

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 Оренштейна, 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 Рушемайера 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, пронизательность 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 благополучия 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 благополучия. 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 благополучия 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 благополучия в условиях рецессии переходного периода и в ходе последующего вос-

становления 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 государства, 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 ответственных 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»¹. 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

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

и рынок². Однако эта стратегия была сложной и трудоемкой. Она требовала от правительства, и без того находившихся в состоянии сильного стресса, формирования и обеспечения консолидированного мнения по программе 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,

² 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.

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 значение³. Подоб-

³ 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].

ная 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 Феде-

рации, 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.

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 I.1).

Таблица I.1

Сопоставление итогов изменения государства всеобщего благосостояния в посткоммунистический переходный период

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

шения 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 России⁴. 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 представи-

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

тельные 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 благосостояния⁵. 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 режимах 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

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

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 государственно-экономические акторы сохранили практически неизменные структуры общественного благосостояния. Хотя в моем исследовании центральное место в объяснении результатов деятельности государства всеобщего благосостояния занимают государственно-экономические 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 сектора⁶.

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

⁶ 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.

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, 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 профессионалами⁷. В более слабых государствах, особенно в России и Казахстане, подобная практика была институционализована, 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 посткоммунисти-

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

ческий 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.

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

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru