ственных законов) всеми без исключения участниками соответствующего процесса социального взаимодействия.

Список литературы

Социологический словарь. − 2-е изд., пераб. и доп. − /перев. с англ. Н.Аберкромби, С.Хилл, Б.С. Тернер; под. ред. С.А.Ерофеева. – М.: Экономика, 2004.

Фролов, С.С. Социология. − 3-е изд., доп. – М.: Гардарики, 2000.

Вебер, М. Избранное: протестантская этика и дух капитализма. − 2-е изд., доп. и испр. – М.: Российская политическая энциклопедия, 2006.

© Щелоков Д.В., 2010

В.А. Лукина

ПРИВАТИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ: ТЕНДЕНЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ

ЛУКИНА Вера Александровна – аспирантка кафедры социологии РАГС (e-mail: vera_lukina@mail.ru)

Аннотация. *Анализируется развивающаяся с 80-х гг. мировая тенденция приватизации государственных услуг населению. Исследуются проблемы развития этой тенденции. Оценивается экспертное осмысление формирования неолиберальной парадигмы социально-экономического развития, частью которой выступает современная «приватизационная» тенденция.*

Ключевые слова: *приватизация государственных услуг, государственно-частное и государственно-волонтерское партнерство, рентная экономика, неолиберальная общественная парадигма.*

Во всем мире в 80-е гг. в сфере социально-экономического развития и социального управления проявилась и начала укрепляться тенденция, которую эксперты называют «приватизационной». Она действительно мировая и действительно осуществляется в рамках приватизационной стратегии, принятой в 80−90-х гг. правительствами развитых стран. Эта стратегия вылилась в реформы Р. Рейгана − в США, в реформы М. Тэтчер − в Великобритании, а в целом в развитых странах – в демонтаж того типа соци-

ального государства, который был создан после Второй мировой войны и получил название «государство благосостояния».

Суть современной приватизационной тенденции, которую именуют также неолиберальной парадигмой социально-экономического развития, состоит в подключении государством частного сектора к социальной работе. Ранее эта сфера рассматривалась исключительно и безраздельно вотчиной государства. Таким образом, государство стало вступать с частным сектором в партнерские отношения, образуя институт государственно-частного партнерства, что, по мнению экспертов, обусловлено утратой в новой социально-экономической среде былых возможностей государственного протекционизма.

В современных условиях свободы индивидуальной коммуникации и соответственно социально-экономической свободы государственный протекционизм во многом утрачивает свою власть и, следовательно, эффективность. Государство вынуждено делиться своей социально-управленческой ответственностью с субъектами социального управления, взаимодействовать с ними. В развитых странах такая практика не просто расширяется, она уже имеет теоретическое обоснование[1].

Весьма распространенной формой государственно-частного партнерства стала приватизация государственных услуг, оказываемых населению. В принципе частный сектор способен выполнять эту социальную работу значительно эффективнее и оперативнее, чем государственные службы, хотя бы уже потому, что, будучи коммерческим сектором, он заинтересован выполнить ее с прибылью для себя. Действительно, опыт приватизации государственных услуг, в частности в Великобритании, подтверждает это. Приватизационная стратегия правительства М. Тэтчер открыла перед местным управлением новые возможности. Выяснилось, что местное управление при посредстве частного сектора может гарантировать населению оказание определенных услуг – уборку бытового мусора, инспекцию дорожного движения, нести службу по безопасности аэропортов и железнодорожных линий, обслуживать тюрьмы, оказывать больничные услуги

[1] *Spar, D., Mure, L., Ia.* The power of activism: Assessing the impact of NGOs on global business // California Management Review. – 2003. – Vol. 45. – № 3. – P. 78–101; *Teegen, H., Doh, J.,Vachani, S.* The importance of nongovernmental organizations (NGOs) in global governance and value creation: An international business research Agenda // Journal of International Business Studies. – 2004. – Vol. 35. – P. 463−483; *Tegarden, D., Sheetz, S.* Group cognitive mapping: A methodology and system for capturing and evaluating managerial and organizational cognition // Omega-International Journal of Management Science. – 2003. – Vol. 31. − № 2. – P. 113−125; *Vakil, A.* Confronting the classification problem: Toward a taxonomy of NGOs // World Development. – 1997. – Vol. 25. – P. 2050−2070; *Tulder, R.,van*, *Zwart, A. van der.* International business-society management: Linking corporate responsibility and globalization. – N.Y: Routledge. – 2006.

и т. п. Так в Великобритании возникли «государственно-частные товарищества» (*Public-Private Partnership*). При их посредстве гражданам стали предоставляться более продуктивные и дешевые государственные услуги, поскольку *появился конкурентный рынок государственных услуг.*

Возникнув, этот рынок расширился за счет включения в него новых субъектов. В нем задействованы, наряду с частными (коммерческими) структурами, также и неправительственные (некоммерческие) организации. Достаточно сказать, что в настоящее время государственная служба здравоохранения Великобритании пользуется услугами множества представителей неправительственных организаций, или, как их называют, «третьего», волонтерского, благотворительного корпуса. Так что к государственно-частным товариществам были добавлены государственно-волонтерские товарищества (*Public-Voluntary Partnership*).

Мировая практика подобной приватизации государственных услуг демонстрирует в целом свою эффективность. И это неудивительно, поскольку рынок оказания любых массовых услуг эффективнее монопольного, по определению. Рынок, если он действительно рынок, удешевляет услуги и повышает их качество. Однако проблема состоит в том, что рынок не является «магическим», «чудодейственным» средством, автоматически и непреложно дающим желанный эффект. На рынке, как и во всем обществе, сталкиваются групповые интересы, и на том же рынке государственных услуг каждый из участников партнерств, будь то государственно-частное или государственно-волонтерское партнерство, имеет свои интересы и, конечно, не заботится ни о каких рыночных механизмах и очень просто может эти механизмы искажать. Например, правительства могут элементарно «покупать» своих частных или волонтерских партнеров в обмен на налоговые льготы для них, делая частные и неправительственные компании зависимыми государственными служащими и тем самым разрушать гражданское общество – саму идею государственно-частного (и государственно-волонтерского) партнерства.

Практика приватизации государственных услуг ставит также вопрос о границах такой приватизации, о том, какие услуги можно, а какие нельзя отдать в частные (или волонтерские) руки. Например, вправе ли существовать частные тюрьмы? Или: как приватизировать железнодорожные услуги – объединить государственные железные дороги с частными поездами? Иными словами, государственно-частное и государственно-волонтерское партнерства имеют очевидные пределы своей полезности, которые необходимо вычислить. Впрочем, эти пределы способен обнаружить лишь практический опыт приватизации государственных услуг, и заранее можно лишь сказать, что никакого обратного хода для приватизации государственных услуг не может и не должно быть, поскольку заведомо ясно – рынок государственных услуг эффективнее, чем их монополия. Монополии

не нужна обратная связь с обществом, не нужна прозрачность, поскольку она *диктует* обществу свои условия. Монополии чужда сама идея услуг обществу – скорее общество служит монополии. Рынок же живет обратной связью с обществом и поэтому он в принципе служит обществу. Так что перевод государственных услуг на рыночный механизм в целом сулит обществу меньшие издержки, чем предоставление таких же услуг монополиями.

На самом деле, огромная проблема – страх правительств дать рынку больше свободы, чем он имеет даже в наиболее развитых странах. В настоящее время буквально по пальцам можно перечесть страны, где уже очень давно начат процесс радикальной либерализации социально-экономической жизни. Это – США, Великобритания, Новая Зеландия и Ирландия, и именно эти страны демонстрируют устойчиво высокую социально-экономическую эффективность, «их экономики переживают с тех пор невиданный бум».

Почему же подавляющее большинство стран не решается, казалось бы, на очевидное общественное благо – на рост национальной социально-экономической эффективности в результате радикальной либерализации национальных рынков? − Потому что для этого очень трудно создать широкую политическую коалицию, немало общественных групп не заинтересовано в конкурентном рынке. Не заинтересованы в конкурентном рынке те, кто привык жить на нетрудовые доходы: на ренту, доходы со своего служебного положения. Конкурентная экономика – трудовая экономика.

Экономика же, в которой регулирование снижает конкуренцию, превращается в рентную, нетрудовую экономику, притягательную для чиновников, а также для тех, кто получил доступ на такой (ограниченно конкурентный) рынок. В сущности, операторы на ограниченно конкурентном рынке – монополисты. Они продают населению свои услуги не обязательно хорошего качества, но обязательно по завышенным ценам, т.е. имеют рентный (нетрудовой) доход. Таким образом, рентная (избыточно регулируемая) экономика может быть весьма выгодна тем, кто способен получить доступ к рентным доходам. Поэтому правительства должны проявить большую политическую волю, чтобы решиться на радикальную социально-экономическую либерализацию своих стран – подобные правительственные меры могут оказаться весьма непопулярными не только среди чиновников, но и широких слоев населения.

Тем самым в отношении формирующейся с 80-х гг. неолиберальной («приватизационной») парадигмы социально-экономического развития наблюдается подмена понятий. Популярно мнение, что решительная социально-экономическая либерализация опаснее, чем сдерживание рынка государственным регулированием. Однако противопоставление экономической свободы государственному регулированию несостоятельно. Необ-

ходимо искать баланс между рынком и государством, устанавливать партнерство между ними именно для того, чтобы рыночная экономика не превратилась в рентную экономику, а в рентную экономику она может превратиться и при дефиците, и при избытке государственного регулирования, поскольку в обоих случаях рынок окажется монополизированным с подавленной конкуренцией.

При дефиците государственного регулирования конкуренция подавляется из-за того, что «дикий рынок» плодит монополии, которые захватывают на рынке власть. Избыточное регулирование также уничтожает конкуренцию, например, услуги таксистов в европейских городах дорогие потому, что строго контролируется количество лицензий, выдаваемых тем, кто хочет заниматься этим бизнесом. Когда доступ на рынок заблокирован, то те, у кого есть лицензия, фактически не испытывают давления, которое бы побуждало их снижать цены, а чиновники, распределяющие лицензии, получают теплые местечки, где они могут собирать голоса избирателей или брать взятки.

Подобным образом государственные нотариусы во многих странах устанавливают исключительно высокие расценки на свои услуги, которые, в сущности, совершенно бесполезны. Эти расценки высоки потому, что нотариусы сами контролируют доступ к своей профессии. Без правительственного регулирования (включая, правила, регулирующие покупку потребителями бессмысленных услуг) государственные нотариусы не обладали бы тем положением, которое позволяет им получать ренту.

Существует немало примеров, свидетельствующих о заботе правительств, чтобы национальная экономика была рыночной, а не рентной, чтобы население получало от экономики именно услуги, а не «предложения, от которых невозможно отказаться». Так, в Ирландии рынок услуг такси либерален, и цены за проезд здесь небольшие. В США спустя некоторое время после либерализации рынка авиационных услуг, внутренние перелеты намного удешевились. Например, 5-часовой перелет из Нью-Йорка в Лос-Анджелес стал стоить значительно меньше, чем получасовой перелет из Цюриха во Франкфурт. Такие же расхождения обнаружились между США и Европой в стоимости телефонного разговора от побережья до побережья США и аналогичного по времени разговора по междугородной линии во Франции.

Возникает риторический вопрос: разве в условиях рентной экономики не будут хорошо защищены такие меньшинства, как водители такси, нотариусы, пилоты авиалиний, работники компаний телекоммуникаций и электроснабжения естественными противниками решительной социально-экономической либерализации, которая снизит их ренту и перераспределит ее в пользу большинства общества? − Именно поэтому современная тенденция приватизации государственных услуг встречает сильное сопро-

тивление. Прецедент подобного сопротивления во всем мире – наглядный пример попыток приватизации коммунальных услуг. Показательно, например, что правительственная попытка либерализировать рынок электроснабжения немедленно вызывает оппозиционный ответ профсоюзов и фирм данной отрасли. Разумеется, оппозиция, декларирует защиту общественных интересов, но в действительности она защищает свои возможности присваивать часть ренты, создаваемой на рынке услуг электроснабжения, где отсутствует конкуренция.

Эксперты считают, что единственной стратегией либерализации рынка услуг населению должна стать стратегия решительной либерализации сразу всей национальной экономики – частичное введение такого режима на каком-то одном или нескольких рынках услуг ничего не даст. Должны быть системные меры, которые бы решительно повернули национальную экономику от принципа рентной «кормушки» к принципу рынка и конкуренции. Надо, чтобы те же работники, занятые в области электроснабжения, осознали, что как потребители они выиграют от понижения цен во всей экономике гораздо больше, чем потеряют в качестве ренты, которую они получают в своих фирмах.

Позитивно, что многие исследователи пытаются осмыслить современную «приватизационную» тенденцию именно как формирование новой мировой парадигмы социально-экономического развития. Ее, в частности, исследователь из Канады Р. Райх называет «суперкапитализмом», а его соотечественница Н. Кляйн – «бедственным капитализмом»[1].

Главный предмет их книг − рост политической (социальной) активности корпоративного бизнеса в современном обществе. Их попытки весьма полезны как стремление осмыслить действительные изменения, происходящие в мировой социально-экономической системе. Такое осмысление независимо от мировоззренческих позиций исследователей важно для формирования науки социального развития и социального управления, огромный дефицит которой в настоящее время никак не помогает и без того проблемному и малопонятному общественному развитию. Уже сами предлагаемые исследователями рамочные понятия вроде «суперкапитализма» или «бедственного капитализма» есть заявка на теорию общества, общественного развития, социального управления. Другое дело, какая именно теория вытекает из подобных рамочных понятий.

Обе доктрины − «суперкапитализма» и «бедственного капитализма» − представляют интерес для теоретиков в области бизнеса и менеджмента. Во-первых, они подаются в форме специального анализа не только эко-

[1] *Reich, R*. Supercapitalism: The transformation of business, democracy and everyday life. – N.Y.: Alfred A. Knopf, 2007; *Klein, N.* The shock doctrine: The rise of disaster capitalism. − Toronto: Alfred A. Knopf, 2007.

номической, но и социальной (политической) влиятельности корпораций в современном обществе, а это в настоящее время – главный предмет исследовательского интереса в менеджменте как прикладной научной дисциплине. Во-вторых, обе доктрины сосредотачиваются на современном феномене роста корпоративной социальной ответственности (КСО) и связанных с КСО понятиях. Например, Р. Райх посвящает КСО целую главу своей книги.

Однако тема КСО разрабатывается в обеих книгах так, что с этим едва ли согласятся серьезные специалисты в области менеджмента и социальных исследований. Р. Райх считает понятие «коропоративная социальная ответственность» лишь прикрытием для корпораций, которые используют «социальную ответственность» как эффективный инструмент достижения своих эгоистических целей в новых условиях. Подобным образом Н. Кляйн трактует КСО в уничижительном смысле, характеризуя феномен понятием «корпоратизм» (*corporatism*) – понятием скорее эгоизма корпорации, нежели ее социально ответственного поведения.

Для ответа на вопрос, что такое корпоративный бизнес в начале XXI века, Р. Райх предпринимает экскурс в историю развития корпоративного бизнеса в США, рассматривая период более чем в 100 лет. Многое в его доктрине «суперкапитализма», относимой им к капитализму начала XXI века, объясняет то, что он называет «золотым временем» американского капитализма период между 1945 г. и концом 60-х гг. Р.Райх приветствует время, когда капитализм идентифицировался большими корпорациями-олигополиями, ограниченной конкуренцией, сильными профсоюзами и сильным «социальным государством» (*welfare state)*, представляющим интересы широкого общества. Он определяет такой капитализм, как «демократический капитализм» (*democratic capitalism*) и заодно открывает глаза всем неамериканским читателям, которые привыкли думать о США как о стране свободных рынков, конкуренции, «маленького» правительства и весьма ограниченных институтов «социального государства». По Р. Райху, «суперкапитализм», покончивший с «золотым временем» американского капитализма, пришел в США благодаря технологическим достижениям в области коммуникаций, которые понизили барьеры в предпринимательской деятельности и высвободили финансовые рынки. В результате экономика США изменилась фундаментально. Она стала «суперкапиталистической», что означает, согласно Р. Райху, резкое уменьшение размеров «социального государства» и простор для эгоизма корпораций, ориентирующихся исключительно на интересы двух своих «богов» − потребителей и инвесторов. «Суперкапитализм», считает Р. Райх, поразил в правах широкие слои общества, например, наемных работников, занятость которых стала в целом большой проблемой в условиях глобального аутсорсинга (*global outsourcing*), а традиционные политические институты все больше становятся

выразителями интересов корпораций, а не интересов граждан. Стандартный набор механизмов поведения корпорации эпохи «суперкапитализма», по мнению Р.Райха, включает: лоббирование, деньги, «вращающиеся двери» между бизнесом и правительством и другие более тонкие механизмы. И он констатирует: в настоящее время политические процессы в Соединенных Штатах направляются интересами частных корпораций, становящихся доминирующими политическими акторами.

Нарисованная Р. Райхом картина «суперкапитализма», в сущности, повторяется в книге Н. Кляйн под названием «Бедственный капитализм». Так, Н. Кляйн определяет 35-летие глобализации как систему политической власти корпоративного бизнеса. Однако ее определение «корпоратизма» противоречит академическому, устоявшемуся в науке определению современной политической (социальной) роли корпораций. Но Н. Кляйн пишет не для академической аудитории, а скорее для того широкого общественного слоя, который придерживается левых взглядов и протестует против «приватизации социального государства». Н. Кляйн в отличие от «академиста» Р.Райха − трибун, политик, стоящий на определенной политической платформе и подбирающий под эту платформу соответствующие факты и соответствующую аргументацию.

Вместе с тем на уровне прикладного исследования книга Н. Кляйн рисует дотошную картину действительного обретения частными корпорациями политического (социального) влияния, которого они не имели на протяжении 80-ти лет XX столетия и которое было монопольной правительственной прерогативой. Если отвлечься от интерпретационного содержания и сосредоточиться только на эмпирическом материале книги Н.Кляйн, то этот материал и представляет истинную научную ценность. Достаточно сказать, что представленная Н. Кляйн картина экстраординарной политической (социальной) роли корпораций в современном капитализме составлена на основе честного проведения *case study* не менее чем в 14-ти странах, в том числе, Боливии, Чили, Китае, Израиле, России, Шри-Ланке, Южной Корее, Южной Африке, Великобритании, Соединенных Штатах и др. Книга предоставляет поразительные свидетельства о демонтаже традиционного, воспетого в теории Дж. Кейнса «социального государства» не только в Соединенных Штатах, Великобритании и других «англосаксонских» социально-экономических системах, но и практически на всем европейском континенте. И что наиболее удивительно, − во многих развивающихся и переходных обществах. И сама эта эмпирическая картина в книге Н.Кляйн опровергает вынесенную ею оценку глобализации как «бедственного капитализма». Действительно, если капитализм конца XX – начала XXI в. − «бедственный», то почему в его «капкан» попало множество стран с самыми разными социально-культурными традициями? Не договорились же национальные правительства о совместном эксперименте!

Н. Кляйн высвечивает новейшие мировые тенденции в сфере приватизации, когда приватизируется даже то, что в наиболее либеральных экономиках традиционно рассматривалось ответственностью государственного управления. Например, в настоящее время приватизируются даже оборонные программы, здравоохранение, образование. Тем самым частные корпорации становятся центральными игроками, которые по степени своего политического (социального) влияния на равных, если не больше, конкурируют с национальными правительствами. Ключевыми в этом отношении прецедентами Н.Кляйн считает масштабную приватизацию в России и Польше, сотворившую новый класс капиталистов-олигархов, чье личное богатство не только резко контрастирует с бедностью большей части населения этих стран, но и обеспечивает «новым капиталистам» решающее влияние на политические процессы.

Между тем современная мировая «приватизационная» тенденция – это формирование единого экономико-политического гражданского общества, в котором управленческая (гражданская, политическая) ответственность демократически распределена. Эта ответственность распределена, в том числе и на частный сектор. В науке это получило определение «государственно-частного партнерства» и является для частного сектора его естественным правом занимать в обществе гражданскую позицию, отвергая популярное о себе мнение как о представителе «хищнической» природы. Такова современная социальная среда. Для нее не подходят понятия «суперкапитализм» и «бедственный капитализм». Они изображают глобализацию как «мировой заговор корпораций», но единственно обнаруживают ностальгию по «золотому веку» капитализма, когда «богу было богово, а кесарю – кесарево», когда существовала институционально закрепленная монополия на политику, гражданскую ответственность и когда само предположение о гражданской (социальной) ответственности частного сектора выглядело заведомой провокацией.

В настоящее время государственное управление не имеет тех протекционистских возможностей, какие оно имело до глобализации. Необходимо понять, что приватизация государственных услуг – новая мировая парадигма. Можно ее не воспринимать, но она – реальность, которая не собирается исчезать.

Список литературы

Klein, N. The shock doctrine: The rise of disaster capitalism. − Toronto: Alfred A. Knopf, 2007.

Reich R. Supercapitalism: The transformation of business, democracy and everyday life. – N.Y.: Alfred A. Knopf, 2007.

Spar D., Mure, L.,la The power of activism: Assessing the impact of NGOs on global business // California Management Review. – 2003. – Vol. 45. – № 3.

Teegen, H., Doh, J.,Vachani, S. The importance of nongovernmental organizations (NGOs) in global governance and value creation: An international business research Agenda // Journal of International Business Studies. – 2004. – Vol. 35.

Vakil, A. Confronting the classification problem: Toward a taxonomy of NGOs // World Development. – 1997. – Vol. 25.

© Лукина В.А., 2010