

ЗА РАМКАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И ЧАСТНОГО? ТРАНСФОРМАЦИЯ СМЕШАННОЙ МОДЕЛИ БЛАГОСОСТОЯНИЯ

Джон Кларк

В статье анализируются проблемы трансформации и терминологии моделей государства всеобщего благосостояния, привлекающие пристальное внимание со стороны политиков, практиков и ученых на протяжении последних двух десятилетий. Результаты проведенного анализа представлены в трех основных частях статьи. В первом разделе рассматриваются понятия «государственного» и «частного» как основные концепты происходящих изменений. Во второй части мы обратились к сюжету, иллюстрирующему изменения многочисленных «гибридных» институтов, взаимоотношений и практик, обуславливающих процесс трансформации смешанной модели государства всеобщего благосостояния в действительности. Заключительный параграф статьи содержит рассуждения о возможности более эффективного анализа столь сложной, комплексной проблемы.

Ключевые слова: государство всеобщего благосостояния, смешанная экономика благосостояния, система социального благосостояния, государственное и частное

1. Что изменяется?

Практически все исследования, касающиеся политики социального государства или системы социального благосостояния ¹, сходятся на

Статья написана по итогам выступления на конференции Греческой Ассоциации социальной политики, состоявшейся в октябре 2008 года в Афинах. Я благодарен Ассоциации и лично Марии Петмесиду за приглашение и дискуссию с участниками конференции, которая помогла мне пристальнее взглянуть на изучаемые вопросы.

¹ Здесь: «welfare system» переводится как «система социального благосостояния», автор делает акцент на роли разных провайдеров, анализируя различные конфигурации экономических агентов. – *Примеч. ред.*

том, что институциональные рамки последнего в индустриальных и постиндустриальных обществах претерпевают изменения, начиная, по крайней мере, с середины 1970-х годов. Существует, как я полагаю, три основных направления изменений, актуализирующих понятие «смешанной модели государства всеобщего благосостояния» (есть и другие, связанные с изменениями в области политики, финансирования и налогообложения, изменениями форм и методов государственного управления или государственного строя, но все это не имеет прямого отношения к рассматриваемым вопросам). Обозначим их следующим образом:

- 1) изменение соотношения «государственного» и «частного»¹;
- 2) движение к смешанной экономике социального благосостояния;
- 3) трансформация смешанной экономики социального благосостояния.

Каждый из этих пунктов убедительно указывает на изменения характеристик социального государства, однако, на мой взгляд, не ясно, что собственно подразумевается под системой социального благосостояния и что остается вне поля зрения либо недостаточно четко отражено в современных моделях изменений.

1.1. Государственное и частное

Что касается первого момента, то концепция изменения баланса «государственного» и «частного» подразумевает четкое разделение двух видов социального обеспечения – финансируемого государством и финансируемого из иных («частных») источников.

Нередко такое разграничение используется с целью подчеркнуть различия между государством и рынком. Это удобно, но не совсем точно, поскольку «общественное благосостояние» зачастую зависит от негосударственных организаций (благотворительных, филантропических, волонтерских) и вполне естественно, что в условиях изменений от них ожидается большая ответственность. Возможно такие организации (как агенты социального благосостояния) следует рассматривать как представителей частного сектора? Однако это не вполне соответствует представлениям о «частном» (в том числе, о «частном секторе») или идее снижения уровня государственного финансирования социального обслуживания, отраженной в концепции приватизации (передача общественных ресурсов, функций или ответственности коммерческим организациям и корпорациям).

¹ Различение public-private в английском языке возможно в разных вариациях. В контексте данной статьи, в первую очередь, подразумевается различение государственного и частного сектора социальных услуг. Вместе с тем термин public services несет в себе смысл общественного блага, коллективного, коммунального, даже если эти услуги предоставляются организациями, относящимися к частному сектору. – *Примеч. авт. и ред.*

Одним словом, я полагаю, что причина проблем, связанных с пониманием «государственного» и «частного», кроется в наличии двух противоречивых объяснительных моделей различий, существующих между этими понятиями. Первая модель, в которой государственное и частное рассматривается как эквивалент государству и рынку, существенным образом отличается от второй, в которой между государственной сферой (а не сектором) и частной сферой (а не сектором) проводится четкая грань. Это отличие, по мнению Чарльза Тэйлора [Taylor, 2004], является базой «современного социального воображения» и способствует разделению жизни общества, характеризующейся политическими, экономическими и социальными взаимодействиями, и частной, обычно отождествляемой с семьей, ведением домашнего хозяйства и вообще с домом. Вторая модель существенно отличается от первой еще и тем, что рынок рассматривается в ней как государственный институт. Это особенно важно для изучения системы благосостояния, потому как значительная часть социальных услуг «производится» и потребляется именно в сфере частной жизни. Точнее говоря, эти «услуги» – традиционно женский труд, обусловленный родственными связями и семейными обязательствами. Вторая объяснительная модель, таким образом, растворяется в более широком, секторном взгляде на систему благосостояния, что имеет негативные последствия, которые будут рассмотрены далее.

Несмотря на то, что установление границ между государственным и частным вызывает определенные аналитические трудности, постановка вопроса о трансформации смешанной модели государства всеобщего благосостояния кажется более полезной, нежели просто рассмотрение баланса между секторами. Например, Зееляйб-Кайзер [Seeleib-Kaiser, 2008] исследует различия отдельных аспектов социального обеспечения в зависимости от формы их предоставления – государственной или частной (например, финансирование, снабжение, управление и определение зон ответственности). Пока не существует единой точки зрения на существующие различия, а границы между двумя сферами спорны, однако предпринимаются попытки разобраться с множеством значений «публичного» и «приватного», «государственного» и «частного», особенно в таких непрозрачных сферах, как семья, домашнее хозяйство, быт. В следующих разделах мы увидим, что сфера частного лишь частично находит свое отражение в одной из форм социального государства, обозначенной нами выше как «смешанная экономика».

1.2. Смешанная экономика благосостояния?

В основе второго из обозначенных нами направлений – идея «смешанной экономики благосостояния» или «плюрализма благосостояния» [Johnson, 1997; Powell, 2007; Rao, 1996]. В Великобритании идея смешанной экономики тесно ассоциируется с программой изменений

социальной поддержки, предложенной правительством консерваторов. Суть ее состоит в передаче полномочий по социальному обеспечению от местных органов власти – многочисленным поставщикам социальных услуг рыночного сектора. Это позволит местным властям перейти из положения поставщиков социальных услуг в положение заказчиков [Mayo, Campling, 1994; Wistown, 1994]. В более широком смысле эта идея позволяет рассматривать общественное благосостояние в контексте рыночного или контрактного обеспечения. Смешанная экономика строится на концепции секторного развития. В ее основе – представление о двух секторах экономики – государственном и частном – и их предполагаемой эквивалентности государству и рынку (коммерческим организациям). Тем не менее идеи смешанной экономики традиционно причисляют к концепции «третьего сектора», с учетом растущей значимости волонтерского движения, развития различных сообществ, некоммерческих и неправительственных организаций в сфере социального благосостояния.



Рис. 1. Структура смешанной экономики благосостояния

Существует два различных утверждения, касающихся понятия смешанной экономики благосостояния. Первое трактует недавние изменения как отход от экономики социального благосостояния, монополизированной в той или иной степени государством. Согласно этому утверждению, государственная монополия находится в состоянии упадка, а коммерческие организации, предлагающие такие услуги, сосредоточены во втором (частном) и третьем секторах экономики. В данном утверждении, однако, недооценивается степень вовлеченности негосударственных и неправительственных организаций в процесс социального обеспечения – начиная от частной медицины и негосударственных

пенсионных фондов и заканчивая волонтерскими организациями, работающими со специфическими группами клиентов.

Согласно второму утверждению государственные монополии достаточно редко владеют эксклюзивными правами в сфере социального благосостояния в силу существования других секторов. Таким образом, это указывает на то, что в настоящий момент уже существует форма «смешанной экономики всеобщего благосостояния». Происходящую трансформацию этой формы или изменение баланса между секторами отличает тот факт, что система заключения контрактов на оказание социальных услуг способствовала увеличению масштабов и повышению значимости и частного сектора (коммерческих поставщиков услуг), и третьего сектора одновременно.

Изменения в анализе социальной политики становятся возможными в случае, когда есть:

а) эмпирическая оценка динамики пропорций социального обеспечения в различных секторах (возможно сравнительная);

в) исследование того, каким образом данная структура координируется. Например, существует ряд спорных вопросов об изменении роли правительства, выступающего в качестве финансового донора, института управления и поставщика услуг. Растет интерес к организационным формам и действиям властей, которые ассоциируются со смешанными экономическими моделями: заказы на оказание услуг, заключение контрактов, развитие политических сетей и «гибридных» организаций (например, трасты в сферах здравоохранения, социальной защиты и образования Великобритании).

Есть целый ряд аналитических проблем, связанных с идеей смешанной экономики благосостояния, о которых следует упомянуть здесь. Взгляд на социальное благосостояние в контексте смешанной экономики упрощает предлагаемый «продукт» (пенсионное, медицинское обслуживание и так далее), делает его более простым и понятным (будь то льготы или услуги), при этом сами поставщики могут меняться. Так, медицинские услуги могут оказываться как государственными медицинскими учреждениями, так и частными клиниками, волонтерскими организациями или коммерческими фармацевтами. Вопрос о том, является ли продукт идентифицируемым при замене поставщика, остается по-прежнему спорным. К примеру, вопросы здравоохранения и здоровья населения в целом не всегда вписываются в рамки смешанной экономики, характеризующейся наличием нескольких поставщиков услуг и, следовательно, определенными трудностями, связанными с заключением контрактов на оказание услуг и контролем их исполнения.

Внимание к смешанной модели экономики заставляет нас задуматься о том, что мы понимаем под словом «экономика». Это важный

концепт, позволяющий рассматривать благосостояние через призму определенных категорий, что, в свою очередь, начиная с 1980-х годов, способствует стандартизации экономической терминологии на мировом уровне [Frank, 2001]. Толкование государства всеобщего благосостояния как одной из форм экономического устройства (пусть даже и «смешанной») задает определенные трактовки понятия «социальное обеспечение», которое рассматривается как коммодифицированные (или воспринимаемые в качестве товаров) продукты и услуги либо как набор практик по производству, распределению и потреблению, базирующийся на взаимоотношениях между производителем и потребителем таких товаров и услуг. Привязка обеих трактовок к экономическим рамкам укоренилась и превратилась в норму, а тесная связь «социального благосостояния» с рынком рассматривается как универсальная модель координации жизни в обществе [Newman, Clarke, 2009]. Такой подход может быть продуктивным в рамках исследования того, как функционируют рынки (как предполагаемые, так и институализированные, в контексте специфических взаимоотношений и практик), как строится экономика, как действуют люди, выступая в роли различных агентов, с присущей им ориентацией и логикой. По мнению Ньюмана и Кларка [Newman and Clarke, 2009], укорененность и нормативность экономических подходов к изучению тенденций в сфере социального благосостояния нивелирует политические и правительственные проекты и стратегии. Однако смешанная модель государства всеобщего благосостояния строится на определенных правительственных и политических проектах, методах и технологиях, таких как: лицензирование и предоставление прав определенным акторам; принятие решений по ограничению отдельных секторов рынка или видов экономической деятельности; установление приоритетов, определяемых не политическими интересами, а тем, как должны функционировать конкретные секторы рынка. Все эти вопросы, связанные с регулированием рынка и экономической деятельности, выходят за рамки проблем финансирования и управления.

1.3. Недостающее звено?

Тем не менее такой взгляд на смешанную модель экономики государства всеобщего благосостояния не берет в расчет нечто важное. И это, безусловно, сфера семьи, быта и домашнего хозяйства, о которой я уже говорил ранее. Я использую столь громоздкую формулировку «семья – домохозяйство – быт» умышленно. Во многих исследованиях социальной политики такое понятие, как «семья», используется крайне редко. Таким образом, игнорируется тот факт, что многие люди не живут своей жизнью, не производят и не потребляют блага в семье. Неясным остается и то, каким образом в социальной политике отражены разно-

образные модели организации людьми своей семейной жизни. «Семья» – это нормативный и устоявшийся концепт, «олицетворение приватного» в большинстве европейских обществ.

Однако объединить все эти сферы в рамках секторной концепции смешанной экономики государства всеобщего благосостояния весьма сложно. Все перечисленные сферы не поддаются сравнению ни с одним из секторов рынка. В них нет ни численной (экономической), ни управленческой логики. Контракты, заключаемые в этих сферах (например, брачный или гражданского партнерства), не подразумевают каких-либо организационных или управленческих действий в области социального обеспечения. Некоторые домохозяйства могут быть организованы на базе определенных взаимоотношений, финансовых обязательств или ожиданий, однако их нельзя сравнить ни с бюрократическими структурами, ни с коммерческими или неправительственными организациями. Несмотря на рост усилий по оценке их экономического потенциала, они не являются объектом для подсчета финансовых выгод или доходности со стороны организаций, занимающихся социальным обеспечением. Домохозяйства, конечно, находятся в фокусе внимания правительства, предпринимающего попытки к управлению ими, но их связь с изменениями смешанной системы благосостояния слаба и неочевидна. Несмотря на заявления об интервенции рынка в социальную сферу, обеспечение благосостояния в сфере частной жизни подчинено исключительно логике привязанности, ответственности, заботы или даже желания. Все это непросто представить себе управляемым или контролируемым, а еще сложнее – подчинить навязчивой идее правительства об управлении качеством и оценке.

Безусловно, правительства некоторых стран регулируют отдельные аспекты частной и личной жизни, особенно в сфере ухода за детьми. Кроме того, они экономически «поощряют» отдельные виды деятельности и формы взаимоотношений (например, налоговые льготы для супружеских пар, пособие по уходу за ребенком, пособия для опекунов). Бывают также случаи, когда государство вмешивается в сферу частной жизни – например, общественная опека детей; правовое преследование родителей, дети которых не посещают школу; установление формальных и неформальных норм защиты детей. Но даже в таких случаях грань между частной и государственной сферами остается призрачной и неоднозначной, поскольку устанавливается она, скорее, под воздействием здоровой логики, нежели договорно-правовой системы. Я не собираюсь романтизировать контраст между «холодной» логикой публичной сферы и «теплой» приватно-личностной. Взаимоотношения и практики в неформальной системе социального благосостояния зачастую напряженные, противоречивые и сопряжены с серьезной эмоциональной нагрузкой, тем более, в сфере частной жизни нередки случаи жестокого

обращения и насилия. И невмешательство государства в такие ситуации – палка о двух концах.

Тем не менее данная сторона проблемы социального благосостояния важна, по крайней мере, по трем причинам. Во-первых, по причине концептуальных различий между «государственным» и «частным», а также неоднозначности концепта «смешанной экономики благосостояния». В частности, это способствует трансформации «секторных» моделей организации социального благосостояния и экономического понимания благополучия человека как объекта производства, поставки и потребления. Во-вторых, возрастает ревалоризация триады «семья – домохозяйство – быт» со стороны правительственных структур, которые пытаются снять с себя ответственность за различные формы социального обеспечения. В результате этого сфера частного и личного приобрела больше свободы в выборе стратегии независимости и самостоятельности, вследствие чего возрос интерес к «совместному производству» благосостояния. В-третьих, за счет валоризации сферы «семья – домохозяйство – быт», государственная политика систематически репрезентирует семью как основную сферу для (вос)производства благосостояния (даже если определенные формы семейного устройства и не признаются государством). Таким образом, «семейный» дискурс рассматриваемой проблемы способствует нормализации процесса перехода ответственности из государственной сферы в частную, «пробуждая» естественные узы привязанности, ответственности и ориентацию на перспективные инвестиции (например, в детей).

Исследуя концептуальные рамки изменения смешанной модели государства всеобщего благосостояния, я старался подчеркнуть, что используемые в настоящее время термины не вполне пригодны для осмысления трансформаций в сфере социальной политики. Прослеживается тенденция к упрощению, движимая стремлениями исследовать экономические секторы, занимающиеся социальным благосостоянием. Без внимания остаются институты социальной сферы, являющиеся центральным звеном в системе организации и реорганизации взаимоотношений и подходов к социальному обеспечению. В следующем разделе я попытался представить небольшой сюжет о жизни в условиях смешанной модели государства всеобщего благосостояния, ставший основой для написания заключительного раздела статьи, в котором предпринята попытка рассмотреть происходящие изменения в перспективах различных теоретических парадигм.

2. Жизнь в смешанной системе: история Анны

Итак, главная героиня нашего сюжета – Анна – персонаж вымышленный и одновременно реалистичный, живущий в условиях британ-

ской смешанной системы государства всеобщего благосостояния. Если быть более точным, то это собирательный образ, созданный на основе моих собственных исследований и данных других исследователей, газетных репортажей, бесчисленных отчетов общественных и волонтерских организаций и многого другого. Однако это не означает, что специфические компоненты смешанной модели, о которых речь пойдет ниже, были придуманы мною, – все они являются частью реальных взаимоотношений, политики и практики в системе социального благосостояния Великобритании на момент написания статьи. Этот собирательный образ призван продемонстрировать ограниченность категорий «государственное» и «частное», а также особенности «смешанной экономики благосостояния» как объяснительной модели современных форм социального обеспечения.

Пожилая мать Анны, страдающая старческой деменцией, живет одна, но получает социальное обслуживание на дому. Несмотря на то, что эту помощь оказывает местная государственная социальная служба, мать Анны оплачивает эти услуги, поскольку по итогам процедуры проверки обеспеченности средствами к существованию выяснилось, что уровень ее дохода достаточно высок для того, чтобы получать государственную помощь бесплатно. На практике же эти услуги (приготовление пищи, уборка и покупка необходимых товаров) оказываются международной коммерческой организацией, нанимающей для их предоставления работников местных социальных служб.

На протяжении последних нескольких лет сын Анны, которому 14, плохо учится в школе. Анна полагает, что у ее ребенка ограниченные возможности и особенности его состояния либо не замечаются, либо игнорируются в его школе. Она считает, что мальчику необходимо обследование у детского психолога. Анна потратила три года на письма и телефонные звонки в школу (квазинезависимая городская общеобразовательная школа), в местные органы власти (которые предоставляют специализированные образовательные услуги, в том числе и услуги психолога). Корректировка учебного процесса невозможна до тех пор, пока не будет получено официальное письмо из местного органа народного образования¹. Вместе со многими другими родителями Анна ожидает адекватного ответа на запрос относительно психологической экспертизы.

Тем временем, ее десятилетняя дочь закончила начальную школу и Анна стоит перед выбором – какую школу предпочесть. В ближайшей

¹ Местные органы народного образования Великобритании (LEA) – органы местного самоуправления в сфере образования в Англии и Уэльсе, занимаются наймом учителей в общественных и добровольно управляемых школах, и являются органом, который определяет большую часть условий труда. – *Примеч. ред.*

общеобразовательной школе учиться ее сын. Это государственное учреждение организовано при участии частного капитала и финансируется бизнесменом, сумма вклада которого составляет 2 миллиона фунтов стерлингов. За свои деньги он получает возможность влиять на процесс принятия управленческих решений и общие установки учебного учреждения. Будучи евангелистом, он неоднократно публично выступал против преподавания эволюционной теории, а также против найма в качестве преподавателей гомосексуалов и лесбиянок.

Поскольку обучение сына Анны в этой школе сопряжено с рядом описанных выше проблем, а также в силу ее собственных воззрений на установки бизнес-партнеров, Анна хочет, чтобы ее дочь обучалась в другой школе. Но эта школа очень популярна среди родителей и туда подано уже слишком много заявлений. По совету других родителей Анна подумывает о том, чтобы нанять адвоката, который помог бы ей в решении проблемы и подал апелляцию против решения местных органов народного образования.

Анна живет в доме, который она арендует у жилищно-строительного кооператива – организации третьего сектора. Идентифицируя себя со сферой «социального предпринимательства», кооператив руководит двумя небольшими жилищно-строительными ассоциациями и является крупнейшим поставщиком социального жилья в округе. Анна снимает это жилье уже несколько лет, а недавно стала еще и представителем жильцов в управленческом комитете кооператива, получив право голоса в решении некоторых вопросов. Более того, кооператив оплатил обучающие курсы, призванные помочь Анне разобраться в правовых и финансовых вопросах деятельности кооператива и управления комитетом.

Муж Анны оставил семью пять лет назад и прекратил выплачивать алименты более трех лет назад. Как одинокая мать, не имеющая оплачиваемой работы, она прошла собеседование в местном Центре по трудоустройству с консультантом по найму. Ей посоветовали принять участие в государственной программе «От социального обеспечения к труду», известной также как «Новый курс»¹. В рамках программы Анна получит персональную поддержку и повысит свои шансы на трудоустройство. Консультант Центра привел данные, свидетельствующие об очевидных преимуществах трудоустройства Анны – это будет лучше для нее, ее детей, государственного бюджета и мировой конкурентоспособ-

¹ Государственная программа «От социального обеспечения к труду» (или «Новый курс») по оказанию помощи малоимущим основана на содействии постепенному переходу от государственного социального обеспечения к самостоятельной трудовой деятельности, способной обеспечить работника и его семью (например, организация курсов профессиональной переподготовки, оказание услуг по поиску работы и др.). – *Примеч. ред.*

ности. Но Анна наслышана о нехватке рабочих мест и знает множество женщин, матерей, которые пытались, но так и не смогли найти подходящую работу. Она возвращается домой, смотрит новости по телевизору и чувствует себя бессильной оттого, что у нее никогда и не было шанса получить социальное пособие...

3. Переосмысливая смешанную модель

Позвольте напомнить, что в сюжете про Анну тесным образом оказались переплетены взаимоотношения, практики и конфликты различных организаций системы социального благосостояния. Крайне важно то, что все они предполагают сопряженное с трудностями (пере)определение «государственного» и «частного», и ту гибридную, сложную организационную форму, которую невозможно отнести к какому-то определенному сектору экономики. В качестве альтернативы размышлениям об изменяющейся модели государства всеобщего благосостояния как смешанной экономики, я хочу обратиться к рассмотрению трех взаимосвязанных динамичных явлений: спорной политики, противоречивой стратегии и неупорядоченной практики. Их взаимосвязь указывает на нестабильность и незавершенность существующих и зарождающихся форм государства всеобщего благосостояния. И именно эти явления заставляют нас задуматься о необходимости проведения дополнительных исследований всех тех неоднозначных процессов, с которым сталкиваемся мы в своих попытках понять смысл изменений, происходящих в системе социального благосостояния.

3.1. Спорная политика

Есть все основания для того, чтобы обратить внимание на господствующую политическую идеологию. Однако существует риск оставить незамеченными те идеи, обсуждения и проекты, которые не являются доминирующими, но оживляют конъюнктуру и, по крайней мере, создают определенные трудности для реализации основных, первостепенных для государства (или претендующих на лидирующее положение) проектов. Доминирующие проекты приходится корректировать или полностью видоизменять в соответствии с идеями конкурирующих проектов. На протяжении последних двух десятилетий система социального благосостояния изменялась в соответствии с неолиберальной логикой реформ, однако рассмотрение этих изменений только в контексте одного из политических векторов было бы не вполне верно. Отчасти потому, что неолиберализм оказался неоднозначным, нестабильным межгосударственным проектом, особенности которого зависели от места его реализации [Clarke, 2008; Kingfisher, 2002; Ong, 2006]. Помимо этого, процесс реформирования системы социального благосостояния

включает в себя гораздо больше течений, нежели только неолиберализм. Например, существует такое направление политической мысли, как антиэтатизм, отрицающее государственное влияние на систему социальной защиты – либертарианский антиэтатизм, когда гражданское общество строится на основе модели антиэтатизма стран бывшего Советского Союза; консервативный и неоконсервативный индивидуализм и фамилиализм, оказавшие влияние на англо-американские реформы социальной сферы; феминистский скептицизм, указывающий на патриархальный характер государств, – вот, пожалуй, только некоторые из них.

Одна из версий того, как следует проводить такого рода анализ, представлена в недавнем исследовании Арадханы Шармы под названием «Полномочные программы в сельской Индии». Она приводит следующее описание:

...исследование политики, направленной на создание условий для полноправного участия в жизни общества на пространстве специфических постколониальных, либерализированных южных территорий. Представленный мною отчет не затрагивает проблем однонаправленной локализации (в масштабах одной народности) глобального неолиберализма в Индии. Напротив, я предлагаю обратить внимание на транснациональные неолиберальные идеологии развития, на то, как они противоречат историческому развитию страны, гражданским и народными движениями в Индии, формируя неясные и неоднозначные пространства изменений, которые не так-то просто описать в контексте государства деблагосостояния, деполитизированного существования и действий рациональных, потребляющих, индивидуализированных гражданских акторов... Я подхожу к исследованию этих вопросов через детальный анализ структуры, методов и результатов программы MS (Mahila Samakhyu), реализованной совместно правительством и НГО по защите прав женщин. Реализация этой программы и деятельность по защите прав, как одно из приоритетных направлений государственной политики, стало возможным в силу нескольких факторов: политической мобилизации слабозащищенных групп населения в Индии со стороны местных общественных организаций и политических партий; феминистских движений, направленных на правительственную деятельность; феминистских дебатов о гендерных проблемах и вопросах развития юга Индии; и межгосударственному распространению идей радикальной педагогики Пауло Фрейре¹. Интересен тот факт, что запуск программы MS совпал по време-

¹ Пауло Фрейре (Paulo Freire) – теоретик педагогики, работал в области народного образования, объединил в своей теории не только классические подходы Платона, но и современную марксистскую критику и теорию борьбы с колониализмом. В своей самой известной книге «Педагогика угнетенных» (1968) он подчеркивал необходимость обеспечить коренному населению такое образование, которое будет являться одновременно современным (вместо традиционного, патриархального) и антиколониальным (а не просто насажденным культурой колонизаторов). – *Примеч. ред.*

ни с процессом либерализации индийской экономики... Что вовсе не означает, что эта программа являлась изначально неолиберальной. В действительности, MS может рассматриваться, прежде всего, как ответная реакция на рост противоречий и неравенства в условиях капиталистической глобализации, как манифестация некоторых идей, ставших частью господствующей неолиберальной идеологии. И хотя данная программа не является непосредственным отражением глобального неолиберализма в чистом виде, она представляет собой яркий пример того, как развитие подобных инициатив соотносится с неолиберальными принципами.

Я привел столь длинную цитату из доклада Шармы потому, что в ее словах содержится ключ к пониманию изменений в системе социального благосостояния, тесно связанных с гетерогенностью и неоднозначностью политики. В частности, она обращается в своей работе к доминирующим политическим доктринам, в данном случае – к неолиберализму, с целью артикулировать роль и значение иных течений и дискурсов. Под артикуляцией здесь я понимаю установление связей и предоставление права голоса. Неолиберализм на практике, как я уже говорил, редко бывает в чистом виде, но артикулируется, рассматривается в контексте других дискурсов и идеологий [Clarke, 2004; 2008].

Внимание к неоднозначности политических течений и дискурсов позволяет выявить ключевые принципы доминирующих идеологий – таких, как неолиберализм (посредством аналитического заимствования, присвоения, обобщения отдельных элементов даже тех политических проектов, которые никогда не являлись доминирующими). И это заставляет задуматься о том, как абсолютно разные социальные акторы могут быть привлечены к подобным программам реформирования. И не потому, что они являются лидерами или активистами неолиберального течения, а потому, что они могут ясно выразить чаянья и говорить от имени определенных групп, обращаясь непосредственно к такого рода политическим собраниям [Newman, Clarke, 2009].

3.2. Противоречивые стратегии

Рассмотрев «спорную политику» (неоднородную и конфликтную природу политических проектов и дискурсов), мы можем перейти к специфическим политическим стратегиям (будь то реформирование служб занятости или программа Шармы по предоставлению полномочий), представляющим собой совокупность различных политических логик, заложенных в основу программ управления отдельными элементами социальной сферы. В последней книге, написанной Джанет Ньюман в соавторстве со мной, говорилось, что понятие совокупности в данном случае помогает нам понять то, как политика, стратегии ее проведения и практическое воплощение могут быть связаны между собой [Newman, Clarke, 2009; Li, 2007]. Приняв идею «расширения полномо-

чий» как ключевой политической и стратегический термин, отражающий современное состояние дел, мы предлагаем следующее:

«Полномочие» – как риторический прием, как правительственная стратегия, как принципиальное обязательство – превращается из абстрактного понятия в конкретное только будучи рассмотренным в контексте специфических факторов: от возрождения сообществ до выбора родителями школы, от участия в производстве социальных услуг до участия в «гражданских жюри»¹. Только рассмотрев во взаимосвязи индивидов (как специфических агентов), стратегии, дискурсы, публикации, технологии и техники, локализацию и территориальные особенности, формы проявления власти или управления, мы сможем получить предполагаемые и желаемые результаты [Newman, Clarke, 2009. P. 24].

Хотелось бы также добавить, что, во-первых, практика разработки политической стратегии обычно строится на сложном дискурсивном анализе, позволяющем «почувствовать» логические связи явлений и процессов. В политических текстах обычно содержится либо «интеллектуальная» логика (мы определяем проблему X; решение должно быть найдено в методическом спектре Y; и требуются группы людей, которые будут делать Z), либо логика исторического развития (размышления и анализ произошедших изменений; необходимость каких преобразований и инноваций вызывают эти изменения; а также кто будет ответственен за проведение нового политического курса). Такого рода дискурсивный анализ очень важен в процессе политических исследований, поскольку позволяет выявить ту самую «линейную логику» политического развития.

Во-вторых, политическая стратегия зачастую предполагает переход от политических к деполитизированным техникам и технологиям. Тогда ее реализация описывается в, казалось бы, нейтральных или даже квазинаучных терминах, таких как использование верного инструментария, выявление рычагов управления и тому подобных. Это попытки описать совокупность последовательных действий, благодаря которым власть в процессе институционализации трансформируется из политической стратегии в реальные действия и практики [Lendvai, Stubbs, 2007; Smith, 2005].

Все указывает на то, что политика – это потенциально противоречивая сфера, что выражается как в различных типах политической логики, так и в использовании специфических стратегий [Clarke, McDermont, Newman, 2010]. Это создает институциональные условия, в которых поли-

¹ Гражданские жюри – технология вовлечения граждан в процесс публичного обсуждения и принятия общенациональных решений, предложенная некоммерческой общественной организацией Джефферсон Центр в 1974 году. – *Примеч. ред.*

тическая сфера приобретает сложный и беспокойный характер, что отражается и на работниках этой сферы, и на тех, кто ожидает поддержки со стороны государственной политики и организаций, претворяющих ее в жизнь. В ходе нашего исследования граждан как потребителей государственных услуг мы выяснили, что и те, и другие ратуют за обсуждение изменений во взаимоотношениях и иных последствий реформ. Мы показали, что существующая дихотомия «знание – власть», ассоциирующаяся, прежде всего, с властью профессиональной, трансформировалась под воздействием социальных изменений и политических инноваций, мы также обосновали тот факт, что в сфере постоянных столкновений между людьми и государственными службами должен преобладать диалог [Clarke et al., 2007].

Знания и власть завязаны в единый узел: нити неравных знаний и власти, различных форм управления и типов потребностей пронизывают и текущую, и будущую деятельность государственных служб. И узел этот развязать не так легко. Популистским является взгляд на выбор и полномочия левых организаций, борющихся за баланс между опытом и профессионализмом, «гласом народа» и властью. В то же время они выступают за нивелирование профессиональной власти, неразрывно связанной с «патерналистскими» установками и практиками...

Однако все организации, принимавшие участие в нашем исследовании, полагают, что основная проблема заключена в оперативном информировании общественности, в появлении «потребителей-экспертов» или, по крайней мере, «ответственных» потребителей, осознающих необходимость объективной оценки услуг. Это и есть голоса тех, кто без стороннего побуждения готов говорить организациям столь необходимую им правду – достоверную оценку их деятельности. Есть и такие организации, которые хотели бы привлекать индивидуальных потребителей к процессу принятия решений, связанных с ресурсным обеспечением и снабжением. Кроме того, организации борются с неравным доступом к базовым знаниям, а также выступают за определение области принятия решений, в которой они, а не общественность (индивидуально или коллективно) должны работать [Clarke, 2007. P. 172].

Наконец, перейдем к последнему аспекту «переосмысления смешанной модели социального государства» – неупорядоченным практикам в сфере социальных услуг.

3.3. Неупорядоченные практики

Сфера услуг, для которой характерны специфические взаимоотношения и конфликты между работниками этой сферы и потребителями, в результате проведенных реформ становится все более противоречивой и нестабильной. В определенной степени эти реформы, разумеется, могут рассматриваться как сознательное стремление разрушить старые

отношения и институциональные механизмы системы социального благосостояния. Стремление к «модернизации», риторический антиэтатизм, политический популизм (быть на стороне людей в борьбе против бюрократии сферы социального благосостояния) и ориентация на управление рыночного типа, – все это предполагает разрушение укоренившихся систем, ролей, отношений и ожиданий [Stan, 2007].

Работа в таких условиях возможна только с учетом всего спектра системных, организационных и индивидуальных приоритетов. Должны ли они предложить какой-то выбор? Должны ли они гарантировать, что потребители станут более ответственными за результаты процесса оказания услуг? Должны ли они прилагать усилия, чтобы стать более конкурентоспособными (и кто их конкуренты)? Должны ли они контролировать затраты или повышать качество услуг? Должны ли они принимать во внимание или даже пропагандировать «диверсификацию»? И если так, то какие именно параметры «диверсификации» должны приниматься в расчет? Но, прежде всего, работа в таких условиях предполагает создание новой или развитие уже существующей этики социальных служб, даже если они не являются общественными организациями [Hoggett et al., 2006; Newman, Clarke, 2009].

Быть потребителем или гражданином в таких условиях становится все труднее. Вспомним, например, историю Анны: ей предлагается (от нее требуется?) быть более ответственной за благосостояние ее семьи (найти и устроиться на оплачиваемую работу, стать «хорошей мамой», выбрать школу и прочее). В то же время она находится под пристальным вниманием государственных органов (особенно в вопросах, касающихся занятости и поддержки, которую она может либо не может оказывать своей матери). Будучи потребителем социальных услуг, она при этом наделена определенными полномочиями – имеет право голоса (как представитель жильцов в кооперативе) в управлении одной из частей системы социального благосостояния, функционирующей как своего рода «гибрид» под названием «социальное предприятие». Дисбаланс между правами и обязанностями граждан и государства, столь активно обсуждаемый сегодня, объясняется, по мнению некоторых, результатом перехода к рынку, маркетизацией или потребительским гражданством [Somers, 2008]. Наряду с различными проявлениями процесса маркетизации, оказывающей сильное влияние на трансформацию системы социального благосостояния, существуют и иные, подчас противоречивые, динамики, оказывающие не меньшее влияние: одни способствуют усилению консервативных социальных норм, другие сфокусированы на «полномочиях» и «участии». Здесь есть целый ряд тесно связанных между собой проблем. На повседневном уровне гражданам приходится учиться новым правилам поведения – отдельным, взаимосвязанным и противоречивым, – которые, как предполагается, и станут

основой новой системы государства всеобщего благосостояния. Тем, кто вовлечен в процесс социального обеспечения, эти правила должны помочь справиться с противоречивыми политическими требованиями. Задача исследователей социальной политики состоит в том, чтобы не допустить излишнего упрощения противоречивого и неоднородного характера изменений в системе социального благосостояния. Если говорить коротко, удастся ли нам провести структурный анализ явления и достигнуть понимания опыта Анны и значимости тесного переплетения политики, методов, индивидов и их взаимоотношений, отраженных в этом опыте?

Список литературы

Clarke J. Changing Welfare, Changing States: new directions in social policy. L.: Sage, 2004.

Clarke J. Unsettled Connections: Citizen, consumers and the reform of public services // *Journal of Consumer Culture*. 2007. Vol. 7 (2). P. 159–178.

Clarke J. 'Living with/in and without neo-liberalism // *Focaal*. 2008. Vol. 51. P. 135–147.

Clarke J., Newman J. and McDermont M. 'Delivering Choice and Administering Justice: Contested Logics of Public Services' // M. Adler (Ed.). *Administrative Justice in Context*. Oxford: Hart Publishing, 2010. P. 25–46.

Clarke J., Newman J., Smith N., Vidler E., Westmarland L. Creating Citizen-Consumers: Changing Publics and Changing Public Services. L.: Sage, 2007.

Frank T. One Market Under God: Extreme Capitalism, Market Populism and the End of Economic Democracy. N. Y.: Anchor Books, 2001.

Hoggett P., Mayo M., Miller C. Private Passions, the Public Good and Public Service reform // *Social Policy and Administration*. 2006. Vol. 40 (7). P. 758–773.

Johnson N. Mixed Economies of Welfare. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1996.

Kingfisher C. Western Welfare in Decline: Globalisation and Women's Poverty. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2002.

Lendvai N., Stubbs P. Policies as translation: situating transnational social policies // *Policy Reconsidered: meanings, politics and practices* / Ed. by S. Hodgson, Z. Irving. Bristol: Policy Press, 2007.

Li T. Practices of assemblage and community forest management // *Economy and Society*. 2007. Vol. 36 (2). P. 263–293.

Mayo M., Campling J. Communities and Caring: The Mixed Economy of Welfare. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1994.

Newman J., Clarke J. Publics, Politics and Power: remaking the public in public services. L.: Sage, 2009.

Ong A. Neoliberalism as Exception: mutations in citizenship and sovereignty. Durham, NC: Duke University Press, 2006.

- Powell M.* Understanding the Mixed Economy of Welfare. Bristol: The Policy Press, 2007.
- Rao N.* Towards Welfare Pluralism: Public Services in a Time of Change. Aldershot: Dartmouth Publishing Company, 1996.
- Seeleib-Kaiser M.* Welfare State Transformations. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.
- Sharma A.* Logics of Empowerment. Minneapolis, MA: University of Minnesota Press, 2008.
- Smith D.* Institutional Ethnography: a sociology for people. Oxford: Alta Mira, 2005.
- Somers M.* Genealogies of Citizenship: Markets, Statelessness and the Right to Have Rights. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Stan S.* Transparency: Seeing, Counting and Experiencing the System // *Anthropologica*. 2007. Vol. 49 (2). P. 257–273.
- Taylor C.* Modern Social Imaginaries. Durham, NC: Duke University Press, 2004.
- Wistow G.* Social Care in a Mixed Economy. Buckingham: Open University Press, 1994.

Джон Кларк
профессор факультета социальных наук
Открытого университета, Великобритания
электронная почта: john.clarke@open.ac.uk
(Перевод с англ. Елены Ивановой под ред. Марии Ворона)
