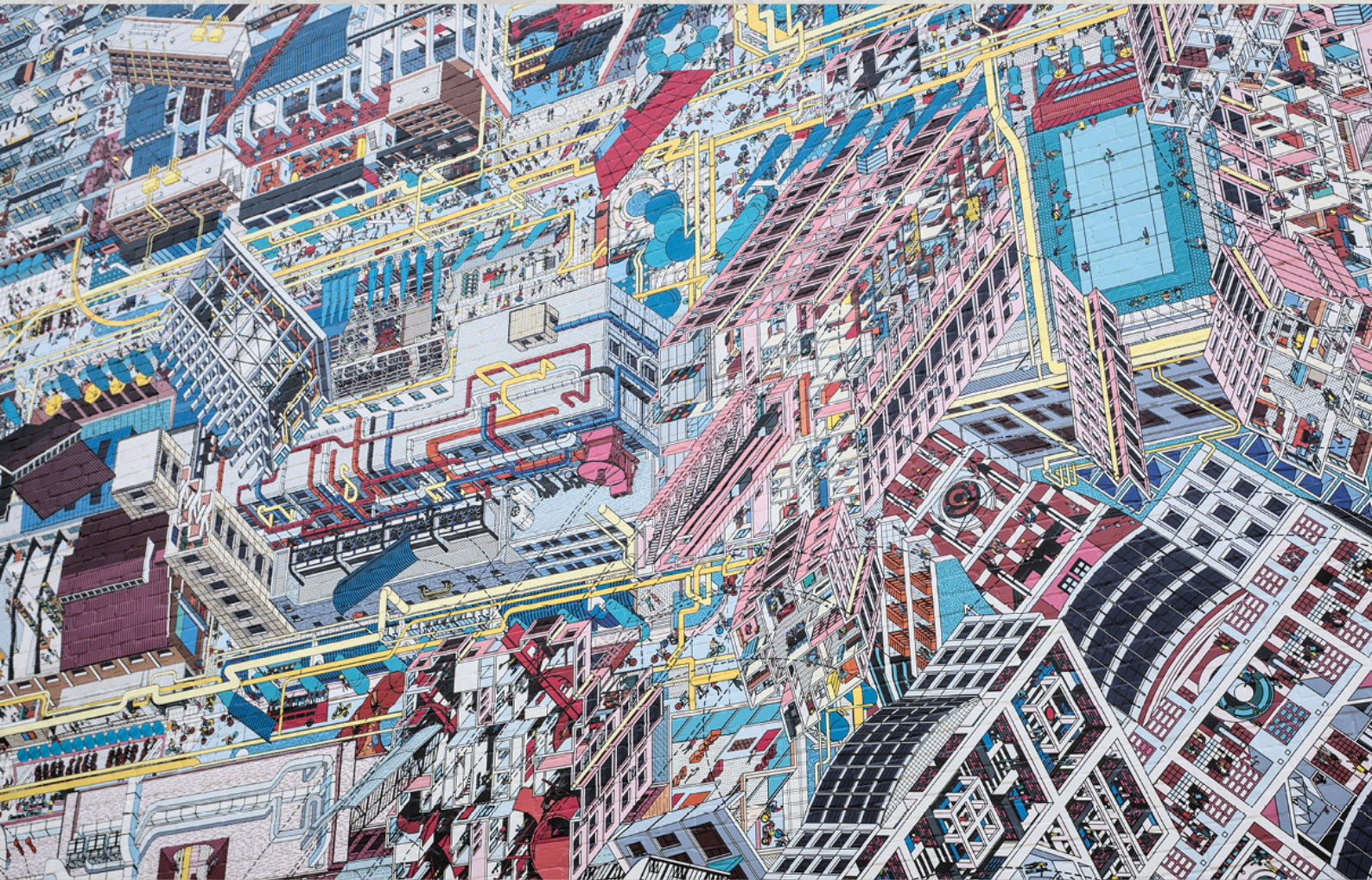




Линда Кук

•  
Посткоммунистические  
государства всеобщего  
благополучия

Политика реформ в России  
и Восточной Европе



Современная западная русистика

«Современная западная русистика» /  
«Contemporary Western Rusistika»

Линда Кук

**Посткоммунистические  
государства всеобщего  
благосостояния. Политика реформ  
в России и Восточной Европе**

«Библиороссика»

2007, 2013

УДК 316.422  
ББК 60.524.1

**Кук Л.**

Посткоммунистические государства всеобщего благосостояния. Политика реформ в России и Восточной Европе / Л. Кук — «Библиороссика», 2007, 2013 — («Современная западная русистика» / «Contemporary Western Rusistika»)

ISBN 978-5-6046149-1-4

Социальные секторы коммунистической эпохи полностью управлялись и финансировались государствами, которые ликвидировали рынки и альтернативные источники социального обеспечения. Финансируемые государством социальные услуги, такие как здравоохранение и образование, хотя и относительно низкого качества, были практически общедоступны. Переход к рыночной экономике и приватизация производства разрушили базовую составляющую этих систем, положив конец гарантиям полной занятости и значительно сократив государственный контроль над распределением средств. Подвергаясь сильному экономическому и структурному давлению, направленному на сокращение расходов на социальное обеспечение, посткоммунистические правительства в то же время столкнулись с потенциально высокими политическими издержками, связанными с таким сокращением. В книге рассматривается, как правительства пяти посткоммунистических государств по-разному реагировали на сложившуюся ситуацию. Книга предназначена политологам, экономистам, социологам и всем интересующимся данной тематикой. В формате PDF А4 сохранен издательский макет книги.

УДК 316.422

ББК 60.524.1

ISBN 978-5-6046149-1-4

© Кук Л., 2007, 2013

© Библиороссика, 2007, 2013

## Содержание

Благодарности	7
Введение	9
Политика и направления развития государства всеобщего благосостояния	12
Посткоммунистические государства	15
Определение понятий «государство всеобщего благосостояния», «сокращение» и «либерализация»	17
Интересы, представительство и государство всеобщего благосостояния	19
Представительство интересов в посткоммунистических странах: конститuentы государства всеобщего благосостояния, заинтересованные слои общества и государственнические заинтересованные структуры	23
Либеральные руководители и их союзники	25
Опосредованная роль международных институтов	28
Дееспособность государства и социально-либеральное государство всеобщего благосостояния против информализованного	29
Подбор ситуаций для анализа, методы и доказательства	31
Основные тезисы	33
Три этапа перестройки государства всеобщего благосостояния в России	34
Конец ознакомительного фрагмента.	35

**Линда Кук**

**Посткоммунистические государства  
всеобщего благосостояния. Политика  
реформ в России и Восточной Европе**

Linda J. Cook

**Postcommunist Welfare States**

Reform Politics in Russia and Eastern Europe

Cornell University Press / Ithaca and London

2013

Перевод с английского Ирины Николаевой



© Linda J. Cook, text, 2007

© Cornell University Press, 2007, 2013

© И. Г. Николаева, перевод с английского, 2021

© Academic Studies Press, 2021

© Оформление и макет. ООО «Библиороссика», 2021

## Благодарности

Эта книга является результатом многолетних исследований и трудов, и есть множество людей, чью помощь и поддержку мне хотелось бы отметить. Прежде всего я благодарю специалистов по общественным наукам в Москве, посвятивших свою жизнь изучению российского общественного сектора. Они великодушно тратили свои знания и время на то, чтобы помочь мне разобраться в реалиях, которые из документов и статистики нередко становились не только более доступными, но и более сложными. Многим из того, что я поняла, я обязана им. Я сочла, что лучше будет не называть моих собеседников по именам, но я очень ценю знания и помощь всех, кто разговаривал со мной на протяжении моего исследования, включая представителей научного сообщества, российского правительства, Всемирного банка и других организаций.

Многие коллеги внесли свой вклад в появление этой работы. В особенности мне хочется поблагодарить Сару Оутс, Сару Брукс и Джудит Твигг за то великодушие, с каким они снабжали меня материалами исследований, которые в противном случае остались бы недоступны. Я также благодарю следующих ученых за чтение и комментарии к различным частям черновика: Сару Брукс, Майкла Кейна, Джеральда Истера, Стивена Хаггарда, Роберта Кауфмана, Конора О'Двайера, Митчелла Орендштейна, Томаса Ремингтона, Мерилин и Дитриха Рюшемайеров, Барни Швальберга, Ричарда Снайдера, Барбару Столлингс, Джанет Вейллант, Курта Вейланда, Жанну Уилсон, а также двоих анонимных рецензентов из издательства «Cornell University Press». Я пыталась ответить на их ценные комментарии и замечания, что привело к множеству улучшений в рукописи. За конечный результат полностью ответственна я.

Несколько организаций поддержали исследования, приведшие к выходу этой книги. Здесь я прежде всего хочу отметить свой факультет в Брауновском университете, представивший мне свободное время для работы над рукописью. Рабочая группа, посвященная глобализации и государству всеобщего благосостояния и действовавшая на протяжении двух лет под руководством Дитриха Рюшемайера в Институте Уотсона при Брауновском университете, послужила важнейшим источником идей и вдохновения для этого проекта. Значительные части написанного были завершены в течение года, проведенного в качестве научного сотрудника в возглавляемом Тимоти Колтоном Центре российских и евразийских исследований имени Дэвиса при Гарвардском университете. Национальный совет по евразийским и восточноевропейским исследованиям и Совет международных научных исследований и обменов оказали поддержку в ходе исследования, а также помогли с многочисленными поездками в Москву и Вашингтон (округ Колумбия). Часть исследования была представлена на конференциях в Центре Дэвиса, в Институте Уотсона, в Центре Маршона при Университете штата Огайо, а также в Исследовательском центре Уилсона в Вашингтоне. Несколько научных ассистентов, которые с тех пор успели добиться гораздо большего, оказали мне неоценимую помощь: Таня Абрамс, Сава Савов, Мэтью Кросстон, Кэтрин (Сэм) Джонсон, Эндрю Мейтни, Шон Йом, Анна Разулова, и в особенности Гаврил Билев, который подготовил все диаграммы и без помощи которого я не смогла бы закончить проект.

Я искренне благодарю своего редактора в «Cornell Press» Роджера Хейдона, чья заинтересованность в проекте с самого начала вселяла в меня силы, его необыкновенного ассистента Сару Фергюсон, а также Терезу Джесионовски за ее огромную помощь в процессе издания. Своей коллеге и другу Елене Виноградовой, которая предоставила мне жилье в Москве и содействовала моей работе самыми разными способами, я также глубоко признательна.

Наконец, спасибо Северину Биалеру, научному руководителю моей диссертации в Колумбийском университете, за его неоценимую поддержку и вдохновение, а также за глубокие знания, проницательность и аналитический талант, которые он привнес в преподавание о коммунизме, существующем в реальности.

Русское издание моей книги требует новой порции благодарностей: я хочу выразить признательность директору «Academic Studies Press» Игорю Немировскому за предложение перевести мою книгу на русский язык; редактору по правам Дарье Немцовой за сопровождение проекта, выпускающему редактору Ирине Знаешевой за критическую помощь в его завершении и особенно моей переводчице Ирине Николаевой за ее внимательное отношение к тексту и отличный перевод. За финансовую поддержку я благодарю Фонд развития профессорско-преподавательского состава Университета Брауна.

Как и со времен нашей первой встречи, мой муж Дэн убеждал меня двигаться вперед и великодушно оказывал поддержку в различных областях. Величайшей радостью для меня во время работы было видеть, как наш сын Дэвид вырастает из ребенка в умного и цельного молодого человека, энтузиаста по жизни. Наконец, эта книга посвящается моему отцу и памяти моей матери.

*Л. Дж. К.*

## **Введение**

# **Государства всеобщего благосостояния и посткоммунистические преобразования**

Посткоммунистические преобразования, изменившие политические и экономические системы государств бывшего Советского Союза и Восточной Европы, радикальным образом повлияли и на их структуры всеобщего благосостояния. По мере того как эти страны претерпевали рыночную трансформацию и боролись с рецессией начала 1990-х годов, унаследованные ими системы широкого, всеобъемлющего социального обеспечения становились финансово неустойчивыми и неэффективными. Правительства оказались в ситуации выбора между имевшимися ранее обязательствами по обеспечению благосостояния населения и жесткой необходимостью реструктуризации экономики, сокращения социальных расходов и принятия моделей социального обеспечения, более соответствующих рыночным условиям. В этой книге рассматривается, как правительства России и четырех других посткоммунистических государств отреагировали на необходимость такого выбора, после того как их централизованно-плановые экономики рухнули и начала формироваться рыночная экономика. В ней анализируется, каким образом согласовывалось реформирование государства всеобщего благосостояния в условиях рецессии переходного периода и в ходе последующего восстановления экономик, а также проводится сравнение последствий такого согласования для структур государства всеобщего благосостояния, уровня расходов и предоставления социальных услуг, страхования и защиты.

Для посткоммунистических государств и обществ цена вопроса была весьма значительной. Социальные секторы коммунистической эпохи полностью управлялись и финансировались государствами, которые ликвидировали рынки и альтернативные источники социального обеспечения. Финансируемые государством социальные услуги, такие как здравоохранение и образование, хотя и относительно низкого качества, были практически общедоступными. Социальное страхование, субсидируемое жилье и множество других социальных льгот и дотаций предоставлялись как широким слоям населения, так и привилегированным группам. Коммунистические государства всеобщего благосостояния сталкивались с высоким уровнем спроса и испытывали хроническое недофинансирование.

Ситуация значительно ухудшилась в 1980-е годы, когда экономический рост во всем регионе замедлился, а системы обеспечения всеобщего благосостояния пришли в упадок. Более того, рассматриваемые системы государства всеобщего благосостояния были встроены в экономику полной занятости, основанную на централизованном государственном планировании и распределении ресурсов, которые составляли часть коммунистической модели развития. Переход к рыночной экономике и приватизация производства разрушили базовую составляющую этих систем, положив конец гарантиям полной занятости и значительно сократив государственный контроль над распределением средств. Кроме того, в 1990-е годы посткоммунистические экономики переживали глубокий экономический спад, который потребовал разработки программ стабилизации бюджетов и существенного сокращения расходов на социальное обеспечение. В разные периоды этого десятилетия в ходе экономического подъема такое финансовое давление на правительства ослаблялось, но по большей части старые модели социального обеспечения были уже нежизнеспособны.

Подвергаясь сильному экономическому и структурному давлению, направленному на сокращение расходов на социальное обеспечение, посткоммунистические правительства в то же время столкнулись с потенциально высокими политическими издержками, связанными с таким сокращением. Существовали три основные проблемы: население зависело от государ-

ства, приверженность населения идее государственного социального обеспечения была достаточно сильна, а заинтересованные организованные структуры выступали за его поддержание. Коммунистические системы практически не позволяли накапливать личное богатство, а большая часть все-таки имевшихся у людей сбережений была уничтожена инфляцией в начале 1990-х годов. Пенсионеры и другие получатели социальных дотаций зависели от государства – у большинства из них не было альтернативных источников дохода. Более того, посткоммунистическое население по-прежнему в значительной степени полагалось на государственное социальное обеспечение, разделяя общее мнение о том, что государство несет ответственность за привычные социальные услуги и выплаты. Правительства новых демократизирующихся посткоммунистических государств должны были учитывать возможную политическую реакцию на сокращение социальных пособий, которая могла бы угрожать их власти, а также на более широкую программу реформ. Наконец, государства всеобщего благосостояния коммунистической эпохи сформировали заинтересованные организованные структуры, элиту социального сектора и бюрократию социального обеспечения, которые были заинтересованы в государственном управлении и финансировании системы социального обеспечения. Влиятельные заинтересованные структуры могли попытаться заблокировать реформы или потребовать компенсации. И хотя некоторая часть общественных структур и элиты социального сектора коммунистической эпохи стала критически относиться к старой системе социального обеспечения и поддерживать усилия по ее реформированию, многие из них сопротивлялись изменениям.

Самое главное, что в посткоммунистический переходный период на карту было поставлено общественное благосостояние, то есть удовлетворение «жизненно важных потребностей»<sup>1</sup>. Если бы реформаторы отреагировали на экономическое давление путем демонтажа государственных структур и сокращения программ предоставления пособий, они оставили бы значительную часть своего населения без доступа к базовым социальным услугам или доходам. Если бы они попытались оставить без изменений унаследованное государство всеобщего благосостояния, существующие бенефициары могли бы сохранить некоторую защиту, однако общий упадок системы социального обеспечения представлялся неизбежным. Услуги и льготы могли лишиться достаточного финансирования, что привело бы к сокращению и просрочке социальных выплат, коррупции среди низкооплачиваемых работников сфер здравоохранения и образования и лишению доступа к ним групп населения с низким уровнем доходов. Кроме того, не осталось бы ресурсов для решения новых социальных проблем, вызванных связанными с переходными процессами безработицей и нищетой.

На первый взгляд, лучшей стратегией являлись реструктуризация унаследованного государства всеобщего благосостояния и создание новой системы социального обеспечения, в которой сокращаются и перераспределяются расходы. Реформы можно было направить на рационализацию предоставления социальных услуг, передачу ответственности за социальное страхование рынкам и сокращение широких льгот при одновременной переориентации расходов на бедных. За такую стратегию реформ выступала внутренняя и международная общественно-политическая и финансовая элита. Эти реформаторы поддерживали изменения, основанные на либеральной парадигме сокращения субсидий и льгот, учета материального положения и приватизации, – изменения, переносившие ответственность за обеспечение благосостояния населения с государства на отдельных лиц и рынок<sup>2</sup>. Однако эта стратегия была сложной и трудоемкой. Она требовала от правительств, и без того находившихся в состоянии сильного стресса, формирования и обеспечения консолидированного мнения по программе

---

<sup>1</sup> Этот термин используется в [Kaufman, Nelson 2004] для обозначения здравоохранения и образования, поскольку они занимают центральное место в обеспечении благосостояния и развития общества.

<sup>2</sup> Под *либеральной* здесь подразумевается модель, которая акцентирует внимание на рыночном обеспечении и индивидуальной ответственности за благосостояние и которая снижает значение государственного обеспечения и ответственности государства.

реформ, преодоления оппозиции конститuentов и заинтересованных структур, а также создания и регулирования сложных новых институтов обеспечения общественного благосостояния. Кроме того, связанные с этим расходы пришлось бы переложить на население, доходы которого падали, а плохо продуманные реформы могли дезорганизовать социальный сектор и ухудшить распределение дефицитных ресурсов социального обеспечения.

В данном случае посткоммунистические правительства опирались на различные комбинации трех стратегий: демонтажа государственных структур по обеспечению общественного благосостояния, поддержания их функционирования при сокращении ресурсов или их реструктуризации в соответствии с либеральной моделью. Эти комбинации и вытекающие из них направления реформ государства всеобщего благосостояния зависели главным образом от двух наборов факторов:

1. Во-первых, что более важно, от баланса политической власти между сторонниками и противниками либеральных реформ в правительственных, государственных и партийных структурах.

2. Во-вторых, от способности посткоммунистических государств извлекать доходы, поддерживать административный контроль над социальным сектором и внедрять новые рыночные модели обеспечения общественного благосостояния.

Ни одному посткоммунистическому обществу не удалось избежать ни серьезного ухудшения показателей благосостояния, ни устойчивого роста бедности и неравенства, явившихся результатом экономического спада и структурных изменений. Однако различные реакции правительств на издержки и ограничения переходного периода оказали значительное влияние на то, как оказались реформированы их государства всеобщего благосостояния и как были распределены связанные с этим социальные издержки.

Далее я обращаю внимание на усилия проводящих либерализацию правительств по сокращению и перестройке старых государств всеобщего благосостояния и усилия социальных бенефициаров и связанных с государством заинтересованных сторон по их сохранению.

В этой книге внимание фокусируется на нескольких основных вопросах: были ли влиятельные руководители и министерства финансов в посткоммунистических государствах способны вводить социальные ограничения, чтобы сокращать расходы на обеспечение благосостояния и реструктурировать его в интересах стабилизации, жесткой бюджетной экономии и (или) технократической рационализации? получили ли социальные бенефициары коммунистических государственных систем социального обеспечения, такие как работники государственного сектора, пенсионеры и женщины, зависевшие от государственной защиты в плане доступа к рынкам труда, представительство своих интересов и возможность оспаривать сокращение расходов и реструктуризацию? защищали ли заинтересованные государственные бюрократические структуры государственное финансирование и управление от попыток приватизации?

## Политика и направления развития государства всеобщего благосостояния

Подчеркивая при объяснении различных траекторий изменений политические факторы, я тем самым отношу данную книгу к сравнительной литературе о государстве всеобщего благосостояния, где утверждается, что политика имеет значение<sup>3</sup>. Подобная литература ни в коем случае не игнорирует значение экономических факторов, но доказывает, что экономическое и финансовое давление не дает прямого результата в области обеспечения благосостояния. Напротив, политика опосредует влияние на благосостояние экономики, в значительной степени определяя порядок сокращения расходов, пути их превращения в итоговое перераспределение доходов и способность вызывать глубокие структурные изменения в государствах всеобщего благосостояния. В такой литературе утверждается, что программы обеспечения благосостояния и социальные выплаты приводят к возникновению конститuentов, заинтересованных в их сохранении. В тех случаях, когда такие конститuentы имеют относительно сильное представительство и влияние, они могут ограничивать изменения. Получатели льгот, профсоюзы, организации государственного сектора и женские группы используют политические альянсы и обратную связь с избирателями, чтобы противостоять сокращениям и договариваться о компенсации. В свою очередь, там, где проводящие либерализацию правительства обладают большей властью и сталкиваются с меньшим количеством политических ограничений или вето, перемены реализуются проще. Если конститuentы государства всеобщего благосостояния обладают значительным влиянием, а власть правительства ограничена, то такой расклад сил может сдерживать сокращение расходов и в значительной степени предотвратить либерализацию даже при сильном экономическом давлении. Если конститuentы государства всеобщего благосостояния не обладают значительной силой, то проводящие либерализацию правительства сталкиваются с небольшим числом ограничений и могут продолжать сокращение расходов и либерализацию. В целом экономическое и финансовое давление может диктовать необходимость снижения активности государства всеобщего благосостояния, однако масштабы и последствия зависят от политических переговоров.

Если рассматривать экономическое давление как основную причину либерализации и сокращения расходов, то модели изменений посткоммунистических государств всеобщего благосостояния кажутся не поддающимися объяснению. В Российской Федерации, являющейся центральным предметом исследования в настоящей книге, правительственная программа либеральных реформ блокировалась на протяжении большей части 1990-х годов, несмотря на глубокую и длительную рецессию и рыночные преобразования. После непродолжительных начальных усилий по реформированию унаследованные программы и структуры государства всеобщего благосостояния были сохранены на фоне стагнирующего финансового обеспечения благосостояния (расходов на общественное благосостояние в процентах от ВВП). Они не смогли трансформироваться в новую систему социального обеспечения, тогда как старая система пострадала от хронических сбоев и коррупции. Либеральная реструктуризация началась только в конце 1990-х годов, вместе с началом восстановления экономики.

Переходные демократии в Польше и Венгрии, напротив, значительно увеличили финансирование сферы всеобщего благосостояния, находясь в глубокой рецессии. И хотя рецессия в этих странах продолжалась далеко не столь долго и была не столь глубокой, как в России, они провели либерализацию раньше, реформируя свои государства всеобщего благосостояния постепенно на протяжении 1990-х годов.

---

<sup>3</sup> См., например, [Swank 2002; Pierson 1994; Pierson 2001b; Huber, Stephens 2001]. Применительно к Латинской Америке и Восточной Европе см. [Glatzer, Rueschemeyer 2005b; Esping-Andersen 1996].

У авторитарных постсоветских правительств Казахстана и Беларуси были схожие траектории экономического спада и восстановления, но они вели свои государства всеобщего благосостояния в противоположных направлениях. Первое провело значительное сокращение финансирования социальной сферы и радикальную либерализацию; второе сохранило прежний уровень расходов на общественное благосостояние и государственные структуры. Таким образом, несмотря на то что экономическое давление являлось основным фактором, стимулировавшим реформу государства всеобщего благосостояния, в целом ряде конкретных ситуаций не прослеживается четкой взаимосвязи между таким давлением и уровнем расходов на общественное благосостояние или либеральными структурными изменениями. Аргументы, выдвигаемые сторонниками экономического детерминизма, не могут объяснить закономерностей изменений в государствах всеобщего благосостояния (см. таблицу 1.1).

Таблица 1.1

Сопоставление итогов изменения государства всеобщего благосостояния в посткоммунистический переходный период

Страна	Российская Федерация	Польша, Венгрия	Казахстан	Беларусь
Итоги	Замедленная либерализация	Постепенная либерализация	Быстрая либерализация	Отсутствие либерализации
	Низкий уровень финансирования общественно-го благосостояния	Средний уровень финансирования общественно-го благосостояния	Низкий уровень финансирования общественно-го благосостояния	Средний уровень финансирования общественно-го благосостояния

Смещение фокуса на политику помогает объяснить и различия, проявившиеся с течением времени в России, и различия между отдельными странами. Посткоммунистические политические институты в одних случаях способствовали проводимой правительствами либерализации, а в других – поддерживали антиреформистские политические и государственные интересы. Чтобы определить, как реформистские и антиреформистские интересы в действительности сказывались на сфере общественного благосостояния, я рассматриваю, кто в период с 1990 по 2004 год влиял на принятие решений о сокращении, сохранении или реструктуризации программ и льгот в основных сферах государства всеобщего благосостояния: здравоохранении и образовании, пенсионном и социальном обеспечении, социальной помощи и охране труда. Такой анализ показывает, как различия в политических институтах и сдвиги в политических коалициях определяли изменения в структурах государства всеобщего благосостояния и в расходах на обеспечение его деятельности.

В литературе на политические темы основное, хотя и не исключительное внимание уделяется промышленным демократиям. Я применяю и адаптирую эту концептуальную основу к России и еще к четырем посткоммунистическим государствам: Польше, Венгрии, Казахстану и Беларуси. При этом я доказываю, что различия в политических конфигурациях в этих странах помогают объяснить и различия в траекториях развития государства всеобщего благосостояния. В ходе своего анализа я признаю, что механизмы демократической обратной связи

в посткоммунистическом контексте гораздо слабее, а также что сдерживающее экономическое давление на сферу благосостояния здесь является гораздо более жестким, чем в странах промышленной демократии. Мой анализ также показывает, что наследие государственной системы всеобщего благосостояния, то есть присутствие в посткоммунистических режимах унаследованных от предыдущего режима крупных бюрократий социального сектора, которые полагаются на государственное обеспечение и расходы, приводит к появлению дополнительного круга заинтересованных сторон, обладающих гораздо большей властью, чем любой другой аналог в более старых демократических государствах всеобщего благосостояния. При определении политического баланса должно учитываться влияние этих государственно-бюрократических интересов.

## Посткоммунистические государства

В данном исследовании я в первую очередь рассматриваю Российскую Федерацию на протяжении трех периодов с различными институциональными и политическими конфигурациями: периода возникшей сразу после перестройки гегемонии исполнительной власти, периода начинающейся демократизации во второй половине 1990-х годов и периода упадка демократии и полуавторитаризма, начавшегося с 1999 года. Первый период вылился в радикальную, но некачественную либерализацию. В течение второго периода баланс между либеральными и анти-либеральными государственными акторами и законодательными коалициями привел к ситуации блокировки реформ в государстве всеобщего благосостояния. На третьем этапе политические сдвиги сделали возможной либерализацию даже на фоне улучшения экономических условий и ослабления фискального давления. Интересы общества имели в российской политике социального обеспечения большее значение, чем принято считать, особенно в середине 1990-х годов. В то же время в обсуждениях реструктуризации все больше доминировали элиты социального сектора и государственнические бюрократии сферы общественного благосостояния. Полуавторитарный режим, сформировавшийся в конце десятилетия, породил особый посреднический процесс, обеспечивший политический доступ и компенсацию в сфере общественного благосостояния преимущественно элитарным и государственническим интересам. Более широкие слои общества были в основном исключены из процесса, хотя публичная оппозиция смогла сдержать попытки сократить наиболее заметные и ощутимые расходы.

Затем я перехожу к анализу двух групп государств, находящихся на противоположных концах посткоммунистического спектра с точки зрения репрезентативности и концентрации исполнительной власти. Входящие в первую группу Польша и Венгрия стали парламентскими демократиями с более инклюзивными избирательными и законодательными институтами и меньшим потенциалом для концентрации политической власти, чем у России. Входящие во вторую группу Казахстан и Беларусь трансформировались в электорально-авторитарные или плебисцитарные режимы с гораздо более ограничительными представительными институтами и большей концентрацией исполнительной власти, чем в России<sup>4</sup>. Хотя в литературе на политические темы различия в типах режимов обычно прямо не рассматриваются, в ней подразумевается, что сокращения и либерализация должны быть более ограниченными в демократических государствах, где представительные институты сильнее, а власть менее сконцентрирована, и более обширными в авторитарных государствах. В то же время многие исследователи утверждают, что представительные институты на посткоммунистическом пространстве единообразно слабы и неспособны сдерживать изменения, а этим подразумевается, что демократическая политика в таких странах оказывает небольшое влияние на результаты обеспечения всеобщего благосостояния<sup>5</sup>. Данные, представленные в этой книге, показывают, что демократическое представительство и переговоры в Польше и Венгрии *оказали* влияние на поддержание расходов на всеобщее благосостояние и сдерживание либерализации. Социальные ограничения здесь значительно слабее, чем в европейских промышленных демократиях, но все же весьма значительны.

Итоги в авторитарных режимах еще более неоднозначны. Казахстан вполне соответствует теоретическим ожиданиям, связанным с более масштабными реформами. Либерализация и сокращения здесь были более быстрыми и глубокими, чем в демократических режи-

---

<sup>4</sup> Классификацию режимов см. в [Diamond 2002]. Даймонд классифицирует Беларусь как конкурентный авторитаризм, а Казахстан как гегемонистский электоральный авторитаризм.

<sup>5</sup> См., например, [Howard 2003; Crowley, Ost 2001; Kubicek 1999; Levitsky, Way 1998]. Точку зрения, оспаривающую преобладающую концепцию слабого рабочего движения в Польше, см. в [Osa 1998].

мах или в полуавторитарной России. В Казахстане сильная либеральная исполнительная власть исключила из процесса конститuentов всеобщего благосостояния и ослабила бюрократические структуры, позволив провести радикальные реформы и частичный демонтаж унаследованного государства всеобщего благосостояния. Напротив, Беларусь на первый взгляд противоречит теории о значимости политического влияния, сохраняя масштабное государство всеобщего благосостояния и сравнительно высокий уровень финансирования сферы социального обеспечения, несмотря на слабое влияние общества. Как можно объяснить подобную разницу?

Я утверждаю, что влияние бюрократическо-государственнических интересов в сфере общественного благосостояния и их место в исполнительных коалициях являются ключевыми факторами, влияющими на результаты реформирования сферы общественного благосостояния в обоих авторитарных государствах. В Казахстане исполнительная власть все больше опиралась на частную энергетическую экономику, в то время как государственная бюрократия в социальном и других секторах была политически маргинализована. В Беларуси же, напротив, экономическая реформа оказалась незавершенной, а унаследованные государственно-бюрократические структуры остались сильны и формировали основу президентской власти. Давление, направленное на реформирование системы всеобщего благосостояния в период затяжного экономического спада, было заблокировано, а государственнические акторы сохранили практически неизменные структуры общественного благосостояния. Хотя в моем исследовании центральное место в объяснении результатов деятельности государства всеобщего благосостояния занимают государственнические акторы и исполнительная политика, применительно к Беларуси необходимо принимать во внимание еще два фактора. Во-первых, некоторые аналитики утверждают, что электорально-авторитарные режимы подвергаются ограниченному электоральному давлению, направленному на поддержание благосостояния, и что плебисцитарная демократия поощряет президентский популизм и сохранение старых социальных контрактов [Rudra, Haggard 2005; March 2003]. Во-вторых, можно утверждать, что незавершенная экономическая реформа в Беларуси привела к более слабому структурному давлению, направленному на реформирование системы всеобщего благосостояния, чем масштабные рыночные преобразования в других странах. Я рассматриваю эти дополнения к своей аргументации в заключении книги.

Хотя я утверждаю, что внутренние политические институты и коалиции имеют ключевое значение для объяснения посткоммунистических изменений в государстве всеобщего благосостояния, в анализ также следует включать и дееспособность государства – фактор, не представляющий какой-либо значительной проблемы для промышленных демократий. В переходный период посткоммунистические государства в различной степени столкнулись с деградацией основных возможностей государства по получению доходов и обеспечению соблюдения установленных им требований. Правительства утратили административный контроль над отдельными частями своей экономики и государства всеобщего благосостояния. Неформальные секторы выросли до 20–40 % ВВП, а уклонение от уплаты налогов стало эндемическим явлением [Kornai et al. 2001:276]. Пытаясь перестроить систему обеспечения всеобщего благосостояния, переходные государства зачастую не могли реализовать сложные институциональные изменения, необходимые для того, чтобы заставить работать на его обеспечение новые частные рынки. Дееспособность государства существенно различалась в рассматриваемых здесь пяти случаях, выступая в качестве благоприятного или неблагоприятного условия для проведения эффективной реформы государства всеобщего благосостояния.

## Определение понятий «государство всеобщего благосостояния», «сокращение» и «либерализация»

Концептуализируя и классифицируя государства всеобщего благосостояния, я в значительной степени придерживаюсь классической формулировки Гёсты Эспинг-Андерсена, определяя их исходя из того, сколько они тратят; что они делают; каковы их институциональные свойства или программное содержание; как они взаимодействуют с рынком и альтернативными частными структурами и механизмами, как формальными, так и неформальными [Esping-Andersen 1990, chap. 1]. Эспинг-Андерсен выделяет три основных типа государств всеобщего благосостояния: универсалистскую или социал-демократическую модель, широко инклюзивную и обеспечивающую равенство; консервативную модель, при которой сохраняются стратификация и традиционная семья; и либеральную модель, при которой сохраняется лишь остаточная система социальной защиты и не придается значения государственному обеспечению. Старое коммунистическое государство всеобщего благосостояния сочетало в себе доминирующий универсализм (то есть широкое покрытие социального обеспечения и доступ к базовым социальным услугам) со стратифицированным обеспечением, которое лучше укладывается в консервативную модель. Либеральная модель хорошо отражает направление изменения государства всеобщего благосостояния в современном мире в сторону большего соответствия рыночным отношениям. Ее ключевыми принципами являются сведение роли государства в обеспечении малоимущих к остаточной и замена государственных расходов приватизированными рынками социальных услуг и социального обеспечения. К ее основным особенностям относятся:

- Предоставляемые с учетом материального положения пособия по бедности как основная форма государственной социальной помощи.
- Индивидуальное, договорное и актуарно обоснованное социальное страхование (то есть медицинское, по инвалидности), предоставляемое через рынок.
- Обязательный частный, инвестиционный компонент пенсионного обеспечения.
- Приватизация и конкуренция, абонентские платежи и ваучеры в области здравоохранения, образования и жилья.
- Дерегулированные, гибкие рынки труда.
- Децентрализация финансирования и администрирования социального сектора<sup>6</sup>.

Под *сокращением* в данной книге понимается снижение расходов на пособия и льготы, при котором сокращаются выплаты или ограничивается право на их получение, но остаются в силе основные принципы государственного финансирования и государственной ответственности. *Либерализация* здесь означает фундаментальные изменения в структурах государства всеобщего благосостояния, демонтаж государственных программ и администрирования и их замену рынками социального страхования и приватизированными социальными услугами. В своей известной книге «Развитие и кризис государства всеобщего благосостояния» Эвелин Хьюбер и Джон Д. Стивенс характеризуют либеральную модель как «остаточную, частичную, основанную на потребностях [и] предоставляющую ограниченные услуги» [Huber, Stephens 2001: 87]. В посткоммунистическом контексте либерализация влечет за собой масштабную институциональную реконструкцию и приватизацию государства всеобщего благосостояния,

---

<sup>6</sup> Децентрализация не была включена в модель Эспинг-Андерсена, но она стала частью общепринятых либеральных взглядов на реформу централизованных коммунистических и основанных на импортозамещающей промышленности государств всеобщего благосостояния.

смещение обеспечения и ответственности с государственного сектора на частных лиц и рынки. В 1990-е годы условия обсуждения социальной политики в посткоммунистических государствах во многом определялись либеральной парадигмой. Ее сторонники разрабатывали программы реформ.

Я также обращаю внимание на одно важное направление посткоммунистического развития, которое не входит в стандартные модели государства всеобщего благосостояния – информализацию и коррупцию в социальном секторе. По мере реализации переходного процесса в социальных секторах развивались теневые процессы распределения. Контроль над фондами социального обеспечения был разделен между государственными элитами. Доступ к обширным унаследованным сетям социальных объектов был в той или иной степени «спонтанно приватизирован» низкооплачиваемыми поставщиками услуг и элитными профессионалами<sup>7</sup>. В более слабых государствах, особенно в России и Казахстане, подобная практика была институционализирована, что привело к появлению того, что я называю неформальными государствами всеобщего благосостояния, которые в значительной степени не управлялись ни государственными органами, ни рыночными принципами.

Таким образом, этой книгой я вношу свой вклад в сравнительное исследование государств всеобщего благосостояния, распространяя концепции о значимости политики на посткоммунистический контекст. Этот контекст отличает три основных аспекта. Во-первых, демократия в данном регионе слабее, чем в развитых индустриальных государствах, для которых были разработаны упомянутые концепции, а к рассматриваемым примерам относятся полу- и недемократические режимы. Во-вторых, посткоммунистические экономические кризисы 1990-х годов были более глубокими, чем любые другие, имевшие место в послевоенной Западной Европе. В-третьих, наследие государственнической системы благосостояния здесь значительно сильнее, чем в других странах. При изучении реформы систем благосостояния в посткоммунистических условиях к стандартной либеральной модели также добавляется акцент на информализацию и коррупцию как ключевые аспекты изменения современного государства всеобщего благосостояния. Я ввожу категорию «информализованное государство всеобщего благосостояния», призванную отразить сочетание слабого государственного и рыночного регулирования и неформальных механизмов, возникших в сфере контроля и распределения ресурсов общественного благосостояния.

---

<sup>7</sup> Обсуждение на тему масштабных процессов коррумпирования российской экономики см. в [Hellman et al. 2000].

## Интересы, представительство и государство всеобщего благосостояния

Как отмечает Эспинг-Андерсен,

один из наиболее весомых выводов сравнительного исследования [государств всеобщего благосостояния] заключается в том, что политические и институциональные механизмы представительства интересов и достижения политического консенсуса в вопросах управления благосостоянием имеют огромное значение [Esping-Andersen 1996: 6].

Я начинаю с основных тезисов этого исследования, поскольку оно касается сокращения и либерализации в странах промышленной демократии и, в гораздо более ограниченной степени, в Латинской Америке. Важны также концентрация или размывание власти через институциональные и конституциональные структуры. Здесь я обращаю особое внимание на возможности проводящих либерализацию руководителей в вопросе объединения своих правительств вокруг стратегий последовательных реформ, а также на роль акторов с правом вето, могущих заблокировать изменения в государстве всеобщего благосостояния.

Среди политологов существует общее мнение, что демократическое государство всеобщего благосостояния создает себе сильную политическую защиту. Программы и льготы в сфере социального обеспечения приводят к появлению групп бенефициаров, поставщиков услуг и администраторов, заинтересованных в их поддержке. К 1980-м годам почти половина электората во многих индустриально развитых демократических государствах получала трансферты или трудовые доходы от государства всеобщего благосостояния, что приводило к созданию тесных связей заинтересованных групп и значительной общественной поддержке<sup>8</sup>. Конституенты государства всеобщего благосостояния создавали политические альянсы и использовали избирательные права, чтобы заблокировать сокращение расходов и программные изменения. Сокращение оказалось особенно трудным там, где оно привело к ощутимым издержкам для больших, сконцентрированных групп избирателей. В целом в демократических условиях системы социального обеспечения поддерживались мощными объединениями различных интересов<sup>9</sup>. Эти интересы в целом успешно защищали привилегии даже от сильных руководителей, идеологически приверженных сокращениям и приватизации. Другими словами, государства всеобщего благосостояния подпадали под демократические ограничения; учитывая широкий охват основных программ социального обеспечения, сопротивление большинству сокращений прав и льгот было широко распространено и на какое-то время оставалось достаточно успешным.

Однако поскольку с 1980-х годов накопились свидетельства о сокращении благосостояния в странах промышленной демократии, ученые признали кризис государства всеобщего благосостояния и ослабление демократических ограничений. Такие экономические факторы, как усиливающаяся глобальная интеграция, развитие торговли и особенно мобильность капитала, оказывали экономическое давление на правительства в направлении сокращения расходов и либерализации социального обеспечения. Теория ослабления демократии указывала на ослабление способности демократических институтов поддерживать государственную поли-

---

<sup>8</sup> Они включают в себя получателей пенсий, пособий по безработице и других льгот, а также тех, кто работает в сфере образования, здравоохранения и социальных услуг; см. [Pierson 2001a: 412].

<sup>9</sup> Хотя профсоюзы и партии левого толка рассматриваются как важнейшее звено в борьбе за создание и развитие западных государств всеобщего благосостояния, Пирсон утверждает, что влияние профсоюзов и партий левого толка уже не было ключевым для их поддержания. Скорее, развивающиеся социальные программы создавали своих собственных конституентов и базу для поддержки.

тику, отходящую от соответствующих рыночным условиям принципов<sup>10</sup>. Однако аргументы сторонников экономического детерминизма оказались неадекватными; попытки продемонстрировать независимое влияние таких факторов, как торговля или мобильность капитала, на снижение благосостояния привели к непоследовательным результатам<sup>11</sup>. На самом деле сочетание экономического давления и внутренних факторов, особенно высокого уровня безработицы и растущих социальных расходов на обеспечение потребностей стареющего населения, как представляется, сужает поле политического выбора и вынуждает сокращать выплаты и льготы<sup>12</sup>. В то же время правительства все же выборочно увеличивали социальные расходы, чтобы компенсировать политически влиятельным группам утраченные пособия или нивелировать для них новые риски, связанные с глобализацией (гипотеза о компенсации), так что итоговое воздействие на обеспечение благосостояния было неоднозначным и разнилось от случая к случаю<sup>13</sup>.

Один из наиболее перспективных подходов, фокусирующийся на политико-институциональных факторах, помогает объяснить различные модели изменения государства всеобщего благосостояния. В институционалистской литературе подчеркивается, что государства по-разному реагируют на давление глобализации и что изменение государства всеобщего благосостояния идет по отдельным национальным траекториям. Некоторые государства провели большие сокращения, чем другие, в условиях схожих экономических ограничений. Что характерно, более глубокие структурные изменения, связанные с глобализацией-приватизацией, радикальные сокращения в сфере социального обеспечения и отказ от социальных программ были исключительными явлениями в устоявшихся демократиях. Различные политические и конституциональные структуры государств помогают объяснить результаты. По мнению Дуэйна Суонка, например,

по сути дела, *политические институты определяют формы и качество представительства внутренних интересов*. <...> [Институты обеспечивают (или ограничивают) возможность для тех, кто пострадал от негативных последствий... искать компенсационную политику, а для тех, кто идеологически противостоит или материально ущемляется общими неолиберальными ответами на глобализацию, – сопротивляться нежелательным политическим изменениям [Swank 2002: 6, 35] (выделено в оригинале).

Одним словом, демократические ограничения варьировались в разных политических системах.

Согласно институциональному подходу, ключевую роль в объяснении различных реакций на давление на государства всеобщего благосостояния в странах промышленной демократии играют два фактора: представление интересов и структуры для ведения переговоров по трудовым вопросам. Там, где представительные институты более инклюзивны, где избирательная и политическая системы предоставляют широкие возможности для представления интересов общества, государства всеобщего благосостояния защищаются более решительно. Там, где такое представительство более ограничено, например системой выборов по одномандатным округам и мажоритарной политикой, защита слабее. Социальнокорпоративные структуры,

---

<sup>10</sup> См. [Swank 2002].

<sup>11</sup> См., например, [Garrett 1998].

<sup>12</sup> Например, Хьюбер и Стивенс утверждают, что сочетание высокого уровня безработицы, растущей доли иждивенцев, мобильности капитала и «конъюнктурных факторов», таких как сбой в экономике, вызванные распадом Советского Союза и объединением Германии, вносили лепту в потерю свободы принятия политических решений в ведущих европейских государствах всеобщего благосостояния в 1990-х годах [Huber, Stephens 2001].

<sup>13</sup> Для ознакомления с данными доводами см. [Glatzer, Rueschemeyer 2005a].

предназначенные для ведения переговоров по трудовым вопросам, усиливают представительство интересов в поддержку государства всеобщего благосостояния, а доступные представителям трудящихся перспективы политического альянса являются ключом к такому влиянию. Организация существовавшего ранее государства всеобщего благосостояния также имеет значение – универсальные и консервативные системы, обеспечивающие более широкий охват, защищены лучше, чем системы либеральные. Универсализм, характерная черта коммунистических систем обеспечения всеобщего благосостояния, в частности, порождает широкие политические коалиции и мощную общественную поддержку сохранения государства всеобщего благосостояния. Либеральное государство всеобщего благосостояния, напротив, фрагментирует интересы и образует гораздо более слабую защиту.

Политические институты и властные группировки играют важную роль в обеспечении благосостояния также в Латинской Америке. Этот регион может дать дополнительное понимание посткоммунистических вариантов, поскольку его долговой и экономический кризисы 1980-х годов в большей степени сопоставимы с постперестроечными рецессиями, чем относительно скромные экономические спады в странах промышленной демократии. Латиноамериканские системы обеспечения всеобщего благосостояния также привели к возникновению заинтересованных в системе всеобщего благосостояния государственно-бюрократических структур, более похожих на те, которые существуют в коммунистических государствах.

Латиноамериканские государства всеобщего благосостояния, развивавшиеся в период импортозамещающей индустриализации, в целом были гораздо менее социально инклюзивными, более фрагментарными и неорганизованными, чем их западно- или восточноевропейские аналоги. Обычно они обеспечивали городской средний класс, а также профсоюзных и государственных работников в формальном секторе экономики, исключая большую часть бедных, сельских жителей и неформальных работников из сферы льгот и социальных услуг. Однако государственные и политические институты обеспечения всеобщего благосостояния в данном регионе все-таки отличаются друг от друга, и эти различия оказывают сильное влияние на реакцию государств на долговой и экономический кризисы. В странах с более инклюзивными и более сильными представительными институтами (например, в Коста-Рике и Уругвае) политически влиятельные защитники государства всеобщего благосостояния смогли сохранить более высокий уровень государственного обеспечения и универсализма, несмотря на давление, направленное в сторону сокращения и реструктуризации, которое привело к значительным снижениям затрат в других частях региона. И здесь политика действовала как противовес давлению глобализации [Huber 2005].

Результаты обеспечения всеобщего благосостояния в более поздний период экономического подъема и демократизации в 1990-х годах также зависели от политических институтов. В Бразилии, например, слабые представительные институты давали элите и партикуляристским интересам преимущества перед более широкими общественными интересами, которые представлены в развитых демократиях. Давление со стороны общества в пользу большего равенства в распределении в периоды экономического роста подавлялось главным образом не экономическими ограничениями, а отсутствием объединяющих общие интересы ассоциаций и неспособностью политических партий представлять общественные устремления. По словам Курта Вейланда,

слабая партийная организация препятствовала озвучиванию предложений по перераспределению на предвыборной арене; узконаправленные объединения по интересам <...> [предоставляли] более

развитым группам прямой доступ к государству для защиты своих привилегий [Weyland 1996b: I]<sup>14</sup>.

И хотя позднее, уже при Фернандо Кардозо, были проведены значительные социальные реформы, в ранний демократический период ограничения в представительстве способствовали сохранению фрагментарных привилегий государства всеобщего благосостояния для элитарных конститuentов на фоне притязаний на больший универсализм.

---

<sup>14</sup> См. также [Weyland 1996a].

## **Представительство интересов в посткоммунистических странах: конституенты государства всеобщего благосостояния, заинтересованные слои общества и государственнические заинтересованные структуры**

Переходные посткоммунистические страны сочетали в себе государства всеобщего благосостояния, структурно находящиеся ближе к европейской смеси универсализма и консерватизма, но на гораздо более низком реальном уровне обеспечения, с политическими институтами, больше похожими на латиноамериканские, варьирующимися от слабой демократии до авторитаризма. Посткоммунистические государства имели зрелые системы социального обеспечения с практически универсальным охватом своей рабочей силы пенсионным обеспечением по старости. Более 15 % работников были заняты в социальном секторе, в основном в здравоохранении и образовании<sup>15</sup>. Защита занятости как мужчин, так и женщин была весьма обширной. Однако, в отличие от Европы и, по крайней мере в некоторой степени, Латинской Америки, формирование общественного спроса практически не сыграло в строительстве коммунистических государств всеобщего благосостояния никакой роли. Трудовые и политические репрессии помешали формированию в обществе автономных групп поддержки интересов.

Посткоммунистические политические экономики характеризовались сильной привязанностью общества к государству всеобщего благосостояния при отсутствии в нем сети поддержки групповых интересов, которые могли бы это государство защищать<sup>16</sup>. Общественные конституенты государства всеобщего благосостояния в этих странах были относительно слабыми. Однако в тех пределах, в каких они получали реальные демократические права и представительство в посткоммунистический период, отдельные бенефициары среди населения в целом, профсоюзы государственного сектора и профессиональные ассоциации находили возможность отстаивать свои интересы и вести политические переговоры о реформе обеспечения всеобщего благосостояния, получать компенсации или налагать вето на изменения в государствах всеобщего благосостояния.

В коммунистический период более организованные элитные группы, заинтересованные в государстве всеобщего благосостояния, включая руководство профсоюзов, администраторов социального сектора, министерства социального сектора и другие бюрократические структуры, никогда не были подотчетны своим рядовым участникам или широкой общественности. Они занимали привилегированные позиции в государстве всеобщего благосостояния. Когда коммунистическая система рухнула, эти элиты социального сектора раскололись на реформистскую группу либеральных технократов, которые объединились с исполнительными властями, и группы государственников, защищавших старую систему (рис. 1.1). Там, где оставались сильные государственнические заинтересованные структуры, они сосредотачивались на сохранении ресурсов и прерогатив или на торговле, чтобы компенсировать потери как формальными, так и неформальными стратегиями.

---

<sup>15</sup> См., например, [Труд 2003: 187].

<sup>16</sup> Такую привязанность подтверждают данные множества опросов и сборов общественного мнения. См. обсуждение ниже, в главе 1.



Рис. 1.1. Основные акторы в посткоммунистическом реформировании государства всеобщего благосостояния

Возможности для оказания влияния у конститuentов государства всеобщего благосостояния и государственных заинтересованных структур в посткоммунистическое время варьировались от страны к стране. В Польше и Венгрии существовали относительно ответственные трудовые организации и политические партии; государственническая элита в этих случаях была ослаблена быстрыми экономическими и политическими реформами. Представительные институты были наиболее сильны в Польше, где независимое трудовое движение и другие автономные организации возникли еще до начала переходного периода. В России в середине 1990-х годов демократизация также создала возможности для политических партий и профсоюзов отстаивать свои требования к государству всеобщего благосостояния, что привело к поляризации и блокировке политики всеобщего благосостояния. Я сравниваю влияние политических партий и профсоюзов в России и в двух странах Восточной Европы (Польша и Венгрия), уделяя особое внимание вероятности политического союза трудовых и других организаций, защищающих государство всеобщего благосостояния, законодательной роли партий, выступающих за сохранение государства всеобщего благосостояния, и их влиянию на политику всеобщего благосостояния.

В менее демократичных странах государственных заинтересованных структур, как правило, доминировали над защитой наследия всеобщего благосостояния. В полуавторитарных условиях, сложившихся в России после 1999 года (как и в бразильской политике, по категоризации Вейланда), слабость представительных институтов позволяла узким элитным ассоциациям получать прямой доступ к государству для защиты своих интересов, в то время как более широкие слои общества были в основном маргинализированы. В электорально-авторитарных государствах Казахстана и Беларуси профсоюзы и политические партии подвергались репрессиям. Защита государства всеобщего благосостояния возлагалась в основном на бюрократические заинтересованные структуры и зависела от их места в государственных организациях и правящих коалициях.

## Либеральные руководители и их союзники

Единство и концентрация исполнительной власти являются ключевыми факторами для успеха либеральной реструктуризации государства всеобщего благосостояния<sup>17</sup>. В квинтэссенциальном случае радикальной неолиберальной трансформации государства всеобщего благосостояния в Чили при Аугусто Пиночете чрезвычайная степень концентрации власти у исполнительного руководителя понимается как фактор, объясняющий быстроту и масштаб реформ. Здесь президент, столкнувшись с экономическим кризисом, смог произвести изменения при незначительном фактическом сопротивлении со стороны законодательной власти или заинтересованных структур. Подобные результативные либеральные руководители должны уметь формулировать свою политику и объединять свои правительства вокруг проекта реформ. Например, в посвященном Чили исследовании, выполненном Россаной Кастильони, отмечается следующее: «Чрезвычайная концентрация власти в лице генерала Пиночета и министра финансов, а также наличие весьма сплоченной монетарной технократической команды объясняют радикальное отступление от традиционной системы социальной защиты» [Castiglioni 2000: 27].

В посткоммунистических государствах инициативы по реформированию социального государства исходили в первую очередь от руководителей. Приверженные программам макроэкономической стабилизации руководители, столкнувшись с резкими экономическими спадами и фискальными кризисами, стремились сократить государственные обязательства и расходы на обеспечение всеобщего благосостояния и сделать их более эффективными. Президенты, министерства финансов и экономического развития, а также реформистские технократические группы выступали за либерализацию и приватизацию унаследованных государств всеобщего благосостояния. Их поддерживали представители реформистских социально-политических элит, которые формулировали программы рационализации и модернизации государства всеобщего благосостояния и назначались на должности руководителей министерств социального сектора, центров и аналитических институтов по вопросам проведения реформ. Пролиберализационные политические партии в посткоммунистических законодательных органах, особенно пропрезидентские партии власти, также имели существенный вес в прореформенном политическом балансе.

Фактическое влияние таких прореформенных интересов варьировалось от ситуации к ситуации. Там, где лидеры обладали практически неограниченной властью, как в России в начале 1990-х годов и в Казахстане в течение большей части рассматриваемого периода, они смогли провести быструю либерализацию без переговоров. Там, где власть была дезорганизована, а координационные механизмы оставались слабыми, даже в формально сильных президентских кабинетах, реформаторская деятельность не дала практически никакого эффекта. Там, где власть была рассредоточена в более демократичной среде, реформы было необходимо согласовывать с представителями общественности (таблица 1.2). Как и в более развитых государствах всеобщего благосостояния, изученных Хьюбером и Стивенсом,

### *Таблица 1.2*

Основные акторы во внутреннем балансе политических сил в сфере реформирования государства всеобщего благосостояния

---

<sup>17</sup> См., например, [Haggard, Kaufman 1995].

Прореформенные (либералы)	Антиреформенные (заинтересованные в государстве всеобщего благосостояния структуры, а также акторы с возможностью вето)
<p><i>Исполнительная власть</i></p> <p>Президенты, премьер-министры Министры финансов и экономики Реформистские руководители социального сектора Реформистские команды экономичес- кого и социального секторов Политические партии власти</p>	<p><i>Общественные конституенты, представительные институты</i></p> <p>Политические партии, выступаю- щие в защиту государства всеобщего благосостояния Профсоюзы Работники государственного сектора (здравоохранение, образование и т. д.) Профессиональные ассоциации государственного сектора Бенефициары</p>
<p><i>Реформистские элиты социаль- ного сектора, общественные конституенты</i></p> <p>Либеральные специалисты, эксперты, государственные советники по социально-полити- ческим вопросам Активисты-реформаторы в профессиональных кругах Либеральные элиты профсоюзов Либеральные политические партии</p>	<p><i>Государственнические элиты социального сектора</i></p> <p>Элиты профессиональных ассоциаций</p>
<p><i>Международные институты (условное влияние)</i></p> <p>Глобальные социально-полити- ческие сообщества Международные финансовые институты</p>	<p><i>Государственные бюрократические заинтересованные структуры</i></p> <p>Министры социального сектора Управляющие государственными фондами социального обеспечения Администраторы социального сектора на центральном, регио- нальном и местном уровнях</p>

...размывание политической власти позволяет потенциальным проигравшим мобилизовать оппозицию и эффективно противостоять сокращениям, в то время как концентрация политической власти

позволяет правительствам осуществлять сокращения, несмотря на широко распространенную политическую оппозицию [Huber, Stephens 2001: 23].

### **Вето-акторы и стратегии компенсации**

Наличие или отсутствие в политических системах акторов с правом вето также оказывает существенное влияние на изменение государства всеобщего благосостояния. Я отношу к вето-акторам правительственные, государственные и другие группировки, сотрудничество которых необходимо для принятия законов или проведения реформ социального обеспечения [Tsebelis 1995]<sup>18</sup>. Наличие множества вето-акторов может позволить защитникам государства всеобщего благосостояния замедлить, ослабить или заблокировать реформы. Их отсутствие, напротив, способствует сокращению и быстрым изменениям в государстве всеобщего благосостояния. Там, где вето-акторы присутствуют, их влияние зависит от политической дистанции между основными политическими акторами, такими как исполнительная и законодательная власть. Там, где такая политическая дистанция умеренна, появляется возможность для переговоров, которые могут привести к компромиссу или компенсации. Там, где такая политическая дистанция велика, она может привести к поляризации или политическому тупику.

Единая группа организованных заинтересованных сторон, министерств социального сектора и управляющих государственными социальными фондами (таблица 1.2) играла особенно важную роль в посткоммунистических государствах, блокируя проведение реформ уже после того, как они были законодательно закреплены или узаконены. Министерства социального сектора были заинтересованы в защите своих ролей, ресурсов и клиентов от давления, оказываемого с целью сокращения, децентрализации и приватизации. Под угрозой перемещения или сокращения ресурсов в рамках реорганизации системы они часто защищали статус-кво. Постоянные сотрудники министерств социального сектора, в частности, могли образовывать группы с фактическим правом вето, имеющие сильные предпочтения в отношении поддержания статус-кво, движимые логикой бюрократического самосохранения и поддерживаемые административными органами более низкого уровня, которые в посткоммунистических государствах были сопряжены на региональном и местном уровнях [Kaufman, Nelson 2004].

Обладающие достаточной силой руководители могли поставить реформистское руководство на высшие должности в министерствах, однако руководители более низких уровней имели тенденцию к сохранению старых пристрастий, методов работы и связей с элитой в секторах, над которыми они осуществляли надзор. Министерства могли попытаться повернуть вспять реформы, размыть их последствия или потребовать компенсации. Как утверждают Янош Корнай, Стефан Хаггард и Роберт Р. Кауфман в своем исследовании посткоммунистических фискальных и социальных реформ, «самый важный вопрос заключается в том, какой уровень потерь в результате реформ возможен для групп, обладающих значительной политической властью и способностью блокировать их проведение» [Kornai et al. 2001: 13]. При работе с этими группами компенсационные стратегии должны становиться неотъемлемой частью общей стратегии реформ систем благосостояния. Усилия бюрократических заинтересованных сторон по наложению вето на реформы или получению компенсации являются важной стороной развития посткоммунистических государств всеобщего благосостояния.

---

<sup>18</sup> Я отступаю от позиции Цебелиса, поскольку включаю в число вето-акторов не только тех, которые необходимы для принятия решений, но и тех, которые могут заблокировать проведение реформ, потому что именно практическая реализация имеет принципиальное значение в условиях дезорганизованных политических систем со слабой силой закона.

## Опосредованная роль международных институтов

Международные финансовые институты (МФИ) и глобальные социально-политические сообщества также стремились оказать влияние на реструктуризацию государства всеобщего благосостояния в посткоммунистических странах, обеспечивая как давление, так и ресурсы для либерализации элит. Всемирный банк, в частности, содействовал демонтажу унаследованных систем социального обеспечения и созданию вместо них систем социальной защиты, ориентированных на малоимущих и безработных. Банк оказывал правительствам широкую помощь в планировании политики, спонсировал проекты в каждом секторе государства всеобщего благосостояния и предоставил сотни миллионов долларов США в виде займов на политические цели, увязывая выплаты с реформами. МФИ включали реформу системы социального обеспечения в пакеты мер бюджетно-финансовой стабилизации, могущих привести к притоку международных кредитов и инвестиций, что являлось главной заботой министерств финансов и экономики. Реформистская социально-политическая элита установила связи с глобальными социально-политическими сообществами, выступающими за рационализацию и децентрализацию в здравоохранении, образовании и других областях, с тем чтобы справиться с негибкостью и неэффективностью унаследованных государств всеобщего благосостояния<sup>19</sup>.

Влияние международных институтов на посткоммунистическую реформу благосостояния стало предметом спора между учеными. Боб Дикон, например, утверждает, что МФИ играли доминирующую роль, что для этих государств в переходный период «центр принятия ключевых [социальных] политических решений находится далеко от национальных правительств и в недрах глобальных банковских организаций» [Deacon et al. 1997: ix]. Другие ученые также при объяснении посткоммунистических изменений в социальной политике приписывают большое значение влиянию международных организаций<sup>20</sup>. С другой стороны, многие аналитики утверждают, что такое международное давление обычно сдерживается внутренними акторами, а министерства и политики защищают от внешнего давления потоки ресурсов для себя и своих избирателей с целью их перераспределения<sup>21</sup>.

В данном исследовании я обращаю внимание на влияние международных институтов (в том числе на самооценку Всемирного банка в части его успехов и неудач в посткоммунистической реформе социального сектора), но их влияние рассматривается мной как обусловленное силой реформаторов во внутренней политике. МФИ и другие глобальные акторы полагались на сотрудничество правительств и наличие единомышленников в правительственных кругах для доступа к внутренней политике [Deacon et al. 1997]. Международные институты сыграли важную роль в определении программы реформ, особенно в области проверки доступных средств, приватизации пенсионного обеспечения и медицинского страхования. Однако их действия иногда оказывали реальное влияние, а иногда и ни к чему не приводили, в зависимости от результатов внутриполитической борьбы между сторонниками и противниками реформ. Данные свидетельствуют о том, что в России и Восточной Европе МФИ имели переменный успех, в Казахстане они сформировали большую часть программы реформ, а в Беларуси были в значительной степени исключены из этого процесса.

---

<sup>19</sup> Роль международного влияния на социально-политические реформы в Латинской Америке, которая изучалась достаточно активно, можно увидеть в [Kaufman, Nelson 2004; Weyland 2004].

<sup>20</sup> См., например, [Orenstein, Haas 2005; Muller 1999].

<sup>21</sup> Подобные взгляды можно найти в [Hunter, Brown 2000; Mosley et al. 1991].

## **Дееспособность государства и социально-либеральное государство всеобщего благосостояния против информализованного**

Как отмечалось ранее, в период посткоммунистического перехода дееспособность государства слабела. Особенно важны для благосостояния были следующие три аспекта: ослабление полномочий по извлечению и распределению доходов, утрата административного контроля над отдельными частями социального сектора и ограниченная способность посткоммунистических институциональных систем внедрять и регулировать новые рыночные модели благосостояния.

Способность государства осуществлять программы социального обеспечения зависит прежде всего от его способности контролировать свою территорию и реализовывать на ней свои решения, в особенности по получению доходов (налогов) и их перераспределению [Maup 1993; Migdal 1998]. В тех случаях, когда результаты деятельности государства по налогообложению и обеспечению благосостояния населения значительно ниже, чем того требуют его собственное законодательство и политика, его дееспособность слаба. Посткоммунистические правительства сталкивались как с уклонением от уплаты налогов, так и со слабым контролем за использованием собранных доходов. С распадом и диверсификацией управляемой государством экономики начиная с конца 1980-х годов были разрушены механизмы мониторинга и контроля коммунистической эпохи. У налоговых администраций остались ограниченные возможности для отслеживания операций и финансовых потоков в новых приватизирующихся экономиках, даже несмотря на то, что для финансирования унаследованных программ социального страхования были введены высокие налоги на заработную плату. С самого начала широко распространились случаи уклонения от уплаты налогов и стратегии ее выполнения в минимальном объеме, а различные слои посткоммунистической экономики перешли в неформальный сектор. В более слабых государствах – Казахстане, а также в России в период Ельцина – в государство проникали политически влиятельные экономические акторы или олигархи, которые договаривались об освобождении от налогов, льготах и зачетах. Я изучаю налоговые и фискальные возможности в пяти случаях во время рецессии и восстановления экономики.

В 1990-е годы большинство посткоммунистических государств также утратило административный контроль над отдельными частями своего социального сектора, что привело в той или иной степени к образованию неформальных связей и коррупции. Правительства сокращали заработные платы в социальном секторе, при этом оставляя на рабочих местах большую часть персонала и даже расширяя штаты. В ответ на низкую заработную плату поставщики социальных услуг разработали стратегии выживания, де-факто установив частный контроль над доступом к некоторым услугам здравоохранения и образования и требуя теневых выплат, которые закрыли доступ к ним для более бедных слоев населения. В то же время реструктуризация социальных секторов была связана с институционально сложными изменениями, которые потребовали новых административных и регулятивных возможностей. Особенно это касалось посткоммунистических государств, стремившихся внедрить социальные рынки, даже при том, что они впервые создавали финансовые и страховые рынки, в которые и должны встраиваться рынки социальные.

Возможности налогообложения, уровень неформальных связей и коррупции в экономике и социальных секторах, а также регуляторная способность в различных случаях были разными. Как следствие, все посткоммунистические государства всеобщего благосостояния включали в себя смешанные элементы государственного, рыночного и неформального обеспечения. Однако различия в их дееспособности в конечном итоге приводили к различным

результатам: более дееспособные государства, такие как Польша и Венгрия, перешли к более рыночной социальнолиберальной модели; государства со слабой налоговой и регуляторной дееспособностью, такие как Россия и Казахстан, перешли к неформализованной модели благосостояния, характеризующейся слабым охватом, плохо регулируемые рынками социального обеспечения и преобладающим неформальным контролем над доступом к социальным услугам. (Основные черты коммунистических, либеральных и неформальных государств социального обеспечения показаны в таблице 1.4.)

## Подбор ситуаций для анализа, методы и доказательства

Данное исследование опирается на структурированный сравнительный анализ как ситуаций в различных странах, так и внутреннего развития ситуации в каждой отдельной стране. Я начинаю с внутреннего сравнительного анализа трех различных периодов посткоммунистического политического развития России, чтобы определить, могут ли различия в репрезентативности и концентрации власти – ключевые объясняющие факторы в литературе, где подчеркивается значение политики, – объяснить различия в успехах государства всеобщего благосостояния. Затем я остановлюсь на ситуациях в четырех других странах, двух демократических и двух авторитарных, чтобы максимизировать вариации на тему одних и тех же политических факторов. Другие факторы, которые могли бы объяснить различные результаты реформирования сфер всеобщего благосостояния, включая предшествующие связанные с этим структуры и расходы на социальное обеспечение, уровни экономического развития и различную интенсивность переходных рецессий, были рассмотрены весьма тщательно. В конце коммунистического периода во всех пяти случаях существовали аналогичные государственные структуры социального обеспечения, характеризовавшиеся централизованным управлением, бюджетным финансированием, комплексным, хотя и некачественным социальным обеспечением. Расходы на обеспечение благосостояния варьировались в пределах ограниченного диапазона; наилучшие из имеющихся дореформенных оценок представлены в таблицах 1.1 и 5.3. К концу советского периода все пять стран относились к категориям с доходами в пределах нижней или верхней границы средних доходов<sup>22</sup>. Все они следовали посткоммунистическим траекториям переходного спада, а затем возобновили рост и восстановление (см. рисунок 1.1). В Польше и Венгрии рецессии были сравнительно мягкими, но гораздо более глубокими в трех государствах бывшего Советского Союза [World Bank 2002e]. В то же время среди посткоммунистических государств именно в Казахстане и Беларуси наблюдалось наиболее сильное восстановление из всех стран с авторитарными режимами, что сделало их наиболее сопоставимыми в экономическом плане<sup>23</sup>.

Ситуационные исследования были проведены таким образом, чтобы показать, может ли политическая сила антиреструктуризационных интересов сдерживать сокращение и либерализацию. Многочисленные факторы давления, препятствующие сохранению унаследованных государств всеобщего благосостояния, включая их всеобъемлемость, разрушение их структурных основ и интенсивность экономического давления, направленного на сокращение, делают эти примеры «наименее подходящими» для аргументации в пользу версии «политика имеет значение»<sup>24</sup>.

Ситуационные исследования базируются на выявлении причинно-следственных связей, а теоретические основы служат для них аналитическим руководством<sup>25</sup>. Я рассматриваю, какие позиции сторонники и противники сокращения и реструктуризации занимали внутри политических институтов; кто инициировал усилия по сокращению, реформированию или сохранению существующих программ и льгот в основных сферах деятельности государства всеобщего благосостояния; какие субъекты и интересы преобладали в политической и бюрократической

---

<sup>22</sup> В поздний советский период Всемирный банк относил Венгрию к странам с верхним уровнем средних доходов, а Польшу – вариативно к странам с верхним или нижним уровнем средних доходов. В 1993 году, когда были впервые включены в ранжирование бывшие республики СССР, Россия и Беларусь были отнесены к странам с верхним уровнем средних доходов, а Казахстан – к странам с нижним уровнем средних доходов.

<sup>23</sup> За исключением Узбекистана, который подпадает под категорию стран с доходами ниже средних [World Bank 2002e: 5].

<sup>24</sup> Обсуждение используемых методов см. в [Brady, Collier 2004].

<sup>25</sup> См. [George, Bennett 2004: 205–233].

борьбе за принятие законов и проведение реформ; и каковы были результаты этого для структур, расходов и обеспечения государства всеобщего благосостояния.

Оценка ситуации в России основана на систематическом изучении государственных и законодательных документов, партийных программ и других первичных материалов. Она опирается на более чем сотню интервью с экспертами в области социальной политики, законодателями и чиновниками из социальных и экономических министерств, а также московского офиса Всемирного банка, проведенных в ходе восьми исследовательских поездок в Москву в период с 1993 по 2005 год. Интервью были открытыми и касались вопросов разработки и реализации реформ, а также источников их поддержки или сопротивления им. На разных этапах переходного периода мне удалось провести повторные опросы экспертов по социальной политике, в том числе тех, кто непосредственно участвовал в разработке государственной политики<sup>26</sup>. Оценка четырех дополнительных ситуаций в других странах основана на документальных и вторичных источниках.

Эти пять ситуаций дают возможность для эмпирически значимой оценки, в особенности углубленное изучение российской ситуации, однако количество ситуаций слишком мало для проверки причинно-следственной роли объясняющих факторов или для того, чтобы сделать обобщающие утверждения. Мои цели, скорее, заключаются в том, чтобы представить оригинальные исследования малоизученных государств всеобщего благосостояния, интегрировать эти исследования в более широкую теоретическую дискуссию о политике и благосостоянии, а также исследовать инновационное применение теории о значимости политических факторов.

---

<sup>26</sup> Кроме того, в данном исследовании ограничено использовались результаты двадцати шести интервью с депутатами Думы – женщинами, проводившихся для автора Левада-Центром в Москве в 2004 году, а также нескольких интервью со специалистами сектора здравоохранения, независимо проведенных Джудит Твигт в 1997 году.

## **Основные тезисы**

В этом разделе я кратко излагаю основные тезисы книги – сначала для трех периодов в России, а затем для ситуаций в четырех остальных странах. В каждом из перечисленных случаев я анализирую силу прореформенных и антиреформенных интересов в комплексных раскладах власти и объясняю, как вариации таких раскладок, а также дееспособности государства в целом влияют на закономерности изменений государства всеобщего благосостояния и результаты этих изменений.

## Три этапа перестройки государства всеобщего благосостояния в России

На первом посткоммунистическом этапе (таблица 1.3), в 1991–1993 годах, концентрированная исполнительная власть способствовала очень быстрому изменению государства всеобщего благосостояния. Россия прошла через период его практически не оспариваемой или не обсуждаемой либерализации, не имеющей аналогов в демократических системах. Политическая власть в социальной сфере была закреплена за независимыми технократами, поставленными на ключевые министерские посты в едином радикально-либеральном правительстве. Те, кто был заинтересован в государстве всеобщего благосостояния, включая элиту и государственных чиновников, оказались дезорганизованы массовым институциональным распадом государственных структур и практически не имели представительства или какого-либо влияния. Президент Б. Н. Ельцин в значительной степени проигнорировал протесты законодательной власти против своих реформ и в конце концов насильственно распустил ее.

В этот период либеральные реформаторы и технократические элиты реагировали на глубокий экономический шок переходного периода и серьезный финансовый кризис. Они ликвидировали программы массового субсидирования и коренным образом реорганизовали государство всеобщего благосостояния, децентрализовав здравоохранение и образование, внедрив приватизационные и страховые механизмы, устранив обязательства по социальному обеспечению из федерального бюджета. Многие из этих односторонних политических решений были плохо реализованы или провалились, отчасти из-за слабых возможностей государства, но они все же освободили федеральное правительство от серьезных забот о социальном обеспечении и инициировали либерализацию российского государства всеобщего благосостояния<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Российская политика того периода может быть классифицирована как делегативная демократия – система, характеризующаяся низкокачественной политикой; см. [O'Donnell 1994].

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.