

Томин Леонид

Политические сети в контексте неолиберальной правительности¹

Томин Леонид Владимирович –

кандидат политических наук,
доцент кафедры политического
управления

Санкт-Петербургского
государственного университета.

Для связи с автором:
leopolit@yandex.ru

Для цитирования:

Томин Л. В. Политические сети
в контексте неолиберальной
правительности // Публичная
политика. 2020. Т. 4. № 2.
[https://doi.org/10.31856/
jpp/2020.2.8](https://doi.org/10.31856/jpp/2020.2.8)

Аннотация

В статье анализируется генеалогия и контекст формирования понятия *governance* (управления) и теории сетей публичной политики в контексте проникновения неолиберальной политической рациональности в теорию и практику государственного управления, а также научное описание социально-экономических и политических трансформаций 1980–2000-х гг.

Ключевые слова: политические сети, неолиберализм, демократия, правительность, политическая рациональность.

¹ Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ «Объяснительный потенциал сетевой теории в политических исследованиях: методологический синтез как аналитическая стратегия» № 18-011-00705.

Tomin Leonid

Policy networks in the context of neoliberal governmentality*

Tomin Leonid Vladimirovich –

*Associate professor,
Department of political governance
St. Petersburg University.*

*To contact the author:
leopolit@yandex.ru*

Abstract

The paper analyzes the genealogy and context of the formation of the concept of governance and the theory of policy networks in the context of the penetration of neoliberal political rationality into the theory and practice of public administration, and a scientific description of the socio-economic and political transformations of the 1980s – 2000s.

Keywords: policy networks, neoliberalism, democracy, governmentality, political rationality.

* This paper was supported by the Russian Foundation for Basic Research, project “Explanatory potential of network theory in political research: methodological synthesis as an analytical strategy” N 18-011-00705.

В последнее десятилетие вышло множество работ, посвященных отрицательным последствиям господства неолиберальной политики: росту уровня бедности [Harvey 2019], кризису городов [Kotkin 2014] и разрушительным эффектам политики жесткой экономии [Политика в эпоху жесткой экономии 2015]. Эти проблемы стали настолько очевидны, их наличие признают мейн-стримные политики и эксперты [Флорида 2018].

Слабостью многих известных критических исследований неолиберализма является его анализ как экономической доктрины или набора практических мер, рекомендуемого международными организациями, прежде всего МВФ (приватизация, дерегулирование, сокращение социальных расходов и т. д.). Однако неолиберализм – это намного более сложный феномен, не просто экономическая теория или идеология свободного рынка, а новая политическая рациональность и даже способ существования [Dardot, Laval 2017: 3]. Неолиберальная политическая рациональность интернализирована в качестве деполитизированного здравого смысла: руководством основных право- и левоцентристских партий, экспертами и журналистами [Mirowski 2014: 8].

С конца 1990-х – начала 2000-х гг. социальные движения в различных странах выступали против неолиберальной модели глобализации и поддерживающих ее международных институций. В ходе этих протестов высказывался еще один важный тезис: неолиберализм, несмотря на свои декларации о «свободе выбора», на практике часто внедряется и воспроизводится недемократическими мерами и так называемыми «немажоритарными институтами». После мирового финансового кризиса 2008 г. финансовая система была спасена за счет денег налогоплательщиков и роста государственных долгов, политика жесткой экономии только усилилась. Многие исследователи стали говорить об «антидемократичности» неолиберализма [Brown 2019: 39–46] или «неолиберальной атаке на демократию» [Dardot, Laval 2019: 1–8].

Возникает необходимость исследования генеалогии и составных элементов неолиберальной политической рациональности и особенно процесса трансформации государства и практик управления. Традиционная критика неолиберализма в этом вопросе часто попадает в ловушку, воспроизводя идеологический нарратив его самоописания. Они полагают, что неолиберализм – это «уход государства», подчинение структур управления логике рынка, глобальной конкуренции или возвращение к либеральным принципам XVIII в. – модели «чистого» капитализма.

Говоря о понятии «управление», мы обращаемся к концептуальному инструментарию «исследований правительности» (*governmentality studies*), развивающемуся в последние годы концептуальному подходу, вдохновенно-му посмертной публикацией лекционных курсов Мишеля Фуко [Фуко 2010; Дин 2016]. Проблематика «исследований правительности» предлагает,

что изучать управление «значит анализировать практики, которые пытаются формировать, определять, мобилизовывать и действовать через пристрастия, желания, устремления, потребности и образы жизни индивидов и групп. Такая перспектива пытается связать вопросы управления, политики и администрирования с пространствами тел, жизней, самостей и личностей» [Дин 2016: 73]. Подобная аналитика управления включает в себя: исследование дискурсивных практик и процессов производства знания, легитимирующей модель управления, генеалогию типов субъективности, формируемых для ее функционирования и воспроизводства, и, наконец, практик сопротивления [Дин 2016: 101].

Возвращаясь к мифу об «уходе государства», следует заметить, что неолиберализм, в отличие от классического либерализма, не устанавливает пределы вмешательства государства в экономику или частную жизнь индивида, он генерализирует рыночные принципы, делая их моделью для государственного управления и регулирования всех сфер жизни общества. Другим важным отличием является понимание рынка не как естественной саморегулирующейся системы, автономии которой должно признать государство. Неолиберальная система управления сформирована специфическим типом вмешательства государства и закрепления ее принципов в политической и правовой системе, а главное, в самом социуме [Фуко 2010: 172].

Идея закрепления принципов рыночной конкуренции в системе права сначала появилась у представителей фрайбургской школы ордолиберализма. Это получило название «экономической конституции», которая определяла способы государственного вмешательства в экономическую жизнь в соответствии с логикой создания и поддержания конкурентной рыночной среды. Ордолибералы, а вслед за ними представители других направлений (австрийская и чикагская школы, теория общественного выбора) уделяли много внимания обоснованию необходимости конституционализации неолиберальных принципов и формирования рамки из немажоритарных структур, способных защитить рыночные принципы от «популистского» давления масс и представительных органов власти. Они утверждали, что усиление государственного вмешательства в экономику, бюрократизация управления и политика перераспределения доходов – негативный эффект влияния мажоритарных институтов, возникающий из-за чрезмерного давления избирателей и охоты за голосами избирателей, политиков, дающих все больше необоснованных предвыборных обещаний.

Одним из ключевых элементов неолиберальной политической рациональности в отношении к государственному управлению стали идеи теории общественного выбора (Дж. Бьюкенен, Г. Таллок). Ее представители предложили новую модель описания и анализа действий государства и бюрократии.

Государственная политика и решения бюрократии рассматриваются в логике, аналогичной поведению акторов, максимизирующему полезность в процессах рыночного обмена [Меркуро, Медема 2019: 290–296]. Согласно данной теории, государственные служащие действуют исходя не из принципов «общего блага», а преследуя прежде всего собственные и корпоративные интересы своего ведомства или бюрократии в целом. Поэтому их основными интересами являются: усиление государственного контроля над экономикой и обществом, увеличение бюджетного финансирования [Стедмен-Джоунз 2017: 167–172].

Неолиберальная политическая рациональность проникла в повседневность, став деполитизированным «здравым смыслом». Диспозитив, состоящий из экономических, социальных, политических, юридических элементов, проникнутых общей неолиберальной логикой, воспроизводит определенные модели субъективации индивидов [Lazzarato 2012: 38–42].

Во-первых, происходит генерализация предпринимательской логики, индивид субъективизируется – формируется и постоянно помещается в логику, в рамках которой он мыслит и действует как предприниматель (человек – фирма).

Во-вторых, происходит генерализация потребительской логики, все сферы и отношения в них рассматриваются по модели «производитель – потребитель». Механизм оценки индивидом посредством потребительского выбора эффективности акторов в любой из сфер понимается как основа свободного общества. Происходит эрозия солидарности и декомпозиция коллективных идентичностей, на которых основаны структуры коллективного действия – прежде всего профсоюзы.

В-третьих, финансиализация всех сфер жизни формирует особый тип субъективности – должник (ипотека, образовательный кредит). Долг в неолиберальной системе выполняет не столько экономическую функцию, он форма биополитической власти, позволяющая власти управлять и осуществлять контроль более экономно. Поскольку индивид, помещенный в логику «жизни в кредит», начинает дисциплинировать сам себя [Lazzarato 2012: 128–137].

Практическими примерами применения неолиберальной политической рациональности в процессах трансформации системы государственного управления являются реформы, проведенные в 1980–1990-е гг. сначала в Великобритании и США [Leys 2003: 32–35; Лахман 2020: 265–270]. Они стали основой практики реформирования государственной службы и социальной политики во многих странах, ее проводили в жизнь как право-, так и левоцентристские партии. Данные принципы были закреплены и на уровне международных организаций и стали стандартной рекомендацией экспертов Всемирного банка, МВФ и Организации экономического сотрудничества и развития.

Неолиберальная модель реформирования государственного управления, помимо приватизации, аутсорсинга и сокращения числа чиновников, предусматривала следующие меры: создание конкуренции между государственными и частными поставщиками услуг; создание квазирыночных организационных форм путем дробления традиционных бюрократических структур, получающих относительную самостоятельность в своей деятельности; соотношение бюджетных затрат с результатами деятельности, выраженными в количественных показателях (с ответственностью за их выполнение), а не как ранее с использованными ресурсами [Osborne, Gaebler 1992].

Разрушение структурной целостности и относительной организационной закрытости органов государственной власти многие авторы рассматривают как позитивное изменение [Роудс 2008: 70]. По их мнению, создаются условия для новой «сетевой» модели политического управления («управление без правительства», «управление без центра»), позволяющей более эффективно инициировать новые проекты, согласовывать интересы государственных и негосударственных акторов, обмениваться идеями и опытом и собирать ресурсы.

Подобные концепции, по мнению П. Дардо и К. Лавалея, можно отнести к «левому неолиберализму». Этим термином они обозначают исследователь левоцентристской направленности, отрицающих возможность возвращения к кейнсианской политике *welfare state* и по факту принимающих основные постулаты неолиберализма [Dardot, Laval 2017: 245]. Выступая за открытые рынки, приватизацию и конкуренцию, они говорят лишь о необходимости отдельных мер по исправлению негативных эффектов «свободного рынка». Классический пример – социолог Э. Гидденс, игравший важную роль не только внутри академии, но и как идеолог нового лейборизма [Giddens 1998].

Важным моментом в интернализации политической рациональности неолиберализма явилось не критическое принятие концепции *governance*. Это зонтичный термин, обозначающий сдвиг в сфере государственного управления и публичной политики. Концепция *governance* делает попытку описать ситуацию, возникшую после реформ государственного управления и экономики 1980–1990-х гг. [Роудс 2008: 53–55]. Их итогом стала приватизация части секторов экономики, маркетизация и фрагментация системы госуправления и эрозия организации коллективного действия (прежде всего профсоюзов), которые были системами классового компромисса в системе кейнсианского *welfare state*.

В концептуальном сдвиге от *government* (правительства) к *governance* (управлению) центральную роль играют две ключевые идеи начала 1990-х гг. Во-первых, благодаря глобализации (формированию открытых рынков, экономической взаимозависимости и развитию транснациональных информа-

ционных потоков) происходит ослабление национального государства. Во-вторых, после окончания холодной войны и сдвига традиционных левоцентристских партий на позиции «левого неолиберализма» наступает эпоха постгегемонистской (*posthegemonic*) политики межпартийного консенсуса [Davies 2011: 11].

Governance, или децентрированная теория управления (термин М. Бевира), полагает, что государство «опустошенное» и фрагментированное реформами 1980–1990-х гг., представляет из себя не структурную целостность, а открытую совокупность институтов и практик управления. Государство перестает быть главным субъектом управления, формируется система, где оно выступает лишь в качестве координатора сложного процесса принятия решений и аккумуляции ресурсов. Возникает идея соуправления, в котором политика осуществляется как совместный процесс «открытой координации», государственные ведомства находятся в сетевом взаимодействии с бизнесом и организациями гражданского общества. И понятие *governance* как раз обозначает процессы соуправления, осуществляемые на разных уровнях и с помощью разных механизмов координации (государство, рынок и сети публичной политики).

В Великобритании в этот период появилась теория, дополняющая на политическом уровне сдвиг от *government* к *governance*. Часть исследователей, близких к новому лейборизму, предложила теорию «сетей публичной политики», или политических сетей (*policy networks*). Критикуя доминировавшие до этого в политологии теории корпоративизма и плюрализма, они выдвинули идею, что данные подходы не могут описать новую реальность. Отношения государства и рынка в новой ситуации нельзя описать как взаимодействие бюрократической вертикали и свободной рыночной координации. Государство, потеряв структурную целостность, может координировать процессы управления, вступая в гибридные соглашения с бизнесом и неправительственными организациями.

Теория «сетей публичной политики» была предложена для исследования процессов формирования, динамики и результата взаимодействий в одной или нескольких сетях, каждая из которых представляет собой гетерогенный кластер акторов. Согласно Р. Родсу, динамика сетей публичной политики зависит от трех факторов: относительная стабильность членства (сила и состав акторов), относительная замкнутость сети (открытость сети к подключению новых акторов) и ресурсная созависимость (наличие стимулов к взаимодействию акторов).

Для неолиберальных теоретиков обычно существует две модели координации: *государство* (иерархия) и *рынок* (свободное взаимодействие на основе контрактов). Представители «левого неолиберализма» выдвинули в качестве третьей модели *сети публичной политики*. В этом состояла не только

их теоретическая, но и политическая позиция. Не соглашаясь полностью с неолиберальной программой реформ консерваторов периода премьерства М. Тэтчер, они не считали нужным возвращаться к послевоенной социал-демократической модели лейборизма.

Концепция сетей публичной политики, возможно, и подходила в качестве теории «среднего уровня» для описания периода 1990-х гг., когда действительно управление осуществлялось на основании постполитического консенсуса основных политических сил. Процессы начала XXI в.: усиление государства, политическая поляризация, появление новых социальных движений, выступающих против неолиберализма, – лишают теорию сетей публичной политики оснований; реальности, которую она пыталась описать, больше нет. Лишившись оснований, она может существовать только в качестве нормативной теории или идеологии.

По справедливому замечанию Дж. Дэвиса, так называемые сети публичной политики лучше исследовать, используя понятие «интегральное государство» А. Грамши. Временная потеря структурной целостности государства и необходимость координировать политику с другими акторами не означает децентрализацию и демократизацию процессов управления [Davies 2011: 104–106]. Это не третья относительно автономная модель координации с сетевым взаимодействием равноправных акторов, а специфическая модель неолиберальной гегемонии.

П. Дардо и К. Лаваль справедливо отмечают, что следование неолиберальным принципам фактически означает «захват государства» (*state capture*) крупнейшими корпорациями. «Сейчас государство несет важную обязанность – осуществлять материально-техническую и инфраструктурную поддержку олигополий, привлекать крупнейшие из них на управляемую им национальную территорию. Это затрагивает самые разные области: научные исследования, университеты, транспорт, налоговые льготы, культурную среду и урбанизацию, гарантию рынков сбыта. <...> Конкурентоспособное государство – это не государство как арбитр между интересами, а государство как партнер олигополистических интересов в глобальной экономической войне» [Dardot, Laval 2017: 243–246].

В условиях, когда неолиберальная политическая рациональность интернализирована основными представителями политической элиты, у избирателей почти отсутствует реальный выбор. Право- и левоцентристские партии, придя к власти, проводят одинаковую политику (приватизация, дерегулирование, сокращение бюджетных расходов и социальных гарантий). К. Крауч назвал это «постдемократией», появление и укрепление которой стало возможно после разрушения баланса сил между трудом и капиталом [Крауч 2010: 35–46].

Реальную структуру неолиберального политического консенсуса 1990–2000-х гг. исследовали П. Майр и Р. Кац и предложили концепцию «картельных партий». Они отмечают, что произошло «существенное снижение ставок в традиционной избирательной конкуренции в результате, во-первых, уменьшения воспринимаемой остроты идеологического раскола между левыми и правыми, лежащего в основе большинства западных партийных систем и прямо или косвенно подпитываемого идеологическим расколом времен холодной войны; во-вторых, передачи контроля и компетенций наверх к технократической и непартийной системе Европейского союза; в-третьих, даже после передачи полномочий Европейскому союзу или ВТО подчеркивания того, что при новой системе компетенций традиционно занимавшие центральное место политические проблемы инфляции и безработицы стали теперь неподконтрольными национальным правительствам, а следовательно, и партиям, которые составляли эти правительства» [Кац, Майр 2009: 172].

В неолиберальной модели управления на основе доминирующих интересов и общей идеологии происходит взаимопроникновение партий и государства и формирование межпартийного сговора, создающих систему без реальной альтернативы. Подъем популизма в последние годы явился спонтанной неартикулированной реакцией части избирателей на герметизацию политического универсума. Эпоха после окончания холодной войны, совпавшая с относительно мирной фазой глобализации, породила ряд оптимистических теорий, отодвинувших на задний план традиционный анализ государства как инструмента гегемонии правящего «исторического блока» и аппарата, обладающего монополией на легитимное насилие. Текущее положение, когда государство не просто вернулось в качестве основного субъекта политического процесса, но и когда усиливается его репрессивный аппарат, требует возвращения к теориям, концептуально способствующим реалистичному описанию происходящих процессов.

Источники

Дин М. 2016. *Правительственность: власть и правление в современных обществах*. М.: Издательский дом «Дело».

Кац Р., Майр П. 2009. Картельная партия: пересмотр концепции. – *Прогнозис*. № 3–4. С. 169–194.

Крауч К. 2010. *Постдемократия*. М.: Изд-во Высшей школы экономики.

Лахман Р. 2020. *Государства и власть*. М.: Издательский дом «Дело».

Меркуро Н., Медема С. 2019. *Экономическая теория и право: от Познера к постмодернизму и далее*. М.: Изд-во Института Гайдара.

Политика в эпоху жесткой экономии. 2015. М.: Издательский дом Высшей школы экономики.

Роудс Р. 2008. Новый метод управления: управление без правительства. – *Публичная политика: от теории к практике*. СПб.: Алетейя. С. 51–74.

Стедмен-Джоунз Д. 2017. *Рождение неолиберальной политики: от Хайека и Фридмана до Рейгана и Тэтчер*. М.; Челябинск: Социум; Мысль.

Флорида Р. 2018. *Новый кризис городов: джентрификация, дорогая недвижимость, растущее неравенство и что нам с этим делать*. М.: Издательская группа «Точка».

Фуко М. 2010. *Рождение биополитики. Курс лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1978/1979 учебном году*. СПб.: Наука.

Brown W. 2019. *In the Ruins of Neoliberalism The Rise of Antidemocratic Politics in the West*. Columbia University Press.

Dardot P., Laval C. 2017. *The New Way of the World: On Neoliberal Society*. Verso.

Dardot P., Laval C. 2019. *Never-Ending Nightmare. The Neoliberal Assault on Democracy*. Verso.

Davies J.S. 2011. *Challenging governance theory. From networks to hegemony*. Policy Press.

Giddens A. 1998. *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge. Polity.

Harvey D. 2019. *Spaces of Global Capitalism. A Theory of Uneven Geographical Development*. Verso.

Kotkin J. 2014. *The New Class Conflict*. Telos Press.

Lazzarato M. 2012. The making of the indebted man: an essay on the neoliberal condition. Semiotext(e).

Leys C. 2003. *Market-driven politics. Neoliberal Democracy and the Public Interest*. Verso.

Mirowski P. 2014. *Never Let a Serious Crisis Go to Waste. How Neoliberalism Survived the Financial Meltdown*. Verso.

Osborne D., Gaebler T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing Company.