

DOI 10.35775/PSI.2026.128.4.035

УДК 32

В.А. ПОДОЛЬСКИЙ

кандидат политических наук, доцент
факультета политологии Института международных
отношений и политических наук РГГУ,
Россия, г. Москва
E-mail: deomniscibili@yandex.ru

МИРОВОЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ АКТИВИРУЮЩЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

В статье анализируются мировые практики в сфере социальных инвестиций и их политическое значение. Цель статьи – выявить наиболее перспективные решения из числа мер активизирующей социальной политики. Задачи статьи – показать историю развития активизирующей социальной политики, определить способы измерения эффективности программ социальных инвестиций и сравнить результативность этих программ. Для оценки принципов организации и значения активизирующей социальной политики используются качественные методы, а именно системный и институциональный подходы, с привлечением отдельных количественных метрик для сравнения стран и динамики показателей. Выбраны наиболее крупные страны, в которых в последние десятилетия были внедрены меры активизирующей социальной политики: США, Япония, Германия, Франция и Британия. Проанализированы программы социальных инвестиций в таких сферах как уход за детьми, повышение квалификации и содействие занятости, пенсионное обеспечение и поддержка пожилых граждан. Наибольшую отдачу демонстрируют программы, нацеленные на поддержку пожилых граждан и пенсионное обеспечение, программы в сфере занятости и ухода за детьми показывают смешанные результаты. Корреляция между введением мер активизирующей социальной политики и уровнем поддержки правящих партий отсутствует. Такие меры вводились как консервативными, так и социал-демократическими и либеральными партиями. Смысл социальных инвестиций состоит в снижении политических рисков, связанных с резким прекращением социальной поддержки. Активирующие программы призваны обеспечить выполнимость социальных обязательств государств на фоне демографических и экономических изменений.

Ключевые слова: активизирующая социальная политика, социальные инвестиции, пособия, льготы, пенсии, социальное государство.

Во многих промышленно развитых странах в середине XX века сформировалось государство всеобщего благосостояния с щедрыми программами защиты населения от рисков. В 1970-е из-за экономического кризиса расширение программ прекратилось, и в политической и академической среде активно обсуждались проблемы, связанные с социальной политикой. Тенденция к старению населения, то есть снижению рождаемости на фоне роста ожидаемой

продолжительности жизни, а также рост конкуренции вследствие глобализации и переноса производства из Европы и США в страны Азии, ставили под угрозу выполнение накопленных государствами обязательств в социальной сфере. Американский политолог Пол Пирсон в 1990-е назвал проблему социальной политики «столкновением непреодолимой силы и недвижимого объекта»: демографические и экономические изменения оказывали давление на возможности социальных государств, но сокращение программ было политически неприемлемо из-за их популярности среди населения [16]. Деиндустриализация и глобализация привели к существенному снижению спроса на низкоквалифицированную работу в странах Западной Европы, что способствовало снижению заработной платы и сокращению возможностей трудоустройства. На фоне щедрых пособий по поддержанию дохода, трудоустройство при низкой квалификации становилось непривлекательным, и люди с низкой квалификацией составляли непропорционально большую долю среди получателей программ социальной помощи [6. Р. 167]. Также нагрузку на рынок труда оказало увеличение доли работающих женщин [6. Р. 53]. В конце XX-начале XXI века возникли новые социальные риски – невозможность ухаживать за детьми, особенно для семей с одним родителем, необходимость ухаживать за родственниками, низкая или устаревшая квалификация, недостаточное покрытие социальной защитой [6. Р. 16-17]. Попыткой примирить рост требований к социальному государству и сокращение его возможностей в конце XX века стал подход активизирующей социальной политики, также известный как подход социальных инвестиций. Происхождение активизирующей социальной политики как организационного принципа связывают с скандинавскими и американскими программами содействия занятости [4]. Теория активизирующей социальной политики сложилась в Европе в конце XX-начале XXI века [6]. Активизация подразумевает смещение баланса между правами и обязанностями получателей пособий в сторону большей активности на рынке труда [8]. Право на получение пособий зависит от участия человека в какой-либо деятельности, такой, как неоплачиваемый труд, обучение профессии, повышение квалификации, поиск работы [3]. Активизирующая социальная политика ставит задачу не столько защищать население от рыночных колебаний, сколько содействовать увеличению производительности, и предполагает профилактику рисков, а не реакцию [12]. Программы призваны поощрять трудоустройство, для граждан и организаций предполагаются как стимулы, так и санкции [4]. Меры активизирующей политики направлены на возвращение безработных на не субсидируемые рыночные рабочие места [6. Р. 167], содействие занятости вместо защиты дохода. Социальные инвестиции предполагают снижение вероятности получения пособий, повышение вероятности выплаты налогов, в том числе работающими матерями. Выигрыш, по мнению сторонников активизирующей социальной политики, должны получать все стороны – труд, капитал и политики. Повышается динамичность рынка труда, налоговые поступления возрастают, социальные расходы снижаются, что выгодно для политиков, рассчитывающих заявить о своих заслугах. К числу мер активизирующей социальной политики относятся программы согласования

ухода за детьми и работы, создания рабочих мест, повышения квалификации и образования, налоговые льготы [6. Р. 18-20].

Подход активирующей социальной политики нередко критиковался за низкую эффективность, поскольку исследователи не обнаруживали корреляции между инвестициями в образовательные программы и ростом занятости, и поскольку выгодоприобретателями активирующих программ в основном становились представители среднего класса, не принадлежащие к числу лиц, наиболее нуждающихся в социальной поддержке [2]. Активирующие программы по своей организационной логике не только не предполагают снижение неравенства, но предполагают его рост [1]. Также активирующие программы критиковались за недемократичность: вводимые меры предлагались экспертами без учета мнения населения. Эффективность этих мер оценивалась сугубо в таких экономических категориях как производительность труда без оценки создаваемых возможностей и изменения качества жизни [7]. Исследование мирового опыта внедрения программ активирующей социальной политики поэтому представляет интерес для оценки их эффективности.

Термин «активирующая политика на рынке труда» был введен в оборот для описания практик, сложившихся в Швеции в 1950-е годы. В это время активирующие программы выполняли экономические задачи и не относились к числу мер социальной поддержки. Шведская модель, разработанная экономистами Гестой Реном и Рудольфом Мейндером, была нацелена на низкую инфляцию, равенство дохода, полную занятость и быстрый рост. Меры были призваны сбалансировать спрос и предложение на рынке труда, обеспечить растущую экономику квалифицированными кадрами. Только в 1970-е программы повышения квалификации приобрели современный смысл в рамках социальной политики [6. Р. 165]. Также в 1970-е в США были начаты реформы, ставшие примером для других стран в 1980-е и 1990-е. На фоне экономического кризиса продолжение щедрой социальной политики «Великого общества» и «Войны с бедностью» было затруднительно финансово. Социальные программы критиковались за то, что усиливали бюрократию, не заинтересованную в эффективном расходовании средств, передавали ресурсы от производительной части общества к непроизводительной, содействовали росту иждивенческих настроений. В 1970-е программы были переориентированы с принципа пособий на принцип льгот. Была создана система налоговых зачетов, которые снижали для работающих граждан с низким доходом и детьми подоходный налог, а в некоторых случаях гражданин не только не платил налог, но и получал средства от налоговой. Этот принцип воплощал предложенную многими экономистами, в частности Милтоном Фридманом, идею «отрицательного подоходного налога» как такого средства борьбы с бедностью, который наименьшим образом вредил бы рыночным механизмам и не упразднял бы стимулы к работе. В 1978 году в налоговый кодекс США была внесена статья 401(k), согласно которой работодатель мог делать взносы от лица работника на специальный пенсионный счет, и налогооблагаемая база на доход снижалась благодаря этим взносам. Этот принцип пенсионного обеспечения ограничивал налоговые поступления в бюджет, но был

направлен на то, чтобы граждане были заинтересованы в устойчивой занятости. Также в 1980-е при Рейгане в рамках активизирующей социальной политики было сокращено финансирование пособий для семей с детьми, хотя пересмотр самих пособий был проведен уже при Клинтоне в 1996 году. Также в 1990-е был принят закон о налоговом зачете за создание возможностей работать для предприятий, которые нанимали представителей уязвимых социальных категорий [19]. Реформы социальной политики в Британии при Тэтчер были отчасти похожи на преобразования в США при Рейгане по смыслу, поскольку были нацелены на сокращение государственных расходов, но заметно отличались по содержанию из-за существенных различий между Британией и США по структуре экономики и принципам социальной политики. При Тэтчер были снижены темпы индексации государственных пенсий, благодаря чему государственный пенсионный фонд с 1980-х перестал быть дефицитным. Как и в США, были введены льготы для стимулирования развития частных пенсионных фондов [18. Р. 155-160]. Были существенно ужесточены правила предоставления помощи безработным, сроки и объемы выплат были сокращены [18. Р. 181], безработица снизилась с более 10% в 1980-е до менее 5% в XXI веке, но более сильное влияние оказало скорее улучшение мировой экономической конъюнктуры. Смена консерваторов на лейбористов во власти не привела к изменению приоритетов в социальной политике в 1990-е. Сторонник лейбористов Энтони Гидденс стал одним из ключевых теоретиков активизирующей социальной политики [6. Р. 13]. Британский «Новый курс» 1998 года, нацеленный на создание рабочих мест и повышение квалификации, подражал активизирующим программам Швеции и США. Граждане получали поддержку за участие в активизирующих программах, но требования постепенно ужесточались, и, например, доля работающих одиноких родителей возросла с 45% в 1996 году до 64% в 2015 [17. Р. 522-541]. Налоговые зачеты, введенные в 1980-е для работающих граждан с низким доходом, использовали американское наименование и были похожи тем, что выплаты осуществляла налоговая служба, и тем, что они были нацелены на замещение пособий [18. Р. 190]. Похожие меры были приняты во Франции в 2000-е годы. В 2001 году были введены налоговые зачеты для работающих граждан с низким доходом, в ряде случаев эти зачеты не просто снижали подоходный налог, но превращались в выплаты для граждан. Также была введена программа минимального дохода для интеграции, которая была нацелена на помощь тем безработным гражданам, которые не имели права на страховые выплаты по безработице, но при этом искали работу. В 2009 году эта программа была заменена программой дохода активной солидарности, которая ужесточала требования по поиску работы, а в 2018 году уровень выплат был увеличен в ответ на протестное движение «желтых жилетов» [17. Р. 214]. Также во Франции как и в США существуют программы налоговых льгот для предприятий за найм работников, которые искали работу [9]. В 2013 году во Франции при участии властей было подготовлено соглашение между профсоюзами и деловым объединением о создании правил повышения квалификации и постоянного образования [17. Р. 215]. В Германии реформы рынка труда были проведены при канцлере Шредере в начале 2000-х

согласно рекомендациям комитета во главе с главой «Фольксвагена» Питером Харцем. Помощь гражданам с низким доходом и безработным была объединена, от получателей пособий требовалось подписывать договор при запросе помощи, искать работу, соглашаться на предложения о работе. Субсидировались зарплаты для снижения безработицы, снижались социальные взносы, чтобы работодателям было дешевле содержать рабочие места. Хотя ужесточение правил предоставления поддержки стало одной из причин поражения социал-демократов на выборах, в 2005 году прекратился рост безработицы в Германии, шедший с 1980-х, и безработица с тех пор снижалась – с примерно 13% до 5%. Также в 2001 году было введено государственное софинансирование для частных пенсий [17. Р. 110-128]. В Японии при премьер-министре Охире в 1980-е в рамках той же логики экономики предложения, что и в США при Рейгане, были инициированы реформы по сокращению социальных расходов ради высвобождения ресурсов для развития производства, но, как и в США, социальные расходы в последующие годы только росли [15. Р. 293]. С 1960-х в Японии существуют налоговые льготы для частных пенсий, в 2000-е система частных пенсий была обновлена, приблизившись по своему принципу к американской логике, где за пенсионные накопления отвечает скорее работник, нежели работодатель [5]. В 1974 году была введено правило, по которому получатель помощи по безработице мог рассчитывать на единовременную выплату, если находил работу до истечения срока предоставления пособий по безработице. В 2001 году в Японии были ужесточены правила предоставления помощи безработным, сокращены сроки выдачи пособий. Для Японии характерен низкий уровень безработицы, хотя принцип постоянной занятости каждого работника на одном предприятии в конце XX-начале XXI века уступил место более высокой мобильности на рынке труда, стали распространены краткосрочные контракты. Один из методов сохранения занятости – снижение нагрузки на каждого сотрудника. В кризис в 2009 году правительство Японии расширило субсидии для предприятий для сохранения занятости, по разным оценкам эти меры помогли обеспечить работу для нескольких сотен тысяч человек [10]. В 1990-е годы в Японии вводились меры поддержки рождаемости, призванные согласовать работу и уход за детьми – было создано множество мест в детсадах, что позволило достичь полного покрытия дошкольным образованием детей 3-5 лет, родителям полагался сокращенный рабочий день и отпуск по уходу за детьми, компаниям, поддерживающим родителей с детьми, полагались налоговые льготы. Но эти меры не привели к изменению тенденции к снижению рождаемости, которая в Японии остается одной из самых низких в мире [14]. Уровень рождаемости в Японии и Германии ниже, чем во Франции, Британии и США. Во Франции и Японии из всех пяти стран наиболее развиты и доступны системы дошкольного образования, что позволяет говорить об отсутствии строгой связи между уровнем рождаемости и качеством развития системы детских садов [11]. Динамика рождаемости во всех пяти странах также не связана с введением активизирующих программ.

Одно из наиболее значимых последствий активизирующей социальной политики – улучшение здоровья и качества жизни пожилого населения. Проблемы

со здоровьем у пожилых граждан чаще детерминированы социальными условиями, неустойчивой занятостью, низким уровнем образования, потреблением вредных продуктов питания, алкоголя и табака, нежели генетическим наследием. Следовательно, политика социальных инвестиций, направленная на улучшение здоровья и обеспечение образования и занятости, позволит снизить расходы на медицинское обслуживание и пенсионное обеспечение пожилых граждан, поскольку они дольше будут сохранять способности к труду [20].

С политической точки зрения, активизирующая социальная политика имеет привлекательные черты для всего спектра партий. Для социал-демократов активизирующие программы давали возможность реформ социальной направленности без увеличения расходов [6. Р. 9], что позволило бы им заявить о своих заслугах в условиях бюджетных ограничений [6. Р. 167]. Также социал-демократам была близка идея всеобщей занятости, предполагаемая активизирующими программами [6. Р. 49]. Для консервативных и праволиберальных партий активизирующие программы означали улучшение предложения рабочей силы, снижение зависимости получателей помощи от трансфертов и общее повышение экономической эффективности. Количественный анализ связи между активизирующей социальной политикой и партийной принадлежностью сил, проводящих реформы, не показывает корреляции [6. Р. 171–172], то есть активизирующие программы стали скорее отражением эпохи, как кейнсианские преобразования были ответом на великую депрессию, а неолиберальные сокращения социальных расходов – на кризис 1970-х [6. Р. 184].

Активизирующая социальная политика преследует несколько взаимосвязанных целей – экономические, социальные и политические. С экономической точки зрения, программы призваны увеличить качество трудовых ресурсов и конкурентоспособность населения. С социальной точки зрения, программы направлены на воспитание таких качеств, как опора на собственные силы, предусмотрительность и стремление к развитию. С политической точки зрения, активизирующие программы важны тем, что исполнение обязательств государства всеобщего благосостояния организуется так, чтобы не провоцировать протестное голосование и поведение и при этом не увеличивать нагрузку на бюджеты [13]. Современные активизирующие социальные программы не предполагают характерных для неоконсервативного подхода времен Рейгана и Тэтчер целей снижения власти профсоюзов и повышения власти предпринимателей в отношениях с наемными работниками. После введения активизирующих мер в США, Британии, Германии, Франции и Японии в конце XX–начале XXI века безработица снижалась, но точная оценка влияния программ по повышению квалификации, созданию рабочих мест и налоговых льгот для работающих граждан на уровень занятости затруднена из-за воздействия общей экономической конъюнктуры и демографических факторов. С политической точки зрения, защита занятости служит средством профилактики социальной напряженности, как и сохранение покупательной способности граждан. Популярность частных пенсий способствует снижению давления на бюджеты, что отражает эффективность льгот для пенсионных программ. Поддержка родителей не гарантирует увеличение

рождаемости, но программы образования, содействия здоровому образу жизни, снижения потребления вредных продуктов, табака и алкоголя способствуют снижению расходов на здравоохранение и улучшают возможности пожилых граждан продолжать работать, и такие программы из всех мер активирующей социальной политики представляют собой наибольший интерес для России.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Бородкина О.И., Старшинова А.В., Архипова Е.Б.** Социальное инвестирование: проблемы и стратегии развития // *Terra Economicus*. 2022. № 2. С. 99-110. DOI: 10.18522/2073-6606-2022-20-2-99-110.
2. **Миронова А.А.** Критический обзор концепции социального инвестирования // *Журнал исследований социальной политики*. 2024. № 1. С. 171-181. DOI: 10.17323/727-0634-2024-22-1-171-181.
3. **Andersen N.A., Larsen F.** Activation policy: bruised and battered but still standing // *Policy and Society*. 2024. No. 2. P. 127-140. DOI: 10.1093/polsoc/puae013.
4. **Barbier J., Ludwig-Mayerhofer W.** Introduction: The many worlds of activation // *European Societies*. 2004. No. 4. P. 423-436. DOI: 10.1080/1461669042000275845.
5. **Béland D., Shinkawa T.** Public and Private Policy Change: Pension Reform in Four Countries // *The Policy Studies Journal*. 2007. No. 3. P. 349-371. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2007.00228.x.
6. **Bonoli G.** *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2013. Xi. 219 p.
7. **Bonvin J.-M., Laruffa F.** Disputing the economization and the depoliticization of 'social' investment in global social policy // *The struggle for social sustainability. Moral conflicts in global social policy* / Ed. by C. Deeming. Bristol: Policy Press, 2021. P. 73-88.
8. **Clasen J., Mascare C.** Activation: a thematic and conceptual review // *Journal of European Social Policy*. 2022. No. 4. P. 484-491. DOI: 10.1177/09589287221089477.
9. **Dinan S.** A typology of activation incentives // *Social Policy Administration*. 2019. No 1. DOI: 10.1111/spol.12456.
10. **Duell N., Grubb D., Singh S., Tergeist P.** *Activation policies in Japan*. Paris: OECD Publishing, 2010. 166 p.
11. **Gray E., Reimondos A., Lazzari E., Breunig R., Steinhäuser R., Zhang J., Biddle N., Gray M.** Impacts of policies on fertility rates. Canberra: Australian national university, 2022. 202 p.
12. **Hasanaj V.** Global patterns of contemporary welfare states. *Journal of Social Policy*. 2022. No. 4. P. 886-992. DOI: 10.1017/S0047279421001033.
13. **Hemerijck A.** *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press, 2013. Xxi. 485 p.
14. *Low Fertility in Japan, South Korea, and Singapore: Population Policies and Their Effectiveness* / Ed. by S. Matsuda. Singapore: Springer, 2020. Xi. 91 p.
15. **Neary I.** *The State and politics in Japan*. Cambridge: Polity Press, 2019. 320 p.

16. **Pierson P.** Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity. *Journal of European Public Policy*. 1998. Vol. 5. No. 4. P. 539-560.
17. *Routledge Handbook of European Welfare Systems* / Ed. by S. Blum, J. Kuhlmann, K. Schubert. Abingdon: Routledge, 2020. xxvi, 591 p.
18. **Thane P.** The rise and fall of the British welfare state. From poverty in 1900 to poverty in 2023. L.: Bloomsbury Academic, 2023. ix, 301 p.
19. *The Oxford handbook of U.S. social policy* / Ed. by D. Béland, C. Howard, K.J. Morgan. N.Y.: Oxford University Press, 2015. xi, 668 p.
20. **Walker A.** Ageing sustainably // The struggle for social sustainability. Moral conflicts in global social policy / Ed. by C. Deeming. Bristol: Policy Press, 2021. P. 155-176.

V.A. PODOLSKIY

Candidate of political sciences

Associate professor at the Institute of International

Relations and Political Sciences RSUH,

Moscow, Russia

GLOBAL EXPERIENCE IN IMPLEMENTING ACTIVATION SOCIAL POLICY PROGRAMS

The article analyzes global practices in the field of social investment and their policy implications. The purpose of the article is to identify the most promising solutions from among the measures of activating social policy. The objectives of the article are to show the history of the development of activating social policy, to determine ways to measure the effectiveness of social investment programs and to compare the effectiveness of these programs. To assess the principles of organization and the significance of activating social policies, qualitative methods are used, namely systemic and institutional approaches, with the use of individual quantitative metrics to compare countries and the dynamics of indicators. The largest countries in which activating social policy measures have been introduced in recent decades have been selected: the USA, Japan, Germany, France and Britain. The study analyses social investment programs in such areas as child care, work skill adaptation and employment promotion, pensions and support for older citizens. Programs aimed at supporting older citizens and pensions show the best results, programs in the field of employment and qualifications can be considered the least efficient, programs in the field of child care show mixed results. There is no correlation between the introduction of activating social policy measures and the level of support for the ruling parties. Similar measures were also introduced by both conservative, social democratic and liberal parties. The point of social investment is to reduce the political risks associated with an abrupt end to social support. Activation programs are designed to ensure the feasibility of the social obligations of states against the backdrop of demographic and economic changes.

Key words: activation social policy, social investment, social assistance, benefits, pensions, welfare state.