



ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Андрей Стародубцев

Социальные реформы
в авторитарных государствах:
state of the art

Препринт М-33/13

**Центр исследований
модернизации**



Санкт-Петербург
2013

УДК 323(470)
ББК 66.3
С 77

Стародубцев А.В.

С 77 Социальные реформы в авторитарных государствах: state of the art / Андрей Стародубцев: Препринт М-33/13. — СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2013. — 20 с. — (Серия препринтов; М-33/13; Центр исследований модернизации).

Статья посвящена обзору основных достижений в области исследований, изучающих влияние политического режима на формулирование и реализацию социальных реформ. Проведенный анализ показал, что тип политического режима в государстве не определяет ни модель социальной политики, избираемую правительством, ни успешность ее реализации. Такой вывод должен изменить фокус рассмотрения указанной темы от поиска факторов эффективности реформ к изучению особенностей функционирования недемократических режимов в ходе реализации социально чувствительных изменений политического курса.

Статья подготовлена в рамках проекта Российского гуманитарного научного фонда №12-33-01440 «Политические факторы реализации модернизационных программ: случай Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2010 года»

Информация об авторе: Стародубцев Андрей — канд. полит. наук, научный сотрудник Центра исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге, доцент кафедры прикладной политологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге.

В 2007 году в недрах партии «Единая Россия» был придуман пропагандистский и мобилизационный лозунг «План Путина — победа России», который сразу подвергся критике со стороны оппозиции. Оппоненты Владимира Путина заявляли об отсутствии у Президента какого-либо плана. Это утверждение, однако, было неверным. Как раз в это время шел седьмой год реализации самой продуманной и влиятельной из программ, которые когда-либо писались для Путина, — «Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года», получившей также название «Стратегия-2010»¹.

В отличие от своей младшей сестры, «Стратегии-2020» — тот план не проходил широкого публичного обсуждения и практически никем не критиковался, — он был разработан в 1999–2000 годах достаточно узкой группой экспертов, собранных под крышей консалтинговой организации «Центр стратегических разработок» (ЦСР). Она была создана специально для только что ставшего премьер-министром России Владимира Путина.

«Стратегия-2010» включила в себя перечень основных реформ, необходимых для модернизации государства, в котором уже созданы рыночная экономика и демократические институты:

В России уже заложен прочный фундамент продуктивной системы ценностей: общество приняло и поддержало частную собственность, демократические процедуры, политическую и экономическую свободу. Эта система ценностей эффективно работает только тогда, когда есть доверие — доверие между гражданином и государством, между работником и работодателем, между хозяйствующими субъектами и между отдельными людьми².

¹ Текст также известен под названием «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (проект)».

² Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (проект) // Бюджетная система

Исходя из поставленной выше цели — формирования доверия, центральным элементом программы стали реформы социальной сферы: трудовых отношений, пенсионной системы, социального обеспечения, образования и здравоохранения. Их идеология — при объявляемом отказе от «радикального либерализма» — все равно революционна. Вместо воспроизводства «системы социальной поддержки, основу которой составляют всеобщие социальные трансферты, субсидии на товары и услуги, а также категориальные льготы»³, эксперты ЦСР предложили перевести работу организаций, предоставляющих социальные услуги, на рыночные принципы, а помощь от государства сделать адресной и эффективной.

Такие реформы, без сомнения, должны были напрямую коснуться практически всего населения страны — ведь они формировали принципиально новый подход к предоставлению важнейших социальных услуг, ответственность за качество и стоимость которых еще с советских времен лежала на государстве. Предлагаемые в «Стратегии-2010» меры перекладывали эти заботы на потребителей социальных услуг, которые теперь должны обладать большей независимостью в выборе поставщика услуг, учитывать стоимость и качество его работы. Общество такие изменения расценило как отказ от бесплатности базовых социальных услуг (прежде всего, здравоохранения и образования), защиты прав трудящихся, обеспечения достойного содержания пожилых людей и людей с особыми потребностями.

Проведение подобных реформ не могло не отразиться на политической ситуации в стране, что, конечно же, понимали разработчики документа:

В отличие от всех предыдущих периодов, в стране создалась принципиально иная ситуация, открывающая «окно возможностей» для решений фундаментальных проблем России. Сегодня стабилизировалась политическая ситуация, наблюдается оживление экономики, которого удалось добиться благодаря окрепшему частному сектору⁴.

Реформы «второй волны» не могли быть реализованы в 1990-е годы — их надежно блокировали оппозиционно настроенная Государственная Дума и крайне низкий уровень поддержки Президента и Правительства со стороны населения. Однако произошедшая к началу 2000 года консолидация элит вокруг фигуры Владимира Путина и крайне удачные для его Правительства результаты выборов в нижнюю палату парламента открыли то

Российской Федерации. URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Programs/Government/Gref2000/Gref2000000.htm#HL_2

³ Там же.

⁴ Там же.

самое «окно политических возможностей», о котором заявили авторы «Стратегии».

Однако в ходе реализации «Стратегии-2010» в России произошло существенное изменение правил игры на политическом поле, что прекрасно демонстрируют и изменение расстановки сил в российском парламенте (достаточно сравнить неуверенное большинство сторонников Владимира Путина в Государственной Думе, избранной в 1999 году, и 304 депутата, вошедших во фракцию «Единой России» в 2003 году), и индексы, отражающие состояние демократии и свободы в России, и, наконец, наблюдения экспертов, изучающих российскую политику⁵. Режим, сложившийся в России после 2004 года, можно назвать авторитарным, или, подчеркивая отличие российской политической ситуации от той, которая имела место в Советском Союзе после смерти Иосифа Сталина, использовать другие термины — «гибридный режим»⁶ и «соревновательный авторитаризм»⁷.

«Стратегия-2010», несмотря на то что она так и не была принята в качестве формального документа, активно реализовывалась ее авторами, вошедшими в Правительство. Однако в результате, по словам одного из разработчиков документа, а сейчас — президента ЦСР Михаила Дмитриева, «меры, предусмотренные Стратегией, были реализованы примерно на 36 %. Раздел “Реформа власти”, а также самый большой по числу мер раздел “Модернизация экономики” продвигались лучше всего. Раздел “Реформа социальной сферы” реализован на уровне ниже среднего»⁸.

Казалось бы, формирование режима, характеризующегося созданием препятствий для политической конкуренции со стороны полноценных оппозиционных лидеров и партий, а потому — имитационным характером публичной борьбы за власть, должно обезопасить реформаторов от изменения программы реформ из-за недовольства со стороны граждан. Однако такой подход не учитывает того факта, что интересы политика не исчерпываются удержанием и усилением поддержки избирателей, особенно если речь идет о недемократических и развивающихся государствах. Политический режим,

⁵ См., например: *Гельман В.Я.* Эволюция электоральной политики в России: на пути к недемократической консолидации? // Третий электоральный цикл в России, 2003–2004 годы: Коллективная монография / Под ред. В.Я. Гельмана. СПб., 2007. С. 17–38.

⁶ *Diamond L.* Thinking About Hybrid Regimes // *Journal of Democracy*. 2002. Vol. 13, N 2. P. 21–35.

⁷ *Levitsky S., Way L.* Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War. NY, 2010.

⁸ *Дмитриев М., Юртаев А.* Стратегия-2010: планы и результаты // *Forbes*. URL: <http://www.forbes.ru/column/50383-strategiya-2010-plany-i-rezultaty>

даже если определить его как совокупность правил, посредством которых акторы получают властные позиции⁹, является системообразующей характеристикой, т. е. задает правила функционирования всей политической системы. А потому можно ожидать, что он оказывает значительное влияние на проведение реформ, особенно если они являются чувствительными для большей части населения страны. В связи с этим важным представляется вопрос о том, **определяет ли авторитарный режим содержание и результативность социальных реформ?**

Предлагаемая вниманию читателя статья подготовлена в формате *state of the art*, т. е. описания тех высот, которых достигли политическая наука и смежные с ней дисциплины в ответе на поставленный выше вопрос. Цель данного текста — обнаружить теоретические лакуны, которые еще только предстоит заполнить исследователям. Исходя из этого, построен сам текст. Его первый раздел посвящен краткому обзору основных идей, объясняющих и развенчивающих феномен авторитарной модернизации. Во втором разделе определены границы социальных реформ, а также дана характеристика основных направлений иницируемых государством изменений в этой сфере. Далее, в третьем разделе, представлен ответ на вопрос, влияет ли режим на социальные реформы. Наконец, в четвертом разделе намечены основные направления необходимых дальнейших исследований в этой области.

Миф об авторитарной модернизации

Идея так называемой авторитарной модернизации, которая подразумевает ускоренное социально-экономическое развитие государства при сокращении пространства политической конкуренции и гражданской активности, была сформулирована и обоснована по следам возникновения целого ряда примеров успешных диктатур. После Второй мировой войны им удалось обеспечить достойный уровень развития — как экономического, так и социального¹⁰. Румыния, Бразилия, Чили, Сингапур, Южная Корея, Тайвань, Китай — вот те примеры, которые воодушевляли сторонников идеи интенсивного развития ценой отказа от демократических институтов.

На протяжении 1960–1970-х годов исследователи стремились объяснить наблюдаемые «истории успеха», активно критикуя демократические институты. В центр их внимания попала известная дилемма между инвести-

⁹ *O'Donnell G., Schmitter P.* Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Baltimore; London, 1986.

¹⁰ *Przeworski A. et al.* Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990. NY, 2008. P. 2.

рованием имеющихся государственных финансовых средств в долгосрочные проекты развития и их распределением между действующими политиками, их клиентами и избирателями. Демократические институты требуют от политиков регулярного участия в выборах, т. е. постоянной деятельности по обеспечению поддержки со стороны избирателей, и, следовательно, политики с большей вероятностью будут расходовать имеющиеся средства на сиюминутные потребности избирателей или их представителей, а не на стратегические нужды государства.

Та же логика действует в отношении начала так называемых непопулярных реформ, т. е. таких, которые могут привести к понижению уровня жизни граждан в краткосрочной перспективе. Учитывая крайне недолгий период между электоральными циклами в демократических государствах, любая непопулярная реформа грозит потерей власти ее инициатору с последующим отказом от уже начатых изменений.

Конечно же, главным превентивным способом обеспечения долгосрочных реформ является отмена всенародных выборов. Однако в современных условиях отказ от электоральных процедур, давно признанных минимальной характеристикой демократического политического режима¹¹, грозит серьезными имиджевыми потерями в глазах внешних партнеров. Поэтому другой, более эффективной стратегией оказывается возведение искусственных барьеров для оппозиционных партий и кандидатов, не позволяющих им наиболее полно представить свои взгляды на текущие события и предложить стратегию развития государства, альтернативную правительственной. В этом случае политики могут не отвлекаться на недовольство граждан, проводя политический курс, в наибольшей степени способствующий росту экономического благополучия государства и его жителей.

Однако в 1980–2000-е годы такой подход был поставлен под сомнение. Как справедливо заметил Адам Пшеворский: «Все ”тигры” были диктатурами. Однако обязательно ли все диктатуры становятся ”тиграми”?»¹²

Экономическое объяснение того, почему авторитарные государства плохо справляются даже с текущим управлением, не говоря уже о реформах, необходимых для обеспечения роста, формулируется теоретиками рационального выбора¹³. Диктатор для них — это актер, стремящийся к максими-

¹¹ Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия. М., 1995. С. 333–370; Przeworski A. Minimalist Conception of Democracy: A Defense // *Democracy's Value* / Ed. by Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordon. Cambridge, 1999. P. 23–55.

¹² Przeworski A. et al. Op. cit. P. 4.

¹³ Olson M. Dictatorship, Democracy, and Development // *The American Political Science Review*. 1993. Vol. 87, N 3. P. 567–576; Bueno de Mesquita B. et al. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA, 2005.

зации ренты, получению как можно большего объема частных благ, распределять которые он готов только среди тех, от кого действительно зависит его пребывание у власти. Как бы много ни производила экономика, максимально возможная часть богатства будет перераспределена между диктатором и его выигрышной коалицией, и поэтому «становится понятным, каким образом общества с большими по размеру выигрышными коалициями оказываются богаче, чем общества с меньшими выигрышными коалициями»¹⁴.

Наконец, согласно третьей точке зрения, режимные характеристики практически не влияют на экономическое развитие и государственную политику в этой сфере. Скорее более сильным объясняющим фактором является изначальный уровень экономического развития страны. Согласно Пшеворскому и его соавторам,

дилеммы между демократией и развитием не существует даже в бедных странах... В странах с доходом ниже \$3000 (на душу населения — *A.C.*) оба режима имеют практически идентичные доли инвестиций, практически идентичные темпы роста капитала и рабочей силы... Бедные страны инвестируют мало, получают меньше от совокупной производительности и платят меньший уровень зарплат... В таких странах демократия является очень хрупкой, и потому в большинстве из них установились диктаторские режимы. Но режимы не формируют никаких различий для роста, количественно и качественно¹⁵.

Таким образом, выводы исследований, которые стремятся зафиксировать влияние политических режимов на характер и результативность экономической политики, стоит признать как минимум противоречивыми. Описанная выше дискуссия отражает не столько различные точки зрения, подкрепленные достойными эмпирическими данными, сколько определенные этапы развития социальных наук. Вера в авторитарную модернизацию держится на ограниченном числе государств, руководство которых использовало репрессии в отношении как собственного населения, так и политических противников, но при этом проводило необходимые для развития реформы. Манкур Олсон и его последователи поставили под сомнение возможность расширения опыта этих государств, указывая на принципиальную несовместимость интересов неподконтрольного населению диктатора (или относительно узкой правящей группы) и всего общества, нуждающегося в модернизации. Наконец, статистические исследования, способные обобщить опыт большого количества случаев, показывают отсутствие силь-

¹⁴ Bueno de Mesquita et al. Op. cit. P. 59.

¹⁵ Przeworski et al. Op. cit. P. 178.

ной и однонаправленной связи между режимом и индикаторами экономического развития.

Экономический рост, однако, лишь опосредованно связан с населением государства. Кроме инвестиций в рабочую силу, государству необходимо выстроить взаимоотношения с предпринимателями, которых не так много, чтобы опасаться их политической значимости. В то же время можно ожидать, что социальные реформы, напрямую затрагивающие население, каким-то образом связаны с политической динамикой.

Что такое социальные реформы?

Прежде всего, необходимо определить, что же такое социальные реформы.

Один вариант решения этой задачи — связать содержание социальных реформ с изменениями в социальной политике, понимаемой как деятельность государства по социальной поддержке нуждающегося в этом населения. Проблема, однако, заключается в том, что такой подход оставит за границами социальных реформ как минимум реформирование систем образования и трудовых отношений, которые при этом рассматриваются исследователями как неотъемлемая часть социальных реформ в развивающихся государствах.

Другой, более оправданный вариант заключается в том, чтобы определить социальную политику как систему взаимоотношений между государством, частным бизнесом и населением в социальной сфере, которая традиционно включает в себя образование, здравоохранение, социальное обеспечение (т. е. социальную политику в узком смысле этого слова), культуру, физическую культуру, общественное питание, коммунальное обслуживание, пассажирский транспорт и связь. Все эти отрасли объединяет одно: в современных условиях их услугами пользуется все население. П. Дасгупта продемонстрировал роль социальной сферы, заявив, что уровень благосостояния (*well-being*) населения измеряется не только политическими свободами и уровнем доходов, но и оценкой уровня здоровья и образования жителей страны¹⁶. В этом случае социальные реформы можно рассматривать как трансформацию, смену устоявшейся модели описанных выше взаимоотношений.

Несмотря на то что после Второй мировой войны произошло известное сближение условий предоставления социальных услуг, единая модель со-

¹⁶ *Dasgupta P. An Inquiry into Well-being and Destitution. Oxford, 1993. P. 76.*

циальной политики так и не была сформирована. Существующую дифференциацию вслед за Изабеллой Марес и Мэтью Карнес¹⁷ можно отразить с помощью простой матрицы (см. таблицу).

Таблица

Модели социальной политики*

	Низкая социализация риска	Высокая социализация риска
Высокая степень перераспределения	Таргетирование	Универсализм
Низкая степень перераспределения	Приватизация	Участвующее страхование

**Источник: Mares I., Carnes M.E. Social Policy in Developing Countries // Annual Review of Political Science. 2009. Vol. 12. P. 106.*

Первое измерение, предлагаемое авторами, учитывает степень перераспределения средств на предоставление услуг в той или иной области от граждан с высоким уровнем дохода к беднейшим слоям населения. При низкой степени перераспределения объем и качество получаемых услуг зависят от объема вложенных гражданином средств, в то время как высокая степень перераспределения предполагает финансирование услуг, предоставляемых гражданам с низкими доходами, за счет средств, вкладываемых богатыми потребителями.

Второе измерение описывает степень социализации рисков в случае возникновения проблем в организациях, предоставляющих социальные услуги. Низкая степень социализации риска предполагает возможность потери вложенных средств или получения услуг неудовлетворительного качества отдельными потребителями; при высокой социализации риска контроль за качеством предоставляемых услуг берет на себя государство, возмещающее убытки граждан в случае возникновения значимых проблем в социальной сфере.

На пересечении двух измерений можно сформулировать четыре модели.

В рамках *модели приватизации* потребители самостоятельно и полностью оплачивают получаемые услуги, качество и объем которых зависят от той цены, которую готовы заплатить потребители. Играя по таким прави-

¹⁷ *Mares I., Carnes M.E. Social Policy in Developing Countries // Annual Review of Political Science. 2009. Vol. 12. P. 93–113.*

лам, граждане выбирают те школы, университеты, страховые компании и клиники, которые, с одной стороны, соответствуют их уровню доходов, а с другой — предоставляют услуги наиболее высокого качества. В этом случае, однако, любые существующие риски ложатся непосредственно на купившего услугу гражданина, вступившего в рыночные отношения с поставщиком. Видимо, именно такую систему взаимодействия в социальной сфере авторы «Стратегии-2010» назвали «радикальным либерализмом».

Полной противоположностью первой модели является *модель универсализма*, при которой предоставление социальных услуг производится за счет налоговых отчислений, большую часть которых осуществляют граждане с высоким доходом. Сумма вложенных средств в этом случае в минимальной степени влияет на качество и объем предоставляемых услуг. В такой системе важнейшая роль отводится государству, которое не только производит перераспределение налоговых средств, но и поддерживает единый уровень качества услуг, а также обеспечивает равный доступ граждан к их получению. В своем радикальном воплощении такая модель была реализована в Советском Союзе и других государствах, во главе которых находились коммунисты и социалисты.

Модель таргетирования предполагает предоставление особых услуг наиболее нуждающимся группам за счет перераспределения ресурсов от обеспеченных слоев населения в пользу малообеспеченных. Такой принцип отстаивает современная реформа здравоохранения в США. Применение этой модели к системе образования приведет к платности образования для большинства населения с сохранением возможности получения бесплатного образования для малообеспеченных граждан.

Модель участвующего страхования описывает ситуацию, при которой объем и качество гарантируемых государством услуг напрямую зависят от стоимости, оплаченной потребителями. При этом тем, кто не платит, услуга не предоставляется вовсе. Примером такой модели является пенсионная система Южной Кореи, где с 1988 по 2000 год количество жителей, которые в обязательном порядке должны отчислять собственные средства на накопление будущей пенсии, возросло с четырех до 16 миллионов. В то же время около пяти миллионов человек так и остались за пределами системы пенсионного обеспечения¹⁸.

Марес и Карнес рассматривают описанные выше модели как направления возможных реформ, которые определяют роли государства, частного бизнеса, работающего в социальной сфере, и населения, оплачивающего желаемые услуги. Очевидно, что рамки, задаваемые матрицей, подходят для

¹⁸ Moon H. The Korean Pension System: Current State and Tasks Ahead. Working Paper 2001–3. Seoul, 2001. P. 3–6.

анализа любой из отраслей социальной сферы. Конечно, существует возможность того, что для каждой из отраслей социальной сферы будет избрана собственная модель политики. Подобная ситуация может установиться при влиянии оставшейся в наследство институциональной структуры (вероятно, одни отрасли реформируются быстрее и безболезненнее, чем другие) и особой конфигурации заинтересованных в той или иной реформе акторов.

Однако более вероятной представляется ситуация, когда в одном государстве при одном правительстве формулируются единые принципы социальной политики. Эта идея нашла свое отражение в известной работе Гёсты Эспинг-Андерсен «Три мира капитализма благосостояния»¹⁹, в которой автор выделяет три режима государства всеобщего благосостояния, которые, хотя и с некоторой натяжкой, могут быть соотнесены с тремя из уже описанных моделей (по понятным причинам, при исключении модели приватизации, радикально противостоящей концепции государства всеобщего благосостояния).

Первый режим — *либеральное государство всеобщего благосостояния* — активно поощряет участие граждан в рыночных механизмах предоставления социальных услуг, гарантируя лишь их минимальный уровень для беднейших слоев населения. Такой подход, очевидно, близок к модели таргетирования.

Второй режим — *«корпоративистский»* — предполагает предоставление социальных благ прежде всего для социальных групп, способных заплатить за них. Перераспределения в таких государствах фактически нет, а отдельные группы граждан (как, например, крестьяне в Южной Корее) могут в течение длительного времени оставаться за пределами даже системы социального обеспечения, не говоря уже о других отраслях социальной сферы — образования или культуры. В терминах Марес и Карнес, такую ситуацию можно обозначать как модель участвующего страхования.

Наконец, *социал-демократический режим* Эспинг-Андерсен полностью соответствует современному воплощению идеи универсализма, которая предполагает активное вмешательство государства во все отрасли социальной сферы и минимизацию роли рыночных механизмов даже в случае наличия соответствующего спроса со стороны среднего и высшего классов.

Причины подобной дифференциации понятны. Во второй половине прошлого века идея социально ответственного государства завоевала Европу, а за ней и весь мир. Конечно же, это заставляет государства искать наиболее подходящие для них формы взаимоотношений в социальной сфере. Это приводит к тому, что из четырех возможных моделей социальной по-

¹⁹ Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, 1990.

литики концепция государства всеобщего благосостояния связана с тремя. Важным следствием этого должен стать отказ от упрощенного рассмотрения социальных реформ как процесса трансформации социальной сферы от универсализма к приватизации и обратно. Усиление рыночных механизмов в современном мире чаще всего означает переход от одного режима государства всеобщего благосостояния к другому, что необходимо учитывать при анализе социальных реформ.

Влияние режима на социальную политику

В социальных науках ведутся жаркие дебаты о причинах повсеместного перехода государств от модели приватизации к идее всеобщего благосостояния. Сторонники «индустриального подхода» указывают на роль процесса индустриализации, обратившего внимание властей и работодателей на необходимость инвестировать средства в трудовые ресурсы, а значит, развивать социальную сферу. Их противники — исследователи неомарксистского толка — призывают обратить внимание на роль рабочего класса и его борьбу за гуманизацию труда и достойное социальное обеспечение²⁰.

Влияние политических институтов на этом фоне несколько теряется, однако активно изучается исследователями²¹. К примеру, Марес и Карнес выяснили, оказал ли влияние политический режим на возникновение программ социальной поддержки пожилых людей, людей с ограниченными возможностями, программ в области здравоохранения и помощи безработным. Оказалось, что только среди «развитых индустриализированных государств» демократии более активно создавали программы социальной поддержки населения, в то время как во всех основных группах — «Латинская Америка», «Восточная Европа», «Африка», «Ближний Восток» и «Азия» — именно авторитарные государства принимали большее количество новых социальных программ²².

Такие результаты, однако, мало показательны: категория «авторитарные государства» для авторов является синонимом «недемократических государств», которых по определению больше, чем демократий. Предложенные

²⁰ Skocpol T., Amenta E. States and Social Policies // Annual Review of Sociology. 1986. Vol. 12. P. 131–136.

²¹ Так, интереснейший обзор влияния таких элементов демократической политической системы, как избирательный процесс, протестные действия граждан и партийная система, представлен в работе Тэды Скочпол и Эдвина Аменты «Государства и социальные политики» (см.: Skocpol T., Amenta E. Op. cit. P. 131–157).

²² Mares I., Carnes M.E. Op. cit. P. 97.

данные скорее позволяют делать вывод о том, что режим не может считаться определяющим фактором, обусловившим формирование новой социальной политики.

Популярным примером инициирования социальных реформ в условиях авторитарного режима являются передовые меры в области социального обеспечения рабочих, предпринятые Отто фон Бисмарком в Германии в 1860–1880-е годы²³. Причины этих реформ можно искать и в экономике (поддержка трудовых ресурсов для обеспечения дальнейшего экономического роста), и в политике (желание германского правительства перехватить инициативу у популярных социал-демократов).

С другой стороны, известны случаи целенаправленного замедления социальных реформ, ярким примером чего является Китай, где результатом реформ «первой волны» в 1990-е годы стал не только интенсивный рост экономики, но и столь же быстрый рост социального расслоения. В то же время социальные реформы, направленные на защиту населения и предоставление ему более качественных социальных услуг, в Китае практически отсутствуют: «китайская правящая элита усиливает рост социального напряжения и [поддерживает] относительно низкий уровень образования китайского населения, для того чтобы оправдать медленное продвижение политических реформ; возрастающее неравенство, углубляющиеся социальные расколы и относительно небольшой объем среднего класса должны предотвратить возможность быстрой демократизации в настоящее время»²⁴.

Другой результат исследований Марес и Карнес заключается в том, что среди программ, инициированных авторитарными и демократическими правительствами, представлены различные модели социальной политики. В государствах-сателлитах Советского Союза, как и при военном правлении в Бразилии, активно реализовывались универсалистские принципы предоставления социальных услуг. Похожую программу провозглашал Уго Чавес в Венесуэле. В то же время на Тайване принятая пенсионная программа охватывала не более 10 % трудящихся²⁵. Подобное разнообразие можно найти и в демократиях: достаточно сравнить социальную политику США, Великобритании и Швеции.

²³ Анализ деятельности Бисмарка в области социальной политики см.: *Беспалова Л.Н.* Социальная политика Отто фон Бисмарка // Известия Алтайского государственного университета. 2011. № 4–2. С. 229–233.

²⁴ *Yang D.L.* Economic Transformation and Its Political Discontents in China: Authoritarianism, Unequal Growth, and the Dilemmas of Political Development // *Annual Review of Political Science*. 2006. Vol. 9. P. 160.

²⁵ *Yang D.L.* Op. cit. P. 98.

Неоднозначность и противоречивость результатов влияния политического режима на социальную политику и реформы в этой области находят свое отражение и в исследованиях провалов реформ.

Исследования политического курса выделяют две основные причины неудачной реализации реформы — выбор неадекватного дизайна и организационные сбои при проведении реформы²⁶. При изучении неудавшихся авторитарных реформ мы находим свидетельства влияния обеих причин, что характерно и для демократий.

Формулирование той или иной политики в демократиях в большой степени зависит от настроения электората²⁷, однако в авторитарных государствах подобное же влияние могут оказывать группы интересов²⁸. В результате для реформы может быть избран компромиссный дизайн, который не решит насущные проблемы развития, но и не будет стоить поста лидеру — демократическому или авторитарному.

Другим фактором возникновения неадекватного дизайна может стать идеология находящейся у власти партии или группы. Особенно ярко это проявляется в случае прихода к власти в развивающихся странах социалистов, активно насаждающих универсалистские принципы функционирования социальной сферы, но случай Чили при Августо Пиночете продемонстрировал нам пример столь же целенаправленной и долгосрочной реализации модели приватизации.

При демократическом режиме появление радикальных идеологически обусловленных мер работает скорее против политиков — медианный избиратель требует умеренности. Однако даже в мажоритарных системах с двухпартийным форматом электорального соревнования партии находят возможности для отстаивания своих идеологических предпочтений. Ярким примером этого является реализуемая реформа системы здравоохранения и планируемая реформа системы образования в США.

²⁶ *Kwon H.* Inadequate Policy or Operational Failure? The Potential Crisis of the Korean National Pension Programme // *Social Policy and Administration*. 1999. Vol. 33, N 1. P. 20–38.

²⁷ В исследовании Кармело Месса-Лаги и Катарины Мюллер, посвященном пенсионной реформе в государствах Латинской Америки, убедительно показано, что демократические государства стремятся проводить более осторожную политику, лишь вводя элементы приватизации пенсионной системы, в то время как авторитарные государства смело отказываются от универсалистских принципов в пользу модели приватизации (см. об этом: *Mesa-Lago C., Muller K.* The Politics of Pension Reform in Latin America // *Journal of Latin American Studies*. 2002. Vol. 34, N 3. P. 687–715).

²⁸ *Thachil T.* Neoliberalism's Two Faces in Asia: Globalization, Educational Policies and Religious Schooling in India, Pakistan, and Malasia // *Comparative Politics*. 2009. Vol. 41, N 4. P. 473–494.

Организационные провалы в ходе проведения реформ обычно связаны с деятельностью исполнителей уже принятых решений, которые либо не хотят, либо не могут решить поставленные перед ними задачи. Традиционный, описанный в первом разделе данной работы взгляд на авторитарные режимы предполагал, что в условиях централизованной диктатуры правительство эффективно контролирует государственный аппарат, применяя для этого репрессивные механизмы. Однако новейшие исследования показали, что авторитарные государства неизбежно сталкиваются с проблемой принципал-агента²⁹, которая ведет к значительному снижению эффективности реализации реформ. Аналогичная проблема характерна для слабых демократий, страдающих, кроме того, от деятельности «промежуточных победителей»³⁰ — акторов, получающих выгоды от неопределенности, связанной с трансформацией экономической и социальной систем. В развитых и устойчивых демократиях эти проблемы решаются с помощью институтов гражданского участия и контроля, но и там присутствуют «уличные бюрократы»³¹ — исполнители низового уровня, способные заблокировать реформу, в случае если она не соответствует их интересам.

Таким образом, проблемы управленческого характера схожи для демократических и авторитарных режимов, что во многом объясняется сближением политических правил игры, произошедшем в результате третьей волны демократизации. Обязательное наличие выборов, идентичные принципы устройства бюрократии, нацеленность на решение одних и тех же задач — все это привело к снижению влияния политического режима на содержание и результаты реформ в социальной сфере.

Новый фокус

Двадцатый век видел примеры государств, где режим, идеология и социальная политика были прочно связаны друг с другом. С распадом Советского Союза пришел конец той истории. Новые авторитарные государства так активно притворяются демократиями и подчас настолько деидеологизированы, что роль режима в процессе трансформации правил игры в со-

²⁹ *McCubbins M.D., Schwartz T.* Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms // *American Journal of Political Science*. 1984. Vol. 28, N 1. P. 165–179.

³⁰ *Hellman J.S.* Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // *World Politics*. 1998. Vol. 50, N 2. P. 203–234.

³¹ *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* / Ed. by Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney: Boca Raton, 2007. P. 89–108.

циальной сфере оказывается крайне противоречивой, а может быть, и ничтожной.

Этот вывод, однако, не означает отказа от исследований социальных реформ в авторитарных государствах. Напротив, теперь, окончательно разработав проблему, вписанную в исследовательскую повестку дня полвека назад, пришло время обратить свое внимание на механику политического (как policy) процесса в государствах с ограниченным пространством политической (как political) конкуренции. Проведение социальной политики в недемократических государствах должно запустить все возможные механизмы обеспечения поддержки со стороны и населения, и элит, вскрыть каналы принятия важнейших государственных решений и площадки для обсуждения различных альтернатив, выявить идеологические предпочтения самых разных игроков, включенных в этот процесс. А это, в свою очередь, позволит исследователям понять, как устроены и работают современные автократии при необходимости осуществления важных и социально чувствительных политических изменений.

Литература

Беспалова Л.Н. Социальная политика Отто фон Бисмарка // Известия Алтайского государственного университета. 2011. № 4–2. С. 229–233.

Гельман В.Я. Эволюция электоральной политики в России: на пути к недемократической консолидации? // Третий электоральный цикл в России, 2003–2004 годы: Коллективная монография / Под ред. В.Я. Гельмана. СПб., 2007. С. 17–38.

Дмитриев М., Юртаев А. Стратегия-2010: планы и результаты // Forbes. URL: <http://www.forbes.ru/column/50383-strategiya-2010-plan-y-i-rezultaty>

Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (проект). // Бюджетная система Российской Федерации. URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Programs/Government/Gref2000/Gref2000000.htm#HL_2

Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия. М., 1995.

Bueno de Mesquita B., Smith A., Siverson R.M., Morrow J.D. The Logic of Political Survival. Cambridge, MA, 2005.

Dasgupta P. An Inquiry into Well-being and Destitution. Oxford, 1993. P. 76.

Diamond L. Thinking About Hybrid Regimes // Journal of Democracy. 2002. Vol. 13, N 2. P. 21–35.

Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, 1990.

Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods / Ed. by Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney: Boca Raton, 2007.

Hellman J.S. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // *World Politics*. 1998. Vol. 50, N 2. P. 203–234.

Kwon H. Inadequate Policy or Operational Failure? The Potential Crisis of the Korean National Pension Programme // *Social Policy and Administration*. 1999. Vol. 33, N 1. P. 20–38.

Levitsky S., Way L. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War. NY, 2010.

Mares I., Carnes M.E. Social Policy in Developing Countries // *Annual Review of Political Science*. 2009. Vol. 12. P. 93–113.

McCubbins M.D., Schwartz T. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms // *American Journal of Political Science*. 1984. Vol. 28, N 1. P. 165–179

Mesa-Lago C., Muller K. The Politics of Pension Reform in Latin America // *Journal of Latin American Studies*. 2002. Vol. 34, N 3. P. 687–715.

Moon H. The Korean Pension System: Current State and Tasks Ahead. Working Paper 2001–3. Seoul, 2001.

O'Donnell G., Schmitter P. Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Baltimore; London, 1986.

Olson M. Dictatorship, Democracy, and Development // *The American Political Science Review*. 1993. Vol. 87, N 3. P. 567–576.

Przeworski A. Minimalist Conception of Democracy: A Defense // *Democracy's Value* / Ed. by Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordon. Cambridge, 1999. P. 23–55.

Przeworski A., Alvarez M.E., Cheibub J.A., Limongi F. Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990. NY, 2008.

Skocpol T., Amenta E. States and Social Policies // *Annual Review of Sociology*. 1986. Vol. 12. P. 131–136.

Thachil T. Neoliberalism's Two Faces in Asia: Globalization, Educational Policies and Religious Schooling in India, Pakistan, and Malasia // *Comparative Politics*. 2009. Vol. 41, N 4. P. 473–494.

Yang D.L. Economic Transformation and Its Political Discontents in China: Authoritarianism, Unequal Growth, and the Dilemmas of Political Development // *Annual Review of Political Science*. 2006. Vol. 9. P. 143–164.

Андрей Стародубцев

Социальные реформы в авторитарных государствах: state of the art

Препринт М-33/13

В авторской редакции

Корректор — Е.И. Васьковская

Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге
191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 3А
books@eu.spb.ru

Подписано в печать 13.06.13
Формат 60x88 1/16. Тираж 50 экз.



**Центр исследований модернизации
Европейского университета в Санкт-Петербурге**

Центр создан в августе 2008 года в целях развития междисциплинарных сравнительных социальных, экономических и политических исследований. Задачами М-Центра являются реализация научно-исследовательских программ и проектов по направлениям его работы, создание и поддержание интенсивной и эффективной коммуникативной научной среды, содействие подготовке и повышение квалификации молодых ученых, подготовка и распространение научно-исследовательских и экспертных публикаций, ориентированных на научное сообщество и на широкую общественность.

В составе М-Центра работают специалисты,
участвовавшие в подготовке коллективных монографий:

Травин Д., Маргания О. **ЕВРОПЕЙСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ**
в 2 кн. М.; СПб.: АСТ, Terra Fantastica, 2004.

Маргания О., ред. **СССР ПОСЛЕ РАСПАДА**
СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2007.

Добронравин Н., Маргания О., ред. **НЕФТЬ, ГАЗ, МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА**
СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2008.

Президент М-Центра — кандидат экономических наук **О.Л. Маргания**
Научный руководитель М-Центра — кандидат экономических наук **Д.Я. Травин**
Исполнительный директор М-Центра — кандидат политических наук **В.Я. Гельман**