

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Т.Ю. СИДОРИНА

Институты самоорганизации граждан и развитие теории государства всеобщего благосостояния*

На всем протяжении своей истории государство в любой его исторической форме неизбежно сталкивалось с необходимостью решения широкого спектра социальных проблем: поддержания социальной стабильности, борьбы с социальными рисками, обеспечения занятости, искоренения бедности и многое др. Социальная проблематика (в том числе взаимоотношения человека и общества, гражданина и государства, благополучие общественной жизни) всегда была в центре внимания мыслителей и политиков. Достаточно вспомнить наследие Платона и Аристотеля, социальные утопии Т. Мора, Т. Кампанеллы и др. История знает и попытки реального воплощения подобных социальных проектов (например, фабрики Нью-Ланарк Р. Оуэна).

Концепция “государства всеобщего благосостояния” сыграла существенную роль в становлении современной социальной теории, экономики и социологии. Однако целостное теоретическое развитие и реальное воплощение эта концепция обретает в XX столетии.

Развитие теории государства всеобщего благосостояния (*Welfare State theory*): концепция и модели социальной политики

Расцвет концепции государства всеобщего благосостояния приходится на середину XX в. и во многом обусловлен успехами науки, техники и производства в развитых странах Запада. Исследователи отмечают, что этот феномен характерен для современной индустриальной эпохи: до XX в. на национальном или местном уровнях не существовало механизмов, необходимых для поддержания налогообложения и предоставления услуг, характерных для государства всеобщего благосостояния [Miller, 1999, p. 6–7]. Есть разные трактовки этого понятия. Так, один из фундаментальных английских словарей предлагает следующее толкование термина *Welfare*:

– состояние обеспеченного здоровья, питания и удобств;

* Статья подготовлена в рамках проекта “Институты самоорганизации и качество жизни населения” программы фундаментальных исследований ГУ-ВШЭ в 2009 г.

– организация мер для поддержания жизненных условий, необходимых для жизни людей;

– получение общественной финансовой помощи в условиях лишений и нужды.

Соответственно, понятие *Welfare State* трактуется как государство, в котором правительство принимает на себя принципиальную ответственность за обеспечение основных социальных нужд его граждан [Webster's... 1990, p. 1020]. Сегодня “государство благосостояния” (*Welfare State*) для многих политиков и ученых означает:

– синоним системы обеспечения социальных потребностей общества;

– оптимальное сочетание свободных рыночных экономических отношений и участия правительственных институтов в решении социальных вопросов.

Обобщив значительный исторический и эмпирический материал, Г. Эспинг-Андерсен выделил типы или, как он назвал их, “режимы капитализма всеобщего благосостояния” [Esping-Andersen, 1990]. Он исходил из принципа, что в различных странах социальная политика строилась вокруг определенных внутренне связанных принципов, так что различные типы представлений о справедливом общественном устройстве имели общие концептуальные основания, такие как природа государственного вмешательства, расслоение социальных групп и тот предел, после которого рыночное распределение заменялось бюрократическим распределением благ. Этот механизм в концепции Эспинг-Андерсена обозначается понятием *de-commodification*¹. На основе указанных параметров были выделены три типа государства благосостояния: неолиберальный (американский), социально-демократический (скандинавский), консервативно-корпоративистский (франко-германский).

Работы Эспинга-Андерсена определили направление исследований в области социальной политики на рубеже XX–XXI вв. Его концепция стала рассматриваться в качестве классической, а предпринятая им попытка классификации режимов благосостояния побудила многих ученых следовать тем же путем.

Публикация указанной работы Эспинг-Андерсена инициировала дискуссии по основаниям классификации государства всеобщего благосостояния; по соответствию режимов благосостояния конкретным странам, по количеству типов этих режимов; по методике их определения в различных типах государства всеобщего благосостояния. Критические замечания также указывали на географически узкую область применения классификации, и в частности на:

– игнорирование социалистических моделей;

– игнорирование гендерных особенностей режимов благосостояния;

– сосредоточение на соотношении частного и государственного механизмов предоставления социальной помощи в ущерб деятельности институтов самоорганизации граждан.

Со времени опубликования типологии Эспинга-Андерсена неоднократно предпринимались попытки построения более совершенных типологий и иерархий. Каждая из них базировалась на различных классификационных критериях, пыталась дать определение государству всеобщего благосостояния и охватить все сферы его деятельности.

В результате появилось множество конкурирующих типологий государств всеобщего благосостояния [Lewis, 1992; Siaroff, 1994; Lewis, Ostner, 1995; Esping-Andersen, 1999; Sainsbury, 1999; Korpi, 2000; Vambra, 2004; Pascall, Lewis, 2004]². Ряд исследователей предприняли попытку создания иерархий государства всеобщего благосостояния, основываясь на корректировке основной концепции Эспинга-Андерсена,

¹ Де-коммодификация (или де-товаризация, растоваривание) – замещение принципа рыночного распределения товаров и усиление бюрократизации. Де-коммодификация имеет место тогда, когда та или иная услуга предоставляется как право и когда индивид может поддержать свой уровень благосостояния независимо от степени своей включенности в рыночные отношения. Иначе говоря, “де-коммодификация” (*de-commodification*) человека – отделение его жизненных возможностей от его способности оплатить их продажей своего труда на рынке или, иначе говоря, появления у него социальных прав, данных ему по праву гражданства страны, а не оценки его деятельности (*performance*) [Esping-Andersen, 1990, p. 37]

² Здесь и далее ссылки по [Vambra, 2007].

предлагая альтернативные режимы и классификации стран [Kangas, 1994; Ragin, 1994; Shalev, 1996; Obinger, Wagschal, 1998; Pitruzello, 1999; Wildeboer Schut, Vrooman, Beer de, 2001]. В настоящее время существуют различные типологии и иерархии, рассматривающие не только три [Esping-Andersen, 1990; 1999; Ragin, 1994; Shalev, 1996; Wildeboer Schut, Vrooman, Beer, 2001], но четыре (так, например, многие типологии включают латинскую модель государства благосостояния) [Leibfried, 1992; Castles, Mitchell, 1993; Kangas, 1994; Ferrera, 1996; Bonoli, 1997; Korpi, Palme, 1998] или более пяти различных режимов государства всеобщего благосостояния [Obinger, Wagschal, 1998; Pitruzello, 1999]. Все это вызвало определенную путаницу и стало предметом специального анализа в области сравнительной социальной политики.

К. Бамбра – автор систематизации подходов к типологии государства всеобщего благосостояния – в [Bambra, 2007] приводит результаты сопоставления известных конкурирующих типологий, развивающих теорию *Welfare State*. В таблице отображены результаты проведенной систематизации с учетом параметров дифференциации, методов исследования, а также постранового участия. Исследование показало, что ряд стран оказываются включенными практически во все классификации. К примеру, Канада и США в большей степени относятся к либеральному режиму благосостояния, присутствующему во всех типологиях и иерархиях; точно так же в Дании, Норвегии и Швеции господствует социально-демократический режим. Греция, Португалия и Испания рассматриваются как основные страны латинского режима благосостояния, а Германия – как идеальный образец консервативной модели. Однако размещение других стран до сих пор спорно. Например, Австралия, Ирландия, Новая Зеландия и Великобритания могут быть отнесены к либеральной либо к радикальной модели; Австрия, Бельгия, Финляндия и Нидерланды – к консервативной либо к социально-демократической модели; Италия и Франция – к консервативной либо к латинской. Серьезные споры вызывает Швейцария, социальная политика которой сочетает элементы различных моделей (либеральной [Castles, Mitchell, 1993; Ragin, 1994; Shalev, 1996; Korpi, Palme, 1998; Obinger, Wagschal, 1998], консервативной [Esping-Andersen, 1990; Ferrera, 1996; Pitruzello, 1999], а также латинской [Bonoli, 1997]).

Один из исследователей феномена *Welfare State* – Дж. Боноли – отмечает, что литературу о типологиях государств всеобщего благосостояния можно разделить на две части: одна из них описывает аспект “сколько” (то есть уровень благосостояния), в то время как другая рассматривает аспект “как” (финансовая дихотомия Бисмарка–Бевеиджа). По мнению Боноли, в типологиях государств всеобщего благосостояния один из вышеназванных аспектов преобладает над другим; из этого следует, что тут мы имеем дело с одномерными классификациями. Таким образом, независимо от того, какие специфические факторы использует ученый, строящий типологию, существует только один из двух основных исследуемых аспектов. В качестве этих факторов для составления двумерной типологии (согласно Боноли) могут выступать социальные расходы как процент от ВВП и процент финансирования вклада и налогового финансирования социальных расходов. Боноли утверждает, что эти два фактора в своей совокупности представляют и “сколько”, то есть проблемное количество, и “как” в сопоставлении типологии В. Бэвериджа (система обязательного социального страхования) и типологии О. Бисмарка, основанной на вкладах в систему добровольного социального страхования [Bonoli, 1997].

Режимы благосостояния и уровень развития гражданского общества

Итак, рассмотренная выше систематизация подходов к типологии государств всеобщего благосостояния дает представление о путях развития теории *Welfare State* в последнем десятилетии XX в. В качестве оснований классификации выступают различные параметры: де-комодификация, основные доходы; суммарные расходы; уровень доходов населения или расходов на социальные нужды. При этом главное, что объединяет представленные типологии, сосредоточенность на роли государства в проведении

социальной политики, все они измеряют различные аспекты обеспечения государства и таким образом привлекают внимание к разным сторонам его деятельности.

Тем самым данные модели, следуя исследовательской направленности теории Эспинг-Андерсена, оставляют без решения ряд упущений данной теории, подвергавшихся критике. Это касается включенности в модель *Welfare State* институтов гражданского общества. Создается впечатление, что тренд развития данной теории не принимает в расчет существование и возможности альтернативных акторов социальной политики.

Следует учесть, что работы Эспинг-Андерсена не исключают роли общественного фактора в формировании моделей государства благосостояния. И за пределами систематизации, проведенной в работе Бамбра, мы находим ростки заинтересованности в вопросе о роли и месте институтов самоорганизации граждан в функционировании режимов благосостояния. Так, Л. Саламон и Х. Анхейер обращают внимание на достаточно детальный анализ динамики институционального выбора в работах Эспинг-Андерсена и его тезис: “Сегодня мы знаем, что различные социальные силы имели решающее значение для развития государства благосостояния...” (цит. по [Веремейчик, 1998]).

Н. Мэннинг отмечает, что, по мысли Эспинг-Андерсена, один из источников, определивших исторически различия “режимов” (типов) государств всеобщего благосостояния – политическая сила трудовых движений в различных странах. Причем влияние этого фактора принципиально даже при относительно равном уровне экономического роста. Эспинг-Андерсен следует здесь хорошо известным путем попыток объяснить источники различных уровней “политических достижений в сфере благосостояния” в разных странах.

С этой точки зрения, источники, размер и щедрость государств благосостояния зависят от политических сил и особенно объединений, которые могут формироваться между различными социальными классами. Там, где средние классы убеждены, что в их интересах поддерживать потребности рабочего класса в расширении государства благосостояния, как в Скандинавии, частный сектор услуг переполняется и средний класс сосредотачивается на качественном проникновении в государственный сектор. Если же интересы рабочего класса плохо представлены (как, например, в США) или интересы среднего класса переместились с государственного обеспечения на частный рынок (как в Великобритании), тогда достижения и качество обеспечения государством социального благосостояния пострадают [Manning, 1999, p. 54–57]. Таким образом, вопрос об исключенности институтов гражданского общества как фактора становления государства всеобщего благосостояния оказывается достаточно спорным, и я еще вернусь к обсуждению причин, обусловивших подобную эксклюзивность.

Вопрос о роли институтов самоорганизации граждан в программе построения *Welfare State* ставился исследователями гражданского общества. Здесь уместно обратиться к работам Л. Саламона и его коллег. Так, Л. Саламон и Х. Анхейер рассматривали различные варианты происхождения гражданского общества и высказали предположение о соответствии между режимом благосостояния и характером развития гражданского общества. Была предпринята попытка каждому режиму благосостояния поставить в соответствие некий “режим гражданского общества” [Salamon, Anheier, 1998]. Они отмечали, что вопрос о взаимодействии между государственным сектором и социальными организациями часто рассматривается чуть ли не в категориях конфронтации и соперничества. В то же время анализ этих взаимоотношений только через призму конфликта не отражает в полной мере реальных связей, соединяющих государство с этими организациями, упуская из виду возможности сотрудничества.

К “активам” общественных организаций исследователи относят их способность к мобилизации политического давления на правительство с целью стимулирования его участия в решении социальных вопросов, а также обеспечения себе соответствующего места в разделении ответственности за удовлетворение коллективных нужд. К недостаткам – филантропическую неэффективность (недостаточность) (*philanthropic*

Таксономии благосостояния

Автор	Метод	Либеральные	Консервативные	Типы режимов государства	Социал-демократические	Радикальные
О. Кантас 1994	15 стран Кластерный анализ	Либеральные Канада США	Консервативные Австрия Германия Италия Япония Нидерланды		Социал-демократические Дания Финляндия Норвегия Швеция	Радикальные Австралия Ирландия Новая Зеландия Великобритания
Ч. Раджин 1994	18 стран Булевозначный анализ	Либеральные Австралия Канада Швейцария США	Консервативные Австрия Бельгия Финляндия Франция Италия		Социал-демократические Дания Швеция Норвегия	Неопределенные Германия Ирландия Япония Нидерланды Новая Зеландия Великобритания
М. Шалев 1996	18 стран Факторный анализ	Либеральные Канада Япония Швейцария США	Консервативные Австрия Бельгия Франция Ирландия Италия		Социал-демократические Дания Финляндия Норвегия Швеция	Неопределенные Австралия Германия Нидерланды Новая Зеландия Великобритания
Х. Обинджер и У. Вогшал 1998	18 стран Кластерный анализ	Либеральные Канада Япония Швейцария США	Европейские Бельгия Финляндия Германия Ирландия Нидерланды Великобритания	Консервативные Австрия Франция Италия	Социал-демократические Дания Норвегия Швеция	Радикальные Австралия Новая Зеландия

С. Петруццелло 1999	18 стран Кластерный анализ	<i>Либеральные</i> Канада Ирландия Великобрита- ния США	<i>Консервативные</i> Германия Нидерланды Швейцария	<i>Консерватив- ные-Бисмарк- ские</i> Австрия Финляндия Франция Италия Япония	<i>Социал-демо- кратические</i> Бельгия Дания Норвегия Швеция	<i>Радикальные</i> Австралия Новая Зеландия
Ж. Вильдебор Шут и др.	11 стран Метод главных компонент	<i>Либеральные</i> Австралия Канада Великобрита- ния США	<i>Консервативные</i> Бельгия Франция Германия		<i>Социал-демо- кратические</i> Дания Норвегия Швеция	<i>Неопределен- ные</i> Нидерланды

Источник [Vambrg, 2007].

insufficiency) и филантропический патернализм (*philanthropic paternalism*) (см. также [Salamon, 1995; 1994; 1987; Salamon, Anheier, 1996]).

Саламон и Анхейер предложили собственную типологию государства всеобщего благосостояния, построенную как развитие теории *Welfare Regim* с выделением четырех моделей и учетом роли общественных организаций: либеральную, корпоративную, стэйтистскую и социал-демократическую. Характерным для либеральной модели является относительно незначительное участие государства в финансировании коллективных потребностей, а также высокий уровень активности социальных организаций. Эта модель развития организаций реализуется тогда, когда доминирующую роль в социальной системе играет средний класс, а оппозиция, формируемая из представителей традиционных элит (землевладельцев или сильных рабочих движений), либо вообще не существует, либо остается под контролем.

Корпоративную модель отличает высокий уровень участия государства в финансировании социальных услуг, но одновременно также высокий уровень участия общественных организаций в их оказании. Эта модель развития организаций третьего сектора возможна тогда, когда господствующие элиты выражают волю к поддержке целей социальной политики, признанных государством и общественными организациями.

В стэйтистской модели государство превалирует в большинстве направлений социальной политики. Привилегированная позиция государства в социальной сфере обеспечивается поддержкой промышленных элит. В ней, хотя сфера государственной социальной защиты ограничена, участие общественных организаций в оказании социальных услуг не увеличивается. Обе стороны сильно ограничены в своих действиях.

Наконец, социал-демократическую модель развития организаций третьего сектора отличает государственная система финансирования и оказания социальных услуг при ограниченном участии общественных организаций. Эта модель развития общественных организаций реализуется тогда, когда доминирующая роль в социальной системе принадлежит представителям рабочего класса, а также политическим группировкам, находящимся в союзе с ними [Salamon, Anheier, 1998].

Кризис государства всеобщего благосостояния и новые социальные перспективы

Страны Западной Европы во второй половине XX в. реализовали различные модели социальной политики. Однако финансовые проблемы, с которыми столкнулось большинство экономически развитых стран в начале–середине 1990-х гг. (а некоторые страны – уже с конца 1980-х гг.), наложили определенный отпечаток на тенденции в осуществлении социальных функций общественных систем. В известной мере одним из следствий данного обстоятельства стало размывание различий между указанными моделями. Так, государства со значительными объемами финансирования социальных расходов за счет бюджетной системы стали более активно использовать систему социального страхования и вводить элементы платности в системе государственных услуг социального назначения. Одновременно в странах с акцентом на финансирование социальных услуг за счет страхования стала просматриваться тенденция к расширению участия бюджетных источников. Активная и масштабная социальная политика, проводимая в государствах с экономикой рыночного типа, не могла не сказываться там на общей рыночной и конъюнктурной ситуации, на темпах экономического роста.

В 1980-х гг. к вопросу о “сокращении” (*retrenchment*) социальных расходов все чаще стали обращаться в научных дискуссиях и при проведении сравнительных исследований государства всеобщего благосостояния. Отстаивались различные позиции как в защиту государства всеобщего благосостояния, так и за его “сокращение”, предлагались стратегии перестройки [Remaking... 1988; Mishra, 1990]³.

Академический спор по вопросам политики сокращения социальных обязательств государства приобрел новую остроту в 1990-х гг. после публикации в 1994 г. работы

³Здесь и далее ссылки по [Stark, 2006].

П. Пирсона [Pierson, 1994]. Он сравнивает попытки правительств Великобритании и Соединенных Штатов (как два наиболее ярких примера) ослабить основы государства всеобщего благосостояния. Обе попытки в целом не справились с задачами, ради выполнения которых они были предприняты. Чтобы объяснить “устойчивость” социально-ориентированного государства, Пирсон разрабатывает собственную теорию “новой политики государства всеобщего благосостояния”, согласно которой “старая политика” расширения, в том числе теория социально-экономического функционализма и классовая теория властных ресурсов, не учитывает новые факторы, появившиеся после окончания “золотого века” государства благосостояния [Stark, 2006].

Пирсон строит свое объяснение устойчивости государства всеобщего благосостояния на двух основных положениях: стойкой общественной поддержке и институциональной инерции этого государства. Что касается первого тезиса, то социальные исследования обнаруживают популярность основных социальных гарантий и институтов государства всеобщего благосостояния в странах Запада. Как следствие, дело не ограничивается тем, что большинство инициатив по урезанию социальных обязательств государства непопулярно среди электората [Boeri, Borsch-Supan, Tabellini, 2001; Taylor-Gooby, 2001]. **Помимо этого, в результате расширения государства всеобщего благосостояния в предыдущие периоды образовался его собственный электорат, представленный рядом сильных групп интересов (например, пенсионерское лобби), которые готовы мобилизовать сопротивление любому отступлению от *status quo*** [Pierson, 1994, p. 29–30]. Относительно второго тезиса можно сказать, что многие институты – особенно глубоко укоренившиеся институты государства всеобщего благосостояния – подвержены зависимости от собственной исторической траектории. Вероятные изменения, следовательно, будут иметь эволюционный характер и происходить только внутри существующих институциональных рамок.

Возможно ли в этих условиях сокращение государства всеобщего благосостояния? Пирсон полагает, что у политиков есть основания воздерживаться от радикальных и потому бросающихся в глаза сокращений, а вместо этого проводить “политику избегания обвинений” [Stark, 2006].

Какой бы устойчивостью, согласно Пирсону, не отличалось государство всеобщего благосостояния, кризисные трансформации последней трети XX столетия не прошли бесследно для этой модели общественного устройства (подробнее см. [Розанваллон, 1998]), и в частности обусловили повышение интереса к деятельности институтов самоорганизации граждан, включая благотворительные организации, фонды и частных благотворителей.

«Возрастание интереса к частным некоммерческим организациям появилось прежде всего благодаря ощутимому кризису современного “социального государства”, – пишет Л. Саламон. – Укрепилось мнение, что система защиты пожилых людей и безработных, создаваемая в большинстве западных стран с 1950-х годов, уже не действует. По меньшей мере это были четыре важных момента развития, опровергшие идею социального государства: (1) нефтяной шок, который замедлил экономический рост, тем самым привлек внимание к тому, что расходы на социальное обеспечение необыкновенно выросли, (2) убежденность в том, что правительство перегружено и неспособно выполнять задачи, входящие в его сферу его компетенции, (3) политика социального государства постепенно создавала такое давление на постоянно повышающиеся цены за услуги, что превысило порог терпимости людей и те отказывались за них платить, (4) все чаще появлялись утверждения, что социальное государство вместо того, чтобы улучшать экономическую мощь (посредством защиты отдельных лиц от опасного риска), ослабляет инициативу, лишает людей личной ответственности и поддерживает их зависимость» [Саламон, 2003, с. 39].

Социальное государство проявило свои негативные стороны и стало в какой-то мере само себе неприятелем. Улучшая жизненные условия, оно поддерживало в людях чувство ожиданий и растущее недовольство низким уровнем услуг, которые способно было им предоставить. Выборы в ряде европейских стран (Германия, Бельгия, Великобритания, Норвегия, Франция) и в США в конце 1970-х–начале 1980-х гг. повлекли

за собой смену курса и введение программ, сокращающих расходы на социальные нужды.

Дискредитация правительственных программ, сокращение бюджетов на социальные нужды привели к активизации других способов решения социальных проблем. Некоммерческие организации выступили в качестве альтернативы государству как ведущему актору социальной политики, оказались способными предложить и обеспечить, по выражению П. Флора, “самоопределение, ответственность за самого себя, свободу выбора, солидарность и участие в каждодневной жизни” (цит. по [Саламон, 2003, с. 39]).

Государство благосостояния или управляющее сообщество?

Известный британский социолог Н. Роуз в 1996 г. обратился к вопросу о путях развития государства всеобщего благосостояния и месте институтов гражданского общества в условиях кризиса парадигмы *Welfare State*. Он отметил, что почти во всех развитых промышленных странах, от Швеции до Новой Зеландии, старая вера в “государство всеобщего благосостояния” подвергается критике, и в настоящее время концепции социального государства претерпевают изменения. В них предполагаются приватизация общественных благ и функций благосостояния, перевод медицинского обслуживания на частную основу, социальное страхование и пенсионное обеспечение, образовательные реформы, которые приводят к конкуренции между школами и колледжами, внедрение в государственный аппарат новых методов управления, которые использовались до этого в частных организациях, новые договорные отношения между компаниями и их поставщиками и между специалистами и заказчиками, акцент на личной ответственности индивидов, их семей и объединений для их же собственного благополучия в будущем и принятии активных мер для его обеспечения [Rose, 1996].

Происходящие изменения, по мнению Роуза, не могут не оказывать влияния на саму теорию *Welfare State*. Концептуальный аппарат теории государства всеобщего благосостояния составляли такие атрибуты, как социальное государство, социальное страхование, социальное обслуживание, социальные выплаты, социальная защита и др. Государство всеобщего благосостояния было воплощением идеи социального. Кризис государства благосостояния предполагает пересмотр этих атрибутов – основ социального. Дает ли кризис государства благосостояния основания для предположения о кризисе или даже “смерти социального”? – задается вопросом Роуз. Он напоминает, что проблема “конец социального” была поднята Ж. Бодрийяром, предложившим для обсуждения три тезиса:

– *социальное никогда не существовало*, но всегда было чем-то вроде имитации социального отношения, сейчас пришедшего к десимуляции, распад которой был так или иначе воображаемой областью референции и действия зеркал;

– *социальное реально существовало и сейчас окружает все*; оно простирается от процесса разумного контроля за маргиналами – бездомными, душевнобольными, наркоманами – к государству, в котором каждый практически вытеснен или заключен под стражу в рамках проекта функциональной интеграции, оправданной социальными науками;

– *социальное существовало в прошлом, но сейчас его больше нет*: социальность контракта, отношения государства к гражданскому обществу, диалектики социального и индивидуального была разрушена из-за разделения СМИ, информации, компьютерного моделирования и возрастания значимости симулякра.

Исходя из этих тезисов, Бодрийяр приходит к выводу об эфемерности социального, о том, что “социальное” изобретено историей, заряжено политическими пристрастиями, и следует воздерживаться от использования этого конструкта в качестве некоего стандарта [Baudrillard, 1983]. Согласно Роузу, в конце XX в. вопрос о “конец социального” не может решаться однозначно. При всей эфемерности социального, о которой говорил Бодрийяр, это понятие не утрачивает своей актуальности и обретает

новое наполнение. В первые десятилетия XX в. политики разных стран были вынуждены признать, что управление хотя бы некоторыми проектами социальной сферы должно стать обязанностью государственного аппарата и его чиновников.

В то же время закон не может быть единственным и достаточным легитимным политическим средством для достижения порядка и безопасности. На самом деле, закон сам по себе должен отвечать требованиям социального управления. Политические идеологии, сыгравшие большую роль в XX в. – социализм, социальная демократия, социальный либерализм, – различались во многих аспектах, но сходились на том, что государством нужно управлять.

Следует поставить вопрос о том, как управлять “с социальной точки зрения”. “Социальное” стало априорным в политической мысли: режим должен быть социальным или прекратит свое существование. В этом смысле дискуссии о “смерти социального” несостоятельны. На самом деле “социальные” принципы все более активно рассматривают на надгосударственном уровне в международных организациях, таких как ОЭСР, ВОЗ, ООН и Евросоюз.

В логике социального управления возникают и другие проблемы. Роуз обращается к тезису А. Хиршмана [Hirschman, 1991] о распространении “ответной реакции” на парадоксальные черты анти-благополучия в государстве всеобщего благополучия: его издержки, затраты, проблемы в судебной ветви власти, которые пришли из разных политических областей. Существовала разнообразная критика квалифицированной власти, установленной государством благополучия, и неограниченного поля деятельности, предоставленного системой благополучия специалистам и бюрократам (подробнее об этом см. [Rose, 1993^a; Rose, 1993^b]). До сих пор эта политико-этическая критика социального правительства была разной, но все же имела черты “фамильного сходства”.

В частности, аргументы правых или левых либертарианцев, прогрессистов, гуманистов, правозащитников и уполномоченные адвокаты соглашались с новым определением *субъектов* управления. Люди, которыми нужно управлять – мужчины и женщины, богатые и бедные, – теперь воспринимаются как личности, которые должны *принимать активное участие* в управлении. Их ответственность нельзя больше понимать как своего рода ответственность гражданина перед обществом, установленное и контролируемое через посредническую роль государства. Скорее, это отношение привязанности и ответственности за тех, кто в наибольшей степени нуждается в заботе, и чья судьба не должна быть безразлична. Каждый субъект занял место в ряде различных пересекающихся сетей, состоящих из личной заботы и участия, охватывающих его самого, его семью, соседей, общину, место работы.

Институты самоорганизации граждан (НКО) в системе *Welfare Mix*

Выше отмечалось, что базовую классификацию Эспинг-Андерсена критиковали по ряду направлений, в том числе среди существенных недостатков называлось практическое игнорирование роли институтов самоорганизации граждан. В [Esping-Andersen, 1999] он расширил свою модель, добавив к рынку и государству семью, но все же и эта расширенная модель не учитывала критики, связанной с игнорированием роли институтов самоорганизации в формировании режимов благополучия. Предлагались следующие подходы к оценке институтов самоорганизации граждан (НКО):

– НКО – один из субъектов, страхующих от социальных рисков (таким образом, институты “гражданского общества” становятся фактором системы благополучия и включаются в ряд семья–государство–рынок);

– НКО – медиатор во взаимодействии трех указанных субъектов (см. [Институты... 2009, с. 15–16]).

В данном ключе было предложено перейти к концепту *Welfare Mix* для рассмотрения более полной системы благополучия (подробнее о *Welfare Mix* см. [Martin, Barrientos, 2004; Evers, 1995]). Первый подход к определению места элементов

“гражданского общества” в системе *Welfare Mix* представляется более традиционным и свидетельствует о разворачивании двух встречных процессов: нарастающей неэффективности государства, с одной стороны, и осознания сравнительных преимуществ третьего сектора – с другой. Среди этих преимуществ выделяются:

- большая, чем у бюрократии, зависимость от доверия граждан, способствующая более тщательному подходу к предоставлению услуг, учету местных особенностей организациями локального уровня и большей прозрачности расходования средств;

- способность предоставить редкие услуги узким группам, которые не может обслужить ни рынок (в силу их немногочисленности), ни государство (в силу его сосредоточенности на крупных задачах);

- органичное сочетание благотворительности (мер пассивной защиты) и всего разнообразия активных мер защиты – от реабилитации до обучения и включения в волонтерскую активность, то есть потенциально более высокая эффективность в работе с теми уязвимыми группами, которые имеют шанс перестать нуждаться в помощи;

- положительные экстерналии от аналогичной государствену работы: повышение уровня доверия, солидарности, участия (в демократических процедурах принятия решений) [Laville, 2003; Bode... 2003; Fyfe, 2005].

Второй подход к определению места гражданского общества в *Welfare Mix*, представляя НКО роль медиатора между субъектами, страхующими человека от социальных рисков, – государством, рынком и семьей, приписывал гражданскому обществу роль элемента, создающего из неких отдельных особенностей перераспределительной политики, производства общественных благ и т. д. – *mix*. Некоторые исследователи предполагали, что именно особая и возрастающая роль институтов самоорганизации граждан и отличает *Welfare Mix* от *Welfare Regime*, поскольку обеспечивает больший плюрализм политики благосостояния.

Такой подход подчеркивает “поливалентность” НКО, которые одновременно выступают реальными посредниками и площадками в общественных дискуссиях (и этим связаны с политической сферой), создают инновационные механизмы предоставления социальных услуг (и этим помогают государству), контролируют бизнес (например, в экологии) и помогают ему найти общий язык с работниками (профсоюзы), наконец, помогают самоорганизации людей для самостоятельного решения своих проблем. Поскольку часто сразу несколько функций выполняет одна организация или их объединение, они помогают обеспечивать связность всех указанных сфер, согласовывают интересы, обеспечивают обратную связь после принятия решений, исправляют самые острые ошибки [Evers, 1995].

Саламон и Анхейер, представляя характеристику традиционной концепции государства всеобщего благосостояния, подчеркивают, что в литературе по существу игнорируется значение общественных организаций как в историческом измерении, так и в дебатах, посвященных проблемам текущей политики и социального развития, доминирует представление о том, что общественные организации не имеют существенного значения в системе оказания услуг и производства благ. Существует молчаливое допущение, что чем больше участие публичного сектора в удовлетворении коллективных нужд, тем более маргинальна роль общественных организаций. Эта интерпретация основывается на убеждении, что увеличение роли государства в решении проблем общества приводит к увеличению спектра услуг, реализуемых государством, и соответственно к уменьшению значения общественных организаций в решении социальных вопросов. В соответствии с данной концепцией в индустриальных сообществах уменьшается роль таких традиционных социальных институтов, как общественные организации, семья, церковь. Это аргументируется тем, что вышеназванные традиционные организации, характерные для преиндустриального периода, уже не в состоянии обеспечить социальные нужды (см. [Leś, 1998]).

Однако с середины 1970-х гг. общественные организации и их деятельность стали все чаще выступать объектом научных изысканий с последующей интерпретацией результатов в рамках общей дискуссии о степени сформированности гражданского

общества и путей развития социальной политики. А. Демидов пишет, что еще некоторое время назад исследования третьего сектора сводились к изложению статистической информации, поскольку вполне осознанной была потребность в четком описании существующего феномена. В настоящее время все более популярными становятся вопросы взаимодействия НКО и государства, осознание активистами НКО значимости своих практических действий и эффекта от них, а также изменение вектора восприятия и отношения к НКО со стороны государства [Демидов, 2007].

Подобная тенденция уже не один год отмечается в литературе по социальной политике на Западе. Например, П. Кемп описывает, как проводилась политика модернизации социальной защиты в Великобритании с учетом роли институтов самоорганизации, подтверждая свою позицию ссылками на мнения авторитетов в области теории социальной политики (см. [Kemp, 2006]).

С 1997 г. правительство Новых лейбористов (*New Labour*) проявляло себя очень активно в отношении реформирования системы социальной защиты. Что касается большинства изменений, относящихся к сфере ключевых пособий, то здесь имел место ряд незначительных реформ, поправок и расширений в области различных аспектов социальной защиты. Эта активность определялась множеством разных факторов. Так, новые лейбористы выражали уверенность, что социальная защита нуждается в модернизации, отражая изменения в экономике и обществе со времен отчета Бевериджа [Kemp, 2006]. Эти изменения включали рост женской занятости, увеличение числа разводов, неполных семей, рост частичной занятости, рост занятости в сфере услуг, увеличение продолжительности жизни и др., что обуславливало необходимость обновления института социальной защиты, чтобы справиться с “новыми социальными рисками” постиндустриального общества [New Risks... 2005].

Реформа социальной защиты проходила под влиянием программы “третьего пути” новых лейбористов. Э. Блэр таким образом характеризовал “третий путь”: “...не демонтировать *welfare*, оставить его просто как систему поддержки для обездоленных; но проводить реформирование на основе нового договора между гражданами и государством, в котором мы сохраняем государство благосостояния, от которого мы все получаем выгоду, при условии, что оно справедливое и свободное” (цит. по [Kemp, 2006, p. 15–17]).

Констатация необходимости третьего пути выражает уверенность, что реформа социальной защиты востребована для того, чтобы заключить новый договор между государством и гражданином, в котором больше внимания следовало бы уделить вопросу ответственности (обязанностей), но не прав [New Labour, 2001]. **Следует отметить определенную перегруженность риторики новых лейбористов вопросами персональной ответственности. Они часто объединяют слова “возможность” и “ответственность” [Hyde, Dixon, Joyner, 1999], и в то время как правительство стремится обеспечить людей возможностями, ответственность за то, чтобы принять эти возможности, ложится на плечи, например, незанятых, которые могут работать [Kemp, 2006].**

Таким образом, все более очевидной становится тенденция смещения акцентов в распределении ролей в проведении социальной политики. Процесс ее трансформации идет в направлении привлечения новых акторов, в том числе организаций третьего сектора. Меняется понимание роли и значимости НКО: от позиции “НКО как гражданское общество” к позиции “НКО как полноценный субъект политики”, все очевиднее проявляется многосубъектность социальной политики, рост числа акторов, участвующих в процессе ее выработки и реализации (бизнес-структуры, лоббистские группы, социальные движения и, конечно, НКО) [Демидов, 2007].

В литературе последних лет все чаще можно встретить тезис о становлении глобальной неправительственной общественной системы. Этот вопрос непосредственно связан с проблемой формирования глобальной социальной политики, которой также посвящено значительное число зарубежных и отечественных работ (см., например, [Understanding... 2008; Deacon, 2007]). В 1990-х гг. Институтом Дж. Хопкинса (США) было проведено широкомасштабное сравнительное исследование функционирования

НКО. Тогда же в научный оборот было введено понятие глобальная “революция НКО” (*associational revolution*) [Сухарев], которое предполагает новые возможности для организации и институционализации частных (индивидуальных и групповых) инициатив, формирует качественно новый формат ответственности институтов самоорганизации граждан по отношению к ключевым вызовам глобальной цивилизации, а также перспективы участия институтов самоорганизации в формировании системы глобального благосостояния – *Global Welfare Regime*.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Веремейчик Г.* Обзор теоретических концепций, посвященных организациям “третьего сектора” (реферат соответствующего раздела из книги *Leś E. Organizacje społeczne. Studium porównawcze*. Warszawa, 1998 // http://adukatar.net/?page_id=92).
- Демидов А.А.* Управление и социальная политика: рамки участия некоммерческих организаций // ПОЛИТЭКС. 2007 (<http://www.politex.info/content/view/117/30/>).
- Институты самоорганизации и качество жизни населения. Отчет о НИР. Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора. М., 2009.
- Розанваллон П.* Новый социальный вопрос. М., 1998.
- Саламон Л.* Глобальная революция в процессе объединения // Хрестоматия для некоммерческих организаций. Братислава, 2003.
- Сухарев А.И.* Сектор НПО – проблемы субъектности, критериев и классификации (западная методологическая модель) // Россотрудничество (<http://www.rusintercenter.ru/?lang=ru&text=95>).
- Bambra C.* “Sifting the Wheat from the Chaff”: a Two-dimensional Discriminant Analysis of Welfare State Regime Theory // *Social Policy and Administration*. 2007. Vol. 41. № 1.
- Bambra C.* The Worlds of Welfare: Illusory and Gender-blind? // *Social Policy and Society*. 2004. Vol. 3. № 3.
- Baudrillard J.* In the Shadow of the Silent Majorities or ‘The Death of the Social’. New York, 1983.
- Bode I., Gardin L., Laville J-L., Lhuillier V., Petrella F.* Introduction Social Economy and Welfare Mix: a Framework for the Analysis of Relational Services. *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2003. Vol. 74. № 4.
- Boeri T., Borsch-Supan A., Tabellini G.* Would You Like to Shrink the Welfare State? A Survey of European Citizens // *Economic Policy*. 2001. Vol. 32.
- Bonoli G.* Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach // *Journal of Social Policy*. 1997. Vol. 26. № 3.
- Castles F.G., Mitchell D.* Worlds of Welfare and Families of Nations // *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Dartmouth, 1993.
- Deacon B.* *Global Social Policy and Governance*. London, 2007.
- Esping-Andersen G.* *Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford. 1999.
- Esping-Andersen G.* The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, 1990.
- Evers A.* Part of the Welfare Mix: the Third Sector as an Intermediate Area // *Voluntas*. 1995. Vol. 6. № 2.
- Ferrera M.* The Southern Model of Welfare in Social Europe // *Journal of European Social Policy*. 1996. Vol. 6. № 1.
- Fyfe N.R.* Making Space for “Neocommunitarianism”? The Third Sector, State and Civil Society in the UK // *Antipode*. 2005. Vol. 37. № 3.
- Hirschman A.* *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge (Mass.), 1991.
- Hyde M., Dixon J., Joyner M.* Work for Those Who Can? Security for Those Who Cannot: the United Kingdom’s New Social Security Reform Agenda // *International Social Security Review*. 1999. Vol. 52. № 4.
- Kangas O.* The Politics of Social Security: on Regressions, Qualitative Comparisons and Cluster Analysis // *The Comparative Political Economy of the Welfare State*. Cambridge, 1994.
- Kemp P.A.* Social Security and Welfare Reform under New Labour // *Social Policy Review 17: Analysis and Debate in Social Policy*. 2005. Policy Press. 2006.
- Korpi W.* Faces of Inequality: Gender, Class and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States // *Social Politics*. 2000. Vol. 7. № 2.
- Korpi W., Palme J.* The Paradox of Redistribution and the Strategy of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries // *American Sociological Review*. 1998. Vol. 63.

- Laville J.-L.* Childcare and Welfare Mix in France // *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2003. Vol. 74. № 4.
- Leibfried S.* Towards a European Welfare State // *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt, 1992.
- Leś E.* Organizacje społeczne. Studium porównawcze. Warszawa, 1998.
- Lewis J.* Gender and the Development of Welfare Regimes // *Journal of European Social Policy*. 1992. № 2, 3.
- Lewis J., Ostner I.* Gender and the Evolution of European Social Policy // *European Social Policy*. Washington, 1995.
- Manning N.* The Politics of Welfare // *Social Policy*. New York–Oxford, 1999.
- Martin P., Barrientos A.* Welfare Regimes and the Welfare Mix // *European Journal of Political Research*. 2004. Vol. 43.
- Miller St.* The Development of Social Policy // *Social Policy*. New York–Oxford, 1999.
- Mishra R.* The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia. New York, 1990.
- New Labour: the Progressive Future*. Basingstoke, 2001.
- New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare State*. Oxford, 2005.
- Obinger H., Wagschal U.* Das Stratifizierungskonzept in der Clusteranalytischen Überprüfung // *Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Frankfurt, 1998.
- Pascal G., Lewis J.* Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe // *Journal of Social Policy*. 2004. Vol. 33. № 3.
- Pierson P.* Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. Cambridge, 1994.
- Pitruzello S.* Decommodification and the Worlds of Welfare Capitalism: a Cluster Analysis. Florence, 1999.
- Ragin C.* A Qualitative Comparative Analysis of Pension Systems // *The Comparative Political Economy of the Welfare State*. Cambridge, 1994.
- Remaking the Welfare State: Retrenchment and Social Policy in America and Europe*. Philadelphia, 1988.
- Rose N.* The Death of the Social? Re-figuring the Territory of Government // *Economy and Society*. 1996. Vol. 25. № 3.
- Rose N.* Government, Authority and Expertise in Advanced Liberalism // *Economy and Society*. 1993^a. Vol. 22. № 3.
- Rose N.* Towards a Critical Sociology of Freedom. London, 1993^b.
- Sainsbury D.* Gender, Policy Regimes and Politics // *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford, 1999.
- Salamon L.* Partners in Public Service: Government Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. Silver Spring, 1995.
- Salamon L.* Partners in Public Service: the Scope and Theory of Government-nonprofit Relations // *The Nonprofit Sector: a Research Handbook*. New Haven, 1987.
- Salamon L.* The Rise of the Nonprofit Sector. *Foreign Affairs* 73 (July–August 1994).
- Salamon L., Anheier H.* The Third Route: Government-nonprofit Collaboration in Germany and the United States. Working papers series. Silver Spring, 1996.
- Salamon L.M., Anheier H.K.* Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-nationally // *Voluntas*. 1998. Vol. 9. № 3.
- Shalev M.* The Privatisation of Social Policy? Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan. London, 1996.
- Siaroff A.* Work, Welfare and Gender Equality: a New Typology // *Gendering Welfare States*. London, 1994.
- Stark P.* The Politics of Welfare State Retrenchment: a Literature Review // *Social Policy and Social Administration*. 2006. Vol. 40. № 1.
- Taylor-Gooby P.* Sustaining State Welfare in Hard Times: Who Will Foot the Bill? // *Journal of European Social Policy*. 2001. Vol. 11. № 2.
- Understanding Global Social Policy*. Bristol, 2008.
- Webster's Desk Dictionary of the English Language*. New York, 1990.
- Wildeboer Schut J., Vrooman J., Beer P. de.* On Worlds of Welfare: Institutions and their Effects in 11 Welfare States. The Hague, 2001.