

## «ЧЕРНЫЕ ЛЕБЕДИ» И «СЛОНЫ НА МАРШЕ»: ВОЗДЕЙСТВИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ НА ГОСУДАРСТВО БЛАГОСОСТОЯНИЯ<sup>1</sup>

Каслс Ф. Дж. (Castles F. G.), адъюнкт-профессор Исследовательской школы социальных наук, Австралийский национальный университет (Австралия), и профессор Эдинбургского университета (Великобритания)

*В данной статье рассматривается вопрос о том, как непредвиденные чрезвычайные ситуации национального или международного масштаба — «черные лебеди» войны, экономической депрессии, гиперинфляции, а также более актуальные сейчас и в будущем террористические инциденты и экологические катастрофы — влияют на деятельность и развитие государств всеобщего благосостояния. История знает яркие примеры такого воздействия: опыт гиперинфляции в Германии обусловил особое внимание этой страны к антиинфляционным мерам; Великая депрессия подтолкнула Швецию и Новую Зеландию к созданию государств всеобщего благосостояния; Вторая мировая война решающим образом повлияла на создание государства благосостояния в послевоенной Великобритании.*

*Однако исследователи государств благосостояния в лучшем случае упоминают об эффектах чрезвычайных ситуаций, а чаще всего оставляют эту тему историкам. Считается, что подобные воздействия больше не играют решающей роли в развитии государств благосостояния, которые, подобно «слонам на марше», редко отклоняются от намеченного курса из-за конкретных событий. В статье показаны причины такого положения, в том числе отмечено значение того, когда произошла чрезвычайная ситуация, каковы ее вид и масштаб, а также характер и спектр предшествующих социальных программ. В заключение в статье рассматривается, насколько полезным может оказаться такой анализ при оценке возможного эффекта вероятных в будущем чрезвычайных ситуаций террористического или экологического характера, а также при определении должной политической реакции на такие чрезвычайные ситуации.*

### ВВЕДЕНИЕ

Настоящая статья является умозрительной попыткой рассмотреть вопрос о том, как внезапные и неожиданные национальные и международные чрезвычайные ситуации — «черные лебеди» войны, экономической депрессии,

<sup>1</sup> Печатается по изданию: Francis G. Castles. Black swans and elephants on the move: the impact of emergencies on the welfare state // Journal of European Social Policy. 2010. Vol. 20 (2). P. 91–101. Online версия статьи доступна по адресу: <http://esp.sagepub.com/cgi/content/abstract/20/2/91>. Перевод В. Ф. Танина под науч. ред. О. В. Синявской. Перевод и публикация осуществлены с любезного разрешения издателя. (Прим. ред.)

гиперинфляции и, что более релевантно применительно к настоящему и будущему, массовые эпидемии, террористические инциденты и экологические катастрофы — влияют на характер действий государства благосостояния и его развитие. Метафора «черный лебедь» была недавно использована Н. Талебом [Taleb, 2008] для обозначения аномальных или неожиданных событий со значимым (обычно опасным) воздействием на большое количество людей<sup>2</sup>. В данной статье я хочу остановиться на следующей проблеме: в то время как логика подсказывает нам, что подобные события должны воздействовать на социальную политику, поскольку последняя должна защищать людей от рисков любых типов, в классической литературе по современным государствам благосостояния, к сожалению, очень мало говорится о способах противостояния этим наиболее существенным рискам<sup>3</sup>. Помимо «черных лебедей» и «слонов на марше» (к рассмотрению которых я вернусь позднее), в настоящей статье также особое внимание уделяется явлению «собак, которые не лают ночью»<sup>4</sup>.

Я пишу эти строки сразу после завершения редактирования «Оксфордского руководства по государству благосостояния» — объемного издания (48 глав, 350 тыс. слов), в котором осуществлена попытка охватить весь спектр сравнительных исследований по государствам благосостояния. Не менее 12 глав этой книги посвящены рассмотрению факторов, формирующих социальную политику и ее результаты, включая такие вопросы, как потребности и риски, демократия и капитализм, профсоюзы и работодатели, партии, политические институты, общественные веяния, гендерные вопросы, религия, миграция и этнические меньшинства, ЕС, межправительственные организации и глобализация. В работе нет отдельной главы, посвященной «черным лебедям». Они даже не удостоились упоминания в главе, где, казалось бы, такое упоминание должно было бы быть, а именно при рассмотрении потребностей и рисков. В работе говорится о потребностях, вызывающих необходимость принятия стандартных программ государством благосостояния, — старости, инвалидности, безработице и пр., и о «новых

<sup>2</sup> Несмотря на то что метафора «черный лебедь» была известна в философии достаточно давно, Ф. Каслс использует ее в том значении, которое ей было придано Н. Талебом в его теории «черного лебеда», а именно для обозначения неожиданных редких событий, значительных по своему масштабу и последствиям. С цитируемой работой Н. Талеба можно ознакомиться на русском языке: *Талеб Н. Н. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости.* — М.: КоЛибри, 2009. (Прим. ред.)

<sup>3</sup> Существует гораздо более обширная литература в области политологии и государственного управления по вопросам воздействия кризисов и катастроф [см., например Boin et al., 2005]. Но большая часть чрезвычайных событий, обсуждаемых в такой литературе, — это разовые катастрофы того типа, который, как мы далее отмечаем (в вопросе 1 части II), оказывают лишь немногие прямые воздействия на развитие государства благосостояния.

<sup>4</sup> Эта метафора, принадлежащая самому Ф. Каслсу, взята им из рассказа о Шерлоке Холмсе, в котором ключом к разгадке преступления послужил тот факт, что сторожевая собака не лаяла. Ф. Каслс использует данный образ для обозначения факторов, выпадающих из внимания исследователей, в ситуации, когда ожидаемые (из теории) взаимосвязи не прослеживаются. В частности, для анализа того, почему сравнительным исследованиям не удалось выявить однозначную связь между экономической динамикой и послевоенным развитием государств благосостояния. Подробнее см.: *Каслс Ф. Собака, которая не лаяла: экономическое развитие и послевоенное государство благосостояния // Pro et Contra. 2001. Том 3. № 6. С. 158—186.* (Прим. ред.)

социальных рисках», требующих новых программ от государства благосостояния, включая индивидуальный уход за немощными стариками и уход за детьми работающих матерей.

Единственно, где в явном виде рассматривается воздействие национальных или международных чрезвычайных ситуаций, это предшествующие главы с историческим анализом, в которых кратко говорится о роли Великой депрессии и Второй мировой войны в ускорении принятия политических решений по созданию программ государства благосостояния, а также в заключительной главе «Глобальное будущее государств благосостояния», написанной Й. Гоу и Г. Терборном [Gough, Therborn, 2010], где представлен прогноз того, что может произойти с западным государством благосостояния в случае устойчивых долговременных климатических изменений<sup>5</sup>. Стоит отметить, что последние не могут быть отнесены к категории «черный лебедь», поскольку их наступление вряд ли можно назвать внезапным либо неожиданным.

Я вернусь к вопросу о том, почему в стандартных обзорах литературы по социальной политике не находится места для «черных лебедей», в части II настоящей статьи. В части I я приведу исторические примеры, в которых они наиболее часто встречаются. Эти примеры по большей части опираются на события, происходившие еще до начала послевоенного «золотого века» государства благосостояния, и являются свидетельствами того, что «собака», действительно, «лаяла». Опираясь на такие свидетельства, мы с большим основанием можем спросить, почему же «собака» так редко «лает» в наши дни. Я начну с рассмотрения пяти вопросов, ответы на которые затрагивают, по крайней мере частично, проблему значимости «черных лебедей»: четыре вопроса о крупномасштабных исторических событиях — о войне, гиперинфляции и экономической депрессии, а пятый вопрос — об индивидуальном жизненном выборе в послевоенную эпоху, формируемом под воздействием государственной политики, принятой в ответ на некое предшествующее событие.

## ЧАСТЬ I. ПЯТЬ ВОПРОСОВ, ОСВЕЩАЮЩИХ ЗНАЧИМОСТЬ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ НАЦИОНАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА

### Вопрос 1. Какое государство благосостояния было самым крупным в мире около 1900 г.?

Для знатоков социальной политики ответ очевиден: это Германия Бисмарка, в которой с 1883 г. впервые были введены программы социального страхо-

<sup>5</sup> Некоторые главы, однако, посвящены обсуждению той степени, в которой в последние десятилетия проявилась тенденция к урезанию социальных программ — тенденция, которую первоначально считали порождением нефтяных кризисов 1970-х гг. (на эту тему см. вопрос 4 части II). Есть также глава, посвященная недавнему развитию социальной политики в Восточной Европе и странах бывшего Советского Союза, в значительной степени порожденному самым драматическим событием категории «черный лебедь» европейской политической истории последнего времени — неожиданным крахом коммунистического правления в этих странах.

вания. С позиции развития социального гражданства, это Дания, которая приняла такие программы несколько позже, однако раньше Германии распространила их на широкие слои населения. Как ни удивительно, почти столь же обоснованным кандидатом может быть США — страна, которая сегодня почти повсеместно считается наиболее отстающей как государство благосостояния среди прочих развитых стран мира. Почему это так? Вспомним весьма существенную по охвату программу пособий мужчинам и их семьям в рамках пенсионной системы участникам Гражданской войны, которая, согласно мнению Э. Амента и Т. Скочпол (см. книгу «Сравнительная история государственной политики», 1989 г., редактором которой был я), начиналась как «адресная система выплат солдатам, раненым в бою, и вдовам солдат, убитых в бою», но, в конечном итоге, благодаря воздействию политических акций соперничавших партий в эпоху патронажа, преобразовалась в «некую общую пенсию по старости и по случаю потери кормильца», охватывающую около миллиона человек, на что к концу XIX столетия тратилось примерно 40% бюджета американского правительства [Amenta, Skocpol, 1989. P. 295–296].

В этом примере заслуживают внимания несколько моментов. Чрезвычайно неожиданное и драматическое историческое событие — Гражданская война, унесшая жизни 625 тыс. солдат (для сравнения: потери американцев во время Второй мировой войны составили 405 тыс. человек), — вызвало потребность в массовых социальных выплатах в последующие десятилетия. Это событие явилось «черным лебедем» с неоспоримым значением. Однако следует также отметить, что большая часть его воздействия не была немедленной в том смысле, что переход от системы категориальных выплат к квазипенсионной системе произошел много позже окончания вызвавшего его к жизни события, а также, что сама по себе Гражданская война не была достаточным условием для такого перехода: он не сформировался бы без активной конкуренции со стороны демократической партии в эпоху, когда лояльность избирателей можно было покупать и продавать. И наконец, стоит отметить, что эта система значимо расширенных социальных выплат в конечном счете самоликвидировалась, выплаты были практически прекращены к 1920-м гг. — со смертью последних ветеранов Гражданской войны и членов их семей.

## **Вопрос 2. Каковы были особенности развития государства благосостояния в Западной Германии в послевоенный период?**

Согласно мнению Манфреда Шмидта, автора раздела в книге «Сравнительная история государственной политики», со значением озаглавленного «Учась на опыте катастроф», ответом служит политика золотой середины, отличительной чертой которой было «сосуществование определенной долговременной политики стабильности цен, являвшейся в чрезвычайных обстоятельствах приоритетной в рамках дилеммы инфляция — безработица даже тогда, когда у власти были социал-демократы, и сильного государства благосостояния, которое само по себе стало в значительной

степени продуктом доминирования господствовавших несоциалистических тенденций» [Schmidt, 1989. P. 56]. Ключом к формированию такой ситуации, согласно Шмидту, явился тот факт, что как лидеры, так и рядовые члены немецкого профсоюзного движения считали стабильность цен наиважнейшей целью экономической политики, поскольку были в состоянии оценить последствия гиперинфляции 1923 и 1948 гг., приведшей в обоих случаях к массовому обнищанию значительной части рабочего и низшего среднего класса. Опыт, вынесенный немецкими трудящимися из инфляционных катастроф периодов после Первой и Второй мировых войн, сводился к пониманию того, что стабильность цен не менее важна для их экономического благосостояния, чем высокие заработки и полная занятость.

Это соображение интересно тем, что частично гарантией продолжающейся приверженности антиинфляционной политике были воспоминания о последствиях конкретных кризисных событий, некоторые из которых произошли задолго до рождения большинства современных акторов. Можно сделать вывод, что воздействие «черных лебедей» чрезвычайной ситуации в национальных масштабах может быть исключительно долговременным. Однако добровольная политическая приверженность лишь часть дела. В дополнение к ней был целенаправленно создан независимый центральный банк (*the Deutsche Bundesbank*) «как институционализация политической воли к поддержанию ценовой стабильности» [Schmidt, 1989. P. 70]. Т. е. в этом случае, в отличие от примера Гражданской войны в Америке, последствия «черного лебедя» породили институциональную инновацию, предназначенную для недопущения повторения подобных последствий (хотя обычно, но не в этом случае, такой институт классифицируется как часть государства благосостояния).

### **Вопрос 3. Был ли опыт Великой депрессии достаточным, чтобы способствовать курсу на расширение государства благосостояния?**

Ответ положительный применительно к одним странам и отрицательный применительно к другим. Давайте сопоставим, с одной стороны, деятельность по построению государства благосостояния социал-демократов Швеции, пришедших к власти в 1933 г., «новый курс» Рузвельта 1935 г. и закон о социальной защите первого лейбористского правительства Новой Зеландии 1938 г. и, с другой стороны, политику сокращения расходов, проводимую правительствами Австралии и Великобритании в 1930-х гг., а также милитаристскую политику авторитарных правительств Австрии, Германии и Италии в течение того же десятилетия. В Швеции, США и Новой Зеландии наблюдался значительный скачок количества и размеров программ, направленных на поддержку безработных и экономически незащищенных категорий граждан; в Австралии и Великобритании упор был сделан на принесение в жертву достигнутого уровня социальной защиты ради критических мер бюджетного выравнивания, а в странах авторитар-

ной континентальной Европы предпринимались попытки посредством милитаристского авантюризма отвлечь внимание населения от ситуации экономического кризиса и, в частности, массовой безработицы, породившей эти режимы.

Экономическое воздействие массовой безработицы как чрезвычайной ситуации национального масштаба в 1930-е гг. было не менее значимым, чем какое бы то ни было невоенное событие XX в., и можно с полным основанием сказать, что это явление имело серьезные последствия для развития социальной политики в большинстве наиболее развитых стран западного мира. Однако эти последствия были неодинаковы, содержание их зависело от ряда иных факторов. Наиболее значимым из них, как это ясно видно на примере упомянутых выше стран, была партийная политика, причем страны, где левые пришли к власти после того, как их оппоненты скомпрометировали себя экономическим провалом, вероятнее всего продолжали курс расширения государства благосостояния, а страны, в которых левые правительства имели несчастье оказаться замешанными в экономических провалах того периода, с наибольшей вероятностью следовали по пути консервативного или авторитарного отхода от уже достигнутых уровней социальной защиты. Очевидно, что непосредственное воздействие даже таких значимых событий, как Великая депрессия, может рассматриваться лишь через преломление опосредующих факторов, таких как партийный состав правительства. Это во многом объясняет, почему в литературе такие события зачастую не обозначены как определяющие причины результатов социальной политики. Как и в случае назначения пенсий времен Гражданской войны в Америке, непосредственное влияние Великой депрессии не стало достаточным условием для реформы социальной политики.

Следует, однако, отметить, что даже в тех странах, где воздействие экономической ситуации 1930-х гг. не привело к расширению государства благосостояния, Великая депрессия оказалась значимым ускоряющим фактором, обусловившим расширение многих послевоенных социальных программ, поскольку определила предрасположенность правительств левого толка принимать определенные политические решения после прихода их к власти в период после 1945 г. Процесс аналогичен тому, как немецкие профсоюзы усваивали уроки гиперинфляции. С этой точки зрения партии левого крыла (и, возможно, христианско-центристские партии) всего индустриализованного мира усвоили уроки массовой безработицы 1930-х гг. и в тех странах, где они впоследствии приходили к власти, проводили политику, направленную на предотвращение повторения таких событий в будущем — через создание новых или расширение уже существующих социальных программ либо через проведение своего рода кейнсианской экономической политики, которой тщательно сторонились консервативные правительства 1930-х гг. Такой учет возможных долговременных причинно-следственных процессов, создающих кумулятивное воздействие<sup>6</sup> «черного

<sup>6</sup> Более подробное обсуждение значимости таких процессов в определении политики можно найти в [Pierson, 2004].

лебеда» массовой безработицы 1930-х гг., однозначно позволяет признать чрезвычайно значимую роль этого явления в развитии современного государства благосостояния.

#### **Вопрос 4. Явилась ли Вторая мировая война поворотным пунктом, ускорившим наше движение к «золотому веку» государства благосостояния?**

Идея поворотного пункта, будучи весьма популярной, высказывается в различных вариантах. А. Де Сваан [De Swaan, 1988. P. 224] отмечает, что опыт военного времени приучил правительства к более активной интервенционистской роли, и задачи социальной политики, которые в 1930-е гг. не считались входящими в круг их обязанностей, теперь уже рассматривались как рутинные. А. Пикок и Дж. Вайзман [Peacock, Wiseman, 1961], говоря о причинах послевоенного роста государственных расходов на социальные нужды в Великобритании, отмечают, что опыт военных лет приучил граждан к значительно более высоким уровням налогов, когда так называемый «допустимый порог» налогообложения был значительно превышен, что сильно облегчило послевоенное расширение социальных программ. Классической точкой зрения в теории социальной политики является, конечно же, мнение Р. М. Титмусса [Titmuss, 1958] и Т. Х. Маршала [Marshall, 1964] о том, что опыт военного времени Великобритании зародил семена национальной солидарности, расцветшей цветами универсализма послевоенного британского государства благосостояния. Позднее эта точка зрения была обобщена в работе Дж. Гудина и Р. Е. Драйзек [Goodin, Dryzek, 1987], показавших, что увеличение расходов в странах ОЭСР в послевоенный период было функцией большей готовности к совместному несению рисков в условиях неопределенности, порожденной войной. И наконец, повторяя мысль Маршала о значимости появления социальных прав гражданства, Ф. Нульмайер и Ф. К. Кауфманн [Nullmeier, Kaufmann, 2010] в «Оксфордском руководстве» (*Oxford handbook*) утверждают, что 1945 г. явился подлинным поворотным пунктом, «поскольку понимание социальной политики и государства благосостояния, основанное на концепции социальных прав как ключевом элементе общих прав человека наряду с либеральными и демократическими правами, только начало формироваться во время Второй мировой войны».

Здесь надо отметить два важных момента. Во-первых, различные механизмы, при помощи которых опыт Второй мировой войны трансформировался в большую приверженность или способность реализовать политику развитого государства благосостояния, являются не конфликтующими, а взаимодополняющими. Все это могло быть истиной и, возможно, является истиной в той или иной степени. Во-вторых, если бы Вторая мировая война не оказала чрезвычайно существенного воздействия на последующую социальную политику, это было бы без сомнения удивительным и однозначным опровержением тезиса о воздействии чрезвычайных ситуаций в целом. Вторая мировая война явилась событием, в финансовом плане исчисляемо соизмеримым с послевоенным

ростом государства благосостояния, но длившимся в течение небольшого отрезка времени. За 35 лет после 1960 г. в странах ОЭСР расходы на общественные нужды выросли примерно на 75%. В то же время всего за 6 лет (между 1939 и 1945 гг.), согласно имеющимся фрагментарным данным, во многих из этих стран военные расходы увеличились на сопоставимую величину [см. Castles, 1998. P. 28]. Чтобы заставить демократические народы союзных стран принять такие исключительные военные программы, требовались обещания наступления лучших времен (масло вместо пушек) или, согласно формулировке Атлантической хартии, принятой союзниками в 1941 г., военные цели должны включать «улучшение условий труда, экономический прогресс и социальную защиту наравне со свободой от страха и нужды».

**Вопрос 5. Почему в Австралии, где не было государственных программ досрочного выхода на пенсию, около 1980 г. показатель незанятости среди мужчин старшего поколения был так же высок, как и в Германии, где имелись развернутые программы досрочного выхода на пенсию?**

Этот вопрос, конечно же, не столь масштабен, как предыдущие, но, как мы убедимся, он дает нам свидетельство (значительно более современное, чем описанные ранее) того, как воздействие чрезвычайной ситуации военного времени сохраняется и в периоды после расцвета «золотого века» государства благосостояния. Данный вопрос был поднят мной в статье, опубликованной в *Governance* в 1997 г., ответ же начинался с той общей мысли, что доступ к социальным выплатам и права собственности на жилье являются ключевыми факторами для добровольного выхода с рынка труда. В случае с Австралией этот общий анализ был дополнен некоторыми специфическими чертами, которые я попытался продемонстрировать почти вымышленным рассказом о рассуждениях 59-летнего мужчины, в начале 1980-х гг. принявшего решение выйти на пенсию (лишь отчасти вымышленным, потому что этот человек — мой тесть Джо Седдон).

Вот что, как мне кажется, думал Джо об обстоятельствах, которые позволили ему в середине 1950-х гг. купить дом для своей семьи [Castles, 1997. P. 105].

«Прежде всего, ему повезло получить кредит. Конечно, «везение» не совсем подходящее слово. Кредиты выдавались не всем ветеранам войны, а только парням, отслужившим в Северной Африке, или Новой Гвинее, или сотне других дыр, которые Департамент по делам ветеранов вежливо именовал «театрами военных действий». Но кредит был «отличным» — залог ниже, чем в случае банковского кредита, срок погашения дольше и процентная ставка не росла, что было гораздо лучше, чем те условия, которые предлагались в других видах кредитов на жилье».

Джо был абсолютно прав: ветеранский кредит на жилье, который он получил за военную службу за рубежом, действительно был «отличным»,



с фиксированной процентной ставкой в 3,75% на 40 лет. Система военных жилищных кредитов, появившаяся в 1919 г., позволила построить не менее 265 тыс. домов за период с 1945 по 1970 гг. и до сих пор, в новых условиях, остается открытой для австралийских ветеранов вооруженных конфликтов в Ираке и Афганистане.

Кредит не единственное преимущество, полученное в результате военной службы за рубежом: пенсия, отдельно назначаемая Департаментом по делам ветеранов, доступна на пять лет раньше, чем обычная пенсия, — в возрасте 60, а не 65 лет. Таким образом, мой рассказ относился к целому поколению людей, участвовавших в военных операциях за рубежом в период с 1939 по 1945 г., достигших 60-летнего возраста в конце 1970-х — начале 1980-х гг., многие из которых с учетом своих личных обстоятельств, таких как высоко привилегированный доступ к приобретению собственного жилья, в конце 1970-х — начале 1980-х гг. приняли решение выйти в отставку и начать спокойную жизнь.

В данном случае мы видим эффект воздействия «черных лебедей» предшествующих войн на последующие поколения за счет особых дополнений к правилам доступа к льготам, созданным для удовлетворения потребностей жертв конкретных чрезвычайных ситуаций. Это аналогично примеру с пенсиями времен Гражданской войны в Америке, с которого мы начинали, но уровень институционализации в данном случае значительно выше. Правила в Америке распространялись на жертв конкретного конфликта, и система прекратила существование со смертью последнего из них; в Австралии правила применяются ко всем солдатам, воевавшим за свою страну за рубежом, в течение нескольких поколений и вряд ли будут существенно изменены до тех пор, пока Австралия не прекратит участие в чужих войнах на чужой земле.

## **ЧАСТЬ II. ОБЛАДАЮТ ЛИ СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВА БЛАГОСОСТОЯНИЯ ИММУНИТЕТОМ ПО ОТНОШЕНИЮ К ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СОБЫТИЯМ КАТЕГОРИИ «ЧЕРНЫЙ ЛЕБЕДЬ»?**

Все ранее описанные события категории «черный лебедь» произошли до середины XX в., даже если их последствия ощущались и в более поздний период. Вопросы, которые я хочу поднять во второй части моей статьи, относятся к природе факторов, объясняющих отсутствие сопоставимых по величине воздействий на западные государства благосостояния в послевоенный период, и к возможности того, что текущие или будущие чрезвычайные ситуации (нынешний финансовый кризис, террористические атаки, подобные акции 11 сентября, широкомасштабные экологические катастрофы) могут оказать значительно большее влияние, чем события недавнего прошлого. Свои замечания я вновь сгруппирую вокруг ряда вопросов, теперь уже аналитического, а не исторического характера.

**Вопрос 1. Можно ли считать, что тот факт, что чрезвычайное событие создает нужду, автоматически обращает на него внимание государства благосостояния?**

Ответ — нет, поскольку все современные общества разработали институциональные ответы и наборы политических решений для того, чтобы справляться с единичными непредусмотренными чрезвычайными ситуациями, которые практически никогда не рассматриваются исходно как предмет озабоченности государства благосостояния. Когда на страну обрушиваются ураганы, землетрясения, наводнения, пожары, обычной реакцией является отправка подготовленных групп специалистов по чрезвычайным ситуациям, активация мероприятий гражданской обороны, объявление чрезвычайной ситуации и использование национальных фондов помощи при катастрофах. И только если последствия природных катастроф подобного типа затягиваются — например, когда жертвы урагана Катрина вынуждены жить в передвижных домах в течение месяцев и лет, — подключаются органы жилищной администрации, социальные работники и обычные учреждения социального обеспечения. Однако это происходит лишь на вторичном этапе, когда исходная чрезвычайная ситуация перестает быть в центре внимания, а пострадавшие от нее люди уже считаются людьми с обычными потребностями, сопоставимыми с потребностями других членов сообщества<sup>7</sup>.

Поэтому одной из причин, по которой современные государства благосостояния оказываются частично изолированными от воздействия событий категории «черный лебедь», является то, что некоторые категории чрезвычайных ситуаций — террористические атаки, такие как 11 сентября, техногенные катастрофы, такие как Чернобыль, и экологические катастрофы, такие как ураган Катрина, — не рассматриваются в качестве сферы компетенции государства благосостояния, поскольку проводится разграничение между исключительным характером таких событий с их отнесенностью к сфере деятельности чрезвычайных служб и обычными повседневными нуждами, обеспечиваемыми социальной политикой. Таким образом, если реакция органов, призванных бороться с такими единовременными чрезвычайными ситуациями, кажется неадекватной, это, вероятнее всего, вызовет критику в адрес работы чрезвычайных служб и органов их управления, а также сопутствующие требования институциональных реформ и лучшего финансирования этих служб, но крайне редко повлечет призывы изменить сферу ответственности государства благосостояния так, чтобы охватить эти проблемы. Подобное разделение институциональных сфер чрезвычайной ситуации и органов государ-

<sup>7</sup> Есть интересное мнение [см. Dauber, 2005], что в США наилучшим и зачастую единственным способом получить благосклонную реакцию на просьбы о социальной помощи является представление обстоятельств, вызвавших нужду в такой помощи, как максимально приближенных к природной катастрофе, поскольку лица, пострадавшие от подобных катастроф, не считаются морально ответственными за произошедшую с ними ситуацию. По-видимому, такая необходимость обосновывать стандартные формы социального обеспечения в подобных терминах должна подвести нас к разъяснению некоторых пробелов в американской системе социального обеспечения.

ства благосостояния является, безусловно, одной из главных причин того, что воздействие наиболее часто встречающихся чрезвычайных событий выпадает за рамки внимания большинства современных специалистов по вопросам государства благосостояния.

## **Вопрос 2. Влияет ли тип чрезвычайного события на способность государства благосостояния справиться с ним?**

Ответ на этот вопрос, который, по сути, является вариантом предыдущего: очевидно, да. Государства благосостояния создаются именно для того, чтобы справляться с очень широкой категорией предсказуемых рисков, затрагивающих индивидуумов в современных сообществах, включая риски старости, болезни, инвалидности, бездомности и, прежде всего, безработицы. Степень предсказуемости риска концептуально важна, поскольку события категории «черный лебедь» определяются именно по тому факту, что создают неожиданную чрезвычайную ситуацию. Но «неожиданный» и «непредсказуемый» — это разные понятия<sup>8</sup>. В хорошие времена государство благосостояния должно заботиться о значительно меньшем числе бездомных и безработных, и у нас нет четкого представления о том, когда на смену хорошим придут тяжелые времена или насколько тяжелыми эти времена будут. Однако мы знаем, что когда-то тяжелые времена придут вследствие колебаний экономического цикла и что для отдельных лиц могут наступить времена, когда их потребности будут превышать имеющиеся у них ресурсы. Именно такие чрезвычайные ситуации являются объектом внимания программ и институтов государств благосостояния с тем, чтобы при наступлении финансового кризиса у нас имелись стандартные механизмы, включая известный набор политических инструментов, таких как кейнсианское управление спросом, позволяющие справиться с последствиями ситуации.

Длинные очереди безработных, порождаемые экономическим кризисом, находятся в центре внимания государства благосостояния, а война и иные виды единичных гражданских чрезвычайных ситуаций — нет. Своего рода функционалистский анализ ряда исторических событий, представленный в первой части настоящей статьи, позволяет сделать вывод, что драматические чрезвычайные ситуации, такие как Гражданская война в Америке, гиперинфляции в Германии, Великая депрессия и Вторая мировая война, продемонстрировали неподготовленность соответствующих государств к тому, чтобы справиться с этими и аналогичными кризисами в будущем. В тех случаях, когда ответной реакцией на воздействие чрезвычайной ситуации было создание новых институтов социальной защиты, расширился и углубился набор инструментов, имеющихся в распоряжении политиков для противодействия влиянию будущих кризисов подобного рода, т. е. произошло построение государства благосостояния, какое сформировалось в западных странах в десятилетия после Второй мировой войны. Мы создаем институты, поскольку способны предсказать возмож-

<sup>8</sup> Н. Талеб [Taleb, 2008. P. xviii] характеризует эту же самую отличительную черту, говоря, что события категории «черный лебедь» лишь «ретроспективно предсказуемы».

ность повторного наступления событий, при которых мы будем вынуждены их использовать, даже если не знаем, когда эти события вероятнее всего наступят. Когда же такое событие наступает — когда неожиданное становится реальным, — мы готовы к нему, и именно благодаря этому мы уже более не наблюдаем влияния чрезвычайных ситуаций прошлых лет: мы создали аппарат социальной и экономической политики, предназначенный для минимизации воздействия этих событий на индивидуума и общество.

Неолиберальное регулирование, распространившееся в течение двух с половиной десятилетий после 1980 г., может рассматриваться как процесс разрушения такого механизма, более успешный в области экономической, чем социальной политики. С этой точки зрения большую часть тяжести нынешнего экономического кризиса можно считать последствием того, что не были усвоены уроки экономических чрезвычайных ситуаций прошлого. Однако следует обратить внимание на то, как быстро в течение 2008–2009 гг. многие страны обратились к кейнсианским методам для того, что стимулировать свои экономики. Несмотря на ожесточенность идеологического наступления, четверть века, возможно, слишком короткий период для того, чтобы забыть уроки такого драматического события категории «черный лебедь», как Великая депрессия.

### **Вопрос 3. Влияет ли время наступления чрезвычайных событий на тяжесть их последствий?**

Ответ снова положительный, и тому есть три причины. Во-первых, чрезвычайные ситуации с кратковременными эффектами, при прочих равных условиях, окажут, скорее всего, менее длительное воздействие [на социальную политику. — *Ред.*], чем события, негативные последствия которых будут в течение более длительного времени проникать в общественное сознание. По одной этой причине преобразовывающее воздействие послевоенных экономических кризисов<sup>9</sup> было значительно меньшим, чем влияние Великой депрессии, последствия которой стали ослабевать только под воздействием Второй мировой войны. Вторая причина напрямую вытекает из того, что я выше говорил об институционализации механизмов государства благосостояния. Крупномасштабные чрезвычайные события, происходящие до институционализации, скорее всего, окажут более серьезное воздействие на структуры социального обеспечения, чем сопоставимые события, имевшие место после институционализации. Частично это функция того, что П. Пирсон [Pierson, 2004] называет «институциональной блокировкой» (*institutional lock-in*), но это также можно отнести на счет самого предназначения государства благосостояния, и в частности институтов гражданской обороны: предоставляя некий набор процедур для реаги-

<sup>9</sup> Говоря о кейнсианских подходах, явившихся наследием предшествовавших экономических чрезвычайных ситуаций, мы должны помнить о реальном риске того, что недавние требования нового регулирования эксцессов финансового капитализма могут потонуть в эйфории, порожденной тем фактом, что самые серьезные последствия рецессии 2008–2009 гг., несмотря на их значимость, были весьма кратковременными.

рования на кризис, они уменьшают непосредственное воздействие на отдельных лиц и, соответственно, на более широкие слои общества и, таким образом, на собственный потенциал генерировать спрос на институциональное реформирование.

Третья причина — та, которую А. Де Сваан [De Swaan, 1988] назвал основной при определении Второй мировой войны как поворотного пункта в формировании институтов государства благосостояния: для создания институтов необходимо знать, что эти институты будут работать, а наилучшим способом убедиться в этом является свидетельство того, что совокупность сопоставимых институциональных и административных решений работает в иных условиях. Согласно Де Сваану, опыт государства, погруженного в тотальную войну, прокладывает путь государству с тотальными обязательствами в отношении социальных нужд граждан. Это также объясняет, почему в течение приблизительно 60 лет — между временем изобретения Бисмарком социального страхования и 1945 г. — наблюдалось экспериментирование и международное распространение социальных инноваций, когда на примере успеха или провала одной программы государство училось создавать другие, а правительства других стран выбирали результаты из опыта стран, которые уже пытались решить какие-то конкретные проблемы. Опять-таки это позволяет понять, почему современные западные государства благосостояния испытывают меньшее воздействие чрезвычайных ситуаций, чем их предшественники, а также почему можно ожидать, что такие воздействия окажутся более выраженными в странах, где административные предпосылки для создания институтов еще не полностью сформированы.

#### **Вопрос 4. Имеет ли значение размер?**

Очевидно, ответ положительный в двух смыслах. Размеры чрезвычайной ситуации неизбежно определяют ее воздействие. Потрясения капитализма, приведшие к реформе или революции, были не рябью на поверхности событий, но такими крупными катаклизмами, как экономическая депрессия и крупномасштабная война. Это очевидно, но менее очевидно то, что способность чрезвычайных событий воздействовать на государства благосостояния является также функцией от размера государства благосостояния. И здесь наконец мы встречаемся с нашими «слонами на марше» — прекрасной метафорой, которую К. Хинрикс [Hinrichs, 2001] использовал, чтобы объяснить, почему усилия по реформированию структуры современных пенсионных систем столь велики и, если оказываются успешны, требуют столь долгого времени для реализации. Современные государства благосостояния огромны в сравнении с государствами прошлого — от 15 до 30% национального дохода и налогов, а также значительная часть трудовых ресурсов используется для предоставления услуг, ставших повседневной частью жизни большинства граждан. Более того, современные государства благосостояния характеризуются значительной инерцией за счет того, что они являются конгломератом большого числа институциональных процедур, сформированных за многие, многие десятилетия. Как и слонов на марше, их трудно свернуть с пути, по-

скольку за счет своей массы они обладают инерцией движения, а институциональные процедуры формируют толстую шкуру, чувствительную лишь к самым сильным уколам, повторяющимся в течение длительного периода времени.

Поэтому во многом причиной, по которой современные исследователи государства благосостояния не учитывают воздействие национальных чрезвычайных ситуаций, является то, что даже крупнейшие из таких ситуаций кажутся незначительными рядом со структурами, на которые они могут оказать воздействие. Представляет ли массовая эпидемия СПИДа или свиного гриппа угрозу институциональной целостности крупнейшего работодателя Великобритании — Государственной службы здравоохранения (*NHS*)? Ответ, конечно же, отрицательный. Эти два события являются предсказуемыми чрезвычайными ситуациями, для борьбы с которыми и создается служба здравоохранения. Перефразируя Боба Дилана, можно спросить, «сколько смертей понадобится», чтобы мы поняли, что существующие структуры не справились? Ответ, конечно же, витает в воздухе, но мы должны понимать, что значительно менее фундаментальная институциональная реформа — серьезное расследование деятельности Государственной службы здравоохранения — потребует тысяч, если не десятков тысяч, таких жертв. Это мнение, конечно же, не направлено на критику собственно Государственной службы здравоохранения. То же самое будет верным применительно ко всем государственным службам здравоохранения, но частью рассуждения при этом должно стать понимание, что без существования массивного аппарата скорой медицинской помощи количество ожидаемых смертей было бы гораздо, гораздо больше.

Другими словами, следует отметить, что размер был приведен как наиболее убедительное объяснение того, что, по мнению многих, было наиболее ярким примером неспособности послевоенного события категории «черный лебедь» вызвать ожидаемые серьезные последствия. После нефтяных кризисов 1970-х гг. ОЭСР объявило (1981) о кризисе государства благосостояния, предполагая при этом, что бюджетные дефициты неизбежно приведут к серьезным сокращениям расходов на социальные нужды. В последующие три десятилетия большинство исследований социальной политики было посвящено обсуждению того, имели ли такие последствия место в реальной жизни, и постепенно возник консенсус: странам в значительной степени удалось избежать серьезных сокращений совокупных расходов, они ограничились лишь урезанием определенных категорий выплат по социальному страхованию [см. Castles, 2004; Levy, 2010; Obinger, Wagschal, 2010; Stephens, 2010]<sup>10</sup>. По мнению П. Пирсона [Pierson, 1996], причиной, по которой кардинальные сокращения расходов не были произведены, стало формирование «новой политики государства

<sup>10</sup> Тот факт, что дискуссия тянется в течение трех десятилетий и никоим образом не завершена, сам по себе свидетельствует об отсутствии однозначных воздействий. Более того, есть сомнения в отношении первичного фактора, ускорившего воздействия, приводящие к сокращениям, поскольку в качестве такового уже рассматривается глобализация, заменившая собой нефтяные кризисы 1970-х гг.

благосостояния», опирающейся на тот факт, что число граждан, охваченных социальной политикой государства (с позиции как получения, так и предоставления услуг), настолько велико, что современные правительства находятся под постоянным давлением против сокращения расходов, которое неизбежно подорвет уровень жизни значительной части электората. Таким образом, размер современного государства благосостояния является той причиной, по которой в последнее время «собака» в ночи международной экономической чрезвычайной ситуации не «лает» или, в крайнем случае, лишь «скулит».

### **Вопрос 5. Имеет ли значение тип государства благосостояния?**

Ответ почти с полной убежденностью можно дать положительный. Одной из основных тем в литературе по сравнительной социальной политике является рассмотрение типов государства благосостояния. Самая известная типология различает «либеральные» (минималистские) государства благосостояния англо-говорящего мира, «консервативные» (доходозамещающие) государства благосостояния континентальной Западной Европы и «социал-демократические» (эгалитарные и всеобъемлющие) государства благосостояния Скандинавии [Esping-Andersen, 1990]. В принципе, характер воздействия чрезвычайных ситуаций на каждый из таких типов очевиден. Всеобъемлющее государство благосостояния имеет программы, покрывающие значительное большинство социальных потребностей и рисков, поэтому при наступлении чрезвычайной ситуации с ее последствиями, скорее всего, будет возможно справиться при помощи существующих программ. Консервативные государства благосостояния отличаются тем, что в них обычно предусмотрены особые программы социального страхования с отдельным финансированием для преодоления различных непредвиденных ситуаций. Однако в странах такого типа наблюдается тенденция к покрытию новых видов чрезвычайных ситуаций либо путем расширения уже существующих страховых программ, либо путем добавления новых. В Германии, например, была создана новая программа страхования от «нового социального риска» — зависимости от других лиц с приходом старости.

В случае минималистского, «либерального» государства благосостояния можно ожидать наиболее значимых последствий. Если существующие программы не покрывают новый вид чрезвычайного обстоятельства или не могут быть легко к нему приспособлены, альтернативами будут отсутствие действий, использование имеющихся остаточных механизмов борьбы с бедностью или создание новой программы, отвечающей данной конкретной потребности. В этом — тем более в условиях, когда нуждающаяся группа рассматривается как особо достойная в том или ином смысле, — и находятся, по моему мнению, истоки тех дополнительных программ, которые распространялись на ветеранов Гражданской войны в Америке или на австралийских ветеранов, участвовавших в военных действиях за рубежом. Такие программы в наше время встречаются реже, чем в прошлом, поскольку даже «либеральные» государства благосостояния сейчас менее минималистичны, чем в период

до Второй мировой войны. Однако есть очевидная логика в учете специфических типов чрезвычайных обстоятельств для конкретных групп граждан и создании программы «Медикэр» (*Medicare*) для престарелых и «Медикэйд» (*Medicaid*) для бедных.

Пожалуй, не следует слишком догматично относиться к достоинствам и недостаткам конкретных типов государств благосостояния и политико-экономических структур. Вполне вероятно, что при определенных обстоятельствах интеллектуальная установка на создание специфических механизмов для противодействия конкретной ситуации может оказаться наиболее эффективной реакцией, по крайней мере в кратковременном плане. Некоторые англо-говорящие «либеральные» страны, возможно благодаря своим высокоразвитым и, как доказано, высокоуязвимым финансовым индустриям, оказались в числе тех, кто принял наиболее решительные интервенционистские меры во время финансового кризиса 2008–2009 гг. То же самое может быть вполне применимо и к случаю наступления других видов национальных чрезвычайных ситуаций, таких как террористические атаки, экологические катастрофы либо их комбинация — экологический терроризм. С другой стороны, предполагается, что «именно бедные слои населения наиболее жестоко и непосредственно пострадают от последствий климатических перемен» и что страны Северной Европы имеют оправданную репутацию такого выстраивания политических мероприятий вокруг интересов беднейших слоев населения, какое не характерно для либеральных политэкономических структур [см. Dryzek, 2008]. Независимо от того, какой из этих аргументов ближе к истине, тот факт, что последствия чрезвычайных событий, скорее всего, опосредуются типом государства благосостояния и/или политико-экономической структурой страны, в которой они происходят, служит еще одним основанием, чтобы не строить необоснованных ожиданий в отношении детерминированности последствий таких воздействий.

### **Вопрос 6. Что мы можем почерпнуть из настоящего анализа, чтобы справиться с «черными лебедями» в будущем?**

В настоящей статье предпринята попытка объяснить, почему события категории «черных лебедей», которые некогда оказывали столь значимое влияние на формирование государства благосостояния, более не считаются такими же заметными, как в прошлом. Краткий ответ заключается в том, что чрезвычайные события внесли свой вклад в успешную институционализацию западных государств благосостояния, тем самым существенно ослабив воздействие последующих угроз на равновесие в обществе. Однако, вспоминая примеры более ранней истории, когда «собака» все-таки «лаяла», отсутствие воздействия недавних событий категории «черный лебедь» можно, хотя бы частично, отнести за счет другой причины, а именно систематических попыток современных правительств минимизировать чувство угрозы, исходящее от внезапных и неожиданных чрезвычайных ситуаций. Сегодня стандартной реакцией правительства на возможность кризиса является рассмотрение его в качестве повода для проведения реформ, в то же



время отрицая его чрезвычайный статус и, в частности, отсутствие контроля над ситуацией со стороны правительства. Таким образом, одной из причин того, что мы не сталкиваемся с чрезвычайными ситуациями, является нежелание правительств выглядеть слабыми в глазах демократического электората, который каждые несколько лет принимает решение, оценивая эффективность правительства<sup>11</sup>.

Проблема с таким подходом к кризисному принятию политических решений заключается в том, что он преднамеренно включает в себя двойной посыл о сложности угрозы и о необходимости принятия действий для противостояния ей. Мысль о том, что мы находимся в ситуации кризиса, предполагает, что мы стоим перед лицом кардинальной проблемы; концепция чрезвычайной ситуации, кроме того, включает возможность — и, по сути, необходимость — принятия чрезвычайных мер, чтобы справиться с этой проблемой. Политические лидеры, стремящиеся достигнуть серьезных институциональных перемен, должны не убеждать граждан, что они могут справиться с ситуацией, а говорить, что могли бы справиться, будучи вооружены необходимыми чрезвычайными мерами. Ленин писал, что (в случае революционных перемен) «чем хуже — тем лучше», и современные теоретики управления, стремящиеся трансформировать культуру и стандартные практики крупных организаций, говорят о необходимости создать «горящую платформу перемен». Те, кто возглавляли битву против пяти гигантов — Нужды, Болезни, Невежества, Нищеты и Праздности [Beveridge, 1942, ч. 7] — для создания послевоенного государства благосостояния в Великобритании, не увлекались мелочной самоуспокоенностью по поводу последствий политики сохранения статус-кво. В терминах динамического аспекта современной демократической политики другой формулировкой этого же урока будет: манипуляторы редко являются агентами значимых реформ. Политические лидеры, стремящиеся предоставить долговременные решения новых угроз, происходящих от «черных лебедей», должны инвестировать в политический капитал, брать на себя электоральные риски и быть готовыми трансформировать сложности текущего кризиса в возможности чрезвычайных реформ в стране<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> В недавно опубликованной статье, посвященной тому, как демократические политики формируют ответы на кризисные ситуации, предполагается: (а) что правительства стремятся избежать ответственности за такие ситуации и (б) что кризисы «не являются достаточным условием для политических перемен, несмотря на то что обычно считается наоборот» [Voin et al., 2009. P. 101]. Обоснование заключается в том, что политические перемены не происходят, поскольку приоритетным для правительств выступает стремление избежать ответственности.

<sup>12</sup> Замечу, хотя это не относится ни к влияниям на государства благосостояния, ни к действиям прогрессивных правительств, что современным примером лидера, обуздавшего событие категории «черный лебедь» для проведения серьезной реформы вопреки инерции устоявшихся политических институтов, является либеральный премьер-министр Австралии Джон Говард, использовавший народное возмущение в результате кровавых событий 1996 г. в Порт-Артуре для запрещения автоматического и полуавтоматического оружия и внедрения значительно более жестких мер контроля над владением оружием. То, что «слонов на марше» (имея в виду конституции, а не государства благосостояния) можно обуздать, было продемонстрировано тем, как Говард успешно использовал чрезвычайную ситуацию, для того чтобы вынудить правительства штатов принять более или менее одинаковые законы в условиях, когда (в отличие от ситуации в Великобритании после кровавых событий в Данблейне) центральное правительство не было в состоянии принять общенациональный закон.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Старик папа Вильям ответил на три вопроса<sup>13</sup>, и этого было достаточно; я же попытался — весьма умозрительно — ответить на целых одиннадцать! Я показал, по крайней мере, к моему собственному удовлетворению, некоторые из причин, по которым, если сознательно употребить симбиоз метафор, «черные лебеди» прошлых лет «лают» громче, чем «черные лебеди» наших дней. Полагаю, что из ответов на поставленные вопросы можно извлечь некоторое представление о типах обстоятельств и стран, где можно ожидать наиболее значимое воздействие чрезвычайных ситуаций на современные общества, когда крупномасштабные или долговременные катастрофы угрожают минималистским государствам благосостояния. Очевидно, такие обстоятельства наиболее вероятны в странах Юга, особенно в Африке, а также в некоторых южно-азиатских и латиноамериканских странах. На Западе последствия тотальной войны были за последние полстолетия смягчены простым приемом избегания войн между населением западных стран, а также развитием государств благосостояния и органов гражданской обороны, которые выработали стандартные методы противодействия большинству предсказуемых чрезвычайных ситуаций. Появление глобального терроризма и распространение глобальных эпидемий представляют новые угрозы этим сформированным системам мер, поскольку они непредсказуемы и имеют последствия, возможно не предусмотренные в таких мерах. Можно сказать, что крупнейшей угрозой будущей социальной безопасности стран как Юга, так и Запада будет ситуация, когда глобальное потепление или иные экологические катастрофы поставят под угрозу экономический рост, явившийся предпосылкой послевоенного успеха в строительстве институтов, способных противостоять воздействию внезапных и неожиданных событий<sup>14</sup>. Мною было высказано предположение, что правительства вряд ли будут успешными в разрешении таких проблем, если станут стремиться использовать методы современного политического управления, направленные на то, чтобы «черные лебеди» не «лаяли».

### Благодарности

Материал этой статьи был первоначально подготовлен в качестве основного доклада на семинаре «Социальный контракт в тяжелые времена», организованном Фондом законности, справедливости и общества (*Foundation for Law, Justice and Society*) и проходившем в Куинз-колледж в Оксфорде с 7 по 9 октября 2009 г. Автор хотел бы выразить признательность Амиру Паз-Фуксу (*Amir Paz-Fuchs*) из фонда за то, что он убедил меня впервые систематически проанализировать данный спектр вопросов.

<sup>13</sup> Речь идет о герое стихотворения «Папа Вильям» (*You are old, Father William*) из сказки Л. Кэрролла «Алиса в стране чудес» (перевод стихотворения на русский язык, выполнен Н. М. Демуровой, см.: <http://www.wonderland-alice.ru/parts/chapter5/content/>). (Прим. ред.)

<sup>14</sup> Более подробно о развитии социальной политики на Юге и возможных последствиях климатических изменений см. [Gough, Therborn, 2010].

## ЛИТЕРАТУРА

*Amenta E., Skocpol T.* Taking exception: explaining the distinctiveness of American public policies in the last century // *F. G. Castles* (Ed.). *The comparative history of public policy*. — Cambridge: Polity, 1989. P. 292–333.

*Beveridge W. H.* Social insurance and allied services. Report by Sir William Beveridge (The Beveridge Report). — London: His Majesty's Stationary Office, 1942.

*Boin A., t'Hart P., Stern E. et al.* The politics of crisis management: public leadership under pressure. — Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

*Boin A., t'Hart P., McConnell A.* Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests // *Journal of European Public Policy*. 2009. Vol. 16. № 1. P. 81–106.

*Castles F. G.* Leaving the Australian labor force: an extended encounter with the state // *Governance*. 1997. Vol. 10. № 1. P. 97–122.

*Castles F. G.* *Comparative public policy: patterns of post-war transformation*. — Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

*Castles F. G.* *The future of the welfare state: crisis myths and crisis realities*. — Oxford: Oxford University Press, 2004.

*Dauber M. L.* The sympathetic state (Forum: overtaken by a great calamity: disaster relief and the origin of the American welfare state) // *Law History Review*. 2005. № 23. P. 387–442.

*De Swaan A.* In care of the state: health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era. — Cambridge: Polity Press, 1988.

*Dryzek J.* The ecological crisis of the welfare state. JESP symposium: climate change and social policy // *Journal of European Social Policy*. 2008. Vol. 18. № 4. P. 334–337.

*Esping-Andersen G.* *The three worlds of welfare capitalism*. — Oxford: Polity, 1990.

*Goodin R. E., Dryzek J.* Risk sharing and social justice: the motivational foundations of the post-war welfare state // *R. E. Goodin, J. Le Grand* (Eds.). *Not only the poor*. — L.: Allen & Unwin, 1987. P. 37–73.

*Gough I., Therborn G.* The global future of the welfare state // *F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson* (Eds.). *The Oxford handbook of the welfare state*. — Oxford: Oxford University Press, 2010.

*Hinrichs K.* Elephants on the move. Patterns of public pension reform in OECD countries // *S. Leibfried* (Ed.). *Welfare state futures*. — Cambridge: Cambridge University Press, 2001. P. 77–102.

*Levy J.* Welfare retrenchment // *F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson* (Eds.). *The Oxford handbook of the welfare state*. — Oxford: Oxford University Press, 2010.

*Marshall T. H.* *Class, citizenship and social development*. — Garden City: Doubleday, 1964.

*Nultmeier F., Kaufmann F-X.* Post-war welfare state development // *F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson* (Eds.). *The Oxford handbook of the welfare state*. — Oxford: Oxford University Press, 2010.

*Obinger H., Wagschal U.* Social expenditure and revenues // *F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson* (Eds.). *The Oxford handbook of the welfare state*. — Oxford: Oxford University Press, 2010.

Organisation for Economic Cooperation and Development. *The welfare state in crisis*. — Paris: OECD, 1981.

*Peacock A., Wiseman J.* *The growth of public expenditures in the United Kingdom*. — Princeton NJ: Princeton University Press, 1961.

*Pierson P.* The new politics of the welfare state // *World Politics*. 1996. Vol. 48. № 2. P. 143–179.

*Pierson P.* Politics in time: history, institutions and social analysis. — New Jersey: Princeton University Press, 2004.

*Schmidt M. G.* Learning from catastrophes: West Germany's public policies // *F. G. Castles* (Ed.). The comparative history of public policy. — Cambridge: Polity, 1989. P. 56–99.

*Stephens J.* Social rights of citizenship // *F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson* (Eds.). The Oxford handbook of the welfare state. — Oxford: Oxford University Press, 2010.

*Taleb N. N.* The black swan: the impact of the highly improbable. — London: Penguin, 2008.

*Titmuss R. M.* Essays on the welfare state. — London: Allen and Unwin, 1958.