

## ГОСУДАРСТВО В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ: УХОДИТ ИЛИ ОСТАЕТСЯ?

ИТОГИ РЕФОРМ В РОССИИ И СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ  
И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ\*

Л. Кук\*\*

### Аннотация

*В статье представлен анализ развития государства благосостояния в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и в России; главное внимание уделяется изменениям, происходившим в период с начала 1990-х гг. в основных сегментах социальной сферы, таких как здравоохранение, социальное страхование и институты рынка труда.*

*Исследуя эти трансформации, автор обращается к дискуссиям, которые велись специалистами по вопросам об их внутренних движущих силах, а также о роли международных финансовых институтов и Европейского союза в проводившихся реформах.*

*В качестве важнейших факторов, определивших траектории трансформационных процессов, рассматриваются зависимость от прошлого развития и способность стран к ее преодолению, а также ресурсные ограничения. Автор показывает, как реструктуризация социальной сферы, сокращение в ней роли государства и усиление рыночных начал изменили соотношения между частной и публичной ответственностью за благосостояние общества. Показаны различия траекторий, по которым шли преобразования в отдельных странах.*

*В странах ЦВЕ социальная сфера оказалась сложенной из «слоев», сформированных остаточными элементами консервативного бисмаркианского социального страхования, государства благосостояния солидаристского, коммунистического типа, а также элементами либеральной рыночной модели. В России, пережившей более глубокий трансформационный кризис, либерализация и уход государства из социальной сферы вначале приняли более значительные мас-*

\* Статья подготовлена на основе перевода публикации: L.Cook. Emerging Welfare States: Eastern Europe and Russia, in: The Oxford Handbook of the Welfare State. Edited by Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger and Christopher Pierson. Oxford University Press, 2010.

Перевод с английского Е. Виноградовой.

\*\* Линда Кук – доктор политических наук, профессор кафедры политологии университета Брауна (США). Адрес: 02912 США, Род-Айленд, Проспект Санкт-Провиденс, 36. E-mail: Linda\_Cook@brown.edu

штабы; затем роль государства усилилась, и социальная политика стала приобретать патерналистский характер. Во всех случаях модели, сложившиеся в результате реформ, не вписываются ни в одну из известных типологий государства благосостояния.

**Ключевые слова:** государство благосостояния; роль государства; социальная политика; распределение социальных благ; посткоммунистические страны; страны Центральной и Восточной Европы; трансформация; социальное страхование; рынок труда; этатистская модель социальной политики; патернализм; либерализация; традиционализм.

Проблемы, связанные с государством благосостояния, занимают важное место в политических и электоральных процессах развитых и развивающихся стран. Общественные дебаты и политическая борьба разворачиваются вокруг вопроса о том, в какой степени государству следует брать на себя ответственность за финансирование и производство социальных благ и услуг в сферах социального страхования, пенсионного обеспечения, здравоохранения и образования. Эксперты ведут дискуссии о преимуществах и недостатках функционирования частной и общественной моделей производства и распределения социальных благ с точки зрения экономической эффективности, социальной справедливости и финансовой стабилизации. Неолибералы настаивают на необходимости доминирования рыночных начал и сведения роли государства к минимуму. Однако получатели социальных благ, а также бюрократия, обслуживающая государство благосостояния, продолжают настаивать на поддержании высокого уровня социальных расходов даже в периоды серьезных экономических трудностей.

Следует напомнить, что участие государства в поддержании благосостояния людей – явление новейшей истории. Деятельность в социальной сфере стала одной из важнейших функций государства лишь во второй половине XIX в. В ответ на «Великую трансформацию» (индустриализацию и урбанизацию) государства европейских стран начали реализовывать различные социальные программы: социальное страхование работников, образовательные программы, социальную помощь малообеспеченным, оставшимся без поддержки традиционных семейных структур. В одних странах, например в Германии, эти программы и меры явились инициативой государства и пришли «сверху», в других, например в Великобритании, возникли в ответ на требования снизу, под давлением различных социальных движений. Последствия Первой мировой войны усилили потребность в участии государства в решении социальных проблем. В осуществлявшем индустриализацию Советском Союзе создавалась коммунистическая модель государства благосостояния. В период между двумя мировыми войнами развитие социального сектора в индустриально развитых демократиях шло по-разному. Ответом на Великую депрессию в одних странах явилось его развитие, в других – свертывание, способствовавшее усилению поляризации общества накануне Второй мировой войны. Быстрое восстановление экономики

европейских стран после ее окончания, последовавший экономический рост в совокупности с подъемом рабочего движения на Западе и установлением коммунистических режимов в странах Центральной и Восточной Европы принесли дальнейшее расширение государства благосостояния. В этот же период к реализации социальных программ, хотя и более ограниченных, чем в Европе, приступили страны Латинской Америки; движение в этом же направлении наметилось и в Азии. Экономический рост, сильное государство, сложившаяся система трехстороннего регулирования трудовых отношений в условиях ограниченной мобильности капитала стали предпосылками наступившего в 1970-х гг. «золотого века» государства благосостояния.

В последующие десятилетия, однако, государству благосостояния пришлось столкнуться с рядом вызовов, связанных как с внешними, так и внутренними факторами социально-экономического развития стран. Резкий рост цен на нефть и рецессии в странах – импортерах энергетических ресурсов; исчерпание возможностей экономического роста в странах с централизованным планированием – все это способствовало снижению объема ресурсов, которые могли перераспределяться общественным сектором, и привело к его сокращению, начавшемуся в середине 1980-х гг. Коллапс коммунизма, распространение неолиберальных экономических практик и идеологии, глобализация и растущая мобильность капитала ослабили приверженность правительств идеям всеобщего благосостояния, способствовали формированию широкого движения за сокращение государственных обязательств и за реформы в социальной сфере. В этом же направлении действовали и такие факторы, как старение населения, спад рабочего движения и становившийся непомерным груз накопленных мандатов государства.

За два десятилетия, прошедших со времени коллапса коммунизма, государство благосостояния в странах Центральной и Восточной Европы претерпело огромные изменения. Трансформация коммунистической модели, просуществовавшей четыре десятилетия, шла в этих странах различными путями, варьируя в широких пределах: от движения к европейским образцам до дезинтеграции (Manning, 2004). Сокращение и реструктуризация общественного сектора обеспечили переход от государственных к рыночноориентированным системам, по-новому прочертив границы между общественной и личной ответственностью за благосостояние человека.

В этой статье мы проследим различные траектории, по которым происходили преобразования государства благосостояния в странах Центральной и Восточной Европы (прежде всего в Польше, Венгрии, Чехии, Словении) и в трех странах Балтии (Литве, Латвии и Эстонии), а также в России. Страны ЦВЕ сумели быстро восстановить экономику, создать демократические государства и присоединились к Евросоюзу. Реструктуризация социальной сферы осуществлялась на основе сложного процесса согласований, участниками которого были представители различных общественных групп внутри этих стран, а также ЕС

и других международных организаций. В итоге системы производства и предоставления социальных благ в этих странах оказались сложенными из разнородных «слоев», объединяя элементы коммунистического наследия и возрожденного бисмаркианского «социального государства» с рыночными элементами. Последние несколько размыли, но не подорвали основ характерного для ЦВЕ режима благосостояния, базирующегося на принципах солидарности и перераспределения благ. Специалисты отмечают, что режимы благосостояния, сложившиеся в различных странах ЦВЕ, во многом схожи; они рассматривают их как единую группу, хотя дискуссионными остаются вопросы о том, вписываются ли они в существующие типологические рамки и как они соотносятся с европейскими образцами.

Ввиду ряда экономических и политических причин в странах бывшего СССР кризис системы производства и предоставления социальных благ оказался значительно глубже, проводившиеся реформы были менее системными, а фактическая приватизация и сокращение роли государства в социальной сфере – значительно более масштабными. Литература, посвященная этим странам, довольно ограничена, при этом они рассматриваются по отдельности. Специалисты отмечают радикальное сокращение роли государства, возрождение традиционализма, а также произошедший в последнее время в России возврат к этатистской модели социальной политики, проводимой в жизнь полуавторитарным режимом.

Статья построена следующим образом. Прежде всего, рассматривается коммунистическая модель социальной политики и социальной сферы. Являясь общей для рассматриваемых стран отправной точкой, эта модель служит источником нормативного и институционального «наследия», многие элементы которого существуют и поныне. Затем мы переходим к обзору дискуссий о движущих силах, глубине и масштабах посткоммунистических трансформаций в различных странах. Ключевыми вопросами здесь являются роль таких факторов, как трансформационная рецессия, внутренняя политика и традиции социальной солидарности, роль международных финансовых институтов и потенциальное влияние «европейской социальной модели». Институты и функционирование социальной сферы в странах ЦВЕ рассматриваются в сравнении с более развитыми системами, существующими в Европе, а также с социальной сферой стран бывшего СССР, где роль государства и система социальной поддержки в целом значительно сократились. В заключение мы обратимся к анализу различных выводов, которые делают специалисты относительно наиболее общих характеристик режимов благосостояния, сложившихся в странах ЦВЕ. Мы представляем аргументы тех, кто пытается «вписать» их в рамки устоявшихся, евроцентрических типологических категорий («миров» или «семей», объединяющих страны со сходными режимами благосостояния), а также тех, кто рассматривает эти страны в сравнении с более широким кругом государств со средним уровнем дохода.

## Наследие коммунистического государства благополучия

Коммунистическое государство благополучия являлось неотъемлемой частью модели развития, основанной на централизованном государственном планировании. В рамках этой модели аллокация преобладающей части человеческих и материальных ресурсов осуществлялась на основе бюрократических решений. Она предполагала всестороннее директивное государственное регулирование как в сфере труда, так и в сфере доходов, исключительно высокий уровень занятости – как мужчин, так и женщин, выравнивание заработной платы и доходов, а также практически полное исключение экономической деятельности рыночного характера. В своем первоначальном виде разветвленная, финансируемая из бюджета государственная система предоставления социальных благ была создана в СССР в 30-е гг. XX в. в ходе сталинской индустриализации, отличавшейся массовыми политическими репрессиями и репрессивным режимом в сфере труда. По окончании Второй мировой войны, когда коммунизм распространился и на страны ЦВЕ, система советского образца была надстроена на фундамент существовавшей в этих странах системы социального страхования бисмаркианского типа (Inglot, 2008). Несмотря на некоторые различия, государство благополучия в странах ЦВЕ строилось на основе единых целевых установок, а также единой модели организации и финансирования. Бурное развитие этих систем, начавшееся в 1950-х гг., достигло пика в 1970-е. Общественный сектор производил и предоставлял широким слоям населения многообразные социальные блага: услуги здравоохранения и образования, пенсионное обеспечение, социальное страхование, семейные пособия, жилищные субсидии и субсидии на продукты питания (Haggard & Kaufman, 2008). Уровень предоставлявшихся благ был относительно низким, однако сила коммунистических режимов благополучия заключалась в широте охвата и обеспечении базовых потребностей людей.

В представленных в литературе сравнительных межстрановых исследованиях социальной сферы анализу коммунистического режима благополучия уделяется довольно скромное место; в работах же, непосредственно посвященных этому явлению, показаны различные подходы к объяснению закономерностей его возникновения и формирования. В соответствии с одним из них, в условиях централизованного планирования государство благополучия советского типа создавалось и развивалось, следуя «логике индустриализма», т.е. удовлетворяя спрос на человеческий капитал и рабочую силу, предъявленный бурно развивавшейся промышленностью. Согласно другой точке зрения, формирование этой системы происходило на основе принимавшихся «наверху» бюрократических плановых решений, в соответствии с которыми приоритет отдавался тяжелой промышленности и оборонному сектору, а социальная сфера получала ресурсы по «остаточному принципу». Часть объяснений лежит в сфере политики. Государство благополучия в коммунистических странах рас-

сма­три­ва­ет­ся ря­дом ис­сле­до­ва­те­лей как цен­траль­ный ме­ха­низм го­су­дар­ствен­но­го стро­итель­ства и со­ци­аль­ной стра­ти­фи­ка­ции, ко­то­рый пред­по­ла­гал зна­чи­тель­ную диф­фе­рен­ци­а­цию уров­ней обес­пе­чен­но­сти для элит, для за­ня­тых в ин­дуст­ри­аль­ном и аг­рар­ном сек­то­рах, соз­да­вая опре­де­лен­ные на­бо­ры при­ви­ле­гий для ра­бот­ни­ков пар­тий­но­го и го­су­дар­ствен­но­го ап­па­ра­та, воен­ных и ра­бот­ни­ков служб го­су­дар­ствен­ной безо­пас­но­сти, для ра­бот­ни­ков клю­че­вых от­рас­лей эконо­ми­ки; сель­ское на­се­ле­ние ока­зы­ва­лось в этой «оче­ре­ди» за бла­га­ми послед­ним.

В ли­те­ра­ту­ре пред­став­ле­ны ра­бо­ты, в ко­то­рых под­чер­ки­ва­ет­ся роль со­ци­аль­ной по­ли­ти­ки как ин­стру­мен­та разо­бще­ния ра­бот­ни­ков, по­зво­ля­юще­го дис­ци­пли­ни­ро­вать их. Со­ци­аль­ная по­ли­ти­ка рас­сма­три­ва­ет­ся и как часть дей­ство­вав­ше­го «со­ци­аль­но­го кон­тра­кта», обес­пе­чи­вав­ше­го по­ли­ти­че­скую ста­биль­ность, от­сут­ствие ра­боче­го дви­же­ния и укреп­ле­ние иде­оло­гиче­ских ос­нов ре­жи­ма. Еще одно об­ъяс­не­ние раз­ви­тия ком­му­ни­сти­че­ско­го го­су­дар­ства бла­го­со­сто­я­ния, осо­бен­но в стра­нах ЦВЕ, спе­ци­а­ли­сты видят в том, что вла­стям при­хо­ди­лось ре­а­ги­ро­вать на пе­ри­одиче­ски воз­ни­кав­шие протес­ты на­се­ле­ния, та­кие как, на­при­мер, в Поль­ше и Вен­грии (бо­лее по­дроб­но эта ар­гу­мен­та­ция рас­сма­три­ва­ет­ся в ра­бо­тах: Cook, 1993; Haggard & Kaufman, 2008; Inglot, 2008).

Ком­му­ни­сти­че­ское го­су­дар­ство бла­го­со­сто­я­ния ба­зи­ру­ет­ся на па­ра­диг­ме, прин­ци­пи­аль­но от­лич­ной от той, ко­то­рая по­ло­же­на в ос­но­ву за­пад­ной мо­де­ли: оно ха­рак­те­ри­зу­ет­ся как ав­то­ри­тар­но-па­тер­на­ли­ст­ское. От­ли­ча­юще­е­ся ши­ро­ким охо­ватом на­се­ле­ния и вы­со­кой сте­пенью диф­фе­рен­ци­а­ции до­сту­па к бла­гам, оно од­но­вре­мен­но не­сет на се­бе при­зна­ки двух из­вест­ных мо­де­лей го­су­дар­ства бла­го­со­сто­я­ния, опи­сан­ных Г. Эспинг-Ан­дер­се­ном: ста­тус­но-кон­сер­ва­тив­ной и уни­вер­са­ли­ст­ско-рас­пре­де­ли­тель­ной (Esping-Andersen, 1990).

Со­ци­аль­ная по­ли­ти­ка фор­му­ли­ро­ва­лась и ре­а­ли­зо­вы­ва­лась ав­то­ри­тар­ным го­су­дар­ством без уча­стия об­ще­ства и об­слу­жи­ва­ла эта­ти­ст­ские ин­те­ре­сы. В част­но­сти, се­мей­ная по­ли­ти­ка была на­прав­ле­на на по­вы­ше­ние рож­да­е­мо­сти и мо­би­ли­за­цию тру­да. Одна из точ­ных ха­рак­те­ри­стик се­мей­ной по­ли­ти­ки со­вет­ско­го пе­ри­ода опре­де­ля­ет ее как «ги­брид» тра­ди­ци­он­но­го со­ци­аль­но­го стра­хо­ва­ния, по­ли­ти­ки сти­му­ли­ро­ва­ния рож­да­е­мо­сти, рыноч­ных сти­му­лов и оста­точ­ных эле­мен­тов про­грамм по­мо­щи бед­ным ста­ро­го ти­па (Inglot, 2008, с. 188). Уже на пер­во­началь­ных эта­пах раз­ви­тия го­су­дар­ства бла­го­со­сто­я­ния в него бы­ли встре­о­е­ны ме­ха­низ­мы, соз­да­вав­шие ус­ло­вия для рас­ши­ре­ния за­ня­то­сти жен­щин: про­дол­жи­тель­ные от­пу­ска по бе­ре­мен­но­сти и ро­дам, суб­си­ди­ру­е­мые дет­ские до­шко­ль­ные уч­ре­жде­ния, а так­же се­мей­ные по­со­бия, осо­бен­но ще­дые в Вен­грии и Чехо­сло­ва­кии. На­ли­чие та­ко­го ро­да по­ли­ти­ки по­зво­ли­ло не­ко­то­рым ана­ли­ти­кам ха­рак­те­ри­зо­вать ком­му­ни­сти­че­ские ре­жи­мы бла­го­со­сто­я­ния как дру­же­ствен­ные по от­но­ше­нию к жен­щи­нам. Одна­ко про­изо­шед­ший пе­ре­ход к мо­де­ли се­мьи с двумя ра­бо­та­ю­щи­ми в со­во­куп­но­сти с край­не не­рав­но­прав­ным раз­де­ле­нием тру­да в до­маш­нем хо­зяй­стве при­во­дил к «двой­ной за­ня­то­сти» жен­щин, тру­див­ших­ся на про­из­вод­стве и до­ма (Pascal & Lewis, 2004).

Качественные характеристики и объемы благ, которые получало население в различных странах «социалистического лагеря», различались: они находились на сравнительно низком уровне в СССР, на более высоком – в странах ЦВЕ, особенно в Венгрии и Чехословакии. Согласно наиболее достоверным из имеющихся оценок, объем благ и услуг, производившихся и распределявшихся государством благосостояния в странах ЦВЕ, составлял 15–20% ВВП (Kornai, 1992, p. 314). В целом масштабы социальных обязательств государства превышали ресурсные возможности, что дало основание для известного определения его как «преждевременного государства благосостояния», авторство которого принадлежит Я. Корнаи (Kornai, 1992; Kornai, 1996). Согласно результатам масштабного сравнительного исследования, проведенного С. Хаггардом и Р. Кауфманом, по сравнению со странами Латинской Америки и Восточной Азии производство и предоставление социальных благ населению в странах ЦВЕ было более значительным (Haggard & Kaufman, 2008). Однако реальные объемы затрат на эти блага со временем сокращались, бюрократический характер централизованного планирования лишал управление социальной сферой необходимой гибкости и предопределял неэффективность использования ресурсов; социальный сектор страдал от недофинансирования, технологической отсталости и был источником недовольства и объектом критики из-за хронических дефицитов.

После коллапса социально-экономической системы, частью которой являлось коммунистическое государство благосостояния, осталось его «наследие»: институты, программы, финансовые обязательства, социальная инфраструктура, производители услуг и бенефициары, привычные модели жизни людей и их ожидания, а также отсутствие альтернативных рынков частного социального страхования и услуг.

## Социальная политика государства в период рыночных реформ

Снижение уровня благосостояния, выпавшее на долю населения стран ЦВЕ в результате шока переходного периода, не следует недооценивать. Повсюду (за единственным исключением Чешской Республики) начальный этап перехода был отмечен снижением заработной платы, ростом безработицы, бедности и неравенства (Manning, 2004). Многие работники среднего возраста оказались навсегда выброшенными из сферы труда; произошло снижение продолжительности жизни и рождаемости. Однако начиная с 1990-х гг. правительства этих стран начали целенаправленную работу по усилению социальной поддержки и приняли ряд компенсаторных мер, в частности, расширили охват населения пенсионным обеспечением, пособиями по безработице и семейными пособиями. Эта политика экстренной помощи в условиях кризиса по-разному толковалась специалистами: как удовлетворение наиболее насущных нужд людей, как реакция на протестный потенциал мобилизованных групп (таких, например, как польские рабочие, организованные в профсоюз «Солидарность») или как превентивная стратегия правящих элит, опа-

савшихся волнений. Компенсаторные социальные выплаты создали напряжение в бюджетах, что привело к сокращению других социальных расходов, однако позволило уменьшить бедствия и нищету людей на первом этапе перехода (Vanhuysse, 2006).

На протяжении 1990-х гг. правительства стран ЦВЕ последовательно проводили реструктуризацию систем производства и предоставления социальных благ, осуществляя рыночные либеральные реформы. Эти реформы положили конец государственной монополии в социальной сфере и узаконили частную деятельность в сфере здравоохранения и образования. Универсальные социальные выплаты и семейные пособия частично заменялись адресными, которые были ориентированы на поддержку малообеспеченных людей и предоставлялись на основе проверки нуждаемости. Финансирование пенсий и системы социального страхования вернулось к докоммунистической традиционной бисмаркианской модели, т.е. стало осуществляться не непосредственно из бюджетов, а из фондов, формируемых отчислениями из заработной платы. На втором, более сложном этапе институциональных реформ здравоохранение и пенсионное обеспечение претерпели более глубокую трансформацию. Фонды медицинского страхования, формируемые на основе соответствующих отчислений и платежей, заменили всеобщий, гарантированный государством доступ к медицинским услугам; унаследованные от прежнего режима пенсионные системы, основанные на солидарности поколений (*pay-as-you-go*), были дополнены обязательными накопительными системами. Защитные механизмы, лишавшие рынки труда необходимой гибкости, были устранены. Временные рамки и специфика проводившихся реформ в отдельных странах могли различаться, но общее их направление было единым: уменьшение роли государства и масштабов перераспределения, более либеральные и рыночноориентированные институты. Некоторые аналитики считали, что в действительности происходило свертывание государства благосостояния, т.е. сокращение предоставления социальных услуг населению (Ferge, 2001).

Многих других специалистов поражало то, какими ограниченными оказались проводившиеся реформы, насколько значительной оказалась в социальной сфере зависимость от прошлого (особенно по сравнению с изменениями, произошедшими в экономике), какое сильное влияние оказали на ход реформ скудость финансовых ресурсов и непосильный груз накопленных социальных обязательств государства. Как правило, реформы начинались с предложений о радикальном сокращении и реструктуризации социального сектора, которые исходили от команд консультантов-технократов из международных финансовых институтов. Изменения же, происходившие затем на практике, не затрагивали значительной части прежних систем и обязательств, оставляя почти неизменными преимущественно государственное финансирование социальной сферы и государственные субсидии. Более того, в некоторых случаях, например, когда появлялись возможности некоторого увеличения бюджетных расходов или когда менялась расстановка политических сил, реформы получали



обратный ход (Inglot, 2008; Golinowska, Hengstenberg & Zukowski, 2009). Необычайная устойчивость систем производства и предоставления социальных услуг в странах ЦВЕ представлялась специалистам особенно удивительной на фоне гораздо более значительного сокращения социального сектора, сопровождавшего макроэкономические реформы в Латинской Америке (см., например, работу С. Хаггарда и Р. Кауфмана (Haggard & Kaufman, 2008)).

Аналитики указывают на несколько причин, порождающих проблему колеи. В исследовании Т. Инглота (Inglot, 2008) показано, что в странах ЦВЕ зависимость от прошлого определяется прежде всего институциональными и политическими факторами. Унаследованные от предшествовавшего режима организации, законы и другие юридические нормы, формировавшие основу дореформенных систем производства и распределения социальных благ, обнаружили высокую сопротивляемость по отношению к радикальным изменениям; политика формировалась на основе идей и вариантов решений, почерпнутых из прежнего опыта. В некоторых исследованиях отмечается важная роль политических ограничений, стоявших на пути радикального сокращения социального сектора в странах ЦВЕ. Демократические режимы, электоральные и другие механизмы обратной связи, переговорные процессы, а также огромные социальные ожидания населения заставляли правительства сохранять значительные объемы социальных обязательств. Считалось, что эти факторы ограничивали набор возможных политических решений (Offe, 1993; Kornai, 1996; Lipsmeyer, 2003). В работе М. Оренстина (Orenstein, 2008), например, показана тесная корреляция между демократией и уровнем социальных расходов: в демократических странах ЦВЕ их уровень был значительно выше, чем в авторитарных государствах – странах бывшего СССР. Это привело автора к выводу о том, что демократия оказывает положительное воздействие на уровень благосостояния. В то же время многие отмечали слабость гражданского общества, прагматизм и идеологическую гибкость политических партий, аморфность социальной и классовой структуры общества, а также низкий уровень охвата работников профсоюзами (в среднем менее 25%). Таким образом, способы воздействия на принимаемые политические решения были не вполне ясными и их эффективность – лишь относительной (Crowley & Ost, 2001). Другая группа специалистов оценивала изменения, произошедшие в социальной сфере стран ЦВЕ, как более глубокую трансформацию; они связывали эти сдвиги прежде всего, с воздействием процессов глобализации и влиянием международных финансовых институтов, которые участвовали в выработке проектов реформ во всех посткоммунистических странах.

В большей части стран ЦВЕ правительства были связаны обязательствами по стабилизационным соглашениям с МВФ. Эти соглашения, охватывавшие часть 1990-х гг., предполагали предоставление странам ссуд при выполнении ими ряда условий, в том числе в отношении социальной политики и политики в сфере труда. Всемирный банк принимал

деятельное участие в выработке политических решений: финансировал работу аналитических центров и групп – и тех, которые имели статус неправительственных организаций, и работавших в рамках государственных учреждений; устанавливал тесные связи с министрами финансов и либерально настроенными элитами, проводившими реформы государства благосостояния, направленные на финансовую стабилизацию, либерализацию регулирования экономики и приватизацию государственной собственности (Wagener, 2002). Задача привлечения иностранных инвестиций диктовала необходимость усиления гибкости рынков труда. Как отмечалось в работе группы экспертов под руководством Б. Дикона, в этот период социальная политика стран с переходной экономикой формировалась в штаб-квартирах международных финансовых организаций (Deacon, Hulse & Stubbs, 1997). Реформы государства благосостояния, проведенные в странах ЦВЕ на практике, следует рассматривать как результат комплексного воздействия внутренних и внешних факторов. Международные финансовые организации внесли либеральное направление в политику: способствовали утверждению новой парадигмы пенсионного обеспечения, предполагавшей переход от принципа солидарности поколений к смешанным источникам финансирования, сокращение государственных обязательств и масштабов перераспределения. Реформы здравоохранения и систем социальной поддержки населения (пособий и льгот) оказались половинчатыми и во многом спорными. В целом воздействие внешних факторов вступало в противоречие с воздействием факторов внутренних. Это положение вещей очень точно охарактеризовали Дж. Ганс-Морс и М. Оренстин, писавшие, что «законодатели и политики в странах ЦВЕ оказались под двойным перекрестным огнем: во-первых, между неизбежными трудностями перехода к рынку и наследием коммунистического прошлого, а во-вторых, между требованиями внутриполитической ситуации и давлением со стороны международных институтов» (Gans-Morse & Orenstein, 2007, p. 14). Эти противоречивые воздействия и породили системы производства и распределения социальных благ, которые можно охарактеризовать скорее как компромиссные решения или как «гибридные» конструкции, чем как радикальный прорыв.

Страны ЦВЕ приступили к преобразованиям, находясь в неодинаковых стартовых условиях; различными оказались и результаты: степень либерализации, сокращение объема социальных благ, предоставляемых населению. Чешская Республика и Словения, во многом благодаря отказу от реформ, не допустили широкого распространения бедности и безработицы, проводили сильную социальную политику, в значительной степени сохранив общественный сектор. Степень либерализации институтов социальной политики и уровень бедности в Венгрии и Польше можно охарактеризовать как средние. В странах Балтии, а также в Болгарии, Румынии и Словакии, отличавшихся более низкими доходами и медленными темпами восстановления, где произошел и более значительный спад уровня благосостояния, реформы шли с запозданием, но в итоге оказались более

радикальными. В целом, однако, сходство между этими странами представляется более значительным, чем различия; большую их часть аналитики обычно относят к одному и тому же типу «режима» или «мира» благосостояния.

Трансформации социальной сферы в посткоммунистических странах вне Центральной и Восточной Европы в западной литературе посвящено лишь небольшое число работ (Cook, 2007, *Postcommunist...*; Cook, 2007, *Negotiating...*; Manning, 2004; World Bank, 2005). В них отмечают очень значительные отличия этих стран от стран ЦВЕ: развитие шло иными путями, и социальная сфера претерпела значительно большее сокращение. В России, Беларуси и Казахстане 1990-х гг. это сокращение было предопределено как экономическими условиями, так и политической напряженностью и нестабильностью. Во всех трех странах сложились полуавторитарные режимы, влияние общественных сил было слабым, и институциональные возможности реформ весьма ограничены. Правительствам этих стран не удалось создать даже минимально эффективные системы социальной поддержки населения. Несмотря на эти общие черты, реформы государства благосостояния двигались в этих странах разными путями.

В России на протяжении 1990-х гг. в результате сопротивления, которое оказывали реформам коммунистические фракции в парламенте и унаследованная от советских времен бюрократия, несмотря на бюджетный кризис, сохранялись старые структуры и набор социальных прав. После того как производство в стране резко сократилось (по некоторым оценкам, на 40%) и возникла гиперинфляция, многие работники, оставаясь номинально занятыми, либо вообще не получали заработной платы, либо получали ее нерегулярно, время от времени. Средний размер пенсий и заработная плата большинства работников бюджетной сферы (в том числе учителей, врачей) была ниже прожиточного минимума и часто выплачивалась с задержками. От четверти до трети населения находилось за чертой бедности на протяжении большей части десятилетия. Индекс Джини вырос до рекордных по мировым масштабам величин, показатели продолжительности жизни мужчин упали до уровня, прежде не отмечавшегося в индустриально развитых странах в мирное время; происходил рост заболеваемости инфекционными болезнями, распространение которых ранее удавалось держать под контролем; резко упал индекс человеческого развития. Либеральные реформы в социальной сфере, поддерживавшиеся Всемирным банком, были начаты, но по существу провалились. В здравоохранении и образовании шли процессы «стихийной приватизации»; теневые отношения и коррупция, распространившиеся в этих сферах, усиливали неравенство в доступе к услугам, сделав их практически недоступными малоимущим (Cook, 2007, *Postcommunist...*).

В Казахстане, напротив, автократическая власть провела в жизнь предложенную международными финансовыми организациями политику либерализации; были приватизированы пенсионная система и здравоохранение, значительно сокращена социальная поддержка населения

и урезаны социальные расходы; трудности, испытываемые населением, возросли.

Беларусь пошла иным путем. Переход к рыночным отношениям не произошел, и старые государственные структуры сохранялись как в социальной сфере, так и в других секторах экономики. Экономическая рецессия, а также накопленные проблемы, связанные с чрезмерной централизацией и низкой эффективностью, привели к сокращению производства и предоставления населению социальных благ и услуг. Однако в Беларуси они сохранились более, чем где-либо на пространстве бывшего СССР. К концу 1990-х гг. в странах бывшего СССР в целом наблюдалось большее сокращение социальной сферы и доступа населения к базовым социальным услугам, чем в проводивших аналогичные реформы странах ЦВЕ. Траектории, по которым реформы развивались на постсоветском пространстве и в Центральной и Восточной Европе, расходились с самого начала посткоммунистического перехода: отличались размеры социальных расходов, структура и функционирование социального сектора.

### Членство в ЕС и «европеизация» государства благосостояния

В середине 1990-х гг. страны ЦВЕ начали процесс присоединения к Европейскому союзу. К 2007 г. все они стали его членами. ЕС ассоциируется с «европейской социальной моделью», которая хотя и не фигурирует в официальных документах как таковая, но повсеместно понимается как модель, базирующаяся на социальной солидарности, прочном общественном доверии и социальных связях, а также предполагающая социальные права, высокую степень социальной инклюзии и формирование политики на основе согласования интересов социальных партнеров. Это резко контрастирует с идеями минимизации социальных расходов, приватизации и сокращения социального сектора, которые продвигаются международными финансовыми институтами. Вступление стран ЦВЕ в ЕС поставило вопрос о том, будет ли происходить «европеизация» их социальной политики, т.е. сдвиг в направлении более солидаристских норм и практик. Размеры ВВП на душу населения в этих странах составляли лишь около трети того, что производили прежние пятнадцать членов Европейского союза, а режимы благосостояния в них были значительно слабее. Это вызвало различного рода опасения: не приведет ли расширение ЕС к тому, что новые члены «потянут вниз» всех остальных; не примет ли миграция рабочей силы с востока на запад чрезмерные масштабы; или, напротив, не станут ли различия в системах социального страхования препятствием трудовой мобильности (Wagener, 2002).

В целом специалисты сходятся во мнении, что влияние ЕС на социальную политику государств – новых членов было умеренным и разнонаправленным (Cerami, 2006; Sissenich, 2002; Iankova, 2002). ЕС привержен социальному страхованию и социальной защите, однако возможности его воздействия на социальную политику отдельных стран-членов ограни-

ченy. Формирование социальной политики остается прерогативой правительств стран-членов, и на практике в европейских странах сложились различные модели государства благосостояния: от либеральной до социал-демократической. Социальная глава «Acquis communautaire»<sup>1</sup> охватывает ограниченный круг вопросов, прежде всего связанных с условиями труда и безопасностью рабочих мест, а также с гендерным равенством. Отдельные пункты касаются обязательств общества или государства в отношении благосостояния. Политика, базирующаяся на общественной солидарности, направленная на социальную инклюзию, присутствует на уровне риторики, однако процесс расширения ЕС по большей части не сопровождался принятием законодательных норм или других мер, обязывающих страны проводить определенную социальную политику. Новые члены ЕС были обязаны создать юридические и институциональные рамки для социального диалога и согласования интересов на основе национальной трипартистской системы, однако, усилия ЕС фокусировались скорее на перенесении соответствующих институтов и законодательных норм, чем на эффективности их применения. Многие из этих институтов, существуя номинально, реально не работали. Более того, строгие требования ЕС в отношении бюджетной дисциплины вынуждали страны сокращать социальные расходы и проводить реструктуризацию социальной сферы, а рекомендации, которые вырабатывались на основе мониторинга, проводившегося ЕС, по существу указывали на необходимость либеральных реформ.

Некоторые специалисты считают, однако, что вступление стран ЦВЕ в ЕС так или иначе косвенно способствовало усилению в них социальной защиты и особенно укреплению демократических институтов, которые позволяют группам интересов более эффективно лоббировать увеличение предоставления социальных благ (Orenstein & Haas, 2005). Экономические возможности, расширившиеся благодаря интеграции, способствовали более быстрому восстановлению экономики стран ЦВЕ, тем самым позволяя поддерживать более высокий уровень социального благосостояния. Позднее, после заключения Договора в Ницце в 2000 г. и принятия Лиссабонской стратегии, ЕС стало уделять больше внимания гармонизации социальной политики стран-членов, особенно борьбе с бедностью и социальной эксклюзией. Однако эта деятельность по-прежнему опиралась на «мягкие законодательные меры» и на так называемый открытый метод координации<sup>2</sup>, что ставило возможность реализации принимаемых решений в зависимость от политической воли государств-членов (Golinowska, Hengstenberg & Zukowski, 2009). Таким образом, ЕС предпринял некоторые усилия для того, чтобы вернуть страны ЦВЕ в социал-демократическом направлении. Некоторые эксперты, однако, считают, что реформы в этих странах следует рассматривать как модель изменений перегруженного обязательствами, страдающего «евросклерозом» государства благосостояния. По их мнению, в будущем конвергенция пойдет скорее в либеральном, чем в социал-демократическом направлении.

## Институты и функционирование современного государства благополучия

Наиболее полные описания государства благополучия в странах ЦВЕ представлены в публикациях ОЭСР, в работах А. Серами, а также С. Хаггарда и Р. Кауфмана (Cerami, 2006; Haggard & Kaufman, 2008). На функционирование государства благополучия оказывали влияние относительно низкий по европейским меркам уровень ВВП на душу населения, шоки переходного периода, отразившиеся на доходах населения и состоянии рынка труда, а также демографические факторы, прежде всего старение населения и низкий уровень рождаемости.

В большинстве стран ЦВЕ бюджетное финансирование пенсионных систем и здравоохранения сменилось страховыми системами. Пенсионные системы стали опираться на смешанные источники, включающие как фонды, формируемые на основе принципа солидарности поколений, так и накопительные фонды. Различия между странами состоят главным образом в размерах накопительных фондов, а также в том, являются ли взносы в них обязательными. В странах, где принцип солидарности применяется более широко, например в Чешской Республике и Словении, участие в накопительных пенсионных системах остается добровольным, и во всех странах эти системы вводятся постепенно (Orenstein, 2008). Выплаты по социальному страхованию значительно сократились. Пенсионное обеспечение распространяется теперь только на три четверти работающих и на две трети населения трудоспособного возраста. Это значительно меньше, чем предполагается универсальными системами пенсионного обеспечения дореформенного типа и ниже среднеевропейского уровня. Страхование от безработицы существует во всех странах региона, хотя условия получения пособий жесткие. Размер пособий в отношении к прежней заработной плате получателей, а также продолжительность выплат значительно ниже среднеевропейского уровня, и в большинстве стран соответствующие фонды испытывают значительное напряжение, поскольку безработица остается довольно высокой.

Все страны ЦВЕ унаследовали развитые системы поддержки семей, материнства и детства, которые финансировались государством и включали выплаты в связи с рождением ребенка, оплачиваемые отпуска по беременности и родам, родительские отпуска, семейные пособия и др. При определении стратегии реформ борьба разворачивалась вокруг дилеммы: сохранить универсализм системы или перейти к распределению пособий и льгот на основе проверки нуждаемости. В настоящее время в большинстве стран применяется смешанный подход. Венгрия известна своими щедрыми семейными пособиями, на которые тратится 2,7% ВВП; в других странах эта поддержка скромнее. Все страны ЦВЕ гарантируют доходы не ниже прожиточного минимума и оказывают хотя бы какую-то социальную поддержку, финансируемую из бюджета. Доля бедного населения по-прежнему довольно высока, что свидетельствует о недостаточно высокой эффективности принимавшихся мер. В то же время анализ,

проведенный А. Серами (Serami, 2006, с. 206), показал, что к середине первого десятилетия 2000-х гг. социальные трансферты снизили бедность более чем вдвое по сравнению с изначальным уровнем, наблюдавшимся в 1990-е гг.

Здравоохранение частично приватизировано, и медицинские услуги предоставляются в соответствии с различными моделями медицинского страхования, предполагающими обязательные отчисления из заработной платы. Несмотря на глубокие институциональные реформы, здравоохранение остается зоной ответственности государства. Медицинским страхованием охвачено более 90% населения, и доступ к медицинским услугам является всеобщим и юридически, и фактически (Serami, 2006, с. 123). Расходы на медицинское обслуживание неработающей части населения оплачиваются из государственного и местных бюджетов, которые также покрывают возникающие дефициты соответствующих страховых фондов и обеспечивают их устойчивую платежеспособность. Из подобных фондов покрываются расходы на довольно широкий, но не полный набор услуг здравоохранения. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), частное финансирование медицинской помощи в той или иной степени возросло во всех странах ЦВЕ, однако расходы из общественных фондов по-прежнему составляли преобладающую часть ресурсов здравоохранения. Среднее образование в школах, принадлежащих к общественному сектору, остается бесплатным и общедоступным<sup>3</sup>. Финансирование дошкольных учреждений из общественных фондов значительно сократилось. Высшее и среднеспециальное образование по большей части приватизировано и является платным.

Наиболее значительные изменения произошли на рынке труда, затронув как его институты, так и функционирование. Рассчитываемый Международной организацией труда индекс законодательной защиты занятости (EPL) отражает рост гибкости, а также сокращение ограничений и мер защиты во всех секторах рынка труда, применительно ко всем типам трудовых контрактов и системам оплаты труда. В то же время, как показали исследования Дж. Ганс-Морса и М. Оренстина (Gans-Morse & Orenstein, 2007, с. 41), рынки труда в странах ЦВЕ оставались менее гибкими и подвергались большему регулированию, чем в странах, следующих либеральной модели. Рост реальной заработной платы происходил медленно, в то время как стратификация на рынке труда возросла. Странам ЦВЕ удалось привлечь инвестиции, однако рост производства не сопровождался соответствующим ростом занятости. Уровень экономической активности населения, который в целом по региону оставался низким во всех демографических группах, составлял менее 70%; действие коллективных договоров в большинстве стран распространялось не более чем на 40% занятых.

Серьезные риски для государства благосостояния были связаны с относительно невысокой экономической активностью населения, а также с демографическими трендами. Низкий уровень занятости трудоспособного населения отрицательно сказывался на формировании налоговой базы, увеличивая долю тех, чье благосостояние зависит от выплат по со-

циальному страхованию; часть населения оказывалась отрезанной от видов социальной поддержки, привязанных к работе и зависящих от размеров заработной платы, которые становятся все более характерными для современных систем социального страхования. Старение населения и уровни рождаемости, не обеспечивающие его воспроизводства, усугубляли эти проблемы. В странах ЦВЕ преобладают скорее регрессивные системы налогообложения с высокими ставками налогов на заработную плату и снижающимися ставками налогов на корпорации. В нескольких странах были введены плоские шкалы налогообложения доходов физических лиц. В целом системы производства и распределения социальных благ стали менее уравнительными, более стратифицированными и ориентированными на группы со средними и высокими доходами. В то же время широкая общественная поддержка государственной системы производства социальных благ и их общедоступности приводила к сохранению ряда ее элементов. Важными факторами, которые после вступления стран ЦВЕ в ЕС стали оказывать влияние на благосостояние их населения, доходы, социальную и имущественную стратификацию и доступ к социальным услугам, являются внешняя трудовая эмиграция и денежные переводы мигрантов.

В странах бывшего СССР социальная сфера восстанавливалась значительно медленнее и более неравномерно, чем в странах ЦВЕ. На этом пространстве представлены институты социальной сферы различных типов: от радикально-либеральных в Казахстане до государственных, сохранившихся в Беларуси. В России сложилась более сложная комбинация. Наиболее полное описание систем производства и распределения социальных благ в этих странах представлено в аналитических отчетах ОЭСР и Всемирного банка (World Bank, 2005). В странах бывшего СССР, за исключением Беларуси, доля социальных расходов в ВВП оставалась существенно ниже, чем в странах ЦВЕ, и частные расходы вытеснили общественные в гораздо большей степени. Плохо регулируемые рынки социального страхования и низкий уровень государственного управления в этой сфере вносили свой вклад в частые неудачи социальной политики, а также в широкое распространение теневых отношений и коррупции в социальной сфере.

В Казахстане система производства и распределения социальных благ была перестроена в соответствии с либеральной моделью: приватизирована система социального страхования, осуществлено дерегулирование рынков труда, социальные льготы и пособия стали предоставляться на основе проверки нуждаемости и на очень жестких условиях. Участие государства в производстве и распределении социальных благ значительно сократилось – как в абсолютном, так и в относительном измерении; около 40% расходов на здравоохранение – частные; пенсионное обеспечение распространяется менее чем на половину работающих. Функции по поддержанию благосостояния, ранее выполнявшиеся государством в соответствии с традиционной моделью, вернулись в семью (особенно среди коренного казахского населения). В Беларуси, напротив, практиче-



ски полностью сохранилась государственная социальная сфера. Более 75% расходов на здравоохранение – государственные, системой социального страхования охвачено практически все население. Несмотря на попытки правительства провести некоторые либеральные реформы, в Беларуси по существу сохранилась советская система производства и распределения социальных благ.

В России с начала 2000-х гг. социальная сфера подверглась значительной либерализации. Реформы внесли в пенсионное обеспечение частный компонент, был частично дерегулирован рынок труда. Получило распространение медицинское страхование и возникла частная деятельность в сфере образования. При этом изменения часто были лишь фрагментарными. Широкие общественные протесты против попыток рационализации и монетизации льгот в 2005 г. ограничились возможностями либерализации. Впоследствии социальная политика (как и политика в других сферах) была развернута в направлении усиления роли государства; ее ключевым ориентиром стала задача стимулирования рождаемости. Правительство инициировало реализацию приоритетных «национальных проектов» в сфере здравоохранения, образования и жилищного строительства, что привело к интенсивной интервенции государства в рыночные отношения в этих сферах и к частичному возрождению централизованного планирования. Семейная политика нового образца призвана служить интересам государства и направлена на восстановление сократившейся численности населения в целях повышения безопасности и экономического развития. В своем нынешнем виде российская система производства и распределения социальных благ, финансируемая из доходов от продажи энергоносителей, представляет собой комбинацию либеральной и возрожденной этатистской модели.

## Гендерное измерение

Каким представляется гендерный аспект реформ, проведенных в посткоммунистических странах? Некоторые авторы (Pascal & Lewis, 2004; Pascall & Manning, 2000) пришли к выводу о том, что высокий уровень безработицы и экономическая незащищенность сделала женщин более зависимыми от семей, от доходов мужчин, разрушив коммунистическую модель «двух кормильцев». В ряде случаев экономическая активность женщин снизилась до уровня ниже 60%. В условиях, когда значительная часть функций социальной защиты стала связанной с работой и заработком, это привело к усилению гендерного неравенства. Либерализация рынка труда разрушила многие механизмы защиты материнства, а доступность услуг общественных (государственных и муниципальных) учреждений дошкольного образования и воспитания довольно ограничена. Хотя страны ЦВЕ сохранили многие виды семейных пособий и социальных услуг, сокращение их объемов привело к тому, что функции по уходу за детьми и дошкольное воспитание вернулись в семью. Это, в свою очередь, увеличило нагрузку женщин по выполнению соответствующей работы и уси-

лило их зависимость от неформальных сетей социальной поддержки. Рождаемость снизилась, возросло домашнее насилие и трафик сексуальных услуг. В политической сфере доминируют мужчины, представительство женщин и их возможности отстаивать свои интересы ограничены (Rueschemeyer & Wolchik, 2009).

В литературе анализируются два различных направления политики в отношении женщин и семьи. Правительства Польши и России усилили государственные меры по поддержке и защите семьи, ограничили права на аборт и пропагандируют роль женщины-матери, хранительницы домашнего очага. Эта политика, возвращенная к жизни выдвинутыми задачами стимулирования рождаемости и продвигаемая правыми и националистическими партиями, означает возврат к традиционным гендерным ролям. Возрождение национализма в более широком контексте воскресило и традиционную гендерную идеологию (Chandler, 2013). В то же время ЕС проводит политику гендерного равенства, гармонизации интересов семьи и работы. Вступление стран в ЕС предполагает выполнение ими директив о равенстве возможностей в сфере занятости, оплаты труда, социального страхования, трудовых отношений и условий труда, материнских и родительских отпусков, гендерной дискриминации; имеются также рекомендации по увеличению доли женщин на руководящих постах. Исследователи Дж. Пасколл и Дж. Льюис отмечают некоторые умеренные улучшения в сфере гендерного равенства в странах ЦВЕ (Pascal & Lewis, 2004), однако многие аналитики обращают внимание на то, что на практике ЕС не очень активно добивается введения в национальные законодательства положений о гендерном равенстве, а также на то, что правительствам стран часто не удается следовать нормам и рекомендациям в этой области (Van der Molen & Novikova, 2005).

## Типология режимов благосостояния, модели, кластеры и конвергенция

Исследователями предпринимались попытки определить, вписываются ли страны ЦВЕ в существующие типологии государства благосостояния, такие как типология «режимов», предложенная Г. Эспинг-Андерсеном (Esping-Andersen, 1990), типология «семей», введенная в научный оборот Ф. Кастлсом (Castles, 1993), или соотносятся ли они с двухмерной моделью социального государства «бисмаркианско-бевериджского типа», описанной Дж. Боноли (Bonoli, 1997). Все они задавались вопросами о том, приобрело ли государство благосостояния в странах ЦВЕ достаточно определенные черты и как эти черты соотносятся с имеющимися европейскими моделями. В отношении стран бывшего СССР такие попытки не предпринимались во многом из-за недостатка необходимой информации. Надежные и сравнимые данные имеются главным образом по странам – членам ЕС или ОЭСР. Исследования охватывают отдельные подсистемы, в известной степени жертвуя возможностями обобщений и сравнений. Специалисты приходят к различным заключениям, которые мы рассмотрим ниже.

Один из выводов, представленных в литературе, состоит в том, что системы производства и распределения социальных благ в странах ЦВЕ образуют самостоятельный кластер «посткоммунистического государства благосостояния», менее развитый по сравнению с европейскими «семьями». Согласно другому выводу, в терминологии Г. Эспинг-Андерсена, они представляют собой гибрид консервативного и либерального режимов. Еще одна точка зрения состоит в том, что эти режимы благосостояния можно рассматривать как недофинансируемые бисмаркианские системы. Рассмотрим теперь, как эти системы соотносятся с европейскими нормами и практикой стран со средними доходами.

В исследовании Ф. Каствлса и Г. Обинджера (Castles & Obinger, 2008, р. 336), отличающемся широтой охвата и сложностью методологии, анализируются данные по 25 странам ЕС за период 2000–2005 гг. Исследование показало наличие отчетливой группы, или «семьи», посткоммунистических стран, в которую не вошла только Чешская Республика и в которой выделяются две подгруппы: страны Балтии и страны ЦВЕ. Авторы выстраивают иерархию кластеров, базируясь на анализе индикаторов социальной политики, рынка труда и налоговой политики. Они показывают, что, по сравнению с европейским, уровень развития этой «семьи» ниже (там же, с. 337). С точки зрения характеристик функционирования, подгруппа посткоммунистических систем отличается низким уровнем производства услуг, трансфертов, субсидий и налогов; с точки зрения конечных результатов – низким уровнем экономической активности мужчин, высоким уровнем инфляции, безработицы и низкой рождаемостью. Авторы заключают, что в расширившемся ЕС на место «ужасов английской модели» пришли «посткоммунистическое изгойство» и «недомогание» (там же, с. 338).

В исследовании Дж. Ганс-Морса и М. Оренстина (Gans-Morse & Orenstein, 2007) рассматривается меньшее число стран, но представлен более детальный анализ структуры и функционирования режима благосостояния. Применяя теоретическую схему Эспинг-Андерсена, оперирующую понятием «миров благосостояния», авторы приходят к выводу о том, что режим, сложившийся в четырех странах ЦВЕ – Польше, Венгрии, Словакии и Чешской Республике, – следует квалифицировать как «гибрид» континентального и либерального режимов. Исследование показывает, что по существу по всем направлениям и применительно ко всем индикаторам, включая социальные расходы, размеры пособий и льгот, масштабы перераспределения, посткоммунистическое государство благосостояния в среднем превосходит либеральное и уступает континентальному. Авторы рассматривают образовавшийся «гибрид» как результат политических решений, принимавшихся под противоречивым воздействием проводившихся экономических реформ, процессов глобализации, а также под давлением ожиданий населения в отношении предоставления социальных услуг. По мнению Дж. Ганс-Морса и М. Оренстина, эти противоречивые воздействия препятствовали формированию социальной модели «в чистом виде», что привело к возникновению «гибрида», который находится между либеральной и консервативной моделью, однако имеет мало общего

с социал-демократической. В двухмерной «бисмаркианско-бевериджской» схеме, построенной Дж. Боноли, напротив, посткоммунистические государства относятся однозначно к бисмаркианской модели с низким уровнем социальных расходов, которая предполагает, что на социальные нужды направляется менее 24% ВВП и социальное страхование, по крайней мере наполовину, финансируется из взносов работников (Bonoli, 1997).

В сборнике работ известных экспертов под редакцией А. Серами и П. Ванхуссе (Serami & Vanhuysse, 2009) предпринимается попытка систематизировать причины и паттерны посткоммунистической трансформации в странах ЦВЕ. Авторы фокусируются на вопросах, касающихся общих черт и различий этих переходов, а также на проблеме зависимости от прошлого и путях ее преодоления. Они едины во мнении, что возникающие модели имеют гибридный характер, формирующийся историей и политикой, и не вписываются в существующие типологии. По словам К. Оффе, эти модели сформировались под воздействием «прошлого» и «Запада» (Offe, 1993). В сборнике рассматривается сложное переплетение факторов и институциональных механизмов, определяющих различия путей, по которым идет развитие государства благосостояния. К обычному набору внутренних и внешних факторов авторы добавляют ряд других: приобретение социального опыта и стратегии элит в сфере политики и распределения, в том числе использование механизмов раннего выхода на пенсию в целях демобилизации труда.

Выводы экспертов во многом зависят от выбора ими базы для сопоставлений. В одних случаях их оценки евроцентричны, и тогда на первый план выходит отставание стран ЦВЕ и бывшего СССР от пятнадцати «старых» членов ЕС или от стран ОЭСР. В других случаях, напротив, эксперты показывают, что, с учетом общего уровня экономического развития государств благосостояния в регионе, эти страны довольно близко подошли к «старым» странам ЕС. Они подчеркивают, что по индексу человеческого развития все новые члены ЕС занимают более высокие места в международных рейтингах, чем по показателям величины ВВП, и, соответственно, они ближе к Европе по уровню человеческого развития, чем по уровню развития экономики (Golinowska, Hengstenberg & Zukowski, 2009, p. 17). С. Хаггард и Р. Кауфман сравнивают страны ЦВЕ с другими странами, принадлежащими к группе со средними доходами: с латиноамериканскими и восточноазиатскими (Haggard & Kaufman, 2008). Они отмечают, что в странах ЦВЕ заметно выше доли социальных расходов в ВВП и объемы производства социальных благ; эти страны в значительно большей степени сохранили целостность государства благосостояния. Оренстин распространяет это сравнение на страны бывшего СССР. Он отмечает, что, несмотря на то что по производству социальных благ они отстают от стран ЦВЕ, общий уровень социальных расходов в них все же заметно выше, чем в большинстве стран Латинской Америки и Азии. Грузия и Казахстан довольно значительно сократили участие государства в социальной сфере, однако в сферах здравоохранения и пенсионного обеспечения большинства стран бывшего СССР сохранились обширные государственные сектора (Orenstein, 2008, p. 90).

## Выводы

На протяжении последних двадцати лет посткоммунистические страны пережили трансформацию. Траектории, по которым шла эта трансформация, во многом демонстрируют зависимость от прошлого развития, однако страны не «заблокированы» в прошлом и провели реформы, содержавшие серьезные инновации. Государство благосостояния в странах ЦВЕ формировалось под воздействием сложной комбинации различных факторов, среди которых уравнительное наследие коммунистической системы, возрожденные элементы консервативного бисмаркианского социального страхования, влияние либеральных тенденций, привнесенных международными финансовыми институтами, и другие факторы, связанные с глобализацией. Реформы в этих странах привели к сокращению роли государства в социальной сфере, к ее либерализации и сокращению объемов перераспределения; однако государство сохраняет значительную долю обязательств по поддержанию общественного благосостояния и тяготеет к Европе. В странах бывшего СССР траектории развития государства благосостояния оказались очень различными, варьируя от радикальной либерализации до сохранения этатистской модели. Социальный сектор пострадал от резкого экономического спада, а проведение реформ затруднялось слабостью государства. Характерными чертами реформ в этих странах были плохо управляемая либерализация социального сектора, резкое сокращение роли государства в поддержании общественного благосостояния и широкое развитие теневых отношений в социальной сфере. Многие социальные индикаторы по-прежнему указывают на низкий уровень производства социальных благ, при этом в богатой энергоресурсами России наблюдаются признаки возврата к государственной патерналистской неотрадиционалистской модели. Будущее несомненно принесет дальнейшие изменения в режимах благосостояния на посткоммунистическом пространстве и, вполне возможно, усилит межстрановые различия.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

- <sup>1</sup> Acquis communautaire (досл. «то, что достигнуто в рамках Сообщества») – свод общих нормативно-правовых актов, обязательных для всех стран-членов внутри ЕС (примечание переводчика)
- <sup>2</sup> «Открытый метод координации» является одним из инструментов Лиссабонской стратегии; был введен в рамках политики занятости и Люксембургского процесса и нацелен на обеспечение направленности национальных политик на реализацию определенных совместных целей. В рамках этой формы межправительственного сотрудничества действия одних государств-участников оцениваются другими государствами ЕС. Важнейшими компонентами Открытого метода координации являются: определение и формулирование совместных целей; совместно установленные инструменты оценки (методы статистики, индикаторы, руководства); установление точек отсчета (benchmarking), т.е. сравнение характеристик государств-участников, а также обмен опытом (примечание переводчика. Подробнее см., например: <http://n-europe.eu/glossary/term/677>).
- <sup>3</sup> Необходимо отметить, что дети цыган нередко подвергаются сегрегации в сфере образования; многие из них не заканчивают школ.

# THE STATE IN THE SOCIAL SPHERE: DEPARTING OR STAYING?

## *SOCIAL REFORMS IN CENTRAL EASTERN EUROPE AND RUSSIA*

---

**Linda J. Cook**

Ph.D, professor of the Department of political science, Brown University

Address: Brown University, 36 Prospect St. Providence, R.I. 02912 USA

E-mail: linda\_cook@brown.edu;

[http://research.brown.edu/myresearch/Linda\\_Cook](http://research.brown.edu/myresearch/Linda_Cook)

### Abstract

The article presents a comprehensive analysis of welfare states in Central Eastern Europe and Russia from their foundations in the Soviet period through post-communist transition, with focus on the years after 1990. The article covers the emergence, structure, performance and transformations of these welfare states, including social insurance, health care, labor market institutions, and the gender dimension. Mapping trajectories of post-communist welfare state change, the text considers scholarly debates about the agents of change, including external agents such as the European Union and International Financial Institutions, as well as domestic societal interests and state-institutional actors. The story involves communist legacies and strong elements of path dependency, as well as varying levels of fiscal constraint, policy innovation and path-departing changes. The author finds that post-communist restructuring and retrenchment have reshaped statist welfare systems in market-conforming directions throughout the post-communist region, redefining the boundaries between public and private responsibility for societal well-being. Social insurance has been partially privatized in most states, labor market institutions have been made more flexible, and family benefits have been broadly retrenched. At the same time, post-communist welfare states have shown divergent patterns of change. CEE welfare states have been shaped by the layering of solidaristic communist legacies, conservative Bismarckian social insurance revivals, and the liberal imprint of international institutions. They have liberalized, but retain large elements of public responsibility for welfare and affinities to Europe. In Russia, sharper economic contraction led to deeper retrenchment, liberalization and informalization of the social sector; then, after 2005 Russia more generous statist and paternalist welfare policies. Post-communist welfare states are distinctive; they do not 'fit' any existing Western typologies or models.

**Keywords:** a welfare state; the role of the state; social policy; post-communist countries; the countries of Central and Eastern Europe; transformation; social insurance; labor market institutions; gender dimension; the étatist model of social policy; paternalism; liberalization; traditionalism.

### REFERENCES

---

1. Bonoli, G. (1997). Classifying Welfare States: A Two-Dimensional Approach? *Journal of Social Policy*, vol. 26, n. 3, pp. 351–372.
2. Castles, F. (Ed.) (1993). *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.

3. Castles, F. & Obinger, H. (2008). Worlds Families, Regimes: Country Clusters in European and OECD Area Public Policy. *West European Politics*, vol. 31, n. 1–2, pp. 321–344.
4. Cerami, A. & Vanhuysse, P. (Eds) (2009). *Postcommunist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
5. Cerami, A. (2006). *Social Policy in Central and Eastern Europe: The Emergence of a New European Welfare Regime*. Berlin: LIT Verlag.
6. Chandler, A. (2013). *Democracy, Gender and Social Policy in Russia: a Wayward Society*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
7. Cook, L.J. (1993). *The Soviet Social Contract and Why It Failed: Welfare Policy and Workers' Politics from Brezhnev to Yeltsin*. Cambridge: Harvard University Press.
8. Cook, L.J. (2007). *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
9. Cook, L.J. (2007). Negotiating Welfare in Postcommunist States. *Comparative Politics*, vol. 40, n. 1 (October), pp. 41–62.
10. Crowley, S. & Ost, D. (Eds) (2001). *Workers After the Workers' State: Labour and Politics in Postcommunist Eastern Europe*. Lanham: Rowman and Littlefield.
11. Deacon, B., Hulse, M. & Stubbs, P. (1997). *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*. London: Sage Publications.
12. Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
13. Ferge, Z. (2001). Welfare and 'Ill-Fare' Systems in Central-Eastern Europe. In: Stykes R., Palier B., Prior P.M. (Eds) *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*. New York: Palgrave.
14. Gans-Morse, J. & Orenstein, M. (2007). *The Emergence of Continental-Liberal Welfare Regimes in Postcommunist Europe*. Draft paper, August 17.
15. Golinowska, S., Hengstenberg, P. & Zukowski, M. (Eds) (2009). *Diversity and Commonality in European Social Policies: The Forging of a European Social Model*. Warsaw: Friedrich-Ebert Stiftung.
16. Haggard, S. & Kaufman, R.R. (2008). *Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
17. Iankova, E.A. (2002). Transformation, Accession to the European Union, and Institutional Design: The Fate of Tripartism. In: Linden R. *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on Central and East European States*. New York: Rowman and Littlefield.
18. Inglot, T. (2008). *Welfare States in East Central Europe. 1919–2004*. New York: Cambridge University Press.
19. Kornai, J. (1992). *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press.
20. Kornai, J. (1996). Paying the Bill for Goulash Communism: Hungarian Development and Macro Stabilization in a Political-Economy Perspective. *Social Research*, n. 63, pp. 943–1040.



21. Lipsmeyer, C.S. (2003). Welfare and the Discriminating Public: Evaluating Entitlement Attitudes in Post-Communist Europe. *Policy Studies Journal*, vol. 31, n. 4, pp. 545–564.
22. Manning, N. (2004). Diversity and Change in Pre-Accession Central and Eastern Europe Since 1989, *Journal of European Social Policy*, n. 14, pp. 211–232.
23. Müller, K. (2003). *Privatising Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe Compared*. Aldershot: Edward Elgar.
24. Offe, C. (1993). The Politics of Social Policy in East European Transitions. *Social Research*, n. 60, pp. 649–684.
25. Offe, C. (2009). Epilogue: Lessons Learnt and Open Questions. In: Cerami A., Vanhuysse P. (Eds) *Postcommunist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
26. Orenstein, M.A. (2008). *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*. Princeton: Princeton University Press.
27. Orenstein, M.A. (2008). Postcommunist Welfare States. *Journal of Democracy*, vol. 19, n. 4 (October), pp. 81–94.
28. Orenstein, M. & Haas, M. (2005). Globalization and the Development of Welfare States in Central and Eastern Europe. In: Glatzer M., Rueschemeyer D., eds. *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
29. Pascal, G. & Lewis, J. (2004). Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe. *Journal of Social Policy*, vol. 33, n. 3, pp. 372–394.
30. Pascall, G. & Manning, N. (2000). Gender and social policy: comparing welfare states in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union. *Journal of European Social Policy*, vol. 10, n. 3, pp. 240–266.
31. Rueschemeyer, M. & Wolchik, S. (Eds) (2009). *Women in Power in Postcommunist Parliaments*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center; Bloomington Indiana: Indiana University Press.
32. Sissenich, B. (2002). The Diffusion of EU Social and Employment Legislation in Poland and Hungary. In: Linden R. *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on Central and East European States*. New York: Rowman and Littlefield.
33. Van der Molen, I. & Novikova, I. (2005). Mainstreaming gender in the EU-accession process: the case of the Baltic Republics. *Journal of European Social Policy*, vol. 15, n. 2, pp. 139–156.
34. Vanhuysse, P. (2006). *Divide and Pacify: Strategic Social Policies and Political Protests in Post-Communist Democracies*. New York: CEU Press.
35. Wagener, H.-J. (2002). The Welfare State in Transition Economies and Accession to the EU. *West European Politics*, vol. 25, n. 2, pp. 152–174
36. World Bank. *Growth, Poverty and Inequality. Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington, D.C., World Bank, October 2005, 322 p.