи: около половины молодых людей 24–35 лет продолжают жить с родителями и финансово от них зависят⁶, что не способствует созданию молодых семей. Отсутствие ясных перспектив на рынке труда принципиально затрудняет принятие решения о рождении детей.

Хронически низкий уровень рождаемости в странах Южной Европы – главный фактор падения естественного прироста населения. С середины 90-х годов естественная убыль населения началась в Италии, на рубеже нулевых и десятых годов – в Португалии и Греции, а с 2015 г. – в Испании. Неблагоприятная динамика естественного прироста населения в странах Южной Европы усугубляется миграционным оттоком из страны. Усиленный экономическим кризисом 2008–2009 гг. исход населения из региона (возвращение оттуда на родину иностранцев, которые из-за рецессии потеряли работу), в сочетании с эмиграцией граждан стран региона, привел к формированию в течение ряда лет отрицательного миграционного сальдо в Греции, Испании и Португалии. Согласно данным Национального института статистики Испании, в 2008–2017 гг. 647 тыс. испанцев получили вид на жительство

¹ Datos del Instituto Nacional de Estadística, Tasas de paro por sexo y grupo de edad. – URL: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4086> (дата обращения: 18.09.2020).

² Подробнее см. Eurostat database. Main reasons for part-time employment of young people by sex and age. – URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (дата обращения: 12.10.2020); Eurostat database. Young temporary employees as percentage of the total number of employees, by sex, age and country of birth. Part-time employment as percentage of the total employment for young people by sex, age and country of birth. – URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (дата обращения: 12.10.2020); Eurostat database. Youth unemployment by sex, age and educational attainment level. – URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (дата обращения: 20.09.2020).

³ Подробнее см. Eurostat database. Employment rates by sex, age and country of birth (%); Unemployment rates by sex, age and citizenship (%). – URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (дата обращения: 07.09.2020).

⁴ Подробнее см. Eurostat database. Gender pay gap in unadjusted form by NACE Rev. 2 activity - structure of earnings survey methodology. – URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (дата обращения: 12.10.2020).

⁵ Los nacimientos caen casi un 30% en España en la última década//El País. 19.06.2019. – URL: https://elpais.com/sociedad/2019/06/19/actualidad/1560938428_722944.html (дата обращения: 08.09.2020).

⁶ Возьмем наименее контрастные в этом отношении Германию и Испанию. В первой доля молодых людей 18–24 лет и 25–34 лет, живущих с родителями, соответственно равна 82 и 17%, во второй – 92 и 43%. См. Eurostat database. Young people living in households with very low work intensity by sex, age and living/not living with parents; Share of young adults aged 18–34 living with their parents by age and sex - EU-SILC survey. – URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (дата обращения: 02.10.2020).

за границей¹. За 2010–2015 гг. из Греции уехали более 500 тыс. человек. Потери в человеческом капитале и демографическом потенциале, связанные с повышенным уровнем образования и репродуктивным возрастом большей части выезжающих, побуждают правительства к разработке и реализации программ репатриации соотечественников².

Динамика иммиграции в Южную Европу характеризуется неустойчивостью, что проявляется в колебаниях доли приезжих среди населения региона, варьирующейся ныне между 8–13% (табл. 1). Приток мигрантов пополняет "извне" население и трудовые ресурсы, а также, благодаря особенностям их возрастной структуры и репродуктивного поведения, оказывает "изнутри" позитивное воздействие на рождаемость³. Так среднее число детей составляет 1.7 на одну иностранную жительницу Испании по сравнению с 1.3 на одну гражданку этой страны⁴.

Таблица 1. Доля международных мигрантов в населении стран Южной Европы, %

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Испания	2.1	2.6	4.1	9.4	13.5	12.7	8.9
Греция	6.1	8.1	10.2	10.8	11.4	11.3	...
Италия	2.5	3.1	3.7	6.7	9.7	9.7	8.9
Португалия	4.4	5.3	6.3	7.4	7.2	8.1	...

Источник: World bank database, International migrant stock (% of population) (<https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL.ZS>).

Однако влияние иммиграции на демографическую динамику носит ограниченный характер, не позволяя в большинстве стран региона, кроме Испании, компенсировать естественную убыль и общее сокращение населения (рис. 2). Приостановка большей части людских передвижений, в сочетании с ухудшением материального положения семей приезжих в принимающих обществах в условиях пандемии, еще больше ослабят позитивные эффекты иммиграции. При этом последняя влечет за собой серьезные этнокультурные сдвиги, несущие острые противоречия и дисбалансы принимающим обществам. Кризис беженства 2015–2016 гг. существенно обострил традиционно острую для региона проблему нелегальной иммиграции, вынуждающую правительства периодически прибегать к амнистиям.

¹Datos del Instituto Nacional de Estadística de España. Estadística de migraciones. – URL: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177000&menu=resultados&secc=1254736195609&idp=1254735573002#!tabs-1254736195353 (дата обращения: 28.09.2020).

²Так, в Греции, согласно программе репатриации молодых ученых, им предполагается выплачивать минимальную зарплату в 3 тыс. евро, которую в течение первого года на 70% будет субсидировать правительство; при этом нанявшие их компании должны будут платить им такую же зарплату еще как минимум в течение года. См. It's national preservation: Greece offers baby bonus to boost birthrate // The Guardian. 04.02.2020. – URL: <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/04/its-national-preservation-greece-offers-baby-bonus-to-boost-birthrate> (дата обращения: 12.10.2020).

³La situación demográfica en España: Efectos y consecuencias, Separata del volumen II del Informe anual 2018. Defensor del pueblo, Madrid, 2019. P. 109. – URL: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/06/Separata_situacion_demografica.pdf (дата обращения: 09.10.2020).

⁴Подробнее см. La situación demográfica en España: Efectos y consecuencias. Op. Cit. P 58.

Рис. 2. Годовой прирост населения, %

Источник: World Bank data, Population growth (annual %) (<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW>).

Падение рождаемости в совокупности с увеличением продолжительности жизни является причиной демографического старения. По данным ООН, последнее происходит на юге Европы гораздо быстрее, чем в ее других частях. По прогнозам этой организации, коэффициент нагрузки лиц старшего возраста на трудоспособное население (*old-age dependency ratio*) к 2050 г. составит в Европе почти 50 (то есть на 100 человек трудоспособного возраста будет приходиться 50 человек старше 65 лет), а на ее Юге может достичь и даже превысить 70 (табл.2).

Таблица 2. Старение населения в некоторых странах Европы

	Средний возраст населения (число лет)			Доля населения старше 65 лет (%)			Число лиц старше 65 лет на 100 человек в возрасте 15–64 лет		
	2000	2020	2050 ¹	2000	2020	2050 ¹	2000	2020	2050 ¹
Европа в целом	37.7	42.5	47.1	14.7	19.1	28.1	21.8	29.5	49.1
Греция	38.0	45.6	53.4	16.5	22.3	36.2	24.0	34.8	69.5
Италия	40.3	47.3	53.6	18.3	23.3	36.0	27.1	36.6	68.8
Португалия	37.8	46.2	52.2	16.3	22.8	34.8	24.0	35.5	65.6
Испания	37.6	44.9	53.2	16.7	20.0	36.8	24.3	30.4	72.2

¹ Средний вариант демографического прогноза ООН.

Источник: World Population Prospects 2019. Median age of the total population (years); Percentage of total population by broad age group, both sexes (per 100 total population); Old-age dependency ratio (ratio of population aged 65+ per 100 population 15–64) (<https://population.un.org/wpp/DataQuery/>).

Помимо очевидных рисков сокращения трудоспособного населения, роста нагрузки на социальную сферу, снижения экономической динамики и др.¹, “старение

¹Капелюшников Р.И. Феномен старения населения: экономические эффекты. М., 2019. 50 с.; Синявская О.В., Гудкова Т., Ермолина А.А. и др. Старение как социально-экономический феномен//Волонтер. 2018. Т. 27. № 3. С. 7-15; Цапенко И.П. Социально-экономические контуры общества долголетия//Мировая экономика и международные отношения. 2017. том 61. № 5. С. 34–44.

населения начнет снижать не только скорость, с которой генерируются научные, технические и организационные открытия и изобретения, но и скорость, с которой они распространяются". ""Эйджинговое"¹ торможение технологического прогресса может осуществляться через политические механизмы ... доминирование пожилого электората рано или поздно будет оборачиваться сокращением государственных расходов на образование"².

Демографические проблемы региона сильно заострила пандемия коронавируса. Из-за повышенной доли пожилого населения Испания и Италия оказались среди европейских стран с наибольшими показателями заболеваемости COVID-19 и смертности от него³. По данным министерства здравоохранения Испании, за первые пять месяцев 2020 г. смертность там была на 40% выше по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. Почти 86% летальных случаев приходилось на лиц старше 70 лет⁴. Первоначальный рост смертности, вызванный коронавирусом, и последующее снижение рождаемости будут производить кумулятивный эффект: приведут к уменьшению ожидаемой продолжительности жизни и дальнейшей естественной убыли населения.

Падение рождаемости, естественная убыль и старение населения, обрастающие шлейфом острых проблем, ставят перед системами государственного управления южноевропейских стран запрос на поиски эффективных ответов на демографические вызовы. Основными направлениями государственных инициатив в этой области являются семейная политика и другие меры стимулирования рождаемости, а также создание условий для активного долголетия.

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ И ДРУГИХ МЕР СТИМУЛИРОВАНИЯ РОЖДАЕМОСТИ

Система поддержки семей и стимулирования рождаемости включает комплекс мер, направленных на улучшение материального положения семей, создание условий, упрощающих уход за детьми (и пожилыми членами семьи), благоприятствующих профессиональной деятельности женщин и позволяющих им успешно совмещать работу и семейную жизнь. В научной литературе встречается несколько вариантов типологии семейной политики, в которых страны Южной и Северной Европы неизменно представляют полярные типы этой политики⁵. Между данными группами существуют кардинальные различия в уровне государственных затрат, выделяемых на семейную политику и единовременные и стимулирующие выплаты, в длительности отпуска по уходу за ребенком и его оплате, количестве и доступности дошкольных учреждений и т.п. (табл. 3 и 4). Классификация стран по

¹ Связанное со старением населения.

² Капелюшников Р.И. Указ. соч. С. 31.

³ Проблемы систем здравоохранения этих стран, вызванные сокращением бюджета и "оптимизацией", обернулись нехваткой медицинского персонала и сокращением койкомест в больницах, что не позволило справиться с потоком больных коронавирусом. См. Riva G. La sanità pubblica è al collasso. Ma ora deve affrontare anche il Coronavirus//L'Espresso. 28.02.2020. – URL: <https://espresso.repubblica.it/plus/articoli/2020/02/27/news/coronavirus-servizio-sanitario-nazionale-1.345018?preview=true>, <https://inosmi.ru/social/20200302/246958605.html> (дата обращения: 12.10.2020); Jiménez D. El secreto letal de España: no teníamos "la mejor Sanidad del mundo"//The New York Times. 09.04.2020. – URL: <https://www.nytimes.com/es/2020/04/09/espanol/opinion/espana-coronavirus-hospitales.html> (дата обращения: 12.10.2020).

⁴ Información estadística para el análisis del impacto de la crisis COVID-19. Instituto Nacional de Estadística de España. – URL: https://www.ine.es/covid/covid_inicio.htm (дата обращения: 12.10.2020).

⁵ Исупова О.Г. Европейские системы семейной политики [Электронный ресурс]. 2006. – URL: <https://postnauka.ru/video/64915> (дата обращения: 22.09.2020).

типам семейной политики в основном совпадает с их ранжированием по суммарному коэффициенту рождаемости, что может указывать на наличие корреляционных связей между указанными переменными и служить косвенным показателем эффективности проводимой политики.

Таблица 3. Государственные расходы на семейные пособия, 2015 г. или последний год, за который имеется информация, % ВВП

Франция	3.7	Италия	2.6
Швеция	3.6	Португалия	1.7
Норвегия	3.5	Испания	1.4
Германия	3.3	Греция	1.3

Источник: OECD Family Database, Public spending on family benefits (http://www.oecd.org/els/soc/PF1_1_Public_spending_on_family_benefits.pdf).

Таблица 4. Государственные расходы на уход за детьми и раннее образование, 2015 г. или последний год, за который имеется информация

	Всего		Уход за детьми	Дошкольное образование
	% ВВП	долл. на ребенка 0-5 лет	% ВВП	% ВВП
Франция	1.3	8000	0.65	0.55
Швеция	1.6	11000	1.10	0.50
Норвегия	1.3	11400	0.70	0.50
Германия	0.7	5800	0.20	0.50
Италия	0.7	4500	0.10	0.50
Португалия	0.5	3000	...	...
Испания	0.6	3900	0.10	0.50

Источник: OECD Family Database, Public spending on childcare and early education (http://www.oecd.org/els/soc/PF3_1_Public_spending_on_childcare_and_early_education.pdf).

Так называемая модель семейной заботы, свойственная Югу Европы, отличается минимальностью государственной поддержки, непродолжительностью и скудностью оплаты отпуска по уходу за ребенком и малоразвитостью системы дошкольных учреждений, не позволяющей большинству матерей работать даже неполный рабочий день. Эта модель продолжает базироваться на традиционном понимании семьи – с единственным кормильцем и сильно развитыми семейными связями, в которой все тяготы ухода за ребенком ложатся на женщин¹.

Напротив, семейная политика Скандинавских стран, а также Франции характеризуется как широкомасштабная и всесторонняя (*extensive*). Она направлена на обеспечение гендерного равенства и предполагает высокий уровень государственных затрат на семейную политику, включая щедро оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком для родителей и широко развитую и доступную сеть яслей и детских садов. За счет такой поддержки удается обеспечивать высокий уровень занятости матерей на рынке труда наряду с высоким (в рамках ЕС) уровнем рождаемости.

¹ Исупова О.Г. Европейские системы семейной политики [Электронный ресурс]. 2006. – URL: <https://postnauka.ru/video/64915> (дата обращения: 22.09.2020).

Как свидетельствует целый ряд исследований, повышение уровня занятости женщин не противоречит высокой рождаемости. Более того, в странах с высокой занятостью обычно наблюдается высокая фертильность (Португалия – исключение), и наоборот – низкая активность на рынке труда не благоприятствует повышению рождаемости¹. Опыт Скандинавских стран свидетельствует, что семейная политика, поощряющая занятость и стимулирующая быстрое возвращение женщин на рынок труда после рождения ребенка, опосредованно благоприятствует фертильности.

Напряженность положения молодежи на рынке труда в южноевропейском регионе побуждает правительства разрабатывать и реализовать меры ее поддержки в сфере занятости, которые бы содействовали улучшению позиций представителей этой возрастной группы в сфере трудоустройства и тем самым – экономических условий для создания семьи. Этим целям отвечало принятие в 10-е годы ряда законов, более четко регламентирующих условия занятости, ученичества и оплаты труда, обеспечивающих минимальные социальные гарантии для малоимущих, а также стимулирующих работодателей к найму молодежи.

Совмещение работы и воспитания детей особенно затруднено из-за ограниченного объема государственных средств, направленных на обеспечение ухода за детьми младенческого и младшего возраста. От 10 до 15% работниц увольняются с работы после родов по следующим причинам:

- короткая продолжительность предоставляемого им декретного отпуска (всего 6 недель в Португалии),
- низкий размер выплат по нему (половина прежней зарплаты в Греции),
- полное или почти полное отсутствие оплачиваемого отпуска для отцов до рождения ребенка (Италия и Греция) и по уходу за ребенком (Греция, Испания, Италия)².

В Испании, Португалии и Италии родителям ребенка предоставлена возможность выбора, кто из них и в какой мере воспользуется отпуском после рождения ребенка и по уходу за ним³. Однако, как показывает опыт, подобное распределение отпусков между родителями сопряжено с немалыми неудобствами и потерями в оплачиваемых днях. В Италии в 2010 г. лишь 45% матерей и 9% отцов брали отпуск по уходу за ребенком.

Объем трансфертов семьям с детьми в Южной Европе существенно ниже, чем в Северной. В Италии отсутствует универсальное пособие на детей, налоговые вычеты для семей с детьми невелики, а семейные пособия скромны и к тому же их

¹ Тевенон О. Семейная политика в развитых странах: контрастирующие модели // Демоскоп Weekly. 2008. № 353-354. – URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0353/analit03.php> (дата обращения: 02.09.2020); Синявская О., Позднякова Н., Сухорукова Е. и др. Семейная политика в ее связи с рождаемостью и благосостоянием семей с детьми // Демоскоп Weekly. 2019. № 701-702. – URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2016/0701/analit04.php> (дата обращения: 28.09.2020).

² OECD Family Database, Parental leave replacement rates. – URL: https://www.oecd.org/els/family/PF2_4_Parental_leave_replacement_rates.pdf (дата обращения: 18.09.2020).

³ В Испании, согласно закону о совмещении работы и семейной жизни (1999 г.) и Комплексному плану поддержки семьи (2001 г.), работающий отец получил возможность взять 10 из 16 недель отпуска, предоставленных женщинам после родов. В Италии отцы могут взять отпуск по уходу за ребенком на срок до 10 месяцев, при этом отпуск матери сокращается с 22 до 10 месяцев. Если отцы берут отпуск по уходу за ребенком как минимум на три месяца, пара получает дополнительный "бонусный" месяц. Однако отпуск по уходу за ребенком оплачивается только в размере 30% от заработной платы. В Португалии отцы могут взять практически такой же по длительности и оплате отпуск на период беременности супруги и ухода за ребенком, как и матери, что объясняет высокий уровень занятости женщин на рынке труда.

оформление сопряжено с проверками статуса и материального положения претендентов. В Испании для работающих женщин с детьми младше трех лет предусмотрены лишь небольшие налоговые льготы. Ограниченный размер субсидий сказывается в более широких, чем в большинстве стран ЕС, масштабах детской бедности в Греции, Италии, Испании и Португалии.

В регионе отмечается недостаточное развитие, а также ограниченная доступность инфраструктуры для детей младшего возраста. Если почти все дети старше 3 лет (97%) посещают имеющиеся в большом количестве и практически бесплатные детские сады, то в ясли ходит только около 30% детей в возрасте до 2 лет¹. К числу недостатков системы дошкольных учреждений относится и сокращенное время пребывания там детей. Его длительность значительно меньше, чем обычного рабочего дня, поэтому в 80% семей с двумя работающими родителями регулярный уход за детьми ложится на бабушек и дедушек². Совмещению профессиональной и семейной жизни благоприятствовали бы расширение возможностей занятости родителей маленьких детей в дистанционной форме, по гибкому графику работы, в режиме неполного дня/недели, увеличение числа центров дневного ухода за детьми, дошкольных и общеобразовательных учреждений с увеличенной длительностью пребывания там детей.

Поддержка семей заметно ослабла в результате глобального экономического кризиса 2008–2009 гг., особенно в Греции, правительство которой было вынуждено резко сократить бюджетные ассигнования, в частности на здравоохранение. Ухудшилось медицинское обслуживание беременных женщин, что отразилось ростом младенческой смертности. С 2009 по 2014 гг. были закрыты 1705 школ и детских садов³. В 2013 г. были отменены налоговые льготы для семей с детьми, а семейные и детские пособия стали предоставляться только самыми нуждающимися.

В Португалии вследствие рецессии и курса жесткой экономии с 2010 г. семейная политика стала финансироваться фактически по остаточному принципу. Были уменьшены налоговые льготы и основное денежное пособие для семей с детьми (*Abono de Família*)⁴, при этом усилилась избирательность подхода при выделении трансфертов, направленная на оказание поддержки лишь семьями с очень низким доходом⁵. В результате в 2010–2011 гг. резко (на 500 тыс. человек) сократилось количество реципиентов семейного пособия. При этом в рамках "Программы чрезвычайной социальной помощи", запущенной правительством в 2011 г., предусматривались бесплатные завтраки для школьников из малообеспеченных семей и повышение их взрослым членам пособий по безработице⁶.

¹ OECD Family Database, Enrolment in childcare and pre-school. – URL: https://www.oecd.org/els/soc/PF3_2_Enrolment_childcare_preschool.pdf (дата обращения: 18.09.2020).

² Sustainable Governance Indicators, Social Policies, Italy, Spain, Greece. – URL: https://www.sgi-network.org/2019/Italy/Social_Policies; https://www.sgi-network.org/2019/Spain/Social_Policies; https://www.sgi-network.org/2019/Greece/Social_Policies (дата обращения: 12.10.2020).

³ Низкая рождаемость и эмиграция: в Греции закрывают школы//Sputnik. 26.12.2019. – URL: <https://lv.sputniknews.ru/world/20191226/12968073/Nizkaya-rozhdaemost-i-emigratsiya-v-Gretsii-zakryvayut-shkoly.html> (дата обращения: 10.08.2020).

⁴ Для семей с доходом выше среднего ежемесячное пособие на ребенка старше 1 года было снижено с 43 до 35 евро, для ребенка младше 1 года – со 174 до 140 евро.

⁵ Wall K. Correia S. Changes in Family Policies since 2010: Country Overview Portugal//Families in the Economic Crisis: Mapping Policy Responses in Five European Member States. December 2014. P. 3. – URL: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/22555/1/ICs_KWall_EUROFOUND_%20PortugalTask6a6b_RelatorioFinal-1.pdf (дата обращения: 07.10.2020).

⁶ Ibid., P. 4.

Если за докризисные нулевые годы в Испании динамика расходов на поддержку детства и материнства опережала средний показатель ЕС и за счет реализации мер в этой области удалось повысить рождаемость более чем на четверть¹, то с наступлением рецессии ситуация кардинально изменилась. В 2009-2011 гг. доля соответствующих затрат в ВВП сократились с 1.52 до 1.38%, реформы были приостановлены, выплаты семьям по рождению или усыновлению ребенка отменены, финансирование детских садов урезано, что серьезно подорвало осуществление этих программ².

Преодоление экономического кризиса способствовало активизации семейной политики. В Португалии ослабление жесткости критериев отбора получателей семейного пособия и увеличение финансирования семейных программ не преминуло сказаться в повышении общего уровня рождаемости с 7.9 на 1000 жителей в 2013–2014 гг. до 8.5 в 2018 г. Однако эти изменения в большей степени связаны с улучшением состояния экономики, чем с изменениями в семейной политике³. В Испании были увеличены пособия на детей (до 18 лет) из нуждающихся семей, что способствовало снижению уровня детской бедности⁴. В Греции в 2018 г. вместо разных выплат семьям было оформлено единое "Пособие на ребенка", которое предоставляется семьям с детьми в возрасте до 18 лет (или до 24 лет, если они – студенты высших учебных заведений, имеют серьезные ограничения по здоровью или являются сиротами)⁵. Также в 2020 г. там были введены единовременные выплаты в связи с рождением ребенка ("бонус на рождение ребенка") в размере 2000 евро⁶, на осуществление которых планировалось выделить в 2020 г. 0.1% ВВП⁷, чтобы поддержать в первую очередь самые бедные семьи.

Как показывают приведенные выше данные, объем финансирования, выделяемого на семейную политику и меры защиты детства и материнства, напрямую зависит от экономического положения страны и резко сокращается в кризисные периоды. Успехи в противодействии снижению рождаемости и ее временное повышение, а также в борьбе с детской бедностью, достигнутые в процессе

¹ Datos del Instituto Nacional de Estadística, Movimiento Natural de la Población: Nacimientos . – URL: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=6518#!tabs-tabla> (дата обращения: 07.10.2020).

² Eurostat database, 2013.

³ Sustainable Governance Indicators, Social Policies, Portugal. – URL: https://www.sgi-network.org/2019/Portugal/Social_Policies (дата обращения: 12.10.2020).

⁴ Prestaciones familiares. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Gobierno de España. – URL: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10967> (дата обращения: 02.10.2020).

⁵ Ежемесячный размер пособия зависит от дохода семьи. Для самых бедных семей с доходом до 6000 евро в год ежемесячная сумма пособия составляет 70 евро для каждого из первых двух детей и 140 евро для третьего и каждого последующего ребенка. На выплату этого пособия из бюджета было выделено 910 млн евро, что на 40% больше по сравнению с годовым бюджетом предыдущей системы семейных пособий. Пособие семьям, чей доход превышает 15 тыс. евро, не выплачивается. См. Ziomas D., Bouzas N., Capella A., Konstantinidou D. New reform of the family benefits scheme in Greece//ESPN Flash Report. 2018/28. 2 p. – URL: https://www.researchgate.net/publication/333421414_New_reform_of_the_family_benefits_scheme_in_Greece (дата обращения: 12.08.2020).

⁶ It's national preservation: Greece offers baby bonus to boost birthrate//The Gardian. 04.02.2020. – URL: <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/04/its-national-preservation-greece-offers-baby-bonus-to-boost-birthrate> (дата обращения: 11.09.2020).

⁷ Ziomas D., Bouzas N., Capella A., Konstantinidou D. New reform of the family benefits scheme in Greece. Op.cit. P.1.

преодоления экономического кризиса 2008–2009 гг., могут быть утрачены под ударами пандемии коронавируса и вызываемых ею остановок экономики.

В целом, в странах региона не сформирована целостная система государственной семейной политики. Выработке последней в Италии препятствовали идеологические и религиозные расхождения в обществе, разногласия между правыми и левыми политическими силами. В Португалии высокий уровень экономической активности и занятости женщин объясняется отнюдь не успешностью семейной политики, а низкими ставками оплаты труда, вынуждающими работать обоих родителей. В Греции рынок труда остается закрытым для молодежи, а семейные пособия, как и в Португалии, рассчитаны лишь на помощь самым нуждающимся, и единовременная выплата не может повлиять на решение женщины родить ребенка, когда нет уверенности в экономической стабильности семьи¹. Несмотря на отдельные успехи испанского государства в повышении рождаемости и снижении детской бедности, принимаемых мер недостаточно для решения стоящих проблем.

СОДЕЙСТВИЕ АКТИВНОМУ ДОЛГОЛЕТИЮ

Старение населения актуализирует задачу увеличить продолжительность здоровой жизни. Развитая система здравоохранения стран Южной Европы и высокий уровень ее финансирования, благоприятный климат и средиземноморская диета обеспечивают там большую продолжительность жизни, включая ее здоровый период. Испанию и Италию позитивно характеризует близость к Скандинавским странам и по абсолютным значениям, и по динамике этих показателей (табл. 5).

Таблица 5. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, число лет

	Ожидаемая продолжительность жизни		Ожидаемая продолжительность здоровой жизни	
	2010	2018	2010	2018
Германия	80.5	81.0	58.3	65.8
Франция	81.8	82.9	62.6	63.9
Швеция	81.6	82.6	66.1	72.8
Норвегия	81.2	82.8	69.9	70.4
Греция	80.6	81.9	66.9	65.4
Испания	82.4	83.5	64.2	68.0
Италия	82.2	83.4	63.0	66.8
Португалия	80.1	81.5	58.0	58.6

Источник: Eurostat database, Life expectancy at birth [SDG_03_10]; Healthy life years in absolute value at birth [hlth_hlye] (<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).

Насущной проблемой стареющих обществ является поддержка старшего поколения, требующая от социальной политики не только мер, направленных на обеспечение пенсионного обслуживания, медицинской и социальной помощи, но и программ популяризации здорового образа жизни (ЗОЖ), дополнительного образования², продолжения трудовой деятельности, вовлечения в волонтерские

¹Sustainable Governance Indicators, Greece Report. 2019. – URL: https://www.sgi-network.org/docs/2019/country/SGI2019_Greece.pdf (дата обращения: 12.10.2020).

² Как показывают исследования в Италии, Германии и Польше, уровень образования выступает в качестве основного драйвера активного долголетия. См. 2018 Active Ageing Index: Analytical Report.

движения и участия в общественной жизни. Осуществляемые в рамках ЕС проекты активного долголетия предполагают инвестирование в профилактическую медицину, реабилитацию, создание среды, благоприятной для пожилых людей, и др.¹ Подобные меры способны как повысить качество жизни пожилых людей, так и смягчить негативные экономические последствия старения населения.

В 2012 г. ЕС были приняты принципы активного долголетия, а для оценки неиспользованного потенциала пожилых людей был разработан индекс *AAI* (*Active Ageing Index*)², который стал использоваться в процессе реформирования социальной политики стран Союза. На основе значений индексов *AAI*, сгруппированных в четыре домена, страны, ныне входящие в ЕС-27, и Великобритания поделены на 4 кластера, в основном повторяющие по своему составу классификацию государств по типам семейной политики. Особенно явны совпадения в скандинавском (4) и южноевропейском (1) кластерах. Помимо этого, *AAI* тесно коррелирует с душевым ВВП, отражающим материально-финансовую базу социальной политики³.

Социальная политика в регионе отличается такой специфической чертой, как распределение большей или сопоставимой с уровнем Северной и Центральной Европы части ВВП на трансферты пенсионерам в сочетании с меньшей государственной поддержкой детства и материнства (табл. 6). Вероятно, расчет сделан на то, что средиземноморская семья возьмет на себя часть функций социальной политики, связанных с заботой о пожилых.

Таблица 6. Расходы на социальные цели, 2017 г., % ВВП

	Пенсионные расходы	Здравоохранение	Семейная политика
Испания	9.3	6.5	1.2
Греция	14.3	4.8	1.0
Португалия	11.6	5.9	1.2
Италия	13.6	6.7	2.0
Норвегия	8.5	6.4	3.3
Швеция	9.1	6.3	3.5
Германия	8.3	8.1	2.2
Франция	12.7	8.8	2.9

Источник: Compare your country, Expenditure for Social Purposes. Old age, Health, Family policies (<https://www1.compareyourcountry.org/social-expenditure/en/2/all/default>).

Высокие пенсионные расходы обеспечивают в Италии, Португалии и Испании большой размер пенсий, сопоставимый с уровнем экономически более развитых

UNECE / European Commission, 2019. P. 56. – URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/Active_Ageing_Index/Stakeholder_Meeting/ACTIVE_AGEING_INDEX_TRENDS_2008-2016_web_cover_reduced.pdf (дата обращения: 02.09.2020).

¹ Employment, Social Affairs & Inclusion. – URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1062> (дата обращения: 12.10.2020).

² *AAI* формируется по совокупности измерений, объединяющей четыре домена: занятость; участие в жизни общества; независимая, здоровая и безопасная жизнь; возможности и благоприятная среда для активного долголетия. Для каждого домена измерений установлен соответствующий перечень индикаторов, которому соответствует конкретный статистический показатель, представленный в виде положительного коэффициента со значениями от 0 до 100 процентов, где более высокое значение отражает более высокий уровень реализации потенциала пожилых людей. См. Active Ageing Index, 2018. P. 95.

³ Active Ageing Report, 2018. P. 54.

стран или превосходящий его, а также более высокий коэффициент замещения пенсий

Вместе с тем по значению индекса АА/ южноевропейские страны значительно отстают от стран Центральной и Северной Европы¹. Хотя в странах Южной Европы осуществляются программы профилактики заболеваемости и содействия здоровому образу жизни, ориентированные на пожилых людей, они зачастую носят ограниченный и хаотичный характер, что снижает результативность подобных мер.

Лишь Испания отличается высокими показателями независимой, здоровой и безопасной жизни. В этой стране принята Национальная стратегия активного долголетия, нацеленная на социальные трансформации, которые призваны обеспечить пожилым людям доступ к необходимым товарам и услугам, отсутствие дискриминации по возрасту, создать условия для продолжения профессиональной деятельности, участия в жизни общества и др.² Согласно закону 27/2011 об обновлении, адаптации и модернизации системы социального обеспечения, к 2027 г. предусмотрено увеличение возраста выхода на пенсию до 67 лет. Королевский указ-закон 5/2013 содержит меры содействия непрерывной трудовой жизни пожилых работников. Для борьбы с социальной изоляцией принят закон 45/2015 о волонтерстве, направленный на привлечение людей пожилого возраста и с ограниченными возможностями к участию в волонтерских движениях³. Разрабатываются и внедряются программы по преодолению "цифрового разрыва" между поколениями. В Институте исследований в области здравоохранения разработано пособие для медсестер по вопросам физической активности и диеты пожилых пациентов, а также режима приема ими лекарств.

В Португалии в рамках Национального плана развития здравоохранения на 2016–2020 гг. предусматривались меры, направленные на укрепление здоровья населения и расширение доступа к медицинским и социальным услугам, снижение заболеваемости хроническими недугами. Запуск в 2017 г. межотраслевой Национальной стратегии содействия активному долголетию призван обеспечить комплексный подход к решению поставленных задач, преодолеть несогласованность инициатив на региональном и местном уровнях и их финансирования⁴.

В Италии за последние 20 лет произошли изменения в сфере здравоохранения, нацеленные на усиление профилактики заболеваний и пропаганды ЗОЖ, а также учета в лечебной работе таких детерминант здоровья, как социальное положение, доход и мобильность пациента. Страна принимает участие в исследовательских и инновационных проектах ЕС, в рамках которых разрабатываются технологии медицинского телемониторинга состояния пожилых, призванные повысить безопасность жизни и сохранность здоровья людей старшего возраста,

¹ Ibid.

² Proyecto Estrategia Nacional de Personas Mayores para un Envejecimiento Activo y para su Buen Trato 2018–2021. Gobierno de España, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2017. 121 p. – URL: <https://www.algec.org/wp-content/uploads/2017/12/Estrateg-Nacde-PM-2018-lmserso.pdf> (дата обращения: 18.09.2020).

³ Ibidem.

⁴ Falvo R., Poscia A., Magnavita N. Health Promotion for Older People in Portugal//Zdrowie Publiczne i Zarządzanie. 2017. № 15 (1). P. 49–61. – URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/191079942.pdf> (дата обращения: 12.10.2020).

содействовать их физической активности и когнитивным тренировкам, а также раннему выявлению рисков заболеваний¹.

В то же время в Италии отсутствует полномасштабная и всеобъемлющая стратегия активного долголетия. Большинство реализуемых в стране проектов направлены скорее на оказание помощи и обеспечение ухода за пожилыми, чем на укрепление их здоровья и профилактику заболеваний². Социальное реформирование в этой области в основном фокусировалось на модернизации пенсионной системы. Так, с 2019 г. пожилым итальянцам предоставлена возможность более раннего выхода на пенсию при условии большого стажа работы, составляющего в сумме с возрастом 100 лет (что, как рассчитывает правительство, позволит снизить уровень безработицы среди молодежи).

Правительство Греции практически приостановило финансирование Национального плана действий по проблемам старения и не принимает мер по содействию активному долголетию. Выделяются лишь минимальные государственные средства на дополнительное обучение пожилых людей с целью их трудоустройства или приобщения к использованию цифровых технологий. В кризисный период рабочие места в государственном секторе сокращались в первую очередь за счет пожилых людей, подвергавшихся дискриминации по возрасту. При том, что после выхода на пенсию продолжение работы чревато потерей до 70% пенсионного дохода.

В политических кругах стран Южной Европы широко распространено эйджистское отношение к пожилым как бремени³ (хотя в период экономического кризиса 2008–2009 гг. именно последние зачастую были вынуждены содержать свои семьи⁴), что не способствует продвижению программ активного долголетия. Между тем, учитывая интенсивное демографическое старение в регионе, там особенно необходимы комплексные проекты, ориентированные на улучшение быта, возможностей занятости и оздоровление образа жизни пожилых.

Социально-демографическая политика разных стран Южной Европы имеет определенную национальную специфику. Тем не менее эти государства объединяет целый ряд общих черт в эволюции и нынешнем состоянии этой политики.

Менее высокий по сравнению с ведущими западными государствами уровень экономического развития южноевропейских стран в 80–90-е годы, а также сильное влияние церкви, отводившей семье одну из ключевых ролей в жизни общества, включая материальную поддержку нуждающихся, были среди главных причин "рудиментарного" состояния социально-демографической политики в регионе. Государство брало на себя лишь обеспечение базовой экономической безопасности и удовлетворение потребностей в области здравоохранения, сводя к минимуму предоставление социальных услуг.

За последние десятилетия социально-демографическая политика государства в странах Южной Европы прошла путь от ориентации на патриархальную модель

¹ Mazzola P. Aging in Italy: The Need for New Welfare Strategies in an Old Country//The Gerontologist. June 2016. Vol. 56. Issue 3. P. 383–390. – URL: <https://academic.oup.com/gerontologist/article/56/3/383/2605648> (дата обращения: 22.09.2020).

² Poscia¹ A., Falvo R., La Milia D.I. Healthy ageing – happy ageing: Health Promotion. for Older People in Italy//Zdrowie Publiczne i Zarzadzanie. 2017. 15 (1). P. 34–48. – URL: www.ejournals.eu/Zdrowie-Publiczne-i-Zarzadzanie (дата обращения: 22.09.2020).

³ Mestheneos L. Older people in Greece are seen as a burden and are not encouraged to live independent, active and fulfilling lives//AgeingEqual. October 2, 2018. – URL: <https://ageing-equal.org/ageism-in-greece/> (дата обращения: 12.10.2020).

⁴ Ageing in the Crisis: Experiences from Greece / Ed. by Kart F., 2018. 197 p.

семьи и финансирования детства и материнства по остаточному принципу до институциональных инноваций и активизации семейной политики, а также до мер содействия активному долголетию. В ряде случаев принимаемые меры были успешными и способствовали увеличению продолжительности здоровой жизни, повышению рождаемости и снижению детской бедности, особенно в периоды экономического роста, позволявшего наращивать финансирование социальных программ.

Однако из-за ограниченного финансирования, резко сворачивавшегося в кризисные годы, а также отсутствия комплексных планов, программ и мер политика стран Южной Европы остается недостаточно эффективной в решении демографических проблем. Результативность социально-демографической политики тесно зависит от состояния экономики, а в настоящее время, в частности, и в особенности от того, насколько быстро удастся побороть пандемию и преодолеть рецессию, а также их финансовые и социальные последствия. Именно это определит, в какой степени будет успешным решение проблем народонаселения, в том числе противодействие негативным трендам в его динамике.

Раздел четвертый. В ПОИСКАХ НОВЫХ РЕШЕНИЙ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ

Глава 12. Субъективное благополучие как ориентир социальной политики

ВВП КАК КРИТЕРИЙ ОЦЕНКИ БЛАГОПОЛУЧИЯ: КРИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Кризис, вызванный глобальным распространением коронавируса, как и любые форс-мажорные обстоятельства, долго будет определять повестку дня правительств многих стран мира. Однако вопросы благополучия граждан вряд ли утратят свою актуальность. Напротив, пандемия показала, что некоторые общественные блага, такие, например, как здоровье нации, значат гораздо больше, чем рост производства товаров и услуг.

Несмотря на экономические трудности и потрясения (а может быть, благодаря им), субъективное благополучие и счастье – давно востребованный сюжет в научной и публицистической литературе. В последние десятилетия им всерьез заинтересовались и практики. Правительства, политики и общественные деятели постепенно осознали, что это один из ключевых факторов, влияющих на все стороны жизни общества. Одновременно пришло понимание, что статистические показатели не отражают всю полноту социального самочувствия людей. Не случайно документ, ставший отправной точкой для продолжающейся по сей день дискуссии о недостатках главных из них – ВВП и производного от него душевого дохода, был подготовлен в 2009 г. по инициативе президента Франции Н. Саркози¹.

Мысль о том, что в поиске счастья и благополучия (пусть понимаемых по-разному) состоит цель человеческой жизни, красной нитью проходит через труды мыслителей разных эпох – Античности, Возрождения, Просвещения и пришедшего ему на смену в XIX в. утилитаризма. Их труды не пропали даром. В 1776 г. Томас Джефферсон – один из отцов-основателей США, вдохновленный идеями древнегреческих философов, включил в Декларацию независимости стремление к счастью (*the pursuit of Happiness*) как одно из базовых прав человека, наряду с правом на жизнь и свободой личности². Позднее в обращении к членам республиканской партии округа Вашингтон (Мэриленд) он писал: забота о человеческой жизни и счастье ... является первой и единственной ... целью хорошего правительства³.

Спустя 200 лет, в 1972 г., король Бутана официально признал приоритетным ориентиром развития своей страны не ВВП, а ВНС (валовое национальное счастье). Тогда это было воспринято мировым сообществом как эксцентричная прихоть монарха затерянного в Гималаях буддистского государства. Сегодня понимание того, что субъективное благополучие граждан входит в число важнейших задач, стоящих перед правительствами, стало мейнстримом.

В последние десятилетия во многих странах (Франция, Италия, Великобритания, Швеция и др.) был достигнут значительный прогресс в мониторинге показателей благополучия и их использовании в процессе принятия политических решений⁴. Один из последних примеров – Новая Зеландия, утвердившая в 2019 г.

¹ Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.-P. Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up. New York, The New Press, 2010. 210 p.

² The Declaration of Independence. – URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript> (дата обращения 18.09.2020).

³ Founder Online. – URL: <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/03-01-02-0088> (дата обращения 10.08.2020).

⁴ Policy use of well-being metrics: Describing countries' experiences // SDD Working Paper. 2018 (7). No. 94. 58 P.

первый в мире бюджет, ориентированный на соответствующие показатели (*well-being budget*). В нем здоровье и удовлетворенность жизнью, а не богатство и экономический рост, приобрели решающее значение при выборе некоторых направлений государственного финансирования¹. Перспективы сформировать бюджет 2020–2021 гг. на основе похожих принципов рассматривались в Канаде.

Столь существенный сдвиг в отношении правительств к вопросам благополучия граждан имел под собой серьезные основания. За десятилетия, прошедшие после Второй мировой войны, мир кардинально преобразился, став глобальным, открытым и взаимозависимым. Эти трансформации обусловлены ростом массовой миграции и географическим расширением производственных цепочек, распространением новейших информационно-коммуникационных технологий, развитием цифровой экономики, автоматизации и роботизации, меняющих структуру производства, занятости, досуга. Человек освободился от многих рутинных занятий и смог больше времени уделять развитию личности.

В свою очередь это привело к глубокой трансформации систем ценностей и мотиваций поведения индивидов. В предпочтениях современного человека, *живущего в развитых странах*, приоритеты расставлены совсем не так, как во время Второй мировой войны, когда американский психолог А. Маслоу опубликовал свой труд, посвященный иерархии потребностей. Сегодня все более важную роль в них играют духовные и эстетические компоненты.

Происходящие в мире быстрые изменения вызывают заметную тревогу и озабоченность у населения развитых стран. Несмотря на рост материального благополучия, улучшение качества жизни, увеличение ее продолжительности, повышение образовательного уровня, люди теряют ощущение стабильности и безопасности, выражая различными средствами (от протестного голосования до выходов на манифестации) недовольство действующими правительствами.

Разбогатев, западный мир не стал счастливее. Оказалось, что сами по себе высокие потребительские стандарты не порождают у человека чувства удовлетворенности жизнью. Для изучения и описания этой новой реальности был разработан соответствующий понятийный аппарат и в научный оборот вошли такие термины, как "качество жизни", "удовлетворенность жизнью" и "субъективное благополучие"².

¹ The Satisfaction Paradox. The Economist. 2019. July 13. P. 53.

² В современной зарубежной литературе существует множество исследований, посвященных различным аспектам проблемы субъективного благополучия. Назовем лишь некоторые из них: Diener E., Suh E.M., Lucas R.E., Smith H.L. Subjective Well-being: Three decades of progress // Psychological Bulletin. 1999. Vol. 125, No. 2. P. 276–302; Kahneman D., Diener E., Schwarz N. Well-being: The Foundations of Hedonic Psychology. NY. Russell Sage Foundation, 1999. 605 p.; Hamersmesh D. S. Subjective outcomes in Economics // Southern Economic Journal. 2004. Vol. 71, iss. 1. P. 2–11.; Inglehart R.F. Cultural Evolution. People's Motivation are Changing, and Reshaping the World. Cambridge (UK), Cambridge University Press, 2018. 288 p. Отечественные исследования данной проблематики посвящены в первую очередь ее психологическим и социологическим аспектам. См. напр., Татарова Г.Г., Кученкова А.В. Показатели субъективного благополучия как типобразующие признаки // Социологические исследования. 2016. No. 10. С. 21–32; Бочарова Е.Е. Взаимосвязь субъективного благополучия и социальной активности личности: кросскультурный аспект // Социальная психология и общество. 2012. No. 4. С. 53–63. Экономических исследований по теме немного: Хащенко, В. А. Субъективное экономическое благополучие: измерение и типология. Москва – Обнинск, ИГ-СОЦИН, 2011. 247 с.; Хащенко В.А. Субъективное экономическое благополучие и его измерение: построение опросника и его валидизация // Экспериментальная психология. 2011. Том 4, No. 1. С. 106–127; Guriev S., Zhuravskaya E. (Un)Happiness in transition // Journal of Economic Perspectives. Spring 2009. Vol. 23, No. 2. P. 143–168; Цапенко И.П. Субъективное благополучие и миграция // Мировая экономика и международные

В данной главе мы проследим путь, который прошла наука в поисках инструментов, измеряющих качество социального прогресса. Мы также пытаемся ответить на вопросы, что такое субъективное благополучие, велики ли его расхождения с реальностью, какие выводы из этого могут сделать политики, если хотят избежать роста напряженности и добиться устойчивой массовой поддержки.

Валовой национальный продукт – основа основ современной системы национальных счетов – долгое время использовался как единственный синтетический индикатор социального прогресса. Это, однако, не значит, что к нему не было серьезных претензий. Дискуссия о плюсах и минусах данного показателя так же стара, как и он сам. Начало ей положил С. Кузнец – американский экономист, предложивший использовать для учета всех произведенных в стране товаров и услуг ВНД – валовой национальный доход¹. Он считал, что ВНД полезен для оценки экономических результатов, но не слишком эффективен, когда речь идет об измерении благосостояния нации.

Однако и в наши дни широко распространено мнение, что рост валового внутреннего дохода, способствуя преумножению богатства, автоматически увеличивает достаток и благополучие граждан. Приверженцы этой точки зрения придерживаются тезиса, что наращивание ВВП "как прилив поднимает все лодки". Однако многочисленные исследования не фиксируют наличие линейной связи между величиной душевого ВВП и удовлетворенностью жизнью и свидетельствуют о том, что оценки этих показателей могут достаточно сильно расходиться².

Указывая на недостатки, присущие ВВП, ряд ученых считают, что его использование чревато рисками принятия ошибочных решений³. Один из его самых серьезных недостатков, способных отрицательно повлиять на социальное самочувствие граждан, – нечувствительность к существующему в любом обществе неравенству в распределении доходов и богатства.

Не менее важен тот факт, что с помощью ВВП невозможно оценить качество и доступность образования и здравоохранения, продолжительность жизни, безопасность индивидов и т.д. Однако он включает в себя расходы государства на производство вооружений, и рост прибыли, полученной фармацевтическими и строительными компаниями, а также военными предприятиями во время и после техногенных катастроф, стихийных бедствий, войн и эпидемий.

Данный показатель бесполезен при оценке важных для качества жизни затрат, связанных с состоянием окружающей среды. Плохая экология в лучшем случае делает жизнь человека не комфортной, в худшем – подрывает его здоровье. По

отношения. 2015. No. 4. С. 23–36; Кислицына О.А. Измерение качества жизни / благополучия: международный опыт. М.: Институт Экономики РАН, 2016. 62 с.

¹ Он превышает ВВП на величину, равную разнице между доходами, полученными резидентами из-за рубежа и доходами, вывезенными из страны иностранцами.

² Ortiz-Ospina E., Roser M. Happiness and Life Satisfaction. – URL: <https://ourworldindata.org/happiness-and-life-satisfaction> (дата обращения 15.04.2020); Proto E., Rustichini A. GDP and life Satisfaction: New evidence. VOX . CERP Policy Portal. 11 January 2014. – URL: <https://voxeu.org/article/gdp-and-life-satisfaction-new-evidence> (дата обращения 15.03.2020). Причины этих расхождений подробно изложены в статье Dolan P., Peasgood T., White M. Do we really know what makes us happy? // Journal of Economic Psychology. 2008. No. 29. P. 94–122.

³ См. например.: Aitken A. Measuring Welfare Beyond GDP // National Institute of Economic Review. 2019. No. 249. P. 4.

оценкам Всемирного банка, в 2013 г. 5.5 млн преждевременных смертей во всем мире были связаны с загрязнением воздуха¹.

Исследования, проведенные в разных странах, показывают, что низкое качество окружающей среды может повышать восприимчивость к респираторным заболеваниям и осложнять их течение. Появляется все больше доказательств того, что скорость и широта распространения *COVID-19* может быть связана со степенью загрязнения атмосферы. Недавние исследования показали наличие такой связи в отдельных районах Нидерландов, Италии и Китая². Ученые из Гарвардского университета установили, что длительное воздействие одного дополнительного микрограмма на кубический метр мелкодисперсных твердых частиц, содержащихся в воздухе, приводит к увеличению смертности от *COVID-19* на 8%³.

В то же время рост числа заболеваний, вызванных ухудшающейся экологией, позволяет включить в ВВП медицинские траты на их лечение, что существенно увеличивает его объемы.

ВВП фиксирует только денежные операции, связанные с производством и продажей товаров и услуг. Поэтому он не способен учесть жизненно важные для благополучия людей вещи, например, свободное время и разные виды неоплачиваемого труда – в домохозяйствах или волонтерского.

Цифровая революция последних десятилетий, с ее постоянно усиливающимся воздействием на человека – один из мощнейших драйверов развития экономики и трансформаций во всех сферах жизни общества⁴. Она связана с появлением различных прорывных технологий: искусственного интеллекта, Интернета вещей, больших данных. Их повсеместное распространение привело к радикальным социальным, экономическим и культурным изменениям, в том числе в личных отношениях, досуге, потребительских привычках, производственных системах, маркетинге и формах занятости. В связи с исключительным размахом этих изменений актуальным становится вопрос о том, каким именно – положительным или отрицательным – будет их влияние, когда и какие группы населения и работников каких отраслей и в течение какого времени они затронут сильнее.

Участвовавшие в опросе, проведенном Центром Пью (*Pew Research Center*), эксперты смотрят в будущее с настороженностью. Ряд из них говорит о том, что новые технологии создают больше проблем, чем решают. Другие утверждают, что злоупотребление цифровизацией может нанести обществу вред, который вряд ли удастся преодолеть⁵.

Все эти нюансы ВВП уловить не способен. Трудно не согласиться с мнением швейцарских экспертов, считающих, что "новую цифровую эпоху невозможно оценить, используя инструмент, принадлежащий уходящему в прошлое аналоговому

¹ The Cost of Air Pollution. Strengthening the Economic Case for Action. World Bank Group, Washington, 2016. 102 p.

² Perron J., Gross S. Amid COVID-19, don't ignore the links between poor air quality and public health // BROOKINGS. 19 august 2020.

³ Air pollution linked with higher COVID-19 death rates. – URL: <https://www.hsph.harvard.edu/news/hsph-in-the-news/air-pollution-linked-with-higher-covid-19-death-rates/> (дата обращения 18.09.2020).

⁴ Подробно о связи происходящих сегодня трансформаций социально-трудовой и социальной сферы с широким распространением цифровых технологий см.: Садовая Е.С., Сауткина В.А., Зенков А.Р. Формирование новой социальной реальности: технологические вызовы. Москва, ИМЭМО РАН, 2019. 190 с.

⁵ Vogels E. A., Rainie L., Anderson J. Tech causes more problems than it solves // Pew Research Center. 30 June 2020. – URL: <https://www.pewresearch.org/internet/2020/06/30/tech-causes-more-problems-than-it-solves/> (дата обращения 02.09.2020).

миру, где каждый продукт имел физическую форму, любая деятельность велась традиционным способом, а ущерб, нанесенный окружающей среде, рассматривался как неизбежный побочный результат прогресса"¹.

ПОИСК АЛЬТЕРНАТИВ – "ВЫХОД ЗА ПРЕДЕЛЫ ВВП"

Термин "выход за пределы ВВП" (*beyond GDP*) впервые прозвучал в 2007 г. на международной конференции, целью которой было изучение возможностей разработки показателей, пригодных для принятия решений, но в большей степени, чем доход, учитывающих социальные и экологические стороны прогресса².

Это оказалось крайне сложной задачей. Поиски ее решения начались задолго до упомянутой выше конференции. Они ведутся уже несколько десятилетий, и их результатом стало появление множества разнообразных индексов³. Коротко охарактеризуем несколько наиболее популярных.

Самая известная альтернатива ВВП – Индекс развития человеческого потенциала, переименованный в 2013 г. в Индекс человеческого развития (*Human Development Index– HDI*). Этот комбинированный показатель был разработан в 1990 г. группой экспертов, возглавляемой пакистанским экономистом Махбубом Уль-Хаком⁴, и предназначался для сравнения уровней жизни в различных странах и регионах. *HDI* представляет собой суммарный показатель средних достижений в ключевых аспектах человеческого развития: долгая и здоровая жизнь, наличие знаний и достойный уровень жизни. Однако он не охватывает неравенство, бедность, безопасность человека, расширение его прав и т.д.⁵

Цель создания индекса заключалась в том, чтобы показать, что не только экономический рост, но в первую очередь люди и их возможности должны быть конечными критериями оценки прогресса. И с этой точки зрения, по мнению экспертов ООН, он полезен для определения приоритетных направлений государственной политики.

Кроме *HDI* существуют и другие показатели. Британский "Фонд новая политика" в 2006 г. предложил Всемирный индекс счастья (*Happy Planet Index*). В него вошли ожидаемая продолжительность жизни, удовлетворенность жизнью, так называемый экологический след, а также неравенство результатов (*inequality of outcomes*)⁶.

¹ См.: Should We Still Care about GDP? // Credit Suisse. 31.05.2018. – URL: <https://www.credit-suisse.com/corporate/en/articles/news-and-expertise/should-we-still-care-about-gdp-201805.html> (дата обращения 04.09.2020).

² Beyond GDP. Summary notes from the Beyond GDP conference. Highlights from the presentations and the Discussion. International Conference, Brussels. 19–20 November 2007. – URL: https://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/download/bgdp-summary-notes.pdf (дата обращения 04.09.2020).

³ Подробно об основных индексах, используемых для измерения благополучия, см.: Шматова Ю.К., Морев М.В. Измерение уровня счастья: литературный обзор российских и зарубежных исследований // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015, No. 3 (39). С. 141–162; Кислицина О.А. Измерение качества жизни / благополучия: международный опыт. М.: Институт Экономики РАН, 2016.

⁴ Тот факт, что автором индекса стал такой человек, как М. Уль-Хак, по-видимому, не было случайностью. Он – выходец из одного из самых проблемных регионов мира – получил образование в лучших университетах Великобритании (где началась его дружба с будущим лауреатом Нобелевской премии А. Сеном) и США, а позднее работал в Программе развития ООН. Жизненный опыт сделал его понимание мира и задач, стоящих перед статистикой, более стереоскопическим и глубоким.

⁵ Human Development Index (HDI) // UNDP. Human development reports. – URL: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi> (дата обращения 08.10.2020).

⁶ См.: Happy Planet Index. – URL: <http://happyplanetindex.org/about/> (дата обращения 15.09.2020).

Свою лепту в поиски решения проблемы внесли Дж. Стиглиц, А. Сен и известный французский экономист Ж.-П. Фитусси. Их главная рекомендация политикам, ученым и общественным деятелям заключалась в том, чтобы перенести акцент с производственных показателей на измерение благополучия людей. Оценка развития только с точки зрения доходов является неадекватной и наносит вред государственной политике как в развитых, так и в развивающихся странах. Чтобы исправить ситуацию, они предложили дополнить действующие показатели социально-экономического прогресса рядом новых, в том числе уровнем бедности, состоянием окружающей среды, вовлеченностью в политический процесс¹.

Собственный индекс (*OECD Better Life Index*), рассчитываемый по 11 ключевым параметрам, предложила ОЭСР. В их число наряду с традиционными – доходы, работа, образование, здравоохранение, вошли новые переменные – личная безопасность и удовлетворенность жизнью².

Помимо названных следует упомянуть Глобальный индекс счастья (*Gallup-Healthways Well-Being Index*)³, а также Индекс социального прогресса (*Social Progress Index*)⁴. Последний учитывает базовые человеческие потребности, основы благополучия (например, доступ к знаниям и информации) и возможности (защита прав личности, персональная свобода и др.).

Попытки найти замену ВВП, несомненно, продолжатся и в будущем. Пока же они скорее свидетельствуют о том, что его рано сбрасывать со счетов. Было бы ошибкой отрицать, что с динамикой ВВП и душевого дохода в значительной степени связаны перспективы индивидов на достойную жизнь. Это подтверждается результатами опросов, проведенных Институтом Гэллапа в 2015–2018 гг. в 12 крупных городах США. Они показали существование положительной зависимости между ростом материального благосостояния и общей удовлетворенностью жизнью (*overall life satisfaction*)⁵.

Исследования, проведенные в Австралии, также подтверждают, что субъективное благополучие сильно зависит от объективных условий жизни. Чем они лучше, тем более высокую удовлетворенность демонстрируют индивиды⁶.

Если подняться на более высокий уровень, то и в масштабах страны можно обнаружить аналогичную связь. Чем богаче государство, тем большими возможностями улучшить жизнь своих граждан оно обладает, обеспечивая своему населению широкий доступ к образованию и медицинскому обслуживанию, безопасность и другие социальные блага.

Поэтому выражение "альтернатива ВВП" не следует понимать буквально. Маловероятно, что в обозримом будущем его полностью удастся вывести из употребления. Очевидно, *речь может идти лишь о дополнении его рядом других показателей*, позволяющих сделать наши оценки действительности более разносторонними и глубокими.

¹ Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.-P. *Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*. New York, The New Press, 2010. 210 p.

² См.: *OECD Better Life Index*. – URL: <http://oecdru.org/betlife.html> (дата обращения 11.09.2020).

³ *State of Global Well-being. 2014 country Well-Being Rankings*. – URL: http://info.healthways.com/hubfs/Well-Being_Index/2014_Data/Gallup-Healthways_State_of_Global_Well-Being_2014_Country_Rankings.pdf (дата обращения 11.09.2020).

⁴ *Index to Action to Impact*. – URL: <https://www.socialprogress.org/about-us> (дата обращения 11.09.2020)

⁵ Опрашиваемым задавался вопрос: "насколько удовлетворенным Вы себя чувствуете, оглядываясь на Вашу жизнь?" Johnson D. *See the Cities Where You Can Be Happier With Less Money* // *Time*. 9 May 2017.

⁶ Western M., Tomaszewski W. *Subjective Wellbeing, Objective Wellbeing and Inequality in Australia* // *PLOS ONE*. 3 October 2016.

В связи с этим экономисты указывают еще на одну серьезную проблему. Новые индексы (например, счастье, которое активно противопоставляется ВВП) слишком сложны и представляют собой результат взаимодействия целого ряда факторов, весьма далеких от экономики. Проблема, говорит Стивен Ландефельд, в течение 20 лет возглавлявший Бюро экономического анализа США, заключается в том, что многое из того, что не учитывает ВВП (например, труд в домашнем хозяйстве или качество окружающей среды), трудно измерить точно и эффективно. В этих секторах нет рыночных транзакций, которые легко отслеживаются. Они "большие и неопределенные", подчеркивает он, и их включение в расчеты ВВП сделало бы данные о нем менее точными, объективными и полезными. Кроме того их было бы сложно инкорпорировать в единую стройную статистическую систему¹.

Легко заметить, что каждый из рассмотренных выше показателей обладает своими достоинствами и недостатками². С ВВП их объединяет то, что "ни один не способен полно и достоверно отражать окружающую нас многомерную реальность. Возможность появления такого всеобъемлющего индекса выглядит утопично"³. Однако попытки улучшить уже существующие и поиски новых продолжатся.

Одна из последних – предложенный специалистом из *Washington Center for Equitable Growth* О. Клеменсом, ВВП 2.0. Его идея состоит в том, чтобы помочь управленцам расширить существующие ныне формулы расчета ВВП, дополнив их распределительным компонентом. Это позволит узнать не только, в какой степени выросла экономика в целом, но и как именно изменились доходы различных групп населения⁴. Что принципиально важно для разработки социально-экономической политики, поскольку предлагаемый подход позволяет получить представление не только о процессе воспроизводства, но и о распределении его плодов. Он связывает сухие цифры с реальными жизненными обстоятельствами индивидов и их семей и дает директивным органам возможность сосредоточиться на улучшении их (семей) благосостояния, которое и должно быть основной целью экономического роста. Как мы видим, речь и в этом случае идет не об отказе от используемых в настоящий момент коэффициентов, а скорее об их модернизации с тем, чтобы они лучше отражали реалии XXI века.

Дальнейший поиск новых индексов, по-видимому, пойдет по пути усиления их субъективной составляющей, которая позволит лучше понять детерминанты, определяющие качество жизни, выходящие за рамки материальных благ и доходов. В связи с этим все большее внимание будет уделяться субъективным факторам, отражающим особенности восприятия людьми окружающего мира.

¹ Rosalsky G. Moving Beyond GDP/NPR. 14 January 2020. – URL: <https://www.npr.org/sections/money/2020/01/14/795623755/moving-beyond-gdp> (дата обращения 17.02.2020).

² Подробнее см.: Шматова Ю.К., Морев М.В. Измерение уровня счастья: литературный обзор российских и зарубежных исследований // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015, No. 3 (39). С. 141-162.

³ Гоффе Н.В., Монусова Г. А. Социальное благополучие: восприятие реалий // Южнорусский журнал социальных наук. 2018, No. 3. С. 26.

⁴ Отчеты Бюро экономического анализа США предлагается дополнить показателями динамики доходов по квинтилям. См.: Clemens A. GDP 2.0: Measuring who prospers when U.S. economy grows// Washington Center for Equitable Growth. 24 October 2019. – URL: <https://equitablegrowth.org/gdp-2-0-measuring-who-prospers-when-the-u-s-economy-grows/> (дата обращения 18.09.2020).

ПОНЯТИЕ СУБЪЕКТИВНОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ

Нематериальные аспекты жизни человека – удовлетворенность трудом, его оплатой, качеством и доступностью образования и здравоохранения, состоянием окружающей среды, возможностями досуга, а также семейные отношения, уровень личной безопасности, психологический комфорт, политический климат и многое другое из того, что формирует субъективное благополучие индивидов, – давно привлекает внимание ученых. Первопроходцами в этой области по очевидным причинам стали психологи. Едва ли не последними важность субъективных показателей для своих исследований признали экономисты.

Субъективное благополучие (*subjective well-being*) – одно из наиболее сложных и многоплановых понятий, которое используется самыми разными науками – от философии и психологии до экономики и бихевиористики. Трудности, возникающие при попытках дать ему определение, связаны с тем, что наряду с объективными параметрами, позволяющими судить о благополучии индивидов, в его оценке задействованы субъективные факторы. А именно: личная точка зрения индивидов на качество условий их жизни и труда.

Исследователи трактуют интересующий нас термин по-разному. Иногда его приравнивают к счастью, удовлетворенности жизнью или высокой степени самореализации. В некоторых случаях при определении субъективного благополучия задействуют оценки душевного самочувствия (депрессия, стресс, неуверенность и т.д.) и показатели состояния здоровья в целом¹. Ни один из этих подходов не является неверным, но каждый из них, взятый сам по себе, не дает исчерпывающего представления о предмете.

Пожалуй, одно из самых известных и широко используемых на сегодняшний день определений принадлежит американскому психологу Эду Динеру, который рассматривает благополучие как интегральное понятие, в основе которого лежат когнитивные и эмоциональные оценки человеком окружающей его действительности². Многие исследователи трактуют его как синтетический показатель, объединяющий удовлетворенность жизнью и счастье. Первый параметр в этой формуле опрокинут в прошлое и отражает ретроспективную оценку человеком его собственного жизненного опыта, тогда как второй – счастье – является эмоциональной составляющей (аффектом), суммой положительных и отрицательных переживаний "здесь и сейчас". Таким образом, субъективное благополучие – это не просто счастье, а гораздо более сложная и емкая категория.

Многие ученые – и психологи, и экономисты – согласны с тем, что субъективное благополучие людей в той или иной степени определяется различными обстоятельствами их жизни. Здесь роль играют и индивидуальные социально-демографические характеристики (возраст, образование и т.п.), и состояние здоровья, и семья, и наличие работы, и тип трудового контракта, и возможность самореализации, и доход, и многое другое. Не меньшее значение для восприятия и оценок человеком своей жизни имеет социально-экономический и политический

¹ Origo F., Pagani L. Flexicurity and job satisfaction in Europe: The importance of perceived and actual job stability for well-being at work // *Labour Economics*. 2009. Vol. 16, iss. 5. P. 547–555.

² Diener E., Lucas R.E., Oishi S. Subjective well-being: The science of happiness and life satisfaction. In *Handbook of Positive Psychology* / Ed. by C.R. Snyder, S.J. Lopez. Oxford and New York: Oxford University Press, 2002. P. 463–473; Inglehart R., Foa R, Peterson C., Welzel C. Development, Freedom, and Rising Happiness (A global Perspective (1981–2007)) // *Perspective of Psychological Science*. 2008. Vol. 3, No. 4. P. 264–285.

контекст, то есть все то, что способствует или, напротив, мешает нашему личному благополучию.

Знание факторов, влияющих на удовлетворенность граждан жизнью, имеет большое значение для определения ориентиров государственной политики. Что касается изучения воздействия на субъективное благополучие социальной среды, то здесь большую помощь могут оказать межстрановые сопоставления. Страновые характеристики отражают как социально-экономический, так и политический контекст, а потому исследователи имеют возможность сравнивать их влияние на различные субъективные оценки людей. Одним из первых экономистов, исследуя уровни счастья, к ним обратился Р. Истерлин. Еще в 1974 г. он выяснил, что эти уровни близки между собой и в бедных и в богатых государствах. На примере Соединенных Штатов он показал, что увеличение доходов в рамках одной страны не всегда приводит к росту удовлетворенности жизнью. Этот результат стал известен как "парадокс Истерлина"¹.

Исследования, начатые Р. Истерлином, нашли продолжение в работах других ученых². Последние зафиксировали статистически значимые изменения в уровне удовлетворенности жизнью во времени. В частности, Д. Бланшфлаэр обратил внимание на то, что молодые люди США и европейских стран в 90-е годы показывают более высокий уровень субъективного благополучия, чем в 70-е. Этот факт объясняется рядом политических и социально-экономических причин: окончание холодной войны, снижение дискриминации женщин и темнокожих, изменение уровня образования и характера работы, возрастание уровня потребления и т.д.³

Межстрановые сопоставления счастья и удовлетворенности жизнью нашли отражения и в работах Р. Инглахarta. Анализируя различные детерминанты, он разделяет их на постоянные (пол) и переменные (подверженные изменениям: семейное положение, образование, наличие работы), показывая влияние тех и других на уровень счастья. Среди детерминант Инглахарт особо выделяет роль страновых характеристик. Изучая культурные различия и процессы демократических преобразований в том или ином государстве, он выявил прямую связь между свободой выбора, степенью развитости демократических институтов и уровнем субъективного благополучия⁴.

Воздействие социального и политического контекста на удовлетворенность жизнью четко прослеживается в странах переходного периода. За время проведения экономических и политических реформ отмечается снижение этого показателя в постсоциалистических странах. В качестве объясняющих причин доминируют снижение уровня жизни, изменение профессиональной и образовательной структуры спроса на труд, рост безработицы, политическая неопределенность и нестабильность. В жизнь людей "вмешались" реформы рыночной экономики и политические преобразования. Социально-экономические перемены кардинально изменили образ жизни целого поколения, карьерные ожидания, уровень дохода, и далеко не для всех в позитивную сторону. Тем самым "шоковая терапия" сильно

¹ Stevenson B., J. Wolfers Economic Growth and Subjective Well-Being: Reassessing the Easterlin Paradox// *Brookings Papers on Economic Activity*. Spring 2008. 102 p.; Easterlin R.A. Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence. New York – London, Academic Press, 1974. P.118–119.

² Is Happiness relative? // *Social Indicators Research*, 1991, vol. 24, no.1; Blanchflower D.G., Oswald A.J. Well-being over time in Britain and USA // *Journal of Public Economics*. 2004. Vol. 88, iss. 7-8. P. 1359–1386.

³ Blanchflower D. Oswald A. J. The Rising Well-Being of the Young. Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries. NBER, 2000. 440 p.; Veenhoven R. Op. cit.

⁴ Inglehart R., Foa R, Peterson C., Welzel C. Development, Freedom, and Rising Happiness (A global Perspective (1981-2007)) // *Perspective of Psychological Science*. 2008. Vol. 3, No. 4. P. 264–285.

повлияла на уровень удовлетворенности жизнью. Р. Инглахарт обратил на этот момент особое внимание. Сравнивая уровень удовлетворенности жизнью россиян в 1991 и в 1999 гг., он показал его существенное в пределах целой позиции (с 5.5 до 4.5)¹ снижение.

Восстановление экономики, рост ВВП в постсоциалистических странах, в свою очередь, способствовали положительной динамике субъективного благополучия. Однако, как показали С. Гуриев и Е. Журавская, удовлетворенность жизнью растет медленнее, чем восстанавливается экономика². Таким образом, влияние страны может фиксироваться во многих аспектах: в уровне благосостоянии, в демократических свободах, в пережитых "шоках"³ и т.п.

Далее мы попытаемся понять, как субъективное благополучие людей связано с окружающим миром и какие выводы из этого должны сделать политики.

КАК СКЛАДЫВАЮТСЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ О РЕАЛЬНОСТИ

Выше мы писали о том, что человек реагирует не только на свои личные жизненные обстоятельства, но и на социальную среду, в которой обитает. Соответственно, субъективное благополучие отчасти является проекцией восприятия реальности. Но если мы ожидаем, что окружающая среда влияет на поведение индивидов, то возникает вопрос, каким образом первое преломляется во второе и какова здесь роль субъективных представлений. Для ответа на этот вопрос необходимы специальные обследования. И такие обследования существуют.

К примеру, ОЭСР и Евробарометр в 2006 г. провели межстрановое обследование информированности граждан о ключевых экономических показателях в своих странах (темпы роста экономики, уровни инфляции и безработицы). Это исследование зафиксировало массовые отклонения субъективных оценок от статистических, подтвердив таким образом, что общественное мнение воспринимает экономические показатели с ошибками.

Похожая картина вырисовывается, если обратиться к другим замерам, которые охватывают более широкий круг вопросов. В этой связи особенно интересным представляется международное обследование "Ошибки восприятия" (*Perils of Perception*⁴), которое, начиная с 2013 г., ежегодно проводит крупная исследовательская компания *Ipsos MORI*⁵. Оно затрагивает оценки значимых аспектов нашей жизни, определяющих наше социальное благополучие. "Здесь и государственное финансирование социальной политики, и рынок труда, и здоровье, и миграционная ситуация, и преступность, и неравенство. *The Ipsos MORI Perils of Perception Survey* сравнивает суждения респондентов о социально-экономических и политических явлениях в разных странах со статистическими показателями"⁶.

Результаты этого исследования свидетельствуют о существенных расхождениях между представлениями людей о тех или иных процессах и тем, что происходит в реальности. Хотя сам факт таких расхождений нельзя назвать неожиданным, их масштаб и межстрановые сопоставления кажутся достаточно интересными.

¹Ibid. P. 278.

²Guriev S., Zhuravskaya E. (Un) Happiness in Transition // CEFIR Working Paper. 2007. No. 111. 43 p.

³Giuliano P., Spilimbergo A. Growing up in a Recession: Beliefs and the Macroeconomy// NBER Working Paper. 2009. No. 15321. 43 p.

⁴Perils of Perception. – URL: <http://perils.ipsos.com> (дата обращения 19.05.2020).

⁵Ipsos Mori. – URL: <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk> (дата обращения 19.05.2020).

⁶Perils of Perception. – URL: <https://perils.ipsos.com/archive/index.html> (дата обращения 19.05.2020).

Полученные данные показывают, что существуют явления и процессы, которые люди воспринимают одинаково. Так, они существенно завышают число находящихся в стране иммигрантов (особенно мусульман) и уровень преступности среди них, преувеличивают рост тяжких правонарушений, масштабы безработицы. Одновременно во всех странах граждане занижают долю людей, считающих себя счастливыми, здоровыми, имеющих собственное жилье и автомобили¹. Иными словами, массово переоцениваются негативные моменты и, напротив, недооцениваются позитивные явления.

Этот феномен достаточно широко известен. Согласно теории перспектив Д. Канемана и А. Тверски, при принятии решения люди концентрируются на негативных ожиданиях, в меньшей степени замечая позитивные альтернативы. Авторы теории считают, что "реакция на потери сильнее, чем реакция на выигрыши. Это – неприятие потерь"². Б. Даффи также подчеркивает тот факт, что "наш мозг по-особому обрабатывает негативную информацию и хранит ее более доступным образом"³.

Восприятие социальных реалий находится под воздействием многих факторов. Здесь и идеологические и политические предпочтения, и представления о справедливости, и доверие государству и т.п. СМИ, будучи доступным и популярным источником самых различных сведений, оказывают сильное влияние на оценки индивидами тех или иных событий. При этом полученная информация далеко не всегда обновляется и может надолго осесть в сознании ее потребителей, а подача сложных экономических понятий бывает нередко достаточно запутанной⁴.

Индивиды нередко ошибаются именно в отношении вопросов, которые широко обсуждаются в СМИ и подаются ими в утрированном или искаженном виде. В частности, это касается неравенства в доходах, уровня безработицы, вопросов иммиграции, криминогенной ситуации, эпидемий и т.д.

Ученые обращают внимание на то, что высокая степень беспокойства в обществе по тем или иным вопросам (будь то уровень безработицы или преступности) преувеличивает масштаб проблем, связанных с ними. И, наоборот, отсутствие тревоги по ряду действительно серьезных явлений ведет к недооценке населением опасных последствий. В свою очередь степень беспокойства общественного мнения во многом определяется тональностью СМИ. Яркий пример здесь – доля людей, имеющих избыточный вес. Средства массовой информации не акцентируют внимание на этой проблеме, и население не проявляет повышенной тревожности по данному поводу, массово занижая процент индивидов, страдающих от ожирения.

Исследования показывают, что поскольку СМИ существенно различаются в интерпретации того или иного материала и его подаче, люди могут выбирать те или иные печатные или электронные источники интересующих их сведений. В свою очередь то, как средства массовой информации описывают острые политические проблемы, может влиять на восприятие этих проблем потребителями новостей.

Опрос об отношении к миграционной политике президента Д. Трампа, проведенный в 2018 г. *Ipsos MORI* совместно с *National Public Radio*, зафиксировал раскол не только по партийной линии (республиканцы – демократы), но и между телезрителями, предпочитающими разные источники новостной информации. Так, на

¹ Ibid.

² Канеман Д., Думай медленно, решай быстро. Москва, АСТ, 2014. 656 с.

³ Duncan, P., Kommenda, N. Do you know the state of your country? Take the test, as poll reveals perception gap // The Guardian. 06.12.2017.

⁴ Carroll C.D. Macroeconomic expectations of households and professional forecasters // Quarterly Journal of Economics. 2003. Vol. 118, iss. 1. P. 269–298.

вопрос, "являются ли мигранты важным компонентом нашей американской идентичности", положительно ответили 81% демократов и 56% республиканцев. Среди зрителей правоконсервативного *Fox News* таких оказалось 52%, тогда как среди аудитории центристского, без отчетливо выраженной политической окраски *CNN* – 78%¹.

Исследователи также отмечают, что зачастую люди – особенно при дефиците данных, – решая, какую позицию занять, ориентируются на политические программы и лозунги. Таким образом, оценка социальных явлений может преломляться через призму идеологических предпочтений². Проблема состоит еще и в том, что человек, даже обладая достоверной информацией, часто не дает себе труда ее осмыслить³, основываясь на чужом мнении, предпочитая легкие или уже готовые решения.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ.

ИСКАЖЕННОЕ ВОСПРИЯТИЕ: ЧТО ИЗ ЭТОГО СЛЕДУЕТ?

Мы начали главу с того, что благополучие и счастье граждан должно быть одним из приоритетных направлений деятельности правительств. На первый взгляд с этим утверждением трудно спорить. Проблема, однако, заключается в том, что благополучие индивидов существует в двух ипостасях. С одной стороны, оно измеряется объективными показателями, характеризующими уровень и качество жизни. С другой, в его оценке задействованы субъективные факторы – эмоции, комплексы, заблуждения и страхи людей, определяющие в конечном счете их мироощущение и поступки. Анализ субъективного благополучия людей открывает широкие возможности для государственной политики. Однако, стремясь обеспечить рост благополучия граждан, правительства должны принимать решения, учитывая указанные выше обстоятельства.

Склонность индивидов переоценивать негативные моменты и недооценивать позитивные сказывается на снижении их удовлетворенности жизнью и формирует соответствующие предпочтения, реакции, социально-экономическое и политическое поведение. "Необоснованные страхи, к примеру, растущей преступности или безработицы, могут напрямую воздействовать на качество жизни, заставляя излишне фокусироваться на этих вопросах, тратить на их решение дополнительное время и ресурсы"⁴.

Ошибочное восприятие реальности влияет на электоральные предпочтения граждан. Давно известно явление, которое принято называть политическим невежеством (*political ignorance*). Так, в США высокий процент населения зачастую не владеет даже самой элементарной информацией. А именно: какая партия контролирует Конгресс, какие должностные лица отвечают за те или иные вопросы, как федеральное правительство тратит налоги. Эта "болезнь" характерна не только для Соединенных Штатов. Она распространена во многих странах и опасна тем, что является главным фактором, способствующим распространению расизма,

¹ Rose J. Poll: Where You Watch TV News Predicts Your Feelings On Immigration // NPR. 16 July 2018. – URL: <https://www.npr.org/2018/07/16/629320653/poll-where-you-watch-tv-news-predicts-your-feelings-on-immigration> (дата обращения 17.06.2020).

²Blinder A.S. and Krueger A.B. What does the people Know About Economic Policy, and How Does It Know It? // NBER Working Paper. 2004. No. 10787. p. 5.

³ Solving the Problem of Political Ignorance. CATO Institute. Policy Report. October 2016. – URL: <https://www.cato.org/policy-report/septembertoctober-2016/solving-problem-political-ignorance> (дата обращения 10.09.2020).

⁴ Гоффе Н.В., Монусова Г. А. Социальное благополучие: восприятие реалий // Южнорусский журнал социальных наук. 2018, № 3. С. 31.

ксенофобии и мышления с нулевой суммой¹. К сожалению, она особенно легко развивается в периоды замедления экономического роста, подобного тому, которое мир переживает сейчас.

Р. Инглхарт отмечает, что "снижение ощущения экзистенциальной безопасности... часто вызывает "авторитарный рефлекс", приносящий растущую поддержку сильным лидерам...ксенофобским и популистским движениям во многих странах, от "Национального фронта" во Франции до голосования за выход Великобритании из Европейского союза и возвышения Дональда Трампа в США"². Это лишь самые яркие свидетельства нарастающих беспокойства и тревоги, которые испытывает население западных стран, и ухудшения его субъективного благополучия. Реальные проблемы, которые требуют конкретного решения, надстраиваются придуманными процессами. Это нагнетает напряжение и усугубляет и без того сложную ситуацию.

Основываясь на показателях субъективного благополучия, можно получить более точную картину экономического и социального прогресса, недоступную при использовании традиционных способов измерения, таких как ВВП. Однако возникает ряд вопросов. До какой степени можно доверять субъективным показателям? В какой мере правительства, принимая те или иные решения, могут на них ориентироваться? На какие "подводные камни" они могут натолкнуться? Начать нужно с того, что пока не отработана методология определения и измерения субъективного благополучия, что затрудняет его изучение и вынуждает относиться к субъективным оценкам сдержанно и осторожно. Тот или иной (в том числе неверный) политический выбор может быть сделан в зависимости от того, с помощью каких показателей измеряется благополучие.

Язык, используемый для описания субъективных категорий, также важен. Например, термин "счастье" (как более яркий и привлекающий внимание) часто употребляется как синоним субъективного благополучия не только в средствах массовой информации, но и в академической литературе. Но (речь об этом шла выше), хотя переживание положительных эмоций (или позитивного аффекта) является важной частью субъективного благополучия, оно представляет собой лишь часть общей концепции и может упускать из виду вещи, важные для разработки социально-экономической политики. Поэтому ОЭСР не рекомендует национальным статистическим агентствам ограничиваться только показателями счастья в своих отчетах³.

Как мы уже отмечали, ошибками восприятия гражданами различных социальных явлений – от численности мигрантов (особенно мусульман) до масштабов неравенства – пользуются популисты, обещая всем все и сразу. Это может привести к нежелательным последствиям, непреднамеренно спровоцировать человека на действия, ведущие к ухудшению не только его собственного социального благополучия, но и процветания общества в целом.

Кроме того, надо иметь в виду еще одну опасность. Ссылаясь на систематические ошибки, которые граждане допускают в оценке реальности, политическая элита может усилить авторитарную составляющую в принятии решений, считая население недостаточно компетентным и информированным

¹ То же, что и "игра с нулевой суммой", когда проигрыш одного равнозначен выигрышу другого. См.: Somin I. Time to start taking political ignorance seriously // The Washington Post. 08.11.2016.

² Инглхарт Р. Культурная эволюция. Москва, Комитет гражданских инициатив, 2018. С. 240.

³ OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being. – URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK189559/> (дата обращения 18.09.2020).

актором и преувеличивая правильность своего собственного понимания действительности. К тому же, чиновники и политики тоже люди. Как и всем остальным им присущ целый ряд предубеждений. Они склонны ориентироваться на информацию, которая подтверждает их взгляды и мнения¹. Все это, безусловно, сказывается на проводимой ими политике.

Для ответственных правительств крайне важно изучать причины расхождения между представлениями о тех или иных явлениях и фактической ситуацией, искать возможности сокращения этих расхождений, а также снижения уровня непредсказуемости их последствий. Исследования показывают, что практически все субъективные оценки тесно связаны с доверием государственным институтам. Доверие к власти положительно коррелирует с удовлетворенностью жизнью и заметно снижает ложные представления о различных социальных явлениях, определяющих наше субъективное благополучие.

Следует, однако, помнить, что ориентация на субъективные настроения при выработке политических решений, с одной стороны, необходима, а с другой, требует осторожности и вдумчивого анализа. Недоучет субъективных оценок чреват всплесками недовольства и непредсказуемости в социально-экономическом и электоральном поведении. Слепое следование им может привести к не менее серьезным негативным последствиям.

¹ Sasse T. Government must tackle bias in decision making // The Institute for Government. 17 July 2018. – URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/government-must-tackle-bias-decision-making> (дата обращения 10.09.2020).

Глава 13. Безусловный базовый доход – реальная альтернатива?

СМЕНА ПАРАДИГМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Существует два главных основания, по которым социальная повестка оказывается сегодня в центре не только научного, но и, в первую очередь, общественно-политического дискурса. Во-первых, значительная социальная составляющая в политике любого государства – не благое пожелание политиков, а безусловный императив, подтвержденный на уровне как национальных правительств, так и международных организаций. Сильная социальная политика – главная цель и мерило успешности деятельности любой демократически ориентированной политической силы, находящейся у власти. Она стала единственной конвенциональной повесткой глобализированного мира, "идеологической альтернативой раздираемому противоречиями антагонистическому обществу"¹.

Каковым, по замыслам идеологов, должно было быть содержательное наполнение этого концепта? Какой система социальной поддержки граждан виделась еще совсем недавно, когда идеи глобализма казались безальтернативными и практически реализуемыми? Ответы на эти вопросы можно найти в Докладе о человеческом развитии 2014 года, который, как и вся Программа развития ООН, исповедует необходимость управления социальным развитием в глобальном масштабе, требующую "коллективного ответа на риски, имеющие трансграничный характер". Принципы организации социальной сферы обозначены в нем как идеи, управляющие человеческим развитием и способствующие обеспечению равных жизненных шансов². Социальная политика, согласно этим принципам, должна быть справедливой. Конкретно – не уравнилительной, а направленной на выравнивание шансов каждого; гуманистической, ставящей человека в центр всей системы мироустройства; солидарной, то есть опирающейся на коллективные действия, как на глобальном, так и на национальном уровнях. В перспективе ожидалось также сближение социальных норм между развитыми и развивающимися странами.

Во-вторых, основанием для того, чтобы социальная повестка оказалась злободневной практически повсеместно, стало то, что сложившийся социальный консенсус подвергается испытанию на прочность в условиях, когда современному обществу трудно – как никогда после Второй мировой войны – экономически его поддерживать и государства вынуждены серьезно реформировать (оптимизировать) социальную сферу.

Причин, почему современные государства оказываются сегодня не в состоянии реализовывать свои социальные обязательства в прежних объемах много, и они крайне разнородны. Среди них можно назвать и рост продолжительности жизни, приведший к увеличению доли пенсионеров в населении, и вызванное технологическим усложнением производства увеличение времени получения профессионального образования, и рост числа претендентов на получение социальных пособий вследствие интенсификации миграционных процессов. Нельзя сбрасывать со счетов и то, что с развитием техники и технологий услуги здравоохранения, образования, социального обеспечения становятся все более дорогостоящими, их постоянное удорожание также способствует нарастанию социальных проблем.

¹ Дилигенский Г.Г. Люди среднего класса. М.: Институт Фонда "Общественное мнение". 2002. С. 9.

² Доклад о человеческом развитии 2014. "Обеспечение устойчивого прогресса человечества: уменьшение уязвимости и формирование жизнестойкости". – URL: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-ru.pdf> (дата обращения: 21.04.2015).

Однако главной причиной стало исчерпание прежних источников финансирования социальной сферы, а конкретнее – экономического роста и расширения рынков, этот рост обеспечивавшего. Уже на протяжении, по крайней мере, последнего десятилетия динамика мировой экономики начала существенно замедляться, причем в развитых странах более ощутимо. Так, при среднемировых годовых темпах роста в 2.5% в 2011–2019 годах, в США он составил 1.4, в странах ЕС-28 – 1.06%. При этом социальные расходы в тех же США выросли за этот период практически в два раза (с почти 540 в 2007 г. до 1093 млрд долл. – в 2019 г.)¹. Аналогичные процессы разворачивались и в Европе.

Наращивание социальных расходов обеспечивалось в этих условиях исключительно за счет роста заимствований. Рейтинговое агентство *S&P Global Ratings* отмечает, что "до 2024 г. корпорациям во всем мире необходимо расплатиться по долгам общим объемом 5.2 трлн долл. Почти половина этой астрономической суммы – облигации, займы и возобновляемые кредиты от финансовых и нефинансовых компаний в США"². Учитывая, что такой прогноз делался еще в конце 2019 года, очевидно, что сегодня эти показатели окажутся гораздо худшими. При этом государственные долги росли и растут еще более ускоренно.

В результате названных социально-экономических процессов уже с начала 10-х годов даже в развитых странах начали падать фактические доходы граждан, причем, прежде всего у представителей средних классов. Но даже те, у кого доходы не упали, признавали, что их дети, очевидно, будут жить хуже своих родителей и связывали эту ситуацию с ухудшением конъюнктуры на рынке труда. Такие данные приводятся, в частности, в исследованиях компании *McKinsey Global Institute*³. Важным фактором ухудшения социальной ситуации стала платформизация экономики и занятости, подрывающая основы индустриальной социальной политики, сокращающая охват работников различными формами социальной защиты. Как утверждают эксперты МОТ, в 2017 году системой медицинского страхования было охвачено менее 60% работающих через краудворкинг-платформы и только 35% из них имели пенсию. В подавляющем большинстве случаев это были люди, имеющие постоянную работу в других компаниях, в офлайн-экономике и лишь подрабатывающие с помощью агрегаторов. Среди тех, для кого платформенная занятость была главным источником дохода, охваченных пенсионным страхованием было всего 16%⁴. Однако сам процесс платформизации – это, на наш взгляд, не причина, а результат. Результат тех же экономических процессов, о которых мы говорили выше.

Как отмечает Руслан Гринберг, "... действующая сегодня экономическая система будет радикально меняться под напором объективных обстоятельств. Главное из них – стремительное сползание экономики в зону "ошибок рынка", т.е. в те сферы, где взаимодействие частных субъектов рынка просто-напросто игнорирует интересы общества как такового. В первую очередь речь идет, конечно же, о здравоохранении, образовании, культуре и науке, которые из-за постоянного

¹ Новикова И. Системный кризис мировой экономики или кризис системы? Мир перемен. 2020. № 2. С. 105–106.

² Мировую экономику убьет многотриллионный корпоративный долг. – URL: <https://ria.ru/20190826/1557845265.html> (дата обращения: 10.10.2019).

³ Technology, jobs, and the future of work. McKinsey Global Institute. – URL: <https://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/technology-jobs-and-the-future-of-work> (дата обращения: 10.10.2019).

⁴ Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world. International Labour Office – Geneva, ILO, 2018. – URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_645337.pdf (дата обращения: 09.10.2019).

уменьшения господдержки испытывают нарастающие финансовые трудности, угрожающими темпами сокращается доступность граждан к благам жизненно важного значения"¹. Механизмом такой трансформации выступают новые технологии, позволяющие "разрывать" взаимосвязь между занятостью и социальной политикой.

В то же время на сохранение сильной социальной составляющей государства, запрос на которую не снижается, работает целый ряд факторов, в том числе субъективных. Они оказываются не менее действенными, учитывая, что социальная политика остается ядром, сердцевинной политической составляющей прежней системы мироустройства. Вопрос о поиске новой парадигмы социальной политики в новой общественно-технологической реальности оказывается, таким образом, не просто центральным в современной политической повестке дня, он является крайне болезненным.

Поиск выхода из этого заколдованного круга обсуждается экспертами уже давно. Можно, в частности, сослаться на исследование Всемирного банка 2016 года. В нем на основе обобщения накопленной к тому времени информации по развитию цифровой экономики, утверждалась необходимость "переосмысления систем социальной защиты и налогообложения", "усиления защиты работников независимо от наличия у них трудовых договоров", "разрыва связи между социальным страхованием и занятостью, обеспечения независимой социальной помощи"². Однако выход из создавшейся ситуации виделся экспертам прежде всего в повышении мобильности работников, обретении ими новых трудовых навыков и компетенций, что должно было бы помочь "преодолеть последствия автоматизации, которую обеспечивает интернет" и найти новую работу. О том, почему в современных условиях эти рецепты работают все хуже, мы уже писали в предыдущих главах.

Из современной практики можно привести пример решения социальных проблем, предложенного Нобелевским лауреатом Мухаммадом Юнусом для бедных стран³. Можно сослаться на возвращение интереса к так называемой экономике дара (*gift-based economy*) и ее базовому принципу реципрокности, который поддерживал К. Полани, подчеркивавший в своей книге "Великая трансформация" его важность как перераспределительного механизма, в основе которого лежат "культурные универсалии", а не законы рынка. Можно упомянуть интерес исследователей к феномену шеринговой экономики, возникший в связи с широким распространением цифровых платформ⁴. Последняя, кстати, рядом исследователей признается новой экономической формацией, отрицающей капитализм⁵. Можно, наконец, вспомнить систему талонов на получение бесплатных продуктов питания, получившую широкое распространение в США (*Supplemental Nutrition Assistance Program* или *SNAP*) и практически полностью переведенную за последние 10 лет в цифровой формат – формат пластиковых карт *Electronic benefit transfer card (EBT Card* или просто *EBT*).

Однако сегодня все более очевидной становится недостаточность паллиативных мер, призванных улучшить и подправить существующую систему социальной защиты населения. Вопрос о новом формате социального государства,

¹ Гринберг Р. Какой будет новая модель экономического развития. Мир перемен. 2020. № 2. С. 6.

² Всемирный банк. 2016 год. Доклад о мировом развитии 2016 "Цифровые дивиденды". Обзор. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. Лицензия: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

³ См. напр.: Официальный сайт лауреата Нобелевской премии Мухаммада Юнуса. – URL: <http://www.muhammadyunus.org/> (дата обращения: 10.09.2020).

⁴ Benkler Y. "Sharing Nicely": On Shareable Goods and the Emergence of Sharing as a Modality of Economic Production // The Yale Law Journal. Vol. 114. P. 273–358. P. 343.

⁵ Sundararajan A. The Sharing Economy. The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism. Cambridge, Massachusetts: MIT Press. 2016. P. 27.

соответствующем формату складывающегося мироустройства, уже поднимается в практической плоскости. Главной задачей в этих условиях оказывается не столько борьба с бедностью низших сегментов, сколько элиминирование социальных рисков, связанных с ее широким распространением во все более широких слоях работающего населения. Важнейшей предпосылкой успешного решения этой задачи в условиях глубокой трансформации общества становится, по словам О. Яницкого, "политическая интерпретация" происходящих технологических сдвигов, "перевод технического и естественно-научного знания на язык политического диалога и решений"¹.

СУТЬ ПРЕДЛАГАЕМОЙ "РЕВОЛЮЦИИ"

Изменения в социальной сфере в любом случае предстоят революционные, и для того, чтобы их осуществить, необходимо сначала осознать суть тех системных изменений, которые цифровая трансформация (не путать с цифровизацией!) несет современному обществу. Как справедливо отмечает Михаил Шевчук: "Представлять, куда еще в человека можно воткнуть приемник и передатчик, – захватывающее, но не самое сложное занятие. Куда труднее придумать конструкцию социального устройства будущего, то есть людей, для которых все это предназначается, и способы их взаимодействия"². И эта задача (осмысления будущего мироустройства) актуализирует в числе прочего, дискуссию о возможности введения безусловного базового дохода³ как принципиально нового механизма реализации государством своей социальной функции. Он и стал, на наш взгляд, попыткой "политической интерпретации" социальных проблем современного общества в утверждающейся технологической реальности.

Вообще, понимание необходимости "разрыва" социальной политики со сферой труда пока с трудом укладывается в сознании современного человека, будь то эксперты или "простые люди", однако предложения по введению безусловного дохода, не связанного с трудовой деятельностью граждан, звучат сегодня все чаще, они широко присутствуют в научном и общественном дискурсах.

Надо признать, что сама идея не является совершенной новацией, попытки реализации этого перераспределительного механизма в практику уже были в новейшей истории⁴. В последнее время наиболее четко и последовательно соображения о необходимости введения ББД высказаны Ником Срничеком и Алексом Вильямсом в книге "Посткапитализм и мир без работы", в которой они попытались сформулировать идеологические принципы функционирования социальной сферы в условиях "посттрудового" общества⁵. А также Рутгером Брегманом, доказывающим, что безусловный доход положен любому гражданину нашей планеты "не по привилегии, а по праву"⁶. Однако в этих работах упор делается все же на морально-

¹ Яницкий О.Н. Социология риска: ключевые идеи. Мир России. 2003 № 1. С. 12.

² Шевчук М. "В Эдем возьмут не всех: социальное неравенство в футурологии". – URL: <https://trends.rbc.ru/trends/futurology/5dfa31679a79471cafbec82d> (дата обращения: 06.11.2020).

³ Безусловный базовый доход известен также как универсальный базовый доход, безусловный основной доход, гарантированный базовый доход, гарантированный основной доход.

⁴ См. подробнее: Садовая Е.С. Безусловный базовый доход: в поисках ответа на вызовы технологической революции. Социально-трудовые исследования. 2020. №1. С. 59–72. DOI: 10.34022/2658-3712-2020-38-1-59-72.

⁵ Srnicek N., Williams A. Inventing the Future: Postcapitalism and a World Without Work. London: Verso, 2015. 245 p.

⁶ Брегман Р. Утопия для реалистов. Как построить идеальный мир. – Альпина Паблишер, 2018. – 356 С.

нравственную оценку пороков современного общества, обличение его несправедливости. Их можно рассматривать, скорее, как приглашение к обсуждению, нежели как реальную программу преобразований.

Стоит упомянуть книгу "Базовый доход: радикальное предложение для свободного общества и здоровой экономики"¹, активно продвигающую идеи ББД, которую Нобелевский лауреат Амартия Сен рекомендовал как "необходимое чтение для всех, кто интересуется проблемами депривации и несвободы, сохраняющихся даже в самых богатых странах мира", назвав ее "мощной, привлекательной и блестящей книгой". А также монографию "Критический анализ экспериментов по безусловному базовому доходу"², в которой результаты проводившихся экспериментов получают в целом негативную оценку.

В практическом плане в связи с напряженной ситуацией на рынке труда введение безусловного базового дохода рассматривается в США³. Аналогичные идеи, но для ЕС развивает, например, Ж.-М. Ферри, считающий, что каждый гражданин Евросоюза имеет безусловное право на такой доход⁴. Признавая невозможность реализации полной занятости в современных технологических условиях, он предлагает формирование так называемого четвертичного сектора общественно полезной деятельности, который будет предоставлять рабочие места в сфере ухода за пожилыми, благоустройства и т.п. В сущности, можно провести аналогию данного предложения с общественными работами времен "Великой депрессии".

Несмотря на широко развернувшееся обсуждение, конвенционального, юридически корректного определения безусловного базового дохода пока нет. Идея безусловного базового дохода широко обсуждается и в политическом пространстве активно продвигается сетью некоммерческих организаций на сайте *basicincome.org* в рамках глобальной цифровой платформы. Там подчеркивается, например, что ББД представляет собой некую фиксированную сумму, выплачиваемую государством всем гражданам, независимо от их социального статуса, участия/неучастия в общественном производстве, желания/нежелания работать, то есть без каких-либо предварительных условий⁵. Здесь же приводятся его главные характеристики: периодичность выплат (как правило, ежемесячная); осуществление их наличными деньгами, которые получатель может тратить исключительно по своему усмотрению; индивидуальный характер выплат (каждому человеку, а не домохозяйству); их универсальность (получение не зависит от размера дохода или состояния); безусловность (выплаты не могут ничем оговариваться).

Однако такая широкая трактовка позволяет относить к категории ББД многие из экспериментов, осуществлявшихся в последние несколько лет в социальной сфере. Они реализовывались в самых разных странах – от Германии и Канады до Индии и Намибии, от Италии и Финляндии до США и Кении. Звучат такие предложения и в

¹ Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy. Philippe Van Parijs and Yannick Vanderborght. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 2017. 400 p.

² A Critical Analysis of Basic Income Experiments. Karl Widerquist. Palgrave Macmillan. 2018.

³ The robot scabs are coming to take your jobs. Don Howard. Updated April 15, 2017. – URL: <https://edition.cnn.com/2017/04/15/opinions/the-robot-scabs-are-coming-to-take-your-jobs-howard-opinion/index.html> (дата обращения: 20.07.2020).

⁴ Basic Income Earth Network. – URL: <https://basicincome.org/basic-income/history/> (дата обращения: 21.12.2019).

⁵ 64% of Europeans would vote for basic income, poll finds. – URL: <http://basicincome.org/news/2017/05/survey-of-11000-europeans-finds-68-would-vote-for-basic-income/> (дата обращения: 01.09.2020).

России. Одними из первых решили ввести у себя безусловный базовый доход, предварительно посоветовавшись с гражданами, власти Швейцарии. Однако на референдуме 2016 года эта идея была категорически отвергнута швейцарцами (76% голосовавших высказались "против"). И это несмотря на высокий размер ББД, предлагавшийся населению – 2500 швейцарских франков. В Голландии и Финляндии в 2017 году безусловный базовый доход в качестве эксперимента вводился уже без всенародного обсуждения. Участниками стали в основном длительно безработные граждане.

В бедных странах, участвовавших в таких экспериментах, выплаты гражданам проводились также с учетом определенных обстоятельств. Это мог быть географический принцип, выделение денег некоторым категориям нуждающихся, тестирование нуждающихся, проверка нуждаемости по косвенным признакам. Деньги могли также передаваться общине, которая могла распределять их по своему усмотрению¹.

Примечательно, что не только методология, но и идеология введения безусловного базового дохода в различных странах и регионах мира не были едиными. Сюда можно отнести и те эксперименты, которые реализовывались в более жестких концептуальных рамках, предусматривающих, что безусловный доход должен быть "достаточно высоким, чтобы покрывать основные социальные потребности человека", заменяя собой институт социальной политики индустриальной эпохи, и многочисленные эксперименты с выплатой денег жителям слаборазвитых стран, осуществляемой в неинституционализированной среде. Одним из важнейших и принципиальных отличий было сохранение или ликвидация в случае введения ББД других социальных выплат, а также их безусловность или обусловленность.

Таким образом, понятие "безусловного базового дохода" можно воспринимать как зонтичное, применимое к широкому спектру экспериментов, проводившихся в странах с совершенно разными уровнями социально-экономического развития и сформированности соответствующей инфраструктуры, с весьма отличающимися культурой и традициями, наконец, и поэтому опиравшихся на кардинально различные методологические подходы. С определенными оговорками сюда могут быть отнесены и меры поддержки населения во время коронакризиса, так называемые вертолетные деньги.

ПЕРСПЕКТИВЫ И ВЫЗОВЫ

Несмотря на проведенные по всему миру к настоящему времени эксперименты по введению безусловного базового дохода, глубокое осмысление этой революционной идеи находится в самом начале. Из аргументов "за" главным является то, что ББД в условиях кардинального ухудшения ситуации в социально-трудовой сфере позволяет людям не чувствовать ухудшения своего социально-экономического положения, во всяком случае, выживать. Кроме того, введение ББД с учетом современных технологических возможностей может способствовать отказу от бюрократизированной и очень сложной системы социального обеспечения, что позволит сэкономить государственные ресурсы, направляемые сегодня на

¹ Barrientos A., Hulme D. Just Give Money to the Poor. The Development Revolution from the Global South, Presentation for the OECD. – URL: <https://www.oecd.org/dev/pgd/46240619.pdf> (дата обращения: 01.11.2020).

содержание "социальных бюрократов", занимающихся администрированием разных видов пособий¹.

Однако вопросов и опасностей, связанных с реализацией этой новой для социальной сферы идеи, остается гораздо больше. Как, например, определить "разумный размер" базового дохода, и какие потребности человека отнести к базовым, чтобы, "покрыть потребности каждого, не превращая его в ленивого бродягу"². Не окажется ли безусловный базовый доход "заменителем" всех остальных социальных благ, предоставляемых государством? Не будет ли вынужден гражданин, получивший причитающиеся ему деньги, затем выбирать, на что их потратить: на еду, лекарства или образование детей? И всегда ли такой выбор будет "разумным" и ответственным? Во всяком случае, о такой опасности предупреждают эксперты³.

Но главный вопрос, который в условиях пандемии COVID-19 встал перед человечеством во весь рост, заключается в том, что даже самые богатые страны не располагают сегодня необходимыми финансовыми ресурсами для полноценной реализации идеи безусловного базового дохода. Даже в богатой Швейцарии оказалось, что правительству пришлось бы найти где-то дополнительно около 25 млрд франков, что представляется немыслимой суммой даже при подъеме экономики, не говоря уже о периоде ее кризиса. Как отмечают эксперты, "чрезмерный государственный долг будет восприниматься многими как препятствие для радикальных, дорогостоящих политических инициатив и, возможно, потребуются немало усилий, чтобы сопротивляться возобновлению мер жесткой экономии, которые, несомненно, будут предлагаться"⁴.

Достаточно нелогичной видится также идея об универсальности базового дохода, предполагающая уравнивание в правах на его получение людей с разным материальным достатком, работающих и неработающих. Особенно в условиях тех ресурсных ограничений, которые современная экономика накладывает на возможности роста благосостояния граждан. Сокращение ресурсов диктует, по крайней мере, их более эффективное использование. Именно поэтому при обсуждении этой концепции еще в 70-е годы прошлого века родилась идея ее реализации через "отрицательный подоходный налог". Такой, в частности, была инициатива Милтона Фридмана, считавшего, что данное нововведение позволило бы отказаться от сложившейся в США запутанной системы социальных трансфертов, похожей на лоскутное одеяло⁵. И сегодня эта задача (повышение эффективности использования сокращающихся средств) остается весьма актуальной. О неэффективности ББД как перераспределительного механизма говорится, в

¹ Бовт Г. Кто не работает, тот все равно ест. – URL: <https://www.gazeta.ru/comments/column/bovt/10584437.shtml> (дата обращения: 04.11.2020).

² Howard D. (Apr. 15, 2017). The robot scabs are coming to take your jobs. – URL: <https://edition.cnn.com/2017/04/15/opinions/the-robot-scabs-are-coming-to-take-your-jobs-howard-opinion/index.html> (дата обращения: 10.10.2020).

³ Scrap benefits system and bring in universal 'citizens wage' basic income for everyone, think-tank recommends. Independent. – URL: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/replace-the-benefits-system-with-a-universal-basic-income-paid-to-all-citizens-think-tank-recommends-a6777101.html> (дата обращения: 14.10.2017).

⁴ Нолан Б., Вайстаннер Д. Безусловный базовый доход и пандемия: что изменилось? Мир перемен. 2020. № 2. С. 129.

⁵ Фридман М. Капитализм и свобода / Пер. с англ. М.: Новое издательство, Библиотека Фонда "Либеральная миссия"; 2006. 240 с.

частности, в докладе ОЭСР, посвященном подведению итогов экспериментов по его введению в отдельных странах Европы¹.

Очевидно, что ключевой в этих условиях станет задача "нормирования" социальных потребностей человека. А это заставляет нас взглянуть на проблему безусловного базового дохода под совершенно иным углом зрения, поскольку встает вопрос о необходимости отбора тех, кто на такую помощь может претендовать. Как отмечает М. Зволински по этому поводу, "различать достойных и недостойных – дело трудное, требующее множества агрессивных, деморализующих и унижающих достоинство проверок интимных подробностей жизни претендентов"². Подчеркнем еще раз, технологически через форматы цифрового государства, становящегося все более "невидимым", сегодня возможно сделать социальную политику практически индивидуализированной, учитывающей бесконечное множество личных обстоятельств каждого конкретного гражданина. Такую социальную политику с полным правом можно назвать субъектоцентричной, то есть ориентированной на каждого отдельного человека. (Причем субъектом становится не столько сам человек как отдельная личность, сколько его аватар, "цифровой двойник".)

Однако это уже не будет социальной политикой в привычном для нас по индустриальной эпохе восприятии. Очевидно, что обществу еще только предстоит философски осмыслить возможные перемены. Главное, что нужно понять – каково будет место в обществе человека, не являющегося основным производителем благ, но используемого механизмами и алгоритмами на вспомогательных ролях. Как пишет В.А. Кутырев, анализируя новые формы отчуждения в высокотехнологичной экономике, в которой человек "сливается с техникой, превращается в киборга, растворяется в техносфере": "Паразит не может быть носителем собственных целей, в плане мышления он всегда рефлекс, но не рефлексия"³. Звучит очень жестко, но ведь уже появились в публичном пространстве теория церебрального сортинга (оценка способностей человека на основе развития тех или иных структур головного мозга с помощью томографа), а в практике регулирования китайские индексы лояльности граждан.

Речь идет о выработке действительно новых принципов организации всей социальной жизни, поскольку цифровые технологии становятся хорошим и очень разнообразным инструментом управления поведением граждан и обеспечения "новой лояльности" вместо "поголовного подкупа" (Э. Геллнер)⁴. Но насколько личность в таких условиях будет свободной? А насколько управляемой и подконтрольной? При этом постановка вопроса в том ключе, что человек в этих условиях подчиняется цифровым алгоритмам, в корне неверен. Вопрос "кому и сколько положено" – это не технический вопрос, это вопрос политического выбора. Будут ли это чисто экономические критерии или какие-то индексы лояльности, основывающиеся на господствующей в обществе системе ценностей или политических приоритетов

¹ Basic Income as a policy option: Can it add up?. – URL: https://www.oecd.org/els/soc/15_Immervoll_OECD_Basic_Income_Brief.pdf (дата обращения: 10.09.2020).

² Цит. по Огилви Дж. Безусловный универсальный основной доход и радикальный популизм. Мир перемен. 2020. № 2. С. 123.

³ Кутырев В. А. Отдадим все машинам!.. И себя тоже? Материалы Лихачевских чтений 2019 год. "Мировое развитие: проблемы предсказуемости и управляемости". Секция 2. Кризис цивилизации: будущее человека и человечества. – URL: http://www.lihachev.ru/pic/site/files/lihcht/2017/dokladi/KutirevVA_sec2_rus_izd.pdf (дата обращения: 06.11.2020).

⁴ См. подробнее: Садовая Е.С. Человек в цифровом обществе: динамика социально-трудовых отношений. Южно-российский журнал социальных наук. 2018. Т. 19. № 3. С. 6–20.

правлящего класса, – вопрос открытый. Другое дело, что технологии позволяют делать такие решения анонимными, скрыть авторство от граждан.

В свете сказанного неоправданными кажутся оценки исследователей, трактующих эксперименты по введению безусловного базового дохода как проявление патернализма государств¹. Скорее они могут рассматриваться как механизм перекалывания части ответственности за социальное благополучие гражданина на его собственные плечи, учитывая, что в самых радикальных проектах реформ безусловный базовый доход призван заменить собой все остальные виды исходящих от государства социальных благ. Таким образом, ББД можно квалифицировать и как попытку "монетизации" последних, когда социальная политика еще больше "отрывается" от общественно-полезной деятельности человека.

Следует особо подчеркнуть, что все те негативные аспекты этого нового концепта для социальной сферы, о которых говорилось выше, относятся именно к развитым странам. Анализ введения различного рода выплат в развивающихся государствах (охват составил более 110 млн семей в 45 странах) показал результаты, прямо противоположные тем, какие мы видели в развитых. Эти эксперименты стали, по образному выражению Рутгера Брегмана, "последним криком моды Глобального Юга от Бразилии до Индии, от Мексики до Южной Африки". Согласно исследованиям их результатов, благодаря тому, что людям выдавались деньги, совсем небольшие по меркам развитых стран, удалось снизить бедность, улучшить ситуацию в области доходов, здравоохранения и собираемость налогов². Таким образом, введение безусловного базового дохода можно одновременно трактовать и как механизм сближения уровня жизни между развитыми и развивающимися странами.

В целом, как следует из находящихся в открытом доступе источников, чем беднее страна, в которой эксперименты с ББД проводились, тем более удачными оказывались их результаты. Правда, выяснилось, что в странах с низкими уровнями дохода и неравенства выбор бенефициаров выплат оказывается достаточно трудным. В странах золотого миллиарда результаты были менее впечатляющими, при том, что финансовых средств на его проведение выделялось на порядок больше. Коротко их можно сформулировать так: рост бедности при одновременном увеличении налогов. При замене безусловным базовым доходом полностью всех государственных социальных благ, компенсировать удалось только часть из них³. Кстати, даже в рамках ЕС отношение населения, согласно проведенным опросам, к безусловному базовому доходу оказалось разным – от негативного в "старокапиталистических" странах до явно позитивного в бывших социалистических⁴.

Правда, нужно оговориться, что эмпирических данных для анализа пока явно недостаточно. Эксперименты в бедных странах охватывали население не более чем нескольких деревень, в развитых странах речь шла о нескольких тысячах (десятках тысяч) человек, как правило, длительно безработных. И в тех, и в других случаях сроки эксперимента не были очень продолжительными. Поэтому делать глобальные всеобъемлющие выводы, на наш взгляд, преждевременно.

¹ Чубарова Т.В. Патернализм в современном обществе: от продуктовых карточек до безусловного дохода. Общественные науки и современность. 2017. № 6. С. 43–54.

² Barrientos A., Hulme D. Just Give Money to the Poor. The Development Revolution from the Global South, Presentation for the OECD. – URL: <https://www.oecd.org/dev/pgd/46240619.pdf> (дата обращения: 01.11.2020).

³ Finland Economic Snapshot. – URL: <http://www.oecd.org/economy/finland-economic-snapshot/> (дата обращения: 06.11.2020).

⁴ Бовт Г. Кто не работает, тот все равно ест. – URL: <https://www.gazeta.ru/comments/column/bovt/10584437.shtml> (дата обращения: 04.11.2020).

При этом, как отмечают эксперты, "как только появляется возможность достичь компромисса в отношении щедрости финансирования существующих программ социального обеспечения, тут же обнаруживается отсутствие единства в поддержке ББД, его сильного политического обоснования, что показывает ограниченность поддерживаемой идею коалиции. По крайней мере, по сравнению с более глубокой поддержкой установившейся политики социального обеспечения"¹. Пока осознание необходимости реформировать систему социальной поддержки граждан не стало всеобщим – в отличие от мнения, что реформы, как правило, грозят ухудшением социального благополучия. Очевидно, что они, тем не менее, будут продолжены, теряя свою универсальность и приобретая все более контекстный характер, адаптируясь к особенностям культурно-исторической и социально-экономической ситуации в той или иной стране, ориентируясь на особенности ее институциональной и правовой инфраструктуры.

¹ Нолан Б., Вайстаннер Д. Безусловный базовый доход и пандемия: что изменилось? Мир перемен. 2020. № 2. С. 130.

Заключение

Экономическая и политическая турбулентность, стремительность перемен, незавершенность многих развивающихся ныне процессов и связанная с пандемией неопределенность современной обстановки и перспектив будущего пока не позволяют рассматривать полученные в ходе проведенного исследования результаты как окончательные и представить завершенную картину происходящего в социальной сфере. Тем не менее уже на данном этапе можно сделать целый ряд предварительных выводов, относящихся к содержанию и вектору идущих социальных трансформаций и различаемых контуров новой, следующей нормальности в социальной сфере.

Современную социальную динамику можно квалифицировать как период кризиса сложившейся системы мироустройства. Эта конструкция опиралась на идею о необходимости выравнивания социальных условий и всеобщей социальной защиты как неотъемлемого права человека и основывалась на формировании наднациональных институтов и инструментов управления социальным развитием. Исчерпанность позднеиндустриальных механизмов экономического роста, обеспечивавших реализацию принципов социального государства, ставит под сомнение господствовавший в последние полсотни лет в научном и общественном дискурсах концепт "единого мирового социального пространства как цели общественного развития". Это в свою очередь требует поиска путей реформирования сложившихся социальных институтов и создания новых механизмов регулирования социальных процессов.

Одну из ключевых ролей в переформатировании социальной сферы выполняет ее цифровизация. В условиях широкого распространения цифровых технологий и развития цифровой экономики формируется "новая организационная логика", соответствующая новой технологической парадигме. В ходе цифровизации складывается новый тип общественной интерактивности, определяемой нами как государство-платформа, оперирующее огромными массивами данных в процессе принятия управленческих решений и взаимодействия с гражданами. Подобная трансформация закладывает предпосылки для разнонаправленных изменений в системе перераспределения социальных благ. Она также несет риски цифрового отчуждения гражданина от государства и формирует новые основания социального неравенства.

Кроме того, заложен технологический фундамент так называемого сетевого государства, способного преодолеть ограничения национальных государств и обеспечить создание системы наднационального управления социальным развитием в глобальном масштабе. В экономическом плане такая конструкция стала выполнять функции механизма оптимизации издержек (в первую очередь социальных расходов).

Структурные преобразования, направленные на оптимизацию социальной сферы, способствовали ее частичной приватизации. Кроме того, они привели к появлению новых субъектов социальной политики – многонациональных страховых и фармацевтических компаний, образовательных и медицинских учреждений как бизнес-проектов. И, следовательно, к определенному конфликту интересов – рост социальных расходов государства и граждан далеко не всегда транслировался в улучшение качества соответствующих социальных "продуктов", благоприятствуя лишь увеличению прибыли транснационального бизнеса.

В итоге главный конфликт эпохи – между создававшейся в конце XX – начале XXI века системой сетевого глобального управления и институционализированным

национальным государством во все большей степени разрешается в пользу последнего. Все социальные обязательства по-прежнему остаются в его ведении, и эта его функция в новых условиях, на наш взгляд, неизбежно усилится. При этом если конкретное содержательное наполнение социальной политики будет иметь четко выраженный национальный характер, то форма ее реализации – несомненно, цифровой. Можно предположить, что цифровизация приведет, скорее, к еще большей консолидации государственного управления социальным развитием (в рамках национальных государств или союзов государств, определенных рамками новых контуров разделения труда), к реализации концепта государства-платформы. Не случайно, борьба за цифровой суверенитет государства становится важнейшей предпосылкой осуществления им своей социальной функции. Социальная политика окажется в этих условиях более адресной, "справедливой" и "экономичной".

Предпринятые в ходе данного исследования усилия по осмыслению и концептуализации тектонических социальных сдвигов, переживаемых современным транзитивным обществом, опирались на анализ трансформаций в отдельных отраслях социальной сферы. Проблемы и противоречия социального реформирования, помимо общих черт, нашли специфическое проявление в конкретных областях социальной политики государства.

Важнейшим фактором преобразования сферы труда, как, впрочем, и всей социальной сферы современного общества, становится формирование цифровой экономики. Современный рынок труда продолжает разделяться на практически полностью изолированные части – сегмент высокопрофессиональной занятости, связанной с формирующимся новым технологическим укладом, и сегмент депрофессионализированного труда, который можно классифицировать как "безворотничковый", в противовес "беловоротничковой" и "синеворотничковой" занятости индустриальной эпохи. Человек все чаще становится "частичным" работником, "дополнением" к различным "когнитивным агентам", ботам и прочим алгоритмам, образуя с ними единое целое с точки зрения производственного процесса, или пополняет ряды самозанятых. Возникновение краудворкинговых платформ довело начавшийся в конце прошлого века процесс придания большей гибкости регулированию рынка труда до логического конца, сделав трудовые отношения не просто индивидуальными, но предельно фрагментированными.

В этих условиях перестают действовать прежние правовые регуляторы, поддерживающие баланс интересов всех участников процесса. Вместе с ухудшением качества труда, ростом незанятости начинает разрушаться вся социальная сфера, финансирование которой напрямую зависело от стабильности трудовых отношений, регулярности и размера оплаты труда. Эти вызовы требуют пересмотра понятийных подходов в сфере трудового права и поиска новых правовых механизмов, обеспечивающих взаимодействие сторон трудовых отношений в новой социально-экономической реальности.

Углубляются противоречия между интересами представителей бурно развивающейся медицинской индустрии и задачами, стоящими перед общественным здравоохранением. Развитие биоинформационных технологий требует от бизнеса все новых инвестиций, повышая стоимость медицинских услуг, что в свою очередь негативно отражается на показателях эффективности работы систем здравоохранения, вынужденных сдерживать рост расходов. Одной из возможных моделей финансирования инновационных медицинских технологий представляется частно-государственное партнерство, основанное на "разделении ответственности". В качестве перспективных направлений международного партнерства выделяются

трансграничные медицинские кластеры; локализация производства; совместные проекты в сфере кибербезопасности, защиты данных пациентов.

Образованию отводится ключевая роль в обеспечении наименее болезненного для человека и почти "бесшовного" для государства и общества перехода к новому технологическому и социальному укладу, базирующемуся на телекоммуникациях, а государственная политика в этой области включается в решение стратегических задач развития. Наиболее глубокое трансформирующее воздействие на сферу образования сегодня оказывают технологии и та технологическая среда, которая формируется вокруг них. Под влиянием новаций умножаются способы и расширяются форматы передачи знаний, для этого используется как специализированная цифровая образовательная инфраструктура, так и повседневные электронные сервисы, ставшие за последнее время неотъемлемым атрибутом жизни современного человека. Одновременно набирают популярность новые способы получения знания: неформальное и информальное обучение. Преобразуются механизмы организации работы образовательных учреждений. Появляются и новые линии размежеваний в этой сфере, связанные с доступом к цифровым технологиям и их использованием. В выигрыше окажутся лишь те участники системы и страны, которые в дальнейшем смогут получить цифровые дивиденды и конвертировать их в реальные достижения и блага. Будущее образования будет во многом зависеть от подходов и моделей его организации, выработанных после погружения отрасли в "цифру" во время пандемии.

Миграции и их регулирование испытали сильное воздействие эпидемии COVID-19. Ее вспышка стала катализатором развития многих зародившихся прежде тенденций, таких как затухание динамики долгосрочных передвижений, нарастание рестриктивности и селективности иммиграционной политики, и обострения накопившихся ранее противоречий в сфере транснационального управления, придав действию этих процессов экстремальные формы: локдаун, остановка перемещений, исключения из запретов на въезд, ренационализация миграционной политики. В то же время эпидемия породила новые виды вынужденной мобильности (нелегальная возвратная миграция), равно как и вынужденной имобильности, связанной с полным закрытием границ и приостановкой работы иммиграционных служб. Строгое следование требованиям медико-санитарной безопасности поездок с использованием цифровых технологий, включая бесконтактные приемы досмотра пассажиров и их багажа, отслеживание контактов инфицированных и т.п., стало определять современный формат управления мобильностью. Ожидаемо восстановление людских потоков, но с большой волатильностью, в меньших масштабах и измененном составе. Равно как и перевод их значительной части, особенно профессионалов, в виртуальное русло, что требует разработки правовых норм, регулирующих трансграничную удаленную занятость.

Оценивая восприятие населением социального государства и происходящих в этой сфере перемен, авторы делают вывод о том, что социальное государство пользуется везде значительной поддержкой, хотя отношение к разным программам неодинаково. Жители разных стран проявляют полное единство в понимании зон социальной ответственности государства, отдавая предпочтение универсальным программам, прежде всего здравоохранению и пенсионному обеспечению, по сравнению с адресными (пособия по безработице или организация ухода за детьми работающих родителей). При этом межстрановые сопоставления фиксируют существенные различия в масштабах ожидаемой помощи и в готовности участвовать в софинансировании, то есть платить налоги. Эти различия связаны с

институциональными характеристиками и уровнем доверия государственным структурам. Чем меньше коррупции в стране, чем больше прозрачности и открытости в сферах фискальной и социальной политики, тем в большей степени объем социальных услуг, запрашиваемый гражданами этих стран, соответствует их готовности оплачивать свой запрос через налоги. Коронакризис обострил имеющиеся противоречия действующей модели защиты населения и актуализировал необходимость переформатирования социального контракта между обществом и государством.

Исследование социальной политики на материале США, Швеции, Франции и стран Южной Европы позволило показать своеобразие действия общих тенденций социального развития и социальной политики в соответствующем территориальном контексте, а также продемонстрировать наиболее примечательные черты национальных и региональных моделей социального государства и их реформирования.

В XXI веке социальная политика американского государства испытала интенсивную цифровизацию. Существенное влияние на этот процесс оказало развитие частно-государственного партнерства, являющегося неотъемлемым звеном социально-экономической модели США. Применение цифровых технологий стимулировалось необходимостью соблюдать принцип адресности при реализации в стране масштабных социальных программ. К государственной цифровизации социально-экономической сферы побуждал и запрос политического руководства на повышение эффективности бюджетного процесса, который, однако, пока не удалось сделать более прозрачным для граждан.

Проводившиеся в Швеции в последние три десятилетия социал-либеральные реформы привели к постепенному, но принципиальному отступлению от социал-демократической линии на отход от рынка как главного института распределения и перераспределения социальных благ, курс на ремаркетизацию и дегосмонополизацию (приватизацию) социальной сферы. Такой качественный перелом в социально-экономической и в известной мере политической истории страны, выразившийся в окончании доминирования социал-демократии в партийной системе, означает принципиально иной, чем прежде, тренд развития шведского общества и вместе с этим является одним из наиболее явных свидетельств окончания XX века как, по определению Дэвида Сэссона, столетия социализма¹.

В условиях технологических трансформаций и народнохозяйственной нестабильности, усугубленной пандемией, поляризации социальной структуры и роста территориальных диспропорций французская социальная модель, отличающаяся обильными государственными расходами, оказалась в состоянии глубокого кризиса. В целях оздоровления экономики и социальной сферы власти идут по пути снижения издержек, реформирования налоговой системы, трудового законодательства и социального обеспечения. Проводимые правительством Макрона преобразования, рассчитаны на перспективу и в настоящее время приводят не к смягчению, а, напротив, к обострению многих социальных дисбалансов и конфликтов, принимающих особенно острые формы из-за особенностей французской политической культуры.

Южноевропейские государства столкнулись с серьезными демографическими вызовами, обусловленными самыми низкими на континенте показателями рождаемости, а также существенно повышенной долей лиц пожилого возраста,

¹ Sassoon D. One hundred years of socialism: the West European Left in the twentieth century. London, New York, 2010.

трагически сказавшейся в эпидемическом кризисе в Италии и Испании. В нынешнем веке социально-демографическая политика южноевропейских государств претерпела заметные институциональные инновации, способствовавшие активизации семейной политики, а также проведению мер в области активного долголетия. Благодаря подобным инициативам подчас удавалось добиться увеличения продолжительности здоровой жизни, повышения рождаемости и снижения детской бедности. Однако из-за ограниченности финансирования, резко сворачивающегося в кризисные годы, отсутствия комплексных программ, усугубляемого приостановкой запланированных мер в условиях пандемии, государства Южной Европы пока не смогли дать эффективных ответов долгосрочного характера на демографические вызовы.

Пандемия *COVID-19* высветила многие противоречия современного социального государства, связанные не только с проводившейся в последние десятилетия приватизацией здравоохранения, реформами образования, хрупкостью и неустойчивостью постиндустриального рынка труда, старением населения и обострением миграционных проблем, но и со сменой технологического уклада.

В итоге выявилась неадекватность целого ряда механизмов регулирования, которые были заложены в сложившуюся систему общественного устройства и жизнедеятельности. Это резко актуализирует поиск новых подходов к организации социальной сферы и реализации социальной политики с тем, чтобы наименее конфликтно, с точки зрения политической устойчивости общественной системы, пройти период турбулентности.

Этим, на наш взгляд, и вызвана интенсификация дискуссий о безусловном базовом доходе, который рассматривается если не как субститут существующему порядку жизнеобеспечения, то как возможность поддержания благосостояния граждан и стабильности общества в условиях усиливающегося экономического кризиса. В рамках широкой общественной дискуссии основной упор делается на то, что каждому человеку выделяется известная сумма денег. Вопрос о замене ею значительной части социальных пособий обсуждается в узком кругу и, как правило, лишь специалистами. При этом, судя по экспериментам, проводившимся в последние несколько лет в разных странах, введение безусловного базового дохода призвано способствовать повышению личной, индивидуальной ответственности человека за свое социальное благополучие.

Однако главная проблема, связанная с претворением этого в большей степени теоретико-политического концепта в жизнь, состоит в том, что не определены источники финансирования амбициозных реформ. Большинство выступающих "за", и даже провозглашающих этот проект "капиталистической дорогой к коммунизму"¹, не дают практических рецептов по его претворению в жизнь. И подобная оторванность всей теоретической конструкции от экономики и реальной политики оказывается сегодня основным препятствием на пути реализации идей безусловного базового дохода. В результате в общественном сознании граждан – прежде всего тех стран, в которых существует развитая и эффективная система социальной защиты населения, – идеи ее замены безусловным базовым доходом пока не находят должного отклика.

На этом фоне перспективной представляется ориентация на субъективное благополучие населения в качестве одной из главных целей социальной политики. Учет субъективных ощущений граждан, их удовлетворенности жизнью

¹ Robert van der Veen and Philippe van Parijs, "A Capitalist Road to Communism", *Theory & Society* (1986). – URL: https://www.ssc.wisc.edu/~wright/ERU_files/PVP-cap-road.pdf (дата обращения: 18.10.2020).

представляется достойной, хотя и трудно достижимой, альтернативой доминированию валового внутреннего продукта (ВВП) и производного от него душевого дохода в качестве показателей, используемых при разработке программ социально-экономического развития. Правящие круги, принимая решения, касающиеся экономики, социальной сферы и политики, всегда должны иметь в виду возможные реакции граждан. Стремясь обеспечить благополучие граждан, стабильность в обществе и устойчивую поддержку масс, правительства должны принимать во внимание тот факт, что поступки людей в значительной степени определяются не объективными показателями, а эмоциями, заблуждениями, комплексами и страхами. Склонность индивидов переоценивать негативные моменты и недооценивать позитивные сказывается на их мироощущении, формирует соответствующие (в том числе электоральные) предпочтения, социально-экономическое и политическое поведение. Бездумное следование за настроениями масс легко может привести к скатыванию в популизм, рано или поздно оборачивающийся экономическим фиаско. Недоучет и тем более игнорирование их субъективных оценок чреваты ростом недовольства, раздражения, радикализацией протестных настроений. В нашу турбулентную эпоху нахождение золотой середины требует от политического класса, политической науки глубокого осмысления складывающейся новой социальной нормальности.

Библиография

- Агеев А., Аверьянов М. и др. Цифровое общество: архитектура, принципы, видение // *Экономические стратегии*. 2017. № 1. С. 113–125.
- Аттали Ж. *Краткая История будущего. Мир в ближайшие 50 лет*. Изд.: Питер, 2014. 288 с.
- Балашова Т.Н. *Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики*: автореф. дис. д-ра юрид. наук. Саратов, 2011.
- Барановский В.Г. Трансформация глобального миропорядка: динамика системных изменений // *Полис. Политические исследования*. 2017. № 3. С. 71–91. DOI: 10.17976/jpps/2017.03.05.
- Бодрийяр Ж. *Симулякры и симуляция*. Москва, 1981.
- Бочарова Е.Е. Взаимосвязь субъективного благополучия и социальной активности личности: кросскультурный аспект // *Социальная психология и общество*. 2012. №. 4. С. 53–63.
- Брегман Р. *Утопия для реалистов. Как построить идеальный мир*. – Альпина Паблишер, 2018. – 356 С.
- Будущее рынка труда. Противоборство тенденций, которые будут формировать рабочую среду в 2030 году*. PwC. – URL: <https://www.pwc.ru/publications/workforce-of-the-future-rus.pdf> (дата обращения: 10.09.2020).
- Бурджалов Ф.Э. *Экономическая роль социальной деятельности государства*. М., ИМЭМО РАН, 2009, 251 с.
- Бурдые П. *Социология социального пространства* / Пер. с фр., общ. ред. Н.А. Шматко. СПб: Алетейя; М.: Ин-т эксперим. социологии: Алетейя, 2005. 288 с.
- Бухт Р., Хикс Р. (2018) Определение, концепция и измерение цифровой экономики // *Вестник международных организаций*. Т. 13. № 2. С. 156. DOI: 10.17323/1996-7845-2018-02-07.
- Вебер М. *Избранные произведения* / Пер. с нем. М.: Прогресс, 1990. С. 637.
- Виннер Н. *Кибернетика и общество*. М. 1958. С. 166.
- Вишневский А. Г. *Время демографических перемен: избранные статьи*. М., 2015. 517 с.
- Владимирова А., Акинфиева Н. Современное образование: политика выживания или развития? // *Alma mater*. 2001. № 10. С.3–7.
- Всемирный банк. 2016 год. *Доклад о мировом развитии 2016 "Цифровые дивиденды"*. Обзор. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. Лицензия: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- Всемирный банк. 2018 год. *Доклад о развитии цифровой экономики в России, сентябрь 2018 года, "Конкуренция в цифровую эпоху: стратегические вызовы для Российской Федерации"*. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. Лицензия: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- Всемирный банк. 2019 год. *Доклад о мировом развитии 2019. Изменение характера труда*. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк. doi:10.1596/978-1-4648-1328-3. Лицензия: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- Глобальный мир: к новым моделям национального и регионального развития*. В 2 т. /редкол.: И.С. Семененко (отв. ред.), Н.В. Загладин, В.В. Лапкин, В.И. Пантин. – М.: ИМЭМО РАН, 2014. – ISBN 978-5-9535-0398-3 Т.2. – 336 с. – ISBN 978-5-9535-0400-3.

Государство в политической науке и социальной реальности XXI века / Под ред. И.С. Семененко (отв. ред.), В.В. Лапкина, В.И. Пантина. М.: Издательство "Весь Мир", 2020.

Государство как платформа: Люди и технологии / под ред. М.С. Шклярук. М.: РАНХиГС, 2019. – 112 с.

Гоффе Н.В., Монусова Г. А. Социальное благополучие: восприятие реалий // *Южно-российский журнал социальных наук*. 2018, № 3. С. 21–36. DOI: 10.31429/26190567-19-3-21-36.

Гоффе Н.В., Монусова Г.А. *Восприятие социальных реалий и субъективное благополучие в развитых странах*. – М.: ИМЭМО РАН, 2020.

Гринберг Р. Какой будет новая модель экономического развития. *Мир перемен*. 2020. № 2. С. 6.

Гришин И. Клиометрия шведской модели. *Мировая экономика и международные отношения*, 2017, т. 61, № 3, сс. 55–67. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2017-61-3-55-67>.

Гришин И. Шведский затор (По поводу выборов-2018). *Мировая экономика и международные отношения*, 2019, т. 63, № 3, сс. 30–39. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-3-30-39>.

Гришин И. Экономическая демократия: шведский казус // *Мировая экономика и международные отношения*. 2006. № 5. С. 40–52.

Джессоп Б. *Государство: прошлое, настоящее и будущее*. М.: Издательский дом "Дело" РАНХиГС, 2019. 504 С.

Дилигенский Г.Г. *Люди среднего класса*. М.: Институт Фонда "Общественное мнение". 2002. 285 С.

Доклад о человеческом развитии 2013. *Возвышение Юга: человеческий прогресс в многообразном мире*. / пер. с англ. М.: Издательство "Весь Мир", 2013. 216 с.

Доклад о человеческом развитии 2014. *"Обеспечение устойчивого прогресса человечества: уменьшение уязвимости и формирование жизнестойкости"*. – URL: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-ru.pdf> (дата обращения: 21.04.2015).

Еникеев Р.Н. Историческая судьба государства: новая трактовка // *Правовое государство: теория и практика*. 2019. № 3. С.17.

Западноевропейские страны: особенности социально-экономических моделей. Ответственный редактор Гутник В.П. М., Наука, 2002, 271 с.

Здоровье-2020 – основы европейской политики и стратегия для XXI века. Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ, 2013. 221 с. – URL: <http://www.euro.who.int/ru/publications/abstracts/health-2020-a-european-policy-framework-and-strategy-for-the-21st-century> (дата обращения: 05.09.2016).

Зенков А.Р. Деятельность Русской православной церкви в социальной сфере: институты и социальные практики // *Южно-Российский журнал социальных наук*. 2019. Т. 20, № 4. С. 63–73. DOI: 10.31429/26190567-20-4-63-73.

Идентичность: Личность, общество, политика. Энциклопедическое издание /Отв. Ред. И.С. Семененко. М.: Издательство "Весь Мир", 2017. 992 с.

Инглхарт Р. *Культурная эволюция*. Москва, Комитет гражданских инициатив, 2018. 347 С.

Интеграция инокультурных мигрантов: перспективы интеркультурализма. Отв. ред.: И.П. Цапенко, И.В. Гришин. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. – 233 с.

Канеман Д., *Думай медленно, решай быстро*. Москва, АСТ, 2014. 656 с.

- Капелюшников Р.И. Где начало того конца? (К вопросу об окончании переходного периода в России) // *Вопросы экономики*, 2001, № 1, с. 138–156.
- Капелюшников Р.И. *Феномен старения населения: экономические эффекты*. М., 2019. 50 с.
- Касавин И.Т. Миграция: междисциплинарное понятие и его эпистемологические измерения // *Эпистемология и философия науки*. 2018. Т. 55, № 1. С. 12–13.
- Келли К. *Неизбежно. 12 технологических трендов, которые определяют наше будущее* // Манн, Иванов и Фербер, Москва, 2018, 352 с.
- Кирдина С.Г. *Институциональные матрицы и развитие России*. М., 2000. 213 с.
- Кислицына О.А. *Измерение качества жизни / благополучия: международный опыт*. М.: Институт Экономики РАН, 2016. 62 с.
- Клинова М.В. Государство-покровитель или социальное государство в Европе на перепутье. – *Современная Европа*. – 2019. – № 2. – Март–апрель. – С. 151–162.
- Князев А.А. О некоторых геополитических сценариях США в Афганистане и центральноазиатском регионе. Доклады на конференции "Афганистан и региональная безопасность: пять лет после "Талибана"". 19.02.2014. – URL: <http://zadocs.ru/geograf/53555/index.html?page=7> (дата обращения: 22.05.2015).
- Конституции государств Европейского союза*. – М.: ИНФРА-М: Норма, 1997. – 802 с.
- Кутырев В. А. Отдадим все машинам!.. И себя тоже? *Материалы Лихачевских чтений 2019 год. "Мировое развитие: проблемы предсказуемости и управляемости". Секция 2. Кризис цивилизации: будущее человека и человечества*. – URL: http://www.lihachev.ru/pic/site/files/lihcht/2017/dokladi/KutirevVA_sec2_rus_izd.pdf (дата обращения: 06.11.2020).
- Л. фон Берталанфи. *Общая теория систем: критический обзор*. В сборнике переводов Исследования по общей теории систем. М.: – Прогресс, 1969. – 520 с.
- Лапина Н.Ю. Не очень счастливая глобализация: французский опыт // *Россия и современный мир*. 2020. № 2. с. 190–209.
- Лебедева Л. Ф. Социальные последствия экономической политики Д. Трампа // *Россия и Америка в XXI веке*. 2019. Спецвыпуск [Электронный ресурс]. Доступ для зарегистрированных пользователей. – URL: <https://rusus.jes.su/s207054760005321-0-1/> (дата обращения: 07.10.2020). DOI: 10.18254/S207054760005321-0.
- Лейман И.И. *Наука как социальный институт*. Л., 1971. – 178 с.
- Майбуров И. Финансирование высшего образования: "Национальные особенности" // *Высшее образование в России*. 2004. №10. С.31–37.
- May В. На подступах. К новой модели социального государства // *Вестник Европы*. – URL: <http://www.vestnik-evropy.ru/issues/on-the-outskirts-to-a-new-model-of-the-social-state.html> (дата обращения: 18.10.2020).
- Медоуз Д., Рандерс Й., Медоуз Д. *Пределы роста. 30 лет спустя* / Пер. с англ. – М.: ИКЦ "Академкнига", 2007. – 342 с.
- Международный Валютный Фонд, 2019. *Перспективы развития мировой экономики: спад в обрабатывающей промышленности, рост торговых барьеров*. Вашингтон, округ Колумбия, октябрь.
- Миграционные процессы в Евросоюзе: современные проблемы и вызовы* / под ред. О.Е. Трофимовой. М.: ИМЭМО РАН, 2019. 211 с.
- Михеев В.В. Логика глобализации и интересы России // *Pro et Contra*. 1999. № 4. С. 49–64.
- Монсон П. *Лодка на аллеях парка. Введение в социологию*. М.: 1997.

Монусова Г. Социальная политика в европейском обществе: субъективный контракт между обществом и государством // *Вопросы экономики*. 2012. № 6. С. 127–151.

Морозова Е., Мирошниченко И., Рябченко Н. Фронтير сетевого общества // *Мировая экономика и международные отношения*. 2016. Т. 60, № 2. С. 83–97.

Нефедова Г.М. Специфика интеграции формального, неформального и информального образования // *Ped.Rev.* 2017. № 3 (17). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/spetsifika-integratsii-formalnogo-neformalnogo-i-informalnogo-obrazovaniya> (дата обращения: 20.09.2020).

Никитин А. И. Современный миропорядок: его кризис и перспективы // *Полис. Политические исследования*. 2018. № 6. С. 32–46. Doi: 10.17976/pps/2018.06.03.

Новикова И. Системный кризис мировой экономики или кризис системы? // *Мир перемен*. 2020. № 2. С. 105–106.

Новикова С.С. *Социология: история, основы, институционализация в России*. – М.: Московский психолого-социальный институт, Воронеж: Изд-во НПО "МОДЭК", 2000. 464 с.

Нолан Б., Вайстаннер Д. Безусловный базовый доход и пандемия: что изменилось? // *Мир перемен*. 2020. № 2. С. 128–130.

Обичкина Е.О. Социально-политический кризис во Франции: "Желтые жилеты" и завершение "первой фазы" правления Э. Макрона // *Вестник МГИМО-Университета*. 2019. № 2(65). С. 101–135. DOI:10.24833/2071-8160-2019-2-65-101-135.

Образовательная политика России на современном этапе. Материалы Государственного Совета Российской Федерации. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия Проблемы высшего образования*. – № 2. – 2001. С.5–21.

Огилви Дж. Безусловный универсальный основной доход и радикальный популизм // *Мир перемен*. 2020. № 2. С. 122–127.

Осипов Г.В., Климовицкий С.В. *Виртуализация социальной реальности и фальшивые новости* // Новая социальная реальность: системообразующие факторы, безопасность и перспективы развития. Россия в техносоциальном пространстве (Коллективная монография). – М.; СПб.: Нестор-История, 2020. С. 60–69.

Пантин В.И., Кардава Н.В., Кибербезопасность: проблемы формирования единой политики в Европейском союзе // *Вестник Пермского университета. Политология*, 2018 № 3, С.5–18.

Патласов О.Ю. Ликвидность специалиста, конкурентоспособность и жизненный цикл профессии // *Наука о человеке: гуманитарные исследования*. 2015. №1 (19). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/likvidnost-spetsialista-konkurentosposobnost-i-zhiznenny-tsikl-professii> (дата обращения: 12.09.2020).

Печчеи А. Человеческие качества / Перевод на русский язык с сокращениями. Издательство "Прогресс", 1980.

Плотичкина Н.В., Морозова Е.В., Мирошниченко И.В. Цифровые технологии: политика расширения доступности и развития навыков использования в Европе и России // *Мировая экономика и международные отношения*. 2020. Т.64., №4. С. 70–83. DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-4-70-83.

Прогнозирование социально-политических процессов и конфликтов в странах Запада и в России / Редколлегия: В.И. Пантин (отв. ред.), И.С. Семененко (отв. ред.), В.В. Лапкин, К.Г. Холодковский. – М.: ИМЭМО РАН, 2016 – 183 с.

- Работяжев Н. Европейская социал-демократия в поисках ответов на вызовы XXI века // *Мировая экономика и международные отношения*. 2018. № 11. С. 15–25.
- Радаев В.В. *Как организовать и представить исследовательский проект: 75 простых правил*. М.: ГУ ВШЭ, ИНФРА-М, 2001. - 202 с.
- Садовая Е. Цифровая экономика и новая парадигма рынка труда // *Мировая экономика и международные отношения*. 2018, т. 62. № 12. С. 35–45. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2018-62-12-35-45>.
- Садовая Е.С. Безусловный базовый доход: в поисках ответа на вызовы технологической революции. *Социально-трудовые исследования*. 2020. №.1. С. 59–72. DOI: 10.34022/2658-3712-2020-38-1-59-72.
- Садовая Е.С. Человек в цифровом обществе: динамика социально-трудовых отношений. *Южно-российский журнал социальных наук*. – 2018. – Т. 19. – № 3. – С. 6–20. DOI: 10.31429/26190567-19-3-6-20.
- Садовая Е.С., Сауткина В.А. *Трансформация принципов современного мироустройства: социальный аспект*. М.: ИМЭМО РАН, 2015, 206 с.
- Садовая Е.С., Сауткина В.А., Зенков А.Р. *Формирование новой социальной реальности: технологические вызовы*. – М.: ИМЭМО РАН, 2019. – 190 с. DOI: 10.20542/978-5-9535-0564-2.
- Сауткина В. Перспективы развития кластерной модели в сфере здравоохранения. *Мировая экономика и международные отношения*, 2019, т. 63, № 4, сс. 96–103. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-4-96-103>
- Сауткина В.А. Инновационная медицина и общественное здравоохранение: на перекрестке прогресса // *Вестник ВГУ. Серия экономика и управление*. 2019. С. 56–61.
- Семененко И.С. "Человек политический" перед альтернативами общественных трансформаций: опыт переосмысления индивидуального измерения политики // *Полис. Политические исследования*, 2012, № 6, С. 10–11.
- Семененко И.С. Горизонты ответственного развития: от научного дискурса к политическом управлению // *Полис. Политические исследования*. 2019. № 2. С. 7–26. <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.03.02>.
- Семененко И.С. Парадигма эволюционных циклов истории // *Полис. политические исследования*. 2006, № 2. С.173 DOI: 10.17976/jpps/2006.02.14.
- Силаев Н., Проценко Н. Снова модерн? COVID-19 возвращает государству его изначальную природу // *Международная аналитика*. 2020. № 1. С. 11–26. doi:10.46272/2587-8476-2020-11-1-11-26.
- Синявская О.В., Гудкова Т., Ермолина А.А. и др. Старение как социально-экономический феномен // *Волонтер*. 2018. Т. 27. № 3. С. 7–15;
- Скороходов В.А. *Политическая культура Франции* // Политическая культура: теория и национальные модели". Отв. редактор К.С. Гаджиев. М., Интерпракс, 1994.
- Социальное государство в странах ЕС: прошлое и настоящее*. Отв. ред. Ю.Д. Квашнин. М.: ИМЭМО РАН, 2016, 189 с.
- Социальное развитие в условиях экономических трансформаций*. Отв.ред. Ф.Э. Бурджалов. М., ИМЭМО РАН, 2001.
- Социальные источники экономического развития*. Отв. ред. Ф.Э. Бурджалов. М., ИМЭМО РАН, 2005, 130 с.
- Социальный контекст экономического развития в XXI веке*. Отв. ред.: Е.Ш. Гонтмахер, И.В. Гришин, И.П. Цапенко. М.: ИМЭМО РАН, 2016, 238 с.

США: возможности и пределы экономического и политического лидерства. В 2-х т. / отв. ред. Ф.Г. Войтоловский, Э.В. Кириченко. – Т.1 / отв. ред. Э.В. Кириченко. М.: ИМЭМО РАН, 2016, 240 с. DOI: 10.20542/978-5-9535-0490-4.

США: экономика и бюджетная политика. Отв. редактор Лебедева Л. Ф. – М.: Весь мир, 2017. – 111 с.

Татарова Г.Г., Кученкова А.В. Показатели субъективного благополучия как типобразующие признаки // *Социологические исследования*. 2016. № 10. С. 21–32.

Тоффлер Э. *Третья волна*. М.: 1999.

Удовенко И.П. Стресс-тест государственной цифровой платформы США: вызовы и перспективы // *США и Канада: экономика, политика, культура*. 2020; том 50, № 10, С.74–88. DOI: 10.31857/S268667300011807-7.

Ульянов М. В. *Ресурсно-эффективные компьютерные алгоритмы. Разработка и анализ*. Учебное пособие Москва. Наука Физматлит 2007, 376 с.

Урри Дж. *Мобильности* / пер. с англ. М.: Праксис, 2012. 576 с.

Франция при президенте Эммануэле Макроне: в начале пути / Отв. ред.: М.В. Клинова, А.К. Кудрявцев, Ю.И. Рубинский, П.П. Тимофеев. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. – 206 с. DOI: 10.20542/978-5-9535-0525-3.

Фридман М. *Капитализм и свобода* / Пер. с англ. М.: Новое издательство, Библиотека Фонда "Либеральная миссия"; 2006. 240 с.

Фрумкин К. Государство будущего // *Нева*. 2019. № 11. С. 163–175.

Фукуяма Ф. Будущее истории // *Россия в глобальной политике*. 2012. № 1. – URL: <https://globalaffairs.ru/articles/budushhee-istorii/> (дата обращения: 02.09.2020).

Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии // *Логос*. 2003. № 4–5. С. 105–152.

Хардт М., Негри А. *Империя* / Пер. с англ., под ред. Г. В. Каменской, М. С. Фетисова. М.: Праксис, 2004. 440 с.

Хашченко В.А. Субъективное экономическое благополучие и его измерение: построение опросника и его валидизация // *Экспериментальная психология*. 2011. Том 4, № 1. С. 106–127.

Хашченко, В. А. *Субъективное экономическое благополучие: измерение и типология*. Москва – Обнинск, ИГ-СОЦИН, 2011. 247 с.

Цапенко И. Трансформации глобальной миграции населения // *Мировая экономика и международные отношения*. 2018. Т. 62, № 8. С. 65–76. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-8-65-76.

Цапенко И.П. Межстрановая мобильность населения в период и после эпидемического шока // *Социально-трудовые исследования*. 2020. Т. 40, № 3. С. 31–43. DOI: 10.34022/2658-3712-2020-40-3-31-43.

Цапенко И.П. Миграционный вопрос в системе антикоронакризисного управления Д. Трампа // *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2020. Т. 50, № 9. С. 22–43.

Цапенко И.П. Социально-экономические контуры общества долголетия // *Мировая экономика и международные отношения*. 2017. том 61. № 5. С. 34–44.

Цапенко И.П. Субъективное благополучие и миграция // *Мировая экономика и международные отношения*. 2015. № 4. С. 23–36.

Церкаевич Л. Мифы и реальность шведского "дома для народа" // *Современная Европа*. 2019. № 2. С. 163–174.

Цыганков А. Эпоха полураспада: от миропорядка к миропереходу // *Россия в глобальной политике*. 2019. Т. 17, №2. С. 20–31.

Чубарова Т.В. Патернализм в современном обществе: от продуктовых карточек до безусловного дохода. *Общественные науки и современность*. 2017. № 6. С. 43–54.

Чубарова Т.В., Шестакова Е.Е. Государство в социальной сфере: векторы перемен // *Мир перемен*. 2019. № 3. С.126–142.

Шматова Ю.К., Морев М.В. Измерение уровня счастья: литературный обзор российских и зарубежных исследований // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2015, No. 3 (39). С. 141–162.

Ядов В.А. Социальная идентификация в кризисном обществе // *Социологический журнал*, 1994, № 1. С. 35–52.

Яницкий О.Н. Социология риска: ключевые идеи. *Мир России*. 2003 № 1. С. 3–35.

A Critical Analysis of Basic Income Experiments. Karl Widerquist. Palgrave Macmillan. 2018.

Adler-Karlsson G. *Funktionssocialism: ett alternativ till kommunism och kapitalism*. Stockholm, 1967. 144 s.

Ageing in the Crisis: Experiences from Greece / Ed. by Kart F., 2018. 197 p.

Agell J., Englund P., Slemrod J. (Eds.). *Tax reform of the century – the Swedish experiment*. Cambridge University Press, 1999. P. 331–352. – URL: <https://www.cambridge.org/core/books/tax-policy-in-the-real-world/tax-reform-of-the-century-the-swedish-experiment/3911C37B0211C6E04B82A7028B17CC06> (дата обращения: 08.07.2020).

Aitken A. Measuring Welfare Beyond GDP // *National Institute of Economic Review*. 2019. No. 249. P. 4.

Alesina A., Angeletos G. Fairness and Redistribution // *American Economic Review*. 2005. Vol. 95, No. 4. Pp.960–980;

Algan Y., Cahuc P., Sangnier M. *Efficient and Inefficient Welfare States*. IZA DP No.5445, 2011. 47 p.

Amara M. et al. (2017). *Sierra Leone 2015 Population and Housing Census Thematic Report on Socio-economic impact of the Ebola Virus Disease*. – URL: <https://sierraleone.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/EVD%20report.pdf> (дата обращения: 05.05.2020).

Andersson M. et al. *Good Pay Formation – the Best Deal for Both the Company and its Employees*. Stockholm, 1993.

Appadurai A. *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization* Minneapolis. London: Univ. of Minnesota Press, 1996 P. 229.

Barrientos A., Hulme D. *Just Give Money to the Poor. The Development Revolution from the Global South*. Presentation for the OECD. – URL: <https://www.oecd.org/dev/pgd/46240619.pdf> (дата обращения: 01.11.2020).

Basic Income as a policy option: Can it add up? – URL: https://www.oecd.org/els/soc/15_Immervoll_OECD_Basic_Income_Brief.pdf (дата обращения: 10.09.2020).

Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy. Philippe Van Parijs and Yannick Vanderborght. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 2017. 400 p.

Baytiyeh, H. (2018), *Online learning during post-earthquake school closures*. *Disaster Prevention and Management*, Vol. 27 No. 2, pp. 215–227. <https://doi.org/10.1108/DPM-07-2017-0173>.

Beerepoot N., Lambregts B. (2015). Competition in online job marketplaces: towards a global labour market for outsourcing services? *Global Networks*, 15: 236–255. doi:10.1111/glob.12051.

Beine M. et al. Comparing Immigration Policies: An Overview from the IMPALA Database// *The International Migration Review*. 2016. No. 50(4). P. 831. DOI:10.1111/imre.12169.

Beirens H., Fratzke S., Kainz L. *When Emergency Measures Become the Norm: Post-Coronavirus Prospects for the Schengen Zone* // MPI. August 2020. – URL: <https://www.migrationpolicy.org/news/post-covid-prospects-border-free-schengen-zone> (дата обращения: 02.10.2020).

Bengtsson H.A. *The Swedish Model. Conflict or Consensus?* Berlin, 2013. P. 6.

Benkler Y. "Sharing Nicely": On Shareable Goods and the Emergence of Sharing as a Modality of Economic Production // *The Yale Law Journal*. Vol. 114. P. 273–358.

Beyond GDP. Summary notes from the Beyond GDP conference. Highlights from the presentations and the Discussion. International Conference, Brussels. 19-20 November 2007. – URL: https://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/download/bgdp-summary-notes.pdf (дата обращения 04.09.2020).

Blanchflower D. Oswald A. J. *The Rising Well-Being of the Young. Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*. NBER, 2000. 440 p.

Blanchflower D.G., Oswald A.J. Well-being over time in Britain and USA // *Journal of Public Economics*. 2004. Vol. 88, iss. 7-8. P. 1359–1386.

Blinder A.S. and Krueger A.B. *What does the people Know About Economic Policy, and How Does It Know It?* // NBER Working Paper. 2004. No. 10787. p. 5.

Bögenhold D., Klinglmair R., Kandutsch F. (2017). Solo Self-Employment, Human Capital and Hybrid Labour in the Gig Economy. *Foresight and STI Governance*, vol. 11, no 4, pp. 23–32. DOI: 10.17323/2500-2597.2017.4.23.32.

Borriello G., Salihoglu A. *Borders in the Time of Coronavirus: How the COVID-19 Pandemic Upended the Global Mobility Paradigm*. 20.03.2020. - URL: <https://www.compas.ox.ac.uk/2020/borders-in-the-time-of-coronavirus-how-the-covid-19-pandemic-upended-the-global-mobility-paradigm> (дата обращения: 05.10.2020).

Bostrom N. *Superintelligence Paths, Dangers, Strategies*, 2014. P.352.

Carlgren F. Bolagsskatt - internationellt // *Ekonomifakta*. 2020-06-01. – URL: <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Skatter/Skatt-pa-foretagande-och-kapital/Bolagsskatt/> (дата обращения: 12.10.2020).

Carling J. Migration in the Age of Involuntary Immobility: Theoretical Reflections and Cape Verdean Experiences// *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2002. No. 28(1). P. 5–42.

Carroll C.D. Macroeconomic expectations of households and professional forecasters // *Quarterly Journal of Economics*. 2003. Vol. 118, iss. 1. P. 269–298.

Castells M. *Communication power*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2009. 571 p.

Castells M. *The Information Age. Economy, Society, and Culture. Vol. I: The Rise of the Network Society*. Oxford, Wiley-Blackwell, 2010. 625 p.

Castells M. *The Power of Identity. Vol. 2 The Information Age: Economy, Society and Culture*. Oxford: Blackwell, 2004. P. 6–7.

Castles S., Haas H., Miller M. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2014.

Charles L. *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*. London: Earthscan. 2000.

Ciavarella et al. *BMC Infectious Diseases* (2016) 16:576. DOI: 10.1186/s12879-016-1918-z.

Conseil d'orientation des retraites *Retraites: perspectives 2020, 2040 et 2060*. Onzième rapport, Décembre 2012. p. 16. – URL: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000684.pdf> (дата обращения: 15.10.2020).

Consolidated Version Of The Treaty On The Functioning Of The European Union// *Official Journal of the European Union*. 26.10.2012. P. 326–349. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A12012E/TXT> (дата обращения: 08.07.2020).

Contested Welfare States. Welfare Attitudes in Europe and Beyond / S. Svallfors (Ed.). Stanford University Press, 2012. 272 p.

COVID-19 crisis and the informal economy: Immediate responses and policy challenges. – URL: https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/publications/WCMS_743623/lang--en/index.htm (дата обращения: 10.05.2020).

Csontos L., Kornai J., Toth I. Tax Awareness and Reform of the Welfare State // *Economics of Transition*. 1998. V. 6 (2). P.287–312.

Dahlman C., Mealy S., Wermelinger M. *Harnessing the digital economy for developing countries* // OECD Development Centre Working Papers 334. OECD Publishing, 2016. 80 p.

Dalrymple M., Mann R., Peters M., Seitzman N. *Make it better, not just safer: The opportunity to reinvent travel*. June 15, 2020. – URL: <https://www.mckinsey.com/industries/travel-logistics-and-transport-infrastructure/our-insights/make-it-better-not-just-safer-the-opportunity-to-reinvent-travel> (дата обращения: 28.09.2020).

Decoding Global Talent 2018. BCG, 2018. – URL: https://image-src.bcg.com/Images/BCG-Decoding-Global-Talent-2018-Jun-2018_tcm9-207928.pdf (дата обращения: 03.06.2020).

Dennison S., Zerka P. Together in trauma: Europeans and the world after COVID-19 // *ECFR*. 2020. No. 328. P. 16. – URL: https://www.ecfr.eu/page/-/together_in_trauma_europeans_and_the_world_after_covid_19.pdf (дата обращения: 02.10.2020).

Diener E., Lucas R.E., Oishi S. *Subjective well-being: The science of happiness and life satisfaction*. In *Handbook of Positive Psychology* / Ed. by C.R. Snyder, S.J. Lopez. Oxford and New York: Oxford University Press, 2002. P. 463–473.

Diener E., Suh E.M., Lucas R.E., Smith H.L. Subjective Well-being: Three decades of progress // *Psychological Bulletin*. 1999. Vol. 125, No. 2. P. 276–302.

Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world. International Labour Office – Geneva, ILO, 2018.

Digital learning Education and skills in the digital age. Sarah Grand-Clement, Axelle Devaux, Julie Belanger, Catriona Manville. – URL: https://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CF369.html (дата обращения: 15.06.2019).

Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy. May 2013. Report. – URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/disruptive-technologies> (дата обращения: 01.05.2020).

Dolan P., Peasgood T., White M. Do we really know what makes us happy? // *Journal of Economic Psychology*. 2008. No. 29. P. 94–122.

Easterlin R.A. *Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence*. New York – London, Academic Press, 1974. P.118–119.

Education for people and planet: creating sustainable futures for all. Global education monitoring report, 2016.

Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis. Montréal: Air Transport Bureau. 29 July 2020. P.36.

Engbersen G., Snel E., Boom J. "A Van Full of Poles": *Liquid Migration from Central and Eastern Europe. A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe* / R. Black, G. Engbersen, M. Okólski, C. Panțiru (eds.). Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010. P. 115–140.

Esping-Andersen G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press. 1990. – 248 p.

European values study. Survey, 2008. – URL: <https://dbk.gesis.org/dbksearch/GDESC2.asp?no=0009&DB=E> (дата обращения: 02.10.2020).

Eurostat database. Marriage indicators; Mean age at first marriage. – URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (дата обращения: 18.09.2020).

Falvo R., Poscia A., Magnavita N. Health Promotion for Older People in Portugal // *Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*. 2017. № 15 (1). P. 49–61.

Ford, M. *Rise of the robots: Technology and the threat of a jobless future*. NYC, NY: Basic Books. 2016. – URL: https://www.uc.pt/feuc/citcoimbra/Martin_Ford-Rise_of_the_Robots (дата обращения: 12.06.2020).

Fourquet J. L'adieu à la grande classe moyenne: la crise des "gilets jaunes", symptôme de la "démoynennisation" // *Analyse – IFOP*. Avril 2019. № 196. 21 p. – URL: <https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2019/05/Focus-196-Le-hard-discount-v4-1.pdf> (дата обращения: 15.10.2020).

Frey, C. B., and Osborne, M. A. The future of employment: How susceptible are jobs to computerization? *Technological Forecasting and Social Change*. 2017. 114, 254–280. doi:10.1016/j.techfore.2016.08.019.

Gamlen A. *Migration and Mobility after the 2020 Pandemic: The End of an Age?* University of Oxford, Centre on Migration, Policy and Society Working Paper, 2020. No. 146. P. 2.

Gellner E. *Nations and Nationalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983. 161 p.

Gentilini U., Grosh M., Rigolini J., Yemtsov R. *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*. Washington, World Bank, 2020. 312 p.

Giddens A. *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998. 166 p.

Giuliano P., Spilimbergo A. Growing up in a Recession: Beliefs and the Macroeconomy // *NBER Working Paper*. 2009. No. 15321. 43 p.

Glick Schiller N., and Salazar N. Regimes of Mobility across the Globe // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2013. No 39(2). P. 183–200.

Gonçalves F. R., Santos S., Silva C., Sousa G. Risk-sharing agreements, present and future. // *Ecancermedicalscience*. 10 Apr 2018. 12:823. DOI: 10.3332/ecancer.2018.823.

Government as a platform, 2018 GaaP Readiness Index. – URL: https://www.accenture.com/_acnmedia/pdf-83/accenture-gaap-2018-readiness-index.pdf (дата обращения: 10.10.2020).

Guilluy Ch. *La France périphérique: Comment on a sacrifié les classes populaires*. Paris, Flammarion, 2014. 185 p.

- Guriev S., Zhuravskaya E. (Un)Happiness in transition // *Journal of Economic Perspectives*. Spring 2009. Vol. 23, No. 2. P. 143–168.
- Haas H., Natter K., Vezzoli S. Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies // *IMI Working Papers Series*. 2014. No. 96. P. 1–33.
- Hamersmesh D. S. Subjective outcomes in Economics // *Southern Economic Journal*. 2004. Vol. 71, iss. 1. P. 2–11.
- Hansen R. Globalization, embedded realism, and path dependence. The other immigrants to Europe // *Comparative Political Studies*. 2002. No 35(3). P. 259–283.
- Hartmann, T. (2012). *‘Arbeitgeberzusammenschlüsse in Deutschland – Kooperationsmodell für die Zukunft [Employer associations in Germany – Cooperation Model for the Future]*, conference presentation FlexStrat, Dortmund, 20 June.
- Heilbrunner R. L. *Limits of American Capitalism*. N.Y. 1966.
- Helbling, M., Bjerre, L., Römer, F. et al. Conceptualizing and measuring immigration policies: the IMPIC database // *European Political Science*. 2017. No. 16. P. 82.
- Hendricks D. *Defining Systemic Risk* // Pew Financial Reform Project. Briefing Paper # 1. 2009. 6 p. – URL: <https://ru.scribd.com/document/19388590/Defining-Systemic-Risk-Pew-Financial-Reform-Project> (дата обращения: 09.10.2020).
- Hodges C.B., Moore S., Locke B.B. et al. (Mar.27, 2020). *The Difference Between Emergency Remote Teaching and Online Learning*. – URL: <https://er.educause.edu/articles/2020/3/the-difference-between-emergency-remote-teaching-and-online-learning> (дата обращения: 21.05.2020).
- Human learning in the digital era*. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367761.locale=ru> (дата обращения: 16.08.2019).
- Impact of COVID-19 on Global Tourism Made Clear as UNWTO Counts the Cost of Standstill*. Madrid, UNWTO, 28 July 2020. – URL: <https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-07/200728-barometer-en.pdf> (дата обращения: 02.10.2020).
- Inglehart R., Foa R, Peterson C., Welzel C. Development, Freedom, and Rising Happiness (A global Perspective (1981–2007)) // *Perspective of Psychological Science*. 2008. Vol. 3, No. 4. P. 264–285.
- Inglehart R.F. *Cultural Evolution. People`s Motivation are Changing, and Reshaping the World*. Cambridge (UK), Cambridge University Press, 2018. 288 p.
- Inglehart, R. *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton. 1997. 453 p.
- International Migrant Stock 2019*. United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019.
- International Migration 2019: Report*. N.Y.: UN, 2019, p. 19.
- Is Happiness relative? // *Social Indicators Research*, 1991, vol. 24, no.1.
- Joppke C. Why liberal states accept unwanted immigration // *World Politics*. 1998. No. 50(2). P. 266–293.
- Kahneman D., Diener E., Schwarz N. *Well-being: The Foundations of Hedonic Psychology*. NY. Russell Sage Foundation, 1999. 605 p.
- Kaufmann V. Mobilites et reversibilites: vers des societes plus fluides? // *Cahiers Internationaux de sociologie*. 2005. No. 1 (118). P. 119–135.
- La France en 2005. Chronique politique, economique et sociale*. Paris. 2006.

La France en morceaux. Baromètre des Territoires 2019 // Institut Montaigne. Février 2019. – URL: <https://www.institutmontaigne.org/publications/la-france-en-morceaux-barometre-des-territoires-2019> (дата обращения: 30.09.2020).

La précarité au travail frappe surtout les jeunes et les milieux populaires // Centre d'observation de la société. 12 avril 2019. – URL: <http://www.observationsociete.fr/ages/jeunes/precarite-jeunes-populaires.html> (дата обращения 02.09.2020).

La situación demográfica en España: Efectos y consecuencias, Separata del volumen II del Informe anual 2018. Defensor del pueblo, Madrid, 2019. P. 109. – URL: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/06/Separata_situacion_demografica.pdf (дата обращения: 09.10.2020).

Larson Ch. The institutional logic of welfare attitudes: How welfare regimes influence public support // *Comparative Political Studies*. 2008. Vol. 41(2). Pp.145–168.

Lebow R.N. *Good-Bye Hegemony! Power and Influence in the Global System*. Princeton: Princeton University Press, 2014. 208 p.

M. Mead. *Personality, the cultural approach to*. In: The Encyclopedia of Psychology, New York 1946.

Massey D. International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State // *Population and Development Review*. 1999. No. 25 (2). P. 312.

Mattin D. Four futures for truth, democracy, and your life online // *New World Same Humans*. 2020. No. 35. – URL: <https://newworldsamehumans.substack.com/p/new-world-same-humans-35> (дата обращения: 09.10.2020).

Mazzola P. Aging in Italy: The Need for New Welfare Strategies in an Old Country // *The Gerontologist*. June 2016. Vol. 56. Issue 3. P. 383–390. – URL: <https://academic.oup.com/gerontologist/article/56/3/383/2605648> (дата обращения: 22.09.2020).

Milan A., Cunnoosamy R. COVID-19 and migration governance: A holistic perspective // *Migration Policy Practice*. 2020. No. (X) 2. P. 29–30. – URL: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mpp-41.pdf> (дата обращения: 02.09.2020);

Milanovic B. *The Haves and the Have-nots: A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*. New York, Basic Books, 2011. 280 p.

Miles K., Henning C.R. et al. *Global Order and New Regionalism*. New York: Council on Foreign Relations, September 2016. 85 p.

Mitchell C. International migration, international relations and foreign policy // *International Migration Review*. 1989. No. 23(3). P. 681–708.

Mixed Migration Flows in the Mediterranean. Compilation of Available Data and Information. IOM. May 2020. P. 3.

Mourao P. Towards a Puviani's Fiscal Illusion Index // *Revista de Economia Publica*. 2008. Vol. 187, No. 4. Pp.49–86.

Mumford L. *The Pentagon of Power*. N.Y. 1972.

Natter K. Rethinking immigration policy theory beyond “Western liberal democracies” // *Comparative Migration Studies*. 2018. No. 6(4). DOI:10.1186/s40878-018-0071-9.

Nollenberger N., Rodríguez-Planas N. 2015. Full-Time Universal Childcare in a Context of Low Maternal Employment: Quasi-Experimental Evidence from Spain. *Labour Economics*, Vol.36, PP.124–136. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2015.02.008>.

OECD (2019), OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9ee00155-en>.

- OECD (2019), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>.
- OECD (2020), "How are young graduates settling into the labour market?", Education Indicators in Focus, No. 76, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0cae6ba1-en>.
- OECD Economic Survey: Sweden. 2019.
- OECD Employment Outlook 2019. "The Future of Work". – URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/fbf42313-en.pdf?expires=1588082254&id=id&accname=guest&checksum=71033F949DF7193E683CAE51E6F87FEC> (дата обращения 10.09.2020).
- Ohmae K. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: Simon & Schuster Inc., 1995. 115 p.
- Origo F., Pagani L. Flexicurity and job satisfaction in Europe: The importance of perceived and actual job stability for well-being at work // *Labour Economics*. 2009. Vol. 16, iss. 5. P. 547–555.
- Perrone, L. and Vickers M. (2003), "Life after graduation as a 'very uncomfortable world': An Australian case study", *Education + Training*, Vol. 45/2, pp. 69–78, <http://dx.doi.org/10.1108/00400910310464044>.
- Piketty, T. *Le capital au XXI siècle*. Paris, Seuil, 2013. 86 p.
- Polčák R., Svantesson D., Jerker B. *Information Sovereignty, Data Privacy, Sovereign Powers and the Rule of Law*. Northampton, MA: Edward Elgar, 2017. 288 p.
- Policy use of well-being metrics: Describing countries' experiences // *SDD Working Paper*. 2018 (7). No. 94. 58 P.
- Population Facts*. United Nations. Department of Economic and Social Affairs, September 2019. No. 2019/4; International Migration 2019: Report. N.Y.: UN, 2019.
- Poscia A., Falvo R., La Milia D.I. Healthy ageing – happy ageing: Health Promotion for Older People in Italy // *Zdrowie Publiczne i Zarzadzanie*. 2017. 15 (1). P. 34–48. – URL: www.ejournals.eu/Zdrowie-Publiczne-i-Zarzadzanie (дата обращения: 22.09.2020).
- Proto E., Rustichini A. *GDP and life Satisfaction: New evidence*. VOX. CERP Policy Portal. 11 January 2014. – URL: <https://voxeu.org/article/gdp-and-life-satisfaction-new-evidence> (дата обращения 15.03.2020).
- Pugatach M, Healy P, Chu R. *Sharing the Burden: Could Risk-Sharing Change the Way We Pay For Healthcare?* London: The Stockholm Network, 2010. - URL: www.stockholm-network.org (дата обращения: 05.04.2020).
- Reshef A., Toubal F. *La Polarisation de l'emploi en France, ce qui s'est aggravé depuis la crise de 2008*. Paris, 2019. 96 p.
- Rifkin J. *The Third Industrial Revolution. How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy, and the World*. Palgrave MacMillan, 2011. 270 p.
- Risks that Matter Main. Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey*. OECD, Paris, 2019.
- Rogers J., Philippe C. *The Tax Burden of Typical Workers in the EU 28*. Paris-Bruxelles, July 2016. P. 8.
- Rothstein B., Samanni M., Teorell J. Quality of Government, Political Power and Welfare // *QoG WORKING PAPER SERIES*. The quality of Government institute. 2010. No. 6.34 p.
- Rothstein B., Uslaner E. All for One: Equality, Corruption and social Trust // *World Politics*. October 2005. V.58 (1). PP.41–72.
- Sassoon D. *One hundred years of socialism: the West European Left in the twentieth century*. London, New York, 2010.

- Schewel K. Understanding Immobility: Moving Beyond the Mobility Bias in Migration Studies // *International Migration Review*. 2020. No. 54(2). P. 328–355.
- Schumpeter J. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper, 1942. 381 p.
- Shamir R. Without Borders? Notes on Globalization as a Mobility Regime // *Sociological Theory*. 2005. No. 23(2). P. 199.
- Sivesind K.H. *The Changing Roles of For-Profit and Nonprofit Welfare Provision in Norway, Sweden, and Denmark*. In: Sivesind K., Saglie J. (Eds.) *Promoting Active Citizenship*. Palgrave Macmillan, Cham. 2017. P. 33–74. doi:10.1007/978-3-319-55381-8_2.
- Skinner B.F. *Beyond Freedom and Dignity*. N.Y. 1972.
- Society at a Glance 2019*. OECD social indicators. OECD, Paris, 2019. P. 69
- Special Eurobarometer No. 467. Future of Europe Social issues*. 2017. 40 p.
- Srnicek N., Williams A. *Inventing the Future: Postcapitalism and a World Without Work*. London: Verso, 2015. 245 p.
- Stevenson B., J. Wolfers Economic Growth and Subjective Well-Being: Reassessing the Easterlin Paradox // *Brookings Papers on Economic Activity*. Spring 2008. 102 p.
- Stiglitz J.E. Inequality and Economic Growth // *Political Quart.* 2015. Vol. 86. P. 134-155.
- Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.-P. *Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*. New York, The New Press, 2010. 210 p.
- Sundararajan A. *The Sharing Economy. The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press. 2016. P. 27.
- Technology, jobs, and the future of work*. McKinsey Global Institute. – URL: <https://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/technology-jobs-and-the-future-of-work> (дата обращения: 10.10.2019).
- Teitelbaum M. S. Immigration, refugees, and foreign policy // *International Organization*. 1984. No. 38(3). P. 429–450.
- The Cost of Air Pollution. Strengthening the Economic Case for Action*. World Bank Group, Washington, 2016. 102 p.
- The Oxford Handbook of the Welfare state*. Oxford University Press, 2010. 876 p.
- Von Weizsäcker E., Wijkman A. *Come On! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet. A Report to the Club of Rome*. Springer, 2018. 232 p. – URL: https://batrachos.com/sites/default/files/pictures/Books/Weizsacker_Wijkman_2018_Come%20on.pdf (дата обращения: 18.10.2020).
- Wall K. Correia S. *Changes in Family Policies since 2010: Country Overview Portugal* // *Families in the Economic Crisis: Mapping Policy Responses in Five European Member States*. December 2014. P. 3. – URL: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/22555/1/ICs_KWall_EUROFOUND_%20PortugalTask6a6b_RelatorioFinal-1.pdf (дата обращения: 07.10.2020).
- Western M., Tomaszewski W. Subjective Wellbeing, Objective Wellbeing and Inequality in Australia // *PLOS ONE*. 3 October 2016.
- Work for a brighter future. Global Commission on the Future of Work*, International Labour Office – Geneva: ILO, 2019.
- Workforce of the Future. The Competing Forces Shaping 2030*. – URL: <https://www.pwc.com/gx/en/services/people-organisation/workforce-of-the-future/workforce-of-the-future-the-competing-forces-shaping-2030-pwc.pdf> (дата обращения: 16.10.2017).

World Bank. "Overview" in *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*. Washington, D. C., 2012. 40 p.

World Population Policies 2015. N.Y.: UN, 2018. P. 110–122.

World Population Policies 2019. N.Y.: UN, 2020. P. 12.

Yayboke E., Garcia C. Out of the Shadows. *Shining a Light on Irregular Migration II* CSIS. August 2019.

Научное издание

Социальное государство
в зеркале общественных трансформаций

Монография

ISBN 978-5-9535-0584-0

Подписано в печать 07.12.2020.
Гарнитура "Ариал". Печать офсетная.
Формат 60×84/8.
Объем 26,5 п.л., 26 а.л. Тираж 300 экз. Заказ № 36/2020

Издательство ИМЭМО РАН
Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23