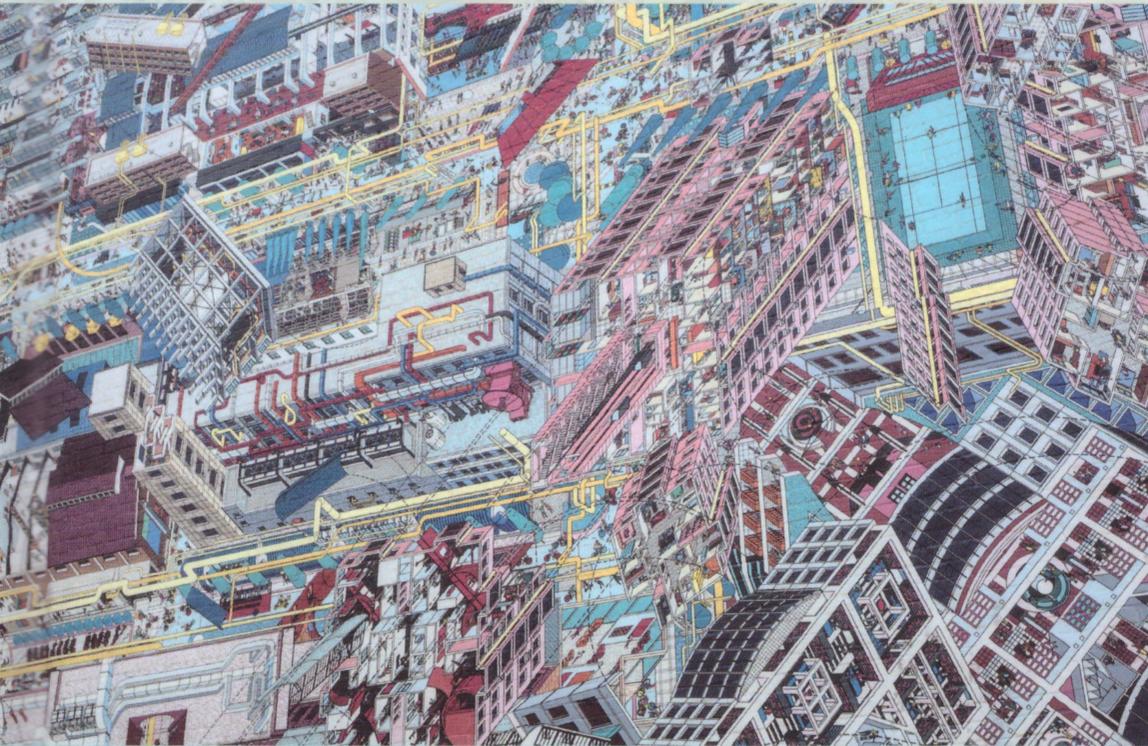




Линда Кук

•  
Посткоммунистические  
государства всеобщего  
благополучия

Политика реформ в России  
и Восточной Европе



Современная западная русистика

Linda J. Cook

•

Postcommunist  
Welfare  
States

Reform Politics  
in Russia and Eastern Europe

Cornell University Press / Ithaca and London

2013

Линда Кук

•

Посткоммунистические  
государства всеобщего  
благополучия

Политика реформ  
в России и Восточной Европе



Academic Studies Press

Библиороссика

Бостон / Санкт-Петербург

2021

УДК 316.422  
ББК 60.524.1  
К89

Перевод с английского Ирины Николаевой

Серийное оформление и оформление обложки Ивана Граве

**Кук Л.**

**К89** Посткоммунистические государства всеобщего благосостояния: Политика реформ в России и Восточной Европе / Линда Кук ; [пер. с англ. Ирины Николаевой]. — Санкт-Петербург : Academic Studies Press / Библиороссика, 2021. — 415 с. : ил. — (Серия «Современная западная русистика» = «Contemporary Western Rusistika»).

ISBN 978-1-6446975-9-7 (Academic Studies Press)

ISBN 978-5-6046149-1-4 (Библиороссика)

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.

УДК 316.422  
ББК 60.524.1

ISBN 978-1-6446975-9-7  
ISBN 978-5-6046149-1-4

© 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 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 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 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 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

---

<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.

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 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,

---

<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.

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>. Подоб-

---

<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].

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	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, проявлявшиеся 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 сдерживать 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 представи-

---

<sup>4</sup> 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 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 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-государственных 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

---

<sup>5</sup> 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 маргинализирована. 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 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

---

<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.

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 профессионалами<sup>7</sup>. 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-

---

<sup>7</sup> 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

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;

---

<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.

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 политику, 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,

---

<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].

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. <...> [И]нституты 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

---

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

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. Социально-корпоративные структуры, 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 экономической 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: 1]<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 большой универсализм.

**Представительство интересов  
в посткоммунистических странах:  
конститuentы 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. Тру-

---

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

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

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



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 государственнические заинтересованные структуры, 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 сле-

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

дующее: «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 обществен-

Таблица 1.2

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

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 экономического и социального секторов Политические партии власти</p>	<p><i>Общественные конституенты, представительные институты</i></p> <p>Политические партии, выступающие в защиту государства всеобщего благосостояния Профсоюзы Работники государственного сектора (здравоохранение, образование и т. д.) Профессиональные ассоциации государственного сектора Бенефициары</p>
<p><i>Реформистские элиты социального сектора, общественные конституенты</i></p> <p>Либеральные специалисты, эксперты, государственные советники по социально-политическим 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-политические 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, региональном и местном уровнях</p>

ности (таблица I.2). Как и в более развитых государствах всеобщего благосостояния, изученных Хьюбером и Стивенсом,

...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 государственных

---

<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.

ными 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 преференции 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 Корнаи, 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.

### 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

---

<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].

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 внутривнутриполитической 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>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 [Mann 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 про-

никали 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 утратили 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 социально-либеральной модели; государства со слабой налоговой и регуляторной дееспособностью, такие как Россия и Казахстан, перешли к неформализованной модели благосостояния, характеризую-

щейся 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

---

<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].

и интересы преобладали в политической и бюрократической 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 Твигг 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 I.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 государственников, 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 приватиза-

Таблица I.3

Три этапа перестройки государства  
всеобщего благосостояния в Российской Федерации

Этап	Исполнительная власть	Представительство заинтересованных в государстве всеобщего благосостояния лиц	Процесс разработки и реализации политики	Результат
1. 1991–1993	Сильная исполнительная власть, нацеленная на либерализацию	Нет значимого представительства государственных или общественных деятелей, заинтересованных в государстве всеобщего благосостояния	Несогласованная либерализация	Ничем не ограниченное изменение политики
2. 1994–1999	Умеренной силы исполнительная власть, нацеленная на либерализацию	Представительство государственных и общественных деятелей, заинтересованных в государстве всеобщего благосостояния; министерства и законодательная власть играют роль вето-акторов	Оспариваемая либерализация	Политический тупик
3. 2000–2004	Сильная исполнительная власть, нацеленная на либерализацию	Представительство государственных элит и интересов бюрократии; отстаивание институциональных интересов	Либерализация, согласованная внутри элит	Изменение политики с предоставлением компенсаций элитам

ционные 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>. В главе второй я демонстрирую, что это способствовало росту бедности и социального неравенства, а также росту неравенства между регионами и населением с разным уровнем доходов в доступе к услугам здравоохранения и образования. Эти радикальные реформы начала 1990-х годов позволяют оценить потенциал быстрой либерализации государства всеобщего благосостояния усилиями сильной исполнительной власти, не сталкивающейся ни с действенными демократическими ограничениями, ни с бюрократическими вето-актерами. Такая же схема повторялась на протяжении всего посткоммунистического периода в Казахстане.

На втором этапе (таблица 1.3), в 1994–1999 годах, российская полития пережила процесс зарождения демократии, позволивший в некоторой степени представлять интересы общества. Президентское правление и электорализм оставались ключевыми силами, а большинство формальных демократических институтов не имело значимого веса, но, как характеризует эти изменения Майкл Макфол, «в российском парламенте сформировалось ядро многопартийной системы» [McFaul 2001a: 1171]. Политические партии и нижняя палата законодательного органа (Дума) взяли на себя ограниченную представительскую функцию и трансформировали политику в сфере всеобщего благосостояния. Общественные конституенты государства всеобщего благосостояния поддержали такие парламентские партии, как «Женщины России» и «Яблоко», которые выступали за умеренную

---

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

реформистскую политику, стремясь сохранить социальную защиту и государственные расходы. Работники здравоохранения и особенно образования в значительной степени были вовлечены в политическую деятельность, став наиболее склонным к забастовкам сектором российской рабочей силы. Третья глава книги посвящена политическим союзам, созданным профсоюзами, представительству интересов женщин в Думе и забастовкам в социальном секторе. Я показываю, что пассивность этих групп перед лицом сокращения и либерализации часто преувеличивается. Значительная их часть реально мобилизовалась через новые политические институты, но они оставались слишком слабыми и политически фрагментированными, чтобы играть одну из главных ролей.

Напротив, основная парламентская оппозиция реструктуризации образовалась на базе крайне левых кругов. Коммунистические партии-преемники, которые пользовались электоральной поддержкой разрозненных групп пожилых, более бедных и зависимых от государства россиян, особенно пенсионеров, в середине 1990-х годов сформировали доминирующую парламентскую коалицию. Их повестка дня состояла скорее в том, чтобы восстановить государство всеобщего благосостояния коммунистической эпохи, а не в том, чтобы вести переговоры о реформе. Законодательная власть стала ключевым вето-актором, отказываясь утвердить изменения в основной законодательной базе старого государства всеобщего благосостояния. Исполнительная и законодательная власти поляризовались по поводу реформы системы всеобщего благосостояния, что привело к политическому тупику. Исполнительная власть в этот период также была ослаблена. Хотя его конституционный мандат оставался сильным, Ельцину не удалось объединить свой кабинет вокруг реформы государства благосостояния, руководство министерств было крайне нестабильным, а технократические либералы уступили власть государственным элитам. Министерства социального сектора также стали вето-акторами, ведя арьергардную кампанию против разгосударствления и приватизации и разделяя правительство. Нарастающая федерализация раздробила государство. Много-

численные вето-акторы — законодательная власть, государственные администраторы социального обеспечения и региональные власти — замедляли, блокировали или ослабляли усилия по реструктуризации.

В итоге баланс политической и бюрократической власти сместился в сторону противников либерализации, заморозив большую часть старого государства всеобщего благосостояния, несмотря на сильный экономический спад, продолжавшийся до 1999 года. Политическая власть блокировала приведение государственных структур благосостояния в соответствие с новыми экономическими ограничениями, приводя к непоследовательной политике сокращения без реструктуризации, которая вылилась в распад и разложение российского государства всеобщего благосостояния. Как и экономика в целом, государство всеобщего благосостояния претерпело процесс информализации, самопроизвольной приватизации и разделения контроля над фондами социального обеспечения и социальными активами.

В конце 1990-х годов очередной серьезный сдвиг во внутриполитическом раскладе и укреплении дееспособности государства создали в России благоприятные условия для либерализации государства всеобщего благосостояния. Сдвиг в сторону поддерживающей исполнительные власти законодательной коалиции на выборах в Думу в декабре 1999 года положил конец доминированию левых и возможности законодательного органа использовать вето. Более глубокие изменения в политической системе, переход к управляемой демократии и доминированию президента привели к распаду представительской функции политических партий [Colton, McFaul 2003]. Сложившиеся к тому времени партии, как реформистские, так и левые, были заменены новыми, имевшими неглубокие корни в электорате и очень слабые программные обязательства. Их контроль над законодательной властью значительно ослабил политические и общественные ограничения, связанные с изменением государства всеобщего благосостояния. В то же время В. В. Путин объединил правительство, сформировав консенсус вокруг либеральной модели реформы государства всеобщего благосостояния. В итоге ограничения

представительных институтов в сочетании с консолидацией исполнительной власти сделали либерализацию возможной.

На третьем этапе (таблица I.3) в 2000–2004 годах Дума одобрила изменения в законодательной базе, касающиеся регуляции большинства сфер государства всеобщего благосостояния, сместив акцент с распавшейся государственнической модели на более рыночно ориентированную. Была реформирована пенсионная система, приняты основные законы о приватизации жилья и дерегулировании рынков труда, а также инициированы дальнейшие рыночные преобразования в секторах здравоохранения и образования. Только самые масштабные и заметные сокращения льгот встретили сопротивление со стороны законодательного органа, опасавшегося ответной реакции населения<sup>28</sup>. Политика либерализации была законодательно закреплена в период заметного и устойчивого экономического восстановления. Однако это не стало возвращением к неоспариваемой либерализации начального переходного периода, сформированной почти без ограничений исполнительной властью и независимыми технократами. Несмотря на то что упадок демократии ограничил представительство более широких общественных интересов, элиты социального сектора и государственные бюрократические структуры сохранили влияние на политику в сфере обеспечения всеобщего благосостояния. Управляемая демократия породила свой собственный особый процесс медиации либерализации, проводимый внутри элиты, — процесс, учитывающий и компенсирующий интересы элиты социального сектора и бюрократического аппарата.

Как я демонстрирую в главе четвертой, профсоюзные лидеры и ассоциации ректоров университетов вели переговоры о защите своих привилегированных позиций, министерства социального сектора были умиротворены компенсационными стратегиями, а война Пенсионного фонда с Министерством экономического

---

<sup>28</sup> Этот факт отвечает тезису Пирсона, что наиболее заметные и существенные сокращения социальных льгот являются наиболее сложно реализуемыми. См. [Pierson 1994].

развития привела к компромиссу в отношении приватизации пенсионного обеспечения. Общественные интересы продолжали налагать определенные ограничения на эти реформы в части самых широких и ощутимых последствий — урезания социальных субсидий и льгот, что потребовало от правительства принятия стратегии постепенного отсечения. Однако в большинстве сфер социального сектора политика стала в меньшей степени касаться функции государства по обеспечению благосостояния, а в большей степени — конкурирующих интересов элиты и государственных акторов в вопросах контроля над пулами фондов социального обеспечения, доступа к социальным институтам и другим ресурсам социального сектора.

#### **Сопоставляемые ситуации, демократические и авторитарные**

Либерализация государства всеобщего благосостояния продолжалась в 1990-х годах также в Польше и Венгрии. Там его конституенты были слабее, чем в европейских промышленных демократиях, но усилия по сокращению и реструктуризации являлись предметом демократических переговоров. В результате даже в условиях переходного периода некоторые общественные группы получили компенсацию за связанные с благосостоянием потери, а процесс либерализации был постепенным и согласованным, предполагающим гораздо большее, чем в России, представительство общества, споры и компромиссы. Более того, по сравнению с Россией дееспособность государства ослабла значительно меньше. Как излагается мною в главе пятой, более сильные, демократические профсоюзы, более стабильные, умеренные и социально ориентированные политические партии, а также более строгая подотчетность правительства предоставили общественным конституентам более широкие возможности для представительства. После восстановления экономики восточноевропейские государства стабилизировались на более высоком, чем в России, уровне обеспечения государства всеобщего благосостояния и на более низком, чем в России, уровне коррупции и проникновения неформальных структур.

Политическая фрагментация и поляризация также были в Польше и Венгрии гораздо более ограниченными. В течение большей части этого периода власть координировалась через парламентские механизмы, а в законодательных органах доминировали правоцентристские и левоцентристские политические коалиции, которые добивались компромисса по поводу изменений государства всеобщего благосостояния. Бюрократические заинтересованные структуры сферы всеобщего обеспечения оказывали определенное сопротивление реформам, но снижение власти государства в период демократических преобразований значительно ослабило их влияние. В Венгрии конституенты государства всеобщего благосостояния были более слабыми и менее организованными, чем в Польше, а либерализация и сокращения зашли дальше, однако сходства между ними перевешивают различия.

В авторитарных государствах Беларуси и Казахстане на первый взгляд схожие авторитарные политические институты привели к разным результатам в области обеспечения всеобщего благосостояния, главным образом из-за разницы в силе заинтересованных в сохранении системы всеобщего благосостояния бюрократических структур внутри политических институтов. Как я демонстрирую в главе пятой, в Беларуси исполнительная власть опиралась на унаследованные государственные и коллективистские экономико-административные структуры, а дееспособность государства оставалась сравнительно сильной. Исполнительная власть, посткоммунистические партии в законодательном органе и государственные бюрократы сферы обеспечения всеобщего благосостояния объединили свои усилия для сохранения старых структур, несмотря на глубокий экономический спад и определенное общественное недовольство.

В Казахстане же, напротив, исполнительная власть опиралась на экономические олигархические элиты, выступавшие за либерализацию. Здесь имела место крайняя поляризация между проводящей либерализацию исполнительной властью и законодательной властью, в которой доминировали коммунисты, но законодательная власть оказалась практически бессильной, и столь же бессильными оказались государственных элиты.

Дееспособность государства существенно снизилась. В Казахстане либерально настроенные элиты одержали гораздо более быструю и существенную победу, чем в России. В обоих государствах продолжительные периоды экономического роста совпали с сохраняющимся низким уровнем обеспечения благосостояния и высоким уровнем приватизации, информализации и коррупции.

### Заключение

Существуют серьезные доказательства того, что политика действительно имела большое значение в тот период, когда правительства посткоммунистических стран пытались разрешить конфликты между старыми обязательствами по обеспечению благосостояния и требованиями рыночных преобразований. Экономическое давление в значительной степени было опосредовано внутренними факторами, особенно уровнем демократизации государств и балансом между сторонниками и противниками либерализации сферы всеобщего благосостояния. Несмотря на то что все рассматриваемые страны в итоге предприняли сокращения и большинство провело либерализацию, их траектории различались, и среди причин таких различий особо выделяются политические институты и коалиции. Внутренние и международные сторонники либерализации оказались наиболее эффективны там, где представительные институты были слабыми, а исполнительная власть — сильной. С другой стороны, даже относительно слабые демократические институты предоставили общественным конституентам средства для получения компенсации за утраты в области благосостояния и для смягчения или блокировки направленных на либерализацию изменений.

В то же время мое исследование позволяет предложить как ограничение, так и модификацию к подходу, согласно которому «политика имеет значение». Во-первых, при этом подходе акцент делается на формальных политических институтах и акторах и не учитываются процессы коррупции и информализации, играющие существенную роль в посткоммунистическом контексте. Особен-

но там, где государства слабы, а рецессии затягиваются, фактическое развитие социальных секторов может оказаться оторвано как от политики, так и от рынков и отчасти определяться спонтанными и локализованными процессами. В моем исследовании также указывается на необходимость в тех случаях, когда существует наследование крупных, централизованных систем социального обеспечения, уделять больше внимания государственно-бюрократическим интересам. В полуавторитарных системах бюрократические заинтересованные структуры имели при защите требований о поддержании сферы благосостояния и при формировании политики на переходном этапе большее значение, чем общественные конститuenty. Примеры из практики подтверждают оба этих момента, и я вернусь к их обсуждению в заключении.

# Старые структуры государства всеобщего благосостояния и стратегии реформ

Государства всеобщего благосостояния коммунистической эпохи были частью особой модели развития, которая придавала им уникальные черты. Коммунистическая государственная бюрократия контролировала и планировала свою экономику, распределяя большую часть материальных и человеческих ресурсов. Эта модель предусматривала гораздо более комплексную и интрузивную политику в области занятости и перераспределения доходов, чем в Западной Европе, Латинской Америке и других регионах. Она обеспечивала полную занятость, поддерживала низкую заработную плату и сокращала разницу в доходах. Планирующие органы устанавливали цены в соответствии с государственными приоритетами, а не с затратами, отдавая предпочтение тяжелой промышленности и обороне, субсидируя и перекрестно субсидируя как производство, так и потребление. Легальные частные рынки и частные производственные активы были в основном запрещены, и система оставалась защищена от международных рынков, а также от конкурентного давления<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> К основным исключениям из запретов коммунистической эпохи на частные рынки и производственные активы можно отнести создание крупных частных сельскохозяйственных холдингов в Польше на протяжении коммунистического периода и легализацию ограниченных рынков в рамках Нового экономического механизма в Венгрии с 1968 года.

Экономический рост основывался на экстенсивной стратегии, которая мобилизовала увеличение поставок рабочей силы, энергии и материалов при сравнительно низких уровнях эффективности и производительности. Разработанная в Советском Союзе в 1930-х годах и распространенная по странам Восточной Европы после Второй мировой войны, эта модель, несмотря на свою чрезмерную централизацию и неэффективность, обеспечивала устойчивый, а порой и весьма заметный рост ВВП до середины 1970-х годов.

В коммунистическую модель развития была внедрена всеобъемлющая, контролируемая государством и финансируемая из бюджета система всеобщего благосостояния. Впервые советские плановики построили эту систему в 1930-х годах для удовлетворения потребностей индустриализирующегося государства в человеческом капитале и политическом контроле. Позднее коммунистические правительства распространили ее на страны Восточной Европы, где существовавшие ранее частные провайдеры и системы социального страхования были вытеснены или поглощены государственной системой. В 1960-е и 1970-е годы коммунистические государства всеобщего благосостояния достигли пика своего развития, распространившись на сельское население и неуклонно увеличивая расходы и выплаты. Государства предоставляли базовое медицинское обслуживание и образование, пенсии и другие виды социального страхования, жилье, семейные пособия и социальные блага по искусственно заниженным ценам. Коммунистические государства всеобщего благосостояния расширялись в рамках общественного договора, который должен был помочь заручиться согласием общества на авторитарный политический контроль, а также в ответ на давление со стороны государственной социальной бюрократии в целях увеличения ассигнований в условиях растущей коммунистической экономики [Cook 1993]<sup>2</sup>.

Уровень и качество социального обеспечения были по западным стандартам довольно низкими, а бюрократический процесс

---

<sup>2</sup> Применительно к Восточной Европе см. [Haggard, Kaufman 2006, chap. 5: 17–20].

планирования строился в условиях жестких ограничений и был неэффективен. Объекты социального обслуживания отличались раздутыми штатами и нехваткой оборудования, а жилье и субсидируемые товары находились в хроническом дефиците. В то же время коммунистические государства социального обеспечения были значительно более всеобъемлющими и эгалитарными, чем существовавшие в других незападных системах. Согласно недавнему исследованию Хаггарда и Кауфмана, полностью развитые государства всеобщего благосостояния Восточной Европы были

щедры по сравнению с другими регионами и демонстрировали сильное сходство *внутри* региона <...> за исключением стратифицированных систем всеобщего благосостояния в Латинской Америке и очень маленьких систем всеобщего благосостояния, созданных в Восточной Азии [Haggard, Kaufman 2006, chap. 5: 40, 51]<sup>3</sup>.

Их сила заключалась в широте охвата и удовлетворении основных потребностей.

К концу 1980-х годов коммунистические экономики исчерпали свой потенциал для инноваций и роста и пришли в упадок. Новые лидеры обратились к программам рыночных реформ, преследовавших две ключевые цели. Первая заключалась в содействии экономическим преобразованиям путем приватизации производства и либерализации цен и торговли — мерам, которые должны были покончить с полной занятостью и с большинством субсидий. Вторая цель заключалась в стабилизации экономик, погрузившихся в глубокую рецессию и столкнувшихся с финансово-бюджетными кризисами. Стабилизация требовала сокращения бюджетного бремени, что ослабило бы финансовую базу для обеспечения всеобщего благосостояния. В целом страны с переходной экономикой не могли позволить себе содержать унаследованные государства всеобщего благосостояния или поддерживать их в структурном отношении.

<sup>3</sup> Цитата относится прежде всего к Восточной Европе, но ее с некоторыми ограничениями можно применить и к коммунистическим государствам всеобщего благосостояния в целом.

В настоящей главе рассматриваются структура и финансирование государств всеобщего благосостояния коммунистической эпохи, давление на обеспечение благосостояния, вызванное спадами переходного периода и рыночными преобразованиями, а также стратегии реформирования сферы всеобщего благосостояния, принятые посткоммунистическими правительствами. В ней закладывается основа для исследования политических споров и согласований по вопросам изменения государства всеобщего благосостояния, что является главной темой этой книги.

### **Структура и финансирование унаследованного государства всеобщего благосостояния**

Несмотря на то что государства всеобщего благосостояния коммунистической эпохи различались в некоторых существенных аспектах, во всем регионе в целом наблюдалось заметное единообразие. Написанное ниже относится ко всем пяти примерам, включенным в данную книгу, а наиболее важные различия между ними рассматриваются в заключительном разделе.

#### **Социальные услуги и субсидии**

Коммунистические государства финансировали комплексные системы дошкольного, начального и среднего школьного образования, находившиеся в ведении центральных министерств. Первые десятилетия развития государства всеобщего благосостояния привели к резкому повышению уровня образования, как в сельской местности, так и в городах, а также к гендерному равенству во всем регионе. В РСФСР, например, уровень грамотности в целом вырос с 61 % в 1926 году до 90 % в 1939 году и 99 % в 1959 году<sup>4</sup>. В Восточной Европе за коммунистические десяти-

---

<sup>4</sup> Для женщины показатель в 1926 году составлял 46 %; для сельского населения 55 % и для женщин в сельской местности — 39 % [Народное хозяйство 1977: 18–19].

летия посещение школ и грамотность также стали практически всеобщими. К позднему коммунистическому периоду среднее образование было гарантировано, и в большинстве стран десятилетнее школьное обучение было обязательным, что близко к нормам индустриальных государств. Уровень зачисления детей, начиная с детских садов, был высоким, и существовали обширные системы субсидируемого дошкольного ухода за детьми, отчасти для того, чтобы облегчить участие женщин в трудовой деятельности [Brau, Borevskaya 2001].

Хотя базовое образование было широкодоступным, система образования уже с начального уровня была стратифицирована, с дифференциацией между сельскими и городскими районами и между отраслями экономики, а также специализированными элитными школами в крупных городах, научно-исследовательскими центрами и центрами оборонной промышленности. Государство также субсидировало сравнительно ограниченную систему высшего специального и университетского образования, которая была непропорционально доступна привилегированным стратам. Система образования была узко профилированной и служила удовлетворению потребностей в области кадрового планирования, что перенаправляло большинство молодых людей в сферу технического образования, при небольшом выборе и ограниченных возможностях получения общего образования. Эта система отличалась жесткими, единообразными учебными программами и повсеместным политическим вмешательством.

Существовали также системы национального здравоохранения, которые разрабатывались и управлялись министерствами здравоохранения, а финансировались из государственного бюджета и бюджетов предприятий. Доступ к базовому медицинскому обслуживанию являлся практически всеобщим. В то же время медицинские услуги были откровенно стратифицированы. В Советском Союзе, например, система здравоохранения была юридически разделена на шесть отдельных подсистем: ведомственную, элитную, столичную, промышленную, провинциальную и сельскую. Каждая подсистема обслуживала различные группы населения на разных уровнях финансирования и стандартов оказания

медицинской помощи, при этом менее 0,5 % населения имело доступ к элитной системе, а около половины населения обслуживалось на качественно самом низком уровне — на уровне сельских районов [Davis 1988]. Эта система была весьма эффективна в управлении различными формами общественного здравоохранения — в целях контроля за распространением инфекционных заболеваний, медицинского обследования и вакцинации. Она оказала заметное положительное влияние на состояние здоровья населения как в Советском Союзе, так и в Восточной Европе, способствуя временному приближению взрослой и младенческой смертности к нормам, принятым в промышленно развитых странах в 1970-х годах. В Польше и Венгрии, например, младенческая смертность в период с 1965 по 1985 год снизилась более чем на 50 % по мере расширения системы общественного здравоохранения [Haggard, Kaufman 2006, chap. 4: 38]. Но она не могла модернизироваться, чтобы обеспечивать более сложное лечение, необходимое для решения серьезных проблем со здоровьем, таких как рак и болезни сердца<sup>5</sup>. Показатели здоровья ухудшились в 1980-е годы, что привело к суждениям о том, что эта система устарела и стала неэффективной. Кроме того, в сравнительных международных показателях она имела недостатки, обусловленные высоким уровнем госпитализаций и высоким соотношением числа врачей и пациентов, все это при низком уровне медицинских технологий и в целом слабых медицинских учреждениях.

Коммунистические государства социального обеспечения предоставляли обширные потребительские субсидии и социальные льготы. Основную категорию расходов на социальные нужды составляли субсидии на продукты питания и жилье. Спрос на субсидируемые товары был очень высок, а их нехватка носила эндемический характер, однако субсидии помогали сделать доступ к основным продуктам питания и жилью практически всеобщим. Жилье по номинальной стоимости и гарантированные жилищные права стали рассматриваться в качестве обязательной нормы, особенно в городских районах Советского Союза. Госу-

<sup>5</sup> См. [Tragakes, Lessof 2003: 22–25; Preker, Feachem 1994].

дарства также предоставляли множество дополнительных социальных привилегий, как монетарных, так и в натуральной форме: специальных надбавок, премий, освобождений от оплаты жилья, коммунальных услуг и транспорта, в том числе государственным служащим, ветеранам, учителям, работающим в сельских районах, лицам, работающим в суровых климатических условиях, и другим категориям населения. Социальные льготы использовались государством для поощрения лояльности, особенно в военное время. В 1950-е и 1960-е годы привилегии стали инструментом дифференциации оплаты труда в условиях подавленной дифференциации заработной платы [Овчарова 2005, гл. 4]. За последующие десятилетия они разрослись в массивный и запутанный набор прав, который станет истинным бедствием для рационализаторов-реформаторов.

### Социальное обеспечение и социальная поддержка

В начале переходного периода коммунистические государства имели полностью сформировавшиеся, зрелые системы социального обеспечения и несли огромные финансовые обязательства перед своим населением. К ним относились пенсии и пособия по болезни, инвалидности и по случаю потери кормильца, которые получало большинство трудящихся и членов их семей и которые финансировались из государственных бюджетов, частично за счет налогов с предприятий, как правило, без прямых взносов трудящихся<sup>6</sup>. С учетом очень высоких показателей участия в трудовой деятельности как мужчин, так и женщин, социальное страхование и пенсионное обеспечение были практически всеобщими для тех, кто выходил на пенсию в конце коммунистического периода. Например, в начале 1990-х годов почти 25 % населения России получали пенсионные выплаты, что значительно превышало 15–19 % в государствах всеобщего благосостояния

---

<sup>6</sup> Самым лучшим источником информации о системе социального обеспечения Советского Союза является [McAuley 1979]; о Восточной Европе см. [Barr 1994: 192–200].

стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [OECD 2001: 118]<sup>7</sup>. В то же время уровень выплат был относительно низким, что оставляло мало возможностей для их сокращения без серьезного ущерба для благосостояния.

Значительная часть мер защиты была направлена на женщин. В то время как большинство систем социального обеспечения изначально были структурированы в расчете на семьи с мужчинами-кормильцами, в коммунистических государствах рано возникли системы для двух кормильцев, предусматривавшие предоставление средств для содействия семьям<sup>8</sup>. Политика защиты социализировала часть издержек, связанных с выполнением семейных обязанностей, за счет предоставления увеличенных декретных отпусков, субсидирования ухода за детьми и т. д., особенно в Восточной Европе, где семейные пособия обеспечивали практически всеобщую и существенную надбавку к заработной плате [Milanovic 1998: 21]<sup>9</sup>. Женщины зависели от этих мер защиты в плане доступа к занятости и заработку. Эти меры носили четко выраженный пронаталистический характер и в первую очередь защищали беременных женщин и женщин с очень маленькими детьми. Они также приводили к двоякому результату, так как делали женщин менее привлекательными в качестве наемных работников и способствовали вертикальной сегрегации рабочей силы и неравенству в оплате труда по половому признаку [McAuley 1981]. Коммунистические государства всеобщего благосостояния ранжировались достаточно высоко с точки зрения удовлетворения потребностей женщин, хотя и перенаправляли в итоге женщин как рабочую силу в низкооплачиваемый сектор государственных услуг. Кроме того, недостаточное развитие

---

<sup>7</sup> Одним из основных характерных факторов коммунистических государств был низкий возраст выхода на пенсию, обычно 55 лет для женщин и 60 для мужчин.

<sup>8</sup> О модели с мужчиной-кормильцем и правах женщин на труд см. [Sainsbury 1996].

<sup>9</sup> В 1988 году пособие для семьи с двумя детьми составляло 17 % от среднего дохода в Польше и почти 25 % в Венгрии.

сектора услуг привело к тому, что двойная роль женщин как работников и домохозяек стала тяжелым двойным бременем, а отсутствие гарантии доходов (это обсуждается ниже) привело к тому, что значительное число домохозяйств с одним работником и домохозяйств, возглавляемых женщинами, оказались в нищете<sup>10</sup>.

Коммунистические государства всеобщего благосостояния были наименее развиты в сфере оказания социальной помощи или обеспечения общественной безопасности. Хотя они оказывали помощь определенным группам нетрудоспособных нуждающихся (то есть сиротам и инвалидам), а семейные пособия служили защитой от детской бедности, особенно в Восточной Европе, однако не существовало ни гражданских прав, ни прав человека на средства к существованию. Нужда или бедность вследствие низких доходов сами по себе не давали права на получение помощи, а социальные трансферты для бедных были остаточными, фрагментарными и дискреционными. По различным оценкам, в 1980-х годах уровень бедности до переходного периода составлял от 2 до 11 % в России, от 5 до 15 % в Казахстане, 6 % в Польше и 1 % в Венгрии<sup>11</sup>. За исключением Венгрии, в начале переходного периода компенсация по безработице также отсутствовала или практически не работала. В целом доступ к доходам и трансфертным пособиям был привязан к занятости, что являлось следствием бюрократического принуждения к работе.

Несмотря на то что он не является стандартным элементом классификаций государства всеобщего благосостояния, региональный аспект распределения благосостояния играет в данном исследовании важную роль, особенно для Российской Федерации, и его также следует учитывать. Важнейшее из имеющихся исследований, принадлежащее Донне Бахри, охватывает Советский Союз в целом и выявляет умеренные уровни неравенства в рес-

---

<sup>10</sup> Попытку ранжировать коммунистические системы всеобщего благосостояния по тому, как они удовлетворяют потребности женщин, см. в [Deacon et al. 1997: 42].

<sup>11</sup> См. [Braithwaite 1997: 29; World Bank 1998: 1; Barr 1994: 233; Milanovic 1998: 68–69].

публиканских и местных социальных расходах в постсталинский период. По словам Бахри, в области финансирования образования и здравоохранения «со сталинских времен решения были четко увязаны со стандартом равных расходов на душу населения. Различия в подушевых расходах [по республикам и регионам] были крайне умеренными, с тех пор как Хрущев предложил основывать республиканские бюджеты на численности населения» [Bahry 1987: 121–123]. Бахри обнаруживает несколько более высокие расходы на оба сектора в более развитых регионах и приходит к выводу, что советская фискальная политика была обусловлена главным образом социально-экономическими, а не политическими факторами<sup>12</sup>.

### **Институциональные и программные особенности**

Коммунистические государства всеобщего благосостояния не вписываются ни в одну из существующих западных моделей или типологий и, вероятно, лучше всего классифицируются как государственно- или авторитарно-патерналистские. В то же время такие типологии могут быть полезны для прояснения сравнительных тенденций к социальной стратификации или выравниванию, возникающих при распределении благосостояния в коммунистические времена. Как пояснялось во введении, в классической типологии европейских режимов благосостояния Эспинг-Андерсена выделяются три варианта [Esping-Andersen 1990]. В консервативно-корпоративном варианте социальные права создают и сохраняют классовое расслоение и статусные различия, лояльность и служение государству вознаграждаются особыми льготами для государственных служащих, а государство всеобщего благосостояния играет защитную, но практически не перераспределяющую роль. Универсальный вариант, напротив, способствует равенству, размывает дифференциацию и гаранти-

---

<sup>12</sup> Бахри полагает, что ассигнования распределялись достаточно равномерно, независимо от таких политических факторов, как представленность республик в Политбюро, представители титульной нации в качестве высшего руководства и т. д.

рует широкий круг социальных прав. Коммунистическая система социального обеспечения смешала элементы этих двух моделей, хотя государство, а не рынок, создало основополагающие статусные группы и монополизировало распределение. Эта система имела сильные консервативные черты. Большинство социальных благ и услуг распределялись через сети с ограниченным доступом, которые были разделены вертикально (например, закрытые магазины и разные уровни привилегий). Предоставление льгот осуществлялось по усмотрению администрации. Например, руководители производства систематически манипулировали доступом в целях разделения и стратификации работников. Система обеспечивала привилегиями политическую, государственную, силовую и военную элиты, а также некоторые категории промышленных рабочих.

В то же время коммунистическая система социального обеспечения имела сильные универалистские черты. Стратификация была наложена на систему установленных государством узких различий в доходах и обширных субсидий. Был широко распространен доступ по крайней мере к базовым услугам в области здравоохранения и образования. Сравнительно высокий процент работоспособного населения подпадал под право на социальное страхование — ключевой маркер универсализма [Esping-Ander- sen 1990: 73]. Согласно анализу Бранко Милановича, привилегии номенклатуры (то есть партийной и административной элиты) увеличивали неравенство доходов, в то время как субсидии, в целом благоприятствуя более бедным, снижали его, производя «общее распределение доходов, [которое] было более эгалитарным, чем в большинстве рыночных экономик» [Milanovic 1988: 15]<sup>13</sup>. К 1970-м годам государство всеобщего благосостояния

<sup>13</sup> Заключение Милановича в данном случае практически повторяется Яношем Корнаи в его значимом исследовании [Kornai 1992: 332]. Корнаи, хотя он и является суровым критиком стандартов низкого уровня жизни и заблокированного потенциала для экономического роста в коммунистических системах, приходит к заключению, что, «если оценивать все параметры материального благосостояния <...>, неравенство меньше, чем в современной капиталистической системе» [Kornai 1992: 332].

распространилось на все слои общества, включая, в последнюю очередь и на самом скромном уровне обеспечения, — колхозников, не оставляя значительного неформального сектора или исключенных слоев.

Таблица 1.1

Социальные расходы в советский период  
(коллективное потребление в % от ВВП, 1976)

	Образование	Здравоохранение	Соц. обеспечение	Всего
<i>Социалистические страны</i>				
Болгария	3,9	3,1	10,3	17,3
Чехословакия	3,9	3,8	16,3	24,0
Восточная Германия	4,9	5,1	11,7	21,7
Венгрия	3,4	5,3	11,6	20,3
Польша	3,2	3,3	7,1	13,6
Советский Союз	3,7	2,6	9,3	15,6
<i>Капиталистические страны</i>				
Австрия	4,6	4,6	21,1	30,3
Италия	5,0	6,1	14,8	25,9
США	5,0	2,9	11,3	19,2
Западная Германия	3,8	5,1	20,6	29,5

Источник: [Kornai 1992: 314].

### Расходы и финансирование

Данные по социальным расходам середины советского периода, собранные Яношем Корнаи, показывают, что расходы коммунистических государств на здравоохранение, образование и социальное обеспечение составляют 14–20 % ВВП, что значительно ниже западного уровня, но относительно высоко по сравнению с государствами, находящимися на аналогичном уровне экономического развития (см. таблицу 1.1). Общие расходы на соци-

альные нужды в начале переходного периода оцениваются в 15–25 % ВВП<sup>14</sup>.

Сравнение затрудняется двумя факторами, особенно если сравнивать с несоциалистическими системами. Первый заключается в том, что исторически коммунистические государственные предприятия финансировали некоторые расходы, которые в условиях рыночной экономики были бы отнесены к государственному сектору, главным образом на здравоохранение и образование. По некоторым оценкам, к концу советского периода российские предприятия тратили 3–5 % ВВП на социальное обеспечение, а восточноевропейские фирмы — примерно половину этой суммы, и остается неясным, какая часть этих расходов входит в бюджетные социальные расходы. Крупные российские предприятия в некоторых регионах обеспечивали до 40 % социальных расходов, включая инфраструктуру государственного жилья<sup>15</sup>. Коммунистические системы также предоставляли потребительские субсидии (на продукты питания, жилье и т. д.), которые не были включены в сравнительные данные по благосостоянию, но составляли почти 11 % советского ВВП в 1989 году и 14 % российского ВВП до либерализации цен в 1992 году<sup>16</sup>. Субсидии на продовольствие были основной нагрузкой на государственные бюджеты, и попытки сократить эти субсидии становились источниками редких в других случаях профсоюзных волнений в Польше и России задолго до начала перехода к рыночной экономике. Известна характеристика, данная Корнаи, что коммунистические государства всеобщего благосостояния характеризуются как «преждевременные», то есть слишком обширные для ресурсов своих экономик [Kornai 1992]<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> См. [Ringold 1999: 15; Milanovic 1998: 195–219].

<sup>15</sup> См. оценки в [Wallich 1994с: 126; Commander et al. 1996: 53]. По мнению Уоллич, в некоторых российских моногородах предприятия предоставляли всю социальную инфраструктуру, без каких-либо затрат на социальные нужды из государственного бюджета.

<sup>16</sup> Цифры за 1990 год см. в [Åslund 1991: 25]. За 1992 год см. [OECD 1995: 126].

<sup>17</sup> Цит. по: [Ringold 1999: 15].

Корнаи считает, что благосостояние хронически недофинансировалось с точки зрения собственных обязательств коммунистических государств. Учитывая свободный доступ или номинальную стоимость социальных товаров и услуг, спрос был высок, а дефицит и нормирование были эндемически распространены во всем социальном секторе, здравоохранение и образование недостаточно капитализированы, социальная инфраструктура плохо поддерживалась и была плохо оснащена, а коммунистические государства значительно отставали от развитых стран мира в плане технологий в области здравоохранения и в других областях. Международные сравнения показывают, что ресурсы систематически распределялись неправильно и использовались неэффективно. Например, в здравоохранении наблюдались «значительное, но одностороннее накопление средств в больницах неотложной помощи и чрезмерная специализация», очереди и листы ожидания, несмотря на высокое соотношение числа врачей к числу пациентов [Preker, Feachem 1994: 296]. Пенсии и другие социальные выплаты не индексировались с учетом заработной платы или скрытой инфляции и имели тенденцию к снижению в реальном выражении с течением времени [Connor 1997].

Резкий экономический спад 1980-х годов усугубил эти проблемы, затрудняя выполнение коммунистическими государствами своих обязательств в области обеспечения всеобщего благосостояния. Во всем регионе ухудшились основные показатели здоровья и социального обеспечения. Доля семейных пособий в семейных доходах сократилась, а реальный объем пенсий за десятилетие снизился на целую треть. По словам Хаггарда и Кауфмана, «бенефициары столкнулись со снижением реальных трансфертов, [и] в сфере предоставления социальных услуг все больше проявлялись черты ущербной экономики» [Haggard, Kaufman 2006, chap. 5: 48].

### **Коррупция и неформальность до перехода**

Поскольку коррупция и информализация играют в моем анализе изменений государства всеобщего благосостояния в переходный период большую роль, важно исследовать масшта-

бы этих явлений в коммунистическую эпоху. Неофициальные выплаты, в том числе хорошо известные денежные благодарности, которые обычно вручали работникам здравоохранения, безусловно, присутствовали в государстве всеобщего благосостояния коммунистического периода. Как и в любой экономике, характеризующейся дефицитом, взяточничество и связи играли существенную роль в доступе к социальным благам. Хотя точной информации об их масштабах по-прежнему не имеется, в большинстве оценок делается вывод о том, что неформальные механизмы распределения не ставили под угрозу ни почти универсальный доступ к базовым услугам и социальному страхованию, ни навязанную государством систему стратификации. Например, в своем исследовании структуры и стратификации советской системы здравоохранения Крис Дэвис пришел к выводу, что, хотя теневая экономика имела определенный эффект, она была

более значительна в распределении дефицитных ресурсов внутри подсистемы. <...> Маловероятно, что даже существенная побочная плата позволила бы представителю общественности получать медицинскую помощь в закрытой подсистеме (элитной, ведомственной, промышленной) при отсутствии официального права на доступ. <...> Теневая экономика, вероятно, оказывает на распределение лишь незначительное влияние [Davis 1988: 130]<sup>18</sup>.

Иными словами, большую часть благосостояния финансирует и авторитарно распределяет коммунистическое государство.

### **Обязательства, приверженность, зависимость и недовольство**

Имеются веские доказательства того, что значительные обязательства коммунистических государств в сфере социального обеспечения сочетались с сильной приверженностью общества

---

<sup>18</sup> По поводу платежей медицинскому персоналу см. [Field 1994: 187–189].

государству всеобщего благосостояния. Как демонстрирует значительный объем данных, полученных в результате отношений исследований, население в эпоху коммунизма было убеждено, что государство должно нести ответственность за социальное обеспечение и услуги, и подобные убеждения сохранялись на протяжении 1990-х годов. Данные советского периода скудны и непредставительны, но проводившиеся в начале 1950-х годов опросы советских беженцев времен Второй мировой войны, а также опросы еврейских эмигрантов в 1980-х годах показали, что высокий процент населения ценил полную занятость и бесплатные услуги в сфере здравоохранения и образования и что такие услуги действительно считались одной из немногих положительных черт советской системы<sup>19</sup>. Опросы, проводившиеся по России, Польше и Венгрии в различные периоды с начала 1990-х годов до 2000 года, показывают, что подавляющее большинство респондентов (во многих случаях более 80 %, а иногда и более 90 %) выступало за государственные гарантии занятости, медицинского обслуживания, образования, пенсионного обеспечения и социальных пособий (см. таблицу 1.2)<sup>20</sup>. (Исключение в данном случае составляют пособия по безработице — эта новая программа, введенная или расширенная в переходный период, пользуется гораздо более низким уровнем поддержки.) Отдельный опрос, проведенный в рассматриваемый период, показал, что 81 % респондентов в Беларуси согласен с тем, что «государство должно больше тратить на образование, здравоохранение и пенсионное обеспечение»<sup>21</sup>. Уровень поддержки государственных расходов несколько ниже, чем уровень поддержки государственных

---

<sup>19</sup> Об опросах, проводившихся после Второй мировой войны, см. [Inkles, Bauer 1961: 233–254]; об опросах эмигрантов 1980-х годов см. [Silver 1987: 103–105]. В то же время участники опроса жаловались на недостатки фактического уровня обеспечения социального благосостояния.

<sup>20</sup> См. [Corning 1993; Gibson 2001: 113–115; Lipsmeyer 2003; Tworzecki 2000].

<sup>21</sup> В дальнейших вопросах звучало: «даже если это означает, что такие люди, как я, будут платить больше налогов» [Rose, Makkaï 1995: 208]; следует заметить, однако, что Роуз и Маккай не рассматривают данные ответы как показатель поддержки коллективистской формы обеспечения благосостояния.

ной ответственности, хотя и остается высоким; при этом большинство выступает за увеличение расходов по большей части статей.

Таблица 1.2

Отношение к роли государства в обеспечении всеобщего благосостояния в Венгрии, Польше и России, 1996 год\*

В обязательства государства должны входить	Венгрия	Польша	Россия
<i>Занятость/безработица</i>			
Обеспечение всеобщей занятости	85,4	86,4	91,6
Обеспечение достойного уровня жизни для безработных	60,4	71,6	75,9
Повышение расходов на пособия по безработице	33,1	41,0	59,5
<i>Здравоохранение и образование</i>			
Обеспечение лечения больных	97,7	95,2	97,3
Повышение расходов на здравоохранение	91,6	90,6	94,2
Повышение расходов на образование	79,9	79,0	87,5
<i>Выход на пенсию</i>			
Обеспечение достойного уровня жизни пожилых людей	97,1	96,1	98,0
Повышение расходов на обеспечение вышедших на пенсию	82,9	79,0	90,0
<i>Жилье</i>			
Обеспечение достойных жилищных условий	73,2	83,1	89,0

Источник: Адаптировано из [Lipsmeyer 2003: 551–553], основано на International Social Survey Program (ISSP, Role of Government III), 1996.

\* Процент согласных с тем, что государство «точно обязано» или «возможно обязано» брать на себя ответственность за данную сферу политики благосостояния или расходовать «больше» или «значительно больше» на данные сферы.

Следует отметить, что некоторые опросы в посткоммунистических обществах выявили противоречивые результаты, то есть обнаружили свидетельства наличия более сильных индивидуа-

листических и более слабых коллективистских настроений. И что еще более важно, упомянутые выше опросы выявили более слабую поддержку значительной роли государства в обеспечении всеобщего благосостояния среди тех, кто в странах с переходной экономикой находился в более выгодном социально-экономическом положении (например, по уровню образования, доходов, возрасту или профессии). Имеются также свидетельства значительной неудовлетворенности фактически предоставляемыми услугами и льготами. Как отношение более обеспеченных страт, так и широкая неудовлетворенность фактическим предоставлением услуг открывают возможности для общественной поддержки политики реформ.

Государства всеобщего благосостояния коммунистической эпохи также создавали зависимость. Помимо предоставления льгот широким слоям населения, они задействовали значительную часть национальной рабочей силы в качестве поставщиков социальных услуг и поддерживали крупные бюрократические аппараты для планирования и администрирования социальных секторов. Почти полное отсутствие частных альтернатив или личного богатства, как и низкие доходы, усиливали зависимость населения, особенно в странах бывшего Советского Союза, где данная система существовала дольше всего и наиболее глубоко укоренилась. Непрерывное расширение обязательств государства в сфере обеспечения всеобщего благосостояния было встроено в систему, при этом число лиц, имеющих право на пособия (особенно пенсии), быстро росло по мере старения населения<sup>22</sup>. Что касается поставщиков социальных услуг, то в 1990 году, в начале переходного периода, работники сфер здравоохранения и образования, зависящие от государства в плане занятости, доходов и профессионального статуса, составляли более 15 % российской рабочей силы [Труд 2003: 187]<sup>23</sup>. Масштабная система центральных соци-

<sup>22</sup> Число имеющих право на получение пенсии в Советском Союзе выросло на 143 % за период с 1960 по 1981 год; см. [Connor 1997: 33].

<sup>23</sup> К числу таких работников относились занятые в сфере здравоохранения, спорта и социальной защиты, а также в сфере образования, культуры и искусства.

альных министерств и связанных с ними бюрократических структур, распространенных по всем регионам и муниципалитетам коммунистических государств, также была материально заинтересована в государственных расходах и централизованном администрировании. И когда посткоммунистические правительства предлагали программы реструктуризации и сокращения государства всеобщего благосостояния, все эти общественные конститuentы и государственные заинтересованные структуры прибегали к стратегии политической обороны, бюрократического торга и самосохранения, направленных на формирование политики всеобщего благосостояния и обеспечения.

В то же время в позднекоммунистический период среди ученых и специалистов в сфере общественных и политических наук стало ощущаться недовольство состоянием государства всеобщего благосостояния. К началу перестройки в середине 1980-х годов многие начали считать старую систему социального обеспечения как несовершенной по своей природе, так и неблагоприятной для дальнейшего социально-экономического развития. Известные ученые-социологи указывали на ее чрезмерную централизацию и неэффективность, а также утверждали, что она способствует возникновению инвалидизирующей, морально ослабляющей зависимости общества от государства. По их мнению, эгалитаризм является антистимулом к труду и развитию талантов, удушая инициативу и амбиции, в то время как чрезмерный патернализм подрывает стремление общества к партиципации и саморегулированию<sup>24</sup>. По мере того как коммунистические государства открывались для международного влияния, элитарные ученые-социологи все острее осознавали отсталость и недостатки своей системы обеспечения всеобщего благосостояния по сравнению со стандартами, существовавшими в мировой практике, а большая внутренняя открытость демонстрировала снижающуюся эффективность системы в национальном масштабе. К концу 1980-х годов эти реформистские элиты социального

<sup>24</sup> В Советском Союзе особенно значимым было мнение известных социологов А. Г. Аганбегяна и Т. И. Заславской, принадлежавших к новосибирской научной школе; см., например, [Заславская 1996; Cook 1993: 82–93].

сектора находились в контакте с мировыми социально-политическими кругами и начали разрабатывать программы по демонстражу и реструктуризации старых государств всеобщего благосостояния, могущие помочь реформистскому руководству определить дальнейшие шаги в этом направлении.

### Сравнение ситуаций

К началу переходного периода все пять рассматриваемых посткоммунистических стран имели зрелые государства всеобщего благосостояния, которые были в целом схожи по структуре и почти полностью финансировались из государственных бюджетов. В Восточной Европе, особенно в Венгрии, расходы на всеобщее благосостояние и его стандарты были несколько выше, чем в странах бывшего Советского Союза (см. таблицу 1.1) [Kornai 1997]. В двух наименее изученных случаях — Беларуси и Казахстане — государства всеобщего благосостояния были полностью развиты. Беларусь отличалась одним из самых высоких уровней социального обеспечения в Советском Союзе: 5–6 % ВВП направлялось в ней на образование, а ключевые показатели, такие как младенческая и материнская смертность, были «вполне высоки по сравнению с общеевропейским уровнем»<sup>25</sup>. Казахстан, наименее развитый из пяти рассматриваемых стран, был беднейшей из среднеазиатских республик с полным спектром программ социального обеспечения и социальной помощи, а также всеобщего государственного образования и здравоохранения. Согласно исследованию Всемирного банка 1998 года,

Данная система социального обеспечения лежит в основе значительных достижений в области человеческого развития, характерных для стран БСС (бывшего Советского Союза). На момент обретения независимости большинство показателей человеческого развития в Казахстане были выше, чем в других странах с сопоставимым уровнем доходов [World Bank 1998: 1].

<sup>25</sup> Цит. по: [Mihalisko 1997: 235]. Цитируется исследование Всемирного банка 1993 года.

### **Стратегия экономических реформ: приватизация, либерализация, стабилизация**

Сдвиг в сторону рыночной экономики в конце 1980-х годов имел глубокие последствия для государства всеобщего благосостояния. Переходные правительства приступили к приватизации производственной и иной собственности и к сокращению субсидий на производство, поставив предприятия на базу рентабельности. К 1997 году во всех исследуемых странах, кроме Беларуси, частный сектор обеспечивал более 55 % ВВП, и большая часть производства и занятости приходилась именно на этот сектор [Ringold 1999: 26]<sup>26</sup>. Стратегии экономических реформ также предусматривали либерализацию цен, устранившую большинство потребительских субсидий и позволившую поднять цены до рыночного уровня (хотя оставшиеся субсидии становились основным источником политических разногласий). Рассматриваемые пять стран осуществляли эти реформы разными темпами, при этом Россия и Польша вначале полагались на очень быструю реформу или реформу «шоковой терапии», а другие начинали медленнее и проводили реформы неравномерно и неполно, но все они перешли на рыночные рельсы. Эти изменения означали коллапс модели развития, лежавшей в основе старых государств всеобщего благосостояния.

Независимо от стратегии реформ во всех пяти государствах во время общерегиональной рецессии 1990-х годов наблюдалось значительное сокращение ВВП (см. диаграмму на рис 1.1). Прекращение деятельности или сокращение многих предприятий и быстрый спад торговли между коммунистическими государствами привели к обвалу производства, особенно в промышленном секторе. Развивался бюджетный кризис, в значительной степени вызванный этим обвалом. Дефицит бюджета достиг примерно 7 % ВВП в Польше и Венгрии и приближался к 20 % советского ВВП до распада Советского Союза в конце 1991 года

---

<sup>26</sup> Рингольд цитирует Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР); см. также [Åslund 2002: 279].

(см. таблицу 1.3). Либерализация цен во всех случаях способствовала высокому уровню инфляции и отдельным эпизодам гиперинфляции в трех государствах бывшего Советского Союза. Программы бюджетной стабилизации требовали сокращения государственных расходов с целью сдерживания роста дефицита бюджета и снижения инфляции.

Влияние переходного периода на благосостояние было впечатляющим. Реструктуризация приватизированных предприятий в целях более эффективного использования рабочей силы и падение производства привели к отстранениям от работы и к массовым увольнениям. Повсеместно возникла безработица, достигнув двузначных показателей в Польше, России и Казахстане. Снижение заработной платы способствовало росту бедности. Сокращение численности рабочей силы и заработной платы ослабило налоговую базу и ухудшило соотношение фактически работающих к пенсионерам и другим получателям пособий. В новых, во многом нерегулируемых секторах рынка конкурентное давление, коррупция и возникновение неформальных структур привели к значительному, а иногда и очень резкому росту неравенства. Либерализация цен привела к взрывному росту расходов на удовлетворение основных потребностей и социальные нужды. Правительства столкнулись с новым давлением, с требованиями решения проблем безработицы и нищеты и оплаты реальных расходов, связанных с выполнением унаследованных обязательств по обеспечению благосостояния населения. Переходные государства больше не могли брать на себя все финансовое бремя, связанное с обеспечением всеобщего благосостояния. (Статистические данные о росте безработицы, нищеты и неравенства приводятся в таблицах 2.2 и 5.1.)

Во многих исследованиях, посвященных реформированию системы обеспечения всеобщего благосостояния, в том числе и в тех, которые обсуждались во введении, основное внимание уделяется глобальной интеграции как основному источнику давления на государства всеобщего благосостояния. Важно отметить, что для посткоммунистических государств переходного периода главными факторами были исчерпание коммунистичес-

кой модели развития и принятие правительствами стратегий трансформации, которые привели к обвалу внутреннего производства и торговли между коммунистическими странами. По большей части эти процессы предшествовали глобальной интеграции. Запоздалое принятие открытых режимов для капиталов и торговли создало давление на сферу благосостояния (что будет обсуждаться далее в книге), однако главной причиной структурного и финансового давления на коммунистические государства всеобщего благосостояния были, несомненно, внутренние источники.

### **Стратегии реформы обеспечения всеобщего благосостояния**

Фактические стратегии правительств по изменению посткоммунистического государства всеобщего благосостояния зависели от результатов политической борьбы между реформаторами и защитниками унаследованных структур. Реформистские правительства и их сторонники, как внутренние, так и международные, поддерживали общее направление изменений в сторону сокращения и либерализации. Их цель состояла в том, чтобы сделать посткоммунистическое обеспечение всеобщего благосостояния более рыночным, другими словами приватизированным, конкурентоспособным, ориентированным на эффективность и предоставляемым в зависимости от материального положения. Далее я определяю ключевые аспекты и доступные средства измерения либеральной реструктуризации и сокращения, которые используются в моем исследовании, и отмечаю некоторую ограниченность имеющихся данных.

Основная цель либерализации заключалась в том, чтобы снизить ответственность государства за обеспечение благосостояния и давление на бюджет, «сдержать взрыв бюджетов социального сектора» путем реорганизации как предоставления, так и финансирования благосостояния [Barr 1994: 23]. Целью реформ было переложение предоставления социальных услуг на частный сектор, диверсификация поставщиков и источников финанси-

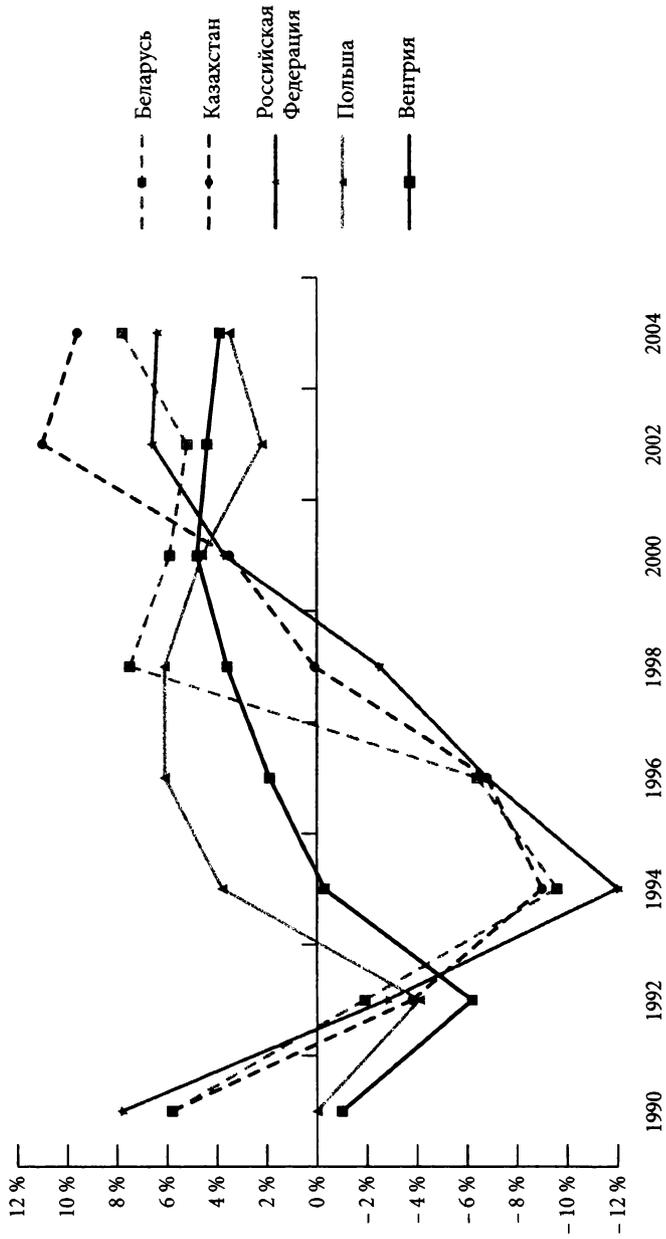


Рис. 1.1. Годовые процентные изменения ВВП (трехлетнее скользящее среднее значение, основанное на оценке величин ВВП, рассчитанных по паритету покупательной способности каждой страны)  
 Источник: Международный валютный фонд. Бюллетень «Перспективы развития мировой экономики»

Таблица 1.3

Годовые показатели инфляции и балансов государственных бюджетов, 1989–2002 годы\*

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002**
<i>Венгрия</i>														
Инфляция	17	29	35	23	23	19	28	24	18	14	10	10	9	5
Баланс бюджета	—	0	-2,1	-5,4	-6,6	-7,5	-3,1	0,8	-1,8	-4,0	-3,8	-3,4	-4,7	-9,9
<i>Польша</i>														
Инфляция	244	586	70	43	35	32	28	20	15	12	7	10	5	2
Баланс бюджета	—	3,7	-6,7	-4,9	-3,4	-3,2	-3,3	-3,6	-3,3	-3,0	-2,5	-3,2	-5,4	-5,7
<i>Российская Федерация</i>														
Инфляция	—	6	93	1354	895	305	189	47	15	28	100	21	21	16
Баланс бюджета	—	—	—	-21,8	-8,7	-11,3	-5,8	-8,7	-7,6	-7,8	-7,6	3,0	2,9	1,4
<i>Беларусь</i>														
Инфляция	—	5	94	970	1188	2221	709	53	64	73	150	168	61	43
Баланс бюджета	—	—	—	-2,0	-5,6	-3,6	-2,8	-2,0	-2,3	-1,1	-1,8	-0,6	-1,4	-0,4
<i>Казахстан</i>														
Инфляция	—	19	87	1623	1256	1158	35	39	17	7	6	13	8	6
Баланс бюджета	—	—	-9,0	-6,9	-0,7	-6,5	-3,2	-3,2	-3,7	-3,7	-4,8	-1,0	-0,9	0,0

Источники: [Linn 2001: 16–19; IMF 2006; EBRD 2005: 19–20]

\* Годовая инфляция как процентное изменение индекса потребительских цен (ИПЦ); баланс государственно-го бюджета в процентах ВВП.

\*\* Балансы за 2002 год приводятся по предварительной оценке.

вания, а также рационализация и повышение рентабельности. Кроме того, реформы были призваны сделать более тесной и прозрачной связь между взносами физических лиц и получением льгот и компенсаций, перевести социальное страхование на самофинансирование и актуарно обоснованную базу, а также высвободить сокращающиеся государственные ресурсы для использования в качестве адресной помощи малоимущим. Выделялось четыре основных механизма реструктуризации.

Первый механизм предусматривал децентрализацию социальных услуг и активов и перераспределение полномочий от центральных государственных органов к региональным и муниципальным органам власти. Активно стимулировалась децентрализация сферы администрирования и финансирования образования и социальной помощи, а также управления сектором здравоохранения. Децентрализация реализовывалась в различных формах, в том числе посредством передачи от центральных государственных властей и крупных предприятий к муниципалитетам таких социально-значимых активов, как жилищный фонд, коммунальные сети и школы. Децентрализация должна была заменить жесткий централизованный контроль, мобилизовать местные налоговые ресурсы и привлечь местное население, а также повысить эффективность и оперативность работы социальных секторов.

Второй механизм предполагал перенос ответственности за финансирование здравоохранения, пенсий, безработицы и других видов социального страхования из государственных бюджетов сначала в самостоятельные социальные фонды, финансируемые за счет взимаемых с работодателей и работников налогов и сборов с заработной платы, а затем — на частные страховые рынки. Медицинское страхование, осуществляемое частными компаниями и функционирующее на конкурентной договорной основе, должно было заменить систему единого плательщика для занятого населения, поощряя потребительский выбор и создавая стимулы для повышения эффективности. Пенсионные системы должны были развиваться в многоуровневые конфигурации, включая в качестве основных компонентов индивидуальные частные инвестиционные счета. Государство в рамках этого ме-

ханизма должно было организовывать и регулировать рынки социального страхования, но финансировать льготы по большей части напрямую, за исключением обеспечения малоимущих и прожиточного минимума.

Третий механизм заключался в легализации частных провайдеров и услуг в сфере здравоохранения и образования, мобилизации частных ресурсов и переходе к сочетанию государственного и частного секторов в сфере предоставления услуг. Данный механизм предполагал введение следующих мер: платы за пользование, совместных платежей, ваучеров, систем подушной оплаты и других средств, призванных поощрять конкуренцию, выбор и эффективность. Открытие рынков социальных услуг стало частью общего процесса дерегулирования и повышения гибкости рынков труда в переходный период.

Последним важным механизмом была замена субсидий, широких льгот и ценового контроля на льготы и выплаты, предоставляемые с учетом материального положения или ориентированные на малоимущих, в ходе которой государственные расходы перераспределялись в пользу бедных слоев населения. В либеральной парадигме основной обязанностью государства, основным экономически обоснованным использованием ограниченных ресурсов является обеспечение тех, чьи доходы опускаются ниже установленного минимума. Предполагалось, что эффективно организованная адресность должна как обеспечивать помощь социально незащищенным, так и ограничивать расходы, в то время как неправительственные организации (НПО), благотворительные организации и группы самопомощи дополняют государственную помощь.

Представленная таким образом стратегия либерализации государства всеобщего благосостояния является упрощенной и более взаимосвязанной и последовательной по сравнению с любой стратегией, реализованной на практике<sup>27</sup>. Фактически

---

<sup>27</sup> Другие описания стратегий посткоммунистических реформ сферы всеобщего благосостояния см. в [Barr 1994, esp. chap. 6; Haggard, Kaufman 2006, chap. 6: 13–14].

же посткоммунистические правительства зачастую проводили реформы по частям, сосредотачиваясь на одной или двух областях политики или программах льгот и выплат. В первые годы переходного периода они осуществляли эти действия в хаотичной политической обстановке, иногда расширяя по мере необходимости те самые программы, которые намеревались сократить. Либерализационные меры часто прорабатывались и осуществлялись некачественно, что способствовало неудачам в политике и коррупции в социальных секторах. В таблице 1.4 приведены основные черты коммунистических и либеральных типов государства всеобщего благосостояния, а также информализованного типа, ставшего результатом либерализации в условиях слабой государственной налоговой и регуляторной дееспособности.

Самое же главное заключается в том, что либерализация встречала сопротивление. Центральные министерства сопротивлялись децентрализации, а муниципалитеты, испытывающие нехватку ресурсов, иногда отказывались или не могли взять на себя предоставление социальных услуг и изымали активы. Работодатели и работники, заработная плата которых снижалась, уклонялись от уплаты новых налогов на социальное обеспечение. Администраторы сферы здравоохранения и пенсионных фондов выступали против схем страхования, грозивших лишить их контроля над финансами; а врачи, учителя и ректоры университетов сопротивлялись реформам в своих секторах. Люди из различных социальных страт, доходы которых снижались, выступали против сокращения преференций и субсидий и настаивали на увеличении льгот и пособий, чтобы компенсировать свои потери. Политические партии, профсоюзы и бюрократия социального сектора с разной степенью эффективности защищали эти требования, различным образом срывая и смягчая изменения или заводя реализацию политики изменений в тупик. Я прослежу эти процессы политических переговоров по поводу реформы системы обеспечения всеобщего благосостояния и покажу, как они приводили к расхождению в траекториях и к разнице в результатах в пяти изучаемых странах.

## Меры по либерализации и сокращению и их результаты

В последующих главах отслеживаются усилия либералов по реструктуризации в основных областях государства всеобщего благосостояния и раскрывается, где и когда такие меры, как децентрализация, страховые рынки, приватизация и конкуренция в социальных секторах, а также учет материального положения при выплатах, предлагались, законодательно закреплялись и реализовывались в пяти посткоммунистических странах, и с какими последствиями. Центральную роль в исследовании играют различные схемы расходных и структурных изменений, происходивших с течением времени и в ситуации каждой из рассматриваемых стран. В большинстве случаев сравнительный анализ проводится на основе описательных данных, с приведением сравнительных количественных данных при наличии таковых. Ограниченность в данных создает много проблем для оценки и сравнения, особенно для сравнения между Восточной Европой и странами бывшего Советского Союза. Представлены следующие четыре кумулятивные оценки сравнительной либерализации, основанные на ключевых показателях Эспинг-Андерсена, характеризующих либерализацию государства всеобщего благосостояния<sup>28</sup>:

1. Масштаб приватизации пенсионной системы;
2. Государственные и частные расходы на здравоохранение;
3. Эффективность социальных трансфертов для снижения уровня бедности (в качестве косвенного показателя доли помощи, предоставляемой с учетом материального положения в общем объеме социальной помощи); и
4. Структурные изменения, направленные на повышение эффективности в секторах здравоохранения.

---

<sup>28</sup> Основные показатели Эспинг-Андерсена включают в себя относительную долю основанных на материальном положении выплат в процентах к общему объему социальной помощи, долю частного сектора в общих расходах на пенсионное обеспечение и долю частного сектора в общем объеме расходов на здравоохранение [Esping-Andersen 1990: 73].

Таблица 1.4

Основные черты коммунистических, либеральных и информализованных государств в всеобщего благосостояния

	<i>Коммунистические (государственнические)</i>	<i>Либеральные</i>	<i>Информализованные (либерализация + слабая дееспособность государства)</i>
Финансирование	Публичный, государственный бюджет	Преобладание частного над государственным	Смешанное государственное, частное и неформальное
Администрирование	Централизованная государственная монополия	Смешанное государственное управление и рыночное регулирование	Слабое государственное и рыночное регулирование, неофициальные частные механизмы контроля доступа
Покрытие	Всеобщее, стратифицированное государством	Частичное: государственное покрытие для удовлетворяющих поставленным критериям нуждающихся; превалирование рынков социального страхования	Фрагментарное: слабое государственное для удовлетворяющих поставленным критериям нуждающихся; коррупция на рынках социального страхования
<i>Сферы политики всеобщего благосостояния</i>			
Пенсионное, социальное страхование	Однокомпонентное Коллективная налоговая база Объединение рисков	Многокомпонентное, основанная на налогообложении зарплат страховая часть пенсий и личные капитализированные пенсионные счета Индивидуализация рисков	Многокомпонентное, страховая часть пенсий и/или капитализированные счета Низкий уровень собираемости налогов на заработную плату Низкий уровень отчислений в капитализированные счета

<p>Здравоохранение и образование</p>	<p>Централизованное, финансируемое из бюджета</p>	<p>Децентрализованное Частные заведения, школы Медицинское страхование Конкурентные критерии Доплаты, платы, ваучеры, плата за обучение, студенческое кредитование</p>	<p>Неформальный контроль над доступом к субсидированным услугам Слабо регулируемые частные услуги Преобладание теневых платежей</p>
<p>Социальные субсидии, социальная помощь, снижение нищеты</p>	<p>Универсальное социальное субсидирование Низкий уровень целевой помощи по бедности</p>	<p>Преобладание основанной на материальном положении, нацеленной на борьбу с нищетой помощи</p>	<p>Остаточное субсидирование Слабо целевая помощь неимущим</p>
<p>Рынки труда, трудовые кодексы</p>	<p>Полная занятость Централизованное регулирование заработной платы Жесткое регулирование рынка труда и сильная защита на нем</p>	<p>Безработица с получением социальных пособий Конкурентные торги по заработной плате Гибкие рынки труда, трудовые кодексы</p>	<p>Значительный неформальный сектор с неурегулированной заработной платой Слабая официальная правовая защита Де-факто гибкие рынки труда</p>

В то время как либерализация влечет за собой изменения в фундаментальной организации и способах финансирования государства всеобщего благосостояния, сокращение означает снижение расходов, которое не обязательно связано со структурными преобразованиями. Сокращение может быть достигнуто путем ограничения права на участие в существующих программах; уменьшения фондов; или снижения, задержки или невыплаты установленных выплат и заработной платы в государственном секторе. Все пять посткоммунистических государств всеобщего благосостояния во время связанного с рецессией кризиса приняли сокращение посредством уменьшения своих реальных расходов в некоторых сферах обеспечения благосостояния. Однако точная оценка реальных сравнительных расходов осложняется рядом факторов. Ненадежность данных советской эпохи на начальном этапе, значительная реорганизация финансирования социального сектора между центральными и местными органами власти, а также частые пробелы в межстрановых данных — все это затрудняет оценку<sup>29</sup>. Хотя данные о реальных расходах по России в моем исследовании приводятся, при проведении сравнений я опиралась главным образом на данные о расходах на всеобщее благосостояние (расходы в процентах ВВП), которые в большинстве случаев были доступны на протяжении исследуемого периода. Эта характеристика имеет ограничения, однако сдвиги в уровне расходов по обеспечению благосостояния с течением времени представляют собой наилучший показатель изменений в общем объеме обязательств государств по обеспечению благосостояния и в их приоритетах, что является ключевой темой данной книги.

Наконец, я рассматриваю относительные результаты различных траекторий обеспечения благосостояния в современных

---

<sup>29</sup> Соответствующее обсуждение проблем и ограничений данных см. [Ringold 1999: 12–13]; согласно Рингольд, для переходных государств «надежные и сопоставимые данные касательно расходов на социальный сектор доступны недостаточно широко, поскольку системы учета различаются, а сами данные часто раздроблены между правительственными министерствами» [Ringold 1999: 12]. См. также [Barr 1994: 82].

посткоммунистических государствах, включая уровни бедности и неравенства, доступ к услугам здравоохранения и образования, охват основными программами социального обеспечения, а также уровни коррупции и информализации. Преобразования привели к трем типам результатов в сфере обеспечения благосостояния: государственнической модели, которая сохраняется в Беларуси, смешанной государственно-рыночной модели в Польше и Венгрии и более либерализованной модели в России и Казахстане, в которой значимую роль играют неформальные механизмы.

В главах второй — четвертой отслеживается политическая борьба за сферу благосостояния в новом независимом Российском государстве, начиная с администрации первого всенародно избранного президента России Ельцина и заканчивая администрацией Путина. В главе пятой рассматривается политика обеспечения благосостояния и ее результаты в Польше, Венгрии, Казахстане и Беларуси. В заключении приводятся сравнительные характеристики и анализируются вытекающие из них следствия для сравнительного исследования государств всеобщего благосостояния.

# Несогласованная либерализация

*Децентрализация российского государства  
всеобщего благосостояния и снятие его с бюджета*

С распадом Советского Союза во второй половине 1991 года во главе нового Российского государства утвердилось радикально реформистское руководство. По итогам его прочной победы на президентских выборах в июне 1991 года Б. Н. Ельцин был наделен остаточной законодательной властью — Верховным Советом — обширными полномочиями. Он назначил команду реформаторов во главе с вице-премьером Е. Т. Гайдаром — экономистом, направившим правительство к политике либерализации, приватизации и бюджетной стабилизации, нацеленной на ликвидацию последствий экономического кризиса и преобразование старой командной системы в рыночную экономику. В рамках стабилизационного проекта правительство поставило перед собой задачу сократить расходы федерального бюджета и урезать государство всеобщего благосостояния. Ключевую роль в этих реформах сыграло Министерство финансов, а основным инструментом его стратегии стало снятие ответственности за большинство социальных расходов с федерального бюджета.

## **Концентрация власти и реформистская коалиция**

Государство всеобщего благосостояния, унаследованное Россией, было иерархически организованной моделью, созданной в условиях политической изоляции общества. За исключением

крайностей позднего советского периода, общество никогда не мобилизовалось для предъявления претензий или формирования политики социального обеспечения<sup>1</sup>. Профсоюзы служили в основном администраторами, а не борцами за права в сфере благосостояния. Профессиональные группы, предоставляющие социальные услуги — врачи, педагоги и т. п., — состояли в обязательных ассоциациях, но не имели никакого опыта в организационных вопросах и очень мало — в формулировании своих интересов. Профессиональная деятельность контролировалась государственными администраторами. Внутри государства министерства социального сектора и другие институты были дезорганизованы в результате распада Советского Союза и перехода к самостоятельному правительству Российской Федерации. Таким образом, на начальном этапе переходного периода как общественные конститuenty, так и заинтересованные государственнические структуры находились на слабых позициях для отстаивания своих интересов в защите унаследованной системы обеспечения благосостояния.

Сами элиты российского социального сектора были расколоты по вопросу о будущем государства всеобщего благосостояния. Как отмечалось в первой главе, с начала инициированной М. С. Горбачевым перестройки в середине 1980-х годов ученые-социологи и активисты в профессиональных кругах вели критику старой системы, фокусируясь на ее чрезмерной централизации, жесткости, неэффективности, чрезмерном патернализме<sup>2</sup>. Это реформистское движение распространилось затем по профессиональным кругам, в которых специально созданные группы разрабатывали программы модернизации и демократизации социального сектора. С открытием советской политической си-

---

<sup>1</sup> В хрущевский период были отмечены случаи влияния общества на политику в области образования, а в брежневский — на политику в области ухода за детьми.

<sup>2</sup> Ранние примеры критики российского государства всеобщего благосостояния см., например, [Серебренникова 1996]; о движении за реформы в сфере образования в 1980-х годах см. [Webber 2000].

стемы некоторые из этих профессионалов стали политически активны, победив на выборах в новый законодательный орган — Верховный Совет — и заняв руководящие должности в комитетах по социальной политике. Они также были связаны с глобальными социально-политическими структурами, продвигавшими модели реформ посредством публикаций, конференций и других механизмов. Подход глобальных структур был в большой степени либеральным [Kaufman, Nelson 2004]. Они стали важными источниками программных инноваций и установок для российских реформаторов социального сектора.

В начале 1990-х годов синергия этих трех влиятельных сил — экономических либералов в исполнительной власти, реформистских внутренних элит социального сектора и глобальных социально-политических структур — положила начало перестройке российского государства всеобщего благосостояния. Либералы в исполнительной власти были заинтересованы прежде всего в сокращении бюджетных расходов и уменьшении роли государства в обеспечении благосостояния для достижения бюджетной стабилизации и рыночных преобразований. Реформаторы социального сектора хотели декоммунизировать и демократизировать государство всеобщего благосостояния, сделать его более эффективным и управляемым. На них оказали влияние модели реформы социального обеспечения, продвигавшиеся тогда глобальными структурами, и они обладали реальными полномочиями, поскольку их идеи совпадали с интересами мощных акторов в экономических и финансовых министерствах, служивших движущей силой более широкого процесса преобразований. (Основные акторы российской политики благосостояния, а также прореформенный и антиреформенный политический баланс в этот период показаны в табл. 2.1.)

С конституционной точки зрения в этот период в России власть разделялась на исполнительную и законодательную ветви, но президент фактически доминировал в политике, основывая свое доминирование на большей легитимности в результате победы на выборах, одностороннем контроле за назначением министров

Таблица 2.1

Политика несогласованной либерализации в России,  
1991–1993 годы

Сторонники реформ, либералы	Противники реформ; заинтересованные в государстве всеобщего благосостояния стороны
<i>Исполнительная власть</i>	<i>Общественные конституенты, представительные институты</i>
<b>Сильные</b>	<b>Слабые</b>
Единое либерально настроенное правительство Реформистски настроенные министры социального сектора Команда реформаторов Гайдара	Нет слаженных сторон Слабые связи между законода- тельной властью и обществом Неэффективный Верховный Совет
<i>Реформистская элита социальных секторов</i>	<i>Государственническая элита социальных секторов</i>
<b>Сильные</b>	<b>Слабые</b>
Доступ к политической власти через социальные министерства Доминирование законодатель- ных комитетов (здравоохране- ние, жилье) Четкие программы реформ	Трансформация не организована Организации расформированы
<i>Глобальные политические структуры, МФИ*</i>	<i>Государственные бюрократические заинтересованные структуры</i>
<b>Сильные</b>	<b>Слабые</b>
Модели децентрализации и приватизации определяют реформы	Трансформация не организована Децентрализация подрывает власть и возможности торго

\* МФИ — международные финансовые институты

и полномочиях по принятию не требующих законодательного закрепления декретов. Ельцин и его помощники

сосредоточились прежде всего на укреплении исполнительной власти, чтобы она могла изолированно разрабатывать экономическую политику и повысить эффективность реализации экономической политики. <...> [Они] считали, что разработчики экономической политики должны быть защищены от популистской политики [McFaul 2001b: 147].

Осенью 1991 года Ельцин назначил себя председателем правительства и поручил Гайдару и группе молодых экономистов провести экономические реформы. Видные реформаторы, в том числе А. Н. Шохин и Э. А. Памфилова, были поставлены во главе социальных министерств, объединив правительство вокруг программы реформ<sup>3</sup>. До конца 1992 года (когда Гайдар был отстранен от должности, а председателем правительства назначен В. С. Черномырдин) экономическая, финансовая и социальная политика во многом определялась Гайдаром, председателем Комитета по приватизации А. Б. Чубайсом и министром финансов Б. Г. Федоровым. В правительстве было широко распространено мнение, что Ельцин имеет публичный мандат на осуществление радикальных изменений.

Депутаты Верховного Совета, которые были избраны до перехода к независимому Российскому государству, имели более слабые обоснования своей демократической легитимности, и, за исключением членов Коммунистической партии, они также не имели четкой партийной ориентации. Различные партии-движения, мобилизовавшиеся против коммунистов, в этот период пришли в упадок, а новые не появились. Законодательная власть предоставила определенный голос промышленным и аграрным лобби, но в остальном была слабо связана с общественными интересами. По словам В. А. Мау, бывшего в этот период советником российского правительства,

<sup>3</sup> Шохин был назначен заместителем председателя правительства по вопросам социальной политики и сохранил руководство Министерством труда; Памфилова была назначена министром по вопросам социальной политики.

...российское парламентское лоббирование имело ряд особенностей, отличающих его от зарубежных аналогов. Российское лоббирование почти исключительно ограничивалось сферой материального производства. Российские депутаты не испытывали организованного давления со стороны общественности, женских и ветеранских организаций, групп потребителей и т. п. Российские лоббисты фактически выступали от имени крупных монополистических образований [Мау 1996: 80].

Законодательная ветвь при этом сформировала оппозицию программе экономических реформ, настаивая на увеличении расходов и сохранении субсидирования, но не оказывая большого влияния на благосостояние, за исключением замедления реструктуризации промышленности и поддержки занятости. Ельцин в значительной степени полагался в реализации своей политики на декреты, накладывая вето на увеличение расходов и игнорировал многие решения законодательного органа, которым он пренебрегал как «красно-коричневой» (то есть коммунистическо-фашистской) коалицией экстремистов. Принятие законодательным органом в 1993 году высокодефицитного бюджета стало провоцирующим фактором для его насильственного роспуска президентом.

Законодательство о реформе социального обеспечения оставалось во время этой более масштабной борьбы где-то на заднем плане. Социальная политика не была основной проблемой во все более поляризующемся законодательном органе<sup>4</sup>. Небольшие организованные группы депутатов-реформаторов доминировали в социальных комитетах и руководили в 1991 и 1992 годах рамочной реструктуризацией законодательства в области здравоохранения, образования, пенсионного и жилищного обеспечения, при этом большинство законодателей практически не обсуждало или не понимало его. В этот ранний период, по словам заместителя заведующего одним из отделов Министерства экономического развития и торговли, «сложилась уникаль-

<sup>4</sup> См. [Remington 2001b, esp. chaps. 4–5].

ная ситуация — все законы были написаны с нуля. Закон мог быть подготовлен за неделю. С тех пор, если посмотреть на законы, которые принимает Дума, новые законы появляются очень редко»<sup>5</sup>.

В общем и целом политический и институциональный баланс в этот период благоприятствовал либерализации государства всеобщего благосостояния. Власть была сосредоточена в руках исполнительной ветви, а в правительстве доминировали сторонники экономических и социальных реформ. Интересы обеспечения благосостояния были слабо представлены в политических и государственных структурах. Законодательная власть не служила актором, накладывающим вето на программные изменения, и в любом случае не имела большого влияния. Реформаторы сталкивались с весьма незначительным давлением со стороны конститuentов. Как и в случаях некоторых латиноамериканских стран, в таких политических условиях экономической кризис «предоставил технократической группе политиков возможность захватить власть <...> и переопределить роль государства, рынка и отношения между государством и обществом» [Rossetti 2004: 68]. За 1991–1993 годы они инициировали крупные реорганизации государства всеобщего благосостояния, включая децентрализацию социальных услуг, перевод медицинского обслуживания на конкурентную контрактную основу, приватизацию жилья, а также снятие с государственного бюджета финансирования большинства программ социального обеспечения. Некоторые из этих реформ социального сектора столкнулись с сопротивлением на стадии реализации, но значительная оппозиционность возникла позже. Этот ранний период трансформации позволил практически безоговорочно изменить государство всеобщего благосостояния, провести несогласованную либерализацию, не имеющую аналогов в более устоявшихся, неавторитарных полициях.

---

<sup>5</sup> Заместитель заведующего одним из отделов Министерства экономического развития и торговли. Интервью с автором. Москва, 6 мая 2001 года.

## Экономический кризис и стратегия реформ

Российская экономика вступила в новое десятилетие в кризисных условиях. Производительность снижалась, инфляция в 1991 году была близка к 100 %, и к тому же возник острый дефицит потребительских товаров. Дефицит бюджета, унаследованный от развалившегося Советского государства, оценивался в 20 % ВВП. Кризис был частично обусловлен накопившимися структурными недостатками советской экономики и развалом торговли России с другими странами коммунистического лагеря. Он усугубился вследствие односторонних и неудачных попыток проведения экономических реформ в горбачевский период (1985–1991), в ходе которых были отменены многие меры административного контроля, но на их месте не возникли рынки, что привело к ухудшению ситуации с ценами и другим проблемам<sup>6</sup>. Новая администрация Ельцина рассматривала быструю и комплексную экономическую трансформацию, или «шоковую терапию», как необходимый путь к восстановлению экономики.

Стоит напомнить, что главной причиной экономического спада в России и, как следствие, давления на государство всеобщего благосостояния не была глобализация. Коллапс ускорился в результате неудачных реформ эпохи Горбачева, дестабилизировавших советскую экономику и приведших к распаду торгового блока, в котором доминировал Советский Союз. Советская экономика не была глубоко интегрирована в мировые рынки, хотя экспорт энергоносителей и оставался значительным<sup>7</sup>. Иностранные инвестиции в страну были очень невелики. Это была защищенная система, которая исчерпала свой потенциал роста. В экономическом смысле причины коллапса были преимуще-

---

<sup>6</sup> О программах реформ см. [Åslund 1995].

<sup>7</sup> Высокие доходы от продажи нефти в 1970-е годы использовались для финансирования импорта потребительских товаров и субсидий. Падение цен на нефть в 1980-х годах способствовало ухудшению в сфере благосостояния в поздний советский период. См. [Aven 1994].

ственно эндогенными. Снижение расходов на социальные нужды в целом следовало за снижением ВВП, причем наиболее резкий спад приходился на 1992–1994 годы.

В конце 1991 года команда реформаторов под руководством Гайдара определила три основные стратегические цели, разработанные для того, чтобы положить конец кризису: либерализация цен, бюджетная стабилизация и приватизация производственных и других активов. В начале 1992 года правительство освободило 90 % потребительских цен и 80 % цен производителей, фактически положив конец большинству государственных ценовых субсидий и позволив рынку устанавливать цены в соответствии с предложением и спросом. Дефицит бюджета надлежало ликвидировать в течение года, в основном за счет сокращения субсидий предприятиям и перевода их на базу рентабельности [Гайдар, Матюхин 1992]. Государственный комитет по приватизации, возглавляемый Чубайсом, поставил задачу добиться быстрого перевода огромного промышленного сектора России в частную собственность. Целью реформаторов было создание рыночной экономики с низкой инфляцией и стабильным экономическим ростом, а также условий для интеграции России в мировую экономику. Они рассматривали себя как правительство-«камикадзе», задача которого заключалась в осуществлении необратимого преобразования государственной системы в кратчайшие сроки.

Реформы не приостановили экономический спад. До конца десятилетия ВВП России продолжал падать, сократившись почти на 20 % в 1992 году и более чем на 10 % в 1993 году и затем снова в 1994 году — в целом к 1999 году примерно на 40 %, что сопоставимо с Великой депрессией. В этот период правительство продолжало политику экономической либерализации, создавая в России открытые режимы для торговли и капиталов. В экспорте преобладали энергоносители и другие сырьевые материалы, поскольку большинство российских готовых изделий оказалось слишком низкого качества, чтобы конкурировать на международных рынках. Прямые иностранные инвестиции оставались на очень низком уровне, оцениваемом в 1–3 млрд долларов в год,

что значительно ниже, чем в странах Восточной Европы с переходной экономикой, и они в значительной степени были сконцентрированы в нескольких регионах и секторах [OECD 2000]. Большая часть притока капитала приходилось на краткосрочные портфельные инвестиции, главным образом в государственные ценные бумаги. В то же время открытие рынков капитала способствовало его крупномасштабному вывозу, и Россия оставалась нетто-экспортером капитала на протяжении всего десятилетия. Интеграция в международную экономику в 1990-е годы оказала негативное влияние на благосостояние в целом, а те выгоды, которые удалось материализовать, в основном были получены небольшим числом регионов, обладающих природными ресурсами, или немногими конкурентоспособными отраслями промышленности, а также городскими центрами, развивавшими финансовые услуги.

### **Стратегия реформ и государство всеобщего благосостояния**

Стратегия экономических реформ имела серьезные последствия для государства всеобщего благосостояния. В новой экономике реальные цены заменили административные ассигнования, сделав расходы на обеспечение благосостояния прозрачными. Реформа устранила старые меры защиты, сократила ресурсы и создала новые потребности. Группа Гайдара не уделяла отдельного внимания реформе системы обеспечения благосостояния и не разрабатывала целостной стратегии, однако в различных источниках можно найти указания на ее подход к данному вопросу. В своих программных заявлениях Гайдар подчеркивал необходимость «избавления государства от функций, [которые] не соответствуют рыночным условиям» [Gaidar 1994: 10]. Приватизацию необходимо распространить на социальную сферу. Пенсии и другие выплаты должны финансироваться за счет налогов и сборов на заработную плату, перечисляемых в социальные фонды. В основном разъяснении к программе экономических реформ Гайдар дал понять, что бюджет больше не будет нести ответственности за социальное страхование, что

...выплата пенсий и пособий по социальному страхованию должна ограничиваться собственными ресурсами Пенсионного фонда и Фонда социального страхования, имеющимися в заданный момент времени. Правительство не будет субсидировать эти фонды в 1992 году. <...> Правительство планирует предпринять шаги по стимулированию развития частных пенсионных фондов и приватизации государственной пенсионной системы [Гайдар, Матюхин 1992: 5].

Жилищный фонд необходимо приватизировать, а расходы на содержание и коммунальные услуги следует возложить на жильцов. Гайдар призвал ускорить принятие законов о медицинском страховании, чтобы помочь финансировать здравоохранение, хотя в то же время он выступал за сохранение государственной системы здравоохранения. Министр социальной защиты населения РФ Памфилова, Гайдар, Ельцин и другие также подчеркивали свою приверженность созданию новой системы социальной защиты, которая заменила бы унаследованные субсидии адресной помощью наиболее уязвимым группам населения, особенно семьям с детьми [Khudyakova 1992]<sup>8</sup>. Общая логика реформы социального сектора заключалась как в сокращении бюджетного финансирования, так и в том, чтобы сделать роль государства в сфере обеспечения благосостояния более ограниченной и ориентированной на поддержку неимущих.

### **Бюджетная политика, финансовое обеспечение благосостояния и расходы**

Реформаторы российской экономики быстро перешли к сокращению бюджетных расходов и уменьшению размера и охвата государственного сектора. Расходы консолидированного бюджета сократились к 1996 году с примерно двух третей ВВП до 32 %. Федеральные расходы снизились с 27 % ВВП в 1992–1993 годах

---

<sup>8</sup> Худякова Т. Социальные программы бюджету не «потянуть» // Известия. 1992. 23 сент. С. 2.

до примерно 18 % в 1995 году, в то время как региональные расходы несколько возросли [Lopez-Claros, Alexashenko 1998: 23]. Потребительские субсидии после либерализации цен в 1992 году были сокращены с 14 до 7 % ВВП. Предприятия сбросили с себя функции обеспечения благосостояния, а их социальные расходы сократились примерно наполовину, или на 2 % ВВП<sup>9</sup>. Стоимость продуктов питания и других предметов первой необходимости увеличилась в несколько раз, что способствовало гиперинфляции и резкому повышению уровня бедности. Ограничения, введенные в коммунистическую эпоху в отношении увольнения работников, были смягчены, с тем чтобы сделать возможным сокращение штатов и закрытие предприятий. Появилась как явная, так и скрытая безработица, которая продолжала расти на протяжении всего десятилетия<sup>10</sup>. Поскольку некоторые промышленные субсидии сохранялись до середины 1990-х годов, крах промышленной экономики и рост безработицы в России в итоге были более постепенными, чем в некоторых других странах с переходной экономикой, однако последствия этого для социального обеспечения были плачевными. Разрушилось ядро старой системы всеобщего благосостояния — коллективное социальное обеспечение и гарантированная занятость на предприятиях, защищенных государством от конкурентного давления. Изменения основных социальных показателей, таких как бедность, безработица и неравенство, показаны в таблице 2.2. Согласно официальной статистике, на протяжении 1990-х годов от одной четверти до одной трети населения находилось за чертой бедности, а согласно альтернативным оценкам Всемирного банка, этот показатель был значительно выше. Официально уровень безработицы вырос с примерно 5 % в 1992 году до более чем 13 %

---

<sup>9</sup> По поводу субсидий см. [OECD 1995: 126]. По поводу предполагаемого упадка социальных расходов производств см. [Виноградова 1996].

<sup>10</sup> Скрытая безработица включает в себя отправление работников в вынужденные отпуска, сокращение рабочего времени или непостоянную занятость, а также оставление работников в штате без регулярной выплаты или вообще без выплаты заработной платы.

в 1998 году; по другим оценкам, включающим различные виды скрытой безработицы, этот процентный показатель был на несколько пунктов выше. По данным Всемирного банка, общий уровень безработицы в 1997 году составлял почти 15 % [World Bank 1997: 4]. (Следует отметить, что рост неформальной экономической деятельности ставит под сомнение оба этих набора показателей, причем некоторые аналитики утверждают, что даже официальные показатели могут быть завышены и что реальные уровни бедности и безработицы в середине 1990-х годов точно неизвестны.)

Неравенство росло чрезвычайно быстрыми темпами, намного превышающими темпы его роста в странах с переходной экономикой Восточной Европы, в результате чего Россия перешла от европейской модели распределения доходов к модели, приближающейся к менее эгалитарным латиноамериканским государствам. Бедность была особенно распространена среди семей с детьми, семей с безработными и одиноких пожилых женщин, получающих минимальные пенсии. Общие результаты обобщены в Индексе развития человеческого потенциала (ИРЧП) Программы развития ООН (ПРООН), в котором учитываются показатели ожидаемой продолжительности жизни, реальных доходов на душу населения и доступа к школьному образованию. Как видно из таблицы 2.2, в 1992 году Россия имела рейтинг 0,848, что помещает ее в нижнюю часть кластера с «высоким уровнем развития человеческого потенциала». При стремительном снижении ИРЧП, более чем на 100 пунктов — до 0,747 в 1997 году, Россия выпала из группы стран с «высоким уровнем развития человеческого потенциала», в основном из-за снижения ВВП и ожидаемой продолжительности жизни.

Оценка расходов российского правительства на обеспечение благосостояния в начале 1990-х годов осложняется переходом от СССР к Российскому государству в 1991 году, экономическим кризисом и отсутствием официальных данных. Наилучшие из имеющихся оценок, сделанные М. Э. Дмитриевым и Бранко Милановичем, представлены в таблицах 2.3 и 2.4. Таблица 2.3 показывает, что расходы на благосостояние (социальные расходы

Таблица 2.2

## Некоторые социальные показатели для Российской Федерации, 1991–2002 годы

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Бедность (% нас.)												
Госкомстат	11,7	33,5	31,5	22,4	24,7	22,1	20,7	23,3	28,4	29	27,5	24,6
Всемирный банк*	—	26,8	36,9	37,6	41,1	43,2	24,1	31,4	42,5	35,9	26,2	19,6
Безработица (%)	—	5,2	5,9	8,1	9,5	9,7	11,8	12,3	13,0	10,5	9,1	8,0
Неравенство (Коэффициент Джини, Госкомстат)	0,26	0,29	0,39	0,40	0,38	0,38	0,38	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40
ИЧР**	—	0,848	0,833	—	0,790	0,780	0,747	0,771	—	0,781	0,779	0,795

Источники: [Социальное положение 1997: 107; Социальное положение 2003: 137, 146; Социальное положение 2005: 150, 162; Труд 2003: 109; Ежегодник 1999: 109, 163] Данные Всемирного банка взяты из [Thompson 2002: 27] (для 1992–1996 годов на основе RLMS); [World Bank 2005: 14] (для 1997–2002 годов); [UNDP 1997: 11; UNDP 2001: 36]; WHO/Europe, European HFA Database. 2006. June.

\* Более высокие показатели от Всемирного банка базируются на RMLS (Системе мониторинга и изучения результатов) за 1992–1996 годы и рекомендованной Всемирным банком методологии, отличающейся от методологии Госкомстата, за 1996–2003 годы.

\*\* ИЧР — Индекс человеческого развития; HFA Database, Health for All Database; RLMS, Russian Longitudinal Monitoring Service; UNDP; United Nations Development Programme; WHO, World Health Organization.

в процентах ВВП) оставались достаточно стабильными по основным категориям и даже несколько возросли по некоторым категориям в 1993 и 1994 годах. Либеральные аналитики (такие как Аслунд и Дмитриев) утверждают, что во время переходного периода государство всеобщего благосостояния было относительно хорошо защищено<sup>11</sup>.

Однако даже постоянные усилия по обеспечению благосостояния предполагали резкое сокращение реальных расходов. Таблица 2.4 показывает, что в период с 1990 по 1995 год оцениваемые реальные расходы сократились более чем на 40 % в области образования и на 30 % в области здравоохранения. В разгар кризиса задержек выплат в 1995 году семейные пособия сошли на нет, пособия по безработице оставались незначительными, а расходы на выплату пенсий по некоторым оценкам сократились более чем наполовину по сравнению с уровнем, существовавшим до начала переходного периода. Несмотря на то что сокращение расходов в различных областях было неравномерным, оно в целом последовало за снижением ВВП. По всей видимости, на раннем этапе процесса сокращения расходов существовала значительная зависимость от выбранного пути, при этом расходы на обеспечение благосостояния следовали установившимся моделям, реальные расходы снижались, что было обусловлено главным образом экономическими факторами, а корректировки с учетом новых потребностей в переходный период практически не производились.

Политические решения о реструктуризации государства всеобщего благосостояния оказали глубокое влияние на распределение этих сокращенных расходов, а также на социальные издержки реформы. Либеральные структурные изменения действительно диверсифицировали финансирование государства всеобщего благосостояния, но они также ослабили перераспределительные и административные возможности государства. Проводимая в России односторонняя политика с преобладанием исполнительной власти способствовала быстрой либерализации,

---

<sup>11</sup> См. [Åslund 1995: 283–289; Дмитриев 1997].

Таблица 2.3

Социальные расходы в Российской Федерации,  
 бюджет и внебюджетные фонды, 1992–1995 годы (% ВВП)

Тип публичных расходов	1992	1993	1994	1995
<i>Расходы бюджетной системы в целом</i>				
Консолидированный бюджет	45,8	42,7	45,2	38,9
Федеральный бюджет (без трансфертов в территориальные бюджеты)	27,1	17,5	18,5	16,9
Территориальные бюджеты (региональные и местные)	12,2	16,2	17,5	14,5
Внебюджетные фонды	6,5	9,0	9,2	7,5
<i>Здравоохранение</i>				
Консолидированный бюджет	2,45	3,58	4,09	3,41
Федеральный бюджет	0,27	0,34	0,37	0,21
Территориальные бюджеты	2,18	2,82	2,76	2,33
<i>Образование</i>				
Консолидированный бюджет	3,58	4,03	4,36	3,40
Федеральный бюджет	1,21	0,76	0,87	0,52
Территориальные бюджеты	2,37	3,27	3,49	2,88
<i>Социальная политика</i>				
Консолидированный бюджет	0,63	0,85	1,20	1,25
<i>Потребительские субсидии*</i>				
Жилищно-коммунальное хозяйство	—	—	4,60	3,66
Социальные транспортные субсидии	—	—	0,56	0,75
<i>Внебюджетные социальные фонды</i>				
Пенсионный фонд	4,83	6,06	5,92	5,33
Фонды занятости и безработицы	0,66	0,22	0,38	0,33

Источник: [Дмитриев 1997, 22, 47–48]. Таблица составлена Е. Виноградовой.

\* Территориальные бюджеты представляют собой единственный источник жилищных и транспортных субсидий.

но часто приводила к неудачным решениям. Некоторые реформы проводились по иностранным моделям, не отвечающим российским условиям. В конце концов реформаторы реорганизовали государство всеобщего благосостояния таким образом, что увеличили неравенство в доступе к услугам и льготам между регионами, дезорганизовали координационные механизмы и оставили федеральному правительству мало возможностей для борьбы с растущей бедностью и безработицей.

### **Реструктуризация сферы социальных услуг: децентрализация и начало приватизации**

Первым крупным структурным изменением стала децентрализация — делегирование территориальным правительствам большего объема ответственности за администрирование и предоставление услуг в сфере всеобщего благосостояния. В начале 1990-х годов «основная стратегия центра заключалась в том, чтобы сместить дефицит вниз, переложив не обеспеченные фондами расходные обязательства на области [регионы] <...> чтобы заставить правительства областей прекратить некоторые расходы государственного сектора» [Wallich 1994d: 6; Martinez-Vazquez 1994: 105]. В период с 1991 по 1993 год возросшая ответственность за финансирование образования, социальной защиты и остающихся потребительских субсидий была передана на региональный и местный уровни, как правило, без соответствующего увеличения налоговых или расходных отчислений или бюджетных трансфертов. Основной целью исполнительной власти в целом и Министерства финансов в частности было сокращение дефицита и уменьшение размера государственного сектора в среднесрочной перспективе в рамках более масштабной программы структурной перестройки. Субнациональные правительства изначально выступали за децентрализацию и автономию, предполагая, что они получают повышенные налоговые отчисления или контроль над другими ресурсами, несущие в себе потенциал увеличения доходов [Martinez-Vazquez 1994: 97].

Таблица 2.4

Реальные расходы российского правительства  
на социальные нужды, 1990–1995 годы\*

Категория расходов	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Пенсии	36,3	29,1	18,7	25,5	21,5	17,1
Семейные пособия	10,8	5,0	1,3	2,5	2,4	0,2
Пособия по безработице	—	0,1	0,2	0,3	0,5	0,7
Образование	19,6	21,5	16,8	17,1	16,0	11,3
Здравоохранение	12,9	14,5	11,6	13,4	11,5	8,1
Примерный объем пособий и льгот, финансируемых предприятиями	—	29,0	11,6	—	—	—
Всего трансфертов**	79,6	101,2	65,4	67,7	61,4	41,0

Источник: [Milanovic 1998: 199].

\* В рублях образца 1987 года, в миллиардах рублей в год, дефлированных по индексу стоимости жизни.

\*\* Включает небольшие остаточные категории: пособия на детей, отпуск по временной нетрудоспособности, стипендии и т. д.

Элиты социального сектора, выступавшие за децентрализацию, имели несколько иные мотивы и приоритеты, чем их союзники из исполнительной ветви власти. Их главной задачей было сделать российские социальные службы более современными и гибкими, преодолеть отсталость и авторитарность советского наследия. По словам Курта Вейланда, они были «специалистами, [которые] напрямую заинтересованы в продвижении инновационных решений проблем социальной политики, поскольку такие инициативы обогащают их профессиональный опыт и повышают их карьерные перспективы» [Weyland 2004: 15]. Они были восприимчивы к зарубежным моделям, пришедшим из более успешных социально-экономических систем — моделям, которые представлялись престижными и сулили решение застарелых проблем. Со своих постов в министерствах социальной сферы и комитетах по социальной политике Верховного Совета, преимущественно не встречая организованного общественного или профессионального сопротивления, они внедряли эти модели

в рамочные законы, которые проходили через законодательную власть. Дальнейшая разработка и реализация социального законодательства осуществлялась в основном посредством президентских декретов (указов).

Модели децентрализации, которые продвигались всемирными структурами и МФИ, вписывались в многочисленные политические и экономические программы реформистского государства и профессиональных элит. Децентрализация, по мнению ее сторонников, была призвана обеспечить повышение эффективности в условиях сокращения ресурсов и тем самым смягчение последствий сокращения бюджета. Она должна была стимулировать субнациональные правительства к эффективному сбору и использованию доходов. Лица, наделенные полномочиями принимать решения на местах, были ближе к местным интересам и условиям, что делало их более оперативными и подотчетными, по сравнению с находящимися в центре. Децентрализация управления сферами образования и здравоохранения должна была обеспечить более широкую вовлеченность всех заинтересованных лиц, укрепить демократические институты, предоставить поставщикам услуг бóльшую автономию и расширить права и возможности местных общин. Она также оправдывала передачу полномочий и ответственности региональным элитам. Как утверждает Венди Хантер в своем исследовании по децентрализации образования в Латинской Америке, «разрозненные силы могли рассматривать децентрализацию как согласующуюся с их собственными позициями и объединиться под этим единым знаменем» [Hunter 2006: 12] (цитируется с позволения автора).

Согласно сравнительной литературе, как бюрократия социального сектора, так и профсоюзы государственного сектора, как правило, сопротивляются таким мерам реструктуризации. Администраторы и поставщики услуг в значительной степени заинтересованы в сохранении статус-кво. По словам Джоан Нельсон,

...во всем мире врачи и другие поставщики услуг здравоохранения предсказуемо выступают против тех аспектов реформы, которые, как им кажется, угрожают их доходам, статусу, независимости и устоявшейся практике работы.

<...> Они ожесточенно оспаривают реформы, передающие часть контроля <...> региональным или муниципальным органам власти [Nelson 2004: 33–34].

Профсоюзы работников здравоохранения и образования, как правило, выступают против децентрализации, поскольку она устраняет централизованные переговоры о заработной плате, и сопротивляются приватизации и мерам по повышению эффективности, угрожающим рабочим местам и безопасности. Однако возможности профсоюзов блокировать реформу или договариваться о компенсациях, таких как повышение зарплаты, варьируются в зависимости от их силы и возможностей найти политических союзников [Murillo 1999]. В начале 1990-х годов российские профсоюзы работников государственного сектора, которые в любом случае никогда не участвовали в серьезных переговорах о заработной плате, не имели ни союзников в лице политических партий, ни влияния в правительственных министерствах. Бюрократия социального сектора и элитные профессиональные организации были дезорганизованы, а в некоторых случаях буквально расформированы.

Децентрализация образования и здравоохранения в конце 1980-х — начале 1990-х годов поощрялась глобальными политическими структурами и МФИ по всей Латинской Америке и Восточной Европе, поскольку должна была решить проблемы чрезмерной централизации и неэффективности в государствах бывшей импортозамещающей индустриализации и в посткоммунистических государствах. Некоторые из ее декларируемых преимуществ подтверждаются опытом развитых демократических стран, хотя в других исследованиях делается вывод о том, что даже здесь децентрализация, как правило, приводит к негативному эффекту фрагментации государств всеобщего благосостояния<sup>12</sup>. Однако доказательств ее эффективности в условиях переходного периода было меньше. Например, в демократизирующихся латиноамериканских государствах

<sup>12</sup> См., соответственно: [Putnam 1993; Swank 2002].

многие международные и местные экономисты ожидали, что децентрализация [образования] будет способствовать более эффективному и результативному предоставлению социальных услуг <...>, хотя к началу 1990-х годов эта точка зрения была оспорена по крайней мере некоторыми специалистами в области социальной политики [Kaufman, Nelson 2004: 270].

Хотя в некоторых случаях децентрализация принесла определенную пользу, результаты были неравномерными и зачастую приводили к разочарованию.

Перенесенная в политические и бюджетные условия новой Российской Федерации, децентрализация в основном не принесла ожидаемых выгод. Она осуществлялась очень быстро и одновременно в нескольких секторах, часто перегружая местные фискальные и административные возможности. Точных оценок дополнительного фискального бремени, лежавшего на территориальных органах власти, сделано не было. В период с 1992 по 1996 год доля региональных и местных органов власти в расходах на образование значительно возросла (рис. 2.1), а местные обязательства по расходам на социальную защиту увеличились в пять раз (рис. 2.2).

Правительства на субнациональных уровнях первоначально ожидали компенсации налоговых отчислений, но изменения в правилах распределения доходов и сокращения налоговой базы привели большую часть территорий к дефициту [Martinez-Vazquez 1994: 97]. Опять же, как определила Уоллич,

...большая часть дополнительных (социальных) расходов будет покрываться на субнациональном уровне, большая часть дополнительных доходов (от торговых и энергетических налогов) скорее всего будет поступать к *федеральному* правительству <...> [или] будет направляться только в три или четыре поставляющих ресурсы области [региона] [Wallich 1994a: 77] (выделено в оригинале).

Трансферты из центра на самом деле играли скромную уравнительную роль, но большая часть трансфертов зависала в ходе не-

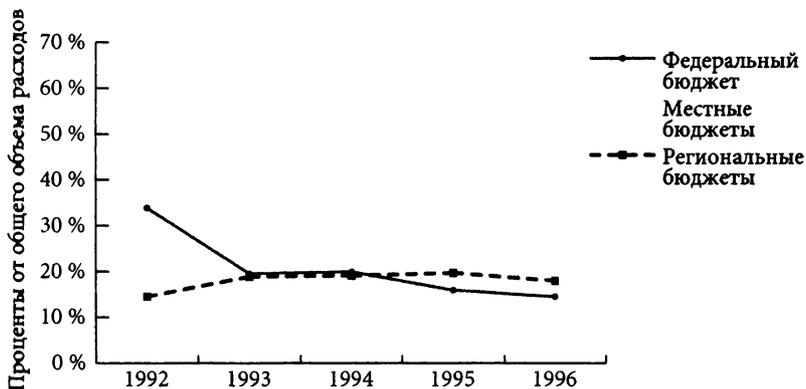


Рис. 2.1. Образование, распределение расходов между уровнями управления, 1992–1996.  
 Источник: [Martinez-Vazquez, Вох 2001: 15].

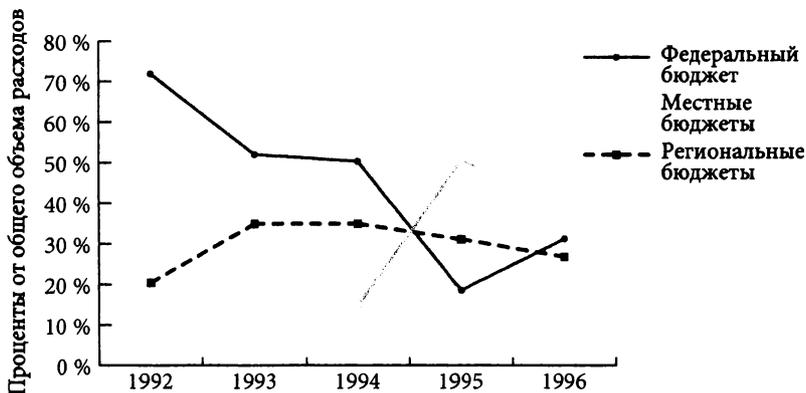


Рис. 2.2. Социальная защита, распределение расходов между правительственными уровнями, 1992–1996  
 Источник: [Martinez-Vazquez, Вох 2001: 15].

прозрачных и политизированных переговоров, характерных для российского бюджетного федерализма. Регионы отреагировали на это удержанием налогов и накоплением задолженности по заработной плате и пособиям в социальном секторе. Показательно, что расходная ответственность стала передаваться вниз как раз тогда, когда рыночные преобразования и глобальная интеграция начали усиливать дифференциацию в экономических базах российских регионов. В целом децентрализация способствовала росту региональных различий в социальных расходах и в предоставлении услуг на протяжении всего переходного периода.

### **Реформирование образования, уменьшение гарантий**

Инициатива по реструктуризации российской системы образования была выдвинута группой профессиональных педагогов-реформаторов при Министерстве образования под руководством Э. Д. Днепрова. Группа Днепрова сформировалась в конце 1980-х годов, и ее участники выступали с критикой того, что они считали бюрократической тиранией и диктаторским режимом единообразия в советской системе образования. Они выступали за отмену государственной монополии на образование (или разгосударствление), деполитизацию и гуманизацию школ. Их «педагогика взаимодействия» восходит к советским экспериментам 1920-х годов и делает упор на личную автономию, разнообразие, инициативность и творчество учителей и учеников. Днепров видел путь к этим целям через децентрализацию, демонтаж авторитарного контроля и развитие рынков образования<sup>13</sup>. Он был тесно связан с глобальными политическими структурами и выступал за международную финансовую и техническую помощь до такой степени, что многие воспринимали его как человека исключительно с западными контактами. В период его руководства Министерством образования в 1991–1992 годы было организовано несколько крупных мероприятий по оказанию двусто-

<sup>13</sup> См. [Eklöf, Dneprov 1993; Днепров 1994].

ронней и многосторонней помощи, и «англо-американские “консервативные” решения (такие как приватизация и использование ваучеров) [были] выбраны вместо более “континентальных” решений, при которых упор делается на планирование рынка труда и установку направлений государством» [Johnson 1996: 120, 122]. Позднее Днепров оправдывал свою приверженность радикальной децентрализации, приватизации и ваучерной системе отчасти ссылками на Всемирный банк и другое внешнее влияние [Днепров 1996; Johnson 1996: 128].

В конце 1980-х годов реформаторское движение обрело ряд приверженцев среди педагогов и поддержку педагогической прессы<sup>14</sup>. По словам Стивена Уэббера, который провел наиболее глубокое исследование этой реформы, «сообщество работников сферы образования, политики, средства массовой информации и общественность в целом, похоже, пришли к убеждению <...>, что проблемы школьного образования были серьезны и требовалась фундаментальная реформа» [Webber 2000: 14]. Но группа Днепровы со своими идеями не смогла заручиться более широкой поддержкой. Ей не удалось завоевать большинство на Всесоюзном съезде учителей 1988 года, и выступающий за реформы альтернативный Творческий союз учителей быстро распался [Johnson 1996: 121]. В июле 1990 года Днепров был назначен министром образования и столкнулся с серьезным сопротивлением со стороны консервативной бюрократии в сфере образования, включая Академию педагогических наук и официальный профсоюз учителей. Эти барьеры рухнули с распадом Советского Союза в последние месяцы 1991 года. По словам одного из участников реформаторского движения:

После провала переворота [последней попытки старой гвардии сохранить Советский Союз] у министерства был примерно четырехмесячный интервал, в течение которого оно имело беспрецедентную свободу действий: Государственный комитет по образованию был упразднен в ноябре, Академия педагогических наук окончательно распущена

<sup>14</sup> Основной источник по данному вопросу — «Учительская газета».

в декабре, и распространилось убеждение, что теперь, наконец, могут начаться настоящие перемены. В мае 1992 года министр добился одобрения своего долго пропагандируемого Положения о негосударственных учебных учреждениях — по сути, устава для частных школ. Но с конца 1991 года оптимизм быстро развеялся. Коллапс экономики усугубил и без того острую нехватку школ [Eklöf, Dneprov 1993: 18].

Днепров перенял гайдаровский подход «в стиле камикадзе», намереваясь сделать трансформацию системы образования необратимой, чтобы предотвратить восстановление коммунистического контроля<sup>15</sup>. Он руководил демонтажем централизованной системы образования до тех пор, пока в конце 1992 года не был вытеснен из правительства вместе с другими радикальными реформаторами, а затем, в конце 1993 года, уволен с должности советника Ельцина по вопросам образования.

В 1991–1992 годы Министерство образования в хаотичном порядке срочно осуществляло децентрализацию финансовых, административных и учебно-методических обязанностей большей части образовательной системы с передачей их на региональный и муниципальный уровни. Закон об образовании, принятый в июле 1992 года, закрепил эту децентрализацию, сохранив на федеральном уровне только высшее образование<sup>16</sup>. Этот закон положил конец государственной монополии, легализовав создание частных школ частными лицами и религиозными и общественными организациями, а также обещая государственные фонды (ваучеры) тем учреждениям, которые пройдут аккредитацию. Государственным школам он предоставил большую свободу в плане изменения учебных программ и внедрения педагогических инноваций.

<sup>15</sup> Джанет Вейллант в ходе беседы, организованной автором 11 мая 2004 года в Центре российских и евразийских исследований имени Дэвиса Гарвардского университета, подчеркнула важность предотвращения возврата коммунистического контроля в качестве мотива, вынуждавшего реформаторов к быстрому институциональному изменению системы.

<sup>16</sup> Закон Российской Федерации об образовании // Учительская газета. 1992. 4 авг. № 28. С. 10–15.

Закон об образовании также снизил длительность гарантированного обязательного бесплатного государственного образования с одиннадцати до девяти лет (с завершением в 15 лет вместо прежних 17), нарушив советские обязательства по обеспечению всеобщего среднего образования. В целом это был глубокий пересмотр существующей системы, проведенный без особой подготовки. Реформа была обусловлена сочетанием реформистской политики Министерства образования и экономических императивов Министерства финансов, которое вынуждало Днепрова двигаться дальше в имплементации мер по сокращению расходов. Закон прошел через Верховный Совет быстро, с незначительными возражениями. Реформаторы действовали как бы в вакууме, обладая карт-бланшем на изменение существующей системы.

Исследователи согласны в том, что реформы, хотя они и предусматривали значительные инновации и диверсификацию школ, нанесли ущерб доступу, равенству и общему качеству российской системы образования. Эти негативные изменения имели множество причин, включая сокращение расходов и рост бедности среди детей и семей, однако реформы в области образования имели некоторые явные последствия в отношении распределения. Отказ от федеральной гарантии получения образования до 11 класса немедленно сказался на доступе к образованию, позволяя государственным школам проводить политику выборочного приема и отказывать в нем учащимся. В течение некоторого времени многим детям, особенно мальчикам-подросткам, отказывали в доступе к школам. Это привело к значительному отсеву из системы образования, в основном в десятом классе, хотя некоторым детям отказывали даже в начальной школе [Webber 2000: 183–184]<sup>17</sup>. Закон также размыл границы между государственным и частным секторами в старших классах,

---

<sup>17</sup> Реформаторы сферы образования критически оценивали качество обучения в двух последних классах, полагая, что они были добавлены в недостаточно спланированном виде. Уэббер сообщает, что в 1992–1994 годах 1,7 млн детей, имеющих право на обучение по возрасту, не посещали школу; исключение более слабых учеников, особенно мальчиков-подростков, было популярно среди многих учителей.

предоставив государственным школам возможность взимать плату за образовательные услуги, которые более не являлись обязательными.

Отказ Российского государства от гарантии полного среднего образования долго не продержался (о ходе его отмены см. главу третью), однако уровень посещаемости не вернулся на дореформенный уровень. Набор учащихся в начальную школу несколько снизился. На верхней ступени среднего образования уровень зачисления снизился значительно. Процент учащихся в возрасте от 15 до 18 лет снизился в школах с 79 до 69, а в профессионально-технических училищах — с 54 до 42, при этом стали обычны высокие показатели отсева и низкие показатели окончания школы [Berryman 2000: 110–117]. В то же время несколько увеличился набор в академические средние и высшие учебные заведения. Предприятия также прекратили финансирование своих детских садов, при этом треть всех детских садов в России в период с 1992 по 1994 год была закрыта [Martinez-Vazquez, Воех 2001: 16]. В целом реформа в непропорциональном объеме затронула детей дошкольного возраста и более бедных, менее способных к обучению подростков, занятых в профессионально-технических программах, исключив из системы образования значительное число как тех, так и других. На улицах российских городов и поселков стало появляться значительное число ребят среднего и позднего подросткового возраста, не посещающих школу и не имеющих возможности присоединиться к трудовой деятельности из-за сокращения рабочих мест.

Снижение обязательств государства в сфере образования отразилось и на более отдаленных регионах, а также на регионах, населенных коренными народами. По словам советника российского парламента, опрошенного автором в 1999 году, в регионах проживания коренных народов в советский период

...существовало определенное участие государства в привлечении людей в сферу образования и промышленность. <...> Теперь они сами по себе. <...> В прошлом все дети ходили в школу. Сейчас даже в городах некоторые дети вооб-

ще не ходят в школу. <...> В Сибири ситуация еще хуже. В отдаленных регионах нет возможности посещать школу — нет транспорта или это слишком дорого<sup>18</sup>.

Фискальные и административные аспекты децентрализации сказались на равенстве регионов. Расходы на образование в расчете на душу населения стали более зависеть от доходов регионов, а различия в расходах между регионами увеличились [Canning et al. 1999]<sup>19</sup>. К 1995 году финансирование образования в Российской Федерации было очень разным: в одних регионах оно было адекватным, а в других — практически прекратилось. Наибольшие расходы, как правило, приходились на нефтегазовые регионы Крайнего Севера и Сибири [Webber 2000: 68–71]<sup>20</sup>. Реформа также оказала значительное влияние на руководство образованием. Закон 1992 года предусматривал создание региональных центров развития образования для наращивания местного административного потенциала по осуществлению реформы, но их появилось лишь несколько, и потенциал регионов оставался крайне неравным. Проекты, реализуемые за счет международного финансирования или осуществляемые в партнерстве с международными организациями, помогавшими в реализации этого и других аспектов реформы, так и остались единичными инновационными экспериментами.

Децентрализация политически ослабила Министерство образования в правительстве и оставила ему мало рычагов влияния на происходящее в регионах. Министерство финансов взяло под контроль бюджет образования и отказалось предоставить прозрачную информацию о его финансировании чиновникам Министерства образования. Важные инициативы в области образовательной политики предпринимались без консультаций и даже

<sup>18</sup> Советник Фонда развития при Российской Государственной Думе. Интервью с автором, Москва, 1 февраля 1999 года.

<sup>19</sup> Коэффициент вариации затрат на образование вырос с 0,17 в 1994 году до 0,22 в 1996 году [Canning et al. 1999: 36].

<sup>20</sup> См. также: Жирков Е. Деньги, деньги. Ничего кроме денег // Учительская газета. 1995. 6 июня. № 25. С. 17.

без информирования Министерства образования. Министерство финансов настаивало на дальнейшей децентрализации, в том числе на переводе некоторых высших учебных заведений в местные бюджеты — мере, против которой решительно выступали как чиновники из сферы образования, так и ректоры высших учебных заведений<sup>21</sup>. Министерство образования было вытеснено на обочину процесса и испытывало постоянную эрозию своих политических, административных и бюджетных ресурсов.

Основные доводы в пользу децентрализации заключались в том, что она позволит повысить эффективность в условиях сокращения ресурсов и расширить права и возможности местных субъектов. Внешние оценки, проведенные Всемирным банком и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), не показали никакого повышения эффективности в результате реформ. Согласно докладу Всемирного банка за 1996 год, децентрализация образования в России «страдает от отсутствия четкого распределения обязанностей между руководящими органами <...>, неполной правовой базы и отсутствия прозрачности в распределении и использовании бюджетных средств» [World Bank 1996a; OECD 1998: 55–87]. Если говорить о последствиях для местных акторов, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что некоторые учителя действительно ценили новые учебные программы и другие свободы. Однако большинство считало, что они мало влияют на ход реформ, и практически не ощущало чувства сопричастности. Как показывают результаты опросов, большинство считало, что реформы контролируются главным образом бюрократическими акторами, Министерством образования и особенно региональными органами управления образованием [Webber 2000: 118]<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Байдужий А. Крах школы: Именно к этому может привести принятие зреющих в недрах аппарата решений // Независимая газета. 1993. 14 дек. С. 6; [OECD 1998: 35–55].

<sup>22</sup> В опросе Уэббера была задействована ограниченная выборка из 132 учителей, но в нем учтено проведенное Уэббером блестящее исследование процесса реформ в целом.

Позднее реформа вызвала политическое противостояние со стороны региональных и центральных органов управления образованием, профсоюзов учителей и ректоров, а также политических партий. Думы середины 1990-х годов свернули некоторые положения. Это привело к весьма ограниченной приватизации или другим формальным структурным изменениям. Многие изменения в сфере образования произошли в результате неформальной адаптации к бюджетным сокращениям, снижению заработной платы и задолженностям.

### **Реструктуризация здравоохранения**

В начале 1990-х годов радикальной реструктуризации подверглось также и российское здравоохранение. Как и в случае с образованием, система здравоохранения была «сметена волной децентрализации», но были инициированы и другие важные изменения [OECD 2001: 102]. Общей целью реформы была замена существующей системы государственного бюджетного финансирования, выполняемого единственным плательщиком, обязательным медицинским страхованием, которое должно было финансироваться за счет налогов на заработную плату и из других источников. Новое законодательство также легализовало частных страховщиков и поставщиков медицинских услуг. Инициатива по реструктуризации и в данном случае исходила из двух источников: от исполнительной власти, особенно Министерства финансов, и от реформаторов в медицинской профессии, в основном групп врачей и ученых, действующих через Комитет Верховного Совета РСФСР по охране здоровья. Этим реформаторов первоначально поддержал профсоюз работников здравоохранения, члены которого надеялись, что реформа приведет к увеличению расходов на здравоохранение и повышению заработной платы<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Председателем Комитета по охране здоровья был А. А. Аскалонов [Ryan 1992].

Осенью 1990 года В. И. Калинин, реформатор, приверженный идее внедрения модели страховой медицины, был назначен главой Министерства здравоохранения. Реформаторы также доминировали среди девятиности семи врачей, являвшихся депутатами парламента, а критически важное законодательство о реформах прошло через Верховный Совет с помощью Комитета по здравоохранению; оппозицию составили только оставшиеся члены Российской Федерации профсоюзов. Появилась также индустрия страхования младенцев — новый частный интерес, для которого было важно расширение рынков социального страхования. По словам одного из архитекторов реформы,

...в то время было всего около 12 человек, которые действительно понимали смысл и последствия [закона о медицинском страховании], так что было легко протащить его через законодательную власть. <...> В то время создавалась страховая отрасль в других сферах (не в здравоохранении), но люди в этой отрасли начали понимать, что они могут зарабатывать деньги на медицинском страховании. Поэтому их лоббисты начали проталкивать эту идею в законодательном органе<sup>24</sup>.

В течение года Калинина заменили на министра, который не был полон энтузиазма в отношении страховой медицины, и Министерство здравоохранения потратило остаток десятилетия на выхолащивание реформы. Но, как и в случае с образованием, изменения начала 1990-х годов оказались весьма значимыми и привели к радикальному отходу от традиционных схем ответственности за финансирование и поставку медицинских услуг, к «стремительному массивному разгосударствлению медицинской помощи, <...> распространению “шоковой терапии” на систему здравоохранения» [Twigg 1998: 586].

В результате реструктуризации законодательства произошла реорганизация финансирования медицинской помощи и возникло два новых типа учреждений: фонды обязательного медицин-

<sup>24</sup> Старший экономист в российской системе здравоохранения, интервью с Джудит Твигг. Москва, 21 мая 1997 года (запись предоставлена автору).

ского страхования и организации медицинского страхования<sup>25</sup>. Эти фонды были призваны собирать и распределять отчисления работодателей с заработной платы для работников и отчисления из муниципальных бюджетов для лиц, не являющихся работниками, причем большая часть этих средств должна была собираться и расходоваться на региональном уровне. Фонды заключали договоры со страховыми компаниями, которые, в свою очередь, приобретали медицинские услуги у поставщиков. Предполагалось, что такая модель конкурентных контрактов позволит внедрить в систему здравоохранения соревновательность и возможность выбора, а также повысить качество и эффективность. Предполагалось, что разделение покупателей и поставщиков медицинских услуг должно было способствовать ликвидации избыточных больничных и других мощностей, что являлось одной из основных проблем унаследованной системы. Законодательство также легализовало дополнительное добровольное частное медицинское страхование и частную медицинскую практику, что обеспечивало возможность выбора. Предполагалось, что в ходе реформы будет сохранен гарантированный доступ к широкому перечню бесплатных медицинских услуг. Страхование призвано было стать всеобщим, обязательным и финансироваться государством для лиц, не занятых трудовой деятельностью; обязательные платежи наличными подлежали отмене. Децентрализованный, конкурентоспособный, государственно-частный комплекс был призван заменить централизованный государственный контроль, планирование и финансирование [TACIS 1999].

Реформа здравоохранения представляет собой один из наиболее очевидных случаев отказа российских реформаторов от более умеренной, сформированной внутри страны политики, основанной на устоявшихся институтах, в пользу принятия радикально новой иностранной модели, которая могла и не соответствовать российским условиям. В 1989–1991 годах в России был разрабо-

---

<sup>25</sup> Закон о медицинском страховании граждан // Медицинская газета. 1991. 29 июня. № 8. С. 8–9.

тан эксперимент по реформированию системы здравоохранения — Новый экономический механизм. Будучи основан на уже существующих поликлиниках как держателях фондов и на подушных отчислениях, он сначала продемонстрировал определенные перспективы, но рухнул под финансовым давлением первых лет реформы. С другой стороны, в начале 1990-х годов в глобальных социально-политических кругах большое внимание было сосредоточено на реформах здравоохранения, собранных Всемирным банком в Докладе о мировом развитии за 1993 год «Инвестиции в здравоохранение», который продвигал развитие конкуренции, выбора и других элементов либеральной модели [World Bank 1993].

Российские реформаторы опирались на эти международные идеи, а также на европейские системы здравоохранения, в особенности на системы Нидерландов и Германии, в тот период распространявшиеся по всей Восточной Европе<sup>26</sup>. Их вера в рынок, в возможность заимствования чужих моделей и в свободу формировать изменения в политике удачно отражены в словах эксперта, участвовавшего в разработке реформ:

Тогда (в 1991 году) мы, архитекторы законодательства о медицинском страховании, были «наивными и глупыми». Мы на самом деле не понимали разницы между обязательным и добровольным медицинским страхованием; мы не понимали оценки рисков и способности страховых компаний выбирать, кого они будут покрывать; мы не думали о <...> необходимости создания социально ответственного органа для регулирования системы. <...> Мы думали, что мы можем положиться на рынок; мы думали, что рыночные силы сделают все это сами. Кроме того, мы ездили в Нидерланды и полагали, что их идеи могут работать в России<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> По словам Джудит Твиг (личное сообщение, 16 марта 2003 года), эти идеи были взяты из Германии и Нидерландов или из гибрида немецких и американских моделей. Попыток копировать все оптом не было. Российские реформаторы искали идеи.

<sup>27</sup> Старший экономист в российской системе здравоохранения, интервью с Джудит Твиг. Москва, 21 мая 1997 года (запись предоставлена автору).

Реструктуризация сферы здравоохранения столкнулась с серьезными ограничениями российского институционального потенциала. В докладе ОЭСР за 2001 год были кратко изложены эти проблемы:

Эта модель «конкурентного контракта» теоретически должна содействовать повышению эффективности; однако она слишком комплексна и требует наличия многочисленных институтов, недостаточно развитых в России, таких как организации медицинского страхования, и множества независимых поставщиков услуг на каждом рынке здравоохранения [OECD 2001: 13].

На практике большинство российских муниципалитетов обладало монополиями на медицинские учреждения в своих регионах, а конкурирующие частные поставщики услуг появились в значительном количестве только в крупных городах. Страховые компании создавались, но оставались сконцентрированы в нескольких крупных городах, при этом конкурентный рынок в большинстве регионов не развивался.

Практическая реализация законодательства о реструктуризации оставалась очень неравномерной. Примерно треть расходов на здравоохранение была переведена на договорные отношения, в то время как большая их часть по-прежнему следовала предыдущим моделям [Twigg 1998; Burger et al. 1998]. Хотя реформа действительно привнесла некоторые механизмы конкуренции и контроля качества, в краткосрочной перспективе она прежде всего привела к дезорганизации сектора здравоохранения, а не к повышению его эффективности, в результате чего многочисленные учреждения — фонды, страховые компании, частные провайдеры — оказались неравномерно распределены и плохо регулировались [Yudaeva, Gorban 1999: 32].

Децентрализация также ослабила центральные координационные механизмы, привела к фрагментации здравоохранительной системы и разрушению подсистем общественного здравоохранения. Министерство здравоохранения теперь контролировало ограниченные финансовые средства, в результате чего

у федеральных властей оставалось мало рычагов воздействия на происходящее в регионах. В первой половине 1990-х годов уровень вакцинации детей временно снизился, смертность от инфекционных и паразитарных заболеваний увеличилась почти в два раза, а уровень заболеваемости туберкулезом резко вырос, в результате чего Россия вошла в десятку стран мира с самым высоким уровнем заболеваемости им [Tragakes, Lessof 2003: 13–14]<sup>28</sup>. Общий медицинский и демографический кризис в России имел множество причин, включая децентрализацию, способствовавшую ослаблению мер общественного здравоохранения, которые были одной из сильных сторон старой системы.

Как и в случае с образованием, децентрализация также усугубила фискальное и административное неравенство между регионами. Способность региональных департаментов здравоохранения выполнять свои функции была различной, и во многих случаях она не соответствовала задачам, которые реализовывал центр. Планирование в области здравоохранения в более бедных регионах, которые с трудом поддерживали базовые услуги, уступило место антикризисному управлению, в то время как мониторинг и регулирование были вытеснены. В регионах, располагавших ресурсами, решения о расходах зачастую принимались от случая к случаю. Рос разрыв между регионами в финансировании и доступе к медицинским учреждениям. В проведенном позднее исследовании Всемирного банка было показано, что государственные расходы на здравоохранение на душу населения различались в 7–8 раз по 89 регионам России, при этом наблюдались значительные различия между сельскими и городскими районами, вплоть до отсутствия доступа [World Bank 2001b]. По данным ОЭСР, хотя самой глубокой проблемой системы оставалось резкое сокращение общего объема государственного финансирования, отказ от сильной федеральной роли еще более усугубил и углубил катастрофу [OECD 2001].

Рассматриваемая реформа действительно изъяла значительную часть финансирования здравоохранения из государственных

<sup>28</sup> Одним из факторов, способствовавших снижению уровня вакцинации, был страх заразиться СПИДом от использованных игл.

бюджетов, что являлось одной из ключевых целей реформаторов из центра. В 1990-е годы совокупное финансирование из федерального и региональных бюджетов сократилось со 100 до примерно 50 % от общего объема, причем эта разница компенсировалась страховыми отчислениями и платежами домохозяйств (см. таблицу 2.5). Доля платежей домохозяйств как за медицинские услуги, так и за лекарства значительно возросла. Реформы также позволили ввести налоги на заработную плату, ставшие надежной базой для финансирования здравоохранения. Большинство регионов сообщало о 80–95 % уплаты налогов на заработную плату [Burger et al. 1998].

Однако реформа столкнулась с мощным противодействием со стороны местных административных органов, которые не могли блокировать законодательство, но могли играть роль вето-акторов на этапе его практической реализации. Местные руководители из сферы здравоохранения утратили контроль над бюджетами медицинских учреждений, переданный фондам медицинского страхования. Местные органы власти, испытывавшие нехватку денежных средств, часто отказывались вносить свою долю в фонд страхования неработающего населения или сотрудничать с администраторами фондов. Механизм страхования с самого начала серьезно недофинансировался вследствие удержания ими взносов. Так, например, в 1996 году муниципалитеты половины российских регионов перечисляли в недостаточном количестве или вообще не перечисляли страховые платежи. Система здравоохранения оказалась втянута в длительную и разрушительную войну, в ходе которой между крупными игроками велась постоянная бюрократическая и институциональная борьба за сферы ответственности и контроль над ресурсами [Twigg 1999: 377]. Местные и региональные власти все более подрывали механизм страхования [TACIS 2000: 63–64]. К середине десятилетия менее половины из 89 регионов России позволяли страховым компаниям работать, а правительства более низкого уровня отзывали у них лицензии. В конце концов большинство регионов приостановило реализацию реформы и перешло к запрету деятельности страховых фондов.

Таблица 2.5

Основные источники финансирования здравоохранения  
в Российской Федерации, 1992–1999 годы (% от общего)\*

Источник финансирования	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Федеральный бюджет	11,3	8,9	8,6	6,4	4,9	7,7	4,6	4,9
Региональные бюджеты здравоохранения	88,7	75,3	64,7	60,6	58,6	53,1	47,1	44,7
Бюджетные взносы или обязательное медицинское страхование для неработающего населения	—	0,5	4,5	6,7	6,3	5,1	5,6	5,2
Обязательное медицинское страхование для работающего населения	—	—	15,6	14,7	15,7	14,5	16,0	15,9
Частные взносы на добровольное медицинское страхование	0	0,9	1,5	2,0	2,5	2,7	3,0	3,5
Платежи домохозяйств за медицинские услуги**	—	1,6	2,2	4,7	6,3	7,3	9,1	8,4
Платежи домохозяйств за лекарства	—	—	7,8	13,2	13,7	15,6	21,1	24,9

Источник: [Tragakes, Lessof 2003: 98].

\* Включая взносы на обязательное медицинское страхование для неработающего населения.

\*\* Не включая неформальные платежи.

### Реформа социальной помощи

В начале 1992 года федеральное правительство также передало региональным и местным органам власти ответственность за большинство программ социальной помощи и субсидий. К ним относились семейные и детские пособия, денежные субсидии для социально уязвимых групп населения, программы социального обеспечения для престарелых, поддержка бездомных и потребительские субсидии [Wallich 1994d: 8]. С точки зрения доли расходов это была, безусловно, самая крупная передача полномочий. Финансирование образования и особенно здравоохранения еще до реформы имело сильную региональную составляющую, однако социальная помощь традиционно поступала в основном из федеральных бюджетов. Доля федерального правительства в ее финансировании сократилась с почти 72 % в 1992 году до 50 % в 1994 году и до 18 % в 1995 году, причем основная часть нагрузки легла на местные органы власти (см. рис. 2.2).

По мнению крупнейших западных экспертов по вопросам бедности в России,

российская система стала децентрализованной по умолчанию <...>, поскольку у центрального правительства практически не было средств, которые можно было бы направить на социальную помощь. <...> ...это привело к широкому разбросу в охвате и размерах социальной помощи по стране [Milanovic 1999: 137–138].

Это изменение не получило одобрения МФИ, которые хотели, чтобы федеральное правительство, наоборот, создавало и финансировало программы по борьбе с бедностью. Публикации Всемирного банка призывали российское правительство рецентрализовать финансирование социальной помощи, что оно постепенно и сделало после 1995 года. В одной из таких публикаций говорится:

Если адекватность системы социальной защиты становится вопросом *национального* приоритета в предстоящий трудный переходный период, то это не должно становиться главной обязанностью только субнациональных прави-

тельств. Если допустить такое, то одни смогут ее обеспечить, другие — нет, и региональные различия в благосостоянии будут усугубляться [Wallich 1994b: 247].

Как и следует из этой цитаты, децентрализация социальной помощи способствовала концентрации бедности в отдельных регионах, а также модели распределения, при которой беднейшие группы населения в 1990-е годы получали из программ социальных трансфертов непропорционально мало средств. Как видно по данным в таблице 2.6, уровень бедности в Российской Федерации рос очень неравномерно, оставаясь значительно ниже среднего в финансовых центрах, таких как Москва, и в богатых нефтью регионах, таких как Тюменская область, и охватывая до половины и более населения во многих других регионах. Согласно проведенному группой западных экспертов исследованию бедности и распределения доходов в России,

...сильно регионализированные системы, подобные российской, демонстрируют тенденцию к исключению из доступа к социальной помощи домохозяйств, проживающих в «неправильных» регионах. <...> ...децентрализованные системы финансирования в стране, где территориальные различия в доходах велики, приводят к значительному горизонтальному неравенству в обращении с людьми при одном и том же уровне доходов [Milanovic 1999: 151–156].

Регионы пытались справиться с этим по-разному. Некоторые экспериментировали с механизмами учета материального положения, тогда как многие другие возвращались к льготам в натуральной форме для групп традиционно бедных слоев населения. Лишь в немногих регионах были разработаны программы помощи, позволившие охватить новых бедняков, созданных переходной экономикой, безработных и домохозяйства со снижающимися доходами от заработной платы, упавшими ниже черты бедности<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Жанин Брейтуэйт, экономист. Всемирный банк, Отдел Европы и Центральной Азии, Управление по снижению бедности и экономике. Телефонное интервью с автором, 12 января 2000 года. Существовала федеральная программа по борьбе с безработицей, но ее финансирование оставалось очень неравномерным.

Таблица 2.6

Уровни бедности в отдельных регионах Российской Федерации, 1994–1988 годы (% населения ниже прожиточного минимума)

Регион	1994	1996	1998
<i>Северный район</i>			
Республика Карелия	18,9	21,1	23,4
Республика Коми	18,4	20,2	20,6
Архангельская область	20,8	27,7	37,8
Вологодская область	19,2	21,4	25,2
Мурманская область	19,1	18,7	18,5
<i>Волго-Вятский район</i>			
Республика Марий Эл	22,1	56,8	61,0
Республика Мордовия	24,2	45,5	46,9
Чувашская республика	23,6	27,4	48,0
Кировская область	26,3	30,7	41,5
Нижегородская область	18,7	19,2	21,5
<i>Сибирские районы</i>			
Республика Бурятия	33,0	49,4	46,4
Алтайская республика	15,3	45,7	46,5
Кемеровская область	14,3	19,7	22,7
Тюменская область	11,5	15,8	15,3
Республика Тува	66,8	74,7	74,9
<i>Центральный район</i>			
Город Москва	13,7	17,7	17,6
<i>Северокавказский район</i>			
Республика Дагестан	—	64,7	58,1

Источник: [Ежегодник 1999: 163].

Реструктуризация основных компонентов унаследованного государства всеобщего благосостояния — здравоохранения, образования и социальной помощи — показывает, что первое российское правительство обладало впечатляющими возможностями проведения изменений в законодательстве. Как концентрация исполнительной власти, так и фактическое отсутствие эффективных вето-акторов являются основными факторами,

объясняющими такие возможности. Правительство реорганизовало управление и финансирование социальных услуг с минимальными переговорами или сопротивлением, уделяя мало внимания заинтересованным сторонам, в других местах замедлявшим или блокировавшим схожие реформы. Небольшие группы профессионалов-реформаторов, занимавшие стратегически важные посты в правительстве и законодательной власти и пользовавшиеся поддержкой исполнительной власти, одержали победу над ослабленной государственнической элитой социального сектора и министерской бюрократией, управлявшими старым государством всеобщего благосостояния. Изменение политики происходило быстро, но, как правило, принятые решения были низкого качества, с опорой на широкое рамочное законодательство, которое реализовывалось президентскими и правительственными указами, не имевшими под собой достаточной правовой или регулятивной базы. Зачастую ожидаемые выгоды не материализовались, в то время как неожиданные негативные последствия наносили ущерб благосостоянию. Кроме того, такая политика порождала латентное сопротивление.

### Приватизация жилья

Приватизация жилья также была инициирована в начале 1990-х годов. Жилье, как правило, не рассматривается как категория расходов государства всеобщего благосостояния, но публичный жилищный сектор считается его частью<sup>30</sup>. В начале переходного периода подавляющее большинство жилья в России находилось в государственной собственности, распределялось и в значительной степени субсидировалось государством. Управление и финансирование были примерно равномерно распределены между муниципалитетами и предприятиями, при этом жильцы оплачивали минимальные расходы. Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) было тесно связано с вопросами цен на энергоносители

---

<sup>30</sup> См., например, [Pierson 1994].

и субсидиями. Энергия являлась одной из основных статей расходов, связанных с жильем, а цены на энергоносители находились под контролем государства, пока в начале 1992 года большинство потребительских цен не было либерализовано. Теперь государство хотело избежать этой дополнительной нагрузки и переложить расходы на жильцов. С жильем также был связан ряд социальных льгот, главным образом освобождение от квартирной платы, оплаты коммунальных услуг, телефонной связи и т. д., которые распространялись на ветеранов, престарелых и множество других категорий.

В 1993 году правительство поставило задачу приватизировать большую часть этого жилья, перенести право собственности, затраты и управление на жильцов и создать рынок жилья. Вполне возможно, что это был единственный инструмент реформы социального обеспечения, могущий обеспечить значительную компенсацию: государство было намерено распределить собственность среди большей части населения по номинальной стоимости. Передача жилья в частную собственность жильцов получила значительную поддержку в связи с разгосударствлением муниципального жилья и более широкой программой либеральных реформ в Великобритании при Маргарет Тэтчер<sup>31</sup>. В России реформаторы также надеялись, что предоставление государством прав собственности вызовет политическую поддержку программы реформ. По их сценарию государство должно было распределять собственность среди домохозяйств. Жильцы должны были получить материальные активы, которые они смогут сдавать в аренду, продавать или использовать в качестве залога для кредитов малому бизнесу и других целей. Должно было возникнуть большое количество собственников имущества. Не будет преувеличением предположить, что российские рефор-

---

<sup>31</sup> Пирсон утверждает там же, что приватизация не стала бы популярна в Соединенных Штатах, поскольку большая часть государственного жилья находилась в крупных многоквартирных домах (а не в отдельных домах, как в Великобритании), а также потому, что арендаторы в Соединенных Штатах были относительно бедны. Российские обстоятельства более близки к американским.

маторы и их международные советники выделили средний класс из жилищной реформы.

Приватизация жилья стала неотъемлемой частью более масштабного проекта маркетинга в России. Во-первых, почти полное отсутствие рынка жилья ограничивало мобильность, особенно трудовую, что было необходимо для развития рынка труда. Во-вторых, по мере приватизации предприятий и утраты ими субсидий в 1992–1993 годах на них оказывалось давление — фактически даже налагалась такая обязанность в соответствии с президентскими указами — чтобы они сняли с себя ответственность за жилье и другие социальные активы и сконцентрировались на основных производственных и деловых функциях. В-третьих, жилищные субсидии были крупной статьей бюджета, составлявшей ежегодно до середины 1990-х годов более 3 % ВВП.

Разработанная программа приватизации состояла из четырех этапов: 1) предприятия должны были передавать свое жилье муниципалитетам, которые временно владели им и передавали в собственность жильцам; 2) жильцы должны были организовать свои дома в самофинансируемые, самоуправляемые кондоминиумы, которые заключали бы договоры на предоставление услуг и коммунальное обслуживание; 3) субсидии прекращались и заменялись платежами жителей; и 4) домохозяйствам, с учетом их материального положения, могли предоставляться льготы, ограничивающие роль государства в жилищном строительстве адресной помощью малоимущим слоям населения. Для муниципалитетов жилье должно было стать временным, компенсируемым из федерального бюджета расходом, при этом жильцы быстро взяли бы на себя расходы и управление своими домами [Массарыгина 1998; Struyk 1997].

Российское правительство, действуя в основном через свои министерства экономики и строительства, разработало в 1992 году программу жилищной реформы. Всеобъемлющий рамочный закон, Закон об основах федеральной жилищной политики, был принят Верховным Советом в декабре без особых дебатов и без видимого понимания<sup>32</sup>. По словам одного старшего научного

<sup>32</sup> Обсуждение этого закона и его значения см. в [Белкина 1999].

сотрудника американского Городского института, который занимался реформой жилищного строительства, «небольшая коалиция провела этот закон. <...> Законодатели, вероятно, его не поняли [закон 1992 года]»<sup>33</sup>. Согласно этому закону, хотя домовладельцы могли приватизировать свое жилье за номинальную стоимость, все они, кроме малоимущих, сталкивались с резким ростом цен, в пять раз за пятилетний период. Муниципальные органы власти получили право выселять жильцов и переселять их за неуплату в общежития. Это законодательство в принципе положило конец устоявшемуся праву жилищного найма советского периода. Реформаторы предполагали быстрое развитие рынка жилья, сохраняя только остаточный государственный сектор. В 1993 и 1994 годах постановлением правительства и президентским указом были введены в действие меры по реализации законов.

Всемирный банк и другие международные организации, в особенности Городской институт, находящиеся в США, содействовали проведению жилищной реформы путем предоставления консультаций, технической помощи и демонстрационных проектов. Всемирный банк публиковал многочисленные исследования, рекомендуемые приватизацию и определяющие механизм этого процесса<sup>34</sup>. Он спонсировал проекты технической помощи для городов, ставившие целью отчуждение активов, возмещение расходов и приватизацию. Эти проекты были разработаны для поддержки реформ, в рамках которых осуществлялась приватизация собственности, для изменения отношения к жилью как к общественному благу, которое должно в значительной степени субсидироваться государством. Они должны были иметь значительный демонстрационный эффект [World Bank 1995b]. Эти рекомендации следовали либеральной идее, подталкивая к полной приватизации при сохранении лишь небольшого остаточного государственного сектора и замене субсидий на помощь, оказываемую с учетом материального положения. Они были

<sup>33</sup> Старший научный сотрудник Городского института, Вашингтон. Телефонное интервью с автором, 21 апреля 1999 года.

<sup>34</sup> В число многочисленных отчетов Всемирного банка о жилищной реформе входят: [World Bank 1995a; World Bank 1995b; World Bank 1996b].

частью рыночного фундаментализма, сосредоточенного на установлении прав собственности и уделяющего при этом мало внимания более широкому институциональному контексту, необходимому для функционирования рынков.

В данном случае предприятия действительно передали большую часть своего жилья муниципалитетам. В первые годы реформы общий жилищный фонд, находящийся в ведении различных муниципалитетов, увеличился на 50 и более процентов [Vinogradova 1999]. Но только около половины имеющих право на приватизацию домашних хозяйств им воспользовались — в основном те, чье жилье находилось в востребованных городских районах, а также проживавшие в квартирах пожилые люди, которые получили право завещать жилье родственникам, не проживающим на той же жилплощади [Daniell et al. 1993]<sup>35</sup>. Для остальных право собственности, очевидно, не служило адекватной компенсацией за возросшие расходы на оплату содержания жилья и связанные с этим дополнительные обязанности, особенно в условиях снижения доходов [Массарыгина 1998]. Пробелы в институциональной системе увеличивали риски приватизации и ограничивали потенциальные льготы. Правовая, финансовая и регулятивная инфраструктура, лежащая в основе рынков недвижимости, в России в основном отсутствовала. Банковский сектор был слишком хаотичен, а процентные ставки — слишком высоки, чтобы поддерживать программу ипотечного кредитования или кредитования под залог недвижимости. Если в тот период обмен жилья и осуществлялся, то посредством запутанных серий денежных и бартерных сделок при посредничестве предприимчивых риелторов. Те, кто приватизировал жилье, также должны были брать на себя новые риски, такие как пожар и ремонты, и зависеть в вопросе доступа к услугам от существующих местных монополий<sup>36</sup>. По словам сотрудника Института эконо-

<sup>35</sup> Некоторые из пожилых людей потом деприватизировали жилье.

<sup>36</sup> Руководитель лаборатории Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук, интервью с автором, Москва, 8 июня 2000 года; Научный сотрудник Центра международной деятельности Городского института, Вашингтон. Интервью с автором, 13 апреля 1999 года.

мики жилищно-коммунального хозяйства, «люди получили право на приватизацию, но мы не разработали механизмы реализации прав собственности <...>, поэтому они не могут чувствовать себя собственниками»<sup>37</sup>.

Процесс перевода и муниципализации жилищного фонда также столкнулся с серьезными правовыми проблемами, поскольку он осуществлялся в основном посредством актов правительства и других органов исполнительной власти. Этот процесс хорошо иллюстрирует низкое качество политики, проводимой ничем не ограниченной исполнительной властью. По мнению одного из российских экспертов,

...правовая база муниципализации социальных активов (в основном жилья) формировалась хаотично, что являлось следствием многочисленных односторонних решений, принятых органами исполнительной власти <...>, нормативные акты были нацелены исключительно на освобождение предприятий от социальных функций, не уделяли должного внимания институциональным и финансовым условиям, которые могли позволить органам местного самоуправления нести эту нагрузку [Leskin, Shvetsov 1999: 239].

В результате этого процесса значительная часть жилья оказалась в правовом вакууме, недофинансировалась или была полностью заброшена. Итогом этого стала частичная приватизация, которая значительно увеличила объем жилья, находящегося в муниципальной собственности и управлении. Повышение квартирной платы вступило в силу для всех нанимателей, к 1998 году покрытие расходов на жилье за счет жильцов возросло до 50 % и начал формироваться рынок аренды жилья [Астопович и др. 1998]. Но около 40 % жилья осталось в публичном секторе [Институт экономики 1998]<sup>38</sup>. Большинство приватизировавших жилье проживало

<sup>37</sup> Сотрудник Института экономики жилищно-коммунального хозяйства. Интервью с автором, Москва, 1 февраля 1999 года.

<sup>38</sup> Также: Директор Департамента жилищных стандартов Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Интервью с автором, Москва, 3 февраля 1999 года.

в зданиях с фрагментарной формой собственности, и лишь немногие из них создали кондоминиумы. Жилье и коммунальные услуги стали крупнейшей статьёй муниципальных бюджетов, на которую в середине десятилетия приходилось в среднем 30 % общих расходов, а в некоторых городах — более 50 %, что превысило расходы на здравоохранение и образование [Астопович и др. 1998]<sup>39</sup>. Жилищные субсидии оставались на уровне 3,5–4,5 % ВВП. И, как и в других областях, в середине 1990-х годов законодательная власть свернула реформу, настаивая на сохранении жилищного фонда как общественного блага, которое должно в значительной степени субсидироваться государством.

### **Децентрализация, бюджетный федерализм, глобализация и всеобщее благосостояние**

Хотя они и формулировались в терминологии административной реорганизации, эффективности и надежности финансирования, решения о децентрализации, приватизации и внедрении в систему социального обеспечения механизмов страхования носили глубоко политический характер с точки зрения их последствий для распределения и всеобщего благосостояния. Децентрализация ослабила роль государства в сфере социального обеспечения как раз тогда, когда начался переходный период в экономике. Она увеличила диспропорции в расходах и доступе к основным услугам и институционализировала фискальную систему, которая в дальнейшем, при возобновлении экономического роста, приведет к сохранению этих диспропорций.

В начале 1990-х годов на субнациональный уровень были спущены расходные ассигнования, составлявшие в общей сложности 6 % ВВП [Wallich 1995: 105]. Разрыв между налогооблагаемой базой и объемом социальных обязательств во многих российских муниципальных единицах был огромен. Местные орга-

---

<sup>39</sup> Жилищные субсидии все больше концентрировались на оплате жилищно-коммунальных расходов, в особенности электроэнергии.

ны власти отреагировали на это накоплением задолженности по заработной плате и пособиям в публичном секторе, сокращением объема услуг и приостановлением выплаты пособий. Доступ населения к социальным услугам и помощи оказался в тесной зависимости от местных и региональных ресурсов. Многие представители беднейших слоев населения проживали в регионах с наибольшей нехваткой средств, слабой административной дееспособностью и наименьшим потенциалом для оказания помощи. В течение переходного периода диспропорции в региональных уровнях сбора налогов и расходования собранных средств на душу населения неуклонно росли.

Бюджетные трансферты могли бы смягчить это неравенство. В 1993 году был образован региональный уравнительный фонд (Фонд финансовой поддержки регионов), осуществлявший отражающее потребности формульное финансирование и использовавшийся для распределения некоторых федеральных денежных средств [Дмитриев 1997: 33]. Но основная часть фискальных трансфертов в 1990-е годы представляла собой специальные согласованные субвенции, являвшиеся результатом политического торга между региональными лидерами и Министерством финансов. Многие регионы вступали в особый фискальный режим с федеральным правительством [Lopez-Claros, Alexashenko 1998: 52]. Распределение федеральных средств в основном было обусловлено политическими расчетами, а не социальными нуждами. Согласно наиболее влиятельным аналитическим источникам, фискальные трансферты использовались в ответ на давление сепаратистов, для успокоения политически неблагонадежных регионов и для успокоения регионов, в которых проходили забастовки работников государственного сектора<sup>40</sup>.

В то же время, по мере того как российская экономика приватизировалась и вливалась в международные рынки, регионы осуществляли свою деятельность на самых разных уровнях, в соответствии со структурой своего хозяйства и ресурсной базы. Процветание ждало регионы, обладавшие природными ресурса-

<sup>40</sup> См. [Triesman 1999; Gimpelson, Triesman 2002].

ми, обладавшие конкурентоспособной металлургической и химической промышленностью, а также те, которые могли развивать секторы услуг, основанные на международной торговле и финансах. Прямые иностранные инвестиции и экономический рост были сконцентрированы в небольшом количестве регионов, при этом в других наблюдались стагнация или спад. И хотя распределение федеральных доходов со временем улучшилось, все равно, согласно исследованию 2001 года,

...система трансфертов, введенная в 1993 году, еще не оказала существенного влияния на выравнивание положения регионов. Эта система дает слегка выравнивающий эффект. Ее недостаточно для того, чтобы компенсировать более мощные тенденции, создающие преимущественную концентрацию экономического благосостояния в регионах, получающих выгоду от реформ, интеграции в мировую торговлю или природных ресурсов [Martinez-Vazquez, Boex 2001].

### **Снятие социального страхования с бюджета**

В начале переходного периода была также реорганизована и унаследованная Россией система социального страхования. В период 1990–1993 годов Пенсионный фонд и Фонд социального страхования (покрывающий расходы в связи с отпуском по беременности и родам, в связи с временной нетрудоспособностью и т. д.) были переведены из бюджетного финансирования в разряд отдельных внебюджетных фондов<sup>41</sup>. Для выплат компенсации по безработице и для оказания услуг по трудоустройству потерявших работу был также создан Государственный фонд занятости населения<sup>42</sup>. Эти три фонда, наряду с Фондом обязательного

---

<sup>41</sup> Преобразование в самофинансируемый, внебюджетный Пенсионный фонд началась в 1990 году, до распада Советского Союза. Эта реформа была ускорена с началом шоковой терапии. См. [Chandler 2004, chap. 4].

<sup>42</sup> Скромная система страхования занятости была создана в период руководства Горбачева. Финансировалась она за счет общих доходов бюджета.

Таблица 2.7

## Фонды социального страхования, 1994 год

Фонд	Контрольный орган	Покрытие	Финансирование
Пенсионный фонд	Министерство социальной защиты населения	Пенсионное обеспечение, пенсии по инвалидности, социальные пенсии	29 % от заработной платы
Фонд занятости населения	Федеральная служба занятости населения	Пособия по безработице, переподготовка, трудоустройство	2 % от заработной платы
Фонд социального страхования	Министерство социальной защиты населения	Пособия по беременности и родам, по уходу за ребенком, материнские пособия, пособие по временной нетрудоспособности, санаторно-курортное лечение	5,4 % от заработной платы
Фонд обязательного медицинского страхования	Министерство здравоохранения	Оплата медицинского обслуживания (врачи, госпитализация, некоторые лекарства)	3,6 % от заработной платы

Источник: [OECD 1995: 127], со ссылкой на Министерство социальной защиты населения.

Таблица 2.8

Размеры налоговых отчислений предприятий  
во внебюджетные общественные фонды, 1995–2001 годы

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Сумма (млрд рублей)	17,6	97,2	154,3	246,2	297,4	322,1	311,2
% ВВП	0,9	4,2	5,7	9,0	6,3	4,6	3,4

Источник: [Russian Economic Trends 2002, 4, table D37].

медицинского страхования (рассматривавшимся ранее), финансировались за счет налога на заработную плату, взимаемого почти полностью с работодателей (таблица 2.7). Реформаторы приводили несколько обоснований этих изменений. Во-первых, изменения были направлены на улучшение финансирования путем создания предназначенной для конкретных целей базы поступлений, «стабильного и предсказуемого источника средств, который не будет колебаться вместе с бюджетом <...> [или] конкурировать с другими секторами за распределение бюджетных средств» [OECD 2001: 102; Tragakes, Lessof 2003, 5(3): 75]. Во-вторых, финансирование социальных пособий должно было стать более прозрачным, а их стоимость — более очевидной для бенефициаров. МФИ поощряли создание внебюджетных фондов в качестве шага на пути к формированию системы социального страхования, базирующейся на взносах<sup>43</sup>. Выплаты по социальному страхованию должны были покрываться за счет взносов, а не общих доходов, а программы должны были стать финансово самодостаточными и актуарно обоснованными<sup>44</sup>. Новая пенсионная система, для основной части пенсий больше не зависящая от бюджетного финансирования, по сути представляла собой распределительную систему.

Рассматриваемые фонды сразу же столкнулись с рядом проблем. Налог на социальное страхование, рассчитанный с учетом необходимости покрытия существующих пособий, был установлен на уровне 38 % от общей заработной платы, что по международным стандартам является очень высоким показателем. Налог на социальное страхование, начисляемый с заработной платы, как правило, распределяется между работодателями и работниками; но весь российский налог, за исключением 1 %, взимался с работодателей, что делало его самым высоким налогом на заработную плату, выплачиваемым непосредственно работодателями,

<sup>43</sup> См. [Lopez-Claros, Alexashenko 1998: 46–47].

<sup>44</sup> Такая система должна была координироваться и контролироваться федеральным правительством, но работать на основе принципов страхования; при этом законодательный орган должен был устанавливать ставки взносов.

среди всех стран с переходной экономикой и стран ОЭСР [IMF 2003b: 17]. Всемирный банк рассматривает любой налог на заработную плату, превышающий 25 %, как неприемлемо высокий и способный привести к уклонению от его уплаты [World Bank 1994: 263]. В условиях переходной России налог, составляющий почти 40 %, способствовал крупномасштабному уклонению от уплаты, избеганию и минимальному соблюдению законодательства. Каждый из фондов собирал налоги отдельно. Менее крупные фонды обязательного медицинского страхования и занятости показали себя относительно успешными и, возможно, обеспечили более надежную доходную базу, чем это сделало бы бюджетное финансирование<sup>45</sup>. Но в целом задолженность быстро росла (см. таблицу 2.8), особенно в Пенсионный фонд, на который приходилась основная часть налога (29 %). В первые годы своей работы фонды осуществляли выплаты в быстро обесценивающихся в связи с инфляцией рублях, что позволяло им иметь профицит и выглядеть финансово здоровыми, но к середине 1990-х годов инфляция была взята под контроль, и дефицит увеличился. Более того, реальные доходы пенсионеров были размывы инфляцией, а на большинство законодательных инициатив по индексации выплат президентом было наложено вето.

Планирование этих фондов также не могло учесть надвигающегося шока, связанного с заработной платой. В начале 1990-х годов реальная заработная плата резко сократилась, по некоторым оценкам на 40 %, что подорвало базу доходов этих новых фондов социального обеспечения. Налоговая база продолжала сокращаться, по мере того как производство смещалось в сторону неформальной и официально не афишируемой деятельности. В то же время экономический коллапс значительно увеличил нагрузку на эти фонды. Безработица росла, сокращение рабочей силы вытесняло пожилых работников с рабочих мест и отправ-

---

<sup>45</sup> Джудит Твигг утверждает (в личном общении), что финансирование здравоохранения было лучше, чем финансирование образования, которое осталось на попечении бюджета; оценка сбора доходов Фондом занятости получена от Елены Виноградовой (в личном общении).

ляло их на пенсию, а число тех, кто подавал заявления на получение пенсии по инвалидности, значительно возросло [Малева и др. 1997: 17]<sup>46</sup>. Фонд занятости населения, получавший 2 % от заработной платы, оказался слишком мал практически с самого начала. Пособия по безработице выплачивались в размере значительно ниже прожиточного минимума, к тому же лишь небольшой части безработных. Большинство не регистрировалось из-за незначительного размера пособия и высоких требований к его получателям. Фонд практически не оказал влияния на снижение уровня бедности среди безработных в России.

Быстро обострились и проблемы пенсионной системы. Официально зарегистрированное соотношение между числом плательщиков и числом получателей достигло в 1996 году 1,7, что являлось неустойчивым показателем<sup>47</sup>. По оценкам экспертов, учитывающим уклонение от уплаты налогов, фактическое соотношение составляло 1,4. В условиях аналогичного давления Польша существенно увеличила расходы на пенсии и выплаты по безработице, а Венгрия увеличила расходы на социальную помощь, чтобы смягчить последствия, и обе эти страны инициировали пенсионные реформы. Россия не сделала ни того ни другого. К середине десятилетия пенсии выплачивались по очень низкой, почти неизменной ставке, практически не связанной с прежней заработной платой или взносами работодателей, что нарушало страховой принцип, который должны были воплощать в себе фонды. Задолженность по платежам подрывала доверие к системе и приводила к неплатежам и уклонению от выполнения обязательств [Малева и др. 1997; Romanova 1999]. С 1995 года Пенсионный фонд с особенной силой столкнулся с углубляющимся финансовым кризисом, вызванным дефицитом доходов, сокращением налоговой базы и снижением налоговых сборов.

Образование фондов социальной защиты привело к созданию новых институтов, комплексов ресурсов и интересов в российском

---

<sup>46</sup> Число работающих снизилось между 1991 и 1996 годами более чем на 5 млн, а число пенсионеров выросло более чем на 3 млн.

<sup>47</sup> См. *Российская газета*. 1995. 23 авг.

социальном секторе. Пенсионный фонд стал крупнейшим денежным пулом в системе социального обеспечения, вожделенным активом, переданным из-под контроля законодательной власти правительству в конце 1993 года. Внутренняя структура управления фондом не предусматривала представительства плательщиков взносов. Он был надежно защищен от внешнего надзора за денежными потоками и страдал от проблем слабого правового регулирования и обвинений в коррупции<sup>48</sup>. И при председательстве В. В. Барчука, и при его преемнике М. Ю. Зурабове Пенсионный фонд являл собой пример феномена «победитель получает все» в социальной сфере: он развивался как полунезависимый корпоративный интерес, его руководство представляло собой социально-секторальную версию тех победителей, которые на первых этапах реформы получили практически не поддающийся учету контроль над крупными финансовыми ресурсами [Hellmann 1998]. Поскольку пенсионеры в российском обществе оставались слабо организованными, Пенсионный фонд начал получать существенные выгоды от сбора взносов и управления ими и стал основным препятствием как для законодательного регулирования, так и для дальнейшей приватизации системы.

### Дееспособность государства

В переходный период дееспособность Российского государства была значительно ослаблена (см. введение). Описание ряда направлений его социальной политики, представленное в данной главе, показывает, как ограничения в налоговых, институциональных и административных возможностях наносили ущерб или приводили к ослаблению усилий, направленных на финансирование или реформирование системы всеобщего благосостояния. Во-первых, способность государства в области сбора налогов была ограничена, поскольку оно не могло контролировать

---

<sup>48</sup> Дегтярев Г. П. Пенсионная реформа в России: 1991–1999. Доклад, подготовленный для Российского проекта управления, Гарвардский университет, 2001.

многие операции в новой приватизирующейся экономике или обеспечивать соблюдение установленных требований в отношении мощных экономических субъектов. Во-вторых, осуществлению политики реформ мешало отсутствие институциональной инфраструктуры, механизмов регулирования и потоков информации, необходимых для того, чтобы либеральные модели социальной политики, такие как медицинское страхование и приватизация жилья, заработали. В-третьих, российская система асимметричного федерализма ослабила центральный административный потенциал, сделав невозможными для центра практическую реализацию политики или контроль над распределением даже в тех частях государства всеобщего благосостояния, которые формально оставались централизованными.

### **Налогообложение и социальное страхование**

Доходная база Российского государства значительно сократилась с падением ВВП в 1990-х годах, но здесь я рассматриваю, прежде всего, саму способность государства облагать налогом оставшиеся ресурсы. Проблемы были как административными, так и политическими. Государство нуждалось в новой системе извлечения доходов, которая могла бы эффективно функционировать в переходной экономике. Поскольку в течение десятилетия эта экономика диверсифицировалась и приватизировалась, налоговые органы часто были не в состоянии разобраться в финансах предприятий или взыскать с них налоги. Все большая часть экономической активности переходила в неформальный сектор. Многие вели свою деятельность, основываясь на бартере и другом неденежном обмене. По данным Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), доля неофициальной экономики России в ВВП выросла с 12 % в 1989 году до более чем 41 % в 1995 году, что является одним из самых высоких показателей среди стран с переходной экономикой [Kornai et al. 2001: 276]<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Цитируется [EBRD 1997: 74]. В 1995 году выше оценивались только неформальные секторы Украины, Грузии и Азербайджана.

В то же самое время наиболее влиятельные экономические деятели, или олигархи, имели возможность договариваться о налоговых льготах, концессиях и других привилегиях со стороны ельцинской исполнительной и законодательной элиты и накапливать налоговые долги или задолженности, тем самым ослабляя способность государства финансировать социальную сферу. Крупнейшие налоговые должники имели доступ к государству через политические связи и фаворитизм, и они не могли быть привлечены к ответственности налоговыми органами. К числу крупнейших должников Пенсионного фонда относились, например, естественные монополии «Газпром» и «Объединенные энергетические системы», нефтяные компании, железные дороги. Когда в середине 1990-х годов Пенсионный фонд попытался взыскать задолженность, он обозначил тридцать компаний (из примерно 120 с задолженностью более 50 млрд рублей), которые должны были предстать перед Временной чрезвычайной правительственной комиссией по налоговой и бюджетной дисциплине. Комиссия пригрозила целым рядом санкций, в том числе продажей части компаний, ограничением их экспорта, а также принуждением к выпуску облигаций. Но все эти угрозы были безуспешны<sup>50</sup>. В сущности, эти экономические акторы обладали достаточной автономией по отношению к государству и могли сопротивляться сбору налогов.

Ведущиеся элитой торги срывали усилия Министерства финансов по повышению сбора налогов. По словам Джеральда Истера, данные Госкомстата за 1996 год демонстрируют, что «сумма доходов, потерянных благодаря налоговым льготам, приближалась к одной трети от общего объема налогов, собираемых в консолидированный бюджет, и к более чем двум третям от общего объема налогов, собираемых в федеральный бюджет». Сборы федеральных налогов резко упали с более чем 16 % ВВП в 1992 году до минимума в 9,6 % в 1998 году, хотя сокращение

---

<sup>50</sup> См. Российские вести. 1997. 30 янв. Более широко проблема борьбы должностных лиц государства с должниками по налогам была описана в отличной работе [Shleifer, Triesman 2000: 143–156].

сборов в консолидированный бюджет было более умеренным [Easter 2006: 26, 36].

Воздействие стратегий уклонения от уплаты налогов и избегания их уплаты на внебюджетные фонды, которые на тот момент финансировали большую часть социального страхования, было весьма негативным. Работодатели примерно 40 % наемных работников, особенно в новых экономических организациях и при трудоустройстве по совместительству, вообще не перечисляли взносы в социальные фонды, а другие накапливали долги [Проект 2000]. Для работодателей стало рутинным делом прибегать к стратегиям минимального или формального соблюдения требований законодательства в сфере налогов и сборов, используя неспособность государства получать информацию. Они часто выплачивали работникам заработную плату неофициально или в натуральной форме, что позволяло минимизировать налоги. С учетом того, каким низким был уровень пенсионных и других социальных выплат, возникающие страты работников со средним и высоким уровнем дохода в значительной степени оставались равнодушными к системе социального страхования и вступали в сговор с работодателями, чтобы скрывать реальную заработную плату и уклоняться от уплаты налогов.

### Институциональный потенциал

Усилия реформаторов по либеральной реструктуризации сталкивались также с проблемами ограниченности институционального потенциала. На Западе рынки социального страхования исторически создавались при помощи государства и встраивались в стабильно функционирующие финансовые рынки. Российские реформаторы социальной сферы в основном негативно воспринимали государство, разделяя «глубоко укоренившуюся философскую идею, что все централизованное должно быть ликвидировано»<sup>51</sup>. Российская реформа медицинского страхования, проведенная в отсутствие как страховых компаний, так

---

<sup>51</sup> Джудит Твиг (личная беседа, 16 марта 2003 года).

и множественных провайдеров в большинстве населенных пунктов, практически не смогла сформировать ни рынков, ни конкуренции. Жилищная реформа распределила права собственности, но не создала ни финансовых, ни нормативных условий для покупки, продажи или ипотеки недвижимости. Приватизация здравоохранения и образования в отсутствие структур регулирования способствовала коррупции и ограничениям доступа. Реформаторы, часто полагаясь на президентский или правительственный указ и действуя по настоянию МФИ и других международных организаций, неоднократно импортировали модели, для реализации которых в России отсутствовала инфраструктура и которые терпели неудачу или приводили к непредвиденным и зачастую извращенным последствиям.

### Административный потенциал

Третий аспект дееспособности государства связан с центральными административными полномочиями в отношении политики в области всеобщего благосостояния и распределения ресурсов. Слабая центральная власть в Российской Федерации отчасти стала следствием реформы обеспечения всеобщего благосостояния. Децентрализация здравоохранения, образования и социальной помощи ослабила федеральные полномочия и полномочия центральных министерств в этих областях. Другие составные части государства всеобщего благосостояния, включая Фонд социального обеспечения, оставались формально централизованными и федеральными по своему характеру, однако контроль над ними центрального правительства в условиях российской системы асимметричного федерализма был незначительным. Существовали серьезные проблемы следования регионами федеральной политике в социальном секторе, что было обусловлено слабостью центрального контроля над федеральными чиновниками в регионах. Интервью Кэтрин Стоунер-Вейсс с высшими должностными лицами региональных отделений федеральных фондов социального страхования, например, демонстрируют, что эти должностные лица, хотя формально

и подчинялись центру, при управлении фондами находились под сильным влиянием региональных властей и регулярно отказывались перечислять деньги центру или следовать его политическим мандатам [Stoner-Weiss 2006].

Децентрализация явилась как результатом политики Российского государства, так и причиной дальнейшего ослабления его дееспособности. Контроль над формально централизованными фондами социального страхования был фрагментирован или разделен между региональными властями. Большая часть собираемых фондами средств оставалась в регионах. Чиновники центральных фондов неофициально вели переговоры с региональными политическими элитами о разделе налогов, что подрывало единообразие системы социального страхования [Ротанова 1999]. В результате возникали значительные различия в объемах выплат по регионам и концентрация задолженности в более бедных регионах и сельской местности. Особенно пагубно это сказалось на деятельности Фонда занятости, который остался весьма ограничен в своих возможностях по переводу средств из регионов с низким уровнем безработицы в регионы с высоким уровнем безработицы, что способствовало нерациональному распределению средств и неполучению пособий значительной частью реальных безработных [Проект 2000, гл. 4: 76–77]. С общегосударственной точки зрения в регионах, наиболее пострадавших от реформы, российское правительство не создавало эффективного страхования на случай безработицы и не вело активной политики на рынке труда в самые трудные переходные годы, когда ощущалась острая потребность в общенациональной политике и федеральной поддержке. Согласно сравнительной литературе, федерализм сегментирует государства всеобщего благосостояния и мешает им быть эффективными. Справедливость этого утверждения особенно хорошо видна на примере слабого государства в Российской Федерации с асимметричными отношениями между центром и регионами. Последствия федерализма зашли здесь еще дальше, раздробив контроль над формально централизованными программами социального обеспечения.

## Заключение

В первые годы российского переходного периода баланс влияния между про- и антиреструктуризационными интересами откровенно склонялся в сторону первых. В России существовала исполнительная власть с сильным избирательным мандатом и широкими полномочиями, что привело к глубокому экономическому кризису и было связано с недостаточным количеством механизмов подотчетности перед обществом или другими политическими институтами. Проводящие либерализацию профессиональные элиты были назначены ответственными за социальные министерства и организованы в социальные комитеты законодательного органа, что дало им доступ к политическим полномочиям. Глобальные социально-политические структуры и МФИ помогали направлять реформы, обеспечивая интеллектуальное и программное руководство для восприимчивых элит, сталкивавшихся с очень небольшим числом организованных внутренних конститuentов.

Среди тех, кто получал выгоду от старых льгот и структур обеспечения всеобщего благосостояния, в России в условиях новой и неконсолидированной демократии общественные конститuentы оставались в значительной степени неактивными или неэффективными в блокировании изменений. Представительные институты оставались слабыми и в целом оторванными от общества. Законодательные органы сопротивлялись более широкой программе экономических реформ, но не пытались блокировать реформы унаследованных структур обеспечения всеобщего благосостояния или его финансовых механизмов. Государственнические элиты социального сектора были дезорганизованы, а в некоторых случаях их объединения во время переходного периода в буквальном смысле расформировывались. Бюрократические заинтересованные структуры, особенно в центральных министерствах, видели, что их влияние ослаблено децентрализацией. Результатом стала быстрая, необсуждаемая либерализация государства всеобщего благосостояния. (Основные изменения, внесенные во всех сферах деятельности

государства всеобщего благосостояния, показаны в первой колонке таблицы 3.5.)

Либеральные реформаторы использовали свои полномочия для реорганизации государства всеобщего благосостояния, децентрализации управления им и диверсификации источников финансирования. Руководство также обещало новую систему социальной защиты для тех, кто в переходной экономике был вытеснен с рынков труда и оказался за чертой бедности, но, как признал сам Гайдар, такие системы защиты в основном не были реализованы<sup>52</sup>. Сокращение расходов на всеобщее благосостояние во время экономического кризиса в России было неизбежно, однако большинство свидетельств указывает на то, что либеральные реформы социального сектора усугубили последствия сокращения расходов на обеспечение благосостояния. Реформы оставили за центром лишь ограниченный контроль или ответственность за то, как распределялись расходы на всеобщее благосостояние переходного периода. Децентрализация означала, что сокращение расходов на здравоохранение, образование и социальную помощь распределялось очень неравномерно, по мере того как российская экономика приспосабливалась и интегрировалась в мировую. Быстрая, почти одновременная децентрализация по всем областям социального сектора взвалила административные и финансовые обязанности на наиболее слабых акторов, в основном на муниципальные органы власти. Реформы, направленные на деbüroкратизацию системы, привели к росту числа институтов и возникновению конфликтов по поводу сокращающихся ресурсов. Перевод программ социального страхования на базу налогов на заработную плату, собираемых на региональном уровне, ослаблял возможности федерального правительства по решению проблем безработицы или

---

<sup>52</sup> Шестой съезд народных депутатов Российской Федерации // Российская газета. 1992. 14 апр. С. 3–6. Как отметил Гайдар, выступая на съезде в апреле 1992 года: «Мы считаем необходимым поднять уровень адресности социальной защиты. <...> Необходимо начинать глубокие реформы во всех системах социальной защиты, переходить от пожарных, экстренных мер по сокращению бюджетной нагрузки...» (С. 4).

контролю над распределением пенсий. Российские реформаторы столкнулись с сильным давлением, вызванным как финансовым спадом, так и действием центробежных сил, влияющих на целостность федерации. Как бы то ни было, уменьшение числа радикальных институциональных изменений и сохранение некоторых приоритетных социальных задач в федеральном центре, вероятно, могли бы смягчить социальные последствия переходного периода.

Реформы обеспечения всеобщего благосостояния начала 1990-х годов опирались на небольшие группы элит и исполнительную власть и зачастую приводили к некачественной и неэффективной политике. Практически не было ни участия, ни достижения консенсуса среди затронутых реформами конституентов в обществе или внутри государства. Изменения все же привели как к активному, так и к пассивному сопротивлению, что было очевидно на примере местных администраций при проведении реформ в области здравоохранения. Сопротивление переросло в политическую и бюрократическую обратную реакцию к середине 1990-х годов, когда выборы привели в законодательные органы левые и выступающие за обеспечение всеобщего благосостояния политические партии, а министерства социального сектора были перегруппированы под новым руководством. Эта обратная реакция свела на нет многие институциональные изменения, осуществленные в 1991–1992 годах, хотя фундаментальные черты старой системы были ликвидированы.

# Оспариваемая либерализация

*Российская политика  
поляризации и информализации*

В декабре 1993 года граждане России избрали новый законодательный орган и незначительным большинством голосов утвердили новую конституцию. Конституция России 1993 года устанавливала привилегии исполнительной власти, предоставляя ей широкие полномочия по назначениям, право декретов и вето. Но новый законодательный орган, особенно его нижняя палата — Дума, все же обеспечивал некоторое представительство общественных интересов, и он накладывал более жесткие политические ограничения в отношении президента, чем его предшественник. Широкий спектр политических партий, в том числе умеренно-реформистские и леворадикальные, готовили программы, выдвигали своих кандидатов и добивались поддержки электората. Эти первые конкурентные выборы в законодательные органы привели к обратной реакции на более широкий переход к рынку и преобразовали политику всеобщего благосостояния. Расклад политических сил, позволивший в начале 1990-х годов провести необсуждаемую либерализацию, уступил место раскладу, в котором реформа государства всеобщего благосостояния оспаривалась: сначала (в Думе 1993 года) умеренной коалицией, стремившейся провести переговоры о переменах, а затем (в Думе 1995 года) радикальной коалицией, в значительной степени препятствовавшей изменениям. В течение этого периода ВВП

России продолжал в целом снижаться, хотя и менее резко, чем в начале 1990-х годов, снизившись примерно на 4 % и в 1995, и в 1996 годах, немного увеличившись в 1997 году, а затем снизившись еще на 5 % в результате финансового кризиса 1998 года. Затраты на всеобщее благосостояние оставались довольно стабильными, в то время как реальные расходы на протяжении всего десятилетия продолжали сокращаться.

В данной главе я рассматриваю социальные и политические последствия для политики всеобщего благосостояния в этот период зарождающейся демократизации. Сначала я ставлю вопрос о том, мобилизовались ли знакомые по западной литературе конституенты государства всеобщего благосостояния, в частности профсоюзы, государственные служащие и женские организации, на защиту привычных льгот и программ, и позволял ли им квазидемократический политический процесс в России оказывать какое-либо влияние. Организовались ли в России профсоюзные организации, учителя и женщины, нашли ли они политических союзников и повлияли ли на изменения в политике? Я рассматриваю связи между выступающими за поддержку обеспечения всеобщего благосостояния общественными конституентами и политическими партиями, а также выделяю касающиеся благосостояния программы и законотворческие установки партий, игравших важную роль в Думе. Данные свидетельствуют о том, что профсоюзы работников государственного сектора, а также женщины и другие группы лиц действительно организовались политически для защиты своих интересов, но в конечном итоге их влияние было ограничено слабостью и раздробленностью российских профсоюзов, нестабильностью политических партий и неподотчетностью власти. Умеренные общественные интересы в поддержку системы всеобщего благосостояния играли временную и постепенно убывающую политическую роль в переговорах об изменении социального государства.

Тем не менее через новые политические институты России сформировалась оппозиция к реформам. Разнообразные группы пожилых и бедных граждан и националистические организации поддерживали левые, антирыночные партии — преемниц бывшей

коммунистической, которые, в свою очередь, сформировали в середине 1990-х годов доминирующую парламентскую коалицию. Несмотря на конституционные ограничения ее полномочий, законодательная власть стала ключевым игроком с правом вето, блокирующим усилия исполнительной власти по демонтажу государственных структур всеобщего благосостояния и строительству новых частных рынков для общественных благ. Исполнительная и законодательная власти заняли полярные точки зрения по поводу реформы системы социального обеспечения, что привело к политическому тупику.

Сопrotивление этой реформе также сформировалось и в самом правительстве. Дезорганизация внутри государственной бюрократии в начале 1990-х годов позволила провести направленные на децентрализацию изменения, которые значительно ослабили социальные министерства. Однако поддержка этих реформ была неглубокой и в основном ограничивалась министерствами финансов и экономики, а также либеральными министрами социального сектора из правительства Гайдара, которые были заменены к концу 1992 года. С этого момента социальные министерства начали сопротивляться потере полномочий и ресурсов в результате первых реформ<sup>1</sup>. До 1997 года президент Ельцин не предпринимал серьезных усилий по восстановлению команды реформаторов социального сектора, а продолжающийся экономический спад ограничивал возможности правительства по обеспечению компенсаций сильным оппонентам. Государственные заинтересованные структуры развернули оборонную кампанию против политики разгосударствления, проводимой исполнительной властью, Правительственная элита была глубоко расколота по вопросу реформы системы всеобщего благосостояния.

В целом, несмотря на то что конституция 1993 года, казалось бы, наделила бóльшими полномочиями исполнительную власть,

---

<sup>1</sup> О достоинствах и недостатках реформ, проводимых с минимальными переговорами или без достижения консенсуса, см. введение к [Kornai et al. 2001: 1–22].

парламентское и бюрократическое сопротивление сместило баланс в пользу противников реформы системы обеспечения всеобщего благосостояния. Исполнительная власть продолжала проводить либерализацию фрагментарно, а затем, начиная с 1997 года, когда в дело вмешался Всемирный банк, чтобы попытаться оживить процесс реструктуризации, — более систематически. Я покажу, однако, что вмешательство Всемирного банка было в значительной степени сорвано внутривластным сопротивлением. Таким образом, хотя правительству Ельцина удалось сократить социальные расходы, оно не смогло реализовать свою либеральную программу ни в одной области социального сектора России, и некоторые из реформ, проведенных в начале 1990-х годов, были свернуты. (Основные акторы в сфере политики всеобщего благосостояния России в этот период показаны в табл. 3.1.)

Результатами были оспариваемая либерализация и политический тупик в отношениях между законодательной и исполнительной властью, непоследовательная политика сокращения государства всеобщего благосостояния без его реструктуризации. Сторонники либерализации в исполнительной власти смогли сократить расходы, но у них не было полномочий ликвидировать программы льгот, демонтировать институты или приватизировать социальные услуги. Неспособность российских политических элит как сохранить, так и перестроить старую систему всеобщего благосостояния имела ряд последствий. Во-первых, сокращение расходов было распространено на застойную систему льгот, институты социального сектора и персонал. В то время как в Польше и Венгрии во время экономического спада социальные выплаты в отдельных областях были увеличены, в России размеры заработной платы, пенсий и других пособий в государственном секторе снизились, и по ним образовалась хроническая задолженность. Во-вторых, политический тупик привел к блокировке возможностей для перераспределения расходов в пользу новых бедных и безработных переходного периода. В то время как в странах Восточной Европы в переходный период были введены страхование по безработице, адресные пособия мало-

Таблица 3.1

Политика оспариваемой либерализации в России,  
1994–1999 годы

Прореформистская, либеральная	Антиреформистская; заинтересованные в сохранении государства всеобщего благополучия структуры
<i>Исполнительная власть</i>	<i>Общественные конститuentы, представительные институты</i>
<b>Умеренные</b>	<b>Умеренные</b>
Непоследовательное президент- ское руководство	Фрагментированные объедине- ния профсоюзов и политических партий
Отсутствие единства правитель- ственных министерств	Выступающие против реформ политические партии в законода- тельном органе
Отсутствие команды по рефор- мированию социального сектора	Доминирующие в законодатель- ном органе левые как вето-актор
Слабость партий, поддерживаю- щих исполнительную власть	
<i>Прореформистские элиты социального сектора</i>	<i>Государственнические элиты социального сектора</i>
<b>Слабые</b>	<b>Умеренные</b>
Ограниченность доступа к поли- тике	Вето-акторы против новых реформ
Слабое представительство в комитетах законодательного органа	Усилия, направленные на размывание и разворот предыду- щих реформ
Проваленное осуществление предыдущих реформ	
<i>Глобальные политические структуры, МФИ*</i>	<i>Заинтересованные государствен- ные бюрократические структуры</i>
<b>Слабые</b>	<b>Умеренные</b>
Провал связанного с политикой кредитования	Вето-акторы против новых реформ
Провал попыток вмешательства в формирование политики	Усилия по размыванию и разво- роту предыдущих реформ
Итог: Оспариваемая либерализация	

\* МФИ — международные финансовые институты.

имуществам и другие меры по смягчению последствий реформ, российское государство всеобщего благосостояния претерпело лишь незначительную корректировку. В-третьих, поскольку политический конфликт заблокировал развитие легальных частных рынков, в то время как зарплаты в государственном секторе упали ниже прожиточного минимума, работники здравоохранения и образования, а также представители элиты социального сектора стали прибегать к неформальным стратегиям получения дохода. Теневые платежи и неформальные рынки коррумпировали систему всеобщего благосостояния и исключили из нее более бедные страты, в то время как практически не регулируемые частные расходы на социальные услуги росли. Российское государство всеобщего благосостояния подверглось информализации, что привело к появлению нового его типа, который в значительной степени не регулировался ни органами государственной власти, ни рыночными принципами.

Конфликт вокруг реформы государства всеобщего благосостояния был частью более масштабной и длительной борьбы за направления экономического развития России в 1990-е годы, борьбы за определение того, продолжит ли система двигаться в сторону рынка или государство сохранит за собой значительную роль в экономике. Антиреформистские интересы, в том числе партии — преемницы бывшей коммунистической, бюрократические заинтересованные структуры, многие промышленные и сельскохозяйственные элиты («красные директора»), а также государственных элиты социального сектора (то есть «красные ректоры») требовали протекционизма, сохранения субсидий, развития под руководством государства, а также регулируемых рынков — всего того, что помогало сохранить механизмы защиты старого государства всеобщего благосостояния. Либералы в исполнительной власти и экономических министерствах пытались демонтировать государственную экономику, чтобы стимулировать восстановление экономики в целом. Они видели дальнейшее сокращение субсидий и государственных социальных расходов в качестве ключевых факторов как бюджетно-финансовой стабилизации, так и возобновления экономического роста.

Реструктуризация системы всеобщего благосостояния была одним из основных компонентов их более широкого проекта по системной трансформации, модернизации государства и интеграции в мировые рынки.

### **Общественные конститuentы государства всеобщего благосостояния: профсоюзы, работники государственного сектора и женщины**

#### **Зависимость и стратегии профсоюзов**

Безоговорочно крупнейшей общественной организацией в России, от которой можно было ожидать защиты государства всеобщего благосостояния, противодействия либеральным реформам или требования встречных выгод, была Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР). Будучи преемницей своего советского эквивалента, ФНПР унаследовала организационную структуру и членский состав, которые охватывали все сектора рабочей силы, включая промышленность, сельское хозяйство и публичный сектор. Большинство членов профсоюзов несло различные потери вследствие рыночных преобразований, а сама организация для привлечения и удержания своих членов в значительной степени полагалась на контроль и распределение находящихся под угрозой пособий по социальному обеспечению<sup>2</sup>. Профсоюзы играли важную роль в защите западных государств всеобщего благосостояния, сыграли они важную роль и в переходной политике благосостояния государств Восточной Европы. В России же в 1990-е годы роль профсоюзов, напротив, была невелика. Значительная активность в защиту системы всеобщего благосостояния проявилась только среди работников государственного сектора.

Сравнительная слабость посткоммунистических, и особенно российских, профсоюзов объясняется различными авторами как следствие структурной позиции профсоюзов в переходных

---

<sup>2</sup> См. [Davis 2001].

экономиках; глобализацией; а также целым рядом организационных, культурных и психологических факторов<sup>3</sup>. Тем не менее профсоюзы были в посткоммунистической России доминирующей организацией гражданского общества, объединявшей в 1992 году 60 млн из 73 млн человек, занятых трудовой деятельностью в России. Эта цифра неуклонно снижалась, но оставалась в конце 1990-х годов на уровне 40–45 млн человек<sup>4</sup>. Профсоюзы располагали организационными, финансовыми и другими ресурсами, которые они могли предложить потенциальным политическим союзникам, а их требования в отношении занятости, заработной платы и по ряду других вопросов пользовались популярностью<sup>5</sup>. В данном исследовании основное внимание будет уделяться политическим факторам, которые в конечном итоге подорвали влияние профсоюзов.

В условиях переходного периода профсоюзам необходимо принимать стратегические решения о том, какую позицию им следует занять по отношению к осуществляющим либерализацию правительствам — противостоять реформаторам или поддерживать их в обмен на уступки своим членам или организациям. На эти стратегические решения влияет целый ряд факторов, в том числе их прошлые политические союзники, уровень конкуренции между ними, а также сочетание их восходящей (от правительства) и нисходящей (от рядовых членов) зависимостей. Восходящая зависимость измеряется степенью, в которой положение, власть и привилегии профсоюзов зависят от усмотрения правитель-

---

<sup>3</sup> Объяснение, где акцент делается на структурные экономические изменения и глобализацию, см. в [Kubicek 2004]. Исследование, где внимание заостряется на коммунистическом культурном и идеологическом наследии, см. в [Ost 2001]. Стивен Кроули, объясняя низкий уровень воинственности профсоюзов, подчеркивает зависимость работников от государственного распределения социальных льгот и выплат; см. [Crowley 1997]. Дебра Джевлин указывает на неспособность работников определить виновников испытываемых ими трудностей как на основное объяснение низкой протестной активности; см. [Javeline 2003].

<sup>4</sup> См. [III съезд 1997: 2; Четвернина и др. 1995: 83–84].

<sup>5</sup> См. [Crowley 2002: 230].

ственных лидеров; нисходящая зависимость измеряется тем, насколько их рядовые члены могут влиять на распределение доходов и других ресурсов<sup>6</sup>. Те профсоюзы, которые в значительной степени зависят от усмотрения правительства, имеют сильные стимулы для того, чтобы молча соглашаться на реализацию либеральной политики. Способность профсоюзов поставлять голоса, а также пассивность или воинственность их членов, в свою очередь, влияют на готовность правительств идти на уступки. Лидеры слабых профсоюзов иногда поддерживают программы реформ по либерализации, несмотря на ущерб интересам своих членов, поскольку такая поддержка позволяет им по крайней мере договариваться о компенсациях или сохранять свои корпоративные интересы<sup>7</sup>.

На протяжении большей части 1990-х годов ФНПР представляла собой довольно экстремальный случай восходящей зависимости и молчаливого согласия. Раньше она была встроена в структуру коммунистического партийного государства, а распад Советского Союза угрожал ее существованию. Новая администрация Ельцина имела возможность распоряжаться ее правами, собственностью, функциями распределения социального обеспечения и доступом к переговорным структурам. В начале периода реформ ФНПР все же бросила серьезный вызов программе реструктуризации, присоединившись к антиреформистскому законодательному органу, который восстал против президента в октябре 1993 года, и безуспешно призывала к всеобщей забастовке. После поражения законодательного органа ФНПР была причислена к «красно-коричневой» (коммунистическо-фашистской) оппозиции, слабость ее мобилизующего потенциала проявилась достаточно ярко, и ее руководство в буквальном смысле слова опасалось репрессий. Ее собственность и права на представительство в Пенсионном фонде и других руководящих органах социального страхования оказались под угрозой, а дискреционные полномочия исполнительной власти в отношении как

---

<sup>6</sup> См. [Murillo 2000].

<sup>7</sup> См. [Levitsky, Way 1998].

собственности, так и права представительства стали источником постоянного контроля и манипулирования. Стремясь прежде всего сохранить свои корпоративные интересы, то есть свою организацию и унаследованную собственность, которая приносила бóльшую часть ее дохода, ФНПР смирилась с политикой правительства, не поддерживая ее.

На протяжении оставшейся части 1990-х годов активность ФНПР была сдержанной и в основном оборонительной, что давало правительству мало стимулов идти на уступки или серьезно торговаться. Связанные с ней профсоюзы организовывали забастовки, но большинство из них представляло собой кратковременные протесты против задолженностей по заработной плате. Невзирая на трудности переходного периода, общий уровень забастовок и протестной активности в России в 1990-е годы в сравнительном выражении был низким, в них участвовала лишь небольшая часть трудящихся. Он был ниже уровня забастовок в странах ОЭСР в тот же период<sup>8</sup>. Многие из тех забастовок, которые все же состоялись, согласовывались с руководством предприятий или местными органами власти и представляли собой так называемые директорские забастовки, которые являлись незначительной угрозой<sup>9</sup>. Членство в ФНПР сократилось, несмотря на отсутствие конкуренции в большинстве секторов, и многочисленные опросы показывали низкий уровень доверия к этой организации<sup>10</sup>. Правительство Ельцина, которое в начале

<sup>8</sup> К примеру, в 1992 году, в год гиперинфляции, на 1000 рабочих приходилось только двадцать семь дней забастовки. Для сравнения, средний показатель по ОЭСР в том году составлял 110 дней. В 1993 и 1994 годах частота проведения забастовок в России упала ниже этого уровня; см. [Russian Economic Trends 1994: 97]. Хотя в конце 1990-х годов уровень забастовок вырос, он оставался низким; см. [Javeline 2003: 35–37].

<sup>9</sup> Директорские забастовки имели целью выбивание платежей из государства, а не конфронтацию и предъявление требований менеджменту. См., например: Труд. № 21. 1996. Ноябрь; Должностное лицо Министерства труда Российской Федерации, интервью с автором, Москва, 5 июля 1992 года.

<sup>10</sup> Отчеты по итогам опросов, показывающие низкий уровень доверия см., например: Деловой мир. 1994. 10–16 мая; Рабочая трибуна. 1993. 28 окт., 2 нояб., 6 нояб.

1990-х годов было глубоко обеспокоено перспективой социального взрыва, к 1994 году перестало беспокоиться о том, что его экономическая и социальная политика приведет к существенным общественным волнениям<sup>11</sup>.

Тем не менее ФНПР и ее подразделения и отраслевые союзы вступали в политические альянсы, которые способствовали блокированию изменений в государстве всеобщего благосостояния. В начале 1990-х годов руководство ФНПР объединилось с Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП), доминирующим лобби промышленников в России, и создало объединение «Гражданский союз». Большинство российских промышленников в данный период оставалось невосприимчивым к рыночным реформам, и в этом объединении, в отличие от того, что принято на Западе, ФНПР сотрудничала с лобби промышленников, оказывая давление на государство с целью сохранения старых систем производства и социальной защиты. Гражданский союз сыграл ведущую роль в смещении в конце 1992 года Гайдара и первого российского либерального правительства, включая радикальных министров социального сектора. В этот момент Ельцин короткое время искал компромисс с оппонентами своей обширной программы реформ, прежде чем перейти к более конфронтационной стратегии роспуска Думы осенью 1993 года.

В предвыборной политике ФНПР имела меньшее влияние. Она не создавала стабильных альянсов, в основном подбирая союзников среди умеренно-левой части изменчивого российского партийного спектра, а затем, в 1995 году, баллотировавшись в неудачном альянсе с партией менеджеров. В конце 1990-х годов ФНПР откололась от управленцев, между которыми произошел раскол, и сформировала собственное политическое крыло — Союз труда под руководством А. К. Исаева, имевший социал-

---

<sup>11</sup> Лилия Шевцова (личное общение), старший научный сотрудник Фонда Карнеги за международный мир. Уильямс-колледж, 4 октября 2003 года. Эта обеспокоенность была отчасти вызвана значительным забастовочным движениям, большей частью в горнодобывающей отрасли, в 1989–1991 годах.

демократические наклонности и вошедший в тогдашний левоцентристский блок «Отечество»<sup>12</sup>. Отраслевые и региональные союзы создавали собственные политические альянсы, зачастую еще более левые и государственнические, оказывая поддержку партиям, которые стали ключевыми составляющими думского большинства, стремящегося к восстановлению государства всеобщего благосостояния. Агропромышленные союзы, самая большая группа в ФНПР, объединились с Аграрной партией России (АПР), которая «[полагалась] на директоров [колхозов] и профсоюзных боссов, чтобы получить их голоса» [McFaul, Petrov 1995: 63]. Профсоюзы работников лесного хозяйства, здравоохранения и связи также поддержали АПР<sup>13</sup>. Несмотря на то что это была небольшая партия по количеству полученных голосов на выборах, АПР играла значительную роль в законодательном мажоритарном блоке, который сопротивлялся изменениям в государстве всеобщего благосостояния. Некоторые региональные профсоюзные организации и входящий в ФНПР военно-промышленный профсоюз поддержали Коммунистическую партию Российской Федерации (КПРФ), ключевую реставрационную партию. Крупные и преимущественно женские профсоюзы текстильщиков и педагогов поддерживали партию «Женщины России» (ЖР)<sup>14</sup>.

Отколовшийся от ФНПР профсоюз металлургов поддержал умеренно реформистскую партию «Яблоко». Отраслевые и региональные союзы также поддерживали на выборах в законодательные органы в 1999 году целый ряд партий [Clarke 2001]. (Список объединений партий с профсоюзами см. в табл. 3.2; российские политические партии с ориентацией на поддержку обеспечения всеобщего благосостояния см. в табл. 3.4.)

Политические перемены в России также привели к появлению новых независимых («альтернативных») профсоюзов, особенно

<sup>12</sup> См. Труд. 1997. 15 окт.; [Clarke 2001].

<sup>13</sup> Московские новости. 1995. 11 авг. № 31.

<sup>14</sup> О связях с профсоюзами коммунистов и ЖР см. Красников // Московские новости. 1995. 6–13 авг. С. 4.

в горнодобывающей и транспортной отраслях, а также среди «белых воротничков». «Альтернативные» профсоюзы создавались как подлинно демократические, с гораздо более сильной нисходящей зависимостью, чем ФНПР, и были гораздо более воинственны. Они были вовлечены в некоторые из наиболее значительных протестов трудящихся в 1990-х годах, включая «железнодорожные войны» шахтеров<sup>15</sup>. Но независимые профсоюзы полагались на исполнительную власть для защиты своих прав на организацию и представительство членов, и эти права находились под постоянной угрозой со стороны ФНПР. Небольшие и плохо обеспеченные ресурсами, эти профсоюзы принимали различные стратегические решения, объединяясь политически с исполнительной властью и небольшими либеральными партиями. Когда политика правительства стала стоить их членам определенных потерь, они столкнулись с дилеммой «Солидарности» и других зарубежных профсоюзов, которые поддерживали программы адаптации, в политическом плане плыли по течению и переживали застой или снижение числа членов<sup>16</sup>. Они оставались слишком маленькими и разрозненными, чтобы играть какую-либо существенную политическую роль на национальном уровне.

В таблице 3.2 показано, что на зачаточном уровне политика объединений между профсоюзами и политическими партиями возникла в 1990-х годах. Однако профсоюзы создавали свои альянсы во фрагментарной и переменчивой манере, разбрасываясь своими ограниченными ресурсами. У них не было единой электоральной стратегии, и за пределами аграрного сектора остается неясным, какую поддержку профсоюзы оказывали

---

<sup>15</sup> «Железнодорожные войны», в ходе которых блокировались основные железнодорожные пути, были в какой-то степени нелегальными действиями под предводительством третьей волны профсоюзного руководства (профессор Л. А. Гордон, Институт мировой экономики и международных отношений, директор Департамента социально-трудовых исследований. Интервью с автором, Москва, 24 июня 1998 года).

<sup>16</sup> По поводу независимых профсоюзов см. [Kubicek 1999; Clarke et al. 1995].

своим партийным союзникам<sup>17</sup>. В России отсутствовала модель масштабных, стабильных альянсов профсоюзов и партий на национальном уровне, которая была и в некоторой степени остается ключевой для политической поддержки европейских государств всеобщего благосостояния. Кроме того, в отличие от модели Восточной Европы (см. главу пятую), ни один крупный российский профсоюз не сформировал стабильного альянса с какой-либо политической партией. Наиболее эффективные альянсы, возникшие между ФНПР и промышленным лобби, а также между агропромышленными профсоюзами и АПР, были скорее корпоративистскими, чем демократическими политическими, и представляли собой в большей степени инструмент, применяемый элитами по сохранению старой системы производства наряду с ее социальной защитой. К концу 1990-х годов и то и другое рухнуло. Проще говоря, российский труд не нашел политической опоры.

#### **Работники государственного сектора: продуктивность коллективных действий**

Профсоюзы работников государственного сектора (наряду с более известными шахтерами) являлись основным исключением на фоне общего затишья в стане рабочей силы. Наряду с работниками аграрного сектора, работники государственного сектора сформировали крупнейшие отраслевые профсоюзы в рамках ФНПР и демонстрировали на протяжении 1990-х годов самое стабильное сохранение членского состава (см. таблицу 3.3). Профсоюзы работников образования и медицины напрямую зависели от государства в вопросах занятости, профессионального статуса и доходов. Они были в числе тех, на ком больше всего сказывались изменения в государственном секторе, вклю-

---

<sup>17</sup> Опрос о выборах 1995 года показал, что профсоюзы имели минимальное влияние на то, как голосовали их члены; см. [Colton 2000: 56]. Другие источники показывают, что профсоюзы в аграрном секторе реально влияли на голосование и что работники государственного сектора, текстильной промышленности и другие группы трудящихся поддерживали те или иные политические партии. См., например, [McFaul, Petrov 1995: 25].

чая децентрализацию, а также сокращение заработной платы и рост задолженности. Их профсоюзы, в частности Профсоюз работников народного образования и науки, аффилированный с ФНПР, поддерживали законодательные партии, защищавшие государственное образование от приватизации и урезания государственных гарантий в сфере образования.

В 1990-е годы наиболее предрасположенным к забастовкам сектором российской рабочей силы были работники образования. С 1992 по 1999 год «в целом 91 % всех забастовок в России, или 54 % и 56 %, если измерять по количеству нерабочих дней и привлеченных работников соответственно, проходили в секторе образования» [Crowley 2002: 232]<sup>18</sup>. Это была самая крупная коллективная мобилизация в защиту интересов государственного сектора. В течение 1997 года более полумиллиона работников образования более чем в 16 000 российских образовательных учреждений участвовали в забастовках, превысив по численности работников промышленности. В некоторых регионах забастовки в образовательной сфере носили хронический характер. Периодические забастовки координировались по всей Российской Федерации; по данным Профсоюза работников народного образования и науки, в январе 1999 года в забастовках приняли участие 400 000 учителей в 72-х регионах [Russian Economy 1997: 160–162; Russian Economy 1999]. В этот период также проводились забастовки работников здравоохранения, хотя и в меньших масштабах.

Почти все забастовки были направлены против задолженности по заработной плате, накопившейся на местном уровне после децентрализации. Задолженность по зарплате в государственном секторе была сконцентрирована в сфере образования, и в 1997–1998 годы задолженность за два-четыре месяца была широко распространенным делом по всей стране, за исключением только Москвы, Санкт-Петербурга, богатого нефтью Ямало-Ненецкого автономного округа и Еврейской автономной области. Однако

---

<sup>18</sup> Кроули цитирует «Yearbook of Labor Statistics», 2000. Репортажи о забастовках см., например, в: Сегодня. 1994. 2 фев., 24 мар.

Таблица 3.2

## Альянсы профсоюзов с партиями в России, 1992–1999 годы

Год	Профсоюзы	Партия/блок/организация
1992	Руководство ФНПР*	Российский союз промышленников и предпринимателей
1993	Агропромышленные профсоюзы Лесное хозяйство, строительство, сырьевой сектор Профсоюзы работников образования, научных работников и работников текстильной промышленности	Аграрная партия России Гражданский союз  Женщины России
1995	Руководство ФНПР  Агропромышленный, лесозаготовительный и коммуникационный профсоюзы Военно-промышленные отраслевые и региональные союзы Профсоюз металлургов	Российская объединенная промышленная партия Аграрная партия России  КПРФ  Яблоко
1999	Руководство ФНПР Агропромышленные профсоюзы Региональные союзы**	«Отечество — Вся Россия» КПРФ КПРФ; «Единство»; «Мир, труд, май» (региональная трудовая партия)

Источник: [Cook 2001: 158], а также источники, цитируемые в тексте.

\* ФНПР — Федерация независимых профсоюзов России

\*\* Некоторые региональные профсоюзы также поддерживали недолго просуществовавший Конгресс русских общин

Таблица 3.3

## Крупнейшие отраслевые профсоюзы ФНПР\*

	Члены (млн чел.)
Работники агропромышленного комплекса	9,6
Работники образования и науки	4,8
Работники здравоохранения	3,5
Местная промышленность и коммунальные услуги	2,7
Государственные институты и сектор социальных услуг	2,0
Всего	40 (приблизит.)

Источник: [III съезд 1997: 2]

\*ФНПР — Федерация независимых профсоюзов России

забастовки в целом ни к чему не привели, кроме временного погашения задолженностей. Некоторые аналитики утверждают, что местные органы власти удерживали заработную плату и угрожали забастовками учителей, чтобы договариваться с федеральным правительством о дополнительных фискальных трансфертах. Другие считают, что каждую осень в середине и конце 1990-х годов муниципальные власти стояли перед выбором между отоплением жилья и выплатой зарплаты учителям<sup>19</sup>. В любом случае заработная плата учителей в реальном выражении продолжала снижаться, причем более резко, чем средний уровень снижения заработной платы по экономике в целом. К 1999 году заработная плата большинства из них опустилась ниже прожиточного минимума (см. таблицу 3.6). Профсоюз работников образования пытался защитить материальное положение учителей, сопротивляясь направленным на повышение эффективности мерам, помогая блокировать увольнения и закрытие школ, а также продолжая проведение оборонительных забастовок [Webber 2000: 176–179; OECD 1998: 156]. Неудачные попытки коллективных действий на местах уступили место неформальным, порой коррумпированным индивидуальным и институциональным стратегиям обороны и профессионального выживания.

### **Женщины: организация партии в защиту обеспечения всеобщего благосостояния**

Исследования демократических партий показали, что женщины в независимых движениях, внутри политических партий и в государственных органах могут играть в защите государства всеобщего благосостояния важную роль. Сравнительные исследования свидетельствуют о том, что женщины в политике уделяют особое внимание социально-политическим вопросам и что они могут объединиться по партийным линиям для продвижения общих интересов и целей [Shevchenko 2002]. Политически организованные женщины иногда добиваются успеха в сохранении

<sup>19</sup> Первую интерпретацию см. в [Gimpelson, Triesman 2002]; вторую см. в [Russian Economy 1998].

и расширении политики, благоприятствующей женским интересам, даже в периоды сокращения обеспечения благосостояния. Женщины были крайне заинтересованы в социалистическом государстве всеобщего благосостояния, особенно в сфере его политики занятости, материнства и семьи.

В 1990-е годы российские женские организации действительно мобилизовались в политической сфере. Три организации, корнями уходящие в советский и перестроечный периоды — Союз женщин России (правопреемник официального Женского комитета СССР), Союз женщин ВМФ и Ассоциация женщин-предпринимателей (образована в 1990 году), — объединились для создания успешной парламентской партии «Женщины России» (ЖР). Целью ЖР была деятельность в сфере социальной политики, ориентированная на интересы женщин. К середине 1990-х годов эта партия приобрела значительное политическое влияние и выстроила сеть межпартийных контактов и сотрудничества женщин — депутатов Госдумы. Срок пребывания ЖР в Думе с 1993 по 1995 год продолжает оставаться кульминационным моментом в представительстве интересов женщин в законодательной политике России.

### **Парламентские партии, программы обеспечения всеобщего благосостояния и избирательная политика**

Главная тема этой главы состоит в том, что эффективное сопротивление изменению государства всеобщего благосостояния в 1993–1999 годах было мобилизовано через электоральную политику. Небольшая часть этого сопротивления оказывалась со стороны умеренно-реформистских проправительственных партий, которые были связаны с организациями женщин и работников государственного сектора, рассмотренными выше. Значительно большее сопротивление оказывалось по линии другой политической коалиции, состоящей из решительно настроенных антирыночных партий — преемниц бывшей коммунистической, которые поддерживались различными группами

пожилых, бедных, менее образованных и сельских российских избирателей. Эта коалиция интересов, наиболее успешно пытавшаяся сохранить старое российское государство всеобщего благосостояния, была характерна для постсоветского контекста. Она не представляла собой сплоченного организованного общественного объединения поставщиков услуг, групп бенефициаров, союзов и организаций, связанных с национальными политическими партиями, подобного описываемым в литературе о западном государстве всеобщего благосостояния. Напротив, это была слабо организованная, разрозненная, преимущественно нацеленная на выборы коалиция наиболее пожилых, бедных и зависимых от государства представителей населения России. Ее организационная база в основном ограничивалась полумиллионным массовым членством в Коммунистической партии, колхозах и аграрных профсоюзах, а также в некоторых националистических организациях. Крайние левые получили ограниченную поддержку со стороны профсоюзов или трудящихся, а в государственном секторе предпочтение им отдавали в основном представители страты работников образования и науки более пожилого возраста. Но в рамках политико-институциональной системы, созданной конституцией России 1993 года, эта разрозненная электоральная коалиция стала главным препятствием на пути к реконструкции государства всеобщего благосостояния.

Чтобы объяснить электоральную и законодательную политику благосостояния в 1990-е годы, я начну с описания касающихся благосостояния программ и электората основных российских парламентских партий и блоков. Под крупными парламентскими партиями/блоками понимаются партии, преодолевшие пятипроцентный барьер для прохождения по партийным спискам, по крайней мере на одних выборах, или сформировавшие в Думе фракцию<sup>20</sup>. В центре обсуждения здесь будет одна ключевой

<sup>20</sup> Одной из таких партий, партии «Власть — народу» (ВН), ни на одних выборах не удалось преодолеть пятипроцентный барьер, но она сумела с помощью коммунистов сформировать фракцию в Думе 1995 года. Статус фракции предоставил ВН доступ к представительству в комитетах Думы и в Совете Думы и посредством этого — значительную законодательную роль.

спорный момент, а именно ориентация партий на политическое распределение в противовес частным поставкам общественных благ и услуг — то есть граница между государством и рынком в сфере обеспечения всеобщего благосостояния. Партии можно распределить по категориям в зависимости от их предвыборных программ, политических и программных позиций, занимаемых их лидерами, законодательной активности, а также результатов голосования по ключевым вопросам реструктуризации системы всеобщего благосостояния:

— Реставраторы (крайне левые): поддержка базового сохранения государственнической системы обеспечения всеобщего благосостояния.

— Умеренные реформисты: поддержка смешанной системы обеспечения всеобщего благосостояния с государственными и рыночными элементами.

— Либеральные: предпочтение минималистской или остаточной роли государства в системе обеспечения всеобщего благосостояния с сильным преобладанием частного и рыночного обеспечения.

— Беспрограммные: неопределенные в принципе и непоследовательные в позициях и в голосовании по вопросам благосостояния.

По большому счету, позиции партий в отношении реструктуризации государства всеобщего благосостояния совпадали с их позициями по переходу к рыночной экономике в более широком смысле, а также по денежно-кредитным и фискальным вопросам. Реставрационные партии выступали за значительную роль государства в экономике, за производственные субсидии и кредиты, за протекционизм и контроль над ценами. Они, как правило, были фискальными популистами, выступали за высокие налоги и были относительно терпимы к инфляции [Easter 2006: 27–34]. Либеральные партии добивались открытых рынков, ликвидации субсидий, монетарной стабильности и жесткой экономии бюджетных средств. Позиции умеренно реформистских партий были более сложными, но, в принципе, они отдавали предпочтение

какому-либо из вариантов социально ориентированной рыночной экономики, который сохранил бы значительный государственный сектор<sup>21</sup>.

### **Реставрационные партии, их программы и электорат**

Лидером среди крайне левых выступала Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ), во многом нереформированная бывшая Коммунистическая партия Советского Союза с сильным националистическим уклоном. КПРФ выступала за полную государственную ответственность и контроль над обеспечением всеобщего благосостояния<sup>22</sup>. Ее предвыборные платформы определяли государственные социальные гарантии как право граждан и призывали к возвращению к социальной защите в виде бесплатного коммунистического образования и медицинского обслуживания, субсидирования жилья и транспорта, гарантированной занятости и т. д.<sup>23</sup> Партия выступала за сохранение широких субсидий и льгот в программах социального обеспечения, унаследованных от советского государства, и выступала за увеличение расходов по традиционным направлениям, чтобы остановить падение заработной платы в государственном секторе, социальных льгот и пособий, вызванное переходом к рыночной экономике. Ее ключевая позиция заключалась в некритическом и нереалистичном стремлении к восстановлению государства всеобщего благосостояния советской эпохи. И хотя в партии присутствовали довольно разнообразные взгляды на социальную политику, доминирующая группа Зюганова твердо отвергла пересмотр социальных гарантий коммунистической эпохи.

<sup>21</sup> Попытки классифицировать российские партии см. в [Дмитриев 2000; Oates 1998].

<sup>22</sup> Все источники для программ 1993 года — из [Interlegal 1993]. Несмотря на то что эти платформы представлены не в своем оригинальном формате, исследователи считают их аутентичными. Этот документ был великодушно предоставлен автору Сарой Оутс.

<sup>23</sup> Программу 1993 года см. в «Коммунистическая партия Российской Федерации. Центральный исполнительный комитет. Обращение к коммунистам, трудящимся, всем патриотам России» [Interlegal 1993: 39–41].

Аграрная партия России (АПР), по сути корпоративный представитель интересов колхозов, была заинтересована в сохранении протекционизма и субсидирования сельского хозяйства и агропромышленного комплекса, в том числе в сохранении социальной инфраструктуры, такой как школы и поликлиники. АПР решительно выступала против приватизации социальных услуг, особенно образования. В своей предвыборной программе партия требовала широкого доступа к медицинским услугам, сохранения устоявшихся программ социального обеспечения, прав на занятость и государственной поддержки бедных слоев населения<sup>24</sup>. Хотя аграрии были готовы допустить некоторые элементы рынка, они в основном были реставраторами, на протяжении 1990-х годов поддерживали КПРФ и сотрудничали с ней по вопросам социальной политики. Третья участница реставрационного лагеря, Народная власть (НВ), была небольшой националистической партией, которая сформировала парламентскую фракцию только при существенной помощи (то есть одалживании депутатов) со стороны КПРФ и других. Ее программа перекликалась с коммунистической, призывая к «укреплению системы социального обеспечения, напоминающей бывшую советскую систему» [McFaul, Petrov 1995: 84].

Общественные группы, обеспечивающие большую часть политической базы для реставрационных партий, в целом сильно зависели от государства в плане трансфертных выплат, льгот и социальных привилегий. Бесспорно, самой многочисленной группой были пенсионеры, которые одни обеспечивали значительный доступ этих партий в более образованную городскую страту. Основная общественная поддержка этой парламентской коалиции, низовая организация и активистская база КПРФ, состояла в основном из партийных функционеров старшего поколения, профессуры и ветеранов. АПР контролировала часть голосов в сельских районах посредством патронажа и бюрократического господства. Электоральная поддержка всех трех партий

<sup>24</sup> Избирательное объединение «Аграрная партия России». Предвыборная платформа [Interlegal 1993: 8–11].

была сконцентрирована среди тех, кто имел начальное или неполное среднее образование, низкоквалифицированных работников и людей, живущих на сельскохозяйственном юге Российской Федерации. Группы, особенно пострадавшие на ранних стадиях реформ, проживавшие в селах и малых городах с наибольшим сокращением занятости и самой высокой задолженностью по заработной плате, также массово голосовали за левые партии<sup>25</sup>. Эти партии были политически и программно ориентированы на страты с низким уровнем доходов. Устойчивая поддержка со стороны своей базы сделала КППРФ крупнейшей и самой стабильной партией в электоральной системе 1990-х годов<sup>26</sup>. Электоральные правила чрезвычайно усилили позиции левых партий в Думе, особенно после выборов 1995 года, а стратегическое использование ресурсов позволило им доминировать в законодательной политике.

Успех на выборах АПР, а также КППРФ в сельской местности указывает на интересный сравнительный аспект неолиберальной политики. Посткоммунистический контекст не предоставил возможностей для непопулистских стратегий в латиноамериканском стиле, в которых реформаторы используют новые минималистские социальные льготы для мобилизации тех бедных страт, которые ранее были исключены из государственного обеспечения<sup>27</sup>. Сельское население России в старом государстве всеобщего благосостояния стояло на самом дне распределительной цепочки, но оно не было исключено, так что всем было что терять от устранения государства из обеспечения благосостояния,

---

<sup>25</sup> См. [Clem, Craumer 2005; Wyman 1997; Hough et al. 1996].

<sup>26</sup> Это не подразумевает, что проблемы всеобщего благосостояния или экономическое недовольство сами по себе являются причиной голосования за коммунистов/левых, а, скорее, показывают социально-экономические корреляты такого голосования. Исследования, проведенные Колтоном и другими, показали влияние на выбор избирателей других факторов, в частности политических ценностей.

<sup>27</sup> О непопулистских стратегиях в Латинской Америке см. [Weyland 2003]. См. также [Graham 1994].

а беднейшие слои были интегрированы в структуры патронажа и зависимости. В России наименее привилегированные слои населения имели тенденцию поддерживать реставрационные, социально-протекционистские партии, блокировавшие корректировку государства всеобщего благосостояния.

### **Умеренно-реформистские партии, их программы и электорат**

Умеренно-реформистские партии в Думе 1990-х годов, «Женщины России» (ЖР) и «Яблоко», имели наиболее тщательно разработанные, обширные и конкретные программы по вопросам всеобщего благосостояния, хотя и находящиеся, по-видимому, в обратной зависимости с более долгосрочным влиянием партий. ЖР, сформированные из коалиции женских организаций и состоящие исключительно из женщин, представляли гендерные и семейные интересы. Партия поставила во главу угла своих программных интересов общественное благосостояние. Несмотря на то что ее называют центристской, она склонялась к левому флангу в вопросах всеобщего благосостояния, выступая за сохранение доминирующей роли государства в социальном обеспечении. ЖР признавали роль частных платных услуг в социальной сфере, но утверждали, что государственный контроль «необходим в таких областях, как образование и здравоохранение», и призывали к всеобщему бесплатному и доступному социальному обслуживанию<sup>28</sup>. Несмотря на критику советского государства всеобщего благосостояния, ЖР выступали в защиту завоеваний, достигнутых советскими женщинами, особенно за счет сохранения охраны труда. В партии считалось, что доступ женщин к рынкам труда находится под угрозой как в связи с изменением трудовой практики, так и в связи с сокращением государственного финансирования услуг по уходу за детьми и других. По их мнению, сохранение социальных субсидий и защиты является ключевым для обеспечения интересов женщин в условиях переходной экономики.

<sup>28</sup> Избирательное объединение политического движения «Женщины России». Предвыборная программа [Interlegal 1993: 55–57].

«Яблоко», наиболее значимая умеренно-реформистская партия, продвигало по сути своей социал-демократическую программу разделения государственной и рыночной ответственности за всеобщее благосостояние. «Яблоко» критиковало стабилизационную политику, призывая к увеличению государственных расходов на стимулирование производства, борьбу с бедностью и сохранение государственного сектора. Оно выступало за выборочное сохранение государственных субсидий (то есть доступного жилья), общедоступного образования и базовой медицинской помощи. В то же время партия одобрила важные элементы программы либеральной реструктуризации, включая систему льгот и выплат в зависимости от материального положения, а также введение дополнительных платных социальных услуг и добровольного частного социального страхования. В программах партии «Яблоко» была учтена необходимость создания институциональной инфраструктуры для рынков социального сектора. Лидеры партии понимали социальные расходы как инвестиции в человеческий капитал, а также как социальное право. Партия определила свою умеренную позицию в отношении социального благосостояния следующим образом:

В отличие от коммунистов, мы считаем, что реформы необходимы. Наша поддержка сильной социальной политики — это главное различие между нами и радикальными демократами, которые смотрят на социальную сферу только как на систему [минималистской] социальной защиты и как на досадное препятствие на пути макроэкономической стабилизации [McFaul, Petrov 1995: 24]<sup>29</sup>.

ЖР и «Яблоко» зашли дальше, чем любые другие российские партии, в создании тесных объединений, направленных на защиту государства всеобщего благосостояния, — объединений типа

---

<sup>29</sup> О деятельности фракции «Яблоко» в парламенте (1994–1995). URL: [www.yabloko.ru/Faction/act](http://www.yabloko.ru/Faction/act) (в настоящее время ссылка недоступна). Цит.: Известия, часть II, 1995. 13 июля. С. 2; Предвыборная программа партии «Яблоко» на выборах депутатов Государственной думы 1999 года. URL: [www.yabloko.ru/Program/prog-99](http://www.yabloko.ru/Program/prog-99) (в настоящее время ссылка недоступна).

тех, которые существуют в западных контекстах. ЖР строились на основе женских организаций и культивировали связи с ними. Их избирательная кампания 1993 года «в значительной степени опиралась на низовые организации и мобилизацию женских групп на местном уровне, что обеспечило ЖР прочную политическую базу» [Ishiyama 2003: 287]. Их поддержали крупные и преимущественно женские профсоюзы текстильщиков, ритейлеров и работников образования; глава Профсоюза работников народного образования и науки В. Ф. Яковлев в телевизионном интервью заявил, что ЖР — единственная партия, проводящая серьезную политику в области образования. Отданные за партию голоса были преимущественно женскими, а отчасти голосование за нее было протестом против проводящейся социальной и экономической политики; ЖР выиграли голоса безработных в легкой промышленности [Webber 2000: 174; Rule, Shvedova 1996: 54]. «Яблоко» также налаживало связи с государственным сектором и прогрессивными профсоюзами и «по опросам поддерживалось особенно хорошо в среде образованных работников, зарплата которых зависела от государства, то есть учителей, врачей, ученых в научно-исследовательских институтах, инженеров, работающих на военных предприятиях, и государственных бюрократов» [McFaul, Petrov 1995: 25]<sup>30</sup>. В течение короткого периода времени эти партии с некоторым успехом продвигали реформистскую программу политики всеобщего благосостояния, находящуюся где-то между либерализмом исполнительной власти и реставрационизмом левых.

### Либеральные партии, их программы и электорат

Выбор России/Демократический выбор России (ВР/ДВР), пропрезидентская партия власти во главе с Гайдаром, в 1990-е годы была единственной идеологически явно либеральной партией в Думе. Она отдавала приоритет финансовой стабилизации

<sup>30</sup> «Яблоко» было связано с рыночно ориентированным Горно-металлургическим профсоюзом России Б. Г. Мисника, который отделился от ФНПР, чтобы оказывать поддержку более реформистским идеям.

и выступала за широкую либерализацию сферы всеобщего благосостояния. Партия выступала «в социальной сфере за ликвидацию прежних социальных гарантий и переход к адресной помощи неконкурентоспособным слоям населения»<sup>31</sup>. Ее программа, хотя и содержала мало конкретики, призывала к всеобъемлющей реструктуризации системы социального обеспечения, в том числе и к развитию частных услуг. Она получала поддержку преимущественно городских, более образованных и более молодых избирателей. «Наш дом — Россия» (НДР), преемница ВР/ДВР в качестве пропрезидентской партии власти в Думе 1995 года, оказалась значительно более умеренной в своей программе и относительно недисциплинированной в законотворческом голосовании, но сохранила в целом либеральную ориентацию. НДР также поддерживали преимущественно городские, более образованные и более молодые избиратели.

### Беспрограммные партии

Хотя Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) в рассматриваемый период и играла довольно существенную роль в электоральной политике, в социальной политике не имела четкой ориентации. Обычно характеризуемая как популистская, ЛДПР переходила от поддержки либеральных правительственных инициатив к оппозиции им. Ни ее программы, ни результаты голосования не являются достаточно четкими и последовательными, чтобы можно было их классифицировать<sup>32</sup>.

На выборах в Думу в декабре 1993 года сложился паритет между умеренно-реформистскими и реставрационными законодательными партиями, которые пытались договориться о либерализации государства всеобщего благосостояния. На декабрьских выборах 1995 года сформировался доминирующий реставрационный блок, поляризовавший политику всеобщего благосостояния (см. табли-

<sup>31</sup> Демократический выбор России — объединенные демократы (1995). URL: <http://www.nns.ru.elects/izobyed/drv.html> (в настоящий момент недоступно).

<sup>32</sup> Предвыборная платформа ЛДПР (1995). URL: <http://www.nns.ru/elects/documents/ldprpl.html> (в настоящий момент недоступно).

Таблица 3.4

Позиция российских политических партий по вопросам всеобщего благосостояния и фракционные возможности, 1993–2003 годы

Позиция	Название депутатской группы/партии	Число депутатов в Думе			
		1993*	1995**	1999***	2003*
Реставрационная	Коммунистическая партия Российской Федерации	48	138	85	52
	Аграрная депутатская группа, Агропромышленная депутатская группа (1999)	33	35	—	2
	Депутатская группа «Народовластие»	—	39	42	—
	«Родина»	—	—	—	37
Умеренно-реформистская / центристская	«Яблоко»	23	46	19	4
	Женщины России	23	—	—	—
Либеральная / пропрезидентская	Выбор России	70	—	—	—
	«Наш дом — Россия»	—	64	—	—
	Единая Россия	—	—	84	225
	«Отечество — вся Россия»	—	—	46	—
	Союз правых сил	—	—	33	3
Беспрограммная	Фракция либерально-демократической партии	64	51	14	37
Другие	Беспартийные депутатские группы, небольшие партии с депутатами по ОМО**** и независимые депутаты	183	71	121	90
Всего		444	444	444	450

Источники: [Информационно-аналитический бюллетень 2001; White et al. 1997: 123; Clark 2006: 17].

\* Данные за 1993 и 2003 годы — послевыборные.

\*\* Данные за 1995 год относятся к середине срока полномочий Думы, 17 марта 1997 года.

\*\*\* данные за 1999 год относятся к середине срока полномочий Думы, 19 марта 2001 года.

\*\*\*\* ОМО — одномандатный округ.

цу 3.4). По мере продолжения экономического спада, снижения налоговых поступлений и усиления фискального давления исполнительная власть пыталась еще больше сократить расходы и провести реструктуризацию, в то время как законодательная власть сопротивлялась. Тупиковая ситуация привела к непоследовательным результатам, которые лишили государство всеобщего благосостояния финансирования, но не смогли полностью его реорганизовать.

### **Программа и полномочия исполнительной власти**

В течение всего этого периода российская исполнительная власть стремилась поддерживать и продвигать либеральную повестку дня, начатую в начале 1990-х годов. Администрация Ельцина после 1993 года не имела детально проработанного и согласованного плана реструктуризации, подобного тому, который был представлен в начале президентства Путина (см. главу 4), но она генерировала устойчивый поток предложений и инициатив по изменению государства всеобщего благосостояния и, при поддержке Всемирного банка, подготовила к концу десятилетия программу более масштабной реформы. Исполнительная власть попыталась упорядочить и рационализировать социальное обеспечение, сократить субсидии и льготы в основных программах и заменить их адресной системой пособий, привязанных к бедности. Поощрялась приватизация социальных активов, а в области здравоохранения и образования были предложены такие новшества, как плата за пользование и обучение, студенческие займы и другие механизмы возмещения расходов. Было принято законодательство, направленное на дерегулирование рынков труда, расширение рынков социального страхования в сфере здравоохранения и частичную приватизацию пенсионной системы. В общем и целом программа исполнительной власти предусматривала постоянное снижение роли государства и передачу большей ответственности за социальное обеспечение физическим лицам и рынкам.

Одним из центральных вопросов данного исследования является возможность могущественных руководителей навязывать социальные издержки, сокращать социальное обеспечение и реструктурировать его. Во второй главе я описала, как в начале 1990-х годов исполнительная власть и небольшие группы реформаторов смогли провести масштабную реструктуризацию российского государства всеобщего благосостояния. В 1993 году Ельцин столкнулся с гораздо большими политическими ограничениями со стороны вновь избранного законодательного органа. Президент не смог, а в течение большей части этого периода и не пытался, создать в законодательном органе основу для поддержки либерализации системы всеобщего благосостояния. Он стоял над партиями, будучи лишь слабо связан с партиями власти — ДВР в Думе 1993 года и НДР в Думе 1995 года. Каждая из этих партий, в свою очередь, оставалась слабой и относительно изолированной в законодательной политике.

Отсутствие в Думе мощной президентской партии и назначение министров, которые (за редким исключением) не были связаны ни с одной из парламентских партий, означало отсутствие эффективных механизмов координации между законодательной властью, с одной стороны, и как президентом, так и правительством — с другой. Власть в российской системе была фактически фрагментирована. Эта структура оставляла президенту возможность сокращать государство всеобщего благосостояния, сокращая расходы. Он мог (и он это делал) накладывать вето на расходные законопроекты, изымать средства, предназначенные для бюджета социального сектора, а также ситуативно и выборочно отменять социальные гарантии (равно как и ситуативно предоставлять выборочные социальные субвенции). Вместе с тем в условиях противостоящего ему законодательного органа он не смог провести дальнейшие структурные изменения в государстве всеобщего благосостояния.

Законодательный орган, созданный конституцией 1993 года, был слабым в сравнительном отношении, но он мог блокировать законодательные инициативы простым большинством голосов. Конституция требовала, чтобы политика в ключевых областях государства всеобщего благосостояния, включая социальное обеспече-

ние, жилье, заработную плату и труд, определялась федеральным законом<sup>33</sup>. Большая часть старого государства всеобщего благосостояния оставалась глубоко укорененной в комплексе правовых гарантий. Исполнительная власть не могла систематически отменять установленные права и привилегии и институционализировать обладающие нормативной силой новые обязательства, правила и принципы распределения, без переписывания законодательной базы. Она нуждалась в сотрудничестве со стороны законодательной власти как для демонтажа государственных структур, так и для создания институциональных и правовых основ для новых частных рынков социального страхования. И хотя Ельцин реально пользовался некоторой поддержкой в верхней палате законодательного органа — Совете Федерации, в Думе у него было мало союзников<sup>34</sup>. В особенности после выборов 1995 года поляризация между исполнительной властью и Думой привела к блокированию большинства правительственных инициатив по реструктуризации. Власть оказалась разделена между этими двумя органами. Дума превратилась в ключевого игрока с правом вето против либерализации государства всеобщего благосостояния.

### **Расклад власти и изменение государства всеобщего благосостояния**

#### **Первая Дума: защита женщин и государственного образования**

Выборы 1993 года не привели к формированию рабочего большинства в законодательном органе, но привели к созданию значительного умеренного голосующего блок, в который вошли «Яблоко» и ЖР. Фракция ЖР заняла стратегическое положение, дающее возможность влиять на социальную политику, возглавив

<sup>33</sup> Следует отметить, что президентский указ мог быть принят в любой области для «заполнения законодательного пробела до принятия закона» [Remington et al. 1998: 291].

<sup>34</sup> Совет Федерации, в состав которого в то время входили губернаторы и региональные руководители, был более консервативен с фискальной точки зрения, чем Дума, и часто поддерживал президента, в том числе блокируя попытки Думы отменить его вето на социальные расходы.

парламентский Комитет по делам женщин, семьи и молодежи и получив сильное представительство в комитетах по здравоохранению и труду [Richardson 1997: 84–85]<sup>35</sup>. Она успешно продвигала законодательство о детских пособиях (которые незначительно увеличились в 1994 году) и о защите трудовых прав женщин, заручившись поддержкой всех законодательных партий, кроме ДВР и ЛДПР<sup>36</sup>. Ельцин подписывал большинство этих законодательных актов, потому что ЖР стратегически действовали очень верно, занимая проправительственную позицию по большинству других вопросов. По словам Майкла Макфола, «прагматизм позволил фракции ввести многие законодательные акты, которые были приняты Думой» [McFaul, Petrov 1995: 45].

ЖР и «Яблоко» также обращали внимание законодательных органов на приватизацию школ и эрозию федеральных гарантий образования, последовавшую за реформами начала 1990-х годов. Они мобилизовали умеренных реформаторов и левых депутатов на введение временного моратория на приватизацию государственных и муниципальных образовательных учреждений и восстановление конституционной гарантии полного (до 11 класса) среднего образования. Эта мера замедлила потерю школьных помещений и отсев подростков из государственных школ, начавшийся с принятием в 1992 году Закона об образовании. Как мораторий, так и восстановленная гарантия остались в силе, установив ограничение на демонтаж государством системы среднего государственного образования<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Лидер партии Е. Ф. Лахова также возглавляла комиссию при Президенте РФ по делам женщин, предоставив ЖР слово в исполнительных органах власти.

<sup>36</sup> Депутаты Фракции «Женщин России» в Гос. Думе Первого Созыва (1994). URL: <http://women.centro.ru./ustav.htm> (в настоящий момент недоступно); [Richardson 1997]. При голосовании за социальную политику, ограничивающую либерализацию или увеличивающую социальные расходы, только ДВР и ЛДПР голосовали против большинства.

<sup>37</sup> Депутаты фракции «Женщины России». Первоначальный закон ввел трехлетний мораторий; в 1998 году Дума, заявив об «искажении использования Закона об образовании органами исполнительной власти», продлила мораторий на неопределенный срок; см. [Информационно-аналитический бюллетень 1998].

Парламентская деятельность фракций ЖР и «Яблоко» представляла собой высшую точку конструктивных переговоров государства и общества по реформированию системы всеобщего благосостояния, а также представительства в российской политике умеренных конститuentов всеобщего благосостояния. Обе они были программными партиями, обладавшими существенными связями с организованными группами российского общества. Интервью с депутатами от ЖР, например, демонстрируют, что у них было сильное чувство ответственности перед избирателями, они считали, что представляют интересы, специфические для женщин, и координировали женщин-депутатов по партийным линиям для поддержки этих интересов<sup>38</sup>. По словам одной из депутатов от ЖР, в Думе 1993 года существовал «своего рода неформальный клуб во главе с [лидером ЖР] Федуловой, где время от времени встречалось большинство женщин <...>. Законы, касающиеся женщин, поддерживались практически всеми женщинами в Думе, независимо от их партийной принадлежности»<sup>39</sup>. Несмотря на свою малочисленность, ЖР удалось сплотить женщин и критическую массу других депутатов вокруг умеренной проправительственной политической повестки дня. На выборах 1995 года ЖР как электоральная сила распались, что было результатом общей нестабильности российской партийной системы. В последующих Думах женщины-депутаты не формировали фракций по половому признаку, и защита женских вопросов постепенно ухудшалась. Немногочисленные женщины, избранные в парламент, не согласовывали свои голоса по гендерным и социальным вопросам, не координировали и не проводили совещания по стратегиям продвижения интересов женщин. Последствия серьезных изменений в социальной политике для женщин часто оставались без обсуждения и не становились достоянием общественности. Как сказала одна из бывших депута-

<sup>38</sup> В этом разделе использованы двадцать шесть подробных интервью, проведенных для автора Левада-Центром в Москве весной 2004 года с женщинами-депутатами, которые заседали в первых трех Думах; см. [Cook 2004a].

<sup>39</sup> Интервью с депутатом от ЖР (№ 25), процитировано по [Cook 2004a].

тов от ЖР: «Во всех Думах, кроме первой, женщины были разделены и не могли характеризоваться как единая сила»<sup>40</sup>. Свободная умеренно-реформистская коалиция вокруг фракций ЖР и «Яблоко» так и не возродилась, а защита всеобщего благосостояния перешла к партиям, которые отказывались от переговоров в пользу obstructивной тактики.

### Вторая Дума: политика поляризации

После декабрьских выборов 1995 года в Думе доминировали левые партии-реставраторы, которые выступали против сокращения и отвергали либерализацию. В результате голосования КПРФ получила 35 % мест, что почти в три раза превышало число проправительственной партии НДР. Коммунисты использовали удобную им тактику, делегируя членов во фракции АПР и ВН, чтобы максимально увеличить представительство левых в Совете Думы, комитетах и комиссиях. Члены этих трех фракций первоначально почти контролировали простое большинство голосов, необходимое для принятия или блокирования законодательства (220 из 226), и возглавляли почти половину комитетов Госдумы. Их внутреннее единство по вопросам социальной политики и общего голосования было достаточно прочным, в то время как члены остальных четырех фракций оставались разделенными<sup>41</sup>. Левые сформировали рабочее большинство по целому ряду вопросов социальной политики, при этом «Яблоко» и центристские партии поддержали некоторые их инициативы.

<sup>40</sup> Интервью с депутатом от «Единой России» (№ 4), избранным на второй срок в 2003 году, цитируется по [Cook 2004a]. Соответствующий анализ поддержки женщинами — депутатами Госдумы женских вопросов на основе поименного голосования см. в [Shevchenko 2002].

<sup>41</sup> Корреляция голосов коммунистической фракции с аграрной фракцией по вопросам социальной политики с 1996 по 1999 год составила 89,9 %, а с ВН — 88,3 %, исходя из анализа всех основных голосов (за исключением голосов процедурного, технического и т. д. характера) (Малов Ю. И. Анализ голосов и внутренней сплоченности фракций, 1996–1999 годы (результаты работы Госдумы, второй созыв, 1996–1999 годы) [Информационно-аналитический бюллетень 1998a] (7 октября 1998 года)).

Они осуществляли законодательную стратегию, порожденную как идеологической оппозицией рынкам, так и интересами избирателей.

Одной из основных законодательных инициатив Думы 1995 года стало увеличение размера трех ключевых выплат, регулируемых государством: минимальной пенсии, первого разряда шкалы оплаты труда в бюджетной сфере и минимального размера оплаты труда, на основе которого рассчитывались пособия семьям, студенческие гранты и большинство других государственных социальных пособий. Эти три выплаты составляли основу социальных обязательств государства, и к середине 1990-х годов все они существенно сократились из-за некомпенсируемой инфляции. Фокусирование внимания левых на этих вопросах отвечало не только их просоциальной идеологии, но и интересам их более бедного, старого и зависимого от государства электората. В феврале, марте, апреле, июле, ноябре и декабре 1996 года, а также в марте, июне и сентябре 1997 года и позже Дума принимала решения о небольшом повышении (на 10–20 %) минимального размера оплаты труда, минимальных пенсий и/или первого класса шкалы оплаты труда в государственном секторе. В ряде случаев она мобилизовала большинство в две трети голосов, необходимое для отмены вето, наложенного Советом Федерации. Дума также проголосовала за повышение прожиточного минимума, увеличение пособий на детей одиноким родителям, индексацию заработной платы в сфере образования и здравоохранения. Многие из этих предложений были поддержаны как левыми, так и умеренными реформистскими партиями<sup>42</sup>. Одним словом, выборы обеспечили парламентское большинство, необходимое для увеличения социальных расходов.

Ельцин наложил вето на большинство из этих мер, которые представители правительства без исключения осудили как недопустимые, безответственные и популистские. Левым почти никогда не удавалось собрать большинство в две трети в более

---

<sup>42</sup> Свидетельства из целого ряда российских печатных и документальных источников, а также [Информационно-аналитический бюллетень 1998а].

консервативном в фискальных вопросах Совете Федерации, чтобы преодолеть президентское вето. Ельцин все же проявил некоторую реакцию на давление, связанное с избирательными циклами, согласившись на повышение минимальных зарплат и пенсий во время президентской избирательной кампании весной 1996 года и приняв решение о значительном повышении минимальных пенсий (компенсационных выплат) в одностороннем порядке и значительно выше уровня, предложенного Думой, — очевидно, для того, чтобы конкурировать с коммунистами за их основных избирателей. В целом механизмы обратной связи с электоратом реально налагали на сокращение расходов некоторые выборочные ограничения (см. табл. 3.6).

Законодательная власть была ответственна за утверждение федерального бюджета; возможно, это был сильный источник давления, который мог быть использован для принуждения правительства к расходам на социальные нужды. Но исполнительной власти удалось существенно подорвать финансовые возможности Думы. Министерство финансов эффективно контролировало федеральные расходы, и в этот период оно весьма произвольно ограничивало бюджетные расходы на социальные нужды на значительном уровне. Согласно докладу ОЭСР, в середине 1990-х годов «основным инструментом правительства по контролю за расходами <...> была секвестрация. Министерство финансов просто отказывалось осуществлять некоторые санкционированные платежи» [OECD 1995: 36]. (При этом оно предоставляло крупные, не предусмотренные бюджетом кредиты влиятельным заявителям.) Например, в 1996 году на социальный и культурный секторы было выделено 6,5 % ВВП, но только 4,9 % было израсходовано [Russian Economy 1998: 158]<sup>43</sup>. По словам Юджина Хаски, «это право секвестрации давало исполнительной власти широкие возможности для выделения по своему усмотрению <...> бюджетных средств» [Huskey 1999: 208]. Такая коррупция исполнительной власти подрывала формальные возможности законодателей влиять на финансирование социального сектора.

<sup>43</sup> Цитируются данные Госкомстата.

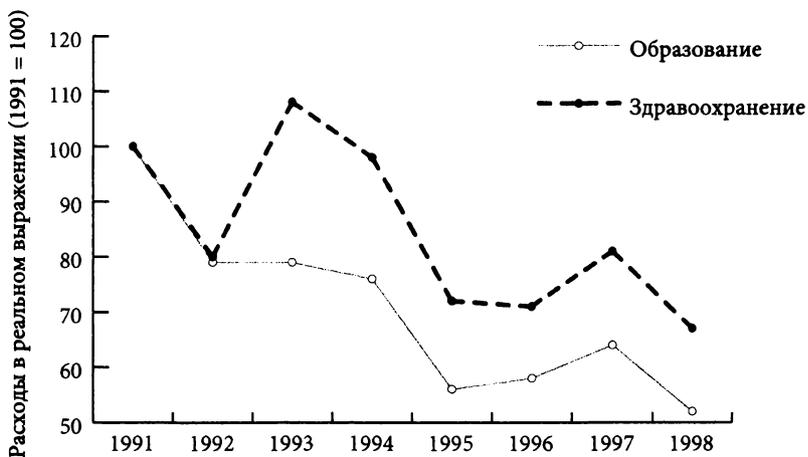


Рис. 3.1. Реальные расходы на здравоохранение и образование, Российская Федерация, 1991–1998 годы (расчеты произведены на основании данных Госкомстата с использованием дефляторов ВВП).  
Источник: [Gaidar 2003: 609 (table 18.6)].

В результате фактический минимальный размер оплаты труда, пенсии и зарплаты в государственном секторе значительно снизились в реальном выражении, хотя пенсии поддерживались несколько лучше, чем другие категории. Зарботная плата в государственном секторе также снизилась по сравнению со средней заработной платой по экономике в целом. Средняя заработная плата врачей снизилась с 1,3 от средней заработной платы по России в 1995 году до 0,8 в 2000 году, а учителей — с 0,8 до 0,5 за тот же период, что свидетельствует о том, что здесь корректировка была более радикальной, чем в переходной экономике в целом [Труд 2001: 386]. Реальные государственные расходы на здравоохранение и образование продолжали сокращаться, достигнув к 1998 году примерно половины уровня 1990 года в образовании и двух третей — в здравоохранении (см. рис. 3.1). В то же время в 1991–1998 годах численность персонала, занятого в сфере здравоохранения, фактически возросла, а число учителей на 1000 школьников увеличилось с 73 до почти 82 [Труд 2001: 187; Gaidar 2003: 613]. Сокращающиеся финансовые ресурсы оказа-

лись распределены между растущим числом трудящихся, что привело к тому, что заработная плата большинства населения оказалась ниже прожиточного минимума, а также создало повсеместные стимулы к развитию неформальных платежей и коррупции. (Здесь следует заметить, что, по утверждению некоторых экспертов, эти цифры о количестве работающих завышены. За вымышленными врачами и другими работниками сохраняли заработную плату, а их скудные зарплаты распределялись между реальными работниками. Но таких конкретных количественных оценок не существует<sup>44</sup>.)

#### *Законодательные препятствия на пути реструктуризации*

Хотя Госдума созыва 1995 года в основном не сумела заблокировать снижение реальных расходов на социальное обеспечение, она оказалась гораздо более эффективна в предотвращении дальнейших структурных изменений в государстве всеобщего благосостояния и в ослаблении некоторых реформ, проведенных в начале 1990-х годов. В жилищной сфере, в сфере пенсионного обеспечения и трудовых отношений она сделала шаг назад, отвергнув или оставив без внимания либеральные инициативы исполнительной власти. Она заблокировала как приватизацию, так и закрытие школ, а ее законодательные действия помогли ослабить систему медицинского страхования. В целом на протяжении своего срока полномочий Дума, в которой доминировали левые, выступала эффективным актором, накладывающим вето на усилия, направленные как на демонтаж государственной системы обеспечения всеобщего благосостояния, так и на создание для общественных благ новых частных рынков.

Парламентское большинство рассматривало жилищное обеспечение как социальное право. Хотя они поддержали добровольную приватизацию собственности (которая и правда была популярна среди многих пожилых жителей, поскольку впервые дала им право на завещание своих квартир не проживающим

<sup>44</sup> См., например, [Yudaeva, Gorban 1999: 34].

в них родственникам), законодатели сопротивлялись повышению платы за наем жилья или коммунальных платежей. В январе 1996 года, как только левые заняли доминирующее положение в Думе, они атаковали и сумели ослабить жилищную реформу, нормативно закрепленную в 1992 году, приняв три ключевых положения, которые: 1) снизили темпы роста платы за наем жилья, увеличив период полного возмещения затрат с пяти до десяти лет, а затем в 1998 году — до пятнадцати лет; 2) установили верхний предел платы за наем жилья, которая может взиматься с домохозяйств с низкими доходами; и 3) сделали ежегодные цели возмещения затрат опциональными для муниципалитетов [Kosareva, Struyk 1997; Информационно-аналитический бюллетень 1998б]. Дума также затянула принятие законодательства о создании кондоминиумов, необходимого для передачи приватизированного жилья от муниципального управления к самоуправлению. В результате этого проведение жилищной реформы замедлилось. Возникла мозаика реформаторской практики, в которой модели оплаты очень сильно варьировались. Жилищные субсидии оставались очень высокими, составляя 3–4 % ВВП, наравне с расходами на здравоохранение и образование [OECD 2001: 37].

Законодательные органы власти отвергали любое ущемление прав пенсионеров. По мере того как дефицит и задолженность Пенсионного фонда превращались в хронические, реформаторы выдвигали различные предложения по сокращению пособий. В различные моменты времени они предлагали повысить пенсионный возраст, ограничить право на досрочный выход на пенсию, сократить или отменить выплаты 7 млн работающих пенсионеров в России, отменить льготные пенсии и приостановить долгосрочные сервисные выплаты. Левые в парламенте при каждом удобном случае осуждали эти предложения, оставляя вопросы прав пенсионеров во главе угла своей политической повестки дня<sup>45</sup>. Большинство предложений по пенсионной реформе так и не было внесено в Думу, где им грозило бы неизбежное поражение. Изменения в основных правилах пенсионного обеспечения

---

<sup>45</sup> См. [Cook 2006].

стали рассматриваться государственными чиновниками как «политически нецелесообразные»<sup>46</sup>. Либерализация Трудового кодекса с целью облегчения увольнений работников и создания более гибких правил заключения трудовых договоров также была включена в повестку дня исполнительной власти в 1994 году, но так и не была одобрена законодательной властью. В итоге Дума заблокировала изменения в основной законодательной базе старого государства всеобщего благосостояния, сохранив субсидии, льготы и защиту, а также не допустив корректировку условий и ограничений переходной экономики.

Как указывалось ранее, рынки социального сектора необходимо как создавать, так и регулировать, и этот процесс стартовал в начале 1990-х годов (см. главу вторую). Дума теперь отвергала большую часть мер по развитию рынков образования и здравоохранения. Депутаты проголосовали за бессрочное продление моратория на приватизацию государственных образовательных учреждений<sup>47</sup>. Другие законодательные меры усилили политические препятствия для закрытия государственных учреждений, наложили обременительные условия для создания частных школ, а также были отклонены предложения о замене студенческих стипендий основанной на материальном положении помощью и займами (хотя введение платы за обучение для ограниченной части студентов вузов было одобрено)<sup>48</sup>. В том числе в ответ на постоянное давление со стороны Министерства здравоохранения, Дума проголосовала за отмену части пакета мер по реструктуризации системы здравоохранения 1991 года, подорвав дея-

---

<sup>46</sup> Это заключение прозвучало в интервью с рядом экспертов по пенсионной системе и политических лидеров, занимающихся вопросами пенсионной политики.

<sup>47</sup> См. [Информационно-аналитический бюллетень 1998а].

<sup>48</sup> Что касается закрытия учебных заведений, то закон требовал согласия законодательного органа власти на ликвидацию учебных заведений соответствующей юрисдикции и на все условия изменения их статуса; см. [Информационно-аналитический бюллетень 1998а]. Все еще прямо разрешалось открывать частные школы, но они находились под жестким государственным надзором.

тельность страховых компаний, призванных сделать систему конкурентоспособной. Она также не приняла законодательство, которое регулировало бы частную медицинскую практику, хотя депутаты признавали настоятельную необходимость такого регулирования в свете обширной фактической частной деятельности в секторе здравоохранения<sup>49</sup>. Эти меры способствовали усилиям по поддержанию унаследованных сетей школ, больниц и других социальных учреждений на региональном и местном уровнях. В то же время они срывали установление контроля над растущей частной и неформальной деятельностью в социальном секторе.

*Протекционизм, привилегии и не обеспеченные бюджетом мандаты*

Советская система социального обеспечения изобиловала привилегиями (льготами), как прямыми, так и в виде исключений, которые распространялись на определенные группы и категории лиц как среди элиты, так и в обществе в целом. Основная часть либеральной программы предусматривала отмену большинства льгот и замену их упорядоченной, стандартизированной системой социальной помощи в зависимости от материального положения. Однако по мере снижения доходов и роста стоимости общественных благ (то есть жилья, коммунальных услуг, транспорта, медикаментов) на протяжении 1990-х годов на законодателей оказывалось давление с целью расширения привилегий, освобождений от оплаты и получения специальных льгот. Важным инструментом этой политики привилегий был извечный Закон о ветеранах (труда), впервые принятый в 1996 году. Этим законом Дума неоднократно пыталась расширить круг российских граждан, особенно пенсионеров, имеющих право на различные льготы. Поддержка на первом этапе была оказана этому закону всеми

---

<sup>49</sup> Проект закона, принятый в первом чтении в июне 1999 года, аннулировал требование о том, чтобы региональные ФОМС (фонды обязательного медицинского страхования) были обязаны действовать через компании медицинского страхования.

политическими силами, что свидетельствовало об электоральных предпочтениях пожилых людей, а также о сочувствии им. Дума неоднократно принимала поправки к этому закону, приносящие пользу как массовым, так и элитным группам, демонстрируя приверженность левого большинства политике протекционизма<sup>50</sup>. Ельцин играл здесь роль двуликого Януса. Он накладывал вето на некоторые из мер Думы по расширению привилегий и одновременно вводил указами свои собственные меры в области общественного благосостояния, особенно в преддверии президентских выборов 1996 года [Remington et al. 1998: 304]. Доля домохозяйств, получающих по крайней мере одну субсидию или льготу, увеличилась с 31 % в 1997 году до более чем 43 % в 2001 году, что фактически расширяло систему нецелевых льгот<sup>51</sup>.

Распространение привилегий и протекционизма еще больше обременяло и дезорганизовало систему социальной помощи, которая и без того ослабевала в результате децентрализации и сокращения бюджетного финансирования. Меры, принятые в законодательном порядке, направлялись в регионы и муниципалитеты как не обеспеченные бюджетом (или в лучшем случае частично обеспеченные) федеральные мандаты, что способствовало возникновению конфликтов и непрозрачности в отношениях между центром и регионами; местные органы власти также вводили льготы и исключения в рамках своих собственных мер социальной помощи. Например, в 1997 году реализация Закона о ветеранах оценивалась в 63 трлн рублей, но только около 13 трлн рублей были включены в федеральный бюджет, и центр и регионы оспаривали ответственность за оставшуюся часть [Информационно-аналитический бюллетень 2000]. Денежные льготы

---

<sup>50</sup> Депутат Думы, Комитет по труду и социальной политике. Интервью с автором, Москва, 3 февраля 1999 года.

<sup>51</sup> Под *ветеранами* в данном случае подразумевались не только ветераны войны, но и ветераны труда, по сути дела обширная и постоянно расширяющаяся категория пожилых людей и их семей. О некоторых законодательных актах, принятых в рамках Закона о ветеранах, а также президентских указах и постановлениях правительства, расширяющих социальные льготы для ветеранов, см. [Льготы 2000].

часто просто не выплачивались, тогда как льготы в натуральной форме добавлялись к фактической (неявной) субсидионной нагрузке на муниципалитеты. Распределение льгот было сильно перекошено, при этом беднейшие группы населения были диспропорционально исключены из процесса распределения.

В целом с середины 1990-х годов законодательная и исполнительная власть зашли в тупик по вопросу политики государства всеобщего благосостояния. Российские политические институты привели к фрагментации полномочий, что позволило президенту провести сокращение (урезать расходы), в то время как законодательная власть заблокировала реструктуризацию. Первоначально Ельцин наложил вето на более чем половину законов о социальной политике, принятых Думой в 1996–1997 годах<sup>52</sup>. Как утверждает по поводу этого периода Андреа Чандлер, в политике всеобщего благосостояния и в политике в целом

...использование вето стало «нормализованным» в отношениях между законодательной и исполнительной властью, а модели конструктивного достижения консенсуса стали менее очевидными, чем конфронтация. Президент точно так же был способен блокировать законодательство, как и Дума была способна блокировать реформы [Chandler 2001: 507].

Поляризация расклада власти в России привела к тупику, который не позволил ни эффективно сохранить, ни либерализовать государственническую систему.

<sup>52</sup> Ремингтон и другие утверждают, что президент все-таки договорился с Думой о социальной политике и в итоге подписал около половины законодательства, на которое он ранее налагал вето, и что обе ветви власти разделяют «желательность сохранения базовых социальных программ. Президент часто выступает за меньшее увеличение социальных расходов и ведет переговоры с парламентом в несколько раундов, прежде чем одобрить законодательство» [Remington et al. 1998: 307]. Но многие из этих компромиссов включали в себя скромные, надолго откладываемые, разовые увеличения социальных выплат, которые неоднократно принимались Думой, прежде чем были окончательно одобрены президентом, часто в предвыборный период, когда применение вето резко сократилось; и гораздо меньше компромиссов было в вопросах институциональной перестройки.

### Государственнические заинтересованные стороны и подразделения в правительстве

В правительстве также не было единства в отношении программы исполнительной власти по сокращению и реструктуризации государства всеобщего благосостояния. Поддержка была предсказуемо сконцентрирована в министерствах финансов и экономики<sup>53</sup> и во вновь образованных государственных комитетах, в частности в возглавляемом Чубайсом Комитете по управлению государственным имуществом, который способствовал приватизации социальных активов. Оппозиция сформировалась среди государственников в министерствах социальной сферы, которые разрабатывали стратегии по обращению реформ вспять, их размыванию на этапе реализации, а также по реконструкции и повышению роли министерств в полуреформированной системе. Непоследовательность президентского руководства способствовала их действиям. Ельцин заменил радикальных социальных министров рядом других — в период с 1991 по 1999 год он сменил пять министров здравоохранения и трех министров образования, большинство из которых были равнодушны к реформам, а некоторые относились к ним открыто враждебно<sup>54</sup>. Президенту никогда не удавалось навязать дисциплину своим сменяющим друг друга правительствам. При отсутствии четкого президентского и партийного контроля министры по социальным вопросам входили в «громоздкую коалицию министров, большинство из которых занималось прежде всего собственными институциональными [ведомственными] интере-

---

<sup>53</sup> Хотя даже в этих министерствах, по словам Хаски (ссылающегося на более масштабный проект реформы), «реформистский контингент <...> был ограничен небольшой группой в верхней части каждого аппарата. Под ними работали чиновники, придерживавшиеся в основном неперестроившихся взглядов» [Huskey 1999: 115].

<sup>54</sup> Этими министрами здравоохранения были А. И. Воробьев (1992), Е. А. Нечаев (1994), Т. Б. Дмитриева (1997), О. В. Рутковский (1998), В. И. Стародубов (1999) [Huskey 1999: 115–116]. Министрами образования (после Днепрова) были Е. В. Ткаченко и В. Г. Кинелёв (1996) [Webber 2000: 56].

сами» [Huskey 1999: 103]. Институциональная слабость в кабинетах российского правительства в этот период достигла своего апогея.

Министерство здравоохранения наиболее агрессивно пыталось повернуть реформы вспять. По мнению авторитетного наблюдателя,

...сначала люди в Министерстве здравоохранения, казалось, не понимали, какой объем власти и полномочий от них отбирается (путем децентрализации и введения страхования в начале 1990-х годов); [позже] оно боролось против этого плана <...> госслужащие в Министерстве здравоохранения на всех уровнях выступают против [реформирования] через страхование<sup>55</sup>.

Е. А. Нечаев, министр в 1994–1997 годы, был «против всей идеи страхования <...> и предпочитал советскую административную систему»<sup>56</sup>. Министерство начало кампанию по дискредитации и ликвидации компаний медицинского страхования, чтобы вернуть контроль над деньгами, собиравшимися фондами медицинского страхования. Оно занималось лоббированием в прессе и Думе, обращая аргументы реформаторов против них же самих и подчеркивая (с некоторым обоснованием) административную расточительность и неэффективность новой системы страхования. С 1995 года Министерство здравоохранения продвигало законодательство, при котором восстанавливался бы государственный контроль, а компании и фонды медицинского страхования лоббировали против него [Rozhdestvenskaya, Shishkin 2003].

Это законодательство не было принято, но попытки охранительных администраций, как в центре, так и в регионах,

<sup>55</sup> Интервью Джудит Твиг со старшим экономистом в сфере здравоохранения, 21 мая 1997 года, в отчете о поездке (транскрипт). Москва, май 1997 года. С. 39.

<sup>56</sup> Интервью Джудит Твиг с заместителем исполнительного директора Федерального фонда обязательного медицинского страхования, руководителем Аналитического центра Федерального фонда обязательного медицинского страхования, в отчете о поездке (транскрипт), Москва, июнь 1998 года. С. 15, 19.

вернуться к государственной системе де-факто имели значительный успех. К 1997 году компании медицинского страхования во многих регионах были закрыты [Russian Economy 1998: 162–167]. Государственные органы власти восстановили контроль над расходованием большей части средств на здравоохранение, которые они использовали для сохранения существующих учреждений, персонала и практики. Министерство здравоохранения также пыталось осуществить рецентрализацию, то есть установить более жесткий контроль над назначением связанных с медициной администраторов, подтверждением профессиональной квалификации и установлением профессиональных норм и стандартов для системы здравоохранения<sup>57</sup>. На фоне этой борьбы между реформаторами и государственническими бюрократическими заинтересованными силами основные показатели здоровья населения России продолжали падать.

Министерство образования также пыталось препятствовать реформам и размывать их, хотя и менее явно, да и менее успешно. Это министерство было в большей степени ослаблено предыдущими реформами и страдало от серьезного снижения своей административной дееспособности, от урезания бюджетных ресурсов и снижения политического влияния. Сами министры боролись за сохранение финансирования, в то же время широко поддерживая программы реформ, но в целом министерство, казалось, «все более и более подпадало под доминирование традиционных и коммунистических элементов, связанных с Думой и Российской академией образования» [Johnson 1999: 4–5]. Руководители министерства выступали против приватизации или закрытия школ, что, по словам одного из советников правительства, было «почти невозможным делом, потому что Министерство образования использует цифры для переговоров с Министерством финансов»<sup>58</sup>. Министерство образования

---

<sup>57</sup> Интервью Джудит Твигг с руководителем Департамента организации и контроля медицинского обслуживания населения Министерства здравоохранения РФ, в отчете о поездке (транскрипт), Москва, июнь 1998 года. С. 23–24.

<sup>58</sup> Советник правительства, интервью с автором. Москва, 2 февраля 1999 года.

также пыталось восстановить свою роль, вернув центру некоторый контроль над образовательными стандартами. В ответ на организационный хаос и неравенство, возникшие в результате децентрализации, руководство министерства после Днепра «подчеркивало актуальность разработки компенсационных механизмов, таких как единые национальные стандарты учебных программ и единая система экзаменов» [Johnson 1996: 125]. С 1997 года проекты реформы образования включали в себя варианты этих предложений, фактически учитывающие интересы министерств, по мере того как они продолжали усилия по либерализации других элементов системы.

Реформы социального обеспечения также встречали противодействие внутри правительства. Создание внебюджетных социальных фондов, в частности Пенсионного фонда, изъяло из федерального бюджета огромный пул налоговых поступлений. Министерство финансов с самого начала хотело развернуть эту реформу, вернув социальные налоги в бюджет, а также перейти к частичной приватизации пенсий. С другой стороны, руководители Пенсионного и других социальных фондов, получив контроль над крупными ресурсными пулами, постарались закрепиться на позициях и отстоять возможность получать налоговые поступления. Таким образом, другими акторами, наложившими вето на либерализацию, стали министерства социальной сферы и управляющие социальными фондами. Министерства часто сотрудничали с Думой, разрабатывая и поддерживая законодательство, блокирующее изменения. Сочетание административных и законодательных акторов помогло сохранить как кадровую, так и институциональную инфраструктуру.

### **Неудачи и успехи, связанные с вмешательством Всемирного банка**

В начале 1997 года в Российской Федерации активизировался Всемирный банк, содействуя масштабным усилиям правительства по оживлению застывших реформ социального сектора. Цен-

тральным элементом интервенции банка был Заём на структурную перестройку системы социальной защиты населения (СПАЛ) в размере 800 млн долларов США — несомненно, крупнейший кредит для социального сектора переходного периода в России, дополненный условиями в отношении социального сектора в рамках более крупного займа на структурную перестройку экономики и координируемый с Механизмом расширенного финансирования Международного валютного фонда (МВФ) [Sanford 2001: 451–453]. СПАЛ был согласован с новой командой по реформированию социального сектора, включая Б. Е. Немцова, О. Н. Сысуева и М. Э. Дмитриева, которых Ельцин назначил на контролирующие должности в российских социальных министерствах<sup>59</sup>. Это новое реформистское движение было вызвано как финансовым кризисом, так и нарастающим кризисом государства всеобщего благосостояния по мере снижения реальных расходов. Реформаторы предложили широкий пакет мер по сокращению льгот как для широких масс, так и для элитных групп населения, по введению оплаты услуг здравоохранения и образования, по приватизации системы социального обеспечения, по либерализации трудового кодекса, а также по замене существующей системы социальных трансфертов мерами по борьбе с бедностью, основанными на учете материального положения. В целом это новое движение представляло собой возобновление попытки согласования и рационализации унаследованной системы всеобщего благосостояния в целом. Условия, выдвигаемые в рамках СПАЛ в политическом отношении, были сосредоточены на проведении пенсионной реформы, оказании помощи по безработице и предоставлении пособий по борьбе с бедностью с учетом материального положения, что стало частью более масштабных усилий по продвижению этих социально-политических моделей во всех посткоммунистических странах с переходной экономикой.

---

<sup>59</sup> Немцов назначен первым заместителем председателя Правительства, ответственным за реформу жилищно-коммунального хозяйства, Сысуев — заместителем председателя, Дмитриев — первым заместителем министра труда, ответственным за пенсионную реформу (Российская газета. 1997. 17 июля. С. 6).

В сравнительной литературе существует расхождение во мнениях относительно степени влияния международного вмешательства на внутреннюю социальную политику. Одна из школ утверждает, что, хотя специалисты из социального сектора восприимчивы к влиянию МФИ, внутренние политические элиты защищают потоки ресурсов к своим конститuentам от внешнего давления с целью перераспределения, что приводит к срыву вмешательства. Другая школа указывает, в частности, на успехи Всемирного банка в продвижении реформ в социальном секторе посредством мер вмешательства, подкрепленных займами вкупе с зависимостью от МВФ, особенно в условиях переходного периода<sup>60</sup>. Я утверждаю, в противовес обеим этим точкам зрения, что действия МФИ могут быть успешны или провальны в зависимости от политического влияния их внутренних союзников. В начале 1990-х годов глобальные политические сети играли важную роль в формировании российских социальных реформ (см. главу 2). В конце 1990-х годов баланс политических сил в России склонялся в сторону противников реформ, и усилия Всемирного банка в значительной степени потерпели неудачу. Законодательная и министерская элита действительно защищала привилегии и потоки ресурсов от реорганизаций и перераспределений, поддерживаемых Банком, несмотря на сильную зависимость России от кредитов Банка и МВФ.

Усилия Всемирного банка по формированию и ускорению реформы системы социального обеспечения в России повлекли за собой глубокое вмешательство во внутривнутриполитический процесс. Документы займа ставили целью «масштабную и далеко идущую реформу всей системы социальной защиты населения <...> создание новых правовых основ». В пенсионной реформе они обязывали «отказаться от государственного финансирования и солидарности в пользу консолидированной, накопительной, индивидуальной рыночной модели»<sup>61</sup>. СПАЛ обсуждался исключительно

<sup>60</sup> См. обсуждение этой темы во введении.

<sup>61</sup> "Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed Social Protection Adjustment Loan in the Amount of US\$800 Million to the Russian Federation" [hereafter, SPAL], Washington, D.C., June 5, 1997, 9.

с правительством, и должностные лица Всемирного банка адекватно оценивали способность новых назначенцев-реформаторов высокого уровня обеспечить импульс и энергию<sup>62</sup>. Помимо некоторых расплывчатых ссылок на достижение консенсуса и просвещение общественности о необходимости реформ, официальные документы (по крайней мере) демонстрируют почти полное пренебрежение поляризацией в вопросе отношения к благосостоянию, которая характеризовала российскую политику в этот период, как и любыми процессами демократического обсуждения.

Чтобы решить проблемы пенсионной системы, сотрудники Всемирного банка предлагали расширение рынков пенсионного страхования и введение обязательных инвестиционных счетов. Они настаивали на переориентации социальной помощи на льготы, привязанные к уровню бедности, при этом право на получение таких льгот должно было определяться на основании материального положения домохозяйства. Банк направил значительные интеллектуальные и финансовые ресурсы на продвижение этого базового элемента либеральной модели в России. Пилотные проекты по борьбе с бедностью были направлены на решение проблемы сбора данных о доходах в масштабном неформальном секторе российской экономики и на разработку прокси-средств, которые могли бы регламентировать право на получение пособий даже в демонетизированной экономике<sup>63</sup>. Информация об этих проектах широко распространялась среди правительственных кругов и специалистов в соответствующих сферах.

Специалисты по реформистской социальной политике с пониманием отнеслись к подходу Всемирного банка. Опросы показали, что эксперты по борьбе с бедностью в России глубоко разочаровались в политике предоставления льгот, а также в политически мотивированном распределении скудных ресурсов социальной помощи и выработали план действий по созданию рациональной системы борьбы с бедностью. Одна моя беседа

<sup>62</sup> Сотрудник Всемирного банка, интервью с автором. Вашингтон, округ Колумбия, 29 апреля 1999 года.

<sup>63</sup> О пилотных проектах борьбы с бедностью см. [Braithwaite 1999].

ница, видный эксперт, например, выражала согласие с тем, что «все внимание должно быть сосредоточено на борьбе с бедностью, а другие программы должны быть прекращены». Несмотря на то что она критически относилась к системе выделения средств на основании материального положения в связи с потенциально высокими административными затратами и возможными ошибочными исключениями нуждающихся, она тем не менее рассматривала его как единственно возможное решение и сосредоточилась на том, как адаптировать его к российским условиям. Другие специалисты также поддерживали варианты целевых пособий<sup>64</sup>.

В противовес этому, чиновники Министерства труда отреагировали на подход Всемирного банка, используя политическую логику и ссылаясь на необходимость сохранения льгот для привычных получателей. Рассуждая о пилотных проектах по борьбе с бедностью, заместитель главы Министерства труда сказал, что «анализ хороший, но ситуация сложная. <...> Существует накопление гарантий. <...> Нельзя заявить, что просто не будет никаких гарантий. <...> Есть законы относительно различных групп — инвалидов, ветеранов»<sup>65</sup>.

В краткосрочной перспективе Всемирный банк не оказывал влияния на политические результаты. Правительственная группа реформаторов разработала программу пенсионной реформы, которая включала в себя накопительную составляющую, а также законодательство о реформе льгот, которое предусматривало оказание адресной социальной помощи. Однако ключевые бюрократические структуры в правительстве, а также большинство депутатов Думы отвергли эти меры. Против пенсионной реформы выступили и Министерство труда, и Пенсионный фонд, ко-

---

<sup>64</sup> Эксперт по проблемам бедности и социальной политики Института социальных и демографических проблем Российской академии наук. Интервью с автором, Москва 9 февраля 1999 года; Эксперт по муниципальной экономике и социальным реформам TACIS. Интервью с автором, Москва, 7 июня 2000 года.

<sup>65</sup> Заместить главы Департамента доходов, оплаты труда и социального страхования, Министерство труда и социального развития, Российская Федерация. Интервью с автором, Москва, 3 февраля 1999 года.

горые защищали свои институциональные интересы в существующей системе. В 1997 году Дума дважды, преобладающим большинством голосов, проголосовала против широкого пакета законодательных актов, посвященных этим реформам, а также против других либеральных реструктуризационных мер<sup>66</sup>.

Правительство не продлило срок действия пилотных проектов по борьбе с бедностью. По словам одного хорошо информированного источника, «Министерство [труда] просто не желает брать на себя решение этих вопросов. Сейчас [они] распространяют доклады в диалоге с правительством. Это все, что можно сделать»<sup>67</sup>. Региональные и местные органы власти продолжали выделять скудные ресурсы на социальную помощь в соответствии со своими собственными приоритетами. Лишь символические средства были перераспределены на помощь по безработице. В целом бюрократы и некоторые политики защищали свои институциональные интересы и внутренних конститuentов от внешнего давления, направленного на перераспределение ресурсов благосостояния. Начавшийся в 1998 году финансовый кризис сорвал стратегию Всемирного банка по оказанию помощи, а последовавшее за этим восстановление российской экономики положило конец масштабному кредитованию, связанному со структурной перестройкой. Ретроспективно Всемирный банк оценивал свое вмешательство в российский социальный сектор в 1990-е годы как худший свой результат за этот период, относя свое влияние к рангу маргинальных. Его самокритичная оценка помощи стране за 2002 год прямо указала на политические источники этой неудачи: «...помимо горстки реформаторов в правительстве, практически ни у кого не было никакого стремления проводить проектные реформы, предусмотренные СПАЛ» [World Bank 2002a: 8].

---

<sup>66</sup> Единственная принятая мера касалась введения детских пособий в зависимости от материального положения родителей.

<sup>67</sup> Экономист Всемирного банка, Управление по снижению бедности и экономике, Европейский и Центрально-Азиатский регион, Всемирный банк. Телефонное интервью с автором, 12 января 2000 года.

## Этапы реструктуризации в России

В таблице 3.1 суммирована информация о внутривнутриполитическом балансе в этот период и его влиянии на изменения в государстве всеобщего благосостояния в России. В ней показано, что прореформистские институты и акторы — исполнительная власть, реформистская элита социального сектора, специалисты по политическим вопросам и либеральные международные институты — в 1994–1999 годах были ослаблены, в то время как антиреформистская Дума и заинтересованная государственная бюрократия наложили вето на изменения в государстве всеобщего благосостояния. Последствия для различных областей политики обобщены в таблице 3.5, которая демонстрирует итоги этого периода, такие как застопорившаяся пенсионная и жилищная реформы, ослабление ранее проведенных либеральных изменений в сфере здравоохранения и образования и увеличение социальных льгот. В таблице результаты политики в этот период также сопоставляются с результатами первоначальной либерализации в 1991–1993 годы и последующим периодом возобновленной либерализации при Путине.

Итогом этого периода стала непоследовательная политика сокращения без реструктуризации, оказавшая три основных типа воздействия на государство всеобщего благосостояния:

1) Сохранилась унаследованная система основных социальных гарантий, в то время как выплаты пособий и заработная плата в социальном секторе снижались и хронически задерживались;

2) переориентация расходов на благосостояния с унаследованных моделей была минимальной, а система в основном не решала проблем бедности и безработицы, вызванных переходным периодом;

3) крах государственного финансирования в сочетании с отсутствием официальной приватизации или эффективного регулирования привели к всепроникающим неформальным отношениям, спонтанной приватизации и коррупции в российском социальном секторе.

## Этапы реструктуризации государства в соответствии с политическими процессами

	Первичная либерализация (1991–1993)	Тупик (1994–1999)	Прорыв (2000–2003)
Пенсионное социальное страхование	Снятие нагрузки с государственного бюджета Налоговая база — заработная плата	Дума отказывает в сокращении; реформа зависит в правительстве	Дума принимает пенсионную реформу с накопительным уровнем
Образование	Радикальная децентрализация; частные школы легальны; снижена федеральная гарантия на среднее образование	Дума принимает мораторий на приватизацию; отвергает замену субсидий на кредиты, большинство платежей за образование	Подушевое финансирование; национальное тестирование; плата за обучение в университете; предложены платежи пользователей
Здравоохранение	Радикальная децентрализация; страховое финансирование; частная практика легализована; конкурентные контракты	Дума размывает реформу, отвергает нормативное законодательство; местная и федеральная бюрократия здравоохранения выступает против системы страхования	Страхование, совместные платежи; отдельные государственные гарантии для бедных слоев населения
Льготы и выплаты, социальная помощь	Радикальная централизация до местного уровня	Дума защищает субсидии, льготы, отказывается от системы помощи в зависимости от материального положения	Дума сокращает льготы для широких масс населения и элитных групп; расширяет применение выплат на основании материального положения
Жилье	Добровольная приватизация; плата за наем с учетом возмещения затрат	Дума смягчает график повышения платы за наем; сохраняет субсидии	Дума принимает постепенное возмещение затрат
Трудовой кодекс	Ограниченная реформа для облегчения ликвидации предприятий	Дума отвергает пересмотр Трудового кодекса	Дума пересматривает Трудовой кодекс; делает прием на работу и увольнение более гибкими; урезает льготы и меры защиты

В начале 2000 года вновь избранная Дума провела исследование социальных условий в России после финансового кризиса 1998 года, который привел к обвалу рубля и сдвинул социальные показатели на самый низкий уровень за переходный период. Пятьдесят миллионов человек, более трети населения, были бедными, 10 миллионов были безработными. Все основные социальные гарантии оказались ниже прожиточного минимума. Закон о ветеранах был полностью профинансирован менее чем в четверти регионов России<sup>68</sup>. Во всех государственных социальных выплатах отмечались значительные уровни задолженности. В следующих разделах я рассматриваю эти итоги в отношении базовых социальных гарантий и бедности.

## **Российское государство всеобщего благосостояния в конце 1990-х годов**

### **Основные социальные гарантии и заработная плата в социальном секторе**

Сокращение без реструктуризации означало, что финансирование льгот и привилегий, институтов и заработной платы в социальном секторе неуклонно уменьшалось. В таблице 3.6 приведена сводная информация о выплате основных социальных гарантий, включая пособия на детей, стипендии студентам университетов, рабочие пенсии и пенсии по инвалидности, а также заработной платы в социальном секторе по отношению к прожиточному минимуму в период с 1993 по 1999 год. В 1993 году (первый год, на который распространяются эти данные) минимальная заработная плата, ставки заработной платы в государственном секторе и студенческих стипендий составляли около 40 % прожиточного минимума, а средние пенсии и заработная плата в государственном секторе были значительно выше. К 1999 году большинство этих гарантий сократилось на полови-

---

<sup>68</sup> [Информационно-аналитический бюллетень 2000] указывает на то, что закон был полностью подкреплен финансово в двадцати регионах.

Таблица 3.6

Основные социальные гарантии и заработная плата  
в социальном секторе, 1993–1999 годы (%)\*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Минимальная заработная плата	39	28	10	16	19	18	10
Ставка заработной платы для первого класса шкалы заработной платы в государственном секторе	41	30	19	21	18	19	10
Ежемесячное пособие на каждого ребенка**	19	21	8	13	15	14	7
Минимальная студенческая стипендия, высшее образование	39	28	10	16	38	36	19
Пенсии по старости: минимальная***	63	79	43	47	79	79	42
средняя	138	129	101	116	113	115	70
Пенсии по инвалидности, первая группа	105	73	54	52	50	57	30
Зарботная плата в секторе здравоохранения (среднее)	195 (1992)	—	—	150	149	134	99
Работники с зарплатой ниже прожиточного минимума (%)	—	—	—	48,7	47,8	—	67,2
Зарботная плата в сфере образования (среднее)	185 (1992)	—	—	141	143	127	93
Работники с зарплатой ниже прожиточного минимума	—	—	—	49,7	49,4	—	70,5

Источники: [Социальное положение 2002: 165 (табл. 6.10); 145 (табл. 5.19); 147 (табл. 5.21); Социальное положение 2001: 148 (табл. 5.22), 150 (табл. 5.24); Россия в цифрах 2000: 98].

\* 1 января, процент прожиточного минимума.

\*\* До 6 лет, 1993–1995; до 16 лет, 1996–1999.

\*\*\* С компенсационными выплатами.

ну, а некоторые — даже на три четверти от прожиточного минимума. Минимальная заработная плата и первый разряд шкалы заработной платы в государственном секторе — два ключевых комплекса выплат, регулируемых государством, — снизились до 10 % прожиточного минимума, а средние пенсии и заработная плата в государственном секторе упали ниже этого уровня. Среднее пособие по безработице (не представленное в таблице) — единственная программа, направленная на решение новых социальных проблем, — составляло 30 % прожиточного минимума в 1995 году и 20 % в 1998 году, а уровень принимаемых к выплате заявлений оставался крайне низким из-за административных барьеров<sup>69</sup>. Все выплаты в социальном секторе были подвержены эпизодическим сбоям и хронической задержке, особенно характерным для наиболее бедных регионов. Задержки в выплате пенсий в особенности воспринимались как глубокое предательство ожиданий и прав пожилых россиян.

Продолжающийся экономический спад и поляризация означали, что перераспределение средств, необходимое для удовлетворения социальных потребностей, возникших в результате переходного периода, было весьма незначительным. Хотя существующие пособия служили своего рода страховкой от бедности для традиционных заявителей, они исключали крупные категории безработных, а также новых бедных или работающих бедных — тех, кто работал на низкооплачиваемых или нестабильно оплачиваемых работах. В 1990-е годы от одной четверти до одной трети населения являлись официально бедными. Российская статистика показывает, что две десятые населения с наименьшими доходами получали наименьшее количество государственных субсидий и привилегий, тогда как пятая часть бедных домохозяйств, по оценкам Всемирного банка, не получала никаких государственных трансфертов<sup>70</sup>. В 1990-е годы в России бедным перечислялась гораздо меньшая доля льгот, чем в странах ОЭСР,

<sup>69</sup> Специалист по безработице и бедности. Интервью с автором, Москва, июнь 1999 года.

<sup>70</sup> См. [Социальное положение 2002: 172].

странах Восточной Европы или даже в странах Латинской Америки со значительным неформальным сектором. В первые годы реформ многие стали бедными, но потом вышли из этого положения, однако к середине 1990-х годов 10–17 % превратились в хронически бедных [Braithwaite 1999]. Наблюдался также неуклонный рост в продолжительности безработицы, а также в корреляции между безработицей и бедностью. Различия между регионами приводили к появлению очагов безработицы и хронической бедности.

Издержки такого распределения в наиболее тяжелой форме падают на детей, безработных и их домохозяйства. В течение десятилетия бедность все больше концентрировалась в семьях, причем наибольшему риску бедности и глубокой нищеты конце 1990-х годов подвергались многодетные домохозяйства, а также домохозяйства, возглавляемые одним родителем или безработным взрослым. Более половины домохозяйств с безработным членом были бедными, а из домохозяйств с детьми — более 40 % (см. таблицу 3.7). Последствия этого проявлялись в снижении уровня здоровья и благосостояния детей: рост показателей истощения (низкий вес) и отставания в росте (низкий рост) в связи с хроническим недоеданием, а также увеличение числа детей, брошенных семьями и помещенных в специализированные учреждения. Впервые с 1930-х годов в России появилось значительное число беспризорных детей<sup>71</sup>.

Пенсионеры, напротив, были защищены от бедности относительно хорошо. Главной темой политической конкуренции между коммунистами и Ельциным, объектом защиты со стороны левых и протекционизма со стороны президента были пенсии<sup>72</sup>. В 1990-х годах пенсии были единственной явно перераспределительной

<sup>71</sup> См. [Feshbach 2003: 47–49]; об институционализации и других аспектах благосостояния детей см. [Zouev 1998].

<sup>72</sup> Пенсионеры были частично защищены Законом о ветеранах и практически всеобщими жилищными льготами, а также указом Ельцина, предусматривающим крупные компенсационные выплаты в дополнение к минимальным пенсиям.

программой социальных трансфертов [OECD 2001]. Хотя в России не наблюдалось значительного роста пенсионных расходов, что было заметно, например, в Польше, а задолженность по выплатам в середине десятилетия оставалась серьезной проблемой, размеры российских пенсий приближались к уровню прожиточного минимума и удерживали большинство получателей пенсий от бедности, за исключением кризиса 1998 года.

Таблица 3.7

Уровень бедности всех домохозяйств и домохозяйств с детьми, безработными и пенсионерами, 1997–1999 годы (%)\*

	Уровень бедности для всех домохозяйств	Семьи с детьми до 16 лет	Количество детей		Один родитель**	Безработный член	Неработающий пенсионер
			1–2	3+			
1997	25,7	38,3	36,8	57,4	41,5	53,8	11,7
1998	30,4	45,1	43,5	69,2	46,5	58,4	14,5
1999	41,9	57,8	—	—	62,7	—	—

Источники: [Ежегодник 1999: 166 (табл. 7.31)]; данные за 1999 г. из [Феминизация 2000].

\* По данным опросов домохозяйств.

\*\* Квартал 3. Данные по домохозяйствам с одним родителем, а за 1999 год — по семьям с детьми до 18 лет.

### Здравоохранение и образование: неформальность, исключение и «спонтанная приватизация»

В секторах здравоохранения и образования реальные расходы сократились, в то время как политическое сопротивление блокировало как демонтаж инфраструктуры, так и развитие легальных частных рынков. Частное образование оставалось весьма ограниченным, за исключением университетского уровня; в 1999 году частными были 1 % среднего образования, менее 5 % начальных профессиональных курсов и 40 % высших учебных заведений. Собственность на медицинские учреждения оставалась почти исключительно государственной. Нормой оставались чрезмерное

использование госпитализации и чрезмерная специализация врачей, а в сравнительных международных показателях эффективности системы здравоохранения России присваивались очень низкие рейтинги. В 1997 году Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) поставила Российскую Федерацию на 75-е место по расходам, но на 127-е место по показателям здоровья и на 130-е место по эффективности системы здравоохранения, что свидетельствует об очень значительном разрыве между расходами и эффективностью [WHO 2000: 152–155].

С юридической точки зрения большая часть здравоохранения и образования оставалась бесплатной, но слабость государства приводила к слабому регулированию. В обоих секторах развивались процессы спонтанной приватизации и коммерциализации, следующие за процессами в экономике в целом, «усиливалась тенденция к спонтанной и неофициальной замене бесплатных услуг платными» [Feeley et al. nd]. Работники и элиты государственного сектора в значительном масштабе использовали свой контроль над доступом к социальным услугам и имеющиеся у них навыки для создания комбинаций формальных, полужформальных и неформальных или теневого требований оплаты, ставших важными средствами выживания и получения доходов. К середине 1990-х годов платежи играли существенную роль в доступе к медицинским услугам, и люди с любыми уровнями доходов платили за лечение. Данные опросов показывают, что процент как формальных, так и неформальных платежей в государственных учреждениях вырос на протяжении 1990-х годов с примерно 25 % в 1996 году до 40 % в 1998 году и 80 % в 1999–2000 годах. Исследование, проведенное группой российских специалистов в области здравоохранения, дало консервативные оценки, что неформальный рынок здравоохранения в 1997 году занимал 0,86 % ВВП, что равнялось примерно 25 % заявленных расходов на здравоохранение<sup>73</sup>.

Руководители и работники системы здравоохранения развили в этой системе значительные интересы и выступали против как

<sup>73</sup> См. [Yudaeva, Gorban 1999: 32; The Evaluation 2000: 8; Feeley et al. nd].

формальной приватизации, так и регулирования. По мнению видных российских экспертов по данному сектору, центральные и местные социокультурные органы власти, руководители и сотрудники институтов социального сектора сопротивлялись приватизации и любой реорганизации своих институтов, отчасти потому, что они уже приватизировали большую часть прав собственности на государственное имущество. Сохранение бесплатности услуг отвечало интересам как бюрократов, так и работников учреждений, оказывающих услуги, поскольку давало первым основания размещать государственные средства в своих интересах, а вторым — возможность получать плату за свои услуги непосредственно от своих клиентов [Rozhdestvenskaya, Shishkin 2003: 606].

Таблица 3.8

Воздержание от лечения по доходам семьи, 1997 год\*

	Доход (в тысячах рублей)			
	< 400	401–800	801–2000	> 2001
Прописанные лекарства	50	36	21	20
Лабораторные анализы	36	26	18	18
Стоматология	43	32	19	13
Больничный уход	18	9	4	4

Источник: [Бойков и др. 1998], цитируется по: [OECD 2001: 35].

\* Процент домохозяйств в категории доходов.

В целом элиты и работники социального сектора становились заинтересованными сторонами стихийной приватизации и неформальности.

Требования оплаты привели к существенным ограничениям доступа и исключениям. Исследования показывают значительный уровень воздержания от некоторых видов лечения, который увеличивался по мере снижения уровня доходов. В таблице 3.8 приведены данные, свидетельствующие о появлении нового подкласса, не имеющего доступа к медицинской помощи.

Увеличение как формальных, так и неформальных платежей за медицинское обслуживание с использованием наличных средств привело к значительным изменениям в структуре российского финансирования здравоохранения — в соотношении государственных и частных расходов. К концу десятилетия, согласно некоторым исследованиям, объем частных расходов на здравоохранение практически сравнялся с объемом расходов государственных. Прямую зависимость между расходами и результатами в области здравоохранения определить невозможно, поскольку на состояние здоровья населения влияет не только расходование средств, но и множество других факторов. Вместе с тем, как представляется, низкие показатели в области здравоохранения в России связаны с сокращением государственных расходов. Согласно исследованию Всемирного банка, «хотя установление причинно-следственной связи затруднено, (в России) ухудшение состояния здоровья населения примерно совпадает со снижением реальных расходов на здравоохранение в государственном секторе» [World Bank 2005: 87, 129]. К концу десятилетия в России имелись сравнительно большие нерешенные проблемы здравоохранения, включая уровень преждевременной смертности среди мужчин, который редко наблюдается в мирное время; уровень инфекционных заболеваний, таких как туберкулез, который вырос в несколько раз за время переходного периода; и (наряду с Украиной) самые высокие темпы роста числа зарегистрированных случаев ВИЧ-инфекции в мире. Эта сильно приватизированная структура расходов была институционализована во время переходного периода и сохранилась и после восстановления экономики.

Сочетание легальных и теневых платежей получило также развитие и в сфере образования. Закон об образовании 1992 года легализовал оплату дополнительных услуг на уровне среднего и высшего образования, а также коммерциализацию. Эти положения открыли возможности для взимания целого ряда платежей за классные занятия, репетиторство и другие образовательные услуги в дополнение к школьным и преподавательским доходам. К 1996 году в государственных школах было

разработано сочетание платного и бесплатного образования. По самым лучшим из имеющихся оценок, плата за услуги репетиторов на уровне среднего школьного образования систематически давала прибавку в 60–100 % к зарплате лучших преподавателей в крупных городах и в 30–50 % — к зарплате преподавателей в малых городах и поселках [Kuzminov et al. nd]. Определенный объем услуг репетиторов был легитимным, но имелись и существенные злоупотребления, особенно на уровне вузов. Здесь преподаватели и администраторы, связанные с наиболее престижными институтами и программами, использовали вступительные экзамены в те или иные учебные заведения для создания систем дорогостоящего репетиторства и подготовительных курсов для абитуриентов, желающих поступить в вуз, а также прибегали к откровенным взяткам. По мере того как на протяжении 1990-х годов постепенно вводилась формальная плата за обучение, учащиеся осуществляли теневые выплаты институтам или их сотрудникам для поступления на оставшиеся финансируемые государством места, по сути оплачивая получение государственной субсидии.

Союз ректоров, объединявший крупные государственные университеты, стал основным источником противодействия заинтересованных сторон усилиям по обновлению государственного регулирования вступительных экзаменов и приёма в университеты. По словам Днепрова, реформистского министра образования в начале 1990-х годов, «нигде не было такой приватизации государственной собственности, как в вузах. 500 или около того ректоров страны стали по сути собственниками приватизированных государственных учебных учреждений»<sup>74</sup>. Структура расходов на образование в конце десятилетия выглядела очень похоже на здравоохранение: расходовалось около 5 % ВВП в целом, и половина этого — вне государственного бюджета. До 1,5 % ВВП было потрачено семьями на репетиторство и другие услуги, связанные с доступом к образованию

---

<sup>74</sup> Кириллова С. Время «серых кардиналов» // Московские новости. 2000. 28 ноября — 4 декабря. № 97. С. 19.

[Проект 2000]. Здесь также баланс между государственными и частными расходами спонтанно сместился в сторону частных и теневых платежей.

Другие секторы также прошли через некоторые структурные реформы в условиях сокращения расходов. Рост платы за наем жилья был замедлен Госдумой, а приватизация жилья застопорилась. В 1999 году около 60 % жилья было формально частным, но только около 1 % был реорганизован в коммерческие формы (кондоминиумы), и большая часть из них — это новое частное строительство [Белкина 1999]. Население оплачивало около половины стоимости жилья, сохраняя высокую степень зависимости от бюджетных субсидий. Жилищное обеспечение превратилось в смесь остаточных прав найма жилья, субсидий, основанных на материальном положении пособий и частичных платежей за наем. В сфере трудовых отношений никакие правовые реформы проведены не были. Задолженность по заработной плате достигла своего пика в 1997–1998 годах, и широко распространились как скрытая безработица, так и неформальная занятость.

Таким образом, в России сформировалась неформальная система всеобщего благосостояния, которая практически не подчинялась ни государству, ни рыночным принципам. Государство спонсировало системы социального страхования и социальной защиты, но выплаты были ненадежными и зачастую слишком низкими, чтобы иметь какое-то значение. Оно субсидировало большинство услуг на низовом уровне, но не могло ни адекватно их финансировать, ни регулировать. Неформальные платежи опосредованно обеспечивали доступ, а поставщики услуг частично контролировали институты социального сектора. Система оставалась фрагментированной и информализованной. Масштабы частных расходов по основным категориям услуг приближались к государственным. Как предложил Гай Стэндинг для современных государств всеобщего благосостояния в более широком смысле, значительное число людей как на верхней, так и на нижней ступенях общества оказывалось оторвано от формальных государственных структур всеобщего благосостояния [Standing 2001].

## Заключение

Несмотря на глубокую и продолжительную рецессию в России и сильный президентский политический режим, основные аспекты программы либеральной перестройки исполнительной власти на протяжении большей части 1990-х годов были заблокированы политической оппозицией. Как отмечается в исследовании социального кризиса в России, проведенном в 2001 году ОЭСР, большая часть унаследованной системы социальной защиты осталась на своем месте. Конституционная система фрагментировала власть, давая законодательным органам право вето на структурные изменения. Группировки умеренных проправительственных партий и реставрационных партий, придерживающихся жесткого левого курса, замедлили или заблокировали реформы. Защита прав на социальное обеспечение левым законодательным большинством, в значительной степени зависящим от государства, в какой-то мере перекликается с политикой западных государств в области социального обеспечения.

Но в России основная защищающая систему всеобщего благосостояния коалиция была слабо организована и идеологически догматична. Некое подобие стабильного расклада политических партий, профсоюзов, объединений работников государственного сектора и получателей льгот, ведущих переговоры об изменениях государства всеобщего благосостояния на Западе (и в более ограниченной степени — в переходных демократиях Восточной Европы), возникло лишь ненадолго и в зачаточной форме в середине десятилетия. Крайние левые, доминировавшие на протяжении большей части этого периода в законодательной власти, не имели прочной базы в трудовых или общественных движениях и были привержены не критическому реставрационному подходу, который приводил разве что к замораживанию ассигнования в структуре обеспечения благосостояния, уже утратившей жизнеспособность. Российское государство всеобщего благосостояния поддерживалось также и рядом бюрократических институтов, которые были гораздо сильнее, чем их аналоги в западных системах. Российские министерства социального обеспечения высту-

пали в качестве субъектов, накладывающих вето на демонтаж и приватизацию, а также в качестве препятствий для влияния на политику со стороны Всемирного банка. Их сопротивление раскололо правительство и сместило баланс внутри государственных институтов в пользу противников либерализации.

Как результат, в условиях быстро стратифицирующегося общества стагнирующая система обеспечения благосостояния неуклонно продолжала лишаться финансирования. Слабость государства позволяла более состоятельным людям обеспечивать себя за счет частных расходов, а профессионалам социального сектора — выработать стратегии индивидуального и институционального выживания и адаптации. Деграция старого государства всеобщего благосостояния и ограничения доступа для бедных слоев населения усилили аргументы сторонников либерализации. В то же время вышеописанные коррумпированные и полуприватизированные структуры благосостояния стали институционализированными, создав новых выгодополучателей.

# Реформа российского государства всеобщего благосостояния при Путине

*Переговоры с элитами о либерализации*

В период президентства Путина Россия произвела своего рода прорыв в либерализации государства всеобщего благосостояния. Весной 2000 года высокопоставленная правительственная комиссия (команда Грефа) сформулировала всеобъемлющую программу либерализации, включавшую в себя многие элементы провалившихся ельцинских усилий. В программе признавались существенный распад государства всеобщего благосостояния и необходимость регулирования стихийной приватизации, которая происходила в российском социальном секторе в 1990-е годы. В период с 2000 по 2003 год законодательная власть ратифицировала большую часть этой программы, включая реформы пенсионной системы и Трудового и Жилищного кодексов. Были предприняты инициативы по реорганизации секторов образования и здравоохранения с целью усиления конкуренции, вывода из тени частных платежей и расширения опоры на механизмы страхования. Весной 2004 года переизбранный президент предпринял радикальный шаг по демонтажу массивной системы администрируемых государством нецелевых социальных пособий и льгот, на которые по-прежнему имело право более четверти населения. Реформа системы льгот вызвала значительный социальный протест и пересмотр планов правительства, что

фактически установило границы либерализации. Однако в целом большинство реформаторских программ было реализовано. Контраст с предыдущим периодом политического тупика был разительным (см. таблицу 3.5).

Такому прорыву способствовали несколько ключевых политических факторов. Первым и основным из них является смещение баланса политических сил, включая изменение как программных ориентаций основных законодательных партий, так и их отношений с исполнительной властью и электоратом. Выборы в Думу в декабре 1999 года положили конец доминированию левых, поставив на лидирующие позиции коалицию более рыночных партий, и «позволили в целом превратить законодательную власть из постоянного оппонента в союзника исполнительной власти при проведении социальных реформ» [Смирнов, Исаев 2002: 9]. Коалицию возглавили недавно сформированные партии власти, имевшие неглубокую связь с электоратом и слабую программную ориентацию. Они регулярно передавали решение социальных, как и большинства других, вопросов на усмотрение исполнительной власти. Это новое доминирование пропрезидентских партий и укрепление системы президентского господства при Путине (известной как управляемая демократия) сигнализировали о дальнейшем распаде представительной функции законодательной власти, ослаблении потенциального влияния конституентов всеобщего благосостояния и электоральных ограничений на изменения государства всеобщего благосостояния. Дума перестала играть роль вето-актора, став по большей части уступчивым партнером исполнительной власти в проекте либерализации.

Вторым политическим фактором стало создание Путиным сильной и стабильной правительственной реформаторской команды. Новая исполнительная власть работала над консолидацией поддержки реструктуризации в администрации президента и правительстве, включая руководство социальных министерств, которые ранее играли роль вето-акторов. Если Ельцин был вынужден распустить свою первоначальную команду реформаторов, часто сменял министров по социальным вопросам

и сталкивался с оппозицией даже среди назначенцев верхнего уровня (см. главу 3), Путин сохранил на местах преданных либеральных министров. Ключевые фигуры будущего правительства были объединены еще до президентских выборов весной 2000 года — в рамках широкого процесса планирования политики, направленного на формирование консенсуса по реформе системы всеобщего благосостояния. В рамках этого процесса удалось достичь некоторого единства, хотя разногласия в правительстве и в министерских или ведомственных интересах в сложившихся практиках и программах оставались основными источниками политических конфликтов.

Несмотря на начавшееся в 1999 году восстановление экономики, российское правительство сохраняло приверженность реструктуризации государства всеобщего благосостояния, поскольку реформы в социальном секторе были связаны с более широким пакетом, направленным на макроэкономические цели. Реформаторы рассматривали сокращение социальных и других субсидий как ключ к бюджетной стабилизации, завершению рыночной трансформации и модернизации экономики. Реформы обеспечения всеобщего благосостояния были частью возобновленных усилий по переориентации российской экономики от государственнического прошлого к конкурентной рыночной модели, улучшению деловой среды и стимулированию экономического развития. Главными инициаторами либерализации благосостояния оставались министерства финансов и экономического развития и торговли. Их повестка дня включала в себя дерегулирование экономики и рынков труда, а также сокращение налогов, субсидий и общих социальных расходов.

Эти изменения воспринимались как необходимые для улучшения инвестиционного климата, что новая администрация видела своей основной целью, а также для погашения высокого внешнего долга России. У реформаторов сложилось четкое понимание того, что процесс восстановления в России остается хрупким, в значительной степени основанным на изменчивых доходах от энергоносителей, и что стратегия устойчивого макроэкономического развития требует дальнейшей интеграции

в международную экономику. Они также полагали, что перенаправление социальных расходов на нужды тех, кто потерял в переходный период, имеет большое значение для социальной стабильности. Согласно докладам, представленным на Первой международной конференции Высшей школы экономики, объединенного социологического аналитического центра и школы, поставляющей кадры для федерального правительства,

...анализ ситуации выявляет определенные позитивные тенденции. <...> Трансформации не закончились. <...> [К]лючевые компоненты предлагаемой стратегии включают в себя: <...> социальную политику, ориентированную на поддержку реструктуризации, и снимающую [социальную] напряженность, которую та порождает [Yasin et al. 2000: 3].

Прямое вмешательство МФИ в этот период было строго ограничено, а их исключение сделало ход внутренних переговоров более гладким и независимым. После конфликтов с Всемирным банком в конце 1990-х годов (см. главу 3) российское правительство отказалось от дальнейших крупных реструктуризационных займов и принимало лишь узкую техническую помощь; в 2000 году объем кредитования упал до нуля и в дальнейшем оставался низким [World Bank 2002a: 9]. Представителей банка держали на расстоянии от основных политических дискуссий, что устраняло потенциальный источник разногласий и позволяло более автономно проводить внутреннюю политику. В то же время политические модели, которые продвигались банком и другими международными организациями в ельцинский период, продолжали определять программу реформ. Почти полностью доминировал либеральный дискурс о приватизации, предполагавший социальную помощь с учетом материального положения, конкуренцию и возможность выбора в социальном секторе.

Сопrotивление либеральной перестройке теперь исходило не от Думы или таких защитников солидаристских ценностей, как профсоюзы и Министерство труда, а в основном от элит социального сектора и государственных бюрократических структур,

которые были глубоко заинтересованы в системе социального обеспечения. Некоторые из этих интересов, в частности в сохранении государственного распределения и общественного управления социальным сектором, пришли еще из советского периода. Другие, в частности интерес к стихийной приватизации и неформальному контролю над доступом к социальным услугам (обсуждавшимся в главе третьей), возникли в 1990-е годы. В варианте «победитель получает все» [Hellmann 1998]<sup>1</sup> в контексте социального сектора главную оппозицию реформам составили государственные акторы, получившие контроль над пулами фондов социального страхования, и элиты социального сектора, получавшие неформальные платежи за доступ к услугам здравоохранения и образования. Эти группы сыграли важную роль в переговорах о либерализации, получив разного рода уступки и компенсации. Общественные конститuentы получили меньше уступок, хотя и заставили правительство замедлить реформы или отказаться от значительных сокращений субсидий и льгот. Одним словом, российская политика при Путине предоставила право решающего голоса в сдерживании изменений государства всеобщего благосостояния государственно-бюрократическим элитам и элитам социального сектора, выработав стратегию реформ либерализации, согласованную внутри элиты.

Во введении мною были выделены два основных фактора, способствующих либерализации государств всеобщего благосостояния: политические институты, ограничивающие правительство защитников всеобщего благосостояния, и системы, создающие привилегии исполнительной власти<sup>2</sup>. С появлением управляемой демократии в конце 1990-х годов российская политика выполнила оба этих условия. Партии с жестким левым

---

<sup>1</sup> Хеллман утверждает (в отношении рыночных реформ в странах с переходной экономикой в целом), что основные заинтересованные группы, выступающие против завершения реформ, — это «победители», возникающие в результате ранних частичных реформ, например те, кто получил право собственности на ценные активы на ранних стадиях приватизации.

<sup>2</sup> См. в особенности [Swank 2002; Huber, Stevens 2001].

и умеренно-реформистским режимом, которые ранее сопротивлялись давлению со стороны правительства, направленному на реструктуризацию, были политически маргинализированы или поставлены под контроль государства. Теперь российская политическая система снова сконцентрировала власть в исполнительной ветви. Сохраняющиеся вето-акторы в государстве и среди элит социального сектора имели узкие ведомственные интересы, которые часто возможно было учесть в реформированной системе. Обусловленное этим смещение политического равновесия привело к движению в сторону либерализации, даже при возобновлении экономического роста и накоплении бюджетного профицита. В целом политика сыграла важную роль в формировании изменений в государстве всеобщего благосостояния (основные акторы российской социальной политики в этот период показаны в таблице 4.1).

В данной главе я вначале раскрываю контекст путинского периода, включая восстановление экономики, расходы на всеобщее благосостояние, а также совершенствование системы предоставления государством базовых социальных гарантий. Затем я останавливаюсь на политике всеобщего благосостояния внутри правительства, изменении коалиций в законодательных органах в результатах выборов в Думу в 1999 и 2003 годах, а также на политике изменения государства всеобщего благосостояния в социальном секторе. Я показываю успехи и пределы либерализации в России и рассматриваю ее последствия для программных структур и обеспечения всеобщего благосостояния.

### **Восстановление экономики и совершенствование функционирования государства всеобщего благосостояния**

Президентство Путина совпало с периодом восстановления экономики и устойчивого роста. Этот поворот после финансового кризиса 1998 года был обусловлен двумя основными факторами. Во-первых, высокими ценами на международных рынках нефти и газа, основных статей российского экспорта, увеличили

Таблица 4.1

Политика либерализации, согласованная в рамках элиты  
в России, 2000–2003 годы

Прореформистские, либеральные	Антиреформистские, заинтересованные в государстве всеобщего благосостояния
<i>Исполнительные</i>	<i>Общественные конституенты, представительные институты</i>
<b>Сильные</b>	<b>Слабые</b>
Объединенное либеральное правительство	Упадок в представительских функциях партий, законодатель- ной власти
Команда реформаторов Грефа	Пролиберальное большинство в законодательном органе
Законодательное большинство на стороне правительства	
<i>Реформистская элита социаль- ного сектора</i>	<i>Государственничская элита социального сектора</i>
<b>Умеренные</b>	<b>Умеренные</b>
Доступ к политике через консультативную роль в правительстве	Переговоры по узким институ- циональным интересам, в целях компенсации
<i>Глобальные политические структуры, МФИ*</i>	<i>Государственно-бюрократиче- ские заинтересованные стороны</i>
<b>Умеренные</b>	<b>Умеренные</b>
Ограниченное вмешательство	Проведение переговоров о ком- пенсации, рецентрализации и расширении регулирующих функций
Сильное остаточное воздействие	
Результат: Переговоры о либерализации в рамках элиты	

\* МФИ — международные финансовые институты

финансовые поступления. Во-вторых, обвал рубля и, как следствие, рост цен на импортные товары привели к созданию преимуществ для отечественного импортозамещающего производства. Внутренние и иностранные инвестиции увеличились достаточно скромно, а отток капитала сократился. Сохранялись серьезные проблемы, включая высокую долговую нагрузку, пик которой пришелся на 2002–2003 годы, недостаточную диверсификацию, низкий уровень инвестиций и уязвимость перед колебаниями цен на международных рынках энергоносителей. Государственные бюджеты рассчитывались на основе предполагаемой цены за баррель нефти. Однако высокие цены на нефть сохранялись, и в период 1999–2002 годов среднегодовые темпы роста экономики составляли 6,4 %<sup>3</sup>. Улучшились основные показатели бедности: безработица снизилась до 8 % в 2002 году, а бедность, охват которой достиг пика в размере одной трети населения в 1992 году, снизилась до 20 % в 2003 году. Тем не менее доходы восстанавливались медленно, бедность сохранялась, а неравенство оставалось высоким (см. таблицу 2.2).

Восстановление экономики привело к снижению фискального давления и улучшению показателей государства всеобщего благосостояния. Уклонение от уплаты налогов снизилось, возможности правительства по использованию системных ресурсов значительно повысились, а налоговые поступления выросли. Впервые с начала 1990-х годов федеральное правительство полностью выполнило свой бюджетный план. Путин определил полную выплату социальных долгов государства в качестве одного из главных приоритетов и к концу 1999 года ликвидировал большую часть задолженности по пенсиям, социальным выплатам и заработной плате в государственном секторе. Задолженность по заработной плате в государственном секторе сократилась с более чем 20 млрд рублей в 1998 году до менее чем 4 млрд рублей в 2001 году, хотя в некоторых регионах она сохранялась на прежнем уровне [Russian Economic Trends 2002, 11(1): 89, 98]. В ходе

---

<sup>3</sup> Обзор экономических событий за этот период см. [World Bank 2003].

реформ консолидировались и снизились налоги на заработную плату, был создан единый социальный налог, который регрессировал по отношению к заработной плате и который было легче собирать. Поступления в социальные фонды росли, что позволило обеспечить стабильный рост пенсий и других выплат. Реальные государственные социальные расходы на здравоохранение в первые годы экономического роста выросли незначительно — до 71 % от уровня 1990 года. Заработная плата большинства учителей и врачей, а также средние пенсии вернулись на уровень выше прожиточного минимума, другие социальные выплаты также росли, но умеренными темпами (см. таблицу 4.6).

Администрация Путина также предприняла значительные усилия по рецентрализации политического контроля и управления Российской Федерацией и по упорядочению фискальных федералистских отношений, что имело важные последствия для сферы благосостояния. Были сделаны шаги по устранению некоторых из наиболее серьезных последствий децентрализации начала 1990-х годов путем повышения прозрачности федеральных и региональных социальных трансфертов и адресности федеральных расходов на борьбу с бедностью. С 2000 года более существенная доля средств основного федерального фонда перераспределения — Федерального фонда финансовой поддержки регионов — направлялась в беднейшие регионы [OECD 2000: 29]. Тем не менее в период экономического подъема региональные различия в расходах на борьбу с бедностью, здравоохранение и образование, а также в их результатах, увеличились. Согласно исследованию ОЭСР 2002 года, «помимо создания нового фонда перераспределения для поддержки некоторых федеральных обязательств за счет финансирования, <...> перераспределение еще не было осуществлено» [OECD 2002: 13].

В целом, несмотря на увеличение в этот период реальных расходов на социальные нужды, улучшения были скромными. Они были достаточны для преодоления последствий финансового кризиса 1998 года, но не для того, чтобы компенсировать сокращение в предыдущие годы. Заработные платы в государственном секторе и трансфертные выплаты оставались ниже

уровня, существовавшего до переходного периода. Бюджетно-налоговая политика оставалась консервативной, а общие государственные расходы на обеспечение всеобщего благосостояния оставались сравнительно скромными. Несмотря на накопление проблем в России, стандартный показатель уровня расходов на благосостояние — процент от ВВП — оставался на уровне, существовавшем до 1990-х годов — значительно ниже, чем в странах Восточной Европы. В 2002 году, уже по истечении некоторого времени оживления экономики, российское правительство потратило на здравоохранение менее 3 %, а на образование — менее 4 % ВВП (см. табл. 4.2).

Наконец, хотя в некоторых приоритетных областях наблюдался рост расходов, правительство дало понять, что этот рост не будет продолжаться, что домохозяйства и частный сектор по мере роста экономики будут брать на себя все больше расходов на социальное обеспечение. Правительственные инициативы предполагалось направить на регулирование теневых систем социального обеспечения, на которые домохозяйства уже расходовали значительные средства, а также на расширение легальных рынков социального сектора взамен старых государственных структур. Короче говоря, даже увеличивая социальные расходы, правительство подтвердило свою приверженность либерализации и ограничению роли государства в сфере обеспечения всеобщего благосостояния.

Восстановление экономики обеспечило более благоприятные условия для либерализации в нескольких отношениях. Как обсуждалось во введении, компенсационные стратегии играют ключевую роль в принятии реформы государства всеобщего благосостояния среди групп, которые в состоянии ее заблокировать<sup>4</sup>. Восстановление экономики позволило российскому правительству финансировать компенсационные стратегии, ослабившие такое сопротивление. Рост доходов позволил, например,

<sup>4</sup> О значении компенсационных стратегий в контексте Восточной Европы см. [Kornai et al. 2001: 13].

Таблица 4.2

Социальные расходы бюджетной системы  
Российской Федерации в 1996–2002 годах (% ВВП)

Тип публичных расходов	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Расходы бюджетной системы в целом</i>							
Консолидированный бюджет	32,5	35,9	28,1	26,1	27,7	26,8	31,5
Федеральный бюджет*	17,7	18,6	18,0	13,8	14,1	14,6	18,9
Региональные и местные бюджеты	17	19,9	16	13,6	14,1	14,7	15,5
<i>Расходы бюджета на социальные меры</i>							
Консолидированный бюджет	8,8	10,7	9,0	7,7	7,6	8,1	12,5**
Федеральный бюджет*	1,3	2,4	2,3	1,8	1,9	2,3	5,7
Региональные и местные бюджеты	7,5	8,3	6,7	5,9	5,7	5,8	6,8
<i>Здравоохранение и спорт</i>							
Консолидированный бюджет	2,6	3,1	2,5	2,2	2,2	2,0	2,3
Федеральный бюджет*	0,2	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
Региональные и местные бюджеты	2,4	2,7	2,2	2,0	2,0	1,7	2,0
<i>Образование</i>							
Консолидированный бюджет	3,9	4,5	3,6	3,1	3,0	3,1	3,7
Федеральный бюджет*	0,5	0,7	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7
Региональные и местные бюджеты	3,4	3,8	3,1	2,6	2,5	2,5	3,0
<i>Социальная политика</i>							
Консолидированный бюджет	1,7	2,5	2,4	1,9	1,8	2,4	5,8**
Федеральный бюджет*	0,5	1,2	1,4	1,0	1,0	1,2	4,5
Региональные и местные бюджеты	1,2	1,3	1,0	0,9	0,8	1,2	1,3
<i>Внебюджетные фонды</i>							
Пенсионный фонд	5,8	7,5	6,4	5,6	4,7	5,7	7,3
Фонд социального страхования	1,2	1,3	1,2	0,9	1,0	1,0	1,2
Фонд обязательного медицинского страхования	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05

Источники: [Социальное положение 1999: 20, 24, 186–187; Социальное положение 2001: 27; Социальное положение 2002: 27; Социальное положение 2003: 28, 34, 170–171; Ежегодник 2003: 281, 553]; расчеты производились с использованием данных: [Обзор 2001: 472]. Внебюджетные фонды по расчетам Елены Виноградовой.

\* Включая финансовую помощь бюджетам других уровней.

\*\* Большая часть очевидного увеличения расходов на социальную политику в 2002 году является результатом изменений в бухгалтерском учете, в результате которых часть единого социального налога была добавлена в доходную часть бюджета, а расходы на социальную политику стали включать часть трудовой пенсии. См. [Russian Economic Trends 2002, 3: 86; 4: 68].

повысить заработную плату государственных служащих параллельно с сокращением их социальных привилегий, а также профинансировать новые административные функции для социальных министерств даже в условиях сокращения государственных дотаций клиентским институтам и населению. Либерализация требует инвестиций в новые институты, и с экономическим ростом такие инвестиции становятся более реальными. Рост доходов также позволил правительству Путина более последовательно выполнять свои старые обязательства по социальному страхованию, восстановить доверие к государству как к поставщику общественного благосостояния и получить политическую поддержку со стороны групп, зависящих от государственных трансфертов<sup>5</sup>. Более консервативные меры помогли вернуть работников и заработную плату в систему социального страхования — так, что их взносы удалось перевести на новые, основанные на страховании механизмы<sup>6</sup>. Кроме того, постепенно растущие доходы, пришедшие с экономическим подъемом, сделали возможным для населения приспособиваться к сокращению субсидий, брать на себя больше расходов на социальное обеспечение, что не приводило при этом к росту бедности и разорению. Это имело ключевое значение для расчетов либеральных реформаторов, которые прогнозировали рост частных расходов на жилье, здравоохранение и образование (хотя медленное восстановление доходов и сохраняющийся высокий уровень бедности не позволили их ожиданиям оправдаться)<sup>7</sup>. В целом либерализация не

---

<sup>5</sup> В опросах, проведенных в 1999–2000 годах, 51 % респондентов оценил Путина как кандидата, обладающего компетенцией в рассматриваемой области социального обеспечения; 39 % респондентов в целом и 59 % тех, кому за 60 и 70 лет, оценили повышение пенсий как одно из лучших его решений; см. [Colton, McFaul 2003: 190–197].

<sup>6</sup> Это было особенно важно в области пенсионной реформы, в которой инвестиционные счета стали рассматриваться как источник внутренних инвестиций и средство углубления рынков капитала.

<sup>7</sup> О медленном восстановлении средних доходов населения, которые в 2000 году оставались менее чем в половину дореформенного (1990 года) уровня, см. [Соболев, Ломоносова 2003].

была вызвана обострением экономического и бюджетного давления. Скорее, она стала возможна благодаря ослаблению политической оппозиции и росту экономических ресурсов.

### **Программа Грефа по реформированию государства всеобщего благосостояния**

Программа реформы государства всеобщего благосостояния новой администрации была изложена в ряде основных документов по планированию политики, подготовленных назначенным Путиным мозговым центром — Центром стратегических разработок под руководством Г. О. Грефа, и одобрена правительством весной 2000 года<sup>8</sup>. Центр разработал комплексный план перехода России к социальной модели, в которой рынки и частные субъекты играли бы главную роль, а государство — ограниченную. Согласно правительственной программе, основанной на плане Грефа,

Последовательное осуществление политики, базирующейся на указанных ориентирах, предполагает переход к модели «субсидиарного государства», которое обеспечивает перераспределение социальных расходов в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям. При таком подходе граждане, которые обладают самостоятельными источниками финансирования социальных потребностей, сами, за счет собственных доходов, должны оплачивать практически все расходы по оплате жилья и коммунальных услуг, а также часть расходов на медицинское обслуживание, образование, пенсионное страхование. В перспективе значительную часть социальных благ этой категории граждан следует предоставлять преимущественно на конкурентной основе через предприятия негосударственных форм собственности.

---

<sup>8</sup> Герман Греф стал министром экономического развития и торговли Путина. Документы центра должны были определить намеченные направления социально-экономического развития на следующее десятилетие.

В то же время государство не должно ослаблять усилий, направленных на оказание социальной помощи, а также предоставление ограниченной номенклатуры бесплатных услуг в области здравоохранения и образования той части населения, которая без государственной помощи лишилась бы доступа к основным социальным благам [Программа 2000]<sup>9</sup>.

После введения механизма учета материального положения бедняки с доходами ниже прожиточного минимума должны были получать трансферты и отдельный набор базовых социальных услуг, как в системе всеобщего благосостояния США, являющейся прототипом данной либеральной модели. Российское правительство в очередной раз попыталось свернуть большинство социальных субсидий и льгот и расширить рыночные и государственно-частные механизмы софинансирования. Оно стремилось «развивать различные формы негосударственного коммерческого и некоммерческого предоставления социальных услуг», что должно было обеспечить конкуренцию и выбор [Проект 2000: 154]. Этот план базировался на принципах субсидиарного участия, согласно которым государство не должно заниматься тем, что отдельные лица и рынки могут делать самостоятельно.

Несмотря на то что программно он на них опирался, план Грефа в ряде важных аспектов отличался от усилий администрации Ельцина по реформированию всеобщего благосостояния. Он включал в себя признание сложности институциональных реформ государства всеобщего благосостояния и встраивания рынков социального обеспечения в более масштабные рыночные структуры. В нем детально отражена переориентация роли государства с непосредственного предоставления социальной помощи на создание, контроль и в некоторых случаях субсидирование институциональных механизмов частного и негосударственного обеспечения, включая рынки ипотеки и медицинского страхования, а также схемы образовательных ваучеров. Он обещал формализовать оплату социальных услуг и регулировать доступ

<sup>9</sup> Программа была составлена на основе подробного проекта, разработанного командой Грефа [Проект 2000].

к ним. По словам государственного советника, занимавшегося планированием социальных реформ как при администрации Ельцина, так и при администрации Путина, «программа Грефа включала <...> впервые в правительстве действительно глубокий анализ. <...> Во многих случаях в 1990-е годы никто не мог реализовать планы, потому что они были технически невозможны; программа Грефа была разработана на основе более глубокого анализа возможностей»<sup>10</sup>.

Основные положения программы Грефа изложены в таблице 4.3. В ней отражены изменения в программных структурах во всех областях государства всеобщего благосостояния. Большая часть финансовых обязательств в области жилищного строительства, здравоохранения и пенсионного обеспечения должна была быть передана частным лицам, рынкам и страховым механизмам. Государственные стипендии для получения высшего образования должны были в основном выплачиваться малоимущим и талантливым студентам, а на более низких уровнях предусматривалось софинансирование образовательных услуг, стоимость которых превышает установленный государством минимум. Доступ к медицинским услугам должен был быть сегментирован по группам доходов. Часть пенсионного обеспечения, ранее основывавшегося на солидаристских принципах, предполагалось перевести на индивидуальные инвестиционные счета. Рынки труда планировалось дерегулировать, а ограничительные меры социальной защиты — отменить. Большие новые затраты, риски, выбор, возможности и ответственность перекладывались на общество.

Команда Грефа в процессе разработки программы проводила обширные консультации с экспертным сообществом, пытаясь систематизировать накопленные за годы реформ знания. По словам одного из информантов,

четыре человека создали программу Грефа, но они работали несколько месяцев и обсуждали ее со многими людьми. Они разослали письма во множество исследовательских инсти-

---

<sup>10</sup> Правительственный советник. Интервью с автором, Москва, 6 июня 2001 года.

тутов с просьбой предоставить материалы — краткое описание того, что исследователи предлагали для национальной экономики и для социальных программ. Большинство институтов получило эти письма<sup>11</sup>.

Окончательный план был, однако, написан узкой группой людей от исполнительной власти или тесно связанных с ней, которая продолжала контролировать политическую повестку дня в социальной сфере. Это был более инклюзивный и консультативный, но все еще узко доминирующий технократический политический процесс, оторванный от общества.

### **Создание правительственной команды реформаторов**

Целью разработки программы Грефа было сформировать консенсус в отношении реформы и обеспечить координацию между министерствами и администрацией президента [Remington 2001a: 290]. В мае 2000 года Греф был назначен главой вновь созданного Министерства экономического развития и торговли, а Дмитриев — его первым заместителем. Е. Ш. Гонтмахер, начальник департамента социального развития аппарата правительства, и В. И. Матвиенко, назначенная в правительстве ответственной за социальную политику в целом, оба имели многолетний опыт работы в качестве либеральных реформаторов социальной сферы. Новый министр труда и социального развития А. П. Починок являлся фискальным консерватором с опытом работы в сфере налогообложения и финансов<sup>12</sup>. Реформистские министры здравоохранения и образования Ю. Л. Шевченко и В. М. Фи-

<sup>11</sup> Эксперт по вопросам социальной политики, Программа TACIS по муниципальной экономике и социальным реформам (MERIT). Интервью с автором, Москва, 7 июня 2000 года.

<sup>12</sup> Починок был охарактеризован президентом Торговой палаты США как человек, который «основывал свое руководство <...> на глубоком понимании финансовой составляющей в работе правительства» (Remarks by Labor and Social Development Minister Alexander Pochinok at a Breakfast of the American Chamber of Commerce in Russia // Federal News Service. Kremlin Package. 2002. 23 Jan.).

Таблица 4.3

## Программа Графа по реформированию социального сектора

Сектор	Государственная ответственность	Ответственность домохозяйств, находящихся выше черты бедности
Социальная помощь	Переориентация на помощь малоимущим Обеспечивает борьбу с бедностью посредством помощи с учетом материального положения, а также детские пособия	Сокращение социальных трансфертов и льгот Отсутствие права на получение помощи по доходам
Жилье	Создание институтов жилищного строительства и рынков коммунальных услуг Предоставление жилищной помощи с учетом материального положения	Оплата большей части расходов на жилищно-коммунальные услуги Присоединение к самоуправляемым кондоминиумам Покупка, продажа и аренда на рынке жилья
Образовании	Обеспечение бесплатного, всеобщего базового начального и среднего образования Финансирование на душу населения («деньги следуют за учеником») Предоставление помощи с учетом материального положения, конкурсные ваучеры на высшее образование Установление общенациональных стандартов, единого государственного экзамена Установление общенациональной шкалы заработной платы преподавателей	Софинансирование услуг выше базового стандарта Частичная или полная оплата обучения в после-школьном, дошкольном учреждении Повышение уровня семейных вложений

Сектор	Государственная ответственность	Ответственность домохозяйств, находящихся выше черты бедности
Здравоохранение	<p>Предоставление ограниченного перечня бесплатных услуг бедным</p> <p>Организация и регулирование обязательного медицинского страхования</p> <p>Регулирование частной медицинской практики</p>	<p>Покрты обязательным медицинским страхованием</p> <p>Совместная оплата некоторых услуг</p> <p>Легальные частные альтернативы в медицинском обслуживании и страховании</p>
Пенсии	<p>Гарантии выплат базовых (прожиточный минимум) пенсий</p> <p>Регулирование финансовых услуг для пенсионного инвестирования</p> <p>Отсутствие фиксированных пенсионных выплат</p>	<p>Индивидуальный, дифференцированный основной уровень</p> <p>Индивидуальные инвестированные счета</p> <p>Система фиксированного вклада</p>
Труд	<p>Установление минимального размера оплаты труда</p> <p>Предоставление пособий по безработице</p> <p>Создание гибкого трудового режима</p> <p>Обеспечение исполнения трудовых договоров</p>	<p>Право на членство в профсоюзах, коллективные переговоры, забастовки</p> <p>Право на обжалование в суде нарушений договора</p>

Источник: [Программа 2000].

липпов были назначены в 1999 году и сохранили свои посты. Высшая элита правительства и администрации президента оказалась объединена вокруг программы реформ государства всеобщего благосостояния. Министерство экономического развития и торговли было правительственным центром, главной силой, продвигающей реформу социального сектора и отвечающей за все. Министерство труда, традиционный защитник солидаристских ценностей, повсеместно считалось слабым, не обладающим особым влиянием<sup>13</sup>.

Государственно-бюрократические интересы оставались основным источником сопротивления этим реформам. Министерства и другие организации, осуществляющие надзор за программами, основанными на центральном управлении и государственном финансировании, сопротивляются сокращениям расходов и приватизации, уменьшающим их полномочия и ресурсы. Основными препятствиями на пути перемен в ельцинский период были министерства социального обеспечения и администраторы социальных фондов (см. главу 3). Несмотря на усилия Путина по достижению консенсуса, такое сопротивление продолжалось, в результате чего один из авторитетных наблюдателей заявил, что консенсус остается

...поверхностным — все продолжают преследовать ведомственные интересы. Основным препятствием на пути реформ является конфликт внутри правительства. Пенсионная реформа, реформа образования полностью осуществимы с точки зрения технических ограничений. В большинстве случаев исполнительная власть может практически заставить Думу делать то, что она хочет. Вопрос в политической реализации — в отсутствии однородности взглядов и интересов внутри правительства<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Схожие мнения об обоих министерствах высказывали мои многочисленные собеседники в российском правительстве и экспертном сообществе по социальной политике в 2000–2002 годах.

<sup>14</sup> Правительственный советник. Интервью с автором, Москва, 6 июня 2001 года. Опрашиваемый утверждал, что президент мог бы настоять на определенных мерах, если бы полностью использовал для этого свою власть.

Но сопротивление оказалось значительно слабее, чем раньше. Ключом к этому стал союз президента и Думы; по словам Томаса Ремингтона, описывающего оппозиционных чиновников в сфере социального обеспечения,

...в большинстве случаев путинской команде удалось не дать им заблокировать его политические инициативы, сформировав молчаливые союзы с симпатизирующими ей комитетами в Думе <...> и благодаря тщательной подготовительной работе по минимизации оппозиции изнутри государственной бюрократии [Remington 2003: 54–55; см. также Remington 2003a].

Еще важнее то, что реформы почти во всех сферах включали в себя создание новых, рецентрализаторских и регуляторных ролей, которые компенсировали потери министерств и других государственных органов, сохраняя и даже расширяя их функции в рамках реформированной системы.

### **Бизнес, труд и реформа всеобщего благосостояния**

В рассматриваемый период в формировании политики стали играть более заметную и институционализированную роль бизнес-организации, а путинская администрация использовала корпоративистские механизмы представительства для их лучшей интеграции в политический процесс. Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), основная ассоциация делового лобби, возродился и расширил свой членский состав, включив в него многих известных российских бизнесменов (олигархов), в том числе лидеров банковского дела, промышленности и энергетики<sup>15</sup>. Уже не сопротивляющийся рыночным реформам, как это было в начале и середине 1990-х годов, РСПП стал мощной силой, поддерживающей либерализационные меры. Он создал

---

<sup>15</sup> Список двадцати семи новых членов, вошедших в бюро РСПП, в том числе Чубайса, Потанина, руководителя Интерроса, и Ходорковского, руководителя ЮКОСа, см. в Russian Political Weekly, 2001. 5 Mar.

ряд комитетов для подготовки законодательных инициатив для президента и Думы, вырабатывая позиции по реформе Трудового кодекса, пенсионной и налоговой реформам<sup>16</sup>. Греф поддерживал связи с РСПП, который стал важным источником влияния и консультаций. Бизнес и финансовые интересы, сформировавшиеся в социальной сфере на ранних этапах реформ, в том числе инвестиционные компании и медицинские страховщики, требовали дальнейших реформ, расширяющих сферу их деятельности. Таким образом, деловые и финансовые интересы, которые ранее были ориентированы либо на получение субсидий от государства, либо на уклонение от уплаты налогов, теперь интегрировались в прорыночную коалицию, сотрудничающую с исполнительной властью, чтобы влиять на результаты политики.

Профсоюзы предлагали слабую и все менее заметную защиту солидаристских ценностей. Они приняли большую часть плана Грефа, включая регрессивную налоговую реформу социального обеспечения, которая, как заметил их представитель, «противоречит солидаристским принципам и <...> не апеллирует к большинству»<sup>17</sup>. Профсоюзы сделали своей главной задачей повышение заработной платы, но в ходе переговоров о реформе трудового кодекса, в момент обладания наибольшим влиянием, согласились с ограниченными и неопределенными обещаниями относительно национальной политики в этой области. Слабое с самого начала, не имеющее политической базы и потерявшее своего единственного могущественного союзника (то есть «красных директоров» РСПП; см. главу третью), руководство ФНПР согласилось на либерализацию государства всеобщего благосостояния в обмен на уступки, выгодные узким институциональным интересам ФНПР, в ущерб интересам ее членов. Как и другие элиты социального сектора в системе со слабой ответственностью

---

<sup>16</sup> Russian Political Weekly. 2001. 5 Mar.; Коммерсант. 2001. 27 августа; [Barnes 2003].

<sup>17</sup> Секретарь, Федерация независимых профсоюзов России. Интервью с автором, Москва, 21 июня 2002 года. ФНПР все-таки выступила против жилищной реформы.

перед рядовыми членами, профсоюзы торговались в основном за себя. К концу периода они стали полуофициальными организациями, связанными с партией власти и президентством Путина.

Женские организации и другие НПО получили широкое распространение в 1990-е годы, однако источники согласны с тем, что они практически не оказывали никакого влияния на политику на федеральном уровне. При Путине основной доступ НПО к федеральному правительству обеспечивался через управляемый государством квазикорпоративистский процесс институционализированных консультаций с отдельными организациями. Государственная бюрократия оставалась в значительной степени невосприимчивой к влиянию женских организаций, которые сами по себе оказались разделены между сторонниками и критиками традиционных, государственных мер защиты благосостояния — таких, какие защищали «Женщины России» (ЖР) [Johnson 2005].

### **Политика всеобщего благосостояния после выборов 1999 года**

#### **Упадок партий, выступающих за всеобщее благосостояние, и расцвет партий власти**

Ключевой тезис этой книги заключается в том, что изменение государства всеобщего благосостояния происходит под влиянием политики. Декабрьские выборы 1999 года в законодательные органы привели к серьезному изменению спектра политических сил, доминировавших в Думе. Отчасти это было сдвигом в программных ориентациях, который положил конец господству левых. Но произошли также и более глубокие изменения в характере основных парламентских партий. Доминирующее положение в Думе заняла коалиция новых партий власти, созданных в предшествующие выборам месяцы центральными и региональными политическими руководителями, а также внепартийных фракций. Эта новая коалиция была прежде всего пропрезидентской и передавала программную и законодательную инициативу

в руки исполнительной власти. Она играла незначительную роль в развитии направлений политики и очень ограниченную — в озвучивании интересов общества. Влияние парламентских партий по сравнению с предыдущими созывами Думы стало ограниченным. Эти изменения означали ослабление представительной функции политических партий, усиление доминирования исполнительной власти над законодательной, а также пропорциональное снижение электоральной обратной связи по вопросам изменения политики.

Выборы 1999 года привели к значительным изменениям в балансе программных ориентаций партий. Из трех новых партий/коалиций, вышедших на первый план в ходе выборов: «Единство», «Отечество — Вся Россия» (ОВР) и Союз правых сил (СПС), — первые две были условно центристскими, а третья — правой. Традиционные левые партии, в частности Аграрная партия России (АПР) и одна из ветвей ЖР, в предвыборный период смягчали свои программы и смещались в сторону центра. В целом произошел значительный сдвиг в программных ориентациях партий по отношению к всеобщему благосостоянию. Дмитриев, бывший (и будущий) либеральный член правительства, утверждает:

В 1995 году большинство ведущих политических партий и блоков поддержали нереалистичный советский подход к социальной политике. <...> ...в настоящее время ситуация изменилась, и почти все партии и блоки (за исключением коммунистов) поддерживают [рыночные модели]: социальную помощь с учетом материального положения, укрепление принципов страхования <...> развитие негосударственного сектора в здравоохранении и образовании [Дмитриев 2000]<sup>18</sup>.

(Ориентации партий см. в таблице 3.4.)

---

<sup>18</sup> Статья включает проведенный Дмитриевым анализ позиций основных партий по вопросу социальной политики и других спорных вопросов на 1995 и на 1999 годы в сравнении.

«Единство» и ОВР, две основные партии власти в новой Думе, были созданы как явные представители интересов элиты и как средства электоральной поддержки для своих лидеров. Согласно недавнему исследованию, посвященному этим партиям, их «общественные конститuentы были нечетко ограниченными, партийность (избирателей) поверхностной, а мнения относительно непоследовательными» [Colton, McFaul 2003: 125]. «Единство», близкое на тот момент к исполняющему обязанности президента Путину и Кремлю, было скомпоновано буквально за несколько недель до выборов центральными и региональными политическими элитами, выдвинуло минималистскую предвыборную программу и провело свой первый съезд уже гораздо позже выборов. Оно затрагивало лишь некоторые вопросы всеобщего благосостояния, при этом с либеральным уклоном, одобряя повышение стоимости жилья и внедрение механизмов помощи, учитывающих материальное положение<sup>19</sup>. Администрация президента продвигала «Единство» путем грубых манипуляций со средствами массовой информации и организованной кампании по дискредитации его более ориентированного на благосостояние конкурента — ОВР.

Партия ОВР объединила в конце лета 1999 года движение мэра Москвы Лужкова «Отечество» и движение «Вся Россия», представлявшее региональные интересы. «Отечество», основанное в 1998 году, изначально представило достаточно содержательную программу, нацеленную на социально ориентированные рыночные реформы и отдающую приоритет социальному сектору, отстаивающую более активную роль государства в социальной политике и возвращение к бесплатному образованию и здравоохранению. Оно допускало некоторые элементы рынка для дополнительного социального обеспечения, включая добровольные частные пенсионные счета и частные медицинские клиники. Однако программа партии во многих отношениях была нечеткой

---

<sup>19</sup> Тезисы избирательной программы Блока «Медведь» (1999). URL: [www.panorama.ru:8101/works/vybory/party/p-med.html](http://www.panorama.ru:8101/works/vybory/party/p-med.html) (в настоящий момент недоступно).

и, по-видимому, обходила стороной вопросы, которые стали ключевыми в борьбе за реформирование системы социального обеспечения — отмену социальных льгот и жилищных субсидий, расширение частного медицинского страхования и обязательные инвестиционные пенсии<sup>20</sup>.

Партия ОВР выступала против «Единства» и в целом воспринималась как левоцентристская. Ряд партий и организаций, которые в прошлом сопротивлялись либерализации государства всеобщего благосостояния, включая АПР, ФНПР и связанную с ней «Партию труда» во главе с А. К. Исаевым, а также ЖР А. В. Федуловой, присоединились к блоку или поддержали его [Colton, McFaul 2003: 83, 85]<sup>21</sup>. Самая многочисленная группа новообращенных в ОВР на выборах 1999 года ранее, в 1995 году, голосовала за левые партии, и данные опроса свидетельствуют о том, что ее сторонники в целом выступали против либеральных реформ. Согласно обзору политических взглядов, опубликованному в конце 2000 года в «Общей газете»,

...сторонники «Отечества» <...> резко критикуют предложенные правительством жесткие либеральные реформы в социальной сфере («программа Грефа»), и отвергают <...> накопительную пенсионную систему, идею принуждения домохозяйств <...> оплачивать 100 % стоимости коммунальных и муниципальных услуг, требования оплаты за медицинское обслуживание и образование<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> «Отечество — Вся Россия», предвыборная программа (1999 год). URL: [www.ranorama.ru:8101/works/vybory/praty/p-ovr.html](http://www.ranorama.ru:8101/works/vybory/praty/p-ovr.html) (в настоящий момент недоступно). Программа ОВР, например, включала требование «минимально необходимых социальных льгот».

<sup>21</sup> Тем не менее ЖР вышли из коалиции до выборов и участвовали в них независимо, набрав 2 % голосов. АПР раскололась в 1999 году. Большинство ее членов присоединились к «Отечеству», а примерно одна треть продолжили союз с КПРФ.

<sup>22</sup> Byzov L. An Opening Left of Center — the Main Contender for This Vacancy Is Fatherland // Общая газета. 2000. 21–27 декабря. № 51. С. 7; trans. in: Current Digest of the Soviet Press [hereafter CDSP]. 2001. January 17. № 52. P. 12. 29 % новых сторонников ОВР в 1995 году голосовали за социалистов [Colton, McFaul 2003: 99].

Партия ОВР в итоге стала оплотом (по общему признанию, слабым) умеренной политической оппозиции к либерализации государства всеобщего благосостояния; от этой позиции она в течение года после выборов откажется, чтобы объединиться с «Единством» в пропрезидентской коалиции.

Партии, которые прошли в новую Думу значительными депутатскими группами — КПРФ, «Яблоко», Либерально-демократическая партия (ЛДПР), — имели более четко определенные группы конститuentов и, кроме ЛДПР, программные ориентиры, а также четкие позиции по вопросу реформирования государства всеобщего благосостояния. Но они играли в политике Думы ограниченную роль, особенно после весны 2001 года. КПРФ смягчила свои возражения против общего перехода России к рыночной экономике, но сохранила свою программную приверженность реставрации политики всеобщего благосостояния. В предвыборной программе партии 1999 года повторялся призыв к полной занятости, субсидируемому жилью, бесплатному медицинскому обслуживанию и образованию, начиная с дошкольного и заканчивая высшим. КПРФ сохраняла на выборах устойчивую поддержку на низовом уровне, но оставалась единственной значимой партией-реставратором в Думе 1999 года<sup>23</sup>. «Яблоко» снова подошло к ключевым вопросам дебатов о государстве всеобщего благосостояния однозначно и с умеренно-реформистской позиции, оказав квалифицированную поддержку программе либеральных реформ<sup>24</sup>. Поддерживая рынок, оно выступало за выплату пособий с учетом материального положения, пенсионную реформу, дополнительные платные медицинские услуги и добровольное медицинское страхование; от государства же «Яблоко» требовало

---

<sup>23</sup> Программа Коммунистической партии Российской Федерации (1999 год). URL: [www.panorama.ru:8101/works/vybory/party/p-kprf.html](http://www.panorama.ru:8101/works/vybory/party/p-kprf.html) (в настоящий момент недоступно). Однако коммунисты, по некоторым данным, соглашались с правом более обеспеченных граждан платить за медицинское обслуживание и образовательные услуги; см. [Дмитриев 2000].

<sup>24</sup> «Яблоко». Предвыборная программа: «Яблоко» в современной политике (1999 год). URL: [www.panorama.ru:8108/works/vybory/party/p-yab.html](http://www.panorama.ru:8108/works/vybory/party/p-yab.html) (в настоящий момент недоступно).

бесплатного образования, минимального уровня всеобщей бесплатной медицинской помощи и доступного жилья. Партия выступала за стимулирование вывода неформального сектора экономики из тени и продолжала делать акцент на том, что социальная политика является двигателем экономического развития. Она сохранила в Думе 1999 года скромную позицию (см. таблицу 3.4), став единственным последовательным сторонником реформистской политики всеобщего благосостояния.

Еще одна новая партия, Союз правых сил (СПС), появилась в 1999 году как преемница партии «Выбор России» / «Демократический выбор России» (ВР/ДВР), сформулировав последовательную либеральную программу. Предвыборный манифест СПС 1999 года призывал к личной ответственности и утверждал:

Чрезмерная опека <...>, чрезмерные социальные гарантии являются источником несвободы, причиной пассивности и застоя, препятствующие полному использованию способностей, заложенных в человеке. <...>. государство должно принимать на себя обязательство заботиться только о тех, кто не способен позаботиться о себе сам<sup>25</sup>.

Союз поддерживал учитывающую уровень средств помощь бедным, увеличение жилищных выплат и ликвидацию большинства социальных льгот. СПС зашел дальше какой-либо другой партии, выступая за значительную роль рынков в социальном секторе. Идеологически и программно ее подход к реформе социального обеспечения был близок путинской администрации. При скромном электоральном показателе она стала независимым либеральным голосом в Думе, часто поддерживая президентские инициативы по реформам социального обеспечения.

Партии «Единство» и ОВР сформировали ядро думского большинства, законодательно закрепившего либерализацию государства всеобщего благосостояния. Доминирование этих

---

<sup>25</sup> Союз правых сил. Правый Манифест (1999 год). URL: <http://gaidar-arc.ru/file/bulletin-1/DEFAULT/org.stretto.plugins.bulletin.core.Article/file/3896> (дата обращения: 23.08.2021).

новых сформированных элитой партий власти в третьем туре постпереходных парламентских выборов в России обозначало неспособность партий, базирующихся на обществе в целом, консолидироваться и развиваться, а также неспособность российского общества как такового создать политические организации, могущие озвучивать и представлять его интересы. По словам Колтона и Макфола, «хрупкость большинства партий и других объединений, независимых от государства, облегчила путь для государственных чиновников; <...> парламентские <...> выборы “отражали слабость и зачаточный характер структур гражданского общества” в России» [Colton, McFaul 2003: 205]. У этих партий было мало ограничительных обязательств, и их отличала слабая подотчетность общественным организациям или группам народных масс. Механизмы электоральной обратной связи, которые сдерживали изменения государства всеобщего благосостояния в демократических системах и играли определенную роль в России в 1990-е годы, оказались в значительной степени ослаблены.

### **Интересы женщин в законодательной политике**

Упадок представительства общественных конститuentов всеобщего благосостояния хорошо иллюстрируется недавним исследованием темы о поддержке и отстаивании женщинами — депутатами Думы интересов женщин<sup>26</sup>. В 2004 году женщины из первых трех созывов Думы были опрошены относительно их приверженности интересам женщин и их усилий по сотрудничеству через партийные линии для продвижения этих интересов. Депутаты первого и второго созывов Думы, в основном от ЖР и КПРФ, разделяли мнение о том, что у женщин есть особые интересы, связанные с дискриминацией в сфере занятости и низкой оплатой

---

<sup>26</sup> Эти интервью с двадцатью шестью женщинами-депутатами, заседавшими во всех трех Думах, были проведены для автора Всесоюзным центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) и независимым интервьюером в феврале — апреле 2004 года в Москве.

труда, а также с целым рядом других социальных проблем. Они сообщили, что сотрудничали с другими женщинами-депутатами по партийным линиям в целях достижения политических целей, связанных с интересами женщин. В Думе 1993 года ЖР сыграли ключевую роль в координации отстаивания женских интересов среди женщин-депутатов от разных партий<sup>27</sup>. Сотрудничество на более ограниченной основе в поддержку тех или иных решений, касающихся женщин, продолжилось в Думе 1995 года. Анализ результатов голосования подтверждает результаты интервью, показывающие, что в 1995 году женщины в Думе объединялись для голосования по целому ряду женских вопросов<sup>28</sup>.

Женщины-депутаты от «Единой России», напротив, почти единодушно отвечали, что проблем, характерных для женщин, не существует, что социальные проблемы являются общими для общества в целом, и сообщали о слабом или полном отсутствии в Думе 1999 года сотрудничества по партийным линиям в решении этих проблем. Результаты интервью подтверждаются анализом результатов голосования, который показывает, что женщины-депутаты в Думе 1999 года не голосовали вместе ни по вопросам социальной политики, ни по более узкому кругу женских вопросов. Автор исследования делает вывод по итогам голосования:

Женщины в Думе 1999 года никак не выделялись. <...> ...в отличие от предыдущей Думы, в нынешней (1999 года) законодательной власти политические предпочтения избирателей игнорируются законодателями, когда они голосуют по законопроектам, касающимся женских вопросов [Shevchenko 2002: 1212–1216].

В целом, в отличие от своих предшественниц из других партий, женщины-депутаты от «Единства» и «Единой России» демонстрировали слабое или вообще никакого стремления представ-

<sup>27</sup> Женщины-депутаты в Думе 1993 года, интервью № 25. Москва, 26 марта 2004 года.

<sup>28</sup> Анализ результатов голосования содержится в [Shevchenko 2002].

лить женский электорат. Программа либерализации государства всеобщего благосостояния включала в себя серьезные изменения, наносящие ущерб интересам женщин, в том числе пересмотр Трудового кодекса, где снижалась материнская и иная защита при трудоустройстве, а также пенсионную реформу, которая, по прогнозам, в долгосрочной перспективе должна была поставить женщин в крайне невыгодное положение. Эти последствия мало упоминались в Думе, несмотря на усилия некоторых женских групп обратить на них внимание. Снижение уровня представительства интересов женщин является частным случаем общего упадка уровня представительства общественных интересов в российском законодательном органе и в политической системе в целом, а также все большей отстраненности законодателей от общественных интересов и конститuentов.

#### **Координация и сотрудничество законодательной и исполнительной власти**

К началу 2001 года «Единство» возглавило стабильную коалицию большинства, в которую вошли ОВР и две пропрезидентские непартийные фракции — «Народный депутат» и «Российские регионы»<sup>29</sup>. Пропрезидентский «Союз четырех», включающий СПС, в конечном счете обеспечивал президенту победу в каждом крупном шаге по либерализации, затрагивающем благосостояние, который попадал на рассмотрение законодателей (см. таблицу 4.4). Коммунисты вначале получили значительные руководящие позиции, включая председательство в Комитете по труду и социальной политике, однако левые были постепенно ослаблены парламентскими маневрами и внутренними разногласиями, и они оказались маргинализированы в законодательном плане. «Единство» выступало координатором между Думой и прези-

---

<sup>29</sup> Томас Ремингтон утверждает, что эти фракции были менее дисциплинированы и в большей степени ограничены давлением со стороны избирателей, чем партии, однако при голосовании за ключевое законодательство о социальном благосостоянии обе они выступили большинством голосов за либерализацию; см. [Remington 2003].

дентской администрацией [Smyth 2002]<sup>30</sup>. Использование вето стало значительно более редким, и, в отличие от Ельцина, Путин при проведении реформ очень мало полагался на указы [Remington 2001a]. Развивался стандартизированный законодательный процесс, при котором Путин определял большую часть повестки дня, а его правительство представляло в Думу полноценные законодательные пакеты. Система была приведена в более институциональную форму президентского господства, чем в начале 1990-х годов, а реформы обеспечения всеобщего благосостояния получили законодательную и институциональную глубину, которой невозможно было достичь за счет реализации декретных полномочий. Но определенное сопротивление реформам все же оказывалось, и каждый их аспект проходил сложный и зачастую пролонгированный процесс переговоров с государственными, законодательными и другими группами.

### **Переговоры о прорыве к либерализации**

Новая Дума поставила реформу всеобщего благосостояния на первое место в своей повестке дня. Первый обзор ее политики, вышедший зимой 2000 года, включал в себя обязательства по изменению Трудового кодекса и реструктуризации пенсионной системы, по переводу систем субсидий и льгот на адресную основу, а также по реформированию здравоохранения, образования и жилищной сферы [Информационно-аналитический бюллетень 2000]. Далее я предложу несколько ситуационных исследований, в которых рассматривается политическая составляющая этих реформ: первоначальные политические предложения; то, как они обсуждались правительством, Думой, элитой социального сектора, государственным заинтересованными структурами и общественными конституентами; а также полученные в итоге всего этого результаты. Основное внимание будет уделено моделям влияния, поддержки, сопротивления и компенсации.

<sup>30</sup> См. также: Remington T. // Russia Political Weekly. 2001. 10 Dec.

### Реформа Трудового кодекса

Суть реформы Трудового кодекса заключалась в том, чтобы сделать трудовые отношения более гибкими и благоприятными для рынка путем изменения правил приема на работу, увольнения, а также других аспектов трудовых отношений. Советское трудовое законодательство включало множество ограничений в отношении руководителей, защиту работников, положения о вовлечении профсоюзов в процесс увольнения и другие установки. Кодекс практически гарантировал сохранение рабочего места, затрудняя работодателям увольнение работников даже по уважительной причине. Написанный в 1971 году, он изменялся, но избежал принципиального пересмотра из-за политического сопротивления в Думах 1990-х годов. Международная организация труда (МОТ) сочла его одним из наиболее ограничительных кодексов в Восточной или Западной Европе, и он рассматривался в качестве одного из основных сдерживающих экономическое развитие факторов, блокирующих создание четкого набора правил, которые могли бы работать в условиях рыночной экономики, и способствующих распространению неформальных и нелегальных отношений и действий<sup>31</sup>.

Правительство под председательством М. М. Касьянова предложило очень либеральный проект пересмотренного кодекса, предусматривающий практически неограниченные права на использование срочных и временных контрактов, которые уничтожили бы гарантии сохранения рабочих мест для большинства работников. Проект включал смягчение правил увольнения, ограничение роли профсоюзов и снижение защиты матерей-одиночек, а также материнских и других льгот<sup>32</sup>. Проект был составлен Министерством труда и правительственной рабочей группой по трудовым вопросам. Заместитель председателя пра-

---

<sup>31</sup> Точку зрения МОТ см. в [Cazes, Nesporova 2003a: 18–19]. См. также [Maleva 2001].

<sup>32</sup> По поводу правительственного проекта см. [Kosmarski 2001; Сколько стоит 2001].

вительства Матвиенко и министр труда Починок решительно поддержали этот жесткий вариант, который был вынесен на рассмотрение новой Думы в начале 2000 года.

Проект правительства вызвал оппозицию со стороны ФНПР и независимых профсоюзов, левых партий и других депутатов в Думе. Профсоюзы изначально выступали за установление ограничений на использование краткосрочных контрактов и на увольнения, а также за сохранение социальных льгот. Они также требовали принятия мер, компенсирующих рядовым работникам потерю гарантированной работы, в первую очередь повышения минимального размера оплаты труда до уровня не ниже половины прожиточного минимума (он составлял менее 20 % прожиточного минимума, что вносило существенный вклад в распространение бедности)<sup>33</sup>. Другой комплекс вопросов, вынесенных на стол переговоров, в большей степени затрагивал корпоративные интересы профсоюзов: их право на согласие на увольнение и правила профсоюзного представительства работников в коллективных переговорах. По этому последнему вопросу интересы крупного холдингового профсоюза ФНПС и более новых, гораздо менее независимых профсоюзов разделились. Существующая практика позволяла всем профсоюзам, присутствующим на предприятии, вести переговоры за своих членов. ФНПР долгое время настаивала на введении правил, ограничивающих права на ведение переговоров только теми профсоюзами, которые представляют большинство работников завода, что на практике привело бы к закрытию большинства независимых профсоюзов [Cook 1997].

Для разрешения разногласий была создана специальная примирительная комиссия, в состав которой вошли представители всех законодательных партий, профсоюзов, руководства предприятий (РСПП) и правительства. Комиссия была сформирована как раз в тот момент, когда «Единство» консолидировало за собой большинство голосов в Думе, а ее председателем стала

---

<sup>33</sup> О требованиях профсоюзов, в основном о значительном повышении компенсирующих заработных плат, см. интервью со Шмаковым: Мир, труд, май // Российская газета. 2001. 28 апреля.

ведущий депутат этой партии Л. К. Слиска. Левые партии работали с профсоюзными депутатами над альтернативным проектом кодекса, который в большей степени соответствовал бы интересам рабочих и отражал способность левых по-прежнему формулировать авторитетную альтернативу и играть роль в политическом торге<sup>34</sup>. Работодатели, как правило, принимали сторону правительства, настаивая, в частности, на гибкости трудовых договоров и неограниченном праве на увольнение. В конце концов комиссия выработала компромиссный вариант, который был поддержан правительством, промышленниками и ФНПР и против которого выступали только левые партии и независимые профсоюзы<sup>35</sup>. (Голосование Госдумы в третьем чтении приведено в таблице 4.4.)

В итоге правительство одержало победу, хотя и пошло на уступки. Новый кодекс допускал широкое, но все же ограниченное использование срочных контрактов, расширял права менеджеров по переводу и увольнению работников, сокращал полномочия профсоюзов по участию в процессе увольнения работников. Пособия по беременности и родам и другие льготы были сокращены, но сохранены. Введение основной компенсации рядовому работнику — минимального размера оплаты труда в объеме половины прожиточного минимума — было отложено на неопределенный срок. Правительство указало, что минимальный размер оплаты труда не будет достигать прожиточного минимума в течение многих лет, и постепенно увеличило его примерно до 22 % прожиточного минимума в 2002 году.

ФНПР получила свою основную компенсацию в форме правил, требующих мажоритарного представительства в трудовых пере-

---

<sup>34</sup> Этот профсоюзный проект был подготовлен депутатами Госдумы во главе с Т. Сайкиным, председателем комитета по труду и социальной политике КПРФ, и А. Исаевым, ОВР, заместителем председателя комитета и лидером ФНПР. Было подготовлено несколько конкурирующих проектов кодекса, но компромисс достигался в основном между правительственной и профсоюзной версиями. См. [Kosmarksi 2001].

<sup>35</sup> Госдума приняла Трудовой кодекс в первом чтении 5 июля 2000 года, при этом КПРФ, АПР и ЛДПР проголосовали против него.

говорах — работодатели могли теперь заключать коллективные договоры только с теми профсоюзами, в состав которых входило не менее половины работников предприятия<sup>36</sup>. Другими словами, ФНПР использовала свою позицию на переговорах с правительством прежде всего и в основном для того, чтобы защитить свои собственные корпоративные интересы в сохранении доминирующей позиции в представительстве трудящихся. Она согласилась с более слабой защитой интересов рядовых членов, утвердив свод правил, регулирующих трудовые отношения, который, все еще будучи более ограничительным, чем некоторые в ОЭСР, существенно повысил гибкость трудовых отношений.

Тот факт, что реформы Трудового кодекса, формально закрепившие ослабление трудовых прав и защиту российских работников, были одобрены как Думой, так и крупнейшими профсоюзами, причем с незначительными компенсациями, говорит о слабости народного давления и представительских функций, призванных сдерживать изменения в государстве всеобщего благосостояния. Это указывает на слабую роль профсоюзов или их заинтересованность в проведении реформ с целью получения льгот для своих членов. Реформа также имела более глубокие последствия для российских профсоюзов и отношений между профсоюзами и правительством. ФНПР с самого начала зависела от исполнительной власти и вела себя не особо воинственно, однако ее политическая ориентация и союзники были умеренно левыми (см. главу 3). Теперь ФНПР влилась с либерализуемое государство, поддержав «Единую Россию» и сблизившись с администрацией Путина, в то время как правительство склонялось к тому, чтобы «относиться к ФНПР как к официальному и единственному представителю трудоспособного населения России» [Crowley 2002: 239]. Независимые профсоюзы проиграли на переговорах по Трудовому кодексу больше всех. По словам Айрин Стивенсон, представителя международной трудовой организации,

---

<sup>36</sup> Мнения о кодексе, включая мнения Починка и Исаева о правительственных уступках, см. в: Российская газета. 2001. 5 июля; о результатах см.: Российская газета. 2001. 18 августа. С. 2.

Голосование в Думе по ключевым вопросам либерализации государства всеобщего благосостояния,  
2000–2003 годы\*

	«Единство»	ОВР	РР	НД	СПС	Яб	КПРФ	АПП	ЛДПР	Др.	Всего	Источник
Проект Трудового кодекса (21.12.2001, 3-е чтение)												
За	80	50	36	50	34	16	3	—	12	8	289	1
Против	—	—	5	3	—	—	79	42	—	2	131	
Государственное пенсионное страхование (30.11.2001, 3-е чтение)												
За	81	47	30	57	16	—	1	3	12	9	256	2
Против	—	—	3	1	7	2	52	16	—	—	81	
Закон о порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи (№ 121512-3, 07.03.2003, 3-е чтение)												
За	77	51	42	51	31	13	1	—	13	13	292	3
Против	—	—	4	—	—	—	71	34	—	2	111	
Закон о жилищной реформе (№ 210133-3, 09.04.2003, 2-е чтение)												
За	79	53	31	49	7	—	—	—	12	5	236	4
Против	—	—	12	2	25	15	79	41	—	7	181	

*Источники:* Все голоса были взяты из Информационно-аналитического бюллетеня (ИАБ). URL: <http://wbase.duma.gov.ru:8080/> (в настоящий момент недоступно). Воздержавшиеся не имели большого значения, за исключением последнего голосования. Полные данные и источники:

1. ИАБ, № 10 (осенняя сессия), 2001 год; 2. ИАБ, № 10 (осенняя сессия), 2001 год; 3. ИАБ, № 3, 13 февраля — 12 марта 2003 года; 4. ИАБ № 4, 13 марта — 16 апреля 2003 года;

\*АПП — Агропромышленная депутатская группа; КПРФ — Коммунистическая партия Российской Федерации; ЛДПР — Либерально-демократическая партия России; ОВР — «Отечество — Вся Россия»; НД — «Народный депутат»; РР — «Российские регионы»; СПС — Союз правых сил; Яб — «Яблоко».

работавшей в тесном контакте с независимыми профсоюзами, «компромиссный проект <...> ослабил все профсоюзы, сформированные за последние десять лет <...>, основополагающим вопросом было представительство, [это] была самая важная часть Трудового кодекса»<sup>37</sup>. Слабые в большинстве секторов и теперь столкнувшиеся с набором правил ведения переговоров, несовместимых с их выживанием, большинство независимых профсоюзов, скорее всего, были обречены на отмирание, что еще больше ослабляло зарождающееся в России гражданское общество и подрывало потенциал межпрофсоюзной конкуренции, которая могла бы послужить стимулом для увеличения пробивной способности профсоюзов. Россия осталась с либерализованным трудовым кодексом и одной крупной, слабой, проправительственной профсоюзной федерацией.

### Пенсионная реформа

Администрация Путина также возродила пенсионную реформу, которая ранее стала источником разногласий в правительстве Ельцина и была отложена с приближением финансового кризиса 1998 года (см. главу 3). Существующая государственная система с оплатой по мере поступления в основном опиралась на обмен между поколениями; заработная плата нынешних работников облагалась налогом, чтобы платить нынешним пенсионерам. Реформаторы предложили частичную приватизацию, введение рыночных или накопительных (кумулятивных) механизмов, в рамках которых работники откладывали бы средства на собственную пенсию, частично за счет инвестирования пенсионных взносов, а выплаты зависели бы от накоплений на личных счетах. Индивидуальные накопительные пенсионные механизмы широко и активно пропагандируются МФИ как способ ослабления растущего демографического давления на системы с оплатой по мере поступления, вызванного старением населения [World Bank 1994].

---

<sup>37</sup> Представитель Американского центра международной солидарности трудящихся. Интервью с автором, Москва, 6 июня 2001 года.

Переход к накопительной системе ограничивает роль и ответственность государства в пенсионном обеспечении, его возможности по перераспределению пенсионных доходов, а также возможности пенсионеров вести политические переговоры о выплатах<sup>38</sup>. Накопительные пенсионные механизмы переносят ответственность и риски на индивидуумов. В экономической сфере накопительные механизмы создают рынки социального страхования, повышая роль и возможности частного финансового сектора. В странах с развивающейся экономикой, особенно в тех (например, в России), которые остро нуждаются в инвестициях, пенсионные накопления могут служить источником углубления рынков капитала и финансирования экономического развития. Как снижение бюджетного давления, так и возможность углубления рынков капитала побудили Министерство экономического развития уделить пенсионной реформе первоочередное внимание.

С самого начала реализации программы Грефа пенсионная реформа спровоцировала глубокие конфликты в администрации Путина. Наиболее заметное разногласие возникло между Министерством экономического развития и торговли, представленным заместителем министра (и бывшим архитектором пенсионной реформы администрации Ельцина) Дмитриевым и руководителем Пенсионного фонда Зурабовым. Пенсионный фонд был создан в 1991 году, когда система перешла от бюджетного финансирования к финансированию на основе заработной платы и в целом рассматривалась как неуправляемая или коррумпированная. Реформа угрожала Пенсионному фонду эрозией его роли в пенсионном обеспечении и утратой контроля над взносами, которые начали бы поступать на частные инвестиционные счета. В этом очевидном случае политики «победитель получает все» Зурабов сопротивлялся приватизации, настаивая на продолже-

---

<sup>38</sup> По сути, это переход от системы с заранее фиксированными выплатами, в которой пособия устанавливаются (хотя, как мы видели в случае России, экономическая нестабильность и инфляция могут подорвать их реальную ценность), к системе с установленными взносами, в которой выплаты зависят от накоплений.

нии государственного сбора и распределения взносов в Пенсионный фонд. Дмитриев, Греф и Минэкономразвития отдавали предпочтение крупной накопительной составляющей и опоре на механизмы частных инвестиций, что минимизировало бы пенсионное давление на федеральный бюджет, а также максимизировало перспективы инвестирования средств в экономику. Пенсионная война между этими двумя государственными органами, во многом обусловленная различными институциональными интересами, оказала значительное влияние на ход переговоров о реформе<sup>39</sup>. Деловые и финансовые интересы, в первую очередь РСПП и добровольные негосударственные пенсионные фонды, легализованные в середине 1990-х годов, поддерживали накопительную систему.

В марте 2001 года Путин создал специальный консультативный механизм — Национальный совет по пенсионной реформе — для урегулирования этого и других споров. Совет обеспечивал представительство широкого круга интересов, включая ФНПР, группы ветеранов и инвалидов, а также деловые и финансовые группы, предположительно давая возможность высказаться трудовым, деловым и общественным организациям<sup>40</sup>. Зурабов утверждал, что совет был создан для достижения консенсуса между народом и исполнительной властью по вопросам пенсионной реформы. Однако совет был в значительной степени ориентирован на правительственных акторов: он был создан на поздних стадиях процесса выбора политики и в целом рассматривался как механизм разрешения внутривластных споров, а не содействия общественному диалогу. По словам эксперта при Комитете Думы по социальной политике, «депутаты [Думы] в Совете составляют меньшинство; тон дискуссии

<sup>39</sup> О пенсионной реформе и «пенсионной войне» см.: Российская газета, 20 марта 2001 года; Ульянова Ю. Пенсионная война — между Пенсионным фондом и Министерством экономического развития // Сегодня. 2001. 6 марта. С. 1.

<sup>40</sup> О членстве в Национальном совете по пенсионной реформе см. [Состав 2001].

ндают министерства и Пенсионный фонд»<sup>41</sup>. Совету удалось достичь компромисса и выработать несколько рамочных законодательных актов, которые были быстро одобрены Думой, опять-таки, с оппозицией только со стороны левых партий (см. таблицу 4.4). Он служил эффективным внутриправительственным примирительным механизмом по всем вопросам, за исключением наиболее спорных элементов реформы — размера инвестиционных пенсионных счетов и управления ими. Заседания совета также вызвали у депутатов, специалистов и других участников процесса обеспокоенность тем, что российские рынки остаются слишком нестабильными и плохо регулируемы, чтобы обеспечить долгосрочное пенсионное обеспечение.

Конфликт и переговоры по механизму инвестирования продолжались более года, несмотря на активную поддержку со стороны правительства. Деловые и финансовые интересы активно лоббировали, чтобы получить доступ к финансовым возможностям, обещанным приватизацией, в то время как Зурабов лоббировал их недопущение<sup>42</sup>. Окончательный вариант законодательства был компромиссом. В новой пенсионной системе сохранялся основной перераспределительный компонент — гарантированный минимальный размер пенсий, который со временем должен был снизиться в реальном выражении. Первоначально реформа перенаправила на инвестиционные счета часть пенсий (2–3 процента от общего 28-процентного налога на заработную плату), которая оставалась небольшой по международным стандартам, но со временем должна была увеличиться [World Bank 2002d]. Пенсионеры могли выбрать, хранить ли эти деньги в государственном фонде или инвестировать их в частном порядке. Большинство выбрало первый вариант.

Эта крупная пенсионная реформа была проведена при минимальном участии общества. В любом случае у пенсионеров не было значительных общенациональных организаций, которые

<sup>41</sup> Эксперт Комитета Государственной Думы по социальной политике. Интервью с автором, Москва, 4 июня 2001 года.

<sup>42</sup> Ульянова Ю. Пенсионная война...

могли бы озвучить их интересы. По словам представителя Всемирного банка, который следил за этим процессом,

...организации пенсионеров невелики. Самое заметное, что они иницируют, — это обращение в суд; именно этим они и занимаются большую часть времени. Они неспособны к стратегическому планированию. <...> Организации работодателей обладают гораздо большей властью и участвовали во всех обсуждениях<sup>43</sup>.

Роль профсоюзов и Министерства труда — институтов, которые обычно защищают распределительный подход в переговорах по пенсионной реформе, — была невелика, хотя профсоюзы и поддерживали позицию Пенсионного фонда. Министерство труда не играло активной роли в предоставлении идей или формировании содержания проектов. Законодатели оказывали определенное сопротивление наиболее радикальным предложениям об инвестиционных фондах, что способствовало сдерживанию исполнительной власти в реализации ее либеральной повестки. Но социальные последствия привлекали к себе весьма ограниченное внимание. Реформа, скорее всего, повлечет за собой будущие издержки для больших групп пенсионеров, особенно женщин и низкооплачиваемых работников, которые окажутся в невыгодном положении в системе индивидуальных накопительных счетов. Женщины к тому же проиграют, потому что по новой системе больше не будет предоставляться трудовой стаж за время учебы и ухода за детьми. Женские организации действительно мобилизовались против реформы, но в Думе они добились только слушаний в Комитете по делам женщин<sup>44</sup>.

Реформа была задумана так, чтобы не ударить по кошельку нынешних пенсионеров. Реальные пенсии медленно, но неуклон-

<sup>43</sup> Технический специалист по пенсионному обеспечению и социальной защите, Московское отделение Всемирного банка. Интервью с автором, Москва, 26 июня 2002 года. Об одном из ярких примеров такой судебной кампании см. [Cashu, Orenstein 2001].

<sup>44</sup> Эксперт по женскому движению в Российской Федерации. Интервью с автором, Вашингтон, округ Колумбия, 23 апреля 2004 года.

но росли, по мере того как все это обсуждалось и принималось, и их повышение считалось важным для одобрения реформы старшим поколением. Вопрос о повышении пенсионного возраста обсуждался в правительстве, но не стал одной из тем переговоров о реформе, несмотря на настойчивые заявления многих экспертов о том, что это неизбежно, если Пенсионный фонд хочет оставаться платежеспособным. В каком-то смысле это было политическое ограничение, наложенное народом. Уступки делались в основном Пенсионному фонду, наиболее заинтересованному в системе социального страхования. Он сохранил за собой важную роль и получил компенсацию благодаря новому законодательству, которое укрепило его контроль над распределением пенсий. Конфликты и компромиссы по поводу реформы в значительной степени находились в зависимости от государственных и финансовых акторов с их собственными повестками, в которых интересы пенсионеров и функции социального обеспечения государства занимали в лучшем случае второстепенное место. По словам одного из экспертов по пенсионному обеспечению, критиковавшего реформу, «целью здесь было не столько повышение пенсий, сколько развитие экономики»<sup>45</sup>.

### **Реформы образования и здравоохранения**

Были также предприняты инициативы по реорганизации образования и здравоохранения в целях усиления конкуренции и создания условий для рационализации и модернизации этих секторов. Министерство финансов предложило, чтобы государство перешло от финансирования учреждений (то есть по количеству коек и численности персонала) к финансированию услуг — шаг, который привел бы к вытеснению неэффективных поставщиков услуг. Реформы должны были легализовать, урегулировать и расширить частные расходы, а также механизмы го-

---

<sup>45</sup> Эксперт по пенсионному обеспечению. Интервью с автором, Москва, 6 июня 2001 года; процесс реформ также подверг Пенсионный фонд влиянию конкуренции и критике, что способствовало повышению профессионализма и качества работы его сотрудников.

сударственно-частного софинансирования, выводя платежи из тени и дополняя государственное финансирование средствами домашних хозяйств и предприятий. Оставшиеся актуальными всеобъемлющие гарантии государственного обеспечения предстояло заменить набором минимальных гарантий, финансирование которых государство должно было обеспечить для бедных. Сокращение государственных расходов фактически компенсировалось бы министерствам новыми, расширенными ролями в управлении и контроле национальных стандартов в области здравоохранения и образования.

Поскольку, несмотря на децентрализацию других уровней, оно все еще оставалось под эгидой федерального правительства, наибольшее внимание было уделено высшему образованию. Реформаторы предложили перенести большую часть государственного финансирования на ваучерную систему, в которой «деньги следуют за студентом», то есть студенты финансируются на основе своих результатов на государственных экзаменах и могут свободно выбирать вуз. Ваучеры позволили бы ввести в высших учебных заведениях рынок образовательных услуг. Вузы или программы, неспособные привлечь достаточное количество учащихся, могут закрыться. В соответствии с концепцией реформаторов, ваучеры позволили бы лучшим студентам требовать, чтобы их обучали конкурентным на рынке навыкам, что заставило бы адаптировать учебные планы. Введение стандартизированных экзаменов, проводимых Министерством образования, должно было подорвать систему подготовительных курсов и репетиторства для сдачи экзаменов в отдельных школах, положив конец широко распространенным в высших учебных заведениях теневым операциям. Таким образом, предлагаемые реформы непосредственно угрожали интересам высших учебных заведений в сохранении гарантированного государственного финансирования и теневых дополнительных доходов, к тому же при одновременном расширении в реформируемой системе роли Министерства образования.

Министерство экономического развития и Министерство финансов активно продвигали реформу, и в 2001 году на экспе-

риментальной основе были введены как стандартизированные экзамены, так и ваучеры. Реформа натолкнулась на сопротивление из двух источников: нижних уровней Министерства образования и влиятельного Союза ректоров государственной университетской системы («красных ректоров»), возглавляемого ректором флагманского Московского государственного университета. На своем съезде в 2001 году Союз ректоров выразил опасения, что новая система финансирования усугубит их финансовые проблемы, и призвал правительство «не ставить образовательную систему под полный контроль невидимой руки рынка»<sup>46</sup>. Союз призвал региональные университеты отказываться в приеме абитуриентов на основе национального теста.

Последовала «битва железобетонных университетских групп интересов», в которой «красные ректоры» выступали против реформы, в то время как престижные новые московские институты поддерживали ее, а Министерство образования оказалось «между Министерством финансов и преподавателями»<sup>47</sup>. В конце концов правительство пошло на компромисс с ректорами, согласившись на то, чтобы набор студентов частично остался под контролем вузов, в то время как система ваучеров и национального тестирования, контролируемая Министерством образования, также должна была начать развиваться. Как для ректоров, так и для Министерства этот результат еще раз продемонстрировал способность заинтересованной элиты договариваться об уступках, служащих ее узким институциональным интересам.

Была также начата реформа здравоохранения. Ее основные цели заключались в завершении перехода к страховой медицине, приостановившегося с начала 1990-х годов, ликвидации бюджетного финансирования медицинских учреждений и сведении роли государства к финансированию услуг для малоимущих

---

<sup>46</sup> Московские новости. 2001. 28 ноября — 4 декабря. Другие организации также выступали против реформ, включая Российскую академию образования — консервативный институт, объединяющий работников образования.

<sup>47</sup> Советник российского правительства. Интервью с автором, Москва, 22 июня 2002 года.

слоев населения. Основа финансирования страхования варьировалась в зависимости от групп населения, при этом работодатели должны были делать взносы за своих работников, Пенсионный фонд — за пенсионеров, а региональные и федеральные правительства — за неработающих и бедные слои населения. Отдельное законодательство предусматривало добровольное частное медицинское страхование. Правительство также возродило законодательство о регулировании частной медицинской практики. Изменения должны были позволить перевести систему на государственно-частную основу с формально дифференцированными льготами, включая отдельную программу государственных базовых услуг для малообеспеченных слоев населения. Проекты всех трех нововведений были внесены в Госдуму осенью 2001 года.

Эти инициативы встретили сопротивление, и систему здравоохранения так и не удалось сдвинуть с мертвой точки в давнем конфликте вокруг ее развития. Региональные правительства по-прежнему отказывались от участия в страховании и продолжали прямое финансирование медицинских учреждений, находящихся под их юрисдикцией. По словам Дмитриева из Министерства экономического развития,

...правительство должно действовать в поддержку роли страховых компаний. <...> Особенно актуальным стало содержание негосударственных страховых компаний в сети обязательного медицинского страхования (ОМС). <...> Со стороны правительства наблюдается нежелание предпринимать какие-либо действия, наоборот, региональные власти вытесняют страховые компании из системы [Dmitriev et al. 2000].

Некоторые медицинские работники сопротивлялись фрагментации системы, опасаясь, как отметил один из них, что дифференцированная система ухудшит доступность медицинской помощи для бедных слоев населения. В целом, однако, доминирующую роль в переговорах играли государственных и элитарные акторы, при незначительном вкладе как со стороны общества, так

и со стороны поставщиков услуг. Наблюдавшие вблизи за реформой российского сектора здравоохранения утверждали:

В настоящее время в системе здравоохранения существует практически равновесие сил между тремя группами, имеющими особые интересы: бюрократами сектора здравоохранения, фондами обязательного медицинского страхования (ОМС) и организациями медицинского страхования. Дальнейший ход реформы будет зависеть от борьбы и сотрудничества между этими группами. Похоже, что почти никто не заботится об интересах населения и даже медицинских работников [Rozhdestvenskaya, Shishkin 2003: 598–599].

#### **Либерализация, согласованная внутри элит**

Переговоры путинской эпохи об изменении государства всеобщего благосостояния в этих четырех областях политики — Трудовом кодексе, пенсиях, здравоохранении и образовании — были в основном ограничены рамками государственных элит и элит социального сектора. Сужение законодательной политики в значительной степени закрыло ее для влияния общества, в то время как заинтересованные стороны в государственной бюрократии и в организациях элиты социального сектора смогли ограничить изменения и получить компенсацию. Несмотря на создание Путиным команды по социальной политике в самой верхушке правительства, сопротивление исходило от социальных министерств и фондов, которые руководили программами, основанными на государственном финансировании и управлении. Председатель Пенсионного фонда и региональные медицинские фонды сопротивлялись перенаправлению государственных взносов в частные страховые механизмы. Ректоры университетов организовались против изменений, которые подвергли бы их институты борьбе за государственное финансирование и ограничили бы их доступ к неформальным доходам. Эти элиты зачастую были в состоянии вынудить реформаторов ограничиться более умеренными целями. Реформы также подразумевали компенсации для государственных чиновников заинтере-

сованных структур — расширение роли в мониторинге и регулировании для министерств и других центральных организаций, что частично обратило вспять децентрализацию начала 1990-х годов. Рецентрализация была неотъемлемой частью усилий по восстановлению государственных социальных стандартов и борьбе с коррупцией, но она также способствовала расширению функций и ресурсных притязаний министерств в реформированной системе.

Заинтересованные в обеспечении всеобщего благосостояния конституенты и электоральные ограничения не играли почти никакой роли. Как в реформе Трудового кодекса, так и в реформах Пенсионного фонда ключевые компромиссы были выработаны специальными комиссиями, включавшими символическое или неэффективное народное представительство. Один хорошо информированный наблюдатель, говоря о Национальном совете по пенсионной реформе, указал на слабость как гражданского общества, так и институциональных связей как на причины слабого представительства:

Проблема не в том, что правительство сопротивляется попыткам гражданского общества [иметь влияние.] Проблема в отсутствии спроса; <...> при проведении пенсионной реформы существующие инструменты использовались менее эффективно, чем, например, если бы профсоюзы больше заботились о своих членах. Нет организованных групп для лоббирования интересов пенсионеров<sup>48</sup>.

Наиболее показателен случай переговоров по Трудовому кодексу, в ходе которых профсоюзы получили значительную компенсацию для своих корпоративных интересов и почти ничего — для своих членов. Кроме того, в этот период экономические и финансовые интересы, выступающие за либерализацию, усилились и стали играть большую роль в разработке государственной политики. Однако, как показывают следующие два примера,

<sup>48</sup> Советник российского правительства. Интервью с автором, Москва, 22 июня 2000 года.

политика оказалась иной в отношении широких потребительских субсидий и социальных льгот — тех областей, где сокращения вызвали народные протесты и уступки правительства.

### **Реформа жилищного сектора и жилищных льготы: постепенное урезание субсидий и льгот**

#### **Реформа жилищно-коммунального хозяйства**

В начале президентства Путина самые значительные из оставшихся субсидий в социальной сфере приходились на жилищно-коммунальное хозяйство. Несмотря на то что платежи жильцов были увеличены и стали покрывать примерно половину этих затрат, консолидированный бюджет все еще выделял более 3 % ВВП (примерно равный общим расходам бюджета на образование) на финансирование жилищно-коммунального сектора. На жилищный сектор приходилось в среднем около 40 % муниципальных бюджетов — огромная нагрузка, превосходящая расходы на здравоохранение, образование и другие муниципальные обязательства<sup>49</sup>. Реформа жилищного хозяйства, однако, несла большое политическое значение, поскольку сокращение оказало бы прямое и ощутимое влияние на стоимость жизни практически всех слоев населения России. Этот сектор также продолжал страдать от серьезных структурных проблем. Коммунальные услуги в большинстве областей оставались монополистическими. Годы недостаточных инвестиций привели к серьезному упадку инфраструктуры, хроническим утечкам, поломкам и зимним кризисам отопления. Зимой 2002–2003 годов, когда реформа обсуждалась в Думе, в тридцати восьми регионах произошли сбои в теплосетях<sup>50</sup>.

Первоначальные предложения по реформе, основанные на плане Грефа, предусматривали перенос 100 % затрат на население

<sup>49</sup> Эксперт по жилищным проблемам, руководитель департамента Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук. Интервью с автором, Москва, 8 июня 2000 года.

<sup>50</sup> St. Petersburg Times. 2003. 31 Jan.

в течение двух лет, при этом бедным слоям населения предоставлялась бы жилищная помощь, но внутриправительственные дискуссии об экономической и политической целесообразности привели к корректировке этого плана. Программа жилищной реформы, подписанная председателем правительства Касьяновым в ноябре 2001 года, была «постепенным, но рыночным планом, предусматривающим значительное повышение темпов в 2004–2005 годах». Субсидии предполагалось отменить, и к 2010 году создать свободный рынок жилья<sup>51</sup>.

Законодательство о реформе жилищного сектора натолкнулось на сильное сопротивление и неоднократные задержки и отклонения в Думе. Депутаты протестовали против социальных издержек, перспективы массовых проблем с выплатами и выселений, отмены жилищных льгот. Проправительственная коалиция «Союз четырех» в ходе нескольких голосований разделялась, «Единая Россия» провела серьезные внутренние дебаты о том, следует ли поддерживать это законодательство, и в какой-то момент пресса объявила, что в вопросе реформы коалиция не поддержала правительство<sup>52</sup>. Данные опроса общественного мнения продемонстрировали сильную озабоченность<sup>53</sup>. Правительство запустило в некоторых регионах пилотные программы реформ, и весной 2002 года обусловленный этим рост цен на жилье привел к массовым демонстрациям и общественному бойкоту коммунальных и жилищных платежей в Воронеже. Хотя воронежская акция протеста была единичным инцидентом, она имела символическое значение, поскольку вынудила федеральные власти обещать компенсацию семьям, борющимся с вызванными реформами ростом затрат. ФНПР организовала

<sup>51</sup> Российская газета. 2000. 9 января.

<sup>52</sup> «Независимая газета» (2002. 18 ноября) сообщила, что центристские партии прекратили поддержку правительства в связи с жилищной реформой и что проправительственное большинство прекратило существование.

<sup>53</sup> По словам главы ВЦИОМа Ю. А. Левады, опросы показали, что из всех путинских реформ население было заинтересовано только в пенсионной и жилищной реформе, а жилищной реформы боится (Время МН. 2001. 13 июля).

демонстрации против реформы, к которым, по сообщениям, присоединились многие депутаты; коммунисты и профсоюзы безуспешно призывали провести референдум, чтобы ограничить расходы на жилье десятью процентами доходов домохозяйств.

В конце концов правительство получило большинство голосов (см. таблицу 4.4), только пойдя на многочисленные уступки. Председатель «Единой России» кратко изложил условия партии, заявив, что партия поддерживает реформу, но она не должна делать жизнь людей хуже<sup>54</sup>. Жилищные льготы для ветеранов труда и войны, сельских врачей и учителей были сохранены<sup>55</sup>. Выселение усложнилось, а размер обязательных платежей бедных домохозяйств сократился вдвое. Требование даже постепенного перехода к стопроцентной оплате было отменено. Но даже при таких уступках оказалось трудно собрать большинство. В целом жилищная реформа столкнулась со значительными политическими и электоральными ограничениями со стороны населения. Комментарии из различных источников указывали на обеспокоенность законодателей в связи с реакцией населения на рост цен, особенно учитывая близость выборов (это был декабрь 2003 года) в момент обсуждения реформы в Думе.

Несколько особенностей характерны для этой реформы и объясняют ее относительные трудности. Во-первых, широта ее воздействия: реформа сказалась бы на всех домохозяйствах. Как только изменения вступили бы в силу, они коснулись бы всех, и не было никакого способа замалчивать расходы или продолжать переговоры внутри элиты. Во-вторых, несмотря на то что условия и показатели деятельности государства в других сферах социального сектора в ходе реформ улучшались — пенсии, занятость и заработная плата, например, росли, хотя и скромно, — в жилищном секторе росли расходы, а условия ощутимо ухудшались.

---

<sup>54</sup> ИТАР-ТАСС. 2002. 2 октября.

<sup>55</sup> Однако жилищные льготы для некоторых групп, в том числе для военнослужащих и ряда категорий государственных служащих, были отменены отдельным законодательством; см. обсуждение реформы льгот далее в этой главе.

В-третьих, существовали реальные ограничения на увеличение расходов, которые население могло бы покрыть без того, чтобы это вызвало рост бедности и потребовало повышения объема программ государственной помощи. Это может служить примером постепенного размывания целей реформ как в правительстве, так и в законодательных органах из-за соображений, связанных с реакцией населения. Тем не менее принятое в итоге законодательство включало в себя обязательства по либерализации жилищного сектора, а субсидии продолжали медленно, но неуклонно сокращаться.

**Реформа социальных льгот  
и всплеск народного протеста:  
монетизация и пределы либерализации**

Весной 2004 года администрация Путина находилась на пике своей мощи и популярности. Президент одержал сокрушительную победу на перевыборах в марте 2004 года, а после парламентских выборов в декабре 2003 года «Единая Россия» получила сверхбольшинство — две трети голосов в Думе. С этой позиции администрация перешла к демонтажу массивной системы социальных льгот и привилегий в натуральной форме, унаследованной от советского периода и расширенной патронажной политикой 1994–1999 годов. Предыдущие попытки монетизировать льготы для государственных служащих и аннулировать недофинансируемые федеральные обязательства имели ограниченный успех. Теперь правительство предложило комплексный пакет законодательных мер, который затрагивал около четверти населения, в основном ветеранов, пенсионеров, инвалидов, сирот, родителей-одиночек и представителей других уязвимых групп, и отменял ряд льгот, услуг, субсидий, скидок и мер защиты [Овчарова 2005: 5]. Центральным элементом реформы стала монетизация — замена государственных пособий в натуральной форме денежными выплатами. Перевод на денежную основу позволил бы стандартизировать социальные выплаты, сделать систему трансфертов более прозрачной и компенсировать ущерб полу-

чателям. Это должно было стать важным шагом на пути к достижению цели Путина — реализации национальной стратегии сокращения бедности на основе стандартизированной системы мер государственной социальной помощи, оказываемой с учетом материального положения. Путин лично пообещал, что ничья жизнь не ухудшится в результате этой реформы, хотя, по оценкам экспертов по борьбе с бедностью, полная компенсация утраченных льгот обошлась бы в несколько раз дороже, чем выделенные на это государством средства.

Основные льготы, затрагиваемые реформами, включали в себя бесплатный или субсидированный доступ к общественному транспорту, медикаментам, найму жилья и коммунальным услугам, телефонной связи и другим ключевым товарам и услугам. Администрация обосновывала такую основательную перестройку системы льгот несколькими причинами. Она подчеркивала, что существующая система является несправедливой, отдавая предпочтение городским домашним хозяйствам перед сельскими районами, где часто отсутствует доступ к льготным товарам и услугам, и предоставляя больше льгот небодным, чем бедным домашним хозяйствам (см. таблицу 4.5).

Таблица 4.5

Распределение жилищных, медицинских и транспортных льгот по типу домохозяйства (%)

Тип льгот	Доля домохозяйств, получающих льготы				
	Столичный город	Средний город	Сельские населенные пункты	Бедные домохозяйства	Небедные домохозяйства
Жилье, коммунальные услуги	45,7	40,8	38,8	28,2	49,5
Медицинские услуги и лекарства	22,3	22	17,9	11,7	21,3
Транспорт	52,8	37,4	27,4	24,4	47,5

Источник: [Овчарова 2005, гл. 2].

Эксперты по вопросам бедности указывали на недостаточную адресность, показывая, что, хотя подавляющее большинство пенсионеров получали льготы, большинство неполных и многодетных семей, подвергающихся максимальному риску оказаться за чертой бедности, оставались без них. Система льгот также являлась препятствием для маркетизации в сфере жилищно-коммунального хозяйства и в других сферах. Когда речь шла о льготах в натуральной форме, поставщики зачастую не получали компенсации, что приводило к недофинансированию и ухудшению состояния соответствующих секторов, да и вообще делало невозможным управление ими на основе прибыли и убытков. Эксперты по вопросам бедности в принципе поддерживали реформу, но критиковали ее за то, что она так и не внедрила механизмы оказания помощи с учетом материального положения [Овчарова 2005: 5].

Законодательный пакет, внесенный в Думу, — Федеральный закон № 122 (ФЗ-122) — занимал несколько сотен страниц, аннулировал пятьдесят пять законов и вносил поправки еще почти в двести с целью положить конец советской системе льгот<sup>56</sup>. Хотя она долгое время являлась частью правительственной программы, эта реформа была подготовлена поспешно и проведена с минимальным парламентским обсуждением. Эксперты утверждали, что не было проведено серьезных подсчетов количества лиц, которые будут ею затронуты или получают право на компенсацию, что оценки количества получателей в разных министерствах сильно различались<sup>57</sup>. Ответственность за компенсационные выплаты была разделена между федеральным и региональными правительствами: около трети оставались на федеральном уровне, а две трети были спущены на региональный. При этом мало внимания уделялось различной способности тех или иных регионов их финансировать; по оценкам, до трети региональных администраций не имели ресурсов для осуществления обязательных выплат [Овчарова 2005: 14]. График компенсационных выплат, дифференцированный по категориям получа-

<sup>56</sup> Moscow Times. 2004. 4 Aug.

<sup>57</sup> Moscow Times. 2005. 9 Febr.

телей, мало учитывал потребности и затраты отдельных лиц. Некоторые льготы, такие как преференции для инвалидов, невозможно было монетизировать.

Речь шла о масштабной реформе, ощутимо и непосредственно затрагивавшей повседневную жизнь и расходы более чем четверти населения, из которой большая часть зависела от государства в силу преклонного возраста или плохого состояния здоровья. Реформа проходила в период бюджетного профицита и диктовалась не жесткой экономией, а желанием или кажущейся необходимостью рационализировать сферу всеобщего благосостояния. Проект был сформирован под воздействием основополагающего элемента либерального фундаментализма.

ФЗ-122 с самого начала оспаривался весьма решительно, что объединило различные источники оппозиции: левых, умеренных реформистов, губернаторов, профсоюзы, НПО и бенефициаров. Пенсионеры в целом не доверяли монетизации и выступали против нее, опасаясь, что компенсация будет недостаточной для покрытия реальной стоимости отмененных льгот, что инфляция или другие источники финансовой нестабильности обесценят обещанные выплаты и что они в любом случае окажутся ненадежными. Большинство предпочитало уверенность в привычном бесплатном доступе и скидках. Губернаторы, в целом лояльные путинской администрации, были недовольны тем, что компенсационные выплаты представляли собой новые необеспеченные федеральные обязательства, и подавали против законопроекта петиции. Парламентское обсуждение ФЗ-122 вызвало первые общенациональные протесты с момента вступления Путина в должность в 2000 году, включая ежедневные многотысячные демонстрации в Москве и митинги в десятках регионов. Парламентские сессии, которые его принимали, требовали, чтобы Дума была оцеплена полицией. Более трети депутатов, в том числе значительное большинство представителей всех партий, кроме «Единой России», проголосовали против законодательного пакета. На фоне сильной народной оппозиции «Единая Россия» все-таки приняла его.

Реакция общества на проведение реформы в январе 2005 года была на удивление мощной. Введение платы за пользование об-

щественным транспортом для пенсионеров и других привилегированных групп было встречено крупными уличными демонстрациями и протестами, в ходе которых перекрывались дороги и маршруты общественного транспорта в городах по всей Российской Федерации. Политические партии, профсоюзы и НПО присоединялись к демонстрациям и помогали координировать их проведение, но в большинстве случаев это были спонтанные излияния возмущенных пенсионеров. Волна общественных беспорядков продолжалась в течение нескольких недель, охватила более семидесяти городов и в итоге вовлекла многие тысячи людей в акции протеста и демонстрации, вызвав редкий для путинской эпохи правительственный кризис<sup>58</sup>. Антиправительственные и антипутинские политические лозунги широко распространились, а вместе с ними и гиперболическая риторика о государственном геноциде, имеющем целью облегчить лежащее на пенсионной системе и системе социального обеспечения бремя. В ряде случаев вызывались спецподразделения Министерства внутренних дел (ОМОН). Отдельные регионы и города начали восстанавливать льготы<sup>59</sup>. В разгар кризиса коммунисты объявили вотум недоверия, и хотя правительство удержалось, депутаты от ЕР массово воздержались, чтобы дистанцироваться от реформы.

Администрация признала, что слишком быстро отняла у людей слишком много. И хотя она в принципе продолжала поддерживать реформу, она пошла на многочисленные уступки, существенно повысив пенсии, увеличив федеральные ассигнования на компенсационные выплаты и разрешив такое количество исключений из ФЗ-122 и освобождений от его действия, что основная рационализирующая направленность монетизации была подорвана<sup>60</sup>. Некоторые регионы отказались от реформы, а другие увеличили выплаты или создали смешанную систему; федеральным бенефициарам был предложен выбор между деньгами и социальным пакетом. Отдельные льготы были монетизированы,

---

<sup>58</sup> См., например, репортажи в «Независимой газете» (2005. № 17. С. 9).

<sup>59</sup> Коммерсантъ. 2005. 16 января. С. 3.

<sup>60</sup> Vremya новости. 2005. 8 июля. С. 4.

но полученная в результате система, оставшаяся фрагментированной и непрозрачной, характеризовалась различными региональными практиками и сохраняющимся преобладанием унаследованных, неадресных субсидий.

Эпизод с монетизацией показал границы возможной либерализации в российской политике, даже для изолированной элиты с послушным законодательным органом. Обычно спокойное общество мобилизовалось на борьбу с массовым навязыванием немедленных, ощутимых затрат очень большому кругу общественных конституентов. Сильная экономика, наличие государственного профицита и выросшего за счет нефтяных прибылей Стабилизационного фонда поставили под вопрос целесообразность реформы. Только масштабные репрессии против социально уязвимых слоев населения могли бы подавить протесты. Вместо этого реформа была свернута и сменилась более затянутым процессом постепенного пошагового урезания старой системы. Фрагментированная бюрократическая среда России, особенно в федерально-региональных отношениях, а также народное сопротивление блокировали любую серьезную рационализацию политики социальной помощи.

### **Политические балансы и модели влияния**

Я возвращаюсь к ключевым вопросам этой книги: какое влияние на изменение государства всеобщего благосостояния в условиях слабой переходной демократии в России оказывала политика? Кто влиял на принятие решений о сокращении, сохранении или перестройке системы в период восстановления экономики? В таблице 4.1 обобщены внутривнутриполитические балансы и модели влияния на либеральную реструктуризацию в путинские годы (2000–2003). Как видно из таблицы 4.1, в этот период усилились прореформенные силы, обладавшие теперь единым либеральным правительством и проправительственным парламентским большинством. Реформистские элиты социального сектора оказывали умеренное влияние в качестве советников правительства,

хотя политический процесс стал более централизованным, чем в начальный период радикальной либерализации 1991–1993 годов. МФИ практически не играли непосредственной роли, но оказывали сильное остаточное влияние на политику реформ. Интересы государства всеобщего благосостояния были слабы из-за упадка представительной функции законодательного органа. Государственные заинтересованные стороны — как элиты социального сектора, так и бюрократия — имели ограниченное влияние в переговорах в защиту своих узких институциональных интересов, формируя модель либерализации, согласованную главным образом внутри элиты.

Как показывает приводящийся здесь ситуационный анализ, в этот период российскому правительству удалось добиться одобрения мер по либерализации по основным направлениям деятельности государства всеобщего благосостояния. В период между 2000 и 2004 годом законодательная власть ослабила формальные требования по вопросам гарантий занятости, прерогатив профсоюзов и защите занятости женщин. Она снизила ответственность государства за будущее пенсионное обеспечение и ввела рыночные инвестиционные счета. Были начаты реформы, расширившие механизмы софинансирования и страхования, приватизацию и конкуренцию в области здравоохранения и образования. Менее успешные усилия были предприняты в отношении отказа от субсидий и льгот. Таким образом, правительству удалось переориентировать российское государство всеобщего благосостояния, переведя его с унаследованной государственнической модели на модель, в большей степени отвечающую рыночным условиям<sup>61</sup>. (См. таблицу 3.5, где приведены результаты по различным направлениям политики.)

---

<sup>61</sup> Важно помнить, что старое государство всеобщего благосостояния было лишено финансирования и частично разложилось в годы экономического спада и политического тупика, и что либерализация была отчасти попыткой легализовать и урегулировать изменения, которые уже произошли спонтанно. Тем не менее как формальная реорганизация роли государства в обеспечении благосостояния, так и построение рынков социального обеспечения зависели от расклада поддерживающих реформы политических сил.

Эти реформы являлись проектом исполнительной власти, разработанным, с привлечением экспертов, узким комитетом и принятым довольно уступчивой Думой. Дискуссии о политике реформ вращались в основном вокруг интересов элиты и государства или (в лучшем случае) экспертно-технократической концепции общественных интересов. По словам человека, глубоко вовлеченного в реформы,

...основная слабость российской политической жизни заключается в том, что поставщиками вариантов является узкая группа экспертов и высокопоставленных чиновников; социальная политика [должна быть] совокупностью ответов на различные вызовы, интересы, озвучиваемые обществом. В России мало кто поддерживает эти идеи. Большая часть общества находится вне этой картины. Главная проблема заключается в отсутствии спроса — люди не готовы. В ельцинский период было некоторое общественное давление на власть, потому что была мощная оппозиция в парламенте, а отсюда пусть и примитивная, но сильная артикуляция. Теперь она маргинализована<sup>62</sup>.

В большинстве областей в политике реформ доминировали заинтересованные стороны, представляющие элиту, и их интересы учитывались. Защита солидаристских ценностей и более широких общественных интересов в государстве всеобщего благосостояния была очень слабой. Важно, однако, отметить, что и законодательная власть, и правительство при этом опирались на стратегии задержки, запутывания и уклонения от ответственности, которые знакомы по исследованиям сокращения роли государства всеобщего благосостояния в демократических системах. Направление изменений в сторону либеральной модели, подразумевающей меньшие затраты в сфере всеобщего благосостояния и влекущей за собой издержки для большинства социальных групп, несколько затушевывалось постоянными заявлениями правительства о небольших, но регулярных повышениях

---

<sup>62</sup> Российский правительственный советник. Интервью с автором, Москва, 22 июня 2002 года.

пенсий, минимального размера оплаты труда и других государственных социальных выплат после кризиса 1998 года. Наложённые обществом ограничения на жилищную реформу и особенно на сокращение пособий, которые было невозможно затушевать, оказались гораздо сильнее. Короче говоря, подтверждается версия аргумента, предложенного Полом Пирсоном: по-видимому, существует некоторое сдерживающее обратное влияние на изменения государства всеобщего благосостояния, налагающее немедленные и ощутимые издержки на широкие группы населения даже в условиях полуавторитарного государственного устройства России [Pierson 1994].

Активная роль Всемирного банка, как уже отмечалось, в этот период была ослаблена, но его более ранние вмешательства во многом повлияли на происходящее. Представляется, что собственная оценка банком его воздействия на Россию в течение 1991–2001 годов достаточно хорошо отражает реальность:

CEA (Country Assistance Evaluation — Оценка помощи стране) определяет результаты большинства операций, проведенных при поддержке банка, которые были закрыты и оценены в 1991–2001 годах, как неудовлетворительные, но отмечает, что рейтинги устойчивости выше, чем рейтинги результатов, поскольку после 1998 года были применены многие уроки, извлеченные из операционных и аналитических рекомендаций банка. <...> Банк стал основным внешним партнером по <...> формированию повестки социальной реформы, и правительство переняло многие из рекомендованных банком направлений политики [World Bank 2002b].

Российский опыт показывает, что соблюдение рекомендаций обуславливается прежде всего не финансовой зависимостью от МФИ, а внутренними политическими интересами и соотношением сил. Модель либерального государства всеобщего благосостояния, внедряемая МФИ, оказала глубокое влияние на реформирование российского государства всеобщего благосостояния, однако это воздействие было сложным образом переосмыслено в рамках внутренней политики.

Программы и приоритеты реформы социального благосостояния определялись Министерством экономического развития и торговли и, в меньшей степени, Министерством финансов — государственными акторами, основными задачами которых являлись инвестиции и развитие предпринимательской среды. Первыми были организованы реформы, наиболее важные для модели развития: либерализация Трудового кодекса; пенсионная реформа, способствующая потенциальному созданию инвестиционных фондов; жилищная реформа и реформа льгот, призванные снизить нагрузку на государственный бюджет. Секторам образования и здравоохранения придавался более низкий приоритет. Несмотря на то что в российском правительстве много говорилось о кризисе в области здравоохранения и о демографическом кризисе, а также о важности образования для развития человеческого капитала, реформы в обеих этих областях проходили с задержкой. Во всем социальном секторе организации, которые обычно естественным образом защищают функции благосостояния: профсоюзы, министерства труда и социального обеспечения, организации бенефициаров и политические партии, выступающие за сохранение всеобщего благосостояния, — играли ограниченную роль или защищали институциональные и бюрократические интересы, а не солидаристские или общественные. За исключением требований сохранения льгот и субсидий, российское общество практически не имело права голоса в изменении государства всеобщего благосостояния.

### **Результаты реформы российского государства всеобщего благосостояния в 2002–2003 годы**

К 2003 году Россия пережила пять лет устойчивого экономического роста и действия последовательной программы либеральных реформ государства всеобщего благосостояния. Правительство немного увеличило социальные расходы в реальном выражении, создало кое-какие рынки социального страхования и предприняло усилия по регулированию частных социальных

расходов и предоставления частных социальных услуг. В данном разделе я описываю результаты этих реформ (параллельно обсуждению результатов в главе третьей), рассматривая их влияние на ключевые аспекты обеспечения всеобщего благосостояния: основные социальные гарантии, бедность и социальную помощь, а также доступ к здравоохранению и образованию. Я опираюсь на исследование Всемирного банка, в котором используются результаты Национального обследования бюджетов домашних хозяйств и участия в социальных программах (НОБУС) — опроса о доступе российских домохозяйств к социальным услугам. Проведенное Госкомстатом в 2003 году, это обследование дает наиболее полную картину из имеющихся. Оно показывает устойчивые последствия в виде резких региональных диспропорций, которые были отмечены в главе второй, и дает общую оценку либерализации государства всеобщего благосостояния и социального обеспечения в России.

### **Основные социальные гарантии**

В годы правления Путина повысились как масштабы, так и надежность основных социальных гарантий. Как отмечалось ранее, к концу 1999 года была погашена большая часть просроченной задолженности по выплатам пособий и заработной платы в государственном секторе. В таблице 4.6 (она составляет параллель таблице 3.6) показаны уровни основных социальных гарантий, включая пособия на детей, стипендии студентам вузов, пенсии работникам и инвалидам, заработную плату в социальной сфере, по отношению к прожиточному минимуму с 1999 по 2002 год (с 1993 годом для сравнения). Как видно из таблицы 4.6, основные типы регулируемых государством выплат, такие как минимальный размер оплаты труда, первый класс шкалы заработной платы в государственном секторе и пенсии, постепенно увеличивались. Эти изменения были наиболее заметны для средних пенсий и заработной платы в государственном секторе, которые к 2001 году поднялись выше прожиточного минимума. Доля работников государственного сектора с заработной платой

на уровне черты бедности к 2002 году сократилась на треть, хотя в этом секторе по-прежнему наблюдалась самая высокая доля работников с заработной платой ниже прожиточного минимума во всей экономике, за исключением сельского хозяйства [World Bank 2005: 26]. Другие выплаты, такие как пенсии по инвалидности и студенческие пособия, оставались очень низкими с точки зрения их вклада в доход, и все они оставались существенно ниже уровня 1993 года.

В плане охвата и адекватности социального страхования пенсионное покрытие для нынешнего поколения пенсионеров остается почти всеобщим, а выплаты достаточны для того, чтобы удержать большинство из них от бедности, хотя уровень льгот остается ограниченным, а уровень замещения заработной платы — очень низким. Вместе с тем высокий уровень информализации и соблюдение требований лишь в минимальном объеме (имеются в виду работодатели, делающие взносы на основе минимальной, а не реальной заработной платы), скорее всего, оставят значительное число будущих пенсионеров вне системы или с правом только на пенсии в размере прожиточного минимума. В 2001 году, когда налоговый контроль значительно улучшился по сравнению с уровнем середины 1990-х годов, глава Пенсионного фонда подсчитал, что большинство взносов позволят работникам иметь право на получение лишь минимальных пособий.

### **Социальная помощь и борьба с бедностью**

На протяжении рассматриваемого периода уровень бедности постепенно и неуклонно снижался до 20,3 % в 2003 году, главным образом в результате экономического подъема, роста занятости, производительности и заработной платы. Однако различное распределение бедности по регионам и социальным слоям, показанное в главах второй и третьей, сохранилось. В 2002 году более 30 % безработных и сельских жителей, почти 27 % детей в возрасте до шестнадцати лет и почти 50 % всех семей с тремя и более детьми были бедными. Как и в 1990-е годы, пожилые

люди имели самый низкий риск оказаться бедными. Более того, модели региональной дифференциации, возникшие в результате децентрализации в начале 1990-х годов, в значительной степени сохранились. Наибольшая концентрация бедных наблюдается в европейской части России и на Северном Кавказе, где уровень региональной бедности во многих случаях превышает 40 % населения. Официальный показатель бедности по регионам в 2003 году варьировался от 7 до 87 % [World Bank 2005: 19, 39]. При этом семьи с детьми составляли большинство среди бедных во всех регионах.

Администрация Путина предприняла ряд усилий по восстановлению федерального контроля над социальной помощью в рамках своей рецентрализации и реорганизации фискальных федералистских отношений. Отдельные программы льгот были взяты под контроль федеральным правительством и покрывались из Регионального стабилизационного фонда, что гарантировало финансирование и освобождало эти программы от нестабильности регионального финансирования. Наиболее значительными среди них были детские пособия, которые стали стандартизированными и определялись с учетом материального положения. Охват, уровни и адресность пособий заметно улучшились [World Bank 2003]. По словам российских специалистов по вопросам бедности, в 2001 году «впервые за многие годы все деньги были направлены в регионы для финансирования детских пособий. <...> Существовала реальная, финансируемая из федерального бюджета гарантия выплаты пособий на детей лицам, не имеющим средств к существованию»<sup>63</sup>. Программа имеет широкий охват и покрывает две трети домохозяйств, имеющих детей. Это стандартная либеральная программа, первая крупная инициатива по адресному направлению средств малоимущим слоям населения. Однако пособие на ребенка по-прежнему серьезно недофинан-

<sup>63</sup> Эксперт по вопросам бедности, координатор проекта, Международная организация труда. Интервью с автором, Москва, 31 мая 2001 года; эксперт по вопросам социальной защиты, сотрудник службы социальной защиты, Московское отделение Всемирного банка. Интервью с автором, 5 июня 2001 года.

Таблица 4.6

Основные социальные гарантии и заработная плата  
в социальном секторе, 1999–2002 годы (%)\*

	1993	1999	2000	2001	2002**
Минимальный размер оплаты труда	39	10	6,8	13,2	22
Зарботная плата для первого класса шкалы заработной платы в государственном секторе	41	10	10,7	13,2	22
Ежемесячное пособие на каждого ребенка до 16 лет	19	7	5,0	5,0	3,7
Минимальная студенческая стипендия, вузы	39	19	13,6	13,2	10
Пенсии по старости:					
Минимальные***	63	42	48,2	44,0	36,5
Средние	138	70	76,4	89,5	100,0
Пенсии по инвалидности Группа 1	105	30	30,6	31,7	—
Зарботная плата в секторе здравоохранения					
(в среднем)	195****	99	107	126	166
Работники с доходами ниже прожиточного минимума (%)	—	67,2	65,7	61,0	38,8
Зарботная плата работников образования					
(в среднем)	185	93	99	117	153
Работники с доходами ниже прожиточного минимума (%)	—	70,5	67,5	61,3	41,4

Источники: [Социальное положение 2000: 167, 145, 147; Социальное положение 2001: 148; Социальное положение 2002: 150, 152, 194].

\* 1 января или в первом квартале, процент от прожиточного минимума.

\*\* Четвертый квартал.

\*\*\* С компенсационными выплатами.

\*\*\*\* 1992.

сируется, составляя лишь около 5 % от прожиточного минимума и обеспечивая лишь 1,6 % потребления среднего домохозяйства, хотя оно наиболее значимо для доходов нижних 20 %. Оно также плохо контролируется и малоэффективно в отношении беднейших слоев населения. Его влияние на сокращение бедности относительно невелико. За исключением небольшой программы жилищных пособий, это пособие остается единственной программой, финансируемой из федерального бюджета и направленной на борьбу с бедностью. Большинство программ по борьбе с бедностью остаются децентрализованными. Всемирный банк призвал российское правительство взять на себя лоскутное одеяло из местных и региональных программ,

преобразовать <...> децентрализованные программы социальной помощи в одну базовую программу, которая бы финансировалась и контролировалась на федеральном уровне, но реализовалась на местном уровне <...> так, чтобы она доходила до беднейших домохозяйств [World Bank 2005: 93].

В целом государственная помощь имеющим на нее право бедным остается фрагментарной, а пособия — явно недостаточными.

### **Здравоохранение и образование**

Реальные государственные расходы на здравоохранение и образование по мере восстановления экономики увеличились незначительно. Уровень расходов на благосостояние в процентах от ВВП оставался относительно низким, а наследие децентрализации и де-факто приватизации оставалось основным препятствием на пути решения проблем доступа. В период восстановления экономики в регионах увеличились различия как в государственных, так и в частных расходах на душу населения. Межрегиональные различия в состоянии здоровья резко проявляются в статистике заболеваемости туберкулезом, младенческой

смертности и ожидаемой продолжительности жизни, показатели которых с 1999 года увеличились (см. таблицу 4.7). Согласно исследованию Всемирного банка,

...реформы финансирования здравоохранения и политика децентрализации последнего десятилетия имели непредвиденные последствия. <...> Имеются <...> недвусмысленные сигналы о неудачах в деле повышения эффективности и обеспечения справедливости, а также в деле защиты бедных слоев населения [World Bank 2005: 133].

Фрагментация управления и слабое руководство в обоих секторах оставались эндемическими.

Таблица 4.7

Результаты в сфере состояния здоровья  
в Российской Федерации по регионам, 2000–2001 годы

	Туберкулез (на 100 000 населения)	Младенческая смертность (на 1000 рождений)	Ожидаемая продолжитель- ность жизни		
			Общая	Муж- чины	Жен- щины
Худший регион	80,3	42,1	56,4	51,1	62,8
Лучший регион	2,3	8,1	74,6	70,0	79,1

Источник: [World Bank 2005: 126–127], цитируется Госкомстат.

Частный сектор здравоохранения продолжал расширяться, а государственное регулирование оставалось слабым. Частная медицинская практика являлась в значительной степени нерегулируемой, а расходы населения из собственного кармана по мере восстановления экономики продолжали расти. Частные расходы оценивались по-разному, в 30–55 % от общих расходов на здравоохранение, причем более надежные российские исследования склонялись к более высокой оценке. Потребность в выплатах из собственного кармана ухудшила доступ к медицинскому обслу-

живанию для бедных слоев населения России. Исследование Всемирного банка 2001 года определило «растущий подкласс», который не имеет доступа к услугам или имеет лишь ограниченный доступ [World Bank 2001: 5]. 50–60 % респондентов в опросе НОБУС 2003 года во всех доходных группах сообщили, что платят за некоторые медицинские услуги, потому что отсутствуют бесплатные поставщики или специалисты. Около 20 % из тех, кто не обращался за медицинской помощью, сообщили, что их сдерживает неспособность платить, причем процент выше в сегментах с низким доходом. 10 % не могли по финансовым причинам следовать предписанным методам лечения, особенно покупать лекарства. Наличие необходимой медицинской помощи было особенно проблематичным для сельской бедноты [World Bank 2005: 130–133].

Сектор образования стал менее жестким, менее централизованным и более разнообразным. Завершение обязательного образования остается почти всеобщим. Однако опрос НОБУС показал, что в период восстановления возросли связанные с доходами и региональные различия в доступе как к дошкольному образованию, так и к образованию выше обязательного минимума. Резкое увеличение неравенства в расходах на образование на душу населения, вызванное децентрализацией, сохранилось. Федеральный вклад ниже вузовского уровня остается очень ограниченным, и в 2001 году 63 % общего финансирования образования поступало из муниципальных бюджетов. Неравенство усугубляется ростом легального, финансируемого из частных источников образования и ростом числа неформальных платежей [World Bank 2005: 113–120]. Показатели отсева учащихся после неполной средней школы и низкий уровень выпускников остаются значительными. Что касается измеряемой посещаемости, то около 22 % 16–17-летних не посещали школу, а число 15–18-летних, не посещавших ни школу, ни работу, в первые годы восстановления выросло [World Bank 2003]. На уровне высшего образования в 2002 году платили взносы 54 % студентов по сравнению с 10 % в 1995 году, в то время как бюджеты всех уровней оплачивали чуть менее половины расходов [Canning 2004].

В образовании и особенно в здравоохранении де-факто процветает система низких государственных расходов, высоких частных расходов и официальной терпимости к неформальным расчетам. Хотя эволюция этой системы была непреднамеренной, она работает для большинства акторов достаточно хорошо, эффективно снижая давление, направленное на продолжение реформы. Такое положение позволяет государству ограничивать расходы, не прибегая к масштабным сокращениям персонала, состоятельным людям в крайне неэгалитарном российском обществе — покупать услуги, а работникам бюджетной сферы — пополнять свои доходы неформальными платежами. Как было отмечено в одном недавнем исследовании, это система социального протекционизма, в которой политические власти терпят повсеместные неформальные платежи, чтобы иметь согласие профессионалов на низкие официальные зарплаты, в то время как потребители и поставщики услуг вступают в сговор, чтобы избежать государственного регулирования и налогообложения [O'Dwyer 2006]. Однако такая система не обеспечивает ни доступа для бедных, ни адекватных расходов на здравоохранение. Несмотря на предполагаемый общий уровень государственных и частных расходов на здравоохранение, приближающийся к нижней части шкалы уровней ОЭСР, результаты в области здравоохранения в России в целом и в частности остаются сравнительно плохими.

### **Что достигнуто на пути либерализации?**

К 2002–2003 годам российское государство всеобщего благосостояния было частично либерализовано, причем значительно уменьшилась роль государства в социальном обеспечении, появился какой-то рынок социального страхования, конкуренция, плата за пользование услугами, частные альтернативы в здравоохранении и образовании, был существенно дерегулирован рынок труда и появилось несколько программ адресной социальной помощи бедным. Из основных аспектов либерализации, рассма-

триваемых в данном исследовании, таких как соотношение государственного и частного пенсионного обеспечения, соотношение государственных и частных расходов на здравоохранение, а также доля социальной помощи с учетом материального положения, в первых двух появились существенные сдвиги.

1. Был установлен инвестированный пенсионный уровень; выплаты для будущих пенсионеров частично зависят от взносов на индивидуальные счета и накопления на инвестиционных счетах.

2. Доля частных расходов на здравоохранение, включая как формальные, так и неформальные платежи, обычно оценивается в 40–50 % от общего объема, при этом она в сравнительном выражении сильно смещена в сторону частных расходов.

3. В 2002 году лишь небольшая часть социальной помощи, составлявшая, по некоторым оценкам, 7 % от общего объема трансфертов, выделялась с учетом материального положения или явно была ориентирована на борьбу с бедностью. Несмотря на сокращение субсидий, основная часть социальных трансфертов по-прежнему направлялась на неадресные субсидии и льготы, составляя около 4,3 % ВВП, в то время как только около 0,4 % ВВП направлялось адресно. Эффективность социальных трансфертов в борьбе с бедностью оставалась низкой.

Программа либерализации показала большую эффективность при приватизации, чем при создании рыночных и регуляторных институтов для социального сектора. Эти недочеты являются результатом как сохраняющихся ограничений в дееспособности государства, так и сопротивления со стороны конститuentов и заинтересованных сторон государства всеобщего благосостояния. В целом, как показало данное исследование, нерегулируемые издержки (теневые платежи), информализация и институциональный дефицит остаются в социальном секторе очень высокими. Значительное число наиболее богатых и наиболее бедных людей фактически находится вне системы государственного социального обеспечения.

## Заключение

В сравнительной литературе выделяют два основных фактора, способствующих либерализации государств всеобщего благосостояния: политические институты, ограничивающие представительство интересов, нацеленных на сохранение государства всеобщего благосостояния, и конституционные системы, усиливающие полномочия проводящей либерализацию исполнительной власти<sup>64</sup>. Слабая переходная демократия в России в какой-то мере ограничивала представительство общества, но в середине 1990-х годов она допустила представительство в законодательном органе умеренных и левых, заинтересованных в государстве всеобщего благосостояния, что фактически блокировало либерализацию. С появлением управляемой демократии при Путине выступавшие за сохранение всеобщего благосостояния группы были ослаблены. За исключением вопросов социальных субсидий, влияние на изменение государства всеобщего благосостояния в основном осуществлялась лишь государственными бюрократическими акторами и элитами социального сектора, которые придерживались узкой линии сохранения своей роли в управлении всеобщим благосостоянием. Для того чтобы добиться согласия этих групп на либеральные проекты, исполнительная власть использовала стратегии компенсации и уступок.

Сравнение ельцинского и путинского периодов подтверждает ключевую роль в проведении либерализации внутренних политических институтов. Эти институты сдерживали воздействие экономического, фискального и международного давления на государство всеобщего благосостояния, сначала блокируя, а затем облегчая перемены. В середине 1990-х годов они сопротивлялись давлению, направленному на реструктуризацию, даже перед лицом серьезного экономического спада в России. Политические институты, представляющие в России интересы общества, были гораздо слабее, чем их западные аналоги, но, де-факто сотрудничая с государственными бюрократическими структурами госу-

<sup>64</sup> См. в особенности: [Swank 2002; Huber, Stephens 2001].

дарства всеобщего благосостояния, они сохраняли большинство программных характеристик его старой версии в течение десятилетия. Последовавшая затем смена контроля над политическими институтами позволила в условиях экономического роста и бюджетного профицита провести либерализацию. После 1999 года власть была сконцентрирована в руках президента, а потенциальные государственнические вето-акторы получили компенсацию. Интересы общества продолжали играть в политике обеспечения благосостояния определенную роль, но главным образом в качестве вето-акторов в случае попыток сокращения субсидий. В целом политика оказала на изменение государства всеобщего благосостояния огромное влияние.

В следующей главе я помещаю российское государство всеобщего благосостояния в сравнительный контекст и рассматриваю модели изменения государства всеобщего благосостояния, включая расходы, программные структуры и результат, в двух наборах ситуаций; первый из них — страны с либерально-демократическими политическими институтами (Польша и Венгрия), второй — с электорально-авторитарными режимами (Беларусь и Казахстан). Я сравниваю модели изменения государства всеобщего благосостояния и ставлю вопрос, можно ли объяснить эти модели разными структурами политического представительства и исполнительной власти в трех наборах ситуаций. Я также рассматриваю различия в дееспособности государства и прихожу к выводу, что либерализация в контексте слабой налоговой и регуляторной дееспособности государства создает особый тип государства всеобщего благосостояния, который в значительной степени определяется неформальными отношениями и процессами.

# Сравнение политики посткоммунистических государств всеобщего благополучия

*Польша, Венгрия, Казахстан и Беларусь*

На этом этапе я привношу в книгу сравнительный аспект и поднимаю вопрос, кто влиял на решения о сокращении, сохранении или изменении системы обеспечения всеобщего благополучия в случаях четырех других посткоммунистических стран: Польши, Венгрии, Казахстана и Беларуси. Как поясняется во введении, эти две пары примеров были выбраны потому, что их политические системы стоят на противоположных концах посткоммунистического спектра как в плане репрезентативности, так и в плане концентрации власти. Польша и Венгрия являются конкурентными многопартийными демократиями с эффективными законодательными институтами и активными профсоюзными движениями. Казахстан и Беларусь являются электорально-авторитарными режимами, в которых доминируют сильная исполнительная власть, маргинализировавшая политические партии, законодательные органы и подавленные профсоюзы. В данной главе я предлагаю сравнительные модели изменений во всех сферах государства всеобщего благополучия и рассматриваю политику ключевых решений о пенсиях и здравоохранении в этих четырех странах. Как и в случае с Российской Федерацией,

я фокусирую внимание на балансе политических сил между сторонниками и противниками либерализации в партийных, правительственных и государственных структурах, чтобы объяснить различия в результатах, достигнутых этими странами в области обеспечения благосостояния. Как и в случае с Россией, я также обращаю внимание на дееспособность государства и вкратце рассматриваю роль международного вмешательства.

Экономические траектории этих четырех стран в целом схожи. Все они пережили переходные рецессии в начале-середине 1990-х годов, а затем, к 2002 году, существенно восстановились (см. рисунок 1.1). Длина и глубина этих спадов варьировались. Они были сравнительно мягкими в Польше и Венгрии, но гораздо более глубокими и продолжительными в Беларуси и Казахстане, оказывая гораздо более сильное давление на систему социального обеспечения. В то же время эти два последних государства вошли в тройку стран, переживших наиболее скромные спады и значительное восстановление экономики в постсоветском регионе [World Bank 2002e: 5]<sup>1</sup>. Как и Россия, три из этих четырех государств проводили политику либерализации внутренней и внешней торговли, макроэкономической стабилизации и приватизации большей части своих экономик. Беларусь находится от этого процесса в стороне, поскольку к 2000 году 80 % ее экономики оставалось под контролем государства, сохранялись субсидирование и протекционизм. Тем не менее она прошла экономическое восстановление параллельно с другими. К концу 1990-х годов все эти экономики перешли на стадию роста, и к 2002 году ВВП Польши составил 138 % от уровня 1990 года, Венгрии — 113 %, Беларуси — 103 %, Казахстана — 90 % и России — 83 %, при этом восстановление экономики продолжалось<sup>2</sup>. В таблице 5.1 показано влияние переходного периода на два

---

<sup>1</sup> Третьей страной был Узбекистан, который не подходит в качестве объекта для сравнения, поскольку является страной с низкими доходами.

<sup>2</sup> Мои собственные расчеты на основе данных докладов «Перспективы развития мировой экономики» Международного валютного фонда за 2004 и 2006 годы. URL: [www.imf.org](http://www.imf.org) (дата обращения: 09.07.2021).

Таблица 5.1

## Социальные показатели для Польши, Венгрии, Российской Федерации, Казахстана и Беларуси, 1990–2002 годы

Страна	Показатель	1990/ 1991	1994	1998	2000	2002
Польша	Безработица (%)	3,4	14,0	10,5	16,6	19,9
	Неравенство (Джини)*	0,28	0,28	0,33	0,31	0,32
	Уровень бедности	—	—	23	26	27
Венгрия	Безработица (%)	0,8	10,7	7,8	6,6	5,1
	Неравенство (Джини)	0,21	0,23	0,25	0,25	0,25
	Уровень бедности	—	—	20	18	12
Российская Федерация	Безработица (%)	0,1	8,1	13,3	9,8	7,9
	Неравенство (Джини)	0,26	0,40	0,40	0,35	0,34
	Уровень бедности	—	—	46	54	41
Казахстан	Безработица (%)	0,4	7,5	13,7	12,8	9,3
	Неравенство (Джини)	0,30	0,33	0,35	0,35	0,33
	Уровень бедности	—	—	—	73**	71
Беларусь	Безработица (%)***	0,1	4,0****	2,3	2,1	3,0
	Неравенство (Джини)	0,23	0,28	0,26	0,29	0,29
	Уровень бедности	—	—	48	38	21

Источники: [Cazes, Nesporova 2003b: 16; World Bank 2000: 56–90; Alam et al. 2005: 238–241]. Уровень неравенства (коэффициент Джини) из [World Bank 2002e: 9]. Данные по безработице для Республики Беларусь из [IMF 2004: 4].

\* Измерение неравенства — коэффициент Джини на душу населения; средние показатели за 1987–1990, 1993–1994 и 1996–1998 гг. Показатели уровня бедности в процентах ниже паритета покупательной способности доллара (ППС) 4,30 / день. Коэффициенты Джини и показатели бедности основаны на различных расчетах, которые для России приведены в табл. 2.2 (взяты из данных Госкомстата).

\*\* 2001.

\*\*\* Показатели для Беларуси основаны только на официально зарегистрированной безработице и несопоставимы с показателями для других стран.

\*\*\*\* 1996.

ключевых показателя благосостояния: безработицу и неравенство. Безработица во всех случаях выросла до двузначных чисел в Польше, России и Казахстане и оставалась особенно высокой в Польше. Неравенство во всех странах также значительно выросло со сравнительно низкого уровня коммунистического периода.

Как было показано в первой главе, все посткоммунистические страны имели зрелые системы всеобщего благосостояния, в целом сходные по своей структуре с российской. Уровень благосостояния был несколько выше в Восточной Европе, особенно в Венгрии. Беларусь имела одни из самых высоких показателей общественного благосостояния в Советском Союзе, а Казахстан обладал полным набором программ социального обеспечения и социальной помощи, а также обеспечивал доступ к всеобщему государственному образованию и здравоохранению. Во всех четырех случаях латентные общественные конститuenty, элиты социального сектора и бюрократические заинтересованные структуры стремились к сохранению устоявшихся систем государственного финансирования и предоставления услуг. И хотя рецессии приводили к сильному давлению, направленному на сокращение и реструктуризацию государства всеобщего благосостояния, трудности переходного периода также привели к появлению встречного давления, направленного на расширение государственной помощи и компенсаций, особенно в тех случаях, когда конститuenty государства всеобщего благосостояния имели сколь-либо эффективное политическое представительство.

Теория о значении политики предсказывает, что общественная защита программ и привилегий системы всеобщего благосостояния в Польше и Венгрии должна быть сильнее, чем в других странах, поскольку исполнительная власть там слабее и более ограничена, а у конститuentов системы всеобщего благосостояния больше возможностей для представительства. В демократических полициях общественные конститuenty могут создавать политические альянсы в поддержку всеобщего благосостояния, в целях борьбы с сокращением и реструктуризацией. Однако, хотя демократические институты в этих государствах похожи на

свои аналоги в более старых европейских демократиях, существуют серьезные вопросы касательно их эффективности в представлении широких общественных интересов и влияния на политические результаты (см. введение). В различных исследованиях утверждается, что в посткоммунистических государствах Восточной Европы народные массы пассивны и оторваны от политики или что гражданское общество в них очень слабо, что приводит к пустой демократии<sup>3</sup>. Превалирующее мнение о профсоюзах в этих странах также заключается в том, что они либо неэффективны в результате кооптации с проектом либеральных реформ, либо подорваны структурными экономическими ограничениями<sup>4</sup>. Эти выводы применяются как к демократическим, так и к полуавторитарным режимам. По словам Стивена Кроули, например,

профсоюзы на посткоммунистическом пространстве довольно слабы. Это верно, несмотря на значительные различия <...> уровней экономического роста и безработицы, политических возможностей, профсоюзных конфигураций, рассмотрения вопроса о членстве в ЕС, жесткости бюджетных ограничений [Crowley 2002: 247].

В какой-то степени доказательства, приведенные в этой книге, подтверждают анализ Кроули и других. Государства всеобщего благосостояния в демократиях Восточной Европы претерпели в 1990-е годы широкую либерализацию и периоды резкого сокращения. Профсоюзы и другие конститuentы государства всеобщего благосостояния были в гораздо меньшей степени способны сдерживать изменения, чем их аналоги в большинстве более старых промышленных демократий. Однако проекты по либерализации в этих государствах существенно отличались от тех, которые осуществлялись в России. Во-первых, во время переходного периода некоторые общественные конститuentы в Польше

<sup>3</sup> О пассивных народных массах и невовлеченности см. [Osa 1998]. О слабых гражданских обществах см. [Howard 2003].

<sup>4</sup> См., например: [Crowley, Ost 2001; Kubicek 1999].

и Венгрии получили компенсации за утраты в области благосостояния. Во-вторых, в переговорах о программных изменениях участвовали представители широких общественных интересов и поборники солидаристских ценностей, в отличие от России, где в переговорах доминировали в основном интересы государственных акторов. В-третьих, по мере восстановления экономики расходы на государство всеобщего благосостояния стабилизировались на умеренных уровнях, а в социальных секторах, в отличие от российского варианта, было институционализировано преобладание государственных расходов над частными. Заинтересованные в системе всеобщего благосостояния бюрократические структуры играли в этих случаях некоторую роль в сопротивлении реформам, однако уменьшение власти государства при переходе к демократии означало, что их влияние было ограниченным. Представительные политические институты, обратная связь на выборах и активные трудовые движения сыграли важную роль в возникновении этих различий.

Политические институты сыграли еще одну важную роль в либерализации государства всеобщего благосостояния в Восточной Европе. Координация между исполнительными и законодательными органами, встроенная в парламентские системы, и необходимость формирования политических коалиций способствовали компромиссу и на протяжении 1990-х годов помогли добиться постепенного, согласованного процесса реструктуризации. Это в большей степени относится к Польше, чем к Венгрии, но в обоих случаях резко контрастирует с Россией. Как утверждал Митчелл Оренштейн, чередование власти левоцентристских и правоцентристских партий смягчало в Восточной Европе политику реформ [Orenstein 2001]. Политический компромисс, наряду с предоставлением компенсаций ключевым общественным конституентам системы всеобщего благосостояния, позволил частично ликвидировать старые социальные программы и системы защиты, а также частично адаптировать государства всеобщего благосостояния к рынкам и новым насущным потребностям в области его обеспечения. Новые демократические институты привели к меньшему влиянию консти-

туентов всеобщего благосостояния, чем в Западной Европе, но помогли избежать как тупика, так и радикального сокращения и реструктуризации.

В Казахстане и Беларуси доминировала исполнительная власть. Президенты отчитывались перед своим населением только с помощью жестких инструментов вроде референдумов и плебисцитарных выборов и практически не сталкивались с эффективными общественными ограничениями или требованиями. Экономика обоих государств развивалась по схожим траекториям (см. рис. 1.1). Тем не менее государственные структуры благосостояния и их результаты резко различались. В Казахстане государство всеобщего благосостояния было радикально перестроено проводящим либерализацию руководством, причем в манере, напоминающей чилийский опыт при Аугусто Пиночете. Беларусь сохранила большинство своих структур и программ советского периода. Как объяснить эти расхождения в результатах?

Баланс власти в рамках исполнительных коалиций играл ключевую роль. В течение переходного периода государство в Беларуси оставалось в основном прежним, сохраняя контроль над экономическими ресурсами, а также возможности по налогообложению и перераспределению. Государственническая элита, особенно управленческая бюрократия, продолжавшая управлять промышленностью и коллективным сельским хозяйством, сформировала ядро посткоммунистической исполнительной власти. Государственная бюрократия системы всеобщего обеспечения смогла сохранить свою роль и отстоять свои претензии на ресурсы даже тогда, когда экономика ушла в глубокую рецессию. В Казахстане же, напротив, приватизация лишила государственных акторов как ресурсов, так и возможностей, в то время как исполнительная власть стала зависеть в основном от узкой олигархической элиты, связанной с частной энергетикой. Государственная бюрократия сферы всеобщего благосостояния и других сфер подвергалась частым реорганизациям и рационализации и оказалась неспособна защитить себя от либерального проекта руководства. Обеспечение всеобщего благосостояния играло различную роль и в призывах к народу у двух руководи-

лей. Белорусский президент обещал сохранить старый общественный договор, а казахский апеллировал к национальной гордости и обещал будущее процветание. Но голоса электората в обоих случаях играли незначительную роль; для политики социального обеспечения куда большее значение имели различия во власти и политическом доступе государственных элит.

Политика реструктуризации государства всеобщего благосостояния в четырех случаях показана в таблице 5.2.

Таблица 5.2

Политика государства всеобщего благосостояния в Польше, Венгрии, Казахстане и Беларуси

Страна	Исполнительная власть	Силы, заинтересованные в государстве всеобщего благосостояния	Политический процесс	Результат
Польша и Венгрия	Умеренная либеральная исполнительная власть	Представительство интересов общества (политические партии, профсоюзы)	Либерализация, достигнутая при договоренности с обществом	Постепенное, умеренное изменение политики
Казахстан	Сильная либеральная исполнительная власть	Отсутствие эффективного представительства интересов государственных или общества	Необсуждаемая либерализация	Ничем не ограниченное изменение политики
Беларусь	Сильная государственная исполнительная власть	Представление интересов государственных	Нет либерализации	Политический застой

## Демократические примеры: Польша и Венгрия

### Польша

Польша вступила в переходный период с конституционной системой, в некоторой степени похожей на российскую, со смешанным президентско-парламентским режимом, а также с поляризацией и конфликтом между исполнительной и законодательной властью. В начале 1990-х годов политические партии были крайне нестабильны, законодательная власть была слишком фрагментирована, чтобы поддерживать правительство, и в формировании политики доминировала либеральная команда технократов-реформаторов [Zybek 1993; Millard 1994]. Однако после выборов в законодательные органы 1993 года партии стабилизировались, президентская власть ослабла, и сформировалась нормальная парламентская система. В политическом спектре доминировали центристские партии, а модифицированная избирательная система пропорционального представительства привела к формированию коалиционных правительств. Победы в парламенте напрямую приводили к контролю над правительственной и государственной политикой, позволяя институционализировать механизмы общественного представительства и обратной связи.

В течение первого посткоммунистического десятилетия во власти чередовались левоцентристские и правоцентристские коалиции. Ядром левой коалиции, Союза левых демократов (СЛД), была коммунистическая партия — преемница прежней, которая (в отличие от своего российского эквивалента) отказалась от крайне левой политики и отождествила себя с европейской социал-демократией. Ее поддержал межклассовый электорат, включавший в себя большую часть рабочих и социально слабых групп, а также представителей среднего класса. СЛД выступал за продолжение экономических реформ и в то же время «обозначал желание сохранить некоторые важнейшие социальные гарантии коммунизма», а также еще раз подтвердил социальную ответственность государства, выступив против идеологии либерального минимализма [Cook, Orenstein 1999: 74–75]. Победа СЛД на

парламентских выборах 1993 года обычно рассматривается как мощный электоральный протест против технократического либерализма и социальных издержек ранней реформы шоковой терапии. Придя к власти, СЛД выступал в роли модератора социальной политики, повышал заработную плату в государственном секторе и увеличивал расходы, даже когда инициировал либеральные структурные изменения. Антиреформистский электоральный протест, который в российской политике в середине десятилетия привел к поляризации и тупику, привнес вместо этого в Польшу умеренность и постепенные перемены.

Правоцентристская коалиция «Избирательная Акция Солидарность» (ИАС), победившая на выборах 1997 года, ускорила программную либерализацию государства всеобщего благосостояния, включая пенсионную реформу, реформу здравоохранения и образования, в период продолжающегося экономического подъема. Однако она сохранила текущий уровень расходов и была вынуждена создавать расширенные альянсы для осуществления структурных изменений. В целом баланс политической власти между сторонниками и противниками либерализации в польских партийных и правительственных структурах колебался вокруг центристского консенсуса, то замедляя, то ускоряя реструктуризацию. Программные изменения носили постепенный характер, были предметом переговоров и слабо коррелировали с экономическим и фискальным давлением.

Три крупнейшие польские профсоюзные федерации — знаменитая «Солидарность», «Солидарность 80» и коммунистическая Национальная конфедерация профсоюзов (ОПЗЗ) — играли в политике значительную роль. В 1990 году ОПЗЗ сформировала стабильный альянс с коммунистической партией-преемницей, обеспечив базу рабочего класса для будущего СЛД и источник давления на правоцентристскую коалицию, которая была у власти с 1990 по 1994 год. «Солидарность» утратила свое единство и раскололась на радикальную «Солидарность 80» и политическое крыло, сформировавшее ядро правоцентристской ИАС. Уровень профсоюзной активности и забастовок в начале 1990-х годов оставались в Польше сравнительно высокими; в 1992 году были

проведены крупномасштабные забастовки против задолженности по зарплате, а в 1993 году забастовка в государственном секторе фактически свергла правительство Сухоцкой<sup>5</sup>.

Критики утверждают, что внешняя политическая активность польских профсоюзов не отражала интересов трудящихся, что профсоюзы поддержали реструктуризацию, смирившись с политикой, которая привела к быстрому росту безработицы, снижению зарплат и обнищанию работников<sup>6</sup>. Но профсоюзная активность и мобилизация трудящихся, хотя и не пытались блокировать переход к рынку, все-таки повлияли на социальное обеспечение и изменение государства всеобщего благосостояния. Как будет показано ниже в этой главе, эта активность оказывала определенное давление и способствовала формированию компенсационной политики в сфере всеобщего благосостояния, особенно в период ранней шоковой терапии [Inglot 1995]. Протестная активность профсоюзов удерживала недовольство работников на высоком уровне в политической повестке дня, а организованный труд формировал общественную базу левоцентристского альянса, который добивался смягчения программы реформ и обеспечивал сохранение приверженности власти государственному социальному обеспечению<sup>7</sup>. Польские профсоюзы, однако, не привели к созданию институционализированной системы социального партнерства европейского образца или к трехсторонним переговорам.

---

<sup>5</sup> О забастовочной активности в Польше см. [Ekiert, Kubic 1998a]; уровни протестной активности были высоки в сравнении с другими восточноевропейскими странами, но ниже по сравнению со странами промышленной демократии.

<sup>6</sup> См. [Ost 2001; Levitsky, Way 1998].

<sup>7</sup> Оса приводит параллельный аргумент, показывая на основе анализа данных протестов, что забастовки рабочих и угрозы забастовок в Польше были эффективны для получения уступок со стороны работодателей и правительств и продолжали оказывать давление на правительство, чтобы оно учитывало интересы рабочих. При этом она проводит четкое различие между забастовками и действиями, направленными на работу через политические институты; см. [Osa 1998].

## Венгрия

Первые демократические выборы в Венгрии в 1990 году привели к созданию стабильной парламентской системы. Хотя первоначальные партии впоследствии раскололись и перегруппировались, как и в Польше, политический спектр сосредоточился вокруг умеренных левых и умеренных правых партий, а победы в парламенте обеспечивали контроль над правительством поочередно правоцентристским и левоцентристским коалициям. Две особенности политической системы Венгрии являются характерными и значимыми для настоящего анализа. Прежде всего, в Венгрии существует смешанная избирательная система с одномандатным округом (ОМО) и пропорциональным представительством (ПП), которая обычно приводит к концентрации власти в доминирующей парламентской партии, а также имеется правило «положительного вотума недоверия», которое используется для того, чтобы оградить правительство от парламентской оппозиции [Stark, Bruszt 1998: 170–175]<sup>8</sup>. Эти две особенности в какой-то мере ограничивают представительство и подотчетность. С другой стороны, в формировании политики всеобщего благосостояния необычайно значимую и весьма активную роль сыграл Конституционный суд — он выступил в качестве «главного опекуна системы социальной защиты старого режима и острого критика попыток правительства ограничить ее» [Tokes 1997: 122]. В ряде случаев он сводил на нет усилия правительства, направленные на сокращение и реструктуризацию государства всеобщего благосостояния.

Первое консервативное правительство Венгрии провело умеренную экономическую реформу и реструктурировало систему социальных услуг. Однако, несмотря на резкое сокращение ВВП, оно не сократило другие социальные расходы, а, напротив, увеличило их, чтобы смягчить последствия реформ. Тем не менее в 1994 году состоялась большая акция протеста, в результате

---

<sup>8</sup> Парламент может проголосовать в поддержку вотума недоверия, только если он одновременно может предложить новое правительство.

которой парламентское большинство получили социалисты, пообещавшие смягчить социальные последствия переходного периода. Здесь венгерская история расходится с польской.

Столкнувшись с серьезным финансовым кризисом, социалисты поменяли курс, введя в 1995 году план жесткой экономии (план Бокроша), который повлек за собой глубокие сокращения, а также реструктуризацию государства всеобщего благосостояния [Cook, Ogenstein 1999]. План Бокроша стал предательством предвыборных обещаний социалистов, а также ожиданий поддерживавших их профсоюзов и электората. Он демонстрирует пределы подотчетности перед избирателями в условиях сильного финансового давления в переходном демократическом государстве Венгрии. Однако план Бокроша был изменен в ответ на решения Конституционного суда, восстановившего некоторые льготы, и на забастовки в государственном секторе, которые привели к смягчению сокращения заработной платы. А последующее увеличение расходов как у социалистов, так и у их более консервативных преемников частично восстановило финансирование государства всеобщего благосостояния.

Венгерские профсоюзы оказывали влияние на политику всеобщего благосостояния посредством как забастовок, так и создания политических альянсов. В 1991 году, а затем в 1995 году забастовки под руководством профсоюзов приводили правительство за стол переговоров и вынуждали его идти на уступки. Забастовки 1991 года стали фактором, способствовавшим поддержанию уровня социальных расходов первым избранным правительством, которое, «опасаясь срыва, подобного [предыдущей] такси-блокаде, уступило и перетасовало государственный бюджет в пользу покрытия определенных мер социальной политики» [Toth 2001: 46]. С 1991 по 1993 год профсоюзы участвовали в работе органов, принимавших совместные решения, что давало им некоторое политическое влияние. Несколько профсоюзных федераций вступили в союзы с политическими партиями. В особенности стоит отметить альянс конфедерации профсоюзов — преемницы старой коммунистической, Национального совета профсоюзов (НСП) — и социалистов. Социалисты начали

создавать сеть неокорпоративистских институтов, но фактические трехсторонние переговоры не были институционализированы. Правоцентристское правительство, избранное в 1997 году, маргинализировало организованный труд. Затем в 2002 году социалисты восстановили сотрудничество и привели профсоюзных лидеров в правительство.

Андраш Тот описывает ситуацию в Венгрии в конце 1990-х годов следующим образом:

Каждая из основных профсоюзных конфедераций занимала время от времени сильную позицию благодаря мобилизации трудящихся и имела моменты политического влияния благодаря связям с политическими партиями. Вместе с тем, <...> импульс к построению социал-демократического типа производственных отношений <...> распался, и венгерская система производственных отношений снова находится в переходном состоянии, на этот раз, кажется, далеко от практики Континентальной Европы [Toth 2001: 54].

В целом альянс социалистов и профсоюзов обеспечил в Венгрии более слабую защиту государства всеобщего благосостояния, чем в Польше, и ни одно из этих государств не институционализировало неокорпоративистские механизмы, в Западной Европе обеспечивающие профсоюзам регулярное участие в формировании трудовой, фискальной и социальной политики.

## **Электорально-авторитарные примеры: Казахстан и Беларусь**

### **Казахстан**

Казахстан начал переходный период с избрания законодательного органа и зарождения политических партий. Однако к середине десятилетия первоначальный процесс построения демократических институтов практически прекратился, а власть сосредоточилась в руках президента Нурсултана Назарбаева. Назарбаев дважды распускал парламент, до того как конституция 1995 года официально расширила президентские полномочия и сделала

законодательную власть в значительной степени консультативным органом. В соответствии с конституцией, президент назначает кабинет министров и всех правительственных чиновников, инициирует принятие законов, обладает широкими полномочиями по изданию декретов и наложению вето, доминирует над судебной системой и возглавляет централизованное унитарное государство. Политические партии по-прежнему легальны, но их лидеры подвергаются произвольным ограничениям, а результаты выборов часто фальсифицируются. В общем и целом политические институты лишились своей автономии, а власть президента практически не ограничена [Olcott 2002; Fergus, Jandosova 2003]. Казахстан тем не менее не является авторитарным государством в полном смысле слова. На протяжении 1990-х годов независимые политические партии продолжали проводить небольшое число депутатов в законодательный орган, имеющий право принимать законы. Сохраняются очаги оппозиции и потенциал для противодействия [Levitsky, Way 2002].

Исполнительная власть проводила последовательную политику приватизации, стабилизации и либерализации как макроэкономики, так и государства всеобщего благосостояния, полагаясь при проведении реформ главным образом на полномочия президента издавать декреты<sup>9</sup>. До своего роспуска первый законодательный орган сопротивлялся программе приватизации экономики, а небольшие партии, корни которых уходили в коммунистическое прошлое, продолжали протестовать против реформы государства всеобщего благосостояния. В середине 1990-х годов законодательная власть угрожала заблокировать бюджеты строгой экономии и сначала не поддержала пенсионную реформу, но потом депутаты поддались президентскому запугиванию [Olcott 2002: 113–114]. Профсоюзы, проводившие забастовки и протесты, были открыто подавлены. Представительные институты играют остаточную роль. Плебисцитарные выборы предоставляют некоторые возможности для обратной связи

<sup>9</sup> Например, в 1995 году было издано более 150 президентских указов, направленных на проведение рыночных реформ.

с обществом и протеста. Они также представляют собой форум, на котором Назарбаеву нужно выступать с призывами к народной поддержке. Здесь он озвучил идею национальной гордости казахов, обещание политической стабильности в этнически разделенном государстве, а также обещание распределять постреформенные доходы от огромных нефтяных и минеральных богатств страны. В целом баланс политической власти в партийных и правительственных организациях оказался в значительной степени на стороне сокращения и либерализации.

В России с ослаблением институтов, представляющих общественные интересы, переговоры по поводу ресурсов благосостояния стали концентрироваться в основном внутри государственных структур. Это же можно сказать и о Казахстане. По словам Марты Брилл Олкотт, «когда парламент лишился своей силы, кабинет министров и система министерств [стали] одной из немногих потенциальных арен для политического противостояния» [Olcott 2002: 114]. Но заинтересованные в системе всеобщего благосостояния государственные структуры оказались в Казахстане гораздо слабее, чем в России, а консультанты из МФИ получили гораздо больший доступ и влияние. Внутри правительственного аппарата власть все больше концентрировалась в администрации президента. Имели место «неоднократные атаки на институциональную структуру [правительства] посредством неоднократных открытий и закрытий тех или иных органов», и влияние министерств на протяжении всего десятилетия падало [Cummins 2005: 53]. Руководство страны уничтожило или трансформировало как унаследованные программы социального обеспечения, так и министерские структуры, которые ими управляли. В 1997 году, частично отреагировав на давление со стороны МФИ, направленное на сокращение бюрократии, Назарбаев резко ликвидировал треть аппарата и министерств национального правительства, что сопровождалось большой текучестью кадров и назначением лояльных президенту лиц на руководящие должности. В 1999 году он вновь провел реорганизацию институтов социального сектора. Министерства здравоохранения, образования и ряд других были объединены в единое ми-

нистерство, а некоторые их функции переданы неправительственным организациям [Cummins 2000]. В период с 1991 по 2001 год центральные государственные институты подвергались «чрезвычайной степени перетасовке <...> и медленной депрофессионализации» [Cummins 2005: 49, 53]. Подытоживая, можно сказать, что власть Назарбаева не сильно опиралась на государственные институты, а они не могли отстаивать свои требования в отношении ресурсов.

### Беларусь

Из рассматриваемых переходных государств Беларусь имела самый короткий демократический период. Первый демократически избранный парламент начал заседать в 1995 году и был распущен президентом А. Г. Лукашенко уже в 1996 году. Конституция, принятая на референдуме в том же году, установила президентскую систему, схожую с действующей в Казахстане. В столице сохраняется широкий спектр небольших политических партий, пользующихся поддержкой интеллигенции, но они слишком слабы и внутренне разделены, чтобы бросать вызов президенту. Крупнейшая, нереформированная коммунистическо-аграрная партия, преемница бывшей коммунистической со значительной базой в народных массах и парламентским корпусом, потратила большую часть своей энергии на бесполезную борьбу за власть с руководителем страны. Политические оппоненты подвергаются произвольному насилию, заключаются в тюрьму и исчезают. Независимые профсоюзы в 1995 году были объявлены незаконными, после того как силы безопасности подавили забастовку работников транспорта по поводу задолженности по заработной плате. В целом «начиная с 1994 года сознательно прилагаются все усилия для сдерживания развития гражданского общества» [Еке, Kuzio 2000: 539]. Режим остается электорально-авторитарным; в Беларуси периодически проводятся выборы и референдумы, а президент Лукашенко, судя по всему, сохраняет существенную поддержку, особенно среди пожилых людей и сельских слоев населения.

Государство коммунистической эпохи оставалось в значительной степени нетронутым во время быстро оборванного белорусского переходного периода. Хотя первое постсоветское правительство республики под руководством С. С. Шушкевича и В. Ф. Кебича (1991–1994 годы) имело некоторые демократические склонности, оно сдержало рыночные реформы и при поддержке парламента, в котором доминировали коммунисты, и под давлением со стороны администраторов от экономики в значительной степени сохранило государственную монополию на собственность и командно-административную систему [Mihalisko 1997; Marples, Padhol 2002]. Хотя какая-то стихийная приватизация все-таки произошла, она была сравнительно ограниченной, а элиты оставались зависимы от административных должностей и государственных субсидий. По резкому контрасту с Казахстаном, в Беларуси в 1990-е годы наблюдался «медленный и часто стагнирующий процесс трансформации внутри административных структур, [при этом] многие из пользователей патронажной системы 1980-х годов все еще находились у власти» [Linder 2002: 79]. Эта стабильная государственно-бюрократическая элита составляла основу режима Лукашенко, обеспечивая «два столпа, на которых базируется власть президента: колхозы и коллективный труд, а также государственные предприятия» [Wieck 2002: 368]. Лукашенко, в свою очередь, полагался на руководителей предприятий и колхозов в обеспечении послушания и голосов их подчиненных. Поддержание старого общественного договора через бюджетное финансирование и административное планирование, а также контроль над социальным сектором являлось ключевой частью этой формулы управления, в которой государственная бюрократия сферы всеобщего благосостояния занимала главенствующие позиции и претендовала на ресурсы.

В середине 1990-х годов правительство Лукашенко все-таки сталкивалось со значительным уровнем активности как унаследованных, так и новых независимых профсоюзов, включая протесты против задолженности по зарплате и других экономических трудностей, вызванных глубокой рецессией в Беларуси и сокращением реальных социальных расходов. Но, в отличие от

польского и венгерского правительств, которые отреагировали компенсационной политикой, Лукашенко подавил протесты и объявил профсоюзы вне закона. Несмотря на то что правительство Беларуси сохранило обширное государство всеобщего благосостояния, оно не вело переговоров с представителями общественных интересов и не корректировало социальные расходы в соответствии с социальными потребностями.

В целом баланс власти в правительстве и государственных институтах находится большей частью на стороне сохранения старой структуры всеобщего благосостояния. Несмотря на то что сильный экономический спад в начале-середине 1990-х годов привел к сокращению реальных расходов, социальная инфраструктура и услуги были сохранены с минимальной реструктуризацией или приватизацией. Занятость в социальном секторе Беларуси в 1990-е годы возросла больше, чем в других рассматриваемых странах. Основными направлениями создания рабочих мест и политического патронажа были сферы здравоохранения и образования [IMF 2004]<sup>10</sup>. (См. таблицу 5.9) В основе этой стратегии лежали существенные, политически мотивированные субсидии белорусской экономике со стороны России, а зависимость от России поощрялась этнически непропорционально русской провинциальной и местной бюрократией [Eke, Kuzio 2000]. Беларусь представляет собой отдельную посткоммунистическую траекторию развития государства всеобщего благосостояния.

### **Различные шаблоны изменения государства всеобщего благосостояния: расходы и реструктуризация**

Социальные условия во всех посткоммунистических государствах резко ухудшились в результате сокращения производства и субсидий, однако в ситуациях разных стран наблюдалось *три основных различия* в характере изменений.

<sup>10</sup> Занятость в сфере здравоохранения и образования в период с 1990 по 2002 год выросла с 14 до 18 % от общей занятости.

1. *Компенсация потерь в области благосостояния.* В демократических государствах общество получало компенсацию потерь в области благосостояния посредством выборочного увеличения расходов на благосостояние во время связанных с переходным периодом рецессий. В Польше и Венгрии компенсация принимала различные формы, но в обоих случаях она представляла собой попытку проводящих либерализацию правительств предвидеть потери в области благосостояния и реагировать на них. В Казахстане в тот же период государство всеобщего благосостояния подверглось глубокому сокращению, тогда как в Беларуси во время затяжной рецессии уровень расходов на благосостояние практически не изменился.

2. *Схема либерализации.* В Польше и в меньшей степени в Венгрии либерализация была постепенным и переговорным процессом. В Казахстане, напротив, на ранних стадиях радикальных изменений в сторону приватизации и введения учета материального положения доминировала исполнительная власть, а Беларусь с основным сохранила старые структуры.

3. *Уровень посткризисного обеспечения благосостояния.* В период восстановления экономики демократические государства сохранили приверженность преимущественно государственным расходам на социальное обеспечение, почти всеобщему доступу к услугам и относительно высокому уровню охвата социальным страхованием. В Казахстане, несмотря на то что реальные социальные расходы по мере экономического роста увеличивались, бюджетное финансирование социального обеспечения оставалось сравнительно низким, соотношение частных и государственных расходов на социальные услуги было высоким, и часть населения была лишена доступа к основным услугам и покрытию социальным страхованием. В Беларуси расходы на обеспечение благосостояния восстановились вместе с экономикой, и почти всеобщий доступ к чрезвычайно централизованной и бюрократизированной системе всеобщего благосостояния остался нормой.

### Расходы на благосостояние и компенсация во время рецессии

В Польше компенсация направлялась в основном работникам, которые потеряли работу или были лишены возможности заниматься трудовой деятельностью посредством досрочного выхода на пенсию, и предоставлялась в условиях глубокого спада. По мнению специалистов из МВФ Аугусто Лопеса-Клароса и С. В. Алексашенко,

...рост социальных расходов в Польше в 1990–1992 годах был особенно высоким (9 процентных пунктов ВВП), в основном в форме увеличения пенсий и пособий по безработице <...> с целью компенсации снижения реальной заработной платы и доходов от потребительских субсидий после либерализации цен [Lopez-Claros, Alexashenko 1998: 26].

Когда правоцентристское правительство в 1989 году приняло программу шоковой терапии, оно также ввело пособия по безработице с либеральными правилами на их получение и расширило льготы на случай досрочного выхода на пенсию. Результатом стало значительное расширение социальных расходов, удвоение денежных выплат по социальному страхованию и значительное увеличение числа лиц, имеющих право на получение пенсии. Общий объем социальных расходов увеличился с 25 % ВВП в 1990 году до 32 % в 1991 году, в основном за счет увеличения пенсионных расходов. К 1993–1994 годам Польша тратила более 15 % своего ВВП только на пенсионную политику и политику в области занятости, что было почти равнозначно общим бюджетным расходам в области социального обеспечения в России за тот же период [Garcés et al. 2003: 344–345]. Такая политика была в значительной степени следствием принятия ряда решений на разовой основе, от случая к случаю, и привела к накоплению фискальных проблем и давлению в пользу реструктуризации. Однако эти меры смягчили воздействие реформ на наиболее мобилизованных конституентов в Польше в период, когда экономическое и фискальное давление, направленное на сокращение расходов, было высоко [Offe 1993].

Как ясно видно из описания социальной политики Польши в начале 1990-х годов, сделанного Томасом Инглотом, эта политика поддерживалась мобилизованным движением трудящихся, оппозиционными левыми партиями и относительно сильным Министерством труда. Министр труда, Яцек Курон, оказал значительное влияние на решения в области социальной политики, а профсоюзы, оппозиционные партии и пенсионеры активно отстаивали сохранение социальных прав. Предлагаемое сокращение льгот породило фактическую общественную и парламентскую оппозицию, притом что «Солидарность, левые профсоюзы (ОПЗЗ) и большинство оппозиционных партий Сейма объединились в своем противостоянии...» [Inglot 1995: 371]. Попытки сократить социальные расходы привели к забастовкам среди работников государственного сектора в сфере здравоохранения и образования, поспособствовавшие распаду правительства в 1993 году и победе на выборах имеющего левые тенденции СЛД. Поражает контраст с Россией, где профсоюзы госсектора нашли в партиях лишь слабых и случайных союзников, а значительные забастовочные движения привели в лучшем случае к временному погашению задолженности по заработной плате. Острое фискальное давление в России в этот период является лишь частью причины, но в сочетании со слабыми ограничениями со стороны общества оно привело к резкому сокращению государственных расходов.

В Венгрии потребительские субсидии в первые годы реформ были сокращены, однако большинство других социальных расходов остались на прежнем уровне. Существовало «(неформальное) согласие [между партиями правоцентристской правящей коалиции] на сохранение, а затем и постепенное изменение основных институтов кадаристского государства всеобщего благосостояния» [Tokes 1997: 118]. Хотя пенсионные расходы не увеличились, они оставались высокими. Уже существовавшая система страхования на случай безработицы была преобразована Законом о занятости 1991 года в сравнительно щедрую систему. Профсоюзы активно участвовали в разработке законодательства, увеличившего размер пособия до 70 % от прежнего дохода на

срок до одного года [Brown 2005: 170–172]. Универсальные семейные пособия и другие детские пособия, которые в Венгрии в конце коммунистического периода являлись довольно щедрыми, были изначально сохранены. В начале 1990-х годов семейные пособия получали практически все домохозяйства с детьми, а пособия по безработице получали 90 % домохозяйств с безработным главой. В 1993 году, когда Венгрия все еще находилась в глубокой рецессии, она потратила более 11 % своего ВВП на пенсии и пособия по безработице, 19 % на различные денежные трансферты и более 27 % на социальные расходы, что превышало средний показатель по Европейскому Союзу и ОЭСР [Grootaert 1997: 2–5]. Система социальной защиты оставалась обширной и прогрессивной вплоть до введения в 1995 году плана Бокроша, который впервые за переходный период снизил социальные расходы.

Янош Корнай объясняет эту политику как результат зависимости от выбранного пути в сочетании с политическими ограничениями. Несмотря на то что правоцентристский Венгерский демократический форум, избранный в 1990 году, дал ход макроэкономическим реформам, которые привели к снижению заработной платы и росту безработицы, он взял на себя обязательства поддерживать социальное обеспечение. На него также повлияла масштабная транспортная забастовка 1990 года, после которой

...правительство отступило. <...> Этот эпизод стал прецедентом. Находившиеся у власти в 1990–1994 годах правительства Анталла и Бороша больше никогда не предпринимали действий, которые могли бы спровоцировать массовую оппозицию <...>; хотя экономическая ситуация в стране неуклонно ухудшалась, система трансфертов демонстрировала тенденцию к расширению [Kornai 1997: 127, 139].

Аналитики сходятся во мнении, что план Бокроша, пакет мер жесткой экономии, введенный социалистами в 1995 году, был ответом на финансовый кризис, частично вызванный этой политикой. Многие критикуют политику социальных расходов начала 1990-х годов как в Польше, так и в Венгрии как финансово

неустойчивую и недостаточно адресную<sup>11</sup>. Моя точка зрения в данном случае заключается в том, что эти расходы свидетельствуют о некоторых политических ограничениях, наложенных на сокращения в странах с переходной демократией.

В Казахстане, напротив, социальные расходы по всем категориям были резко сокращены в первые же годы переходного периода. Ослабление системы социальной защиты происходило параллельно со снижением ВВП. Государственные расходы на социальную защиту сократились с 11,2 % ВВП в 1992 году до 6,6 % в 1996 году. Пенсии, составляющие основную часть трансфертов, снизились с 8,2 % до 4 % ВВП. Число пенсионеров было снижено законодательством, повысившим возрастной ценз, а реальная величина пенсий в период 1993–1995 годов снизилась более чем на две трети. Было введено пособие по безработице, но его покрытие оставалось ограниченным, размер компенсации оставался значительно ниже прожиточного минимума, а задержка выплат стала обычным явлением. Право на получение социальной помощи было жестко ограничено, а государственные расходы на здравоохранение и образование резко сократились [World Bank 1998: 31–33]<sup>12</sup>. Казахстан тратил на социальную защиту меньшую долю своего ВВП, чем Россия, и в еще большей степени решал проблемы дефицита путем накопления задолженности по заработной плате и пенсиям. В 1998 году правительство приостановило действие собственного законодательства о минимальной заработной плате до 2004 года [Olcott 2002]. Хотя некоторые небольшие льготы и привилегии определенным категориям населения были сохранены, это была политика, в которой исполнительная власть практически не сталкивалась с ограничениями по сокращению государства всеобщего благосостояния.

Беларусь в период экономического спада выплачивала весьма скромные компенсации в рамках пенсионных программ и в целом сохраняла свои расходы на благосостояние в других сферах.

---

<sup>11</sup> См., например, [Inglot 1995; Kornai 1997; Orenstein 2001].

<sup>12</sup> Расходы значительно выросли, составив в 1997 году более 7 % ВВП, главным образом из-за необходимости погашения задолженности по пенсиям.

Таблица 5.3

## Государственные расходы на здравоохранение, образование и пенсии, 1990–2002 годы (% ВВП)

Страна	Сектор	1989–1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Польша	Здравоохранение	4,8	4,6	4,6	4,6	—	4,2	4,2	4,6	—	4,6	4,7
	Образование	5,4*	5,4	5,3	5,2	5,4	5,5	5,3	5,1	5,1	5,0	6
	Пенсии	8,7	15,0	14,9	14,5	14,3	14,4	12,8	12,3	11,5	10,8	11,2
Венгрия	Здравоохранение	6,4	6,8	—	6,3	6,0	5,6	5,2	5,3	5	5,1	5,5
	Образование	6,6**	6,5	6,4	5,5	4,9	4,3	4,8	5,1	5,3	5	6
	Пенсии	10,5	10,4	11,4	10,5	9,7	7,1	7,5	7,9	7,8	7	7,6
Российская Федерация	Здравоохранение	2,5	3,6	4,0	3,4	2,6	3,1	2,5	2,2	2,2	2,0	2,3
	Образование	3,6	4,0	4,4	3,4	3,9	4,5	3,6	3,1	3,0	3,1	3,7
	Пенсии	5,0	6,0	5,9	5,3	5,8	7,5	6,4	5,6	4,7	5,7	7,3
Казахстан	Здравоохранение	4,4**	2,5	2,0	2,0	2,7	3,2	2,5	2,0	2,1	2,0	2,0
	Образование	4,0**	4,0	3,3	4,5	4,5	3,9	—	4	3	3	3
	Пенсии	8,2**	4,1	3,8	4,3	5,0	7,1***	—	—	—	3,8	—
Беларусь	Здравоохранение	5,3	4,7	—	4,8	—	5,2	5,6	5,0	5,0	5,1	5****
	Образование	4,7****	5,9	—	5,6	—	6,6	2	6,1	6,2	6,5	6,8
	Пенсии	5,4	7,6	5,6	7,5	8,4	7,7	7,7	7,3	8,2	—	—

Источники: [World Bank 2000: 56–97]; World Bank. World Development Indicators, 1998, 2004, 2006, available at [devdata.worldbank.org](http://devdata.worldbank.org); [IMF 2003a: 25; Murashkevich 2001: 164; Kulzhanov, Healy 1999: 22; Keane, Prasad 2001; Olcott 2002: 263; Fultz 2002: 64, 106; OECD 2004].

\* 1990. \*\* 1991. \*\*\* Увеличение связано с выплатами задолженности по пенсиям. \*\*\*\* 1992. \*\*\*\*\* Предварительные данные.

Сохранились и всеобщие льготы и субсидии, хотя их реальный уровень снизился, а такие проблемы, как бедность и недостатки в здравоохранении, стали обычным явлением. Как и Россия, Беларусь не перенаправила значительных ресурсов на новые социальные проблемы переходного периода, такие как безработица. Несмотря на то что уровень безработицы оставался там значительно ниже, чем в других рассматриваемых странах, официально составляя в середине 1990-х годов около 4 % рабочей силы, фактическая государственная помощь затронутым данной проблемой не предоставлялась.

В таблице 5.3 приведены сравнительные данные по расходам на благосостояние в трех основных сферах государства всеобщего благосостояния: пенсий, здравоохранения и образования — в пяти разных странах. (В таблицу включены не все социальные расходы из-за ограниченности сопоставимых данных; в частности, высокий уровень социальных пособий в Венгрии здесь не прослеживается.) Как видно из таблицы, Польша, Венгрия и Беларусь сохранили сравнительно высокий уровень расходов по всем трем направлениям, Россия и особенно Казахстан находились в период рецессии на значительно более низком уровне финансирования государства всеобщего благосостояния и сохраняли эти уровни на протяжении всего периода восстановления экономики. В Казахстане государственные расходы на здравоохранение и пенсии в процентах от ВВП в 2002 году составляли половину от уровня 1992 года, в то время как в России они оставались ниже уровня начала 1990-х годов. В таблице также показано снижение расходов на пенсии в процентах от ВВП в Польше и Венгрии в конце 1990-х годов по сравнению с очень высокими уровнями в период проведения компенсационной политики.

### Модели реструктуризации

В течение 1990-х годов Польша, Венгрия и Казахстан, как и Россия, внесли изменения в основные институциональные характеристики своих унаследованных систем всеобщего благо-

состояния, переняв ключевые компоненты либеральной модели. Были ликвидированы государственные монополии в сфере обеспечения всеобщего благосостояния, ограничено государственное финансирование и управление социальными услугами. Правительства сократили потребительские субсидии и всеобщие социальные льготы, а также перешли к механизму выплат в зависимости от материального положения или дохода. В сфере здравоохранения была проведена приватизация, внедрены конкуренция, механизмы страхования и децентрализация, а в сфере образования — рынки и плата за обучение. В ходе пенсионных реформ были сокращены перераспределительные аспекты систем, укреплена связь между взносами и выплатами, а часть взносов перемещена на обязательные индивидуальные инвестиционные счета. Были пересмотрены трудовые кодексы, с тем чтобы обеспечить большую гибкость при приеме на работу и увольнении работников и упростить условия двойного найма. Во всех случаях, за исключением Беларуси, рынки социального страхования, индивидуальная ответственность и выбор, а также хотя бы некоторая степень привязки социальных пособий к борьбе с бедностью частично заменили системы государства всеобщего благосостояния коммунистической эпохи.

Практически все эти изменения коснулись программ всеобщего обеспечения, имеющих большой круг политических конституентов, как в обществе, так и внутри самих посткоммунистических государств. Согласно сравнительной литературе о государстве всеобщего благосостояния, эти конституенты должны были использовать имеющиеся политические институты для защиты существующих льгот и привилегий. И они действительно делали это, а различия в политических институтах и балансе сил приводили к значительным вариациям в моделях либеральной реструктуризации. Либеральная перестройка государства всеобщего благосостояния в демократических государствах была более постепенной, согласованной и ограниченной, чем в авторитарном Казахстане и полуавторитарной России. Демократические институты обеспечивали более сильное представительство конституентов государства всеобщего благосо-

стояния через социал-демократические партии, профсоюзы и министерства труда.

В авторитарных странах сила государственных заинтересованных структур и их место в исполнительной власти были ключом к сохранению или демонтажу государства всеобщего благосостояния. Экономические ограничения играли роль в формировании этих различий, но ситуации в разных странах варьировались независимо от экономических факторов, а либерализация как в демократических, так и в авторитарных случаях продолжалась и в период восстановления экономики. Далее я рассматриваю общие модели реструктуризации государства всеобщего благосостояния во всех рассматриваемых странах, а затем фокусирую внимание на политике реформ в области пенсионного обеспечения и здравоохранения, чтобы проиллюстрировать различия в политических процессах (см. таблицу 5.4).

Польша либерализовала свое государство всеобщего благосостояния постепенно, по мере восстановления экономики. В 1995–1996 годах был введен механизм учета доходов или имеющих средств при выплате семейных пособий и применении других льгот [Forster, Toth 2001]. Реформы в области здравоохранения и образования осуществлялись поэтапно. В начале 1990-х годов управление обоими секторами было децентрализовано, а частные школы и медицинская практика легализованы. Однако бюджетное финансирование здравоохранения продолжалось до 1999 года, когда Закон о национальном медицинском страховании ввел в действие региональные фонды [OECD 2000: 93–114]. Ограничения Трудового кодекса в отношении занятости на протяжении 1990-х годов постепенно снимались в целях повышения гибкости при приеме на работу и увольнении (например, по контрактам на неполный рабочий день и срочным контрактам) в целом по экономике. К концу 1990-х годов изменения в Трудовом кодексе сделали польское законодательство более либеральным, чем законодательство Европейского Союза, и близким по защите труда к среднему показателю ОЭСР [Cazes, Nesporova 2003b: 100].

Анализ реформ пенсионной системы и системы здравоохранения разных стран, приводящийся ниже в этой главе, показы-

вает, что изменения в государстве всеобщего благосостояния были постепенными и ограниченными именно в связи с процессом политических переговоров. Первоначальные либеральные предложения реформаторов из правительства и министерств финансов модерировались путем переговоров с представительными институтами и за счет уступок интересам общества. Эта схема резко контрастирует с быстрыми, радикальными и в значительной степени провальными реформами, навязанными в начале 1990-х годов российской исполнительной властью. Более постепенный процесс также давал ряд преимуществ. В Польше рынки пенсионного и медицинского страхования были введены в конце 1990-х годов, после нескольких лет развития рыночных институтов и нормативной базы. Поздняя либерализация совпала с ростом экономики, заработной платы и доходов, когда издержки перекладывались на население, имевшее определенную способность их абсорбировать. Переговоры подразумевали, что при проведении реформ учитывалось больше интересов, и это должно было повысить вероятность сотрудничества заинтересованных сторон.

В Венгрии внесение программных изменений было несколько более радикальным, чем в Польше. В начале 1990-х годов правительство провело реформу системы здравоохранения, включая децентрализацию и введение системы страхования, частной практики и частичной оплаты пациентами [Garcés et al. 2003]. В 1995 году в рамках плана Бокроша правительство внесло радикальные (по сравнению с Польшей) изменения в систему детских, семейных и материнских пособий, перейдя к строгому тестированию доходов, что привело к резкому сокращению числа домохозяйств, имеющих право на получение таких пособий. Пенсионная реформа проводилась параллельно с реформой в Польше. К концу 1990-х годов венгерское трудовое законодательство было несколько более либерализовано, чем польское [Forster, Toth 2001]<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> По мерам либерализации и повышения гибкости трудового права см. таблицу 5.4.

Таблица 5.4

Модели реструктуризации государства всеобщего благосостояния в России, Польше, Венгрии, Казахстане и Беларуси

Социальный сектор	Основные направления либеральной политики	Россия	Польша	Венгрия	Казахстан	Беларусь
Пенсионное страхование	Приватизация Индивидуальные инвестиционные счета	2001/2002 Частичная приватизация	1999 Частичная приватизация	1998 Частичная приватизация	1998 Полная приватизация для новых пенсионеров (минимальные гарантии)	Отсутствие обязательной приватизации
Образование	Децентрализация Частные школы легализованы	Начало 1990-х	Начало 1990-х	Начало 1990-х	1996	Централизация Нет частных школ
	Плата в государственных школах	Некоторые платежи	Государственное финансирование	Государственное финансирование	Некоторые платежи, частные вузы	Государственное финансирование

Здравоохранение	Децентрализация Частная практика	1992	Начало 1990-х	Начало 1990-х	1996	Централизация
	Страхование	Преимущественно страховое финансирование	1999 Частично страховое финансирование	Частично страховое финансирование	Преимущественно страховое финансирование	Государственное финансирование
Социальные субсидии и помощь	Замена субсидий требованиями к учету уровня дохода Учет материального положения	1998 Только детские пособия	1995-1996 Только семейные пособия	1995 Широкий спектр пособий, детские, семейные, материнские (частично аннулированы)	1994 Большинство пособий	Нецелевые субсидии сохранены
		ELI=61	ELI=55	ELI=54	ELI=55	ELI=77
Рынок труда Повышение гибкости рынка Индекс законодательства о занятости*	Пересмотр Трудового кодекса с целью повысить гибкость найма, увольнения и условий найма	ELI=61	ELI=55		ELI=55	

Источники: [Garcés et al. 2003: 365], а также источники, цитируемые в тексте.

\* Индекс трудового законодательства охватывает гибкость найма (контракты на неполный рабочий день и срочные контракты), условия найма (минимальная заработная плата, часы в неделю, сверхурочные), а также гибкость правил увольнения; шкала колеблется от 0 = наиболее гибкая до 100 = наиболее жесткая; см. [World Bank 2004a].

Реструктуризация государства всеобщего благосостояния оказалась в Венгрии несколько более радикальной, чем в Польше, поскольку общественные конститuentы всеобщего благосостояния были там более слабыми и менее организованными, а сочетание политических и экономических факторов благоприятствовало либерализации. Реструктуризация была инициирована правоцентристским правительством, которое, хотя и сохранило текущий уровень социальных расходов, смогло провести структурные реформы всеобщего благосостояния, поскольку столкнулось с менее активным трудовым движением и меньшим сопротивлением со стороны профсоюзов государственного сектора<sup>14</sup>. Уровень протестов трудящихся в Венгрии в этот период был значительно ниже, чем в Польше. Социалисты пришли к власти в Венгрии под гораздо более сильным фискальным давлением и при меньшей мобилизации общества, чем СЛД в Польше, и имели как необходимость, так и возможности для осуществления значительно больших, более сжатых изменений.

Однако реальные различия между Польшей и Венгрией были меньше, чем может показаться на первый взгляд. Модель медицинского страхования оказалась в Венгрии в основном формальной; на практике государство продолжало выделять недостающие средства, а население получало фактически бесплатные услуги. Конституционный суд Венгрии восстановил многие льготы, которые были урезаны в период Бокроша, а последующие правительства отменили другие изменения. В той мере, в какой они были реализованы, ранние реформы социального сектора Венгрии, как правило, считаются провальными. Как и в России, реформа здравоохранения не привела к значительному повышению эффективности, а децентрализация образования вызвала серьезные различия в стандартах, финансировании и административных возможностях, в результате чего возникли значительные межрегиональные диспропорции [Garcés et al. 2003: 358–362]<sup>15</sup>. В целом

---

<sup>14</sup> См. [Ekiert, Kubic 1998b].

<sup>15</sup> В Польше децентрализация начала 1990-х годов также отрицательно сказалась на предоставлении социальных услуг; см. [Orenstein 1996].

либерализация как в Польше, так и в Венгрии оказалась сравнительно умеренной, а в Венгрии ее наиболее радикальные аспекты были отменены позднейшими решениями или в значительной степени проигнорированы в ходе их реализации.

Структурная реформа в Казахстане, напротив, была быстрой и радикальной. В 1994 году был введен учет уровня дохода для большинства видов социальной помощи, в результате чего число домохозяйств, имеющих право на получение детских пособий в рамках основной программы, сократилось вдвое. Адресация оказалась неэффективной — 60 % бедных домохозяйств не получали государственных трансфертов. В начале 1990-х годов были введены частные медицинские услуги и плата за пользование ими, а в 1996 году — обязательная система медицинского страхования. Высшее образование было приватизировано, и хотя начальные и средние школы по-прежнему финансировались государством, в 1996 году ввели плату за книги и другие сборы [World Bank 1998: 34–38]. Казахстан стал первым посткоммунистическим государством, которое перешло на инвестиционные пенсионные счета и законодательно закрепило почти полную приватизацию своей пенсионной системы для новых пенсионеров. Эти изменения в значительной степени явились результатом влияния МФИ и были обусловлены слабостью как общественных конститuentов государства всеобщего благосостояния, так и государственных заинтересованных структур.

В Беларуси структурные изменения государства всеобщего благосостояния в 1990-е годы были минимальными. Сохранились старые системы всеобщих социальных субсидий, льгот и услуг. Государство продолжало финансировать пенсионное обеспечение, здравоохранение и образование и управлять ими. Предприятия, как правило, содержали свои социальные объекты, предоставляя поликлиники, детские сады, жилье и т. д. Сохранились потребительские и энергетические субсидии [World Bank 2002c]. Было создано некоторое количество негосударственных университетов, однако впоследствии они были закрыты правительством из-за предполагаемых политических проблем

[Konchits 2000]<sup>16</sup>. В 1999 году правительство ввело пособия по безработице, но, как и в России, финансирование не было перенаправлено на них из существующих программ, уровень пособий оставался ниже прожиточного минимума, а процент их получателей был низким. Трудовой кодекс по-прежнему оставался жестким, делая трудовое законодательство Беларуси наиболее ограничительным среди стран Содружества Независимых Государств (СНГ) и стран, вступивших в ЕС [IMF 2003а: 10] (см. таблицу 5.4).

### **Исследования конкретных ситуаций: политика реформ пенсионной системы и системы медицинского страхования**

#### **Приватизация пенсионного обеспечения**

Польша, Венгрия и Казахстан, как и Россия, в 1997–1999 годах пошли по пути приватизации своих пенсионных систем. Пенсионная реформа представляет собой наиболее изученный аспект изменения государства всеобщего благосостояния, и речь здесь пойдет только о политической составляющей — роли в переговорах об изменениях институтов, общественных и государственных конститuentов, а также международных акторов<sup>17</sup>. Я опираюсь в основном на отчет Всемирного банка 2000 года, подготовленный Митчеллом Оренштейном, который опросил участников и подробно описал ход процесса во всех трех рассматриваемых странах [Orenstein 2000]. (Прогнозы сравнительных уровней приватизации в реформированных пенсионных системах представлены далее в этой главе на рис. 5.1.)

Во всех посткоммунистических государствах пенсионная реформа мотивировалась непосредственным фискальным давлени-

<sup>16</sup> Европейский гуманитарный университет в Минске, крупный частный университет, был закрыт Министерством образования в 2004 году.

<sup>17</sup> Исследования посткоммунистической пенсионной реформы, охватывающие технические и финансовые аспекты и отличающиеся подходами, см. в особенности: [Lindeman et al. 2000; Fultz 2002].

нием, а также прогнозами о том, что системы с оплатой по мере поступления станут нежизнеспособными в среднесрочной перспективе из-за демографических изменений и снижения участия в рабочей силе. Однако в демократических государствах политика реформ коренным образом отличалась от политики авторитарных государств.

Во-первых, в Польше и Венгрии министерства труда и социального обеспечения играли важную роль в защите характерных черт старой перераспределительной системы от либеральных программ министерств финансов и эмиссаров Всемирного банка. Эти социальные министерства выступали в защиту солидаристских ценностей, «делая акцент на том, что пенсионная система должна разрабатываться не для достижения макроэкономических целей, а для обслуживания пожилого населения» [Müller 2001: 70]. Во-вторых, в Польше и Венгрии политические партии и профсоюзы вели продолжительные дебаты и переговоры об условиях реформы. (Хотя, как и в России, профсоюзы и пенсионные фонды вели переговоры также и о своих корпоративных интересах и принимали сторону выплат.) В-третьих, были сделаны определенные уступки в ответ на требования общественных конститuentов, особенно тех, которые были тесно связаны с политическими партиями. Министерства финансов играли в формировании результатов значительную роль, но их первоначальные предложения в ходе политических переговоров подверглись существенным изменениям.

В Казахстане, напротив, начальные внутриправительственные переговоры по реформе проводились тайно, общественная и парламентская оппозиция в основном игнорировалась, и исполнительная власть в этом процессе доминировала. Пенсионная система была почти полностью приватизирована, и не было практически никаких переговоров даже между государственными акторами. Беларусь столкнулась во многом с теми же трудностями, что и другие рассматриваемые страны в переходный период, однако ее государственная пенсионная система сохранилась в прежнем виде.

*Ситуации*

В 1994 году Министерство финансов Польши предложило фундаментальную пенсионную реформу, предусматривающую введение доминирующей накопительной ступени. Специальная правительственная целевая группа, в состав которой в качестве полномочного представителя входил чиновник Всемирного банка, разработала подробный план реформы. Первоначально министр труда от СЛД пытался заблокировать реформу, а после его замены в ходе правительственной перестановки предложения по реформе стали предметом широкого общественного обсуждения и трехсторонних переговоров с участием основных профсоюзных федераций. Профсоюз — преемник коммунистического предшественника (ОПЗЗ) выступал за сохранение доминирующего положения компонента оплаты по мере поступления, а СЛД настаивал на сохранении перераспределительных элементов старой системы. По словам Оренштейна,

...публичные обсуждения с заинтересованными группами гражданского общества привели к <...> изменениям <...>. Правительственные законопроекты были тщательно доработаны и пересмотрены в ходе трехсторонних обсуждений, частично благодаря представителям профсоюзов [Orenstein 2000: 47].

«Солидарность», которая в принципе поддерживала реформу, успешно лоббировала использование доходов от приватизации промышленности для финансирования издержек, связанных с преобразованием пенсионного фонда, и получила концессии для работников горной промышленности, а также для других групп трудящихся. В итоге реформа получила широкую общественную поддержку. Она сохраняла крупный перераспределительный компонент оплаты по мере поступления, при этом приватизация осуществлялась постепенно. Политические институты предоставляли ряду акторов возможность влиять на результаты, хотя наибольшим влиянием пользовались либеральные акторы. Польский пенсионный фонд, как и его российский аналог, сопротивлялся

реформе в попытке сохранить собственные прерогативы, но играл в общем процессе гораздо более ограниченную роль [Inglot 1995].

В Венгрии пенсионная реформа была инициирована посткоммунистическим левоцентристским социалистическим правительством. Министерство финансов настаивало на создании значительной накопительной основы, а Всемирный банк финансировал правительственную рабочую группу по разработке предложений по реформе. Главный связанный с социалистами профсоюз, СЗОТ, добился значительного влияния в ходе переговоров через Совет по примирению интересов, получив ряд уступок в отношении объемов льгот, государственных гарантий и правил получения льгот и выплат. Профсоюз также защищал свои корпоративные интересы, заручившись обещанием, что он сохранит свои места в Фонде пенсионного страхования (ФПС) без выборов, тем самым гарантируя себе постоянное доминирующее положение как представительная организация. Этот процесс был более закрытым и элитарным, чем в Польше, но партии и профсоюзы оказывали на него значительное влияние, и реформа проводилась поэтапно. Список из более чем двадцати заседаний по вопросам пенсионной реформы, проведенных в 1997 году политическими партиями и организациями гражданского общества, резко контрастирует с несколькими закрытыми заседаниями Национального совета по пенсионной реформе в России (см. главу четвертую). Эти представительные организации явно повлияли на исход реформы; и, опять же по словам Оренштейна, профсоюзы, связанные с Социалистической партией и ФПС, «смогли существенно сократить размеры новой частной базы и получить другие уступки» [Orenstein 2000: 38]. Правоцентристская коалиция, победившая на парламентских выборах в 1997 году, пересмотрела результаты реформы, ликвидировав ФПС и ограничив роль профсоюзов в пенсионном администрировании, но победа социалистов на последующих парламентских выборах вернула профсоюзы обратно в число участников процесса.

Казахстан приватизировал свою пенсионную систему быстрее и радикальнее, чем другие страны. Президент Назарбаев в конце 1996 года создал межправительственную комиссию по пенсион-

ной реформе, и она быстро и без особых дебатов подготовила соответствующее предложение. Некоторые государственные служащие социального сектора возражали против проекта, но «благодаря авторитарным политическим институтам и централизованной политике Казахстану удалось избежать открытых споров между различными министерствами и правительственными учреждениями, которые разгорелись на первых этапах [реформы] в Польше и Венгрии» [Orenstein 2000: 20]. Обсуждение реформы проводилось в тайне, а после того, как проект был обнародован, правительство в основном игнорировало критику со стороны организаций пенсионеров, профсоюзов и других сторон. В течение переходного периода система оплаты по мере поступления была в ходе реформы свернута. Ее предстояло заменить минимальными пенсионными гарантиями и обязательными частными счетами, что представляло собой значительно большую степень приватизации, чем в Польше, Венгрии или России. Правительство пошло лишь на незначительные уступки общественным интересам. Сохранить свои пенсионные привилегии удалось только службам безопасности. Работники опасных профессий потеряли примерно половину своих прежних пенсионных прав [Orenstein 2000: 26–27]. Законодательный орган был запуган угрозами роспуска и одобрил реформу, хотя ему и удалось внести некоторые незначительные изменения.

Правительство Казахстана все-таки пошло на две существенные уступки, в основном по настоянию МФИ. В 1997 году оно погасило задолженность по пенсионным выплатам в размере 1,5 % ВВП [World Bank 1998: 5]. Оно также создало государственный пенсионный инвестиционный фонд в качестве альтернативы частным пенсионным фондам, которые не пользовались доверием среди населения. Обе меры были продиктованы необходимостью восстановления доверия и обеспечения исполнения требований новой пенсионной системы, которая рассматривалась как средство углубления рынков капитала, а также ослабления фискального давления. Масштабы общественного протеста и законодательного активизма, задокументированные Оренштейном, неожиданны, но они мало повлияли на конечный результат.

Активную рабочую силу Казахстана предполагалось полностью перевести на обязательные частные счета, что должно было привести к гораздо большей доле частного сектора по сравнению с государственным, чем в Венгрии или Польше. Правительство пошло на уступки внешним финансовым институтам и собственным службам безопасности. В остальном это была неограниченная либерализация.

Беларусь, как и Россия, в 1991 году отказалась от прямого бюджетного финансирования пенсий и создала внебюджетный Пенсионный фонд, который взимал высокие налоги с работодателей. Несмотря на то что пенсионная система столкнулась с серьезными проблемами, включая резкое снижение реальной себестоимости пенсий, структура оставалась стабильной, а уровень расходов — сравнительно высоким, выше 7 % ВВП на протяжении 1990-х годов. К 2001 году реальный уровень пенсий восстановился. В этот момент правительство Беларуси планировало ввести систему индивидуальных (неинвестированных) счетов в рамках государственной системы, а также обсуждались другие реформы. Однако реформы встретили сопротивление как внутри правительства, так и со стороны инкорпорированных профсоюзов. Накопительные принципы были предложены только для дополнительных пенсий [Murashkevich 2001].

### **Реформа здравоохранения**

Исследователи в целом сходятся во мнении, что здравоохранение и образование являются самыми сложными для успешного реформирования сферами социального сектора. Во-первых, в этих секторах задействовано большое число конститuentов как в обществе, так и в государственных институтах, и здесь бюрократические заинтересованные структуры оказывают большее влияние даже в демократических странах. Во-вторых, в отличие от пенсионного регулирования, не существует консенсусной модели, не существует «широкого видения более эффективно функционирующей и устойчивой системы организации медицинского обслуживания» [Nelson 2001: 260]. Польша, Венгрия

и Казахстан, наряду с Россией, тем не менее в 1990-е годы провели реформы своих систем здравоохранения, и все они были основаны на либеральных принципах децентрализации и перехода к механизмам страхования. Они также легализовали частную медицинскую практику, после чего доля формальных и неформальных частных платежей в расходах на здравоохранение выросла. Далее я рассмотрю, как политика повлияла на сравнительные модели реформ, и покажу, как в результате дифференцировались показатели соотношения расходов государственного и частного секторов на здравоохранение и доступ к медицинским услугам в ситуациях рассматриваемых стран.

Как отмечалось ранее, первое посткоммунистическое правительство Венгрии в начале 1990-х годов провело реформы в сфере здравоохранения. Результатами реформ стали децентрализация финансирования и управления, создание региональных фондов медицинского страхования, введение системы совместных платежей за медицинское обслуживание и разрешение частной медицинской практики [Garcés et al. 2003: 355]. Этот политический процесс был в значительной степени технократическим и осуществлялся в соответствии с рекомендациями глобальных политических структур (в данном случае в особенности ОЭСР) при незначительном объеме переговоров или институциональной подготовки. Как и в России, реформы привели к институциональным конфликтам по поводу ресурсов между бюрократией унаследованной системы здравоохранения и новыми фондами, к «постоянной борьбе за власть [Фонда медицинского страхования] с Министерством социального обеспечения и Министерством финансов» [Nelson 2001: 254]. Профсоюзы работников здравоохранения при проведении первоначальной реформы практически не имели права голоса [Ost 2001: 53]. Реформа мало что сделала для улучшения работы системы здравоохранения, и, как отмечалось ранее, де-факто сохранялись дополнительное государственное финансирование и всеобщий доступ к здравоохранению. К концу десятилетия большинство унаследованных объектов инфраструктуры оставались на местах, а число врачей увеличилось.

В Польше крупные реформы в сфере здравоохранения были проведены значительно позже, в 1999 году, и они были в меньшей степени ориентированы на рынок, чем в Венгрии. Политические и технические эксперты правительства внесли предложения по реформированию. Политический торг по поводу реформы выдался долгим и напряженным, в нем участвовали Всемирный банк, профсоюзы работников здравоохранения и профессиональные медицинские ассоциации, но доминировали в нем государственные реформаторы и политические партии. Согласно исчерпывающему исследованию этого процесса, проведенному Томасом Боссертом и Цезарием Влодарчиком, «медицинским ассоциациям в Польше, хотя они и были сильны и влиятельны, противодействовал активный интерес к политике в области здравоохранения со стороны политических партий, правительственной бюрократии и международных доноров» [Bossert, Włodarczyk 2000: 19]. Обсуждались как либеральные, так и более солидаристские альтернативы, и в 1997 году правительству СЛД удалось достичь политического компромисса по поводу законодательства, согласно которому вводились механизм страхования и конкуренция, но крупные государственные субсидии продолжили свое существование. Что примечательно, к концу 1990-х годов проблемы, связанные с рыночными реформами в других странах, в том числе в Венгрии, нашли отражение в польских дебатах; стало «менее очевидно, что рыночные механизмы действительно решат проблемы, решение которых от них ожидалось, что добавило осторожности к политическим дебатам в Польше» [Bossert, Włodarczyk 2000: 21]. В процессе реформ Министерство здравоохранения было в значительной степени проигнорировано, и его последующий отказ от сотрудничества в разработке регулирующих механизмов навредил начальным этапам их реализации. Однако в целом Польша продемонстрировала более открытый и коллективный процесс формирования политики, который привел к более умеренным реформам.

В Казахстане в 1991 году были легализованы частные медицинские услуги, а в 1996 году была введена система обязательного страхования. Министерство финансов возглавило реформу

при поддержке нового Фонда медицинского страхования, который должен был играть важную роль в реформированной системе. Профсоюзы медицинских работников сыграли в процессе реформы незначительную роль, а их профессиональные ассоциации в Казахстане «не имели ни неофициального, ни официального представительства в процессе формирования политики» [Savas et al. 2002: 84]. Да и Министерство здравоохранения также не имело особо влияния. По словам одного из близких наблюдателей процесса,

Министерство здравоохранения Казахстана пережило реорганизацию государственного сектора, будучи первоначально создано как комитет по здравоохранению, подотчетный министру образования, культуры и здравоохранения, а затем как государственное агентство здравоохранения с автономным статусом. Такая внутренняя реструктуризация отвлекла внимание от его функции по разработке политики [Savas et al. 2002: 82].

В 1990-х годах Казахстан, единственный среди рассматриваемых здесь стран, демонтировал значительную часть своей инфраструктуры здравоохранения. (См. таблицу 5.9.) С 1990 по 1997 годы количество больниц сократилось почти вдвое, а количество родильных и детских коек — на треть. Большинство из этих закрытых учреждений представляли собой небольшие, плохо оборудованные сельские районные больницы, а многие более крупные специализированные больницы сохранились, однако из-за закрытия больниц сельские жители зачастую оставались практически без доступа к медицинским услугам [Olcott 2002: 202; Kulzhanov, Nealy 2002: 200].

Реформа системы страхования потерпела неудачу. Фонд медицинского страхования испытывал большой дефицит из-за неадекватного сбора налогов, не выполнял свои обязательства и, по оценкам, оставил без покрытия четверть населения. Перед лицом этого кризиса правительство в 1998 году отказалось от системы страхования, вернулось к бюджетному финансированию и работало стратегию более постепенной реформы [Kulzhanov,

Nealy 1999: 53–57]. В конце десятилетия государство продолжало владеть большей частью оставшихся медицинских учреждений, но расходы на обеспечение благосостояния населения оставались низкими, даже несмотря на восстановление экономики, а доступ к медицинским услугам был ограничен, особенно в сельских районах.

Беларусь не проводила значительных реформ в сфере здравоохранения. Давние проблемы неэффективности, переизбытка кадров и низкого качества услуг, характерные для посткоммунистических государств, оставались здесь более острыми, чем где-либо еще. (См. таблицу 5.9, где приведены сравнительно высокие показатели содержания инфраструктуры и персонала в Беларуси.) В то же время в целом в этой сфере был сохранен широкий охват, а уровень коррупции оставался более умеренным, чем в России и Казахстане. В начале 2000-х годов белорусское правительство в сотрудничестве со Всемирным банком приступило к проведению пилотных реформ, хотя, как и в Польше, многие информированные наблюдатели не были впечатлены результатами реформ в соседних государствах [World Bank 2002c].

### **Обязательства по государственным расходам**

Наконец, уровни государственных расходов на обеспечение всеобщего благосостояния в различных странах существенно различались в периоды экономического подъема. Ограниченный объем имеющихся сравнительных данных Всемирной организации здравоохранения о реальных расходах на здравоохранение в расчете на душу населения за период с 1998 по 2004 год иллюстрирует эту закономерность. Из таблицы 5.5 видно, что расходы оставались относительно низкими по отношению к ВВП на душу населения в России и Казахстане и более высокими в других странах, особенно в Беларуси. Эти уровни расходов коррелируют с сохраняющимся в Польше, Венгрии и Беларуси преобладанием государственных расходов над частными. В России и Казахстане, напротив, в 2002 году частные расходы на здравоохранение почти сравнялись с государственными. (См. рисунок 5.2.)

## Дееспособность государства

Теперь я перехожу к сравнительному анализу дееспособности государств в пяти рассматриваемых случаях, в том числе способности посткоммунистических правительств к извлечению доходов и регулированию экономических операций, а также их эффективности в разработке и осуществлении политики. Представлены три сравнительных показателя: доля неформальной экономики как показатель относительной способности государств регулировать экономические операции; государственные расходы в виде доли от ВВП как показатель способности к сбору налогов; и Индекс эффективности управления Всемирного банка как показатель сравнительного потенциала в области разработки и реализации политики. Показатели, более специфичные для государства всеобщего благосостояния, доступны не во всех случаях, но эти общие показатели прямо влияют на вопросы финансирования, регулирования и институциональных изменений в социальных секторах посткоммунистических государств.

### Размер неформальных секторов

Как видно из таблицы 5.6, во всех пяти посткоммунистических государствах, по мере того как их экономика диверсифицировалась, а старые механизмы мониторинга и контроля разрушались, наблюдалось значительное повышение уровня информализации. Высокий уровень налогов и сборов на социальное обеспечение также способствовал росту неформального сектора [Schneider, Enste 2000]. В Польше и Венгрии уровень информализации был относительно высоким в начале-середине 1990-х годов, а затем снижался, по мере того как экономика государств восстанавливалась и они создавали работающие рыночные институты. В Казахстане и особенно в России неформальный сектор оказался более глубоким и устойчивым. Он охватывал около 30–40 % их экономики в середине 1990-х годов и оставался на уровне более 40 % в период восстановления. В 1990-е годы наименьшее снижение данного аспекта дееспособности государства наблю-

Таблица 5.5

ВВП и государственные расходы на здравоохранение,  
1998–2004 годы\*

Страна		1998	2000	2002	2004
Польша	ВВП	8839	9914	10719	12293
	Расходы на здравоохранение	364	411	521	567
Венгрия	ВВП	10908	12460	14016	15838
	Расходы на здравоохранение	579	606	783	958
Российская Федерация	ВВП	5891	7205	8338	10150
	Расходы на здравоохранение	239	252	317	341
Казахстан	ВВП	3955	4654	6043	7464
	Расходы на здравоохранение	108	128	151	245
Беларусь	ВВП	4210	4809	5562	6988
	Расходы на здравоохранение	352	401	444	556

Источник: Данные о расходах на здравоохранение из WHO/Europe, European HFA Database, June 2006; данные о ВВП из [IMF 2006].

\* паритет покупательной способности (ППС) в долларах на душу населения

Таблица 5.6

Доля неофициальной экономики в ВВП, 1989–2001 годы

Страна	1989	1991	1993	1995	2000–2001
Польша	15,7	23,5	18,5	12,6	27,4
Венгрия	27,0	32,9	28,5	29,0	24,4
Российская Федерация	12,0	23,5	36,7	41,6	45,1
Казахстан	12,0	19,7	27,2	34,3	42,2
Беларусь	12,0	16,6	11,0	19,3	47,1*

Источники: Данные за 1989–1995 годы [Kornai et al. 2001: 276], на основе [EBRD 1997]. Данные за 2000–2001 годы в основном базируются на методе DYMIMIC и взяты из [Schneider 2002: 7].

\* Данные за 2000–2001 годы по Беларуси противоречат другим источникам Всемирного банка и Индексу коррупции Transparency International.

далось в Беларуси, поскольку здесь оно сохранило большой контроль над производственными активами, ограничив как приватизацию, так и коррупцию и уклонение от уплаты налогов, которые наблюдались в других странах. Высокий уровень коррупции, показанный здесь для Беларуси в 2000–2001 годах, демонстрирует необычную степень дискретности и противоречит другим источникам, в том числе отчету Всемирного банка за 2002 год, в котором утверждается, что «в Беларуси удалось в значительной степени избежать вопиющей коррупции и плохого экономического управления». Индекс коррупции Transparency International также ставит показатели по Беларуси значительно ниже и ближе к показателям по Польше и Венгрии<sup>18</sup>.

### Государственные расходы

Данные о государственных расходах в целом дают весьма схожие представления о дееспособности государства. Общий объем государственных расходов для стран с переходной экономикой сократился, поскольку их роль в экономике ослабла, а благодаря приватизации и неформальному сектору многие виды деятельности оказались вне досягаемости налоговых органов. Уклонение от налогов и сборов на социальное обеспечение на раннем этапе переходного периода было весьма распространено. К концу 1990-х годов в Польше и Венгрии ситуация с обеспечением исполнения и соблюдения законов значительно улучшилась: более трех четвертей налогоплательщиков сообщали, что они никогда не уклоняются от уплаты налогов, и лишь небольшая часть признала, что они делают это часто. В Беларуси сборы налогов мало изменились с советских времен. По данным МВФ, «в отличие от многих стран этого региона, в Беларуси соблюдение законодательства является удовлетворительным, а налоговое администрирование и применение налогового законодательства — адекватным» [IMF 2004: 16]. К 2001–2002 годам объем

<sup>18</sup> «Executive Summary» в [World Bank 2002c: n. p.]; Transparency International Index. URL: [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi) (в настоящий момент ссылка недоступна).

государственных расходов как доля ВВП в разных странах существенно различался, составляя почти 53 % в Венгрии, около 46 % в Польше и Беларуси, около 37 % в России и 21 % в Казахстане<sup>19</sup>. Особенно серьезные проблемы были в Казахстане, где, как уже объяснялось ранее, правительство отказалось от попыток положиться на фонды медицинского страхования, финансируемые за счет налогов, потому что сборы были настолько низки, что базовое медицинское обеспечение рухнуло.

Таблица 5.7

Эффективность государства в переходных экономиках  
(ранжирование по перцентилям)\*

Страна	1996	2002
Польша	72,4	72,7
Венгрия	69,5	76,1
Российская Федерация	20,0	38,8
Казахстан	12,4	17,7
Беларусь	4,8	11,0

Источник: [Kaufmann et al. 2005].

\* Данные представляют собой перцентильное ранжирование страны по показателю эффективности правительства (100 % означает, что страна имеет более высокие показатели, чем любая другая страна; 0% — означает, что страна имеет более низкие показатели, чем любая другая страна). Эффективность государства измеряется качеством государственных услуг, качеством государственной гражданской службы и степенью ее независимости от политического давления, качеством разработки и осуществления политики, а также степенью доверия к приверженности правительства такой политике.

Изменение в объеме государственных расходов можно рассматривать как корректировку к уровням экономического развития и восстановления, но это далеко не все. Широко распространено мнение, что коммунистические государства поддерживали уров-

<sup>19</sup> OECD Economic Outlook 76 Database. URL: [www.oecd.org/eco/sources-and-methods](http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods) (в настоящий момент ссылка недоступна); [OECD 2002: 44; Republic of Kazakhstan 2001: 36; World Bank 2002c: 2]. База данных The WHO Europe European HFA Database, June 2006, включает все примеры начиная с 1998 года.

ни налогообложения и государственных расходов, слишком высокие по отношению к уровню их доходов. За десятилетие с 1990 по 2000 год государственные расходы в СНГ в среднем снизились до уровней, сопоставимых со странами с аналогичным уровнем дохода на душу населения. В странах Восточной Европы, напротив, государственные расходы в 2000 году были почти на треть выше, чем в среднем в странах со схожим уровнем дохода на душу населения [Mitra, Stern 2003: 5]. В Беларуси расходы оставались значительно выше, чем в других государствах СНГ. В целом государства, сохранившие или быстро восстановившие контроль над своей экономикой либо государственно-авторитарными, либо рыночно-демократическими методами, сохраняли сравнительно высокий уровень сбора доходов и государственных расходов.

### Эффективность государства

Последним рассмотрим показатель эффективности государства, разработанный Всемирным банком для измерения качества государственных услуг и государственной гражданской службы, а также качество разработки и осуществления политики и доверия к приверженности правительства осуществлению своей политики. По таблице 5.7 виден достаточно высокий уровень эффективности государств Польши и Венгрии — не менее 70 % в перцентильном рейтинге. Рейтинги Российской Федерации и Казахстана значительно ниже, хотя и улучшились с 20 и 12 % соответственно в 1996 году до почти 39 и 18 % в 2002 году. Очень низкие рейтинги Беларуси, вероятно, связаны с опорой этой системы на показатели качества государственных услуг и государственной гражданской службы, а также со степенью независимости госслужащих от политического давления, которые все явно являются низкими. Однако другие данные указывают на то, что правительство Беларуси достаточно эффективно формулирует и проводит в жизнь выбранную им политику<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> «Executive Summary» в [World Bank 2002c: n. p.].

В целом эти три показателя свидетельствуют о существенных различиях в возможностях пяти государств в области налогообложения, регулирования и управления. Польша и Венгрия, а также с меньшим консенсусом Беларусь демонстрируют сильный потенциал по всем трем показателям, в то время как Россия и Казахстан в этом отношении существенно слабее. В конце я покажу, что различия в дееспособности государства в сочетании с различными моделями либерализации приводят к появлению различных типов посткоммунистических государств всеобщего благосостояния.

### **Международные интервенции**

Как и в случае с Россией, в трансформацию польского, венгерского и казахского государства всеобщего благосостояния были глубоко вовлечены международные институты. Основным внешним актором, способствовавшим либерализации и сокращению во всем посткоммунистическом регионе, был Всемирный банк. В 1997 году Польша и Венгрия также начали процесс вступления в Европейский Союз. ЕС обычно ассоциируется с европейской социальной моделью, особенностями которой, хотя это нигде и не кодифицировано, считается упор на солидарность, сплоченность общества, социальные права и инклюзивность, а также политические переговоры между социальными партнерами. Она резко контрастирует с продвигаемыми МФИ принципом остаточности государства всеобщего благосостояния, приватизацией и снижением государственной ответственности. Вступление в ЕС иногда приводят в качестве одного из основных факторов, которые формировали развитие государств всеобщего благосостояния стран Восточной Европы, ориентируя их на европейские нормы и практику [Orenstein, Haas 2002]. Однако тщательные эмпирические исследования в целом приводят к выводу о том, что фактическое влияние Европейского Союза на социальную политику в присоединяющихся к нему странах было весьма скромным и в какой-то мере неоднозначным, а также что в дей-

ствительности оно не бросало вызов либеральной модели<sup>21</sup>. Далее я кратко рассматриваю роль МФИ в этих четырех ситуациях, а затем сравниваю влияние ЕС в Польше и Венгрии.

В 1990-х годах Всемирный банк спонсировал в Польше, Венгрии и Казахстане проекты в социальном секторе — в области пенсионного обеспечения, борьбы с бедностью, рынков труда, здравоохранения и образования<sup>22</sup>. Посткоммунистические правительства Польши и Венгрии тесно сотрудничали с должностными лицами банка, принимавшими непосредственное участие в разработке политики, направленной на проведение масштабных реформ в социальном секторе. Эта политика была предметом переговоров с законодательными органами и общественными конститuentами, и некоторые идеи не имели успеха, но в конечном итоге банк сыграл значительную роль в формировании социальной политики. Департамент оценки деятельности банка оценил результаты его работы в обеих этих странах как весьма удовлетворительные и устойчивые, а также как оказавшие существенное влияние на институциональное развитие, в отличие от оценки банком собственных неудач в России. Модели децентрализации здравоохранения и образования, поощряемые глобальными политическими структурами (см. главу 2), также оказали в Польше и Венгрии в начале 1990-х годов большое влияние, а двусторонние политические трансферты из Европы сыграли важную роль в реформировании сектора здравоохранения.

Из рассматриваемых здесь стран Казахстан был наиболее подвержен влиянию МФИ как при реформировании социального сектора, так и при осуществлении более широкого процесса реформ. Согласно авторитетному исследованию Олкотта, «почти в каждом экономическом законодательстве, предложенном во второй половине 1990-х годов, были отражены консультации с экспертами одного или нескольких многосторонних финансо-

---

<sup>21</sup> Эта интерпретация опирается прежде всего на следующие исследования: [Ferge, Juhasz 2004; De La Porte, Deacon 2004; Kovacs 2002].

<sup>22</sup> Списки, расходы, описания и отчеты о результатах этих проектов по каждой стране размещены на сайте [www.worldbank.org/Project](http://www.worldbank.org/Project) (в настоящий момент недоступно).

вых институтов» [Olcott 2002: 146]. В Казахстане программные идеи Всемирного банка редко сталкивались с препятствиями со стороны заинтересованных в сохранении системы всеобщего благосостояния государственных структур. Симптомом слабости бюрократии социального сектора было и то, что должностные лица банка жаловались на частую смену государственных служащих, с которыми они работали. Практически каждый аспект казахстанского государства всеобщего благосостояния был при международном содействии адаптирован к либеральной модели. В отчете за 2001 год признавалась эффективность Всемирного банка в продвижении этих реформ, однако при этом была высказана критика их подготовки и других неудач, знакомых по ситуации с Россией:

Стратегия не была достаточно сильно сфокусирована на институтах, защите бедных и гендерных вопросах. Критическая аналитическая работа, необходимая для сокращения бедности, была проведена только на позднем этапе переходного периода. <...> [Отмечалось] отсутствие национальной ответственности, низкая имплементационная дееспособность правительства и частые смены правительственного штата [World Bank 2001a: n. p.].

В Беларуси на протяжении большей части рассматриваемого периода МФИ отсутствовали. В первые посткоммунистические годы Всемирный банк все же осуществлял некоторые проекты технической помощи, но в середине 1990-х годов банк, МВФ и Европейский Союз приостановили свои программы и отозвали своих сотрудников. К концу десятилетия «практически не было никакой западной промышленной, экономической или финансовой деятельности <...> в Беларуси <...> как не было особо значительного культурного или интеллектуального вклада» [Wieck 2002: 392]<sup>23</sup>. Всемирный банк присвоил пяти своим проектам в Беларуси крайне низкие рейтинги.

<sup>23</sup> Автор был сотрудником ОЭСР — единственной западной организации, которая в рассматриваемый период имела достаточно широкий доступ в Беларусь.

А что можно сказать о влиянии ЕС в Польше и Венгрии? Страны, вступившие в ЕС, должны были двигаться в направлении соответствия *acquis communautaire* (совокупность принципов и норм Европейского Союза, обязательных для применения странами-членами. — Прим. перев.), в том числе в социальной сфере. С 1997 года Европейская комиссия составляла ежегодные отчеты о прогрессе каждого государства-кандидата, а ее право принимать, откладывать или отказывать в членстве давало Европейскому Союзу потенциально мощные рычаги влияния на государства, вступающие в него. В основу социальных принципов и норм Европейского Союза были положены гендерное равенство, а также координация схем социального страхования, охраны здоровья и безопасности на рабочем месте, трудового законодательства и условий труда. Для обеспечения соответствия этим принципам и нормам предоставлялись программы технической и иной помощи. Однако результативность этого процесса по нескольким причинам оказалась ограниченной. Во-первых, либерализация изменений в польской и венгерской системах всеобщего благосостояния к 1997 году была уже осуществлена или находилась в процессе осуществления, и мониторинговые отчеты ЕС одобрили эти реформы. Более того, требования ЕС в отношении жесткости бюджета усилили давление, направленное на сокращение и реструктуризацию [Ferge, Juhasz 2004]. Во-вторых, оценки ЕС концентрировались на определенном и ограниченном наборе прав (в основном на гендерных правах и безопасности труда), а не на широких социальных правах. Солидаристская политика социальной инклюзивности, такая как всеобщий доступ к социальному страхованию, поддерживалась больше на риторическом уровне, но «не было ни точного определения высокого уровня занятости и социальной защиты, ни правовых критериев для его реализации» [De La Porte, Deacon 2004: 124]. Видение, связанное с европейской социальной моделью, возможно, могло оказать большее влияние, но в данном случае либеральное видение было более ясным и преобладающим.

От присоединившихся государств требовалось создать правовые и институциональные рамки для общественного диалога

и национальных трехсторонних переговоров между ассоциациями работников, правительством и бизнесом. В этом плане предписания были вполне конкретными, а прогресс тщательно отслеживался, но результаты тем не менее все равно оставались ограниченными. Отчасти это было следствием сравнительной слабости профсоюзов в Восточной Европе, но и сам процесс был недостаточно совершенным. Европейский Союз сосредоточился на переносе во вступающие в него страны институтов и особенно законодательства, а не на его реализации. Например, в его регулярном отчете за 2000 год по Венгрии были подвергнуты критике изменения в политике правоцентристского правительства, которые ослабили профсоюзы, но в заключительных отчетах за 2003 год, предшествовавших вступлению в ЕС, Польша и Венгрия были допущены к членству, хотя при этом было признано, что их трехсторонние органы не функционируют в полной мере [Ferge, Juhasz 2004: 238]. В целом, согласно одной оценке, отражающей широко распространенную точку зрения, «влияние ЕС было менее значительным, чем можно было ожидать на всех уровнях, кроме обеспечения принятия <...> минимальных правовых требований к членству» [De La Porte, Deacon 2004: 134]<sup>24</sup>.

Процесс вступления в ЕС оказал значительное косвенное воздействие на государства всеобщего благосостояния, укрепив демократические институты и процессы выработки политики в Восточной Европе. Консолидация демократического общества является одним из базовых условий для членства. Влияние ЕС в данном аспекте заключалось в усилении механизмов избирательной системы и подотчетности и «укрепило институты парламентской демократии, позволив заинтересованным группам более эффективно лоббировать сохранение высоких уровней обеспечения всеобщего благосостояния» [Orenstein, Haas 2005: 9; Zielenka 2004]. Как отмечают Оренштейн и Хаас, Европейский союз также предоставил экономические возможности, способствовавшие быстрому восстановлению экономик Восточной

---

<sup>24</sup> В цитате речь идет о Литве, но она отражает общее мнение большинства авторов, цитируемых в этом разделе.

Европы, тем самым поддерживая обеспечение благосостояния. После подписания в декабре 2000 года Ниццкого договора ЕС ввел общие показатели для социального сектора и стал уделять большее внимание вопросам бедности и социального исключения. Хотя эти меры могут иметь некоторое эпистемическое влияние, они все же не являются юридически обязательными и не имеют реальной силы в социальной политике.

### **Заключение: сравнение результатов преобразования государств всеобщего благосостояния**

В главе первой я указала четыре аспекта либерализации государства всеобщего благосостояния, основанных преимущественно на критериях Эспинг-Андерсена<sup>25</sup>:

1. Масштаб приватизации пенсионной системы;
2. Соотношение государственных и частных расходов на здравоохранение;
3. Эффективность социальных трансфертов для борьбы с бедностью (в качестве косвенного показателя доли пособий, выплачиваемых с учетом материального положения);
4. Структурные изменения в сторону эффективности в секторе здравоохранения.

Далее я представляю доказательства по каждому из этих показателей по ситуациям в пяти разных странах. Затем я рассматриваю сравнительные результаты различных путей развития обеспечения благосостояния в пяти посткоммунистических странах, включая уровни и модели бедности, доступ к здравоохранению и образованию, а также покрытие пенсионных систем.

<sup>25</sup> Напомню, что тремя показателями либерализма государства всеобщего благосостояния по Эспинг-Андерсену являются доля частного сектора в общих расходах на пенсионное обеспечение и здравоохранение, а также размер выплачиваемых в зависимости от материального положения пособий в процентах от общего объема социальной помощи.

Наконец, я включаю в качестве переменной дееспособность государства, чтобы дифференцировать анализируемые ситуации по типам государства всеобщего благосостояния.

### Какова степень либерализации?

Сравнительные показатели приватизации пенсионных систем представлены на рис. 5.1 на основе проведенного Сарой Брукс моделирования государственных и частных льгот и пособий в реформированных пенсионных системах Польши, Венгрии и Казахстана. На диаграмме показана структура государственного и частного секторов в результате умеренных реформ в Польше и Венгрии; при этом прогнозируется, что государственные льготы обеспечат более половины общего объема льгот в Венгрии и около половины — в Польше. Россия не была включена в модель из-за недостатка данных, хотя ее система также будет смешанной. Система Казахстана станет полностью частной, а Беларуси (по моему прогнозу, основанному на нынешней системе) — полностью государственной. В целом на диаграмме показаны очень характерные результаты пенсионной реформы, вписывающиеся в модель умеренной переговорной либерализации в Польше и Венгрии, радикальной реформы в Казахстане и застоя в Беларуси. Хотя я не обсуждаю здесь коэффициенты замещения пенсии, показанные на диаграмме коэффициенты соответствуют ожидаемой модели: самые высокие в Венгрии, несколько более низкие и почти равные в Польше и Беларуси, и гораздо более низкие в Казахстане.

Второй аспект либерализации — государственные и частные расходы на здравоохранение в процентах от общей суммы — также существенно различается в разных странах (см. рис. 5.2). Хотя доля частных расходов увеличилась с начала переходного периода во всех странах, в 1998 году государственные расходы оставались существенно доминирующими в Венгрии, Польше и Беларуси, при этом более высокая доля частных расходов была отмечена в России и Казахстане; к 2002 году эти различия несколько возросли. В России и Казахстане, по некоторым оценкам,

около половины расходов на здравоохранение стали частными<sup>26</sup>. В Казахстане государственные расходы на здравоохранение оставались ниже 2 % ВВП, что более чем вдвое меньше по сравнению с уровнем 1991 года и что ближе к среднему показателю для стран с низким уровнем дохода. (К этому времени Казахстан восстановился до уровня более 90 % от ВВП 1991 года и имел самый высокий уровень прямых иностранных инвестиций в СНГ.)

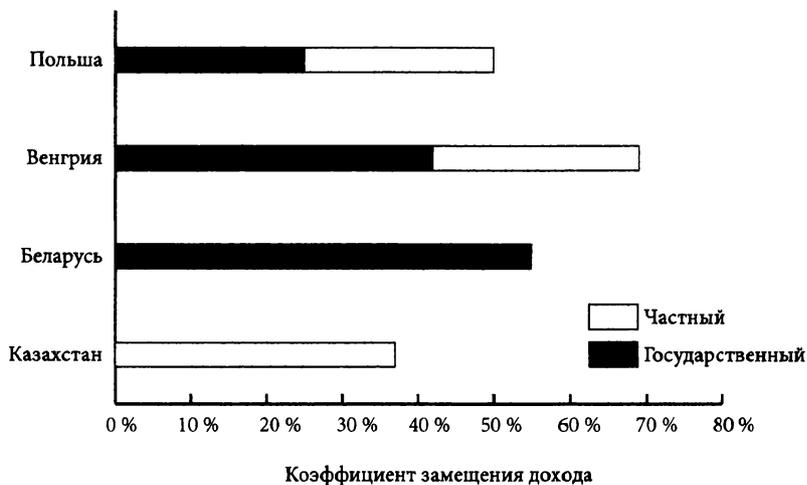


Рис. 5.1. Государственные и частные пособия в реформированных пенсионных системах (на основе имитационного моделирования)  
Источники: [Brooks 2008]; данные по Беларуси: [Social Security Administration 2006].

Важно отметить значительную степень конвергенции *общих* расходов на здравоохранение в процентах от ВВП для всех случаев, кроме Казахстана. В 2002 году общие (государственные и частные) расходы на здравоохранение в России составляли около 6 % ВВП, по сравнению с 7,7 % в Венгрии, 6,6 % в Беларуси

<sup>26</sup> Показатели ВОЗ по Российской Федерации, приведенные на рис. 5.2, выше, чем официальные статистические данные о государственных расходах, а также основанные на опросах отчеты о доле государственных расходов, по-видимому, в связи с тем, что характеристики ВОЗ включают некоторые фонды медицинского страхования.

и 3,5 % в Казахстане. Изменение структуры расходов привело в странах с низким уровнем государственных расходов к сокращению программ государственного здравоохранения. Несмотря на то что основные универсальные показатели государственного здравоохранения, такие как детская иммунизация, во всех случаях остаются близки к 100 %, расходы на здравоохранение, связанные с заболеваемостью инфекционными болезнями среди взрослого населения, высоки. С учетом необходимых оговорок, что причинно-следственная связь между расходами и результатами в области здравоохранения не установлена, думаю, стоит отметить сравнительные показатели по туберкулезу в 2002 году: менее 3 на 100 000 в Польше и Венгрии, менее 10 в Беларуси, более 20 в России и почти 30 в Казахстане. Эти показатели в Польше и Венгрии снизились по сравнению с уровнем, существовавшим до переходного периода, но более чем удвоились в России и Казахстане<sup>27</sup>.

Объем социальной помощи, оказываемой на основе материального положения, является третьим критерием либерализации. Как отмечалось в главе четвертой, к 2004 году в России лишь около 7 % социальной помощи выдавалось с учетом материального положения, отчасти из-за общественного давления, направленного на сохранение субсидий и льгот. А те ограниченные по объему пособия, при выдаче которых учитывалось материальное положение, распределялись неудовлетворительно. В Польше, Венгрии и Казахстане доля таких льгот и пособий была относительно высокой, а в Беларуси — незначительной, однако сравнительные данные о ее размерах отсутствуют. Введенный Всемирным банком индекс относительной эффективности трансфертных платежей для сокращения бедности (то есть прогнозируемый рост бедности при отсутствии каких-либо социальных трансфертов) служит лишь косвенным показателем. Показатели для Польши, России, Казахстана и Беларуси приведены в таблице 5.8 (графа 1). Высокий балл эффективности для Беларуси (по-видимому, из-за сохраняющихся широких субсидий) свидетельствует о том, что

<sup>27</sup> WHO/Europe, European HFA Database, June 2006.

это в лучшем случае несовершенный косвенный показатель для оценки системы выплат с учетом материального положения. Тем не менее таблица отражает относительно успешные программы Польши по выплатам с учетом материального положения, слабую эффективность программ Казахстана и сохраняющуюся неспособность России развивать целевые льготы и выплаты.

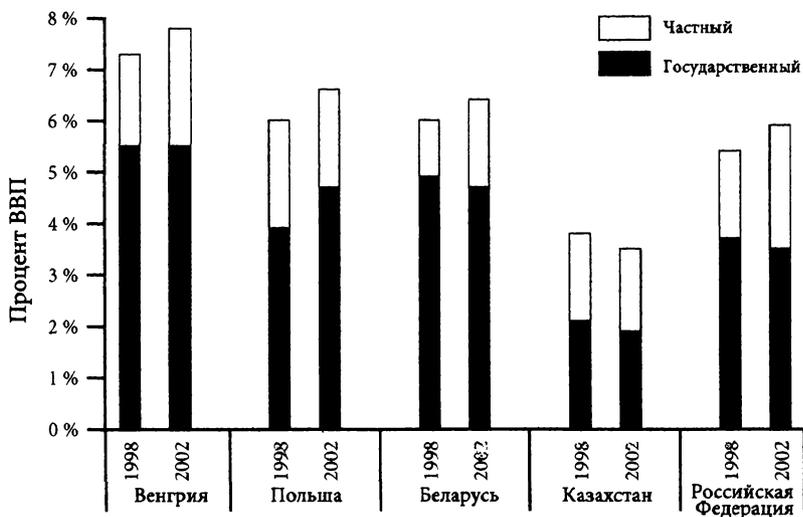


Рис. 5.2. Государственные и частные расходы на здравоохранение, 1998 и 2002 годы (в процентах от ВВП)

Источник: WHO/Europe, European Health for All Database, June 2006.

Четвертым показателем либерализации, который следует рассмотреть, являются структурные изменения, направленные на повышение эффективности в секторе здравоохранения. В данном случае прогресс был ограничен во всех указанных странах. Напомним, что коммунистические социальные секторы в целом рассматривались как сильно переукомплектованные и неэффективные с международной точки зрения. В таблице 5.9 показаны изменения численности врачей и больниц на протяжении всего переходного периода, для сравнения даны и среднеевропейские показатели. Только Казахстану, осуществившему радикальную

либерализацию, фактически удалось ликвидировать существенную часть инфраструктуры сектора здравоохранения, но даже здесь число врачей снизилось незначительно. В Польше, Венгрии и России количество учреждений несколько сократилось, но численность персонала выросла. В Беларуси она остается самой большой, с наименьшим сокращением числа коек и наибольшим увеличением количества врачей. Эти цифры свидетельствуют о том, что реформы, ориентированные на повышение эффективности, имели достаточно ограниченный успех. Инфраструктура здравоохранения и образования, а также и кадровые структуры оказались частями старых государств всеобщего благосостояния, наиболее устойчивыми к реструктуризации.

Таблица 5.8

Показатели либерализации, доступа к социальным услугам и покрытия социального страхования

Страна	(1) Рост бедности без каких-либо социальных трансфертов, 2001–2002 годы (%)	(2) Коэффициент зачислений в средние школы в 1995–1999 годы (брутто)		(3) Плательщики пенсионных взносов (% населения трудоспособного возраста/рабочая сила)*	(4) Средняя пенсия (% от дохода на душу населения)*
		М	Ж		
Польша	141	99	98	64/68	61,2
Венгрия	—	98	99	65/77	33,6
Российская Федерация	68	79	85	—/—	18,3
Казахстан	100	87	87	28/38	23,0
Беларусь	143	96	93	94/97	31,2

Источники: [Alam et al. 2005: 21; UNICEF 2003, table 4]; цифра 80 для Казахстана из [Olcott 2002: 3–4]; [World Bank 2004b: 64–86].

\* В разные годы

Таблица 5.9  
Показатели структурных изменений в секторах здравоохранения посткоммунистических государств\*, 1990–2002 годы

	Польша		Венгрия		Российская Федерация		Казахстан		Беларусь		Члены ЕС (до 2004 года)	
	Число коек	Число врачей	Число коек	Число врачей	Число коек	Число врачей	Число коек	Число врачей	Число коек	Число врачей	Число коек	Число врачей
1990	660	214	983	280	1306	407	1367	398	1323	356	797	304
1994	634	228	930	294	1196	384	1214	360	1246	414	687	319
1998	595	233	808	308	1110	421	819	353	1241	443	639	338
2002	557	230	785	319	1071	426	701	361	1194	452	593	356

Источник: WHO/Eurore, European HEA Database, June 2006.

\* Число коек и врачей на 100 000 человек.

**Обеспечение всеобщего благосостояния: бедность,  
доступ к здравоохранению и образованию  
и охват социального страхования**

Сравнение уровней бедности осложняется различиями в методах, используемых для расчета признаков бедности для разных государств. В таблице 5.1 бедность показана в соответствии со стандартизированным показателем (ниже \$ППС — паритета покупательной способности в долларах США, 4,30 в день) для пяти стран за 1998–2002 годы. Как видно из таблицы, уровень бедности во всех трех странах бывшего Советского Союза был выше и более устойчивым, в значительной степени из-за их более длительных рецессий, а по мере восстановления экономики он повсеместно значительно снизился. Во всех странах наибольшему риску бедности подвергались дети, многодетные семьи и родители-одиночки. Даже в Польше и Венгрии бедность среди этих групп населения во время рецессии достигла 20–30 %, и они оставались группами наибольшего риска. В обеих странах семейные пособия с учетом уровня доходов, введенные в середине 1990-х годов, значительно сократили масштабы бедности среди детей в реальном выражении и на высоких по международным стандартам уровнях [Forster, Toth 2001: 329]. В России пособия мало способствовали снижению уровня бедности и отличались слабой адресностью даже по сравнению со странами с низким уровнем развития, в то время как в Казахстане программы помощи с учетом уровня доходов оказались в какой-то степени эффективными. Следует отметить, что уровень бедности в Беларуси в 1998 и 2000 годах был высоким, несмотря на сравнительно высокие социальные расходы. Пожилые люди были относительно защищены во всех странах. И бедность, и неравенство оставались на уровнях, значительно превышавших отмечавшиеся до переходного периода.

Доступ к здравоохранению и образованию в рассматриваемых странах к концу десятилетия заметно различался. Несмотря на то что количественную оценку уровню исключения доступа к этим услугам дать сложно, данные, представленные в главе

четвертой по России и в этой главе по Казахстану, указывают на то, что по крайней мере 10 % населения России и более 20 % населения Казахстана не имели доступа к необходимым медицинским услугам или лечению. В Польше и Венгрии системы здравоохранения, наоборот, оставались инклюзивными. По словам Хаггарда и Кауфмана, в Восточной Европе, несмотря на реформы, «принципы универсализма, как правило, сохранялись де-факто, если не де-юре» [Haggard, Kaufman 2006, chap. 8, 5]. Доступ к начальному образованию оставался всеобщим во всех странах, но оценки показывают, что в России и Казахстане 15–20 % детей среднего школьного возраста не были зачислены в начальные школы (таблица 5.8, колонка 2). Во всех пяти странах безработица затрагивала прежде всего молодежь в возрасте 15–24 лет и находилась на уровне 15–25 %, а финансовая отдача от образования возросла, что привело к росту числа поступлений в вузы. В то же время часть более бедной молодежи не посещала школу и не работала, что способствовало численному росту низших классов, не связанных с государством всеобщего благосостояния.

Наконец, уровни охвата социальным страхованием, на которые указывают ставки пенсионных сборов, в разных странах были разными. В Беларуси охват населения трудоспособного возраста оставался практически всеобщим; в Польше и Венгрии он составлял почти 70 и 80 % для рабочей силы и две трети для населения трудоспособного возраста соответственно. В Казахстане уровень охвата был значительно ниже. Он составлял меньше 40 % и 30 % соответственно — уровни, которые характерны и для других приватизированных низкооплачиваемых систем, таких как в Латинской Америке, где значительная часть работающего населения и населения трудоспособного возраста не размещает или не может позволить себе разместить средства на инвестиционных счетах (таблица 5.8, столбцы 3–4). Цифры, приведенные в этих колонках, относятся к различным годам и не являются строго сопоставимыми, однако различия в их размерах значительны. Отметим, что уровень пенсионного охвата даже в Польше и Венгрии остается значительно выше уровней, отмечавшихся до переходного периода.

### **Социально-либеральные и информализованные посткоммунистические государства всеобщего благосостояния**

Сравнительный анализ показывает, что все рассмотренные страны, кроме Беларуси, прошли значительную степень либерализации. В то же время между Польшей и Венгрией, с одной стороны, и Россией и Казахстаном, с другой, существуют значительные различия в финансировании, администрировании и охвате государства всеобщего благосостояния. И ни одна из этих ситуаций не соответствует в достаточной степени существующим моделям. В попытке отразить их фундаментальные особенности я предлагаю две смешанные или гибридные модели. Государства всеобщего благосостояния Польши и Венгрии я обозначаю как социально-либеральные, включающие элементы либеральной и унаследованной моделей (см. таблицу 1.4). Они сочетают в себе государственное и частное обеспечение со значительной ролью помощи с учетом материального состояния, с рынками страхования, но при этом с по-прежнему доминирующим государственным обеспечением и с широким доступом и охватом. Государственное регулирование рынков социального обеспечения и управление благосостоянием в них относительно эффективны.

В России и Казахстане движение в сторону либерализации сочетается со слабой административной и налоговой дееспособностью государства, что приводит к созданию информализованной модели всеобщего обеспечения, характеризующейся как слабым государственным, так и слабым рыночным регулированием, теневыми платежами за социальные услуги, низкими ставками сборов в систему социального обеспечения и существенными ограничениями в доступе к социальным услугам и обеспечению. В рамках этой модели казахстанское государство всеобщего благосостояния значительно более либерализовано, чем российское.

# Заключение

## Переговоры о всеобщем благополучии в условиях демократических и авторитарных трансформаций

Пять рассмотренных в этой книге примеров реформы государства всеобщего благополучия в течение посткоммунистического десятилетия демонстрируют три различных траектории и три разных результата.

В Польше и Венгрии постепенный процесс либерализации привел к появлению редуцированных, но все еще относительно обширных и эффективных государств всеобщего благополучия, для которых характерны следующие особенности:

- умеренные усилия по обеспечению всеобщего благополучия;
- преобладание в социальном секторе государственных расходов над частными;
- значительная зависимость от рынков социального страхования (то есть пенсий и медицинского обслуживания);
- ограниченная коррумпированность в сфере предоставления социальных услуг; и

— широкий, хотя и не всеобщий, доступ населения к основным услугам, а также широкий охват социальным страхованием и государственной социальной помощью.

Россия и Казахстан пошли по пути более радикальной либерализации и большего ограничения роли государства в обеспечении благосостояния населения, причем в Казахстане результат был более радикальным. Для обеих стран характерны:

- относительно низкие государственные расходы на обеспечение всеобщего благосостояния;
- высокое соотношение частных и государственных расходов в социальном секторе;
- существенная зависимость от слабо регулируемых рынков социального страхования (то есть пенсионного и медицинского);
- широкомасштабная информализация и «стихийная приватизация» в сфере предоставления социальных услуг; и
- лишение значительной части населения доступа к основным услугам, а также исключение из социального страхования и социальной помощи.

В Беларуси большая часть унаследованного государства всеобщего благосостояния была сохранена, при этом здесь наблюдаются:

- умеренные государственные расходы на обеспечение благосостояния;
- очень значительное преобладание государственного обеспечения над частным;
- практически полное отсутствие рынков социального страхования;
- умеренная коррупция, но значительная роль бюрократии в социальном секторе; и
- практически всеобщий доступ населения к низкокачественным социальным услугам и социальному страхованию.

### **Политика имеет значение: общественные конститuentы, государственнические заинтересованные структуры и результаты преобразования государства всеобщего благосостояния**

Подход, основанный на постулате «политика имеет значение», позволяет в значительной степени понять закономерности изменений в посткоммунистических государствах всеобщего благосостояния. Политика опосредует различные реакции государств на связанные с переходным периодом рецессии и последующее восстановление экономики. Политический баланс между субъектами, выступающими за и против либерализации в правительственных, государственных и партийных структурах, является ключом к объяснению различных путей развития и результатов в пяти рассматриваемых странах. Там, где власть была сосредоточена в руках либеральных руководителей, в Казахстане и, за исключением периода 1994–1999 годы, в России, сокращение и реструктуризация государственнических систем всеобщего благосостояния продвигались вперед. Там, где исполнительная власть была слабее, а заинтересованные в сохранении системы всеобщего благосостояния конститuentы осуществляли определенное влияние через представительные политические институты, как в Польше, Венгрии и в ограниченной степени в России, сокращение и реструктуризация были замедлены или заблокированы. В целом аргумент «политика имеет значение» действует относительно хорошо, объясняя различия между посткоммунистическими демократическими и авторитарными либеральными реформами, а также различия в политике России в разные периоды времени<sup>1</sup>.

Демократические институты сыграли важную роль в изменении государства всеобщего благосостояния в Польше и Венгрии. Мои

---

<sup>1</sup> См. в особенности [Glatzer, Rueschemeyer 2005b], фундаментальное исследование, в котором впервые используется схема «политика имеет значение» в кросс-региональном анализе государств всеобщего благосостояния в странах со средним уровнем дохода. В других заслуживающих внимания работах основное внимание уделяется США и ОЭСР: [Swank 2002; Pierson 1994; Huber, Stephens 2001].

исследования показывают, что выступающие за поддержку благосостояния партии и трудовые организации не являются, как иногда утверждают, бесполезными или одинаково слабыми на всем посткоммунистическом пространстве<sup>2</sup>. Действительно, если сравнивать с Западной Европой, как это часто прямо или косвенно делается, то представительные институты в Восточной Европе и правда оказывают меньшее влияние на результаты преобразования государств всеобщего благосостояния. Сети заинтересованных в сохранении системы всеобщего благосостояния общественных организаций и структур, характерные для зрелых государств всеобщего благосостояния, в новых переходных демократиях остаются гораздо менее организованными, а их влияние гораздо менее институционализировано. В польской и венгерской политике обеспечения всеобщего благосостояния в 1990-е годы министерства финансов превалировали над более солидаристскими интересами, а значительная роль МФИ в формировании программных изменений в государстве всеобщего благосостояния этих стран не имеет аналогов в западных индустриальных демократиях.

Однако если сравнивать посткоммунистические государства друг с другом, то можно увидеть, что демократические права, ограничения и обратная связь с избирателями играют в процессах принятия решений важную роль. В Польше и Венгрии демократические институты обеспечили заинтересованным в сохранении всеобщего благосостояния общественным конституентам достаточные возможности и рычаги влияния, чтобы смягчить сокращение и реструктуризацию. Здесь профсоюзы и социал-демократические партии формировали альянсы и регулярно участвовали в работе правительств. Давление со стороны этих групп и их прямая роль в политических переговорах повлияли на результаты преобразования государств всеобщего благосостояния. Профсоюзы и партии способствовали получению компенсаций для групп общества, пострадавших во время рецессии переходного периода, способствуя значительному увеличению расходов на

<sup>2</sup> См., например, [Howard 2003; Crowley, Ost 2001; Kubicek 1999; Levitsky, Way 1998].

отдельные программы социальных трансфертов даже в период глубокой рецессии. Представительные институты вели переговоры о смягчении программ приватизации и развития рынков социального страхования, как было показано на примере пенсионных программ и реформы сектора здравоохранения. Они также добивались того, чтобы государственные расходы и ответственность за обеспечение всеобщего благосостояния оставались на прежнем уровне. В разработке программ по изменению доминировали правительственные либералы, однако представительные институты играли существенную роль как в поддержании компенсационной политики в начале-середине 1990-х годов, так и в сохранении обязательств по широкому государственному обеспечению по мере восстановления экономики.

В России демократические ограничения по сокращению и реструктуризации оказались гораздо слабее, чем в Польше и Венгрии, хотя и несколько сильнее, чем это обычно признается. Российское общество не находилось в состоянии спячки перед лицом программы исполнительной власти по радикальной либерализации. Учителя, женщины и другие группы мобилизовались против угроз гарантиям образования и трудовых прав, и в середине 1990-х годов пусть и ущербная российская демократическая политика обеспечила этим общественным конституентам системы всеобщего благосостояния некоторое ограниченное представительство. Отличительной чертой российского демократического периода является доминирование леворадикальной коалиции коммунистов, пенсионеров, а также бедных и сельских страт, которые действительно мобилизовались для блокирования либерализации. Несмотря на то что успех этой коалиции заключался большей частью в блокировании реформы, тогда как реальное финансирование сократилось, ей все же удалось повлиять на траекторию программных изменений и сохранить, пусть и в сокращенном виде, программы и субсидии, которые в годы экономического спада направлялись на нужды традиционных конституентов системы всеобщего обеспечения. Даже в более авторитарный путинский период, когда либерализация государства всеобщего благосостояния продолжилась, политическое

сопротивление и народный протест заставили правительство отказаться от радикальных сокращений наиболее широко распространенных жилищных субсидий и социальных пособий. Это подтверждает идею Пирсона о трудностях, связанных с большими, ощутимыми сокращениями льгот.

В то же время ситуация с Россией позволяет увидеть различия в самом содержании демократии в посткоммунистических государствах. В отличие от Польши и Венгрии, даже в сравнительно демократический период в России профсоюзы находили мало партийных союзников и заключали с политическими партиями лишь частичные и временные союзы. Значительные забастовки в государственном секторе действительно имели место, особенно в сфере образования. Но несмотря на то, что подобные забастовки привели к падению правительства в Польше и по крайней мере к повышению зарплат там, а также и в Венгрии, в России они мало что дали, так как активным работникам государственного сектора не хватало влиятельных политических союзников. В демократических государствах правительство компенсировало общественным конститuentам вызванные рецессией потери; в России правительство отреагировало на рецессионное фискальное давление сокращением расходов и накоплением задолженности по пенсиям, пособиям и заработной плате в государственном секторе. Российские министерства социального сектора играли в защите солидаристских ценностей и интересов широких слоев общественных конститuentов незначительную роль. В целом представительные политические институты в России имели гораздо меньше возможностей влиять на изменение политики или привлекать правительство к ответственности.

В случае с Россией на первый план выдвигается также значение государственных элит социального сектора и заинтересованных в сохранении систем всеобщего обеспечения структур в государствах с мощным наследием бюрократических институтов всеобщего благосостояния. В 1990-е годы основные препятствия на пути реформирования системы всеобщего благосостояния в России создавали именно государственных элит заинтересованные структуры, стремившиеся отстаивать свои интересы

в сфере государственных расходов и централизованного администрирования социального обеспечения. Они стали вето-акторами в отношении приватизации активов системы всеобщего благосостояния и формирования рынков социального страхования. В конце 1990-х годов, когда демократия пришла в упадок, а политические партии были маргинализированы или потеряли свою представительскую функцию, переговоры о сокращении и либерализации в основном перешли внутрь государственных структур. Заинтересованные государственно-экономические стороны торговались в основном за свои узкие институциональные интересы в области контроля над ресурсами и сохранения своей роли. В конце концов российская исполнительная власть смогла продолжить либерализацию только за счет компенсации этих интересов — частично за счет возложения на них новых регуляторных ролей, а частично за счет позволения им сохранить де-факто собственность на часть государства всеобщего благосостояния. Эти уступки элитам и бюрократическим интересам поставили под угрозу контроль государства над распределением социальных услуг и доступом к ним, что имело серьезные последствия для обеспечения всеобщего благосостояния.

В Казахстане либеральная исполнительная власть сконцентрировала в своих руках полномочия и доминировала на протяжении всего десятилетия, навязывая самую быструю и радикальную программу либерализации из всех пяти стран. Возникла парламентская и общественная оппозиция, но она была встречена запугиванием и репрессиями. Государственно-экономические заинтересованные стороны обеспечивали умеренный спрос или предложение на сохранение старых структур всеобщего благосостояния. Бюрократия государства всеобщего благосостояния была политически маргинализована или частично распущена. Помимо служб безопасности, президентская власть опиралась на источники за пределами государственного аппарата, в основном на экономические элиты, базирующиеся в приватизированном энергетическом секторе. Сокращение и либерализация продолжались в периоды как экономического спада, так и восстановления. Казахстан представляет собой радикальный пример негра-

нической трансформации государства всеобщего благосостояния авторитарным правительством.

Беларусь, напротив, представляет собой серьезный вызов для хода моих рассуждений. Здесь экономика пережила резкий и продолжительный спад, у общества не было эффективных прав на представительство, но тем не менее государственные расходы и структуры всеобщего благосостояния были в значительной степени сохранены. Хотя экономическая траектория Беларуси похожа на траекторию России и Казахстана, в некоторых отношениях ситуация с Беларусью больше напоминает ситуации в Польше и Венгрии, чем в других странах бывшего Советского Союза. Чем можно объяснить такой результат? Я полагаю, что ключевым фактором, объясняющим в данном случае преобладание государства всеобщего благосостояния, является сила поддерживающих его государственно-бюрократических интересов в коалиции исполнительной власти. Однако мои заключения в данном случае носят более условный характер, чем в других. Есть ряд альтернативных факторов, которые также следует учитывать. Во-первых, гораздо более ограниченная степень рыночной трансформации в Беларуси привела к более слабому давлению на реформу системы всеобщего благосостояния, чем в остальных четырех странах. Этот фактор, несомненно, важен, но его конкретный вес трудно оценить; сила бюрократических акторов и сохраняющееся государственное доминирование в экономике в конечном итоге являются различными аспектами одного и того же процесса. Во-вторых, утверждалось, что белорусская исполнительная власть сохранила обеспечение всеобщего благосостояния в целях получения политической поддержки и победы на плебисцитарных президентских выборах. Этот аргумент основывается на теории, что даже контролируемые выборы обеспечивают некоторую возможность для протеста и оппозиции, что даже в авторитарных условиях обратная связь на выборах может сдерживать изменения в государстве всеобщего благосостояния [March 2003; Rudra, Haggard 2005].

Социальная политика президента пользуется популярностью среди некоторых страт населения Беларуси, и за этим аргументом

стоит признать какой-то ограниченный объяснительный вес. Вместе с тем аргументы в пользу народного сдерживания в Беларуси остаются слабыми по трем причинам. Во-первых, широта сохранения государства всеобщего благосостояния кажется несоизмерной очень небольшой степени демократической открытости. Во-вторых, в отличие от Польши и Венгрии, в Беларуси обеспечение благосостояния не было адаптировано в ответ на такие проблемы общества, как растущая бедность и задолженность по заработной плате. Власти сопротивлялись всякому принуждению к проведению реформ или перераспределению средств, даже когда в середине 1990-х годов трудности и социальные проблемы приобрели значительные масштабы<sup>3</sup>. В-третьих, Беларусь сохранила наиболее сильно переукомплектованный и централизованно контролируемый социальный сектор. Как следствие, уровень расходов на обеспечение благосостояния выглядит здесь очень похожим на демократический, однако структуры предоставления и распределения льгот и выплат остаются стагнирующими, и практически не предпринималось никаких усилий по предоставлению компенсаций. Государственные бюрократические структуры, с их преобладающей заинтересованностью в сохранении старых структур всеобщего обеспечения и схем распределения среди привычных и удобных им групп в обществе, лучше подходят в качестве фактора, объясняющего очевидные результаты в Беларуси.

Государство всеобщего благосостояния, в котором доминируют бюрократические заинтересованные структуры, отвечает их интересам централизованным контролем, количественными показателями и жесткими планами и критериями. Устоявшиеся элиты социального сектора и общественные бенефициары унаследованной системы всеобщего благосостояния также получают выгоду за счет сохранения рабочих мест и потоков доходов от государства. Широко инклюзивные модели охвата базовыми услугами поддерживают предоставление услуг беднейшим слоям населения, которые являются главными проигравшими от либе-

<sup>3</sup> См. [Prokofyeva 2002].

рализации. В то же время отсутствуют механизмы, которые позволили бы сделать систему всеобщего благосостояния отвечающей потребностям или интересам более широких групп конституентов, а организации социального сектора — подотчетными своим членам или обществу. Беларусь остается государством всеобщего благосостояния с доминирующей бюрократией, финансируемым и структурированным главным образом в ответ на интересы государственных акторов.

Это объяснение отчасти основано на моем тщательном анализе российской ситуации, раскрывающей большое значение государственных элит и заинтересованных структур в посткоммунистической защите старого государства всеобщего благосостояния. Я полагаю, что и в коммунистический период давление со стороны бюрократических претендентов, возникшее еще в первые коммунистические десятилетия, по крайней мере частично объясняет рост и поддержание государств всеобщего благосостояния<sup>4</sup>. Если европейские государства всеобщего благосостояния выросли из важнейших политических процессов демократического торга, то коммунистические, вероятно, выросли из основополагающих политических процессов административного планирования и распределения в пользу бюрократических структур внутри самих коммунистических государств. Эти структуры наряду с промышленными и другими министерствами получали регулярные надбавки к своим бюджетам, пока коммунистическая экономика росла (на протяжении 1960-х и 1970-х годов), а затем, когда ее рост замедлился (на протяжении 1980-х годов), получили сократившиеся ресурсы. Их влияние и позиции в разных посткоммунистических государствах различались. Внимательное рассмотрение государственно-бюрократических акторов помогает объяснить результаты трансформаций посткоммунистического государства всеобщего благосостояния

---

<sup>4</sup> Это суждение представляет собой в определенной степени пересмотр моих аргументов в [Cook 1993]. Хотя эти два аргумента вполне совместимы, они предполагают разные центральные механизмы роста и поддержания государства всеобщего благосостояния.

в авторитарных и полуавторитарных ситуациях. Являясь вето-акторами, а затем договаривающимися элитами в России, будучи практически исключены из процесса в Казахстане и занимая центральное место в президентской коалиции в Беларуси, они сыграли большую роль в политике государства всеобщего благосостояния.

### Роль экономических факторов

Основная альтернативная аргументу «политика имеет значение» версия заключается в подчеркивании роли экономического давления в форсировании сокращения и реструктуризации государства всеобщего благосостояния. В моей книге утверждается, что в случае посткоммунистических стран экономика не была определяющей; государства, сталкивающиеся со схожим экономическим и фискальным давлением, реагировали по-разному, потому что в роли опосредующего фактора выступала политика. Модели расходов на благосостояние и его реструктуризации варьировались как во время рецессий, так и во время восстановления таким образом, что не коррелировали с экономическим давлением. Государства, столкнувшиеся с похожими экономическими спадами, такие как Казахстан и Беларусь, двигались в совершенно разных направлениях с точки зрения изменения государства всеобщего благосостояния. Политический тупик в отношениях между либеральной исполнительной властью и крайне левым парламентским большинством привел к тому, что процесс реструктуризации в России в период экономического спада и фискального кризиса был заблокирован, тогда как изменения в политических коалициях позволили провести либерализацию по мере восстановления экономики и ослабления фискального давления. Несмотря на восстановление экономики и устойчивый рост, Россия и Казахстан сохранили значительно более низкий уровень государственного финансирования благосостояния и государственного обеспечения, чем другие страны.

В то же время интенсивность экономического и фискального

давления имеет значение при проведении сравнительного анализа. В странах Восточной Европы рецессия была гораздо более короткой и менее глубокой, чем в государствах бывшего Советского Союза (см. рисунок 1.1). И хотя даже во время экономического спада они тратили значительные средства на социальные трансферты, их более быстрое экономическое восстановление способствовало поддержанию более высоких темпов роста благосостояния. Более глубокие и продолжительные рецессии в странах бывшего Советского Союза, а также более позднее восстановление экономики привели к тому, что понижательное экономическое давление на благосостояние поддерживалось дольше, и это помогает объяснить более масштабные сокращения и либерализацию в России и Казахстане. В целом экономический спад усилил давление, направленное на сокращение и/или проведение реформ в направлениях, отвечающих требованиям рынка, в то время как влияние политики зависело от соотношения сил между победителями и проигравшими.

Во всех рассматриваемых странах прослеживается также критический интерактивный эффект между экономикой и политикой. Более короткие и мягкие рецессии в Польше и Венгрии способствовали сохранению, а в некоторых случаях и расширению круга общественных конституентов государства всеобщего благосостояния, таких как пенсионеры и получатели пособий. Эти группы продолжили существование после экономического подъема, оставаясь источником давления, направленным на сохранение программ всеобщего благосостояния и государственного обеспечения в целом, и помогая влиять на поддержание благосостояния. В России и Казахстане, напротив, более глубокие и продолжительные экономические рецессии истощили конституентов государства всеобщего благосостояния. Многие льготы и пособия были размыты из-за инфляции и экономического спада. В России, в частности, значительная часть работников социальной сферы практически перешла в сектор неформальной экономики, ослабив потенциальные коалиции, которые могли бы добиваться формального обеспечения благосостояния за государственный счет, и облегчив государству приватизацию или

отказ от расходов на общественные нужды. В то время как политические институты облегчали или ограничивали влияние общественных конститuentов государства всеобщего благосостояния, экономика помогала формировать конститuentов, которым после экономического подъема предстояло вести политические переговоры о системе всеобщего благосостояния.

### Сравнительные аспекты

Своей книгой я вношу вклад в новую развивающуюся литературу, в которой основное внимание уделяется отношениям между политикой, благосостоянием и связанным с глобализацией экономическим давлением в регионах за пределами устоявшихся систем всеобщего благосостояния стран — членов ОЭСР. Я опираюсь в ней на результаты новаторского исследования под редакцией Глатцера и Рюш-Мейера о глобализации и будущем государства всеобщего благосостояния, в котором концепция «политика имеет значение» применяется в межрегиональном анализе стран со средним уровнем дохода в Латинской Америке, Восточной Европе и Азии. Результаты моего исследования в целом совпадают с их выводом о том, что баланс политической власти внутри национальных политий предопределяет результаты развития сферы всеобщего благосостояния, что «политика приводит к ключевым различиям между последствиями экономической глобализации для сферы всеобщего благосостояния в отдельно взятой стране» [Glatzer, Rueschemeyer 2005b: 207]. Авторы указанного тома приходят к выводу, что в тех случаях, когда баланс внутренней политической власти благоприятствовал конститuentам системы всеобщего благосостояния, они могли лучше защищать свои требования или договариваться о компенсации.

В других недавних работах анализ всеобщего благосостояния также распространяется на малоизученные демократизирующиеся и авторитарные государства, при этом в них рассматривается влияние типа режима на политику государства всеобщего благосостояния. Большинство согласно с тем, что демократизация может способствовать поддержанию и/или расширению обяза-

тельств по обеспечению благосостояния даже в условиях экономического давления, связанного с глобализацией. Например, в исследовании Джозефа Вонга, посвященном политике в области здравоохранения в 1980-х и 1990-х годах в Южной Корее и на Тайване, делается вывод, что введение политической конкуренции создало для правительств реальный стимул для расширения охвата медицинским страхованием. Начав с очень ограниченных программ медицинского страхования, характерных для их авторитарных периодов, оба государства расширили охват по мере демократизации и, по крайней мере частично, сохраняли расширенные обязательства даже тогда, когда испытывали экономические потрясения [Wong 2004]. Рудра и Хаггард считают, что демократические режимы в большей мере, чем другие, склонны поддерживать расходы и социальные обязательства в условиях глобально усиливающегося давления даже в институционально слабых демократиях развивающихся стран [Rudra, Haggard 2005]<sup>5</sup>. Исследование Клауса Оффе по Восточной Европе приводит к выводам, похожим на мои: «При демократическом капитализме в Восточной Европе оценка доступности и осуществимости реформы всегда будет опосредована демократическим участием» [Offe 1993: 657].

Хаггард и Кауфман в своем недавнем крупном исследовании, где сравнивается развитие государства всеобщего благосостояния в целом ряде стран со средним уровнем дохода — в Латинской Америке, Восточной Азии и Восточной Европе, — пришли к выводу, что во всех трех регионах «демократия создала новые важные возможности для оспаривания политики всеобщего благосостояния, <...> новую политику реформирования всеобщего благосостояния» [Haggard, Kaufman 2006: 20]. Они утверждают, что влияние демократии, однако, было систематически обусловлено экономическими факторами и наследием всеобщего благосостояния. Там, где экономика растет, как в Восточной Азии, демократия ассоциируется с расширением обязательств по

---

<sup>5</sup> Последнее исследование включает данные относительно пятидесяти семи развивающихся стран.

обеспечению благосостояния. Там, где существуют жесткие экономические ограничения, как в Восточной Европе, демократия ограничивает сокращение и либерализацию. Авторы утверждают, что, несмотря на экономическое и фискальное давление в обоих регионах, политическое давление, направленное на сохранение государства всеобщего благосостояния, в Восточной Европе гораздо сильнее, чем в Латинской Америке, поскольку всеобъемлющие коммунистические государства всеобщего благосостояния породили гораздо более крупных и сильных конститuentов, а также наследие всеобщего благосостояния, чем более ограниченные и фрагментированные структуры всеобщего благосостояния в Латинской Америке. Хотя в исследовании Хаггарда и Кауфмана при объяснении результатов трансформации структур всеобщего благосостояния делается меньший упор на политику, чем мной в данной книге, они отводят демократической политике значительную роль в ограничении изменений государства всеобщего благосостояния в Восточной Европе.

В отдельном исследовании Рудра и Хаггард рассматривают взаимосвязи между благосостоянием и как авторитарными, так и полуавторитарными режимами. Они считают, что «мягкие» авторитарные режимы, подверженные некоторому давлению со стороны избирателей и общества, с большей вероятностью будут поддерживать расходы на обеспечение всеобщего благосостояния и обязательства в условиях глобализации, чем «жесткие» авторитарные режимы. Несмотря на то что политика реформирования льгот в России предполагает механизм ограниченной подотчетности перед избирателями в полуавторитарном государстве, в целом небольшая выборка в этой книге не подтверждает выводы Рудры и Хаггарда. Россия, наиболее политически конкурентоспособная из трех стран, в обеспечении всеобщего благосостояния является чем-то средним. В Беларуси и Казахстане конкуренция на выборах жестко контролируется, но Беларусь, которая поддерживает наибольшие расходы по обеспечению благосостояния, обычно классифицируется как политически наиболее репрессивная. По крайней мере в этих трех случаях степень конкурентоспособности в рамках полуавторитарных

режимов не объясняет сравнительных результатов изменения государства всеобщего обеспечения, и мои исследования указывают на необходимость рассматривать коалиции внутри исполнительной власти в полуавторитарных государствах. Литература о государствах всеобщего благосостояния в условиях авторитаризма и полуавторитаризма остается очень ограниченной, даже несмотря на то, что число таких режимов растет. Дополнительные исследования должны привести к лучшему пониманию их политики всеобщего благосостояния.

В целом растущий объем литературы распространяет изучение политики всеобщего благосостояния на сравнительно малоизученные демократизирующиеся и авторитарные государства, как правило, ставя под сомнение экономические детерминистские аргументы. Эти работы представляют собой, как говорит Вонг о своем исследовании Тайваня и Южной Кореи, «мощный ответ на экономический детерминизм тезиса о глобализации» [Wong 2004: 172]<sup>6</sup>. Их авторы в целом согласны с тем, что внутренние политические факторы играют ключевую роль в определении результатов благосостояния, что аргумент «политика имеет значение» выходит далеко за рамки ОЭСР.

**Дееспособность государства также имеет значение:  
социально-либеральные и информализованные  
посткоммунистические государства всеобщего  
благосостояния**

Влияние дееспособности государства на реформу всеобщего благосостояния является второй центральной темой данной книги. Все посткоммунистические страны пострадали от снижения дееспособности государства. Польше и Венгрии, однако, удалось существенно восстановить свою налоговую и админи-

---

<sup>6</sup> Рудра и Хаггард делают аналогичный вывод: «Общепринятые взгляды, при которых подчеркиваются отрицательные последствия глобализации, не особенно убедительны» [Rudra, Haggard 2005: 1038].

стративную дееспособность по мере их перехода к рыночной экономике к концу 1990-х годов. Эти восстановленные возможности сыграли ключевую роль в их способности финансировать государственные расходы, поддерживать практически всеобщий доступ к социальным услугам и управлять сложными либеральными моделями благосостояния, такими как оказание социальной помощи с учетом материального положения. Россия и Казахстан, напротив, пострадали от большего снижения своей дееспособности в области налогообложения, распределения доходов и регулирования. Уровень информализации и коррупции в их экономике в целом оставался значительно выше, чем в других странах. В обоих государствах модели социальных расходов спонтанно переместились из государственного сектора в частный, значительная часть общества оказалась лишена доступа к благосостоянию, а большие доли социальных секторов были формально или стихийно приватизированы.

Один из моих основных выводов заключается в том, что либерализация в сочетании с сильной или слабой налоговой, административной и политической дееспособностью привела в этих странах к появлению различных типов государства всеобщего благосостояния: социально-либерального типа в Польше и Венгрии, в котором сочетаются государственные и рыночные механизмы, и нового информализованного типа в России и Казахстане, в котором неформальные механизмы, не регулируемые ни государством, ни рынками, влияют на все функции государства всеобщего благосостояния (см. таблицу 1.4). Этот новый тип порождается сочетанием либеральной реструктуризации со слабой налоговой и регуляторной дееспособностью государства.

Социально-либеральное государство всеобщего благосостояния сочетает в себе элементы государственнической и рыночной моделей. Данные, представленные в главе пятой, показывают, что Польша и Венгрия в значительной степени соответствуют такой модели. Сочетание государственных и частных услуг присутствует в здравоохранении и образовании, пенсионном и медицинском страховании. Социальные услуги широко доступны, а адресность социальной помощи по уровню бедности существенна. Эти го-

сударства социального обеспечения более либеральны (то есть приватизированы и используют механизмы социальной помощи с учетом материального положения), чем социал-демократическая модель Эспинг-Андерсена, и они не опираются на действующие институты трехстороннего договора или социального партнерства, обычно ассоциирующиеся с европейской социал-демократией. В то же время степень их либерализации остается ограниченной. Они сохраняют доминирующее положение в общественном обеспечении и широкий охват социальным страхованием. Название «социально-либеральное» призвано отразить такое сочетание.

Общие показатели эффективности правительства в этих государствах всеобщего благосостояния относительно высоки. Юридически закрепленные социальные услуги широко доступны, а адресность социальной помощи по уровню бедности достаточно эффективна. Это не означает отсутствия неформальных процессов в польских и венгерских государствах всеобщего благосостояния. В действительности имеются свидетельства значительных неформальных платежей медицинским работникам, коррупции в системе социального обеспечения, а также неформального контроля над доступом к социальным услугам, особенно в случае Польши [O'Dwyer 2006]. Все посткоммунистические системы всеобщего благосостояния на практике сочетают в себе государственные, рыночные и неформальные механизмы. Однако в информализованных государствах неформальные операции и крупномасштабная неспособность государства предоставлять обязательные льготы или регулировать приватизированные услуги преобладают во всех аспектах обеспечения всеобщего благосостояния.

Информализованные государства всеобщего благосостояния берут свое начало в обширной инфраструктуре и переукомплектованности социальных секторов коммунистической эпохи. Они возникли в результате сочетания крупного государственнического наследия, краха государственного финансирования и слабого государственного контроля над приватизацией и регулированием социальных услуг. Когда рецессии в этих государствах

затягиваются, а дееспособность серьезно ослабляется, развитие социальных секторов отрывается от процесса принятия политических решений и определяется спонтанными и локализованными процессами.

Эти процессы лучше всего проиллюстрировать на примере России. В ней кадры и инфраструктура в области здравоохранения и образования оставались прежними, тогда как государство прекратило финансирование. Занятость в социальном секторе стала выходом на неформальные частные доходы, которые систематически дополняли доходы от государства. Масштабная стихийная приватизация объектов и требования теневых платежей от элиты социального сектора размыли контроль государства над доступом к социальным услугам. Закрепились де-факто ограничения доступа, основанные на доходах, и, как следствие, исключение страт с низкими доходами. Частные услуги были легализованы, но в значительной степени оставались нерегулируемыми, а расходы быстро сместились из государственного сектора в частный. Как в сфере здравоохранения, так и в сфере образования значительная часть населения была лишена доступа к базовым услугам, которые формально были гарантированы государством. Хотя Казахстан все-таки сократил инфраструктуру и персонал социального сектора, а процессы «стихийной приватизации» там нелегко задокументировать, быстрое сокращение государственного финансирования и сдвиг в сторону частных расходов, а также факты, свидетельствующие об исключении из доступа к услугам (см. главу пятую), указывают на сходные закономерности.

Слабая налоговая и административная дееспособность, а также наличие масштабной неформальной экономики отрицательно сказываются на других сферах обеспечения благосостояния в информализованных государствах всеобщего благосостояния. Низкий уровень собираемости налогов на социальное страхование (часто не из-за уклонения, а из-за лишь минимального соблюдения требований, основанных на заниженной заработной плате) и низкие отчисления на капитализированные пенсионные счета уменьшают охват социальным страхованием, исключая

работников даже в формальном секторе экономики или предоставляя им возможность получать лишь минимальные пособия по уровню бедности. Социальная помощь бедным и безработным, имеющим на нее право, предписывается законом, однако выплаты остаются низкими и фрагментарными, а пособия недостаточно адресны и не обеспечивают достаточных возможностей для облегчения бремени бедности. Законы о заработной плате и социальном обеспечении и другие меры защиты, связанные с занятостью, в основном не применяются в неформальном секторе. Такие модели низкого сбора налогов и охвата социальным обеспечением, а также неэффективная социальная помощь показаны для России, а также для Казахстана в главе пятой.

Как только информализация и теневые процессы закрепляются, они формируют собственных конститuentов среди представителей элиты социального сектора, бюрократии и рядовых сотрудников социального сектора. В информализованных государствах всеобщего благосостояния имеются социально ориентированные элиты, заинтересованные в усилении контроля над доступом и активами и сопротивляющиеся дальнейшим реформам или усилиям по государственному регулированию. Зарплаты в государственном секторе остаются низкими, а память о недавних задолженностях по заработной плате и инфляции вызывает у поставщиков недоверие и сопротивление реформаторским инициативам. Например, может возникнуть напряженность в отношениях между центральными министерствами социального обеспечения, которые стремятся играть более активную регулирующую роль, и реформистской социальной элитой в новых формальных институтах, но правилом скорее является сговор внутри сектора. В целом, влиятельные конститuentы пользуются преимуществами информализованной системы и обеспечивают ей политическую базу как среди рядовых исполнителей, так и среди заинтересованных элит.

Переход к частным расходам и плохо регулируемое предоставление медицинских и образовательных услуг в этих государствах сопровождалось быстро растущей социальной стратификацией. Страты с высоким уровнем доходов тратили больше всего средств

на приватизированные услуги здравоохранения и образования и отказывались от участия в финансируемом государством социальном страховании, отключаясь от государства всеобщего благосостояния. Приватизированные социальные услуги формировали элитных конститuentов, которые выступали за ограничение государственного финансирования и обеспечения всеобщего благосостояния. Растущее политическое и экономическое влияние этих элит выразилось в поддержке снижения социальных налогов и других мер либерализации. Как приватизация, так и информализация получили поддержку против широкого, финансируемого государством обеспечения всеобщего благосостояния.

### Международное влияние

Все рассмотренные здесь страны (за исключением Беларуси) проводили либерализацию с помощью прямых программных указаний, финансовых стимулов и давления со стороны сети международных институтов, содействующих формированию рынков социального страхования, приватизации, децентрализации и снижению роли государства всеобщего благосостояния. В рассматриваемых случаях основную роль играл Всемирный банк, предоставивший полностью сформулированную либеральную модель трансформации унаследованных социальных секторов и в значительной мере вмешивающийся во внутренние политические процессы, включая непосредственное участие его сотрудников в государственных институтах планирования политики. Влияние этих акторов зависело от внутренних политических акторов и их политического влияния.

МФИ столкнулись с сопротивлением их вмешательству. Как я показывала на примере России, как политические, так и бюрократические элиты выступали против инициированных банком изменений в политике и защищали потоки ресурсов своим конститuentам. Но МФИ и другие институты, которые входили в глобальные сети социальной политики, также были связаны с реформистскими политическими лидерами и профессионалами

социального сектора, которые оказались восприимчивы к либеральным подходам. Слабость демократических ограничений позволяла этим профессионалам-технократам оказывать значительное политическое влияние на некоторых этапах перехода. Когда расклад политических сил был на стороне проводящих либерализацию правительственных элит, профессионалы-технократы могли формировать социальную политику в России, а в Казахстане они имели практически полную свободу действий. В Восточной Европе бюрократическое сопротивление было слабее, но программы реформ МФИ должны были согласовываться с местными конституентами. Среди рассмотренных здесь ситуаций только в Беларуси правительство изолировало себя от международного влияния, способствующего либерализации. Таким образом, влияние МФИ было почти повсеместным и не столько слабым или сильным, сколько обусловленным внутренней политикой.

Можно было бы ожидать, что Европейский Союз и европейская социальная политика будут иметь большее влияние в присоединяющихся странах, Польше и Венгрии. Европейский Союз действительно косвенно влиял на обеспечение благосостояния в этих государствах, быстро интегрируя их экономику в западные рынки, обеспечивая экономические основы для восстановления и создавая условия для вступления, которые укрепляли демократию и, таким образом, демократические переговоры [Orenstein, Naas 2005]. Но с точки зрения прямого влияния на программные особенности государства всеобщего благосостояния, такие как универсальность охвата социальным страхованием и поддержание доходов, Европейский Союз не представлял альтернативы, хотя в значительной степени поддерживал либеральную политику. То же самое можно сказать и о действующих институтах для переговоров между правительством и трудящимися, которые были сформированы по требованию Европейского Союза. В основе влияния трудящихся на экономическую, налоговую и социальную политику в континентальной Европе лежат трехсторонние переговоры, однако Европейский Союз в своих заключительных обзорах перед вступлением Польши и Венгрии признал, что

содержание социального партнерства еще (пока) не реализовано [Cook 2004b]<sup>7</sup>. В общем и целом, хотя ожидалось, что вступление в ЕС приведет к выравниванию социальной политики, до сих пор этот эффект был ограниченным. Что касается основных программных структур государств всеобщего благосостояния Восточной Европы, то Европейский Союз здесь в значительной степени уступил влияние монетаристским организациям.

### Заключение

Подход, основанный на тезисе «политика имеет значение», сравнительно неплохо вписывается в посткоммунистический контекст. Политические институты и коалиции играли здесь важную роль, поскольку посткоммунистические правительства стремились разрешить конфликты между старыми обязательствами по обеспечению благосостояния и требованиями рыночной трансформации. Экономическое давление на унаследованные государства всеобщего благосостояния было в значительной степени опосредовано внутренними факторами, особенно уровнем демократизации и балансом между сторонниками и противниками реформы всеобщего благосостояния в государственных, правительственных и партийных институтах. Хотя все пять посткоммунистических государств провели сокращение и все, кроме Беларуси, осуществили либерализацию, их траектории изменения государства всеобщего благосостояния различались. Внутренние и международные сторонники его либерализации смогли действовать более успешно там, где представительные институты были слабыми, а исполнительная власть — сильной. Демократические институты в странах Восточной Европы обеспечивали общественным конституентам всеобщего благосостояния средства для получения компенсаций и смягчения структурных изменений. Даже достаточно слабые демократические институты в России позволили политической коалиции заблокировать

---

<sup>7</sup> Цитируется отчет ЕС 2002 года.

либерализацию на длительный период. Представительство сторонников всеобщего благосостояния и их коалиций стало ключевым фактором в объяснении моделей изменения государства всеобщего благосостояния.

Помимо того что мое исследование показывает, до какой степени применим подход «политика имеет значение», оно имеет целью привлечь большее внимание при анализе посткоммунистической политики всеобщего благосостояния к государственно-бюрократическим интересам. В частности, в авторитарных и поставторитарных ситуациях значение элит социального сектора и бюрократических заинтересованных структур в отстаивании своих требований к системе всеобщего благосостояния было выше, чем у общественных конститuentов, а их место в исполнительных коалициях играло важную роль в формировании изменений в государстве всеобщего благосостояния. Эти акторы отдавали узким институциональным интересам предпочтение в управлении государственными расходами и администрировании обеспечения всеобщего благосостояния перед более широкими общественными и солидаристскими интересами, которые находят свое представительство в более демократических политиях. Здесь политика всеобщего благосостояния стала в большей степени ориентироваться на интересы элит и государственных институтов, хотя сформировавшиеся общественные конститuentы всеобщего благосостояния также выигрывали от сохраняющегося предоставления социальных льгот и услуг. Заинтересованные в системе всеобщего благосостояния государственно-бюрократические структуры особенно сильны в посткоммунистических государствах по причине наследования больших, централизованных систем благосостояния, но им следует придавать значение и при изучении политики всеобщего благосостояния в авторитарных и полуавторитарных государствах в более широком смысле.

В моей книге также показана ограниченность роли теории «политика имеет значение» для понимания развития современных государств всеобщего благосостояния. Основное внимание в ней уделялось формальным политическим и экономическим инсти-

тутам, а также формированию политики, тогда как процессы коррупции и информализации, также имевшие значение в посткоммунистическом контексте, в основном остались за рамками исследования. Особенно там, где государства слабы, а рецессии затягиваются, фактическое развитие социальных секторов оказывается оторвано как от формальной политики, так и от рыночного регулирования. В этих случаях спонтанные и локализованные процессы де-факто определяют собственность на институты социального сектора и частично контролируют доступ. Информализация подрывает контроль правительств над распределением даже финансируемых государством социальных услуг и над доступом к ним, что имеет серьезные последствия для обеспечения всеобщего благосостояния. Посткоммунистические государства были особенно восприимчивы к таким процессам из-за унаследованной ими обширной инфраструктуры и персонала социального сектора, а также резкого экономического спада. Однако рост неформальной экономики в современных государствах свидетельствует о том, что аналогичные риски могут возникнуть и в других регионах, если экономическое давление приведет к сокращению финансирования уже существующих государств всеобщего благосостояния.

# Источники

III съезд 1997 — III съезд Независимой федерации профсоюзов России // Профсоюзы. 1997. № 1.

Астопович и др. 1998 — Астопович А. З., Афонцев С. А., Блохин А. А. Обзор экономической политики в России за 1997 год. М.: Бюро экономического анализа, 1998.

Виноградова 1996 — Виноградова Е. Аналитическая записка: российские предприятия: занятость, заработная плата, социальная поддержка работников. // Российский социально-политический вестник. 1996. № 1–2. С. 21–22.

Гайдар, Матюхин 1992 — Гайдар Е. Т., Матюхин Г. Г. Меморандум об экономической политике Российской Федерации в 1992 г. // Экономика и жизнь. 1992. № 10. С. 4–5.

Ежегодник 1999 — Российский статистический ежегодник: официальное издание 1999. М.: Госкомстат России, 1999.

Ежегодник 2003 — Российский статистический ежегодник: официальное издание 2003. М.: Госкомстат России, 2003.

Институт экономики 1998 — Институт экономики города. Проблемы задолженности населения по оплате жилья и коммунальных услуг. Вып. 2. М.: Фонд «Институт экономики города», 1998.

Информационно-аналитический бюллетень 1998а — Информационно-аналитический бюллетень. Правовое управление аппарата Государственной Думы. 1998. 16 сентября — 20 октября.

Информационно-аналитический бюллетень 1998б — Информационно-аналитический бюллетень. Правовое управление аппарата Государственной Думы. 1998. 21 октября — 17 ноября.

Информационно-аналитический бюллетень 2000 — Информационно-аналитический бюллетень. Правовое управление аппарата Государственной Думы. № 1. 2000. 18 января – 22 февраля.

Информационно-аналитический бюллетень 2001 — Информационно-аналитический бюллетень. Правовое управление аппарата Государственной Думы. № 3. 2001. 20 февраля — 19 марта.

Льготы 2000 — Льготы ветеранам: документы и комментарии. М.: Социальная защита, 2000.

Народное хозяйство 1977 — Народное хозяйство РСФСР за 60 лет: статистический вестник. М.: Статистика, 1977.

Обзор 2001 — Обзор экономической политики России за 2000 год. М.: ТЭИС, 2001.

Программа 2000 — Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу. 03.06.2000. URL: [https://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT\\_ID=129236](https://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT_ID=129236) (дата обращения: 06.07.2021).

Проект 2000 — Проект «Стратегия развития Российской Федерации до 2010 года». Центр стратегических разработок, 2000. URL: [www.kommersant.ru/documents/Strat1.htm](http://www.kommersant.ru/documents/Strat1.htm) (дата обращения: 29.06.2021).

Россия в цифрах 2000 — Россия в цифрах. 2000. М.: Госкомстат, 2000.

Состав 2001 — Состав Национального совета при Президенте Российской Федерации по пенсионной реформе. М.: МИМЕО, 2001.

Социальное положение 1997 — Социальное положение и уровень жизни населения России: статистический сборник 1997. М.: Госкомстат России, 1997.

Социальное положение 1999 — Социальное положение и уровень жизни населения России: статистический сборник 1999. М.: Госкомстат, 1999.

Социальное положение 2000 — Социальное положение и уровень жизни населения России: статистический сборник. М.: Госкомстат, 2000.

Социальное положение 2001 — Социальное положение и уровень жизни населения России 2001: статистический сборник 2001. М.: Госкомстат России, 2001.

Социальное положение 2002 — Социальное положение и уровень жизни населения России 2002: статистический сборник 2002. М.: Госкомстат России, 2002.

Социальное положение 2003 — Социальное положение и уровень жизни населения России: статистический сборник 2003. М.: Госкомстат России, 2003.

Социальное положение 2005 — Социальное положение и уровень жизни населения России: статистический сборник 2005. М.: Госкомстат России, 2005.

Труд 2001 — Труд и занятость в России. Официальное издание. М.: Госкомстат России, 2001.

Труд 2003 — Труд и занятость в России. Официальное издание. М.: Госкомстат России, 2003.

Феминизация 2000 — Феминизация бедности в России. М.: Весь, 2000.

EBRD 1997 — EBRD Transition Report, 1997.

EBRD 2005 — European Bank for Reconstruction and Development, EBRD Transition Report Update 2003. Republic of Belarus: Statistical Appendix (IMF country Report 05/218, June, 2005). URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05218.pdf> (дата обращения: 26.06.2021).

IMF 2003a — International Monetary Fund. Republic of Belarus: Statistical Appendix. IMF Country Report № 03/118. Washington, D. C.: IMF, April 2003.

IMF 2003b — International Monetary Fund. Russia: Policy Development Review. Washington, D. C.: IMF, June 2003.

IMF 2004 — International Monetary Fund. Republic of Belarus: Selected Issues. IMF Country Report № 04/139. Washington, D. C.: IMF, May 2004.

IMF 2006 — IMF 2006 International Financial Statistics Online. URL: [www.imf.org](http://www.imf.org) (дата обращения: 26.06.2021).

Interlegal 1993 — Interlegal. Политические партии и блоки на выборах (Тексты избирательных платформ). М.: Международный фонд политико-правовых исследований, 1993.

OECD 1995 — Organisation for Economic Cooperation and Development. Economic Surveys: The Russian Federation, 1995. Paris: OECD, 1995.

OECD 1998 — Organisation for Economic Cooperation and Development. Reviews of National Policy for Education; Russian Federation. Paris: OECD, 1998.

OECD 2000 — Organisation for Economic Cooperation and Development. Economic Surveys: Poland, 1999–2000. Paris: OECD 2000.

OECD 2001 — Organisation for Economic Cooperation and Development. The Social Crisis in the Russian Federation. Paris: OECD, 2001.

OECD 2002 — Organisation for Economic Cooperation and Development. Economic Survey: Russian Federation 2001–2002. Paris: OECD, 2002.

OECD 2004 — OECD Social Expenditures Database. Republic of Kazakhstan: Statistical Appendix. Washington, D. C.: IMF, July, November, 2004. URL: [www.oecd.org/els/social/expenditures](http://www.oecd.org/els/social/expenditures) (в настоящий момент недоступно).

Republic of Kazakhstan 2001 — Republic of Kazakhstan, Country Assistance Evaluation. Washington, D. C.: World Bank, 2001.

Russian Economic Trends 1994 — Russian Economic Trends. Vol. 3, № 2. 1994.

Russian Economic Trends 2002 — Russian Economic Trends. Vol. 11. № 3. 2002.

Russian Economic Trends 2002 — Russian Economic Trends. Vol. 11. № 4. 2002.

Russian Economy 1998 — Russian Economy in 1997: Trends and Outlooks. Moscow: Institute for the Economy in Transition. № 18. 1998. March.

Russian Economy 1999 — Russian Economy in 1998: Trends and Perspectives. Moscow: Institute for the Economy in Transition. № 20. 1999. March.

Social Security Administration 2006 — Social Security Administration. Social Security Programs throughout the World: Europe. Washington, D. C.: Social Security Administration, 2006.

TACIS 1999 — Technical Assistance to the CIS. Public-Private Mix in the Health Care and Health Insurance System: Current Situation, Problems, Perspectives (anthology of reports prepared by experts in TACIS Project № EDRUS 9605). Moscow: TACIS, 1999.

TACIS 2000 — Technical Assistance to the CIS. Governance of Social Security: Social Insurance, Medical Insurance and Pensions: Final Report. Cologne: TACIS, 2000. June 1.

The Evaluation 2000 — The Evaluation of the Attitudes towards Reforms and the Directions for Change in the Financing and Delivery of Health Care in Four Regions of The Russian Federation. TACIS, 2000. May.

UNDP 1997 — UNDP. Human Development Report 1997: Russian Federation. Human Rights Publishers, New York, 1997.

UNDP 2001 — UNDP. Human Development Report 2000: Russian Federation. Moscow: UNDP, 2001.

UNICEF 2003 — UNICEF. State of the World's Children, 2003. URL: [www.unicef.org/sowc03/tables/table4.html](http://www.unicef.org/sowc03/tables/table4.html) (дата обращения: 12.07.2021).

WHO 2000 — World Health Organization. World Health Report: Health Systems: Improving Performance. Geneva: WHO, 2000.

World Bank 1993 — World Bank. World Development Report 1993: Investing in Health. Oxford: Oxford University Press, 1993.

World Bank 1994 — World Bank. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. New York: Oxford University Press, 1994.

World Bank 1995a — World Bank. Russia: Housing Reform and Privatization. Vol. 1. Main Report № 14929. Washington, D. C.: World Bank, 1995.

World Bank 1995b — World Bank. Russian Federation Housing Project. Staff Appraisal Report № 13022-RU. Washington, D. C.: World Bank, 1995.

World Bank 1996a — World Bank. Russia: Education Innovation Project, PID. Report № PIC2127. Washington, D. C.: World Bank. 1996. Sept. 20.

World Bank 1996b — World Bank. Russian Federation: Enterprise Housing Divestiture Project. Staff Appraisal Report № 15112-RU. Washington, D. C.: World Bank, 1996.

World Bank 1997 — World Bank. Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed Social Adjustment Protection Loan in the Amount of US \$800 million to the Russian Federation. Washington, D. C. 1997. June 5.

World Bank 1998 — World Bank. Kazakhstan: Living Standards during the Transition. Washington, D. C.: World Bank, Human Development Sector Unit, 1998.

World Bank 2000 — World Bank. Balancing Protection and Opportunity: A Strategy for Social Protection in Transition Countries. Washington, D. C.: World Bank, 2000.

World Bank 2001a — World Bank. Memorandum to the Executive Directors and the President // Republic of Kazakhstan: Country Assistance Evaluation. Washington, D. C.: World Bank, Feb. 20, 2001, Operations Evaluation Dept.

World Bank 2001b — World Bank. Russian Federation Health Reform Implementation Project. Report № PID7394. Washington, D. C.: World Bank, 2001. Dec. 3.

World Bank 2002a — World Bank. Assisting Russia's Transition: An Unprecedented Challenge. Washington, D. C.: World Bank, 2002.

World Bank 2002b — World Bank. Lessons from the Country Assistance Evaluation (CAE) and the Country Impact Review (CIR). 2002.

World Bank 2002c — World Bank. Memorandum of the President of the IBRD and of the IFC to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy for Belarus. Report № 23401-BY. Washington, D. C.: World Bank, Feb. 16, 2002.

World Bank 2002d — World Bank. Pension Reform in Russia: Design and Implementation. Washington, D. C.: World Bank, 2002. November.

World Bank 2002e — World Bank. Transition: The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington, DC: World Bank, 2002.

World Bank 2003 — World Bank. Russia: Development Policy Review. Report № 26000-RU, 2003. June 9.

World Bank 2004a — World Bank. Doing Business 2004: Understanding Regulation. Washington D. C.: World Bank, 2004.

World Bank 2004b — World Bank 2004. World Development Indicators. Washington, D. C.: World Bank, 2004.

World Bank 2005 — World Bank. Russian Federation: Reducing Poverty through Growth and Social Policy Reform. Report № 28923-RU. Washington, D. C.: World Bank, 2005.

# Библиография

Белкина 1999 — Белкина Т. Д. Жилищная реформа в России: проблемы и перспективы. М.: TACIS, 1999.

Бойков и др. 1998 — Бойков В., Фили Ф., Шейман И., Шишкин С. Расходы домашних хозяйств на здравоохранение и фармацевтику // Вопросы экономики. 1998. № 10.

Дмитриев 1997 — Дмитриев М. Э. Бюджетная политика в современной России. М.: Московский центр Карнеги, 1997.

Дмитриев 2000 — Дмитриев М. Э. Эволюция экономических программ ведущих политических партий и блоков России // Вопросы экономики. 2000. Январь. № 1. С. 27–38.

Днепров 1994 — Днепров Э. Д. Четвертная школьная реформа в России. М.: Интерфакс, 1994.

Днепров 1996 — Днепров Э. Д. Школьная реформа между вчера и завтра. М.: Российская академия образования, 1996.

Заславская 1996 — Заславская Т. И. Человеческий фактор развития экономики и социальная справедливость // Коммунист. 1996. № 13. С. 61–73.

Малева и др. 1997 — Современные проблемы пенсионной сферы: комментарии экономистов и демографов / под ред. Т. М. Малевой. М.: Московский центр Карнеги, 1997.

Массарыгина 1998 — Массарыгина В. Ф. О некоторых социальных аспектах жилищно-коммунальной реформы // Российские реформы: социальные аспекты. М.: Высшая школа экономики, 1998. С. 345–349.

Овчарова 2005 — Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость и бедность: Коллективная монография / под ред. Л. Н. Овчаровой. М.: Независимый институт социальной политики, 2005.

Серебренникова 1996 — Серебренникова Т. Экономические и социальные функции распределения // Экономическая газета. 1996 № 41. С. 8.

Сколько стоит 2001 — Сколько стоит Трудовой кодекс? // Московский центр Карнеги. 2001. № 3. URL: <http://pubs.carnegie.ru/workpapers/2001/wp0301.pdf> (в настоящий момент недоступно).

Смирнов, Исаев 2002 — Смирнов С. Н., Исаев Н. И. Подготовка программы поддержки социальных реформы // Социальное обеспечение экономических реформ. М.: Институт экономики переходного периода, 2002. С. 5–97.

Соболев, Ломоносова 2003 — Соболев Е. Х., Ломоносова С. В. Оплата труда в российской экономике: динамика, факторы, направление, преобразование. М., 2003.

Четвернина и др. 1995 — Четвернина Т., Смирнов П., Дунаева Н. Место профсоюза на предприятии // Вопросы экономики. 1995. Июнь. № 6. С. 83–89.

Alam et al. 2005 — Alam A. et al. *Growth, Poverty, and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington, D. C.: World Bank, 2005.

Åslund 1991 — Åslund A. *Gorbachev, Perestroika, and Economic Crisis // Problems of Communism*. Vol. 40, № 1–2. 1991.

Åslund 1995 — Åslund A. *How Russia Became a Market Economy*. Washington, D. C.: Brookings Institution, 1995.

Åslund 2002 — Åslund A. *Building Capitalism: The Transformation of the Former Soviet Bloc*. New York: Cambridge University Press, 2002.

Aven 1994 — Aven P. *Problems in Foreign Trade Regulation in the Russian Economic Reform // Economic Transformation in Russia / ed. by A. Åslund*. New York: St. Martin's Press, 1994. P. 80–93.

Bahry 1987 — Bahry D. *Outside Moscow: Power, Politics, and Budgetary Policy in the Soviet Republics*. New York: Columbia University Press, 1987.

Barnes 2003 — Barnes A. *Russia's New Business Groups and State Power // Post-Soviet Affairs*. Vol. 19, № 2. 2003. P. 154–186.

Barr 1994 — *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond / ed. by N. Barr*. New York: Oxford University Press, 1994.

Berryman 2000 — Berryman S. E. *Hidden Challenges to the Education System in Transition Economies*. Washington, D. C.: World Bank, 2000.

Bossert, Włodarczyk 2000 — Bossert T., Włodarczyk C. *Unpredictable Politics: Policy Process of Health Reform in Poland*. Xerox, prefinal draft. January 4, 2000.

Brady, Collier 2004 — *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards / ed. by H. E. Brady, D. Collier*. New York: Rowman and Littlefield, 2004.

Braithwaite 1997 — Braithwaite J. D. *The Old and New Poor in Russia // Poverty in Russia: Public Policy and Private Responses / ed. by J. Klugman*. Washington, D. C.: World Bank, 1997.

Braithwaite 1999 — Braithwaite J. Targeting and the Longer-Term Poor in Russia. Draft, World Bank, February 1999.

Bray, Borevskaya 2001 — Bray M., Borevskaya N. Financing Education in Transitional Societies: Lessons from Russia and China // *Comparative Education*. Vol. 37, № 3. 2001. P. 345–365.

Brooks 2008 — Brooks S. *Social Protection and the Market: The Transformation of Social Security Institutions in Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008.

Brown 2005 — Brown D. L. *The New Politics of Welfare in Post-Socialist Central Eastern Europe*. Ph. D. diss., Massachusetts Institute of Technology, 2005.

Burger et al. 1998 — Burger E. J., Field M. G., Twigg J. From Assurance to Insurance in Russian Health Care: The Problematic Transition // *American Journal of Public Health*. Vol. 88, № 5. 1998. P. 755–758.

Canning 2004 — Canning M. *Modernization of Education in Russia*. Washington, D. C.: World Bank, 2004.

Canning et al. 1999 — Canning M., Moock P., Heleniak T. *Reforming Education in the Regions of Russia*. Washington, D. C.: World Bank, 1999.

Cashu, Orenstein 2001 — Cashu I., Orenstein M. The Pensioners' Court Campaign: Making Law Matter in Russia // *East European Constitutional Review*. Vol. 10, № 4. 2001. P. 1–7.

Castiglioni 2000 — Castiglioni R. *Welfare State Reform in Chile and Uruguay: Cross-Class Coalitions, Elite Ideology, and Veto Players*. Paper prepared for delivery at the 2000 Meeting of the Latin American Studies Association, Miami, March 16–18, 2000.

Cazes, Nesporova 2003a — Cazes S., Nesporova A. *Employment Protection Legislation and Its Effects on Labour Market Performance*. Paper presented at the High-Level Tripartite Conference on Social Dialogue, Malta, Valetta. 2003. 28 February — 1 March.

Cazes, Nesporova 2003b — Cazes S., Nesporova A. *Labor Markets in Transition*. Geneva: International Labour Organization, 2003.

Chandler 2001 — Chandler A. Presidential Veto Power in Post-Communist Russia, 1994–1998 // *Canadian Journal of Political Science*. Vol. 34, № 3. 2001. P. 487–516.

Chandler 2004 — Chandler A. *Shocking Mother Russia: Democratization, Social Rights, and Pension Reform in Russia, 1990–2001*. Toronto: University of Toronto Press, 2004.

Clark 2006 — Clark W. A. Communist Devolution: The Electoral Decline of the KPRF // *Problems of Post-Communism*. Vol. 53, № 1. 2006. P. 15–25.

Clarke 2001 — Clarke S. Russian Trade Unions in the 1999 Duma Election // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. Vol. 17, № 2. 2001. P. 43–69.

Clarke et al. 1995 — Clarke S., Fairbrother P., Borisov V. *The Workers' Movement in Russia*. Aldershot, UK: Edward Elgar, 1995.

Clem, Craumer 1995 — Clem R., Craumer P. The Geography of the Russian 1995 Parliamentary Election: Continuity, Change, and Correlates // *Post-Soviet Geography*. Vol. 36, № 10. 1995. P. 289–317.

Colton 2000 — Colton Timothy J. *Transitional Citizens: Voters and What Influences Them in the New Russia*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2000.

Colton, McFaul 2003 — Colton T. J., McFaul M. *Popular Choice and Managed Democracy: The Russian Elections of 1999 and 2000*. Washington, D. C.: Brookings, 2003.

Commander et al. 1996 — *Enterprise Restructuring and Economic Policy in Russia* / ed. by S. Commander, Q. Fan, M. E. Schaffer. Washington, D. C.: World Bank, 1996.

Connor 1997 — Connor W. D. *Social Policy under Communism // Sustaining the Transition: The Social Safety Net in Postcommunist Europe* / ed. by E. Kapstein, M. Mandelbaum. New York: Council on Foreign Relations, 1997. P. 10–46.

Cook 1993 — Cook L. J. *The Soviet Social Contract and Why It Failed: Welfare Policy and Workers' Politics from Brezhnev to Yeltsin*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1993.

Cook 1997 — Cook L. J. *Labor and Liberalization: Trade Unions in the New Russia*. New York: Twentieth Century Fund, 1997.

Cook 2001 — Cook L. J. *Trade Unions, Management, and the State in Contemporary Russia // Business and the State in Contemporary Russia* / ed. by P. Rutland. Boulder: Westview, 2001.

Cook 2004a — Cook L. J. *Globalization and Labor in Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Draft paper, Watson Institute, Brown University, December 2004.

Cook 2004b — Cook L. J. *Women in the Russian Duma, 1993–2004*. Paper prepared for the Conference on Women in East European Politics, Woodrow Wilson Center for Scholars, Washington, D. C., Apr. 23–24, 2004.

Cook 2006 — Cook L. J. *State Capacity and Pension Provision // The State after Communism: Governance in the New Russia* / ed. by T. J. Colton, S. Holmes. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 2006. P. 121–154.

Cook, Orenstein 1999 — Cook L. J., Orenstein M. A. The Return of the Left and Its Impact on the Welfare State in Russia, Poland, and Hungary // *Left Parties and Social Policy in Postcommunist Europe* / ed. by L. J. Cook, M. A. Orenstein, M. Rueschemeyer. Boulder: Westview Press, 1999. P. 47–108.

Corning 1993 — Corning A. Public Opinion and the Russian Parliamentary Election // *Rfe/RI Research Report*. Vol. 2, № 48. 1993 (Dec. 3).

Crowley 1997 — Crowley S. *Hot Coal, Cold Steel: Russian and Ukrainian Workers from the End of the Soviet Union to the Post-Communist Transformation*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997.

Crowley 2002 — Crowley S. Comprehending the Weakness of Russia's Unions // *Demokratizatsiya*. Vol. 10, № 2. 2002. P. 230–255.

Crowley, Ost 2001 — *Workers after the Workers' State: Labor and Politics in Postcommunist Eastern Europe* / ed. by S. Crowley, D. Ost. Lanham: Rowman and Littlefield, 2001.

Cummings 2000 — Cummings S. *Kazakhstan: Center-Periphery Relations*. London: Royal Institute of International Affairs, 2000.

Cummings 2005 — Cummings S. N. *Kazakhstan: Power and the Elite*. New York: I. B. Taurus, 2005.

Daniell et al. 1993 — Daniell J., Puzanov A., Struyk R. *Housing Privatization in Moscow: Who Privatizes and Why*. Urban Institute Project 6306–03. Washington, D. C.: Urban Institute, 1993.

Davis 1988 — Davis C. M. *The Organization and Performance of the Contemporary Soviet Health System // State and Welfare, USA/USSR: Contemporary Policy and Practice* / ed. by G. W. Lapidus, G. E. Swanson. Berkeley: University of California Press, 1988. P. 114–130.

Davis 2001 — Davis S. *Trade Unions in Russia and Ukraine, 1985–1995*. New York: Palgrave, 2001.

Deacon et al. 1997 — Deacon B., Hulse M., Stubbs P. *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*. London: Sage, 1997.

De La Porte, Deacon 2004 — De La Porte C., Deacon B. *Social Policy Influence of the EU and Other Global Actors: The Case of Lithuania // Policy Studies*. Vol. 25, № 2. 2004. P. 121–137.

Diamond 2002 — Diamond L. Thinking about Hybrid Regime // *Journal of Democracy*. Vol. 13, № 2. 2002. P. 21–35.

Dmitriev et al. 2000 — Dmitriev M. et al. *Economic Problems of Health Services System Reform in Russia*. Paper prepared for the Conference and Seminar on the Investment Climate and Russia's Economic Strategy, Moscow, April 5–7, 2000. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/invest/pdf/dmitriev2.pdf> (дата обращения: 08.07.2021).

Easter 2006 — Easter G. Building Fiscal Capacity // *The State after Communism: Governance in the New Russia* / ed. by T. J. Colton, S. Holmes. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 2006. P. 21–52.

Eke, Kuzio 2000 — Eke S. M., Kuzio T. Sultanism in Eastern Europe: The Socio-Political Roots of Authoritarian Populism in Belarus // *Europe-Asia Studies*. Vol. 52, № 3. 2000. P. 523–547.

Ekiert, Kubic 1998a — Ekiert G., Kubic J. Collective Protest in Post-Communist Poland: A Research Report // *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 31, № 2. 1998. P. 91–117.

Ekiert, Kubic 1998b — Ekiert G., Kubic J. Contentious Politics in New Democracies: East Germany, Hungary, Poland, and Slovakia, 1989–1993 // *World Politics*. Vol. 50, № 4. 1998. P. 547–581.

Eklof, Dneprov 1993 — *Democracy in the Russian School: The Reform Movement in Education since 1984* / ed. by B. Eklof, E. Dneprov. Boulder: Westview, 1993.

Esping-Andersen 1990 — Esping-Andersen G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

Esping-Andersen 1996 — *Welfare States in Transition: National Adaptations in the Global Economy* / ed. by G. Esping-Andersen. London: Sage Publications, 1996.

Feeley et al. nd — Feeley F. G., Sheiman I. M., Shishkin S. V. Health Sector Informal Payments in Russia. URL: [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnacq541.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacq541.pdf) (дата обращения: 05.07.2021).

Ferge, Juhasz 2004 — Ferge Z., Juhasz G. Accession and Social Policy: The Case of Hungary // *Journal of European Social Policy*. Vol. 14, № 3. 2004. P. 233–251.

Fergus, Jandosova 2003 — Fergus M., Jandosova J. *Kazakhstan: Coming of Age*. London: Stacey International, 2003.

Feshbach 2003 — Feshbach M. *Russia's Health and Demographic Crises: Policy Implications and Consequences*. Washington, D. C: Chemical and Biological Arms Institute, 2003.

Field 1994 — Field M. G. Postcommunist Medicine: Morbidity, Mortality, and the Deteriorating Health Situation // *The Social Legacy of Communism* / ed. by J. R. Millar, S. L. Wolchik. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1994. P. 178–195.

Forster, Toth 2001 — Forster M. F., Toth I. G. Child Poverty and Family Transfers in the Czech Republic, Hungary, and Poland // *Journal of European Social Policy*. Vol. 11, № 4. 2001. P. 324–341.

Fultz 2002 — Pension Reform in Central and Eastern Europe / ed. by E. Fultz. Vol. 1: Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland. ILO, 2002.

Gaidar 1994 — Gaidar E. T. The Most Correct Policy Is a Responsible Policy, Not Populism // Problems of Economic Transition. Vol. 37, № 4. 1994. P. 5–13.

Gaidar 2003 — The Economics of Transition / ed. by Y. Gaidar. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2003.

Garcés et al. 2003 — Garcés J., Ródenas F., Carretero S. Observations on the Progress of Welfare-State Construction in Hungary, Poland, and the Czech Republic // Post-Soviet Affairs. Vol. 19, № 4. 2003. P. 337–371.

Garrett 1998 — Garrett G. Partisan Politics in the Global Economy. New York: Cambridge University Press, 1998.

George, Bennett 2004 — George A. L., Bennett A. Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2004.

Gibson 2001 — Gibson J. L. The Russian Dance with Democracy // Post-Soviet Affairs. Vol. 17, № 2. 2001. P. 101–128.

Gimpelson, Triesman 2002 — Gimpelson V., Triesman D. Fiscal Games and Public Employment: A Theory with Evidence from Russia // World Politics. Vol. 54. 2002. P. 145–183.

Glatzer, Rueschemeyer 2005a — Glatzer M., Rueschemeyer D. An Introduction to the Problem // Globalization and the Future of the Welfare State / ed. by Miguel Glatzer and Dietrich Rueschemeyer. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005. P. 1–22.

Glatzer, Rueschemeyer 2005b — Globalization and the Future of the Welfare State / ed. by Miguel Glatzer and Dietrich Rueschemeyer. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005.

Graham 1994 — Graham C. Safety Nets, Politics, and the Poor: Transitions to Market Economies. Washington, D. C.: Brookings Institution, 1994.

Grootaert 1997 — Grootaert C. Poverty and Social Transfers in Hungary. Washington, D. C.: World Bank, 1997. March 20.

Haggard, Kaufman 1995 — Haggard S., Kaufman R. The Political Economy of Democratic Transitions. Princeton: Princeton University Press, 1995.

Haggard, Kaufman 2006 — Haggard S., Kaufman R. Introduction: Towards a Political Economy of Social Policy // Recrafting Social Contracts: Welfare Reform in Latin America, East Asia, and Central Europe. Draft manuscript, October 2006.

Hellmann 1998 — Hellman J. *Winners Take All: The Politics of Partial Reform* // *World Politics*. Vol. 50, № 2. 1998. P. 203–234.

Hellman et al. 2000 — Hellman J., Jones G., Kaufmann D. *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruptions, and Influence in Transition* // Washington, D. C.: World Bank Policy Research Working Paper. № 2444. 2000 (September).

Hough et al. 1996 — Hough J. F., Davidheiser E., Goodrich Lehmann S. *The 1996 Russian Presidential Election*. Washington, D. C.: Brookings Institution, 1996.

Howard 2003 — Howard M. M. *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.

Huber 2005 — Huber E. *Globalization and Social Policy Developments in Latin America* // *Globalization and the Future of the Welfare State* / ed. by Miguel Glatzer and Dietrich Rueschemeyer. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005. P. 75–105.

Huber, Stephens 2001 — Huber E., Stephens J. D. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

Hunter 2006 — Hunter W. *The Diffusion of Decentralizing Reforms in Latin America: The Case of Education*. Draft paper, 2006.

Hunter, Brown 2000 — Hunter W., Brown D. *World Bank Directives, Domestic Interests, and the Politics of Human Capital Investment in Latin America* // *Comparative Political Studies*. Vol. 33, № 1. 2000. P. 113–143.

Huskey 1999 — Huskey E. *Presidential Power in Russia*. Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 1999.

Inglot 1995 — Inglot T. *The Politics of Social Policy Reform in Post-Communist Poland: Government Responses to the Social Insurance Crisis during 1989–1993* // *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 28, № 3. 1995. P. 361–373.

Inkles, Bauer 1961 — Inkles A., Bauer R. A. *The Soviet Citizen: Daily Life in a Totalitarian Society*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1961.

Ishiyama 2003 — Ishiyama J. T. *Women's Parties in Postcommunist Politics* // *East European Politics and Society*. Vol. 17, № 2. 2003. P. 266–304.

Javeline 2003 — Javeline D. *Protest and the Politics of Blame: The Russian Response to Unpaid Wages*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

Johnson 1996 — Johnson M. S. *Western Models and Russian Realities in Postcommunist Education* // *Tertium Comparationis Journal für Internationale Bildungsforschung*. Bd. 2, № 2. 1996. S. 119–132.

Johnson 1999 — Johnson M. S. *A Legacy at Risk: Russian Educational Policy and Politics in the Late 1990's* // Xerox, Dept. of History, Colorado College, 1999. Nov. 15.

Johnson 2005 — Johnson J. E. *Violence against Women in Russia // Ruling Russia: Law, Crime, and Justice in a Changing Society* / ed. by W. A. Pridemore. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 2005. P. 147–166.

Kaufman, Nelson 2004 — *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America* / ed. by R. Kaufman, J. Nelson. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

Kaufmann et al. 2005 — Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. *Governance Matters V: Governance Indicators for 1996–2005*. World Bank (2005), World Governance Indicators Interactive. URL: <http://info.worldbank.org/governance> (в настоящий момент ссылка недоступна).

Keane, Prasad 2001 — Keane M., Prasad E. *Poland: Inequity, Transfers, and Growth in Transition* // *Finance and Development*. Vol. 38, № 1. 2001. P. 50–54.

Konchits 2000 — Konchits I. *Bilingual and Multilingual Universities in the Republic of Belarus* // *Higher Education in Europe*. Vol. 25, № 4. 2000. P. 507–509.

Kornai 1992 — Kornai J. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

Kornai 1997 — Kornai J. *Paying the Bill for Goulash Communism: Hungarian Development and Macro Stabilization in a Political-Economic Perspective* // *Struggle and Hope: Essays on Stabilization and Reform in a Post-Socialist Economy* / ed. by J. Kornai. Northampton, Mass.: Edward Elgar, 1997. P. 121–179.

Kornai et al. 2001 — *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries* / ed. by J. Kornai, S. Haggard, R. R. Kaufman. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001.

Kosareva, Struyk 1997 — Kosareva N., Struyk R. J. *Reforming Russia // Restructuring Russia's Housing Sector: 1991–1997* / ed. by R. J. Struyk. Washington, D. C.: Urban Institute, 1997. P. 1–6.

Kosmarski 2001 — Kosmarski V. *Draft Labor Code of the Russian Federation* // *Russian-European Centre for Economic Policy. Policy paper series*. 2001. April. URL: [www.recep.org/pp/kosmarskie.pdf](http://www.recep.org/pp/kosmarskie.pdf) (в настоящий момент недоступно).

Kovacs 2002 — Kovacs J. M. *Approaching the EU and Reaching the US? Rival Narratives on Transforming Welfare Regimes in East-Central Europe* // *West European Politics special issue*. Vol. 2, № 1. 2002. P. 175–205.

Kubicek 1999 — Kubicek P. Organized Labor in Postcommunist States: Will the Western Sun Set on It, Too? // *Comparative Politics*. Vol. 32. 1999. October. P. 83–102.

Kubicek 2004 — Kubicek P. Organized Labor in Postcommunist States: From Solidarity to Infirmary. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2004.

Kulzhanov, Healy 1999 — Kulzhanov M., Healy J. Health Care Systems in Transition: Kazakhstan. Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies, 1999.

Kulzhanov, Healy 2002 — Kulzhanov M., Healy J. Profiles of Country Health Care Systems: Kazakhstan // *Health Care in Central Asia* / ed. by M. McKee, J. Healey, J. Falkingham. Philadelphia: Open University Press, 2002. P. 197–201.

Kuzminov et al. nd — Kuzminov Ia. I. et al. The Condition and Prospects of Development of the Russian Educational System. URL: [www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/invest/pdf/kuzmin.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/invest/pdf/kuzmin.pdf) (в настоящий момент недоступно).

Leskin, Shvetsov 1999 — Leskin V. N., Shvetsov A. N. New Problems of Russian Cities: Municipalisation of Social Assets: Legal and Financial Solutions. Moscow: URSS, 1999.

Levitsky, Way 1998 — Levitsky S., Way L. Between a Shock and a Hard Place: The Dynamics of Labor-Backed Adjustment in Poland and Argentina // *Comparative Politics*. Vol. 30, № 2. 1998. P. 171–192.

Levitsky, Way 2002 — Levitsky S., Way L. A. The Rise of Competitive Authoritarianism // *Journal of Democracy*. Vol. 13, № 2. 2002. April. P. 51–65.

Lindeman et al. 2000 — Lindeman D., Rutkowski M., Sluchynskyy O. The Evolution of Pension Systems in Eastern Europe and Central Asia: Opportunities, Constraints, Dilemmas and Emerging Practices. Washington, D. C.: World Bank, 2000.

Linder 2002 — Linder R. The Lukashenka Phenomenon // *Independent Belarus: Domestic Determinants, Regional Dynamics, and Implications for the West* / ed. by M. M. Balmaceda, J. I. Clem, L. L. Tarlow. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2002. P. 77–108.

Linn 2001 — Linn J. F. Ten Years of Transition in Central Europe and the Former Soviet Union: The Good News and the Not-So-Good News // *Transition: The First Decade* / ed. by M. I. Blejer, M. Skreb. Cambridge, MA: MIT Press, 2001.

Lipsmeyer 2003 — Lipsmeyer C. S. Welfare and the Discriminating Public: Evaluating Entitlement Attitudes in Post-Communist Europe // *Policy Studies Journal*. Vol. 31, № 4. 2003. P. 545–564.

Lopez-Claros, Alexashenko 1998 — Lopez-Claros A., Alexashenko S. V. *Fiscal Policy Issues during the Transition in Russia*. Washington, D. C.: IMF, 1998.

Maleva 2001 — Maleva T. *The New Labor Code: Victory or Defeat?* // Moscow Carnegie Center. Briefing 12 (December 2001). URL: [pubs.carnegie.ru/english/briefings/2001/issue01-12.asp](http://pubs.carnegie.ru/english/briefings/2001/issue01-12.asp) (в настоящий момент недоступно).

Mann 1993 — Mann M. *The Sources of Social Power*. Vol. 11: *The Rise of Classes and Nation-States*. New York: Cambridge University Press, 1993.

March 2003 — March A. *From Leninism to Karimovism: Hegemony, Ideology, and Authoritarian Legitimation* // *Post-Soviet Affairs*. Vol. 19, № 4. 2003. P. 307–336.

Marples, Padhol 2002 — Marples D. R., Padhol U. *The Opposition in Belarus: History, Potential, and Perspectives* // *Independent Belarus: Domestic Determinants, Regional Dynamics, and Implications for the West* / ed. by M. M. Balmaceda, J. I. Clem, L. L. Tarlow. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2002. P. 55–76.

Martinez-Vazquez 1994 — Martinez-Vazquez J. *Expenditures and Expenditure Assignments* // *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism* / ed. by C. Wallich. Washington, D. C.: World Bank, 1994. P. 96–128.

Martinez-Vazquez, Boex 2001 — Martinez-Vazquez J., Boex J. *Russia's Transition to a New Federalism*. Washington, D. C.: World Bank, 2001.

Mau 1996 — Mau V. *The Political History of Economic Reform in Russia, 1985–1994*. London: Centre for Research into Communist Economies, 1996.

McAuley 1979 — McAuley A. *Economic Welfare in the Soviet Union: Poverty, Living Standards, and Inequality*. Madison: University of Wisconsin Press, 1979.

McAuley 1981 — McAuley A. *Women's Work and Wages in the Soviet Union*. London: Allen and Unwin, 1981.

McFaul 2001a — McFaul M. *Explaining Party Formation and Non-Formation in Russia: Actors, Institutions, and Choice* // *Comparative Political Studies*. Vol. 34, № 10. 2001. P. 1159–1187.

McFaul 2001b — McFaul M. *Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin*. Ithaca: Cornell University Press, 2001.

McFaul, Petrov 1995 — *Previewing Russia's 1995 Parliamentary Elections* / ed. by M. McFaul, N. Petrov. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.

Migdal 1998 — Migdal J. S. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

Mihalisko 1997 — Mihalisko K. J. Belarus: Retreat to Authoritarianism // *Democratic changes and authoritarian reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova* / ed. by K. Dawisha, B. Parrott. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997. P. 223–281.

Milanovic 1998 — Milanovic B. *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. Washington, D. C.: World Bank, 1998.

Milanovic 1999 — Milanovic B. *The Role of Social Assistance in Addressing Poverty // Poverty and Social Assistance in Transition Countries* / ed. by J. Braithwaite, C. Grootaert, B. Milanovic. New York: St. Martin's Press, 1999. P. 99–156.

Millard 1994 — Millard F. *The Anatomy of the New Poland: Post-Communist Politics in Its First Phase*. Aldershot, UK: Edward Elgar, 1994.

Mitra, Stern 2003 — Mitra P., Stern N. *Tax Systems in Transition*. World Bank Research Paper no. 2947. Washington, D. C.: World Bank, January 2003.

Mosley et al. 1991 — Mosley P., Harrigan J., Toye J. *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*. Vol. 1: Analysis and Policy Proposals. New York: Routledge, 1991.

Muller 1999 — Muller K. *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 1999.

Murashkevich 2001 — Murashkevich N. *The Pension Scheme in Belarus: Situation Analysis and Perspectives // International Social Security Review*. Vol. 54, № 2–3. 2001. P. 151–175.

Müller 2001 — Müller K. *The Political Economy of Pension Reform in Eastern Europe // International Social Security Review*. Vol. 54, № 2–3. 2001. P. 57–79.

Murillo 1999 — Murillo M. V. *Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico // Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 41, № 1. 1999. P. 31–57.

Murillo 2000 — Murillo M. V. *From Populism to Neoliberalism: Labor Unions and Market Reforms in Latin America // World Politics*. Vol. 52, № 2. 2000. P. 135–174.

Nelson 2001 — Nelson J. M. *The Politics of Pension and Health-Care Reforms in Hungary and Poland // Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries* / ed. by J. Kornai, S. Haggard, R. R. Kaufman. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001. P. 235–266.

Nelson 2004 — Nelson J. M. *The Politics of Health Sector Reform: Cross-National Comparisons // Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America* / ed. by R. Kaufman, J. Nelson. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

Oates 1998 — Oates S. *Party Platforms: Towards a Definition of the Russian Political Spectrum // Party Politics in Post-Communist Russia* / ed. by J. Lowenhardt. London: Frank Cass, 1998. P. 76–97.

O'Donnell 1994 — O'Donnell G. *Delegative Democracy // Journal of Democracy*. Vol. 5, № 1. 1994. P. 55–69.

O'Dwyer 2006 — O'Dwyer C. *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.

Offe 1993 — Offe C. *The Politics of Social Policy in East European Transitions: Antecedents, Agents, and Agendas of Reform // Social Research*. Vol. 60, № 4. 1993. P. 649–684.

Olcott 2002 — Olcott M. B. *Kazakhstan: Unfulfilled Promise*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment, 2002.

Orenstein 1996 — Orenstein M. A. *The Failures of Neo-Liberal Social Policy in Central Europe // Transition*. Vol. 2, № 13. 1996. P. 16–20.

Orenstein 2000 — Orenstein M. A. *How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries*. Policy Research Working Paper 2310. Washington, D. C.: World Bank, March, 2000.

Orenstein 2001 — Orenstein M. A. *Out of the Red: Building Capitalism and Democracy in Postcommunist Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

Orenstein, Haas 2002 — Orenstein M. A., Haas M. R. *Globalization and the Development of Welfare States in Postcommunist Europe*. International Security Program, Belfer Center for Science and International Affairs, JFK School of Government, Harvard University, February 2002.

Orenstein, Haas 2005 — Orenstein M. A., Haas M. R. *Globalization and the Future of Welfare States in Post-Communist East-Central European Countries // Globalization and the Future of the Welfare State* / ed. by Miguel Glatzer and Dietrich Rueschemeyer. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005. P. 130–152.

Osa 1998 — Osa M. *Contention and Democracy: Labor and Protest in Poland, 1989–1993 // Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 31, № 1. 1998. P. 29–42.

Ost 2001 — Ost D. *The Weakness of Symbolic Strength: Labor and Union Identity in Poland, 1989–2000 // Workers after the Workers' State: Labor*

and Politics in Postcommunist Eastern Europe / ed. by D. Ost, S. Crowley. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 2001. P. 79–96.

Pierson 1994 — Pierson P. *Dismantling the Welfare State: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1994.

Pierson 2001a — Pierson P. *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies* // *The New Politics of the Welfare State* / ed. by P. Pierson. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Pierson 2001b — *The New Politics of the Welfare State* / ed. by P. Pierson. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Preker, Feachem 1994 — Preker A. S., Feachem R. G. A. *Health and Health Care // Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond* / ed. by N. Barr. New York: Oxford University Press, 1994. P. 288–300.

Prokofyeva 2002 — Prokofyeva N. G. *Poverty Level and Distribution of Income in Belarus*. Xerox, Oct. 22, 2002.

Putnam 1993 — Putnam R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

Remington 2001a — Remington T. F. *Putin and the Duma* // *Post-Soviet Affairs*. Vol. 17, № 4. 2001. P. 285–308.

Remington 2001b — Remington T. F. *The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989–1999*. New Haven: Yale University Press, 2001.

Remington 2003 — Remington T. F. *Putin, the Duma, and Political Parties* // *Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain* / ed. by D. R. Herspring. New York: Rowman and Littlefield, 2003. P. 31–55.

Remington et al. 1998 — Remington T. F., Smith S. S., Haspel M. *Decrees, Laws, and Inter-Branch Relations in the Russian Federation* // *Post Soviet Affairs*. Vol. 14, № 4. 1998. P. 287–322.

Richardson 1997 — Richardson B. *Gender-Based Behavior among Women in the Russian Duma, 1994–1995*. M. A. thesis, Carleton University, 1997.

Ringold 1999 — Ringold D. *Social Policy in Postcommunist Europe: Legacies and Transition* // *Left Parties and Social Policy in Postcommunist Europe* / ed. by L. J. Cook, M. A. Orenstein, M. Rueschemeyer. Boulder: Westview Press, 1999. P. 11–46.

Romanova 1999 — Romanova E. *Pension Arrears in Russia: The Story behind the Figures* // *Russian Economic Trends*. Vol. 8, № 4. 1999. P. 15–23.

Rose, Makkai 1995 — Rose R., Makkai T. Consensus or Dissensus about Welfare in Post-Communist Societies? // *European Journal of Political Research*. Vol. 28. 1995. P. 203–224.

Rossetti 2004 — Rossetti A. G. Change Teams and Vested Interests: Social Security Health Reform in Mexico // *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America* / ed. by R. Kaufman, J. Nelson. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

Rozhdestvenskaya, Shishkin 2003 — Rozhdestvenskaya I., Shishkin S. Institutional Reforms in the Social-Cultural Sphere // *The Economics of Transition* / ed. by Y. Gaidar. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2003. P. 584–615.

Rudra, Haggard 2005 — Rudra N., Haggard S. Globalization, Democracy, and Effective Welfare Spending in the Developing World // *Comparative Political Studies*. Vol. 38, № 9. 2005. P. 1015–1049.

Rule, Shvedova 1996 — Rule W., Shvedova N. Women in Russia's First Multiparty Election // *Russian Women in Politics and Society* / ed. by W. Rule, N. C. Noonan. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1996. P. 40–59.

Ryan 1992 — Ryan M. Russia Report: Doctors and Health Service Reform // *British Medical Journal*. Vol. 304. 1992. Jan. 11. P. 101–103.

Sainsbury 1996 — Sainsbury D. *Gender, Equality, and Welfare States*. New York: Cambridge University Press, 1996.

Sanford 2003 — Sanford J. E. Russia and the International Financial Institutions: From Special Case to a Normal Country // *Russia's Uncertain Economic Future*. Washington, D. C.: Joint Economic Committee (JEC), Congress of the United States. 2003. P. 425–464.

Savas et al. 2002 — Savas S., Gedik G., Craig M. The Reform Process // *Health Care in Central Asia* / ed. by M. McKee, J. Healy, J. Falkingham. Philadelphia: Open University Press, 2002. P. 79–91.

Schneider 2002 — Schneider F. The Size and Development of the Shadow Economies and Shadow Labor Force of 22 Transition and 21 OECD Countries. Discussion Paper 514, Institute for the study of Labor, Bonn, Germany, 2002.

Schneider, Enste 2000 — Schneider F., Enste D. H. Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences // *Journal of Economic Literature*. Vol. 38. 2000. March. P. 77–114.

Shevchenko 2002 — Shevchenko Iu. Who Cares about Women's Problems? Female Legislators in the 1995 and 1999 Russian State Dumas // *Europe-Asia Studies*. Vol. 54, № 8. 2002. P. 1201–1222.

Shleifer, Triesman 2000 — Shleifer A., Triesman D. *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2000.

Silver 1987 — Silver B. *Political Beliefs of the Soviet Citizen: Sources of Support for Regime Norms // Politics, Work, and Daily Life: A Survey of Former Soviet Citizens* / ed. by J. Millar. New York: Cambridge University Press, 1987.

Smyth 2002 — Smyth R. *Building State Capacity from the Inside Out: Parties of Power and the Success of the President's Reform Agenda in Russia // Politics and Society*. Vol. 30, № 4. 2002. December. P. 555–578.

Standing 2001 — Standing G. *Globalisation: The Eight Crises of Social Protection* (draft). Geneva: International Labor Office, 2001. November. URL: <https://static1.squarespace.com/static/5a36f1400abd0420bf59145f/t/5aa5496771c10b34dde3e845/1520781671750/Eight+crises+of+social+protection.pdf> (дата обращения: 05.07.2021).

Stark, Bruszt 1998 — Stark D., Bruszt L. *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.

Stoner-Weiss 2006 — Stoner-Weiss K. *Resistance to the State on the Periphery // The State after Communism: Governance in the New Russia*. / ed. by T. J. Colton and Stephen Holmes. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 2006. P. 87–120.

Struyk 1997 — *Restructuring Russia's Housing Sector: 1991–1997* / ed. by R. J. Struyk. Washington, D. C.: Urban Institute, 1997.

Swank 2002 — Swank D. *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002.

Thompson 2002 — Thompson L. *Russia: Bank Assistance for Social Protection*. Washington, D. C.: World Bank, 2002.

Tokes 1997 — Tokes R. L. *Party Politics and Political Participation in Postcommunist Hungary // The Consolidation of Democracy in East-Central Europe* / ed. by K. Dawisha, B. Parrott. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997. P. 109–148.

Toth 2001 — Toth A. *The Failure of Social-Democratic Unionism in Hungary // Workers after the Workers' State: Labor and Politics in Postcommunist Eastern Europe* / ed. by D. Ost, S. Crowley. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 2001. P. 37–58.

Tragakes, Lessof 2003 — Tragakes E., Lessof S. *Health Care Systems in Transition: Russian Federation* / ed. by E. Tragakes. Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies, 2003.

Triesman 1999 — Triesman D. S. *After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999.

Tsebelis 1995 — Tsebelis G. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism // *British Journal of Political Science*. Vol. 25. 1995. P. 289–325.

Twigg 1998 — Twigg J. Balancing State and Market: Russia's Adoption of Obligatory Medical Insurance // *Europe-Asia Studies*. Vol. 50, № 4. 1998. P. 583–602.

Twigg 1999 — Twigg J. Obligatory Medical Insurance in Russia: The Participants' Perspective // *Social Science and Medicine*. Vol. 49, № 3. 1999. P. 371–382.

Tworzecki 2000 — Tworzecki H. Welfare-State Attitudes and Electoral Outcomes in Poland and Hungary // *Problems of Post-Communism*. Vol. 47, № 6. 2000. P. 17–28.

Vinogradova 1999 — Vinogradova E. Provision of Social Benefits by Russian Enterprises: Managers' Behavior and Motivations. Paper presented at the Workshop on Labor and Privatization, Watson Institute, Brown University, Providence, R. I., March 6, 1999.

Wallich 1994a — Wallich C. I. Intergovernmental Finances: Stabilization, Privatization, and Growth // *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism* / ed. by C. Wallich. Washington, D. C.: World Bank, 1994.

Wallich 1994b — Wallich C. I. Making — or Breaking — Russia // *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism* / ed. by C. Wallich. Washington, D. C.: World Bank, 1994. P. 64–96.

Wallich 1994c — *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism* / ed. by C. I. Wallich. Washington, D. C.: World Bank, 1994.

Wallich 1994d — Wallich C. I. Russia's Dilemma // *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism* / ed. by C. Wallich. Washington, D. C.: World Bank, 1994. P. 1–18.

Wallich 1995 — Wallich C. I. Russia's Dilemma of Fiscal Federalism // *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization* / ed. by J. Roy. Washington, D. C.: World Bank, 1995.

Webber 2000 — Webber S. L. School, Reform, and Society in the New Russia. New York: Palgrave, 2000.

Weyland 1996a — Weyland K. Democracy without Equity: Failures of Reform in Brazil. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996.

Weyland 1996b — Weyland K. Obstacles to Social Reform in Brazil's New Democracy // *Comparative Politics*. Vol. 29, № 1. 1996 (October). P. 1–22.

Weyland 2003 — Weyland K. Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: How Much Affinity? // *Third World Quarterly*. Vol. 24, № 6. 2003. P. 1095–1115.

Weyland 2004 — Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reforms / ed. by K. Weyland. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

White et al. 1997 — White S., Rose R., McAllister I. How Russia Votes. Chatham: Chatham House, 1997.

Wieck 2002 — Wieck H.-G. The Role of International Organizations in Belarus // Independent Belarus: Domestic Determinants, Regional Dynamics, and Implications for the West / ed. by M. M. Balmaceda, J. I. Clem, L. L. Tarlow. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2002.

Wong 2004 — Wong J. Healthy Democracies: Welfare Politics in Taiwan and South Korea. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

Wyman 1997 — Wyman M. Elections and Voting Behavior // Developments in Russian Politics / ed. by S. White, A. Pravda, Z. Gitelman. Durham, N. C.: Duke University Press, 1997. P. 104–127.

Yasin et al. 2000 — Yasin Ye. G., Aleksashenko S. V., Gavrilentov Ye. Ye., Dvorkovich A. V. Economic Strategy and Investment Climate // Investment Climate and Russia's Economic Strategy. Moscow: Higher School of Economics, April 2000.

Yudaeva, Gorban 1999 — Yudaeva K., Gorban M. Health and Health Care // Russian Economic Trends. Vol. 8, № 2. 1999. P. 27–35.

Zielenka 2004 — Zielenka J. Challenges of EU Enlargement // Journal of Democracy. Vol. 15, № 1. 2004. P. 22–35.

Zouev 1998 — Zouev A. Generation in Jeopardy: Children in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union. Armonk, N. Y.: E. Sharpe, 1998.

Zybek 1993 — Zybek V. The Fragmentation of Poland's Political Party System // Communist and Post-Communist Studies. Vol. 26. 1993. P. 47–71.

# Список диаграмм и таблиц

## Диаграммы

1.1. Основные акторы в посткоммунистическом реформировании государства всеобщего благосостояния.

1.1. Годовые процентные изменения ВВП (трехлетнее скользящее среднее значение, основанное на оценке величин ВВП, рассчитанных по паритету покупательной способности каждой страны).

2.1. Образование, распределение расходов между уровнями управления, 1992–1996 годы.

2.2. Социальная защита, распределение расходов между правительственными уровнями, 1992–1996 годы.

3.1. Реальные расходы на здравоохранение и образование, Российская Федерация, 1991–1998 годы (расчеты произведены на основании данных Госкомстата с использованием дефляторов ВВП).

5.1. Государственные и частные пособия в реформированных пенсионных системах (на основе имитационного моделирования).

5.2. Государственные и частные расходы на здравоохранение, 1998 и 2002 годы (в процентах от ВВП).

## Таблицы

1.1. Сопоставление результатов итогов изменения государства всеобщего благосостояния в посткоммунистический переходный период.

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

1.3. Три этапа перестройки государства всеобщего благосостояния в Российской Федерации.

1.1. Социальные расходы в советский период (коллективное потребление в % от ВВП, 1976).

1.2. Отношение к роли государства в обеспечении всеобщего благосостояния в Венгрии, Польше и России, 1996 год.

1.3. Годовые показатели инфляции и балансов государственных бюджетов, 1989–2002 годы.

1.4. Основные черты коммунистических, либеральных и информализованных государств всеобщего благосостояния.

2.1. Политика несогласованной либерализации в России, 1991–1993 годы.

2.2. Выборочные социальные показатели для Российской Федерации, 1991–2002 годы.

2.3. Социальные расходы в Российской Федерации, бюджет и внебюджетные фонды, 1992–1995 годы (% ВВП).

2.4. Реальные расходы российского правительства на социальные нужды, 1990–1995 годы.

2.5. Основные источники финансирования здравоохранения в Российской Федерации, 1992–1999 годы.

2.6. Уровни бедности в отдельных регионах Российской Федерации, 1994–1988 годы (% населения ниже прожиточного минимума).

2.7. Фонды социального страхования, 1994 год.

2.8. Размеры налоговых отчислений предприятий во внебюджетные общественные фонды, 1995–2001 годы.

3.1. Политика оспариваемой либерализации в России, 1994–1999 годы.

3.2. Альянсы профсоюзов с партиями в России, 1992–1999 годы.

3.3. Крупнейшие отраслевые профсоюзы ФНПР.

3.4. Позиция российских политических партий по вопросам всеобщего благосостояния и фракционные возможности, 1993–2003 годы.

3.5. Этапы реструктуризации государства всеобщего благосостояния в посткоммунистической России.

3.6. Основные социальные гарантии и заработная плата в социальном секторе, 1993–1999 годы (%).

3.7. Уровень бедности всех домохозяйств и домохозяйств с детьми, безработными и пенсионерами, 1997–1999 годы (%).

3.8. Воздержание от лечения по доходам семьи, 1997 год.

4.1. Политика либерализации, согласованная в рамках элиты в России, 2000–2003 годы.

4.2. Социальные расходы бюджетной системы Российской Федерации в 1996–2002 годах (% ВВП).

4.3. Программа Грефа по реформированию социального сектора.

4.4. Голосование в Думе по ключевым вопросам либерализации государства всеобщего благосостояния, 2000–2003 годы.

4.5. Распределение жилищных, медицинских и транспортных льгот по типу домохозяйства (%).

4.6. Основные социальные гарантии и заработная плата в социальном секторе, 1999–2002 годы (%).

4.7. Результаты в сфере состояния здоровья в Российской Федерации по регионам, 2000–2001 годы.

5.1. Социальные показатели для Польши, Венгрии, Российской Федерации, Казахстана и Беларуси, 1990–2002 годы.

5.2. Политика государства всеобщего благосостояния в Польше, Венгрии, Казахстане и Беларуси.

5.3. Государственные расходы на здравоохранение, образование и пенсии, 1990–2002 годы (% ВВП).

5.4. Модели реструктуризации государства всеобщего благосостояния в России, Польше, Венгрии, Казахстане и Беларуси.

5.5. ВВП и государственные расходы на здравоохранение, 1998–2004 годы.

5.6. Доля неофициальной экономики в ВВП, 1989–2001 годы.

5.7. Эффективность государства в переходных экономиках (ранжирование по перцентильям).

5.8. Показатели либерализации, доступа к социальным услугам и покрытия социального страхования.

5.9. Показатели структурных изменений в секторах здравоохранения посткоммунистических государств, 1990–2002 годы.

# Предметно-именной указатель

- Аграрная партия России (АПР)  
161, 163, 171, 238
- административная дееспособность 135, 195, 368; *см. также* дееспособность государства
- Алексашенко Сергей Владимирович 307
- АПР (Аграрная партия России)  
161, 163, 171, 172, 183, 238, 240, 249
- Аслунд Андерс 102
- ассоциации ректоров университетов 50
- Ассоциация женщин-предпринимателей 167
- Барчук Василий Васильевич 141
- Бахри Донна 63, 64
- Беларусь 15–20, 33, 39, 43, 52, 70, 74, 75, 78, 79, 87, 286–294, 300, 303–306, 310–314, 319–321, 325, 329, 331–335, 337, 341–343, 345–349, 351, 357–360, 364, 370–372
- бедность/экономическое неравенство 12, 22, 47, 63, 76, 83, 85, 87, 99–101, 104, 113, 125–127, 140, 148, 174, 178, 197, 199–202, 204, 206–208, 223, 224, 227, 232, 233, 248, 266–268, 276–278, 280, 284, 289, 312, 313, 336, 337, 340, 343, 345, 347, 358, 366, 367, 369
- безработица 11, 25, 26, 63, 70, 71, 76, 80, 85, 99, 100–105, 126, 136, 137, 139, 140, 146, 148, 153, 197, 201, 202, 206, 207, 213, 223, 233, 289, 290, 291, 297, 307–310, 320, 348
- бенефициары 11, 13, 25, 31, 35, 68, 138, 168, 269, 270, 275, 358; *См.* общественные конституенты всеобщего благосостояния
- бизнес-организации 235
- Блок «Отечество» (Российская Федерация) 161, 239
- Бокроша план (Венгрия) 299, 309, 315
- Боссерт Томас 327
- Бразилия 29
- Брукс Сара 5, 341

- бюджетная стабилизация 76, 88, 90, 96, 155, 218
- бюрократические заинтересо-  
ванные стороны (структуры)  
32, 33, 35, 37, 52, 54, 91, 147,  
155, 195, 222, 290, 325, 358, 373.
- ваучер 22, 81, 85, 112, 229, 232,  
258, 259
- Вейланд Курт 5, 29, 33, 105
- Великобритания 129
- Венгрия 15–19, 32, 41, 43, 51, 52,  
55, 60, 62, 63, 66, 70, 71, 74, 75,  
78, 79, 87, 140, 153, 286–290,  
292, 294, 295, 298–300, 306,  
308, 309, 311, 312, 315, 316,  
318–321, 323, 330, 324–327,  
329, 331–336, 338
- вето-акторы 36, 46–49, 123, 127,  
154, 217, 221, 286, 356
- Влодарчик Цезарий 327
- внебюджетные фонды 103, 136,  
138, 144, 226
- Вонг Джозеф 363, 365
- восстановление экономики  
(1990-е) 9, 15, 41, 51, 95, 155,  
211, 218, 221, 223, 225, 271, 280,  
281, 288, 292, 306, 312, 314, 329,  
339, 347, 352, 354, 360, 361
- ВР/ДВР (Выбор России/Демокра-  
тический выбор России) 175,  
176, 242
- Всемирный банк 5, 38, 39, 43, 44,  
74, 99–101, 111, 116, 120, 122,  
125, 126, 131, 139, 153, 178, 196,  
198, 199–201, 206, 211, 215, 219,  
256, 274, 276, 278, 280–282,  
320–323, 327, 329–332, 334–337,  
343, 370
- Выбор России / Демократиче-  
ский выбор России (ВР/ДВР)  
175, 177, 242
- Гайдар Егор Тимурович 88, 91,  
92, 96–98, 148, 152, 160, 175
- гарантии доходов 63
- Германия 26, 66, 120
- Глатцер Мигель 362
- глобализация 6, 27, 29, 95, 134,  
157, 362–365
- глобальные социально-полити-  
ческие структуры 35, 38, 90,  
120, 147
- Гонтмахер Евгений Шлемо-  
вич 231
- Горбачев Михаил Сергеевич 89,  
95, 136
- Горно-металлургический  
профсоюз (Российская  
Федерация) 175
- государства всеобщего благосо-  
стояния коммунистической  
эпохи 11, 48, 55, 58, 72, 313
- государственные элиты  
социального сектора 32, 35,  
147, 154, 155, 246, 355
- государственные администрато-  
ры 49, 89
- грамотность 58, 59
- Греф Герман Оскарович 216,  
222, 228–232, 236, 240, 253,  
254, 263  
*см. также* План Грефа
- дееспособность государства 20,  
40, 45, 49, 51, 52, 84, 145, 284,  
286, 288, 330, 332, 335, 341, 349,  
365, 366
- делегативная демократия 47

- демократическое ограничение 25-27, 47, 354, 371
- децентрализация 37, 38, 80, 82, 83, 91, 94, 104, 105-108, 110-112, 115-117, 122, 126, 134, 147, 148, 152, 164, 191, 194, 196, 203, 224, 258, 262, 278, 280-282, 313, 315, 318, 326, 336, 370
- Джевлин Дебра 157
- Дикон Боб 38
- Дмитриев Михаил Эгонович 100, 102, 103, 135, 170, 193, 197, 231, 238, 241, 253, 254, 260
- Днепров Эдуард Дмитриевич 110-113, 193, 196, 212
- Доклад о мировом развитии 1993 года «Инвестиции в здравоохранение» (Всемирный банк) 120*
- Дума 44, 47-50, 94, 115, 117, 150, 151, 160, 167, 168, 172, 173, 175-17, 179-185, 187-192, 194-196, 200-204, 217, 219, 221, 234-239, 241-248, 250, 251, 254-256, 263-266, 268, 269, 273; См. законодательная власть
- Дэвис Кристофер 6, 69, 112
- Единая Россия 177, 264, 266, 269
- Единство (Российская Федерация) 165, 238, 239, 241, 242, 245, 248, 251
- ЕС (Европейский Союз) 291, 320, 335, 336, 338-340, 346, 372
- Европейский Союз (ЕС) 309, 314, 335, 337-339, 371, 372
- Ельцин Борис Николаевич 40, 45, 48, 87, 88, 92, 93, 95, 98, 112, 152, 153, 158-160, 178-181, 184, 185, 191-193, 197, 207, 217, 229, 230, 246, 252, 253
- железнодорожные войны шахтеров (Российская Федерация) 162
- Женщины России (ЖР) 47. 161, 165, 167, 173, 177, 181, 237
- ЖР (Женщины России) 161, 167, 173-175, 180-183, 237, 238, 240, 243, 244
- Зависимость 39, 69, 72-74, 7, 102, 107, 135, 157, 158, 162, 169, 173, 174, 190, 198, 201, 203, 211, 231, 257, 260, 274, 305, 309, 313, 333, 334, 340, 350, 351
- заинтересованные лица 106. См. также общественные конституенты всеобщего благосостояния
- законодательная власть 33, 36, 45, 46, 48, 49, 52, 88, 91, 92, 94, 106, 118, 128, 134, 141, 152, 178-180, 185, 189, 192, 214, 216, 217, 222, 244, 272, 273, 295, 301
- здравоохранение 9, 11, 16, 22, 25, 30, 35, 38, 41, 44, 45, 47, 48, 50, 59, 60, 64-72, 74, 80-83, 5, 87, 91, 93, 98, 102, 103, 105-107, 117-125, 127, 134, 137, 139, 145, 148, 149, 155, 161, 164, 165, 173, 178, 181, 184, 186, 188, 189, 190, 193-195, 197, 202, 203, 205, 208, 209, 211, 212, 216, 220, 224-227, 229-231, 233, 238, 239, 246, 257-261, 263, 272, 275, 276, 279-281, 283, 284, 287, 290, 296, 302, 305, 308, 310-315,

- 317-319, 235-329, 331, 336,  
340-348, 354, 353, 366, 368, 370
- Зурабов Михаил Юрьевич 141,  
253-255
- ИАС (Избирательная Акция  
Солидарность) (Польша) 296
- Избирательная Акция Солидар-  
ность (ИАС) 296
- импортозамещающая индус-  
триализация (ИЗИ) 28, 107
- Инглот Томас 308
- интересы женщин 48, 167, 173,  
182, 243-245
- инфляция 10, 68, 76, 79, 95, 96,  
139, 169, 184, 253, 269, 361, 369
- информализация 23, 24, 49, 53,  
68, 87, 150, 155, 284, 330, 351,  
366, 369, 370, 374
- Исаев Андрей Константинович  
160, 217, 240, 249, 250
- исполнительная власть 17-19, 31,  
33, 35, 45, 47-50, 52, 53, 90-92,  
102, 104, 117, 127, 128, 133, 147,  
149, 150, 152-155, 158, 162, 175,  
178-181, 185, 187, 189, 192, 193,  
202, 214, 217, 220, 231, 234, 236,  
238, 245, 250, 254-256, 273,  
285-287, 290, 293, 294, 301, 306,  
314, 315, 321, 352, 354, 356, 357,  
360, 365, 372
- Истер Джеральд 5, 143
- Казахстан 15-19, 23, 33, 34, 39-41,  
43, 47, 52, 53, 63, 74, 76, 78, 79,  
87, 286-290, 293, 294, 300-304,  
306, 310-313, 316, 319-321,  
323-331, 333-337, 341-349, 351,  
352, 356, 357, 360, 361, 364, 366,  
368, 369, 371
- Калинин В. И. 118
- Кардозо Фернандо 30
- Кастильони Россана 33
- Касьянов Михаил Михайлович  
247, 264
- Кауфман Роберт Р. 5, 37, 57, 68,  
348, 363, 364
- Кебич Вячеслав Францевич 304
- Колтон Тимоти Джей 6, 172, 243
- Коммунистическая партия  
Российской Федерации  
(КПРФ) 48, 92, 161, 168, 170,  
177, 241, 251
- коммунистические партии-пре-  
емницы 295, 296, 303
- компенсационные стратегии 37,  
50, 225
- Конгресс русских общин 165
- конкурентная договорная  
основа 80
- консервативная модель государ-  
ства всеобщего благосостоя-  
ния 21, 22, 64
- Корнаи Янош 37, 65, 60, 67,  
68, 309
- корпоративная модель государ-  
ства всеобщего благосостоя-  
ния 64
- коррупция 11, 15, 23, 24, 41, 51,  
53, 68, 76, 82, 84, 87, 141, 145,  
185, 187, 202, 262, 329, 331, 332,  
351, 366, 367, 374
- КПРФ (Коммунистическая  
партия Российской Федера-  
ции) 161, 165, 170-172, 183,  
240, 241, 243, 249, 251
- Кроули Стивен 157, 164, 291
- Курон Яцек 308

- Латинская Америка 13, 24, 28, 30, 38, 39, 55, 57, 106, 107, 172, 207, 348, 362–364
- ЛДПР (Либерально-демократическая партия России) (Российская Федерация) 176, 181, 241, 249, 251
- левые реставрационные политические партии 161, 173, 177, 214
- либерализация 13–19, 21–26, 34, 38, 43, 45–53, 57, 67, 75–77, 81–84, 86, 88, 91, 94, 96, 99, 102, 147, 150, 153, 154, 157, 158, 176, 179–181, 183, 189, 196, 197, 202, 203, 215–218, 220–222, 225, 227, 235, 236, 240–242, 245, 246, 251, 261, 262, 266, 271, 272, 275, 276, 283–286, 288, 291–294, 296, 301, 302, 306, 307, 314, 315, 318, 319, 325, 335, 338, 340, 341, 343–345, 349–352, 354, 356, 360, 361, 364, 367, 370–373 *см. также* стратегии реформ
- либерализация цен 57, 67, 75, 88, 96, 99, 307
- либеральная модель государства всеобщего благосостояния 274. *См. также* социально-либеральная модель государства всеобщего благосостояния
- Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) (Российская Федерация) 176, 241, 251
- либеральные политические партии 35
- Лопес-Кларос Аугусто 307
- Лужков Юрий Михайлович 239
- Лукашенко Александр Григорьевич 303–305
- Маккаи Тони 70
- Макфол Майкл 47, 181, 243
- Матвиенко Валентина Ивановна 231, 248
- Мау Владимир Александрович 92
- МВФ 197, 198, 307, 332, 337; *См.* Международный валютный фонд
- международные финансовые институты (МФИ) 35, 38, 91, 154, 222
- Международный валютный фонд (МВФ) 78, 197, 288. *См. также* международные финансовые институты
- Миланович Бранко 65, 100
- минимальный размер оплаты труда 184, 186, 233, 248, 249, 274, 276
- министерства социального сектора 31, 34, 36, 37, 50, 89, 149, 355
- Мисник Борис Григорьевич 175
- модели государств всеобщего благосостояния 23, 349
- монетизация 266, 269–271
- Назарбаев Нурсултан 300, 302, 303, 232
- налогообложение 40, 41, 84, 142, 231, 283, 334–336
- Народная власть (НВ) (Российская Федерация) 171

- Национальная конфедерация профсоюзов (ОПЗЗ) (Польша) 296
- Национальный совет профсоюзов (НСП) (Венгрия) 299
- Наш дом — Россия (НДР) 176, 177
- НВ (Народная власть) (Российская Федерация) 171
- НДР (Наш дом — Россия) 176, 179, 183
- Немцов Борис Ефимович 197
- Нельсон Джоан 106
- неопопулизм 172
- неоспариваемая либерализация 50. См. первый российский посткоммунистический этап
- Нечаев Евгений Александрович 193, 194
- Нидерланды 120
- НСП (Национальный совет профсоюзов) (Венгрия) 299
- общественные конститuentы всеобщего благосостояния 19, 182, 217, 243, 262, 292, 293, 318, 352, 372, 373
- объединение «Гражданский союз» (Российская Федерация) 160, 165
- Олкотт Марта 302, 336
- ОПЗЗ (Национальная конфедерация профсоюзов) (Польша) 296, 308, 322
- Оренштейн, Митчеллмэри 5, 292, 320, 322–324, 339
- Оса Мэриджейн 297
- основные акторы 32, 35, 90, 153, 221
- Отечество — вся Россия (ОВР) 238–242, 245, 249, 251
- Оффе Клаус 363
- Памфилова Элла Александровна 92, 98
- Партия труда (Российская Федерация) 240
- партии-преемницы 151, 155, 167, 176, 242, 295, 296, 299, 303. См. реставрационные политические партии
- патронаж 171, 173, 266, 304, 305
- пенсионные системы 80, 320, 340–342
- первый российский посткоммунистический этап 45, 46
- переговоры с профсоюзами 31, 50, 107, 321
- Пиночет Аугусто 33, 34, 293
- Пирсон, Пол 25, 50, 129, 274, 355
- План Грефа (Российская Федерация) 228–233, 236, 240, 253, 263
- показатели здоровья /всеобщего благосостояния 12, 60, 68, 195, 207, 209, 211, 223, 290
- «политика имеет значение», теория 13, 43, 53, 352, 360, 362, 265, 372, 373
- политические партии 29, 32–35, 47, 49, 51, 82, 107, 117, 149–151, 154, 161–163, 166, 168, 177, 214, 238, 270, 275, 287, 294, 295, 299–301, 303, 321, 323, 327, 355, 356
- политическое ограничение 14, 49, 150, 179, 257, 309, 310. См. демократическое ограничение

- Польша 15–19, 32, 41, 43, 51, 52, 55, 60, 62, 63, 66, 67, 70, 71, 75, 76, 78, 79, 87, 140, 153, 208, 286–292, 294–298, 300, 306–309, 311, 312, 314–325, 327, 329–336, 338, 339, 341, 343–350, 352–355, 357, 358, 361, 365–367, 371
- Починок Александр 231, 248
- представительные институты 18, 28, 29, 32, 33, 35, 50, 53, 70, 91, 147, 154, 222, 292, 301, 315, 352–355, 372. *См.* демократическое ограничение
- президентство 178, 216, 221, 237, 263. *См.* исполнительная власть
- приватизация 9, 11, 13, 22, 23, 25, 27, 34, 37, 39, 48–51, 53, 57, 75, 83, 88, 91, 92, 94, 96–98, 104, 107, 111, 117, 128–134, 141, 142, 145, 164, 171, 178, 181, 187, 189, 193, 195–197, 202, 203, 208–210, 212, 213, 215, 216, 219, 220, 234, 252, 253, 255, 272, 280, 284, 288, 293, 301, 304–306, 313, 316, 319, 320, 322, 324, 332, 335, 340, 341, 351, 354, 356, 361, 367, 368, 370
- профессиональные ассоциации 31, 35
- профессиональные организации 107
- Профсоюз работников народного образования и науки (Российская Федерация) 164, 175
- профсоюзы 14, 25, 29, 31–33, 35, 48, 51, 82, 89, 106, 107, 111, 117, 118, 151, 154, 156–159, 161–166, 168, 175, 214, 219, 233, 236, 237, 247–250, 252, 256, 262, 265, 269–272, 275, 287, 291, 294, 296, 297, 299–301, 303–305, 308, 314, 318, 321–328, 339, 353, 355
- публичный протест 18, 159, 162, 216, 263, 264, 266, 269–271, 296, 298, 301, 305, 318, 355
- Путин Владимир 49, 87, 178, 202, 216–218, 220, 221, 223, 224, 227, 228, 230, 234, 237, 239, 246, 250, 252–254, 261, 263, 266, 267, 269, 276, 278, 285
- работники государственного сектора 13, 35, 107, 135, 151, 156, 163, 164, 167, 214, 276, 308, 355
- Развитие и кризис государства всеобщего благосостояния (Development and Crisis of the Welfare State)* (Хубер и Стивенс) 23
- расходы. *См.* расходы на благосостояние
- расходы на всеобщее благосостояние 11, 13, 27, 42, 58, 77, 97, 98, 100, 102, 148, 329, 340, 351, 358, 371.
- региональные неравенства 110, 224, 276
- результаты реформ 19, 36, 42, 95, 116, 152, 220, 267, 275, 276, 323, 326, 329, 341
- Ремингтон Томас 5, 192, 235, 245
- реставрационные политические партии 161, 169–171, 173, 176, 177, 214 *см. также* коммунистические партии-преемницы

- реформа льгот 200, 216, 220,  
266–268, 275, 364. См. социаль-  
ные привилегии
- реформистские элиты социаль-  
ного сектора 31, 32, 35, 73, 90,  
91, 154, 202, 222, 271
- рецентрализация 195, 222, 224,  
262, 278
- рецессии 8, 15, 28, 41, 42, 43, 54,  
57, 75, 86, 214, 288, 290, 293,  
304, 306, 307, 309, 312, 347,  
352–355, 360, 361, 367, 374. См.  
экономические кризисы
- Роуз Ричард 70
- Российская Федерация 15–17, 46,  
63, 78, 79, 89, 101, 103, 108, 112,  
115, 118, 124, 126, 27, 145, 146,  
148, 159, 164, 170, 172, 186, 196,  
200, 209, 224, 226, 256, 270, 281,  
287, 289, 311, 330, 333, 334, 342,  
345, 346
- Российский союз промышленни-  
ков и предпринимателей  
(РСПП) 160, 235, 236, 248, 254
- Рудра Нита 363–365
- рынки социального страхования  
22, 81, 84, 118, 144, 178, 180,  
253, 275, 283, 313, 350, 351, 354,  
356, 370
- рынки социального обеспечения  
42, 229, 272, 349
- рынки труда 13, 22, 50, 81, 85, 111,  
130, 146, 148, 173, 178, 218, 230,  
283, 317, 336
- Рюшемайер Дитрих 5, 6
- Сайкин Т. 249
- семейные пособия 56, 62, 63, 68,  
102, 125, 309, 314, 315, 317, 347
- система социальной защиты 21,  
34, 38, 98, 125, 148, 160, 197,  
198, 213, 214, 298, 309, 310. См.  
социальная помощь
- скрытая безработица 99, 100, 213
- СЛД (Союз левых демократов)  
(Польша) 295, 296, 308, 318,  
322, 327
- Слиска Любовь 249
- Советский Союз 8, 26, 43, 56,  
59–61, 63, 66, 72–76, 83, 88, 89,  
95, 111, 136, 158, 170, 190, 247,  
290, 347, 357, 361.
- Соединенные Штаты Америки  
38, 66, 129, 131, 197, 229, 231,  
347, 352
- Солидарность (Польша) 162, 296,  
308, 322
- Солидарность 80 (Польша) 296
- Социалистическая партия  
(Венгрия) 323
- социальная помощь 16, 22, 61, 63,  
74, 80, 83, 85, 125–127, 135, 140,  
145, 148, 190, 191, 199–201, 203,  
219, 229, 232, 238, 251, 267, 271,  
276, 278, 283, 284, 290, 310, 319,  
340, 343, 347, 351, 366, 367, 369
- социально-либеральная модель  
государства всеобщего  
благосостояния 41, 349, 366
- социальное страхование 9, 11, 22,  
39, 40, 56, 61, 65, 69, 80–82, 84,  
97, 98, 118, 136–138, 142, 144,  
145, 146, 148, 158, 174, 178, 180,  
200, 203, 213, 220, 226, 227, 253,  
275, 277, 283, 306, 307, 313, 338,  
345, 347, 348, 350, 351, 354, 356,  
367, 368, 370, 371

- социальные гарантии 170, 176, 179, 202, 204, 205, 221, 242, 276, 279, 295. *См.* социальное страхование
- социальные привилегии 61, 171, 227, 266, 310
- социальные субсидии 11, 51, 58, 60, 65, 67, 75, 85, 95, 102, 104, 125, 129–131, 170, 173, 178, 189, 191, 203, 206, 212, 213, 218, 220, 227, 229, 240, 246, 263, 264, 266, 271, 272, 275, 284–286, 307, 308, 312, 313, 317, 319, 343, 355. *См. также* либерализация цен
- социальные услуги 9, 10, 11, 21, 22, 23, 25, 29, 41, 42, 58, 68, 72, 77, 80–82, 81, 89, 94, 104, 108, 128, 135, 153, 155, 165, 169, 171, 174, 209, 213, 220, 229, 232, 260, 266, 276, 282, 298, 305, 306, 313, 318, 345, 349–351, 356, 358, 366–368, 370, 373, 374
- социологи 73, 89. *См.* реформистские элиты социального сектора
- Союз женщин ВМФ 167
- Союз женщин России 167
- Союз левых демократов (СЛД) (Польша) 295, 296, 308, 318, 322, 327
- Союз правых сил (СПС) 238, 242, 245, 251
- Союз труда (Российская Федерация) 160
- Союз Четырех (Российская Федерация) 245, 264
- СПС (Союз правых сил) 238, 242, 245, 251
- сравнительная литература 13, 106, 146, 198, 285, 313 *см. также* теория «политика имеет значение»
- Стивенс Джон Д. 23, 26, 36, 250
- Стивенсон Айрин 250
- Стоунер-Вейсс Кэтрин 145
- стратегии реформ 11, 25, 37, 55, 75, 95, 220
- стратификация 21, 64, 65, 69, 369. *См. также* бедность/экономическое неравенство
- Суонк Дуэйн 27
- Сысуев Олег 197
- Твигт Джудит 5, 44, 118, 120, 139, 144, 194, 195
- технократы 31, 34, 45, 48, 50, 94, 295, 371. *См.* реформистские элиты социального сектора
- трудовое законодательство 247, 315
- Тэтчер Маргарет 129
- Тот Андраш 300
- умеренно-реформистские политические партии 150, 167, 174, 176, 183
- унаследованные системы всеобщего благосостояния 8, 15, 89, 147, 197, 312, 358. *См.* государства всеобщего благосостояния коммунистической эпохи
- универсалистская/социал-демократическая модель государства всеобщего благосостояния 21
- Уоллич Кристин 67, 108

- управляемая демократия 49, 217, 220, 285
- управляющие государственными фондами социального обеспечения 36, 196. См. государственническо-бюрократические заинтересованные стороны
- федерализм 110, 134, 142, 145, 146
- Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР) 156, 158–165, 175, 236, 240, 248–250, 254, 264
- Федоров Борис 92
- Федулова Екатерина 182, 240
- финансовое обеспечение благосостояния 11, 13, 27, 42, 58, 77, 97, 98, 100, 102, 148, 329, 340, 351, 358, 371. См. расходы на всеобщее благосостояние
- ФНПР (Федерация независимых профсоюзов России) 156, 158–165, 175, 236, 240, 248–250, 254, 264
- Хаас Мартин 339
- Хаггард Стефан 5, 37, 57, 68, 348, 363–365
- Хантер Венди 106
- Хаски Юджин 185, 193
- Хеллман Джоэл 220
- Хьюбер Эвелин 23, 26, 36
- Чандлер Андреа 192
- Черномырдин Виктор 92
- Чили 33
- Чубайс Анатолий 92, 96, 193, 235
- Цебелис, Джордж 36
- целевая помощь 85, 344
- Шевченко Юрий 231
- Шохин Александр 92
- Шушкевич Станислав 304
- экономические кризисы 23, 28, 29, 33, 88, 94, 95, 100, 147, 148
- экспертное сообщество 234. См. глобальные социально-политические структуры; реформистские элиты социального сектора; государственнические элиты социального сектора
- Эспинг-Андерсен, Гёста 21, 22, 24, 64, 83, 340, 367

# Содержание

Благодарности .....	5
Введение. Государства всеобщего благосостояния и посткоммунистические преобразования .....	8
1. Старые структуры государства всеобщего благосостояния и стратегии реформ .....	55
2. Несогласованная либерализация. Децентрализация российского государства всеобщего благосостояния и снятие его с бюджета .....	88
3. Оспариваемая либерализация. Российская политика поляризации и информализации .....	150
4. Реформа российского государства всеобщего благосостояния при Путине. Переговоры с элитами о либерализации .....	216
5. Сравнение политики посткоммунистических государств всеобщего благосостояния. Польша, Венгрия, Казахстан и Беларусь .....	287
Заключение. Переговоры о всеобщем благосостоянии в условиях демократических и авторитарных трансформаций .....	350
Источники .....	376
Библиография .....	382
Список диаграмм и таблиц .....	400
Предметно-именной указатель .....	404

Научное издание

Линда Кук  
**ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКИЕ ГОСУДАРСТВА  
ВСЕОБЩЕГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ**  
**Политика реформ в России и Восточной Европе**

Директор издательства *И. В. Немировский*  
Заведующий редакцией *М. Вальдеррама*

Ответственный редактор *И. Знаешева*  
Дизайн *И. Граве*  
Редактор *Р. Рудницкий*  
Корректоры *А. Филимонова, Е. Васильева*  
Верстка *Е. Падалки*

Подписано в печать 22.09.2021.  
Формат издания 60 × 90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Усл. печ. л. 26,0.  
Тираж 500 экз. Заказ 7240

Academic Studies Press  
1577 Beacon Street, Brookline, MA 02446 USA  
<https://www.academicstudiespress.com>

ООО «Библиороссика».  
190005, Санкт-Петербург, 7-я Красноармейская ул., д. 25а

Эксклюзивные дистрибьюторы:  
ООО «Караван»  
ООО «КНИЖНЫЙ КЛУБ 36.6»  
<http://www.club366.ru>  
Тел./факс: 8(495)9264544  
email: club366@club366.ru

Книги издательства можно купить  
в интернет-магазине: [www.bibliorossicapress.com](http://www.bibliorossicapress.com)  
e-mail: [sales@bibliorossicapress.ru](mailto:sales@bibliorossicapress.ru)

12+

*Знак информационной продукции согласно  
Федеральному закону от 29.12.2010 № 436-ФЗ*

Отпечатано способом ролевой струйной печати  
в АО «Первая Образцовая типография»  
Филиал «Чеховский Печатный Двор»  
142300, Московская область, г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1  
Сайт: [www.chpd.ru](http://www.chpd.ru), E-mail: [sales@chpd.ru](mailto:sales@chpd.ru), тел. 8(499)270-73-59



**Линда Дж. Кук** — профессор-эмерит политологии и славянских исследований в Брауновском университете, сотрудник Центра Дэвиса при Гарвардском университете. Является автором книги «The Soviet Social Contract and Why it Failed» («Советский общественный договор и почему он потерпел неудачу»), в настоящее время завершает работу над книгой «Welfare Nationalism in Russia and Europe: The Politics of Inclusion and Exclusion» («Национализм всеобщего благосостояния в России и Европе: политика включения и исключения»)

В 1990-х годах правительства государств бывшего Советского Союза и Восточной Европы 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 (Польши, Венгрии, Беларуси и Казахстана) отреагировали на необходимость такого выбора, когда их централизованно-плановые экономики рухнули и начала формироваться рыночная экономика.

[www.bibliorossicapress.com](http://www.bibliorossicapress.com)

Contemporary  
Western  
Rusistika

ISBN: 978-5-6046149-1-4



9 785604 614914