

Сэмюэл Хантингтон

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПОРЯДОК В МЕНЯЮЩИХСЯ ОБЩЕСТВАХ

Самюэль Хантингтон

Политический порядок в меняющихся обществах

Издательский текст

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=2685875

Политический порядок в меняющихся обществах: Прогресс-Традиция;

М.; 2004

ISBN 5-89826-194-X

Аннотация

Исследование Сэмюэла Хантингтона, ведущего американского политолога, посвящено политическим и социальным особенностям процессов модернизации традиционных обществ. Автор подробно рассматривает типы исторически складывающихся политических институтов, роль политических лидеров, социальную структуру меняющихся обществ, значение политических партий в современном обществе. Книга С. Хантингтона признана одной из наиболее значительных работ в области политической науки.

Содержание

| | |
|---|----|
| Сэмюэл Хантингтон и его концепция политической модернизации | 4 |
| Предисловие | 26 |
| 1. Политический порядок и политический упадок | 29 |
| Политический разрыв | 29 |
| Политические институты: сообщество и политический порядок | 44 |
| Политическая активность населения: модернизация и политический упадок | 84 |
| Конец ознакомительного фрагмента. | 95 |

Сэмюэл Хантингтон

Политический порядок в меняющихся обществах

Сэмюэл Хантингтон и его концепция политической модернизации

Имя Сэмюэла Хантингтона хорошо известно российскому читателю, но эта известность связана почти исключительно с концепцией «войны», или, точнее, «столкновения цивилизаций», которую американский профессор сформулировал в начале 90-х годов и которая стала предметом оживленных дискуссий в научных и общественно-политических журналах страны¹. Между тем ученый приобрел известность и авторитет одного из ведущих теоретиков модернизации развивающихся стран значительно раньше. Публикуемая издательством «Прогресс-Традиция» книга «Политический порядок в меняющихся обществах» (впервые изданная в 1968 г.) стала классикой политологической литературы и по сию пору остается одним из важнейших трудов по проблемам власти и ее роли в реформировании и развитии со-

временного мира.

Сэмюэл Хантингтон родился 18 апреля 1927 г. в Нью-Йорке, в 1951 г. защитил диссертацию в Гарвардском университете и до настоящего времени занимает пост профессора в этом престижном и влиятельном учебном заведении, остававшемся на протяжении всего прошлого века центром подготовки политической элиты страны. Специализируясь в области международных отношений и национальной безопасности, Хантингтон стал автором многочисленных научных трудов, среди которых, кроме «Политического порядка в меняющихся обществах», наибольшую известность приобрели монографии «Армия и государство: теория и практика отношений между гражданскими и военными» (1957) и «Третья волна: демократические процессы в конце XX века» (1991)². Последнее крупное сочинение, книга «Столкновение цивилизаций и изменение мирового порядка»³ (1996), переведенная на 22 языка, включая русский, принесла ученому мировую славу.

Хантингтон – видный организатор американской науки. Он был президентом и вице-президентом Американской ассоциации политической науки, основал специальный теоретический журнал по вопросам внешней политики «Foreign policy» (1970), возглавляет Институт стратегических исследований Джона Олина при Гарвардском университете (с 1989 г.). Хантингтон был и является научным консультантом различных правительственных агентств США, включая Со-

вет национальной безопасности при президенте.

Хантингтон – ученый, в творчестве которого наука тесно переплетается с политикой, политология с политической технологией, теоретические вопросы международных отношений с практическими задачами политики США, что придает его трудам свою специфику и особую познавательную ценность. «Политический порядок в меняющихся обществах» представляет именно такую книгу. Это основательный пересмотр и новое обоснование политики США в развивающемся мире, и одновременно – это обстоятельная характеристика политических процессов, происходящих в нем, основанная на весомом багаже сравнительно-исторических исследований.

«Политический порядок в меняющихся обществах» подводит итог важному этапу новейшей истории, который начался по окончании Второй мировой войны и содержанием которого явился распад колониальной системы с последовавшим за ним появлением на мировой арене так называемого третьего мира в образе многочисленных стран Азии, Африки, Латинской Америки, представляющих огромное большинство человечества. По мере складывания массива новых и вновь обретших национальную независимость стран остро обозначился разрыв между их претензиями на достойное место в современном индустриально-цивилизованном мире и традиционным строем и качеством жизни их по преимуществу сельского населения (отсюда другое название третьего

мира – «крестьянские континенты»). Эти претензии нашли отражение в особой идейно-теоретической парадигме «модернизации», т. е. «осовременивания» стран третьего мира. Западные эксперты прогнозировали в ее рамках поступательное преобразование развивающихся стран в общества западного типа. Поэтому «модернизация» отождествлялась нередко еще с «вестернизацией» (от английского «western» – «западный»).

Парадигма развивалась в многочисленных научных трудах, варьировалась в различных теориях, обосновывалась разнообразным историческим, экономическим, политическим и иным материалом, оставаясь неизменной по сути. Исходя из исторического опыта развитых стран, в программу модернизации включали экономический рост, индустриализацию, урбанизацию, превращение рыночных отношений в универсальный принцип хозяйствования, консолидацию института частной собственности и развитие на этой основе предпринимательства, распространение грамотности и новейших средств коммуникации, обособление индивида, обезличивание социальных связей, секуляризацию и выработку рационалистического мировосприятия, внедрение правового порядка и демократических форм политического устройства, создание централизованных национальных государств.

Общей слабостью теорий модернизации был дихотомизм, представление о развивающихся обществах как антиподе

развитых по всей сумме социально-экономических и культурно-антропологических характеристик. Различие между теми и другими обществами сводилось в ряд противоположностей: аграрные – индустриальные, перераспределяющие ограниченные материальные ресурсы и регламентирующие общественные потребности – ориентированные на неограниченный рост производства и потребностей, авторитарные – либеральные, иерархические – эгалитарные, закрытые – открытые, семейственность (преданность первичной социальной ячейке) – гражданственность (лояльность обществу и государству), «растворенная» (стадная) личность – самостоятельный индивид, конформизм – творческая личность и т. д. Левая часть такого ряда формировала модель «традиционного общества», правая часть – модель «современного общества». Между состояниями «традиционности» и «современности» не было видно никакого исторического пространства: подразумевалось нечто вроде вознесения развивающихся стран из своей первозданности в цивилизованные по мировым стандартам общества. Схема «идеальной» модернизации диктовала полный разрыв государств третьего мира со своим прошлым, отказ от всякой преемственности, полное размежевание с культурной традицией.

Практика развития афро-азиатских и латиноамериканских стран в 1950-60-х гг. с жестокой очевидностью выявила слабость и даже порочность постулатов «идеальной» модернизации, и в конце названного периода последовал их ре-

шительный и всесторонний пересмотр. Общим его направлением сделался отказ от рецептов форсированной модернизации, вдохновляемых идеей «скачка», образом прямой трассы в движении от «традиционности» к «современности». На смену пришло толкование этого перехода как длительной исторической эпохи, наполненной противоречивым соединением форм нового и старого. Вместо представления о прирожденном пороке стал утверждаться конструктивный подход к «традиционности», подразумевавший дифференциацию различных элементов традиции и возможность их частичного и избирательного использования в модернизационной стратегии.

Важное место в пересмотре заняли политические вопросы. Теоретиков модернизации по-человечески потрясла волна насилия, захлестнувшая многие районы развивающегося мира с началом движения к вожаемой «современности». Следовавшие здесь один за другим политические перевороты и социальные потрясения сопровождались многочисленными жертвами и отбрасывали развивающиеся страны далеко назад от идеальных целей. Обеспечение политического порядка и сохранение социальной стабильности начали осознаваться как высшие приоритеты в процессе развития. Эта установка и стала руководящей для профессора Хантингтона, а важность политического порядка, поиск способов его достижения и укрепления сделали лейтмотивом публикуемой книги.

Но хотя в книге «Политический порядок в меняющихся обществах» рассматривается проблема политической модернизации в третьем мире, было бы ошибкой считать, что ее автора интересовали только трудности развивающихся стран и просчеты американской «политики развития» в отношении этих стран. 1960-е годы оказались очень беспокойным временем для США. Мощное движение за гражданские права афро-американского населения, акции «Черных пантер» и экстремистских организаций праворадикального толка, демонстрации против войны во Вьетнаме, наконец, убийство президента США потрясли страну. Национальный кризис заставил многих ученых задуматься о судьбах Америки. Среди них оказалось немало теоретиков модернизации, особенно представителей так называемой социологии развития.

Характерны признания автора хорошо известной в 1960-х годах книги «Религия в обществе Токугава» Роберта Беллы: «Хотя моя позиция была гораздо более сдержанной, чем у других американских социологов, занятых проблемой модернизации... в большинстве моих работ примерно до 1965 г. можно заметить усилие построить некую систему, альтернативную марксизму... В известной мере это была современная апология либерального общества и попытка показать его значимость для развивающихся регионов». Однако события середины 1960-х годов в США подорвали уверенность ученого в том, что современные западные общества должны стать идеальным образцом развития, а их опыт

эталонном для третьего мира. «Эти переживания, – пишет Белла, – заставили меня почувствовать, что проблемы американского общества, а не развивающихся обществ – самые серьезные проблемы современности»⁴.

Подобное движение мысли еще в большей мере должно было затронуть автора «Политического порядка в меняющихся обществах». Хантингтон, как очевидно из названий его предшествовавших книг⁵, был глубоко вовлечен в проблематику государственной политики и политической организации страны. Опубликованная в разгар глубокого общественного кризиса, затронувшего не одни США, а все страны Запада (движение «новых левых»), книга содержала размышления не только о политическом развитии афро-азиатских и латиноамериканских обществ; и не только превратности их модернизации побуждали автора поставить во главу угла ценность политического порядка. Внимательный читатель найдет в книге немало критических замечаний о конституционном строе, общественном мнении, официальной идеологии в США и соображений о путях совершенствования политического устройства страны. Но главное: анализируя исторический опыт США и Западной Европы одновременно с современным развитием незападных обществ, Хантингтон формулирует существенные поправки к постулатам либеральной демократии и отвергает некоторые основоположения либерализма.

Отнюдь не политическая свобода, а эффективность по-

литического режима становится для автора «Политического порядка в меняющихся обществах» исходным критерием модернизации страны и ее продвижения к «современности». «Может быть порядок без свободы, но не может быть свободы без порядка»⁶, – формулирует Хантингтон свое кредо и цитирует ведущего политического обозревателя США 1960-х годов Уолтера Липпмана, который, с горечью размышляя о состоянии американского общества и смерти президента Джона Кеннеди, писал, что самая настоятельная необходимость для людей жить в управляемом обществе, «самоуправляющемся, если это возможно, хорошо управляемом, если посчастливится, но в любом случае – управляемом»⁷.

Следуя критерию эффективного управления, Хантингтон оставлял в стороне один из важнейших идеологических догматов времен «холодной войны». В первых же строках книги он утверждает: главное в международной классификации государств не форма правления, а степень управляемости, и потому основное различие в политическом развитии проходит не между диктаторскими режимами коммунистических стран и либеральными системами Запада, а между теми и другими, с одной стороны, и большинством стран Азии, Африки и Латинской Америки – с другой. При этом Хантингтон констатирует, что эффективность коммунистических режимов зиждется на широкой общественной поддержке и убежденности большинства населения в их легитимности.

Коммунистическая система, пишет ученый, становится

очень привлекательной в развивающихся странах, и это происходит не из-за того, что коммунисты продемонстрировали большие способности к ниспровержению существующего порядка. Не искусство захвата власти, а высокая способность ее удержать – основа их популярности в развивающемся мире. Именно поэтому «кремлевская» система управления столь же часто служит образцом для подражания в XX в., как «версальская», французский абсолютизм в XVII–XVIII вв. или «вестминстерская система» (английский парламентаризм) в XIX в.⁸.

В развивающихся странах, считает автор «Политического порядка в меняющихся обществах», либералистские установки слишком часто наносят вред политическому развитию. Принцип разделения властей может порождать хаос в управлении, а «свободными и честными выборами» нередко пользуются реакционные силы для срыва проводимых преобразований. Главное в политической модернизации, убежден Хантингтон, – это формирование политических институтов, способных привлечь широкие слои населения к этим преобразованиям и вместе с тем достаточно автономных, чтобы не поддаваться популистскому или лоббистскому нажиму.

Как последовательный институционалист, Хантингтон размежевывается и с либералистскими, и с марксистскими подходами к власти. Он отнюдь не склонен абсолютизировать принцип представительного управления, еще мень-

ше готов согласиться с марксистским тезисом о правительстве как «исполнительном комитете буржуазии». Система управления, доказывает Хантингтон, имеет не инструментальную ценность как орудие тех или иных интересов, а самоценность. Именно самоценность и автономность власти позволяют ей отстаивать общие интересы и добиваться общественного консенсуса. Очень известному (и с энтузиазмом подхваченному частью постсоветской элиты) положению «что хорошо для «Дженерал моторе», хорошо для страны» Хантингтон противопоставляет свое убеждение: «что хорошо для президентской власти, хорошо для страны»⁹.

Отвергает Хантингтон «минималистские» концепции роли государства в обществе. Вопреки им ученый отстаивает тезис сильной и активной власти, находя, что только такая власть отвечает потребностям развивающихся обществ. Успех модернизации зависит, по Хантингтону, от способности политической системы осуществить радикальные преобразования, которые должны охватить не только институциональную систему, но все области общественной жизни, включая сферу общественного сознания (ценности, мотивацию, поведенческие нормы, структуру личности и определение ее идентичности). Немаловажно, что власть должна преобразовать и саму себя, рационализовав форму и природу управления.

Именно на путях рационализации и институционализации власти можно преодолеть издержки такого сопутствующего

государственной власти явления, как коррупция. Хантингтон предлагает рассматривать проблему коррупции в историческом плане: коррупция, по его мнению, обусловлена определенным уровнем политического развития и традициями тех или иных обществ. То, что современными понятиями о государственной службе осуждается, поощряется нормами традиционных обществ, поскольку признается условием поддержания социальных связей или необходимым инструментом перераспределения материальных благ. Коррупция более характерна для централизованных систем имперского типа, чем для феодально-иерархических государств. Все же это универсальное социальное явление, становящееся острой политической проблемой в известные периоды истории всех стран, периоды радикальных общественных преобразований.

В подобных исторических условиях, свойственных переходу от «традиционности» к «современности», коррупцию нельзя считать абсолютным злом. Напротив, доказывает Хантингтон, она выполняет определенную функциональную роль, обеспечивая поддержку преобразований теми общественными группами, которые в противном случае могли выступить против проводящей преобразования власти. Она становится своеобразным громоотводом, поскольку там, где высока коррумпированность, высок и уровень насилия. Коррупция безусловно ослабляет эффективность управления; но главное, от чего предостерегает ученый, это форсирован-

ная борьба с ней. Такая борьба – выражается ли она в «легисломании», фабрикации все новых и новых законодательных актов, или в «морализации» проблемы, нагнетании общественных настроений – может принести больше вреда, чем собственно коррупция. Решение же проблемы требует поступательного развития общества, и прежде всего всестороннего совершенствования политической системы, т. е. для Хантингтона – ее институционализации.

Столь же критические замечания автор «Политического порядка в меняющихся обществах» высказывает по поводу стратегии борьбы с бедностью. Столкнувшись с ростом нестабильности и срывами модернизации в развивающихся странах, американские чиновники-либералы сочли причиной бедность и стали выстраивать графики зависимости числа актов насилия от величины национального продукта, приходящегося на душу населения. Провозгласив бедность врагом номер один, США ориентировали на борьбу с ней свою «политику развития». Обоснованием ее в 60-х годах стала доктрина Роберта Макнамары, министра обороны США, а затем президента Всемирного банка. Ссылаясь на рост насилия в странах Азии, Африки, Латинской Америки, Макнамара предлагал для них нечто вроде нового «плана Маршалла» в виде массивной финансовой и экономической помощи США и других стран Запада. Однако уже к концу 60-х годов выявилась несостоятельность этих планов.

Дело было не в несопоставимости масштабов Западной

Европы и «крестьянских континентов», а в отношении к помощи последних. Сплошь и рядом она увековечивала слабоборазвитость, поощряя паразитизм отдельных слоев населения и укрепляя реакционные режимы. Не случайно здоровая часть элиты третьего мира провозгласила тогда лозунг «торговля, а не помощь». Иными словами, трезвые и честные деятели этих государств ждали от Запада улучшения условий для национального развития, прежде всего облегчения экспорта продукции развивающихся отраслей экономики, коротко – вклада в развитие своих стран, а не благотворительности по отношению к бедным.

Осмысливая провалы американской политики «помощи развитию», Хантингтон пересматривает и некоторые положения институционализма в той форме, какая была придана ему господствовавшими в американских социальных науках экономоцентризмом и техно-экономическим детерминизмом. Можно вспомнить о знаменитой в 1960-х годах концепции «стадий роста» Уолта Ростоу, изложение которой автор назвал «некоммунистическим манифестом» (в пику классикам марксизма, опубликовавшим веком раньше «коммунистический манифест», точнее, книгу «Манифест Коммунистической партии»)¹⁰. Ростоу в своей программной работе последовательно свел парадигму модернизации к изменениям в экономике, положив поступательный рост производства в основу всех сдвигов на пути от «традиционного общества» к «современному». Не упоминая Ростоу, в то время

помощника президента по вопросам национальной безопасности, Хантингтон отвергает точку зрения, что между экономической помощью и экономическим развитием, экономическим развитием и политической стабильностью существует прямая причинная связь. Подобную систему взглядов он объявляет «догмой», подчеркивая ее типичность для «американского мышления»¹¹.

В построении альтернативной позиции Хантингтону пришлось вести свой теоретический поиск за пределами институционализма. В известной мере «Политический порядок в меняющихся обществах» – свидетельство того, что задолго до книги, сделавшей его всемирно знаменитым, автор задумывался о возможностях рассмотрения проблем развития в рамках цивилизационного подхода. В общем направлении от институционализма структур-функционалистского толка (основоположником которого был Толкотт Парсонс) к цивилизационным теориям Хантингтон не продвинулся так далеко, как работавший одновременно с ним другой классик «модернизации» Шмуэль Эйзенштадт¹²; но тем важнее отметить начало этого движения.

Оно выражено уже в самом понимании институтов не как учреждений, а как основополагающих норм социальной жизни, устойчивость которых обусловлена признанием их легитимности в сфере общественного сознания. Характерна и трактовка Хантингтоном парадигмы «модернизации», где на первый план выступают сдвиги в сознании представите-

лей модернизирующихся обществ. Модернизация, пишет автор «Политического порядка в меняющихся обществах», невозможна, пока люди не начинают ощущать возможность перемен. «Прежде всего модернизация подразумевает веру в человеческую способность посредством осмысленной деятельности изменить свое природное и социальное окружение». Сознание перемен начинает формироваться, когда люди убеждаются в возможности понять общество и природу, и восприятие этой возможности превращается в убежденность, что общественная жизнь и природная среда могут контролироваться человеком в соответствии с теми целями, которые он ставит перед собой. Это предполагает «прометеевское освобождение», преодоление фатализма в сознании, освобождение его от веры в подчиненность истории воле богов или рока¹³.

Так в институциональный подход Хантингтона-политолога входит миф о Прометее в его цивилизационном значении особого, «прометеевского» типа личности, которая только и может стать субъектом «модернизированности» («modernity»). При этом автор «Политического порядка в меняющихся обществах» расходится с фундаменталистскими определениями этого мифа как свидетельства исключительности европейской цивилизации. В его трактовке тот культурно-исторический феномен, процесс утверждения которого в неевропейском мире стал предметом теорий модернизации и очагом формирования которого в XVII–XVIII вв.

была Западная Европа, имеет универсальное значение.

Поскольку именно эту позицию, представление об универсальности «модернизированности», т. е. родившейся в Европе цивилизации Нового («Modern») времени, Хантингтон пересмотрел в концепции «столкновения цивилизаций», важно отметить, от чего отправлялся теоретик политической модернизации, обращаясь к цивилизационному подходу. Именно универсалистские элементы цивилизационного подхода проглядываются и в разработке автором «Политического порядка в меняющихся обществах» проблематики революций. Прочитывая мнение о том, что данное историческое явление – специфика Запада, он вносит знаменательное уточнение «революция – характерный признак модернизации»¹⁴.

Затем, правда, Хантингтон проводит типологическое различие «западной» и «восточной» революций; но это скорее различие между социальной революцией и так называемой революцией «сверху», или государственным переворотом. Употребление классической антиномии ареальных цивилизаций (т. е. культурно-исторических образований, закреплённых, в отличие от цивилизации Нового времени, за определённым географическим пространством, «ареалом»)¹⁵ «Запад – Восток», быть может, не случайно для будущего теоретика «столкновения цивилизаций», но в «Политическом порядке» это видится лишь символической данью европоцентристской традиции. И потому «западными»

для автора «Политического порядка в меняющихся обществах» оказываются, наряду с французской, русская, мексиканская и отчасти китайская революции.

Подобные революции (Хантингтон называет их еще «великими»), носившие, в отличие, например, от американской, глубокий социальный характер (который особенно отчетливо проявлял себя гражданской войной), ученый считает скорее исключением, чем правилом для модернизации обществ. Однако этот вывод, расходящийся с постулатами марксизма, отнюдь нельзя назвать уступкой либералистскому антиреволюционаризму. Хотя социальные революции не являются для ученого фатальной неизбежностью, они становятся, по его мнению, необходимостью в определенных ситуациях. В таких случаях, констатирует Хантингтон, «подлинно безнадежными обществами являются не те, которым угрожает революция, а те, которые неспособны ее осуществить»¹⁶.

Размышляя о предпосылках социальных революций, автор «Политического порядка в меняющихся обществах» обращает внимание на позицию крестьянства. Это указание тоже симптоматично и очень выразительно характеризует место Хантингтона в политической науке того времени и либеральной политологии вообще. Для последней (как хорошо известно по тем трудам, что широко переводят, издают и цитируют в современной России) типично акцентирование позиции так называемого среднего класса или элит того либо иного рода. Аналогичным образом формировалось и

мышление либеральных историков. Как раз в то время, когда Хантингтон писал «Политический порядок в меняющихся обществах», в изучении Великой французской революции, роль которой в наступлении эпохи «модерности» (Нового времени) он справедливо выделяет, произошла знаменательная смена парадигм: верх взяли «ревизионисты», для которых именно «революция элит» (а не крестьянские восстания или выступления городских низов) выражала сущность революции¹⁷.

Напротив, Хантингтон склонен подчеркивать ограниченность исторических возможностей городского среднего класса, если они не обретут поддержку крестьянских масс. А для участия в революции у крестьян должны быть основательные причины, и никакая пропаганда не заменит крестьянскую заинтересованность. «Интеллигенция может найти союзника в революционном крестьянстве, но она не способна сделать крестьянство революционным»¹⁸, — утверждает Хантингтон, подчеркивая значение глубинных социальных факторов, пренебрегать которыми стало плохой традицией в современной политологии.

Роль социальных факторов ученый отмечает и при проведении глубоких реформ. По его мнению, последние представляют еще более редкое явление в истории, чем революции, а успех радикально-всеобъемлющего реформирования (российскую «шоковую терапию» начала 90-х гг. XX в. можно, видимо, считать красноречивым примером) попро-

сту невозможен. Причина в том, что силы сопротивления отдельным реформам объединяются в совместном выступлении против общего курса реформ и проводящей их власти. В итоге «политическая мобилизация захватывает не те группы, не в то время, направлена на решение не тех задач»¹⁹. Ссылаясь, в частности, на опыт российских реформ в царствование Александра II, Хантингтон доказывает, что подобные радикальные преобразования «сверху» зачастую оказываются прологом революции вместо того, чтобы ее предупредить.

Автора «Политического порядка в меняющихся обществах» можно упрекнуть в определенной непоследовательности. Для проведения успешных реформ, считает он, особенно нужна государственная мудрость политического руководства, тогда как в осуществлении революции на первое место выдвигается роль политической организации. «Революционное движение – продукт революционной организации»²⁰, – цитирует Хантингтон В.И. Ленина. Акцентирование самооценности политических институтов в конечном счете придает власти самодовлеющий характер, и это особенно заметно, когда американский политолог буквально восхищается большевизмом как организацией власти, не очень задумываясь о том, какими способами она утверждалась. Ленинская партия служит для него эталоном политической организации безотносительно и к экономическим последствиям ее деятельности, и к идеологии, которую она выражала. В эко-

номике, пишет Хантингтон, коммунизм безнадежно устарел, марксизм как историческая теория обанкротился, идеология классовой борьбы примитивна и в смысле эффективности далеко уступает национализму. Но ленинизм – замечательная политическая теория, а созданная Лениным партия – образец организационного совершенства. Произошло это потому, что Ленин, как считает автор «Политического порядка», перевернул учение Маркса «вверх дном», а в построении своей партии отказался от классового подхода, придав ей черты самодовлеющего корпоративного института.

Вообще в «Политическом порядке в меняющихся обществах» партия возводится на самую вершину политической теории и практики современного мира. «В модернизирующемся государстве политическая организация означает партийную организацию»²¹, – лаконично постулирует автор в последней главе, носящей симптоматичное название «Партии и политическая стабильность». Такой вывод подкрепляется в книге и широко привлекаемым опытом модернизированных государств. При этом разница между однопартийной и многопартийной формами, двухпартийной структурой и системой доминирующей партии оказывается для Хантингтона чисто количественной. Важно, чтобы они справлялись со своей задачей институционализации политического порядка, обеспечивая тем самым стабильность в обществе.

Склонность Хантингтона к предельно четкому формулированию своих выводов оборачивается порой тем, что

они оказываются сродни математическим уравнениям. Эта склонность именно и проявилась с впечатляющей наглядностью в концепции «столкновения цивилизаций», придав ей ту прямолинейность, которая обеспечивает соответствующим теоретическим работам широкую (и одновременно шокирующую) популярность. Читатель «Политического порядка в меняющихся обществах», конечно, должен отдавать себе отчет в том, что за «математизацией» политических выводов кроется предпочтение более простых теоретических моделей сложным конструкциям, призванным учитывать многогранность политической действительности.

И все-таки это не умаляет достоинств книги и ее автора. За его политическими «уравнениями» угадываются серьезные и напряженные размышления, которые опираются на основательное изучение исторической и политической литературы, осмысление большого объема текущей информации. Решающее достоинство «Политического порядка в меняющихся обществах» – трезвость мышления автора, не склонного поддаваться гипнозу тех или иных идеологических доктрин и научно-теоретических постулатов. Хантингтон ищет свой путь, и в оригинальности подхода заключен в конечном счете секрет поучительности его выводов.

А. В. Гордон,

доктор исторических наук

Предисловие

«Политический порядок», о котором идет речь в названии книги, это желаемое, а не реальное состояние. Поэтому-то дальнейшее изложение наполнено описаниями насилия, нестабильности и беспорядка. В этом отношении данная книга напоминает те труды, которые вроде бы посвящены «экономическому развитию», в то время как их подлинным предметом оказываются экономическая отсталость и стагнация. Предполагается, что экономисты, пишущие об экономическом развитии, отдают именно ему предпочтение; соответственно, и эта книга выросла из моей аналогичной тяги к политической стабильности. Задача, которую я перед собой поставил, состоит в том, чтобы исследовать условия, при которых общества, переживающие быстрые и радикальные социальные и экономические изменения, могут в какой-то мере достичь этого состояния. Показатели экономического развития, такие, как валовой национальный продукт на душу населения, достаточно хорошо известны и привычны. Проявления политического порядка или его отсутствия – насилие, перевороты, мятежи и другие формы нестабильности – также вполне ясны и даже измеримы. Подобно тому как экономисты имеют возможность анализировать и обсуждать – в качестве экономистов – условия и политические действия, способствующие экономическому развитию, у по-

литологов должна существовать возможность анализировать и обсуждать – принятым в науке образом – пути и средства достижения политического порядка, сколь бы они ни расходились во взглядах относительно законности и оправданности этой цели. Подобно тому как экономическое развитие зависит, до некоторой степени, от соотношения между инвестициями и потреблением, политический порядок зависит отчасти от соотношения между развитием политических институтов и мобилизацией новых общественных сил в политику. По крайней мере, таковы рамки, которыми определяется мой подход к проблеме.

Я проводил свое исследование и писал эту книгу в Центре международных отношений Гарвардского университета. Работа была поддержана частично Центром за счет его собственных ресурсов, частично Фондом Форда путем предоставления гранта университету на исследования в области международных отношений, а частично грантом от Корпорации Карнеги, предоставленным Центру на осуществление исследовательской программы в области политической институционализации и социальных изменений. Толчком для разработки принятой в этой книге системы аргументации в целом стало полученное от профессора Роберта Даля и Совета по международным отношениям Йельского университета приглашение выступить на Чтениях памяти Генри Л. Стимсона в 1966 году. Части глав 1, 2 и 3 публиковались в журналах «Уорлд политике» и «Дедалус» и включены в со-

став данной книги с разрешения издателей этих двух журналов. Кристофер Митчелл, Джоан Нелсон, Эрик Нордлингер и Стивен Р. Ривкин прочли рукопись, полностью или частично, и сделали по ее поводу ценные замечания. В последние четыре года моим размышлениям о проблемах политического порядка и социальных изменений очень помогли проницательные и мудрые суждения преподавателей Гарварда и Массачусетского технологического института, моих коллег по семинару, посвященному проблемам политического развития. В числе тех, чей вклад имел непосредственное отношение к созданию этой книги, можно назвать Ричарда Олперта, Маргарет Бейтс, Ричарда Беттса, Роберта Брюса, Аллана Э. Гудмена, Роберта Харта, Кристофера Митчелла и Уильяма Шнейдера. Наконец, на протяжении всего времени работы над книгой в качестве неоценимого помощника в исследовательской работе, редактора, машинистки, корректора и, что самое важное, начальника штаба, связывающего воедино работу всех тех, кто также исполнял эти роли, выступала Ширли Йоханнесен Левин. Я глубоко признателен всем этим организациям и лицам за их поддержку, советы и помощь. При этом за все имеющиеся ошибки и недостатки ответственность несу я один.

Сэмюэл П. Хантингтон
Кембридж, Массачусетс
апрель 1968 г.

1. Политический порядок и политический упадок

Политический разрыв

Самым важным из того, что отличает одну страну от другой в политическом отношении, является не форма правления, а степень управляемости. Демократические страны и диктатуры отличаются друг от друга меньше, чем отличаются те страны, политическая жизнь которых характеризуется согласием, прочностью общественных связей, легитимностью, организованностью, эффективностью, стабильностью, от тех, где этого всего недостает. И коммунистические тоталитарные государства, и либеральные страны Запада принадлежат к политическим системам высокой эффективности. Соединенные Штаты Америки, Великобритания и Советский Союз имеют различные формы правления, но во всех трех странах правительство управляет. Каждая из них представляет собой политическое сообщество с высочайшей степенью согласия народа относительно легитимности системы правления. В каждой из этих стран граждане и их лидеры имеют единые представления о характере общественного интереса и о тех традициях и принципах, на которых базиру-

ется жизнь данного политического сообщества. Во всех трех странах существуют сильные, гибкие, прочные социальные институты: эффективные бюрократии, хорошо организованные политические партии, высокая степень народного участия в общественных делах, работоспособные системы гражданского контроля над военными, широкое участие государства в экономике и достаточно действенные процедуры, обеспечивающие преемственность власти и регулирование политических конфликтов. Правительства этих стран располагают лояльностью своих граждан и в силу этого имеют возможность облагать ресурсы налогами, мобилизовывать рабочую силу, обновлять и осуществлять свою политику. Если Политбюро, Кабинет министров или Президент принимают решение, то велика вероятность, что посредством государственной машины оно будет проведено в жизнь.

Во всех этих отношениях политические системы США, Великобритании и Советского Союза существенно отличаются от систем управления многих модернизирующихся стран Азии, Африки и Латинской Америки. В этих странах многого недостает: продовольствия, грамотности, образования, богатства, доходов, здоровья, но многое из этого уже осознано, и прилагаются усилия по выправлению положения. Но помимо названных трудностей и в их основании лежит порок более существенный: недостаточная прочность общественных связей и недостаточно эффективная, авторитетная, легитимная государственная власть. «Я знаю, – писал

Уолтер Липпман, – что нет ничего, в чем бы люди нуждались больше, чем в управлении, чтобы по возможности это было самоуправление, чтобы, если повезет, это управление было эффективным, но во всяком случае чтобы оно, управление, существовало»¹. Эти слова продиктованы отчаянием, которое Липпман испытывал в тот момент в отношении США. Но в гораздо большей мере они приложимы к модернизирующимся странам Азии, Африки и Латинской Америки, где общество политически расколото и где у политических институтов мало власти, еще меньше авторитета и совсем нет гибкости – где, во многих случаях, правительство просто-напросто не управляет.

В середине 50-х Гуннар Мюрдаль привлек внимание всего мира к тому очевидному факту, что богатые страны мира богатеют, абсолютно и относительно, быстрее, чем бедные страны. «В целом, – утверждал он, – в последние десятилетия экономическое неравенство между развитыми и слабо-развитыми странами увеличивалось». В 1966 г. президент Всемирного банка указывал на то, что при существующих темпах роста разница в национальном доходе на душу населения в США и в сорока слаборазвитых странах к 2000 г. увеличится на 50 %². Ясно, что одним из важнейших вопросов мировой экономики – может быть, самым важным – является по видимости неустраняемая тенденция увеличения

¹ Цифрами обозначены примечания автора.

этого экономического разрыва. Сходная и не менее насущная проблема существует и в политической сфере. В политике, как и в экономике, разрыв между развитыми и слаборазвитыми политическими системами, между гражданскими и иными формами государственного устройства увеличился. Этот политический разрыв аналогичен экономическому и связан с последним, но ему не тождествен. Страны со слаборазвитой экономикой могут иметь высокоразвитые политические системы, а в странах, достигших высокого уровня экономического развития, политическая жизнь может при этом быть дезорганизованной и хаотической. И все-таки в XX в. как политическая неразвитость, так и слаборазвитая экономика характерны в первую очередь для модернизирующихся стран Азии, Африки и Латинской Америки.

За немногими исключениями, политическая эволюция этих стран после Второй мировой войны характеризовалась обострением этнических и классовых конфликтов, повторяющимися вспышками массовых беспорядков и насилия, частыми военными переворотами, нахождением у власти деспотических и неуравновешенных лидеров, часто проводивших разрушительную экономическую и социальную политику, широкомасштабной коррупцией среди государственных чиновников, нарушением прав и свобод граждан, неэффективностью бюрократии, всеобъемлющим взаимным отчуждением городских политических групп, падением авторитета законодательных и судебных органов и фрагмента-

цией, а подчас и полной дезинтеграцией политических партий, имевших широкую общественную опору. За два десятилетия, прошедшие с окончания Второй мировой войны, успешные перевороты произошли в 17 из 20 латиноамериканских стран (конституционный строй сохранялся только в Мексике, Чили и Уругвае), в полудюжине стран Северной Африки и Ближнего Востока (Алжир, Египет, Сирия, Судан, Ирак, Турция), примерно в таком же числе стран Западной и Центральной Африки (Гана, Нигерия, Дагомея, Верхняя Вольта, Центрально-Африканская Республика, Конго) и в ряде стран Азии (Пакистан, Таиланд, Лаос, Южный Вьетнам, Бирма, Индонезия, Южная Корея). Революционное насилие, восстания и гражданские войны раскололи Кубу, Боливию, Перу, Венесуэлу, Колумбию, Гватемалу и Доминиканскую Республику в Латинской Америке, Алжир и Йемен на Ближнем Востоке, Индонезию, Таиланд, Вьетнам, Китай, Филиппины, Малайю и Лаос в Азии. Насилие или напряженность на расовой, племенной и религиозной почве потрясали Гайану, Бурунди, Судан, Руанду, Кипр, Индию, Цейлон, Бирму, Лаос и Южный Вьетнам. В Латинской Америке архаичные, олигархические диктатуры в таких странах, как Гаити, Парагвай и Никарагуа, поддерживали существование нестабильных полицейских режимов. В восточном полушарии традиционные режимы в Иране, Ливии, Саудовской Аравии, Эфиопии и Таиланде пытались себя реформировать, едва удерживаясь на краю революционного обрыва.

В течение 1950-х и 1960-х в большинстве стран мира резко возросло число случаев политического насилия и нарушения порядка. 1958 год, согласно одному из исследований, принес около двадцати восьми затяжных партизанских войн, четыре военных путча и две войны обычного типа. Семь лет спустя, в 1965 г., насчитывалось 42 длительных повстанческих движения, произошло десять военных мятежей и пять конфликтов обычного типа. В период 1955–1962 гг. насилие и другие дестабилизирующие события наблюдались в пять раз чаще, чем в 1948–1954 гг. 64 страны из 84 в более поздний из этих периодов оказались в менее стабильном состоянии³. Повсюду в Азии, Африке и Латинской Америке происходило ослабление политического порядка, подрыв авторитета, эффективности и легитимности власти. Пал уровень гражданственности и патриотизма, не было политических институтов, способных придать общественному интересу значимость и направленность. Характерной чертой ситуации было не политическое развитие, а политический упадок.

Таблица 1.1. Военные конфликты, 1958-1965

| | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Длительные партизанские войны | 28 | 31 | 30 | 31 | 34 | 41 | 43 | 42 |
| Краткие мятежи, путчи, восстания | 4 | 4 | 11 | 6 | 9 | 15 | 9 | 10 |
| Войны обычного типа | 2 | 1 | 1 | 6 | 4 | 3 | 4 | 5 |
| Всего | 34 | 36 | 42 | 43 | 47 | 59 | 56 | 57 |

Источник: Министерство обороны США.

Чем были вызваны эти насилие и нестабильность? Моя идея состоит в том, что они были в значительной мере продуктом быстрого социального изменения и быстрой мобилизации новых групп в политическую жизнь в сочетании с медленным развитием политических институтов. «Среди законов, регулирующих жизнь человеческих обществ, – писал Токвиль, – есть один, который представляется более неукоснительным и четким, чем другие. Если люди хотят оставаться цивилизованными или становиться таковыми, искусство совместной жизни должно возрастать и совершенствоваться пропорционально росту политического равенства»⁴.

Политическая нестабильность в Азии, Африке и Латинской Америке есть именно следствие того, что это условие не соблюдается: политическое равенство ширится много быстрее, чем «искусство совместной жизни». Социальные и экономические изменения – урбанизация, распространение грамотности и образования, индустриализация, распространение средств массовой коммуникации – расширяют горизонты политического сознания, умножают политические требования, расширяют число участников политической жизни. Эти изменения подрывают традиционные источники политического авторитета и традиционные политические институты; они чудовищно усложняют проблемы создания новых оснований политического единства и новых политических институтов, соединяющих в себе легитимность и эффективность. Темпы социальной мобилизации и роста политической активности населения высоки; темпы политической организации и институционализации низки. Результатом оказываются политическая нестабильность и беспорядок. Важнейшая проблема политики – это отставание в развитии политических институтов сравнительно с социальными и экономическими изменениями.

За два десятилетия, прошедшие после окончания Второй мировой войны, американская внешняя политика не сумела справиться с этой проблемой. Экономический разрыв, в отличие от политического разрыва, был объектом постоянного внимания, анализа и действия. Программы помощи и

программы займов, Всемирный банк и региональные банки, ООН и ОЭСР, консорциумы и картели, экономисты и политики – все вносили свой вклад в решение проблемы экономического развития. Между тем проявил ли кто-нибудь внимание к проблеме разрыва политического? Американские политики признавали, что США крайне заинтересованы в создании жизнеспособных политических режимов в модернизирующихся странах. Но лишь немногие действия американского правительства в отношении этих стран сколько-нибудь способствовали укреплению там политической стабильности и преодолению политического разрыва. Как можно объяснить это поразительное упущение?

Представляется, что его причины коренятся в двух различных аспектах американского исторического опыта. Благополучная история США – вот что делает их слабо восприимчивыми к проблемам модернизирующихся стран. В своем развитии США оказались счастливыми обладателями более чем справедливой доли экономического богатства, социального благополучия и политической стабильности. Это благоприятное сочетание обстоятельств породило в американцах веру в единство блага, в то, что все хорошее взаимосвязано и что достижение одной социальной цели способствует достижению других. Что касается американской политики в отношении модернизирующихся стран, то этот опыт отразился в том убеждении, что политическая стабильность есть естественное и неизбежное следствие, прежде всего, экономи-

ческого развития, а затем социальных реформ. На протяжении 1950-х гг. важнейшей предпосылкой американской политики было то, что экономическое развитие – ликвидация нищеты, болезней, неграмотности – есть необходимое условие политического развития и политической стабильности. В мышлении американцев выстраивалась следующая причинная цепь: экономическая помощь способствует экономическому развитию, экономическое развитие способствует политической стабильности. Эта догма отразилась в законодательстве и, что, может быть, еще важнее, она укоренилась в умах чиновников Агентства международного развития и других ведомств, ответственных за программы помощи зарубежным странам.

Если в 1965 г. политический упадок и политическая нестабильность приняли в Азии, Африке и Латинской Америке большие масштабы, нежели пятнадцатью годами ранее, то это отчасти связано с тем, что в американской политике возобладало такое ложное убеждение. Дело в том, что в действительности экономическое развитие и политическая стабильность – это две независимые друг от друга цели и продвижение в направлении одной из них не имеет необходимой связи с продвижением к другой. В некоторых случаях программы экономического развития могут способствовать политической стабилизации; в других случаях они могут существенно подрывать политическую стабильность. Равно как и некоторые формы политической стабильности могут содей-

ствовать экономическому росту; другие же могут ему препятствовать. Индия в 1950-е гг. была одной из беднейших стран мира и имела очень скромные темпы экономического роста. И при этом усилиями партии Индийский национальный конгресс она достигла высокой степени политической стабильности. В Аргентине и Венесуэле доход на душу населения был раз в десять выше, чем в Индии, между тем для обеих стран стабильность оставалась недостижимой целью.

С возникновением в 1961 г. Союза ради прогресса у американской политики в отношении модернизирующихся стран появилась еще одна осознанная и очевидная цель, помимо экономического развития, – социальная реформа, т. е. более справедливое распределение материальных и духовных ресурсов. Появление этой новой цели было отчасти реакцией на кубинскую революцию и отражало убеждение разработчиков политики в том, что земельная и налоговая реформы, программы жилищного строительства и повышения уровня жизни должны содействовать смягчению социального напряжения и ослаблять влияние революционной Кубы. И на этот раз политическая стабильность должна была стать побочным продуктом достижения другой социальной цели. На самом деле, разумеется, соотношение между социальной реформой и политической стабильностью сходно с соотношением между экономическим развитием и политической стабильностью. В некоторых обстоятельствах реформы могут приводить к снижению напряженности и способствовать

мирному, а не насильственному изменению. В других обстоятельствах, однако, реформы могут обострять напряжение, порождать насилие и оказываются не альтернативой революции, ее а катализатором.

Еще одной причиной безразличия американцев к проблемам политического развития является отсутствие в американском историческом опыте необходимости утверждать политический порядок. Американцы, писал Токвиль, рождены равными и потому никогда не были озабочены проблемой равенства; они наслаждались плодами демократической революции, не выстрадав ее. Америка получила систему правления, политические институты и политическую практику, вывезенные из Англии XVII в. Поэтому американцы никогда не были обеспокоены проблемой выработки системы публичной власти. Этот пробел в историческом опыте сделал их крайне невосприимчивыми к проблемам создания эффективной власти в модернизирующихся странах. Когда американец думает о проблемах государственного строительства, его внимание направлено не на создание органов управления и укрепление власти, а на ограничение и разделение власти. Получив заказ на разработку системы управления, он предлагает конституцию, билль о правах, систему разделения властей, сдержек и противовесов, федерализм, регулярные выборы, борьбу партий – замечательные инструменты ограничения власти государства. В своей приверженности локковской политической философии американец настоль-

ко антигосударственник, что государство для него есть средство ограничения власти. В ситуации, когда нужно разработать политическую систему, которая бы максимально утверждала власть и порядок, он беспомощен. У него на все случаи жизни один рецепт: государственная система должна основываться на свободных и справедливых выборах.

Во многих модернизирующихся странах эта формула не работает. Чтобы выборы имели смысл, необходим определенный уровень политической организации. Проблема состоит не в том, чтобы проводить выборы, а в том, чтобы создавать организацию. Во многих, если не во всех, модернизирующихся странах выборы лишь укрепляют влияние разрушительных и часто реакционных общественных сил, подрывают систему политического управления. «При создании системы управления одних людей другими людьми, – предупреждал Мэдисон в № 51 «Федералиста», – немалая трудность связана с тем, что нужно сначала обеспечить власть управляющих над управляемыми, а во вторую очередь обязать их подчинить этой власти самих себя». Во многих модернизирующихся странах правительства до сих пор не способны к осуществлению первой из этих функций, не говоря уже о второй. Главной проблемой является не обеспечение свободы, а утверждение законного политического строя. Порядок может, разумеется, существовать и без свободы, но свобода невозможна без порядка. Прежде чем ставить вопрос об ограничении власти, должна существовать сама

власть, а именно власти не хватает в тех модернизирующихся странах, где она является заложницей оппозиционной интеллигенции, мятежных полковников и бунтующих студентов.

Вот этот-то дефицит власти нередко способны ликвидировать коммунистические и прочие радикальные движения. История достаточно определенно свидетельствует о том, что коммунистические режимы не эффективнее свободных стран в борьбе с голодом, развитии здравоохранения, обеспечении роста национального производства, создании новых отраслей и повышении благосостояния. Зато они обеспечивают эффективное государственное управление. Их идеология служит основой легитимности, а их партийная организация обеспечивает институциональные механизмы для мобилизации поддержки и осуществления политических стратегий. Во многих модернизирующихся странах свергнуть правительство несложно: достаточно бывает одного батальона, двух танков и полудюжины полковников. Но ни в одной модернизирующейся стране с помощью военного переворота не было свергнуто коммунистическое правительство. Реальный коммунистический вызов для модернизирующихся стран состоит не в том, что коммунистам так хорошо удастся свержение правительств (это легко), а в том, что им так хорошо удастся организация государственного управления (что много труднее). Они не обеспечивают свободы, но они обеспечивают порядок; они создают правительства, способные

управлять. В то время как американцы прилагают большие усилия, чтобы уменьшить экономическое отставание, коммунисты предлагают модернизирующимся странам испытанный метод преодоления политического отставания. В ситуациях, когда модернизирующиеся страны страдают от социальных конфликтов и насилия, коммунисты дают им некоторую надежду на достижение политического порядка.

Политические институты: сообщество и политический порядок

Общественные силы и политические институты

Уровень политической общности, достигаемый обществом, отражает связь между его политическими институтами и составляющими его общественными силами. Общественная сила — это этническая, религиозная, территориальная или экономическая группа. Модернизация в значительной мере связана с умножением и диверсификацией наличных в обществе социальных сил. Помимо группировок, основанных на родстве, расовой и религиозной общности, возникают группировки по профессиональному, классовому и образовательному признаку. В свою очередь, политическая организация или процедура есть средство для установления порядка, разрешения споров, выдвижения авторитетных лидеров и тем самым для установления общности между теми или иными общественными силами. Простое политическое сообщество может иметь основанием этническую, религиозную принадлежность или род занятий и не нуждаться в высокоразвитых политических институтах. Оно характеризуется единством в смысле дюркгеймовой механической солидарности. Чем, однако, сложнее и неоднороднее общество, тем в большей мере достижение и поддержание политической общности оказывается зависимым от функционирова-

ния политических институтов.

На практике различие между политическим институтом и общественной силой не вполне отчетливо. Многие группы совмещают в себе черты того и другого. Между тем теоретическое различие между ними вполне ясно. Можно утверждать, что все люди, участвующие в политической жизни, являются членами различных общественных группировок. Уровень политического развития общества в значительной мере зависит оттого, в какой степени политические активисты принадлежат к различным политическим институтам и идентифицируются с ними. Очевидно, что разные общественные силы существенно различаются по своему могуществу и влиянию. В обществе, где все принадлежат к одной общественной силе, конфликты ограничены и разрешаются в рамках структуры этой общественной силы. Здесь нет нужды в определенных политических институтах. В обществе с небольшим числом общественных сил какая-нибудь одна группа – военные, священнослужители, какой-то один род, расовая или этническая группа – может господствовать над другими и эффективно понуждать их к подчинению своей власти. Общество может существовать при невысокой степени общности или ее отсутствии. Но в обществе, обладающем достаточно высокой неоднородностью и сложной структурой, ни одна общественная сила не может править в одиночку и тем более не может установить согласие, если не созданы политические институты, которые бы существовали

до некоторой степени независимо от тех общественных сил, которые их создали. «Сильнейший, – согласно часто цитируемому высказыванию Руссо, – никогда не силен настолько, чтобы всегда оставаться господином, если только он не превратит свою силу в право, а повиновение в долг». В обществе любой сложности сравнительное могущество групп изменяется, но, чтобы это общество было единым, могущество каждой из групп осуществляется через посредство политических институтов, которые умеряют это могущество и изменяют его направленность таким образом, чтобы сделать доминирование одной группы совместимым с согласием многих.

При полном отсутствии социальных конфликтов политические институты не нужны; при полном отсутствии общественной гармонии они невозможны. Две группы, видящие друг в друге непримиримых врагов, не могут сформировать фундамент для сообщества до тех пор, пока это взаимовосприятие не изменится. У групп, составляющих общество, должны быть совместимые интересы. Кроме того, сложное общество нуждается в некотором определении – в терминах общего принципа или этических обязанностей – той связи, которая удерживает группы вместе и отличает это сообщество от других. В простом обществе общность основывается на непосредственной связи одного лица с другим: мужа с женой, брата с братом, соседа с соседом. И обязанности, и общность носят непосредственный характер; ничто не при-

вносится извне. В более сложном обществе, однако, общность связана с отношением отдельных людей или групп к чему-то внешнему для них. Обязанность относится к некоторому принципу, традиции, мифу, цели или кодексу поведения, общим для этих лиц или групп. Сведенные воедино, эти элементы образуют то, что Цицерон определял как «сообщество» или «совместное существование значительного числа людей, связанных общим соглашением о законе и правах и желанием пользоваться преимуществами совместного существования». *Consensus juris* и *utilitatis communio*² суть две стороны политической общности. Есть, однако, и третья сторона. Намерения, установки должны отражаться в поведении, а сообщество предполагает не просто «совместное существование», но упорядоченное, стабильное и устойчивое совместное существование. Короче говоря, совместное существование должно быть институционализировано. И создание политических институтов, связанное с моральным согласием и общими интересами и их отражающее, составляет, следовательно, третий элемент, необходимый для установления общности в сложном обществе. Такие институты, в свою очередь, придают новый смысл общей цели и по-новому увязывают частные интересы индивидов и групп.

Таким образом, уровень общности в сложном обществе зависит, в первом приближении, от прочности и силы его

² *Consensus juris* – единство законов, *utilitatis communio* – общественная польза (лат.).

политических институтов. Институты являются поведенческим выражением морального согласия и общих интересов. Отдельная семья, клан, племя или сельская община могут достигать общности ценой сравнительно небольших сознательных усилий. Они представляют собой в некотором роде естественные сообщества. По мере того как общества становятся более многочисленными, более сложными в структурном отношении и осуществляющими все более разнообразную деятельность, достижение и поддержание высокого уровня общности все больше зависит от политических институтов. Люди, однако, не склонны отказываться от образа общественной гармонии, достигаемой и поддерживаемой без политического действия. Это было мечтой Руссо. Это же остается мечтой государственных и военных деятелей, воображающих, что они могут добиться общности в своих социумах без приложения усилий в сфере политики. Это же является эсхатологической целью марксистов, которые надеются создать в конце истории совершенное сообщество, в котором политика станет ненужной. На самом деле эта атавистическая идея могла бы осуществиться лишь в том случае, если бы история обратилась вспять, цивилизация была бы уничтожена, а из уровней организации человечества сохранились бы только семья и сельская община. В простых обществах общность может существовать без политики или, во всяком случае, без высокодифференцированных политических институтов. В сложном обществе общность возникает

в результате политического действия и поддерживается политическими институтами.

Исторически политические институты возникли из взаимодействия и разногласий между общественными силами и постепенного развития процедур и организационных механизмов для разрешения этих разногласий. Дробление малочисленного и однородного правящего класса, диверсификация общественных сил и возрастающее взаимодействие между этими силами – таковы предпосылки возникновения политических организаций и процедур и создания в конечном счете политических институтов. «Осознанная выработка конституций началась в средиземноморском мире, видимо, тогда, когда ослабла клановая организация и борьба между богатыми и бедными стала существенным политическим фактором»⁵. Афиняне призвали Солона для учреждения конституции тогда, когда их государство оказалось под угрозой распада из-за того, что «население разделилось на несколько партий по числу различных территорий» и «неравенство между богатыми и бедными дошло тогда, так сказать, до высшей точки»⁶. Чем больше усложнялось афинское общество, тем более развитые политические институты требовались для поддержания в нем политической общности. Реформы Солона и Клисфена были ответами на социально-экономические изменения, угрожавшие подрывом прежнего фундамента сообщества. По мере того как росло разнообразие общественных сил, политические институты долж-

ны были усложняться и усиливаться. Но как раз именно этого и не произошло в XX в. в модернизирующихся странах. Общественные силы были сильны, а политические институты слабы. Законодательные и исполнительные органы, общественные авторитеты и политические партии оставались непрочными и дезорганизованными. Развитие государства отставало от эволюции общества.

Критерии политической институционализации

Политическая общность в сложном обществе зависит, таким образом, от силы существующих в этом обществе политических организаций и того, насколько прочно утвердились в нем соответствующие политические процедуры. Эта сила и эта прочность зависят, в свою очередь, оттого, насколько широкую *поддержку* имеют организации и процедуры, и от уровня их *институционализации*. Масштабы поддержки означают всего лишь то, в какой мере политическими организациями и процедурами охвачена проявляющаяся в обществе активность⁷. Если лишь небольшое число представителей высшего класса состоит в политических организациях и подчиняет свое поведение некоторому набору процедур, то их поддержка ограничена. Если же большая часть населения соблюдает политические процедуры, то поддержка широка. Институты – это устойчивые, значимые и воспроизводящиеся формы поведения. Организации и процедуры могут обладать различным уровнем институционализации. И Гарвард-

ский университет, и недавно открытая сельская школа являются организациями, но в Гарвардском университете мы наблюдаем много больше признаков института, нежели в средней школе. Как заседания Конгресса, так и пресс-конференции президента Джонсона – процедуры, но процедура определения старшинства много более институционализована, чем манера президента Джонсона общаться с прессой.

Институционализация – это процесс, посредством которого организации и процедуры приобретают ценность и устойчивость. Уровень институционализации какой-либо политической системы определяется адаптивностью, сложностью, автономией и согласованностью ее организаций и процедур. Равным образом уровень институционализации какой-либо отдельной организации или процедуры измеряется ее адаптивностью, сложностью, автономией и внутренней целостностью. Если есть возможность выделить и измерить эти критерии, можно сравнивать политические системы по уровню их институционализации. Можно также оценивать возрастание и снижение уровня институционализации отдельных организаций и процедур в составе политической системы.

Адаптивность – ригидность. Чем более адаптивна организация или процедура, тем выше уровень ее институционализации; чем она менее адаптивна и более ригидна, тем ниже уровень ее институционализации. Адаптивность – приобретаемая характеристика организации. Грубо говоря, это функция давления со стороны окружающей среды и возраста ор-

ганизации. Чем больше требований предъявляет окружающая среда и чем организация старше, тем более она адаптивна. Ригидность в большей мере присуща молодым организациям, чем старым. В то же время старые организации и процедуры не обязательно адаптивны, если они существовали в статичном окружении. Кроме того, если за какой-то период времени организация выработала набор реакций для эффективного решения одного типа проблем, а позднее ей пришлось столкнуться с совершенно другим типом проблем, требующим других реакций, то организация вполне может оказаться жертвой своих прошлых успехов и не приспособиться к новым условиям. В целом, однако, первое препятствие – самое трудное. Успешная адаптация к одному вызову со стороны окружающей среды прокладывает путь для успешной адаптации к последующим вызовам. Если, к примеру, вероятность успешного преодоления первой трудности составляет 50 %, вероятность успешной адаптации ко второму вызову может составить 75 %, к третьему вызову – 87,5 %, к четвертому – 93,75 % и т. д. Какие-то изменения в окружающей среде неизбежны для всякой организации. Другие изменения среды могут быть продуктом функционирования самой организации – как, например, в тех случаях, когда она успешно решает те задачи, для выполнения которых была изначально создана. Если принять, что среды могут различаться в отношении требований, предъявляемых ими к организациям, то адаптивность организации может в первом

приближении измеряться ее возрастом⁸.

Что же касается возраста, то он измеряется тройко.

Один способ – чисто хронологический: чем дольше существует организация или процедура, тем выше уровень ее институционализации. Чем старше организация, тем вероятнее, что она будет существовать в течение некоторого времени и в будущем. Можно предполагать, что для столетней организации вероятность того, что она проживет еще один год, в сто раз выше, чем вероятность прожить еще один год для организации с годичным стажем. Таким образом, политические институты складываются не за один день. Политическое развитие есть в этом смысле медленный процесс, особенно по сравнению с намного более динамичным процессом экономического развития. В некоторых случаях определенные виды опыта могут оказывать влияние, сравнимое с влиянием времени: острый конфликт или другие серьезные испытания могут приводить к более быстрому преобразованию организаций в институты, чем в условиях нормальной жизни. Но такие интенсивные воздействия редки, и даже при их наличии, требуется время. «Крупная партия, – замечает Ашока Мехта, объясняя, почему коммунизм потерпел неудачу в Индии, – не создается в одночасье. В Китае становлению крупной партии способствовала революция. И в других странах крупные партии возникали в процессе революций. Но в обычных условиях просто невозможно сформировать большую партию, невозможно мобилизовать миллионы людей в

полумиллионе деревень»⁹.

Еще одна мера адаптивности – поколенческий возраст. Пока во главе организации остается первое поколение ее лидеров, пока процедура выполняется ее инициаторами, адаптивность организации остается под сомнением. Чем чаще организации пришлось решать проблему мирного перехода власти из одних рук в другие, чем чаще сменялись ее руководители, тем выше уровень ее институционализации. Разумеется, поколенческий возраст есть в значительной мере функция хронологического возраста. Но политические партии и правительства могут десятилетиями оставаться под руководством одного поколения лидеров. Основатели организаций – партий, правительств или корпораций – часто молоды. Поэтому разрыв между хронологическим возрастом и поколенческим в ранней истории организации обычно более значителен, чем в последующие периоды ее существования. Этот разрыв порождает напряжение между первыми руководителями организации и поколением, следующим непосредственно после них, теми, кому маячит перспектива прожить всю свою жизнь в тени первого поколения. В середине 1960-х гг. Коммунистической партии Китая было 45 лет, но руководило ею в значительной части первое поколение вождей. Бывает, конечно, что в организации сменяется руководство без смены поколения руководителей. Одно поколение отличается от другого своим жизненным опытом. Простая замена одной группы руководителей на другую в ситуации, напри-

мер, преодоления кризиса преемственности что-то значит с точки зрения институциональной адаптивности, но ее значение не столь велико, как при смене поколения руководителей, т. е. при замене одной группы руководителей на другую, с существенно иным организационным опытом. Переход власти от Ленина к Сталину имел внутр поколенческий характер; переход от Сталина к Хрущеву был межпоколенческим.

В-третьих, организационная адаптивность может измеряться в функциональных терминах. Организационные функции могут, разумеется, определяться множеством способов. (В этом состоят как большая привлекательность, так и существенная ограниченность функционального подхода к организациям.) Обычно организация создается для выполнения одной конкретной функции. Когда отпадает надобность в этой функции, организация переживает значительный кризис: либо она находит для себя новую функцию, либо примиряется с постепенным умиранием. Организация, адаптировавшаяся к изменениям в окружающей среде и пережившая одно или несколько изменений в своих основных функциях, имеет более высокий уровень институционализации, чем та, которая этого не переживала. Функциональная адаптивность, а не функциональная специализация является подлинным отличием высокоразвитой организации. Институционализация делает из организации нечто большее, чем просто инструмент для достижения определенных целей¹⁰. Руководители и члены этой организации начинают ценить ее

ради ее самой, и она обретает собственную жизнь, не сводящуюся к тем конкретным функциям, которые она выполняет в определенное время. В этом триумф организации над ее функцией.

Таким образом, организации и индивиды существенно различаются в отношении приобретаемой ими способности адаптироваться к изменениям. Индивиды обычно проходят периоды детства и отрочества без отчетливой функциональной специализации. Процесс такой специализации начинается в конце отрочества. По мере того как индивид все больше и больше ограничивается выполнением определенных функций, ему становится все труднее изменять эти функции и отвыкать от тех реакций, которые он усвоил в ответ на изменения среды. Его личность уже сформировалась; его «пути» определились. Организации, напротив, обычно создаются для выполнения специальных функций. Сталкиваясь с изменившимся окружением, они должны, чтобы выжить, ослабить свою нацеленность на выполнение первоначальных функций. По мере их созревания заданность их «путей» утрачивается¹¹.

Организации существенно различаются между собой в отношении функциональной адаптивности. ИМКА³, к примеру, была создана в середине XIX в. как евангелическая организация для обращения одиноких молодых людей, кото-

³ YMCA – Young Men's Christian Association – Христианская ассоциация молодых людей. – Здесь и далее прим. ред.

рые в первые годы индустриализации мигрировали в города. По мере изживания нужды в этой функции ИМКА успешно адаптировалась к выполнению многих других функций «общего характера», в широком смысле связанных с целью «формирования личности». Параллельно расширилось членство в этой организации, охватив сначала неевангелических протестантов, затем католиков, затем евреев, затем старых людей наряду с молодежью, затем женщин наряду с мужчинами¹². В результате организация процветает, хотя ее первоначальные функции были сведены на нет усилиями Князя тьмы. Другим организациям, таким, как Союз женщин за христианское воздержание или Таунсендское движение⁴, оказалось много труднее приспособиться к меняющимся обстоятельствам. СЖХВ – «организация, сдающая свои позиции. Вопреки требованиям теории институционализации это движение не приняло мер для сохранения организационных ценностей за счет отхода от прежней доктрины»¹³. Таунсендское движение разрывалось между теми, кто желал сохранять верность первоначальной функции, и теми, кто выдвигал на первый план организационные императивы. Если бы победили последние, «доминирующая ориентация руководства и рядовых членов сместилась бы с *реализации ценностей, которые, как считается* (руководителями, членами

⁴ Таунсендское движение – движение в поддержку реформы социального обеспечения стариков, организованное в годы после Великой депрессии (1930-е) Ф. Таунсендом.

и общественностью), *она представляет, в направлении поддержания организационной структуры как таковой, даже ценой утраты главной миссии организации»*¹⁴. Победа над полиомиелитом вызвала столь же острый кризис Национального фонда детского паралича. Первоначальные задачи организации носили весьма специальный характер. Следовало ли этой организации самоликвидироваться после решения этих задач? Подавляющее большинство ее добровольных участников считали, что организацию следует сохранить. «Мы смогли победить полиомиелит, – сказал председатель одного из городских отделений, – потому что смогли организовать людей. Если мы можем столь эффективно организовывать людей, то можем побеждать что угодно». Другой вопрошал: «Разве это не замечательно – то, что мы одолели полиомиелит, а теперь обратимся к чему-то другому и одержим новую победу, а затем найдем что-то третье? Это вызов, это призывание»¹⁵.

Проблемы функциональной адаптивности остаются теми же и для политических организаций. Политическая партия достигает функциональной зрелости, когда изменяется электорат, который она представляет; другой пример функционального созревания – переход из оппозиции в правительство. Партия, которая не в силах изменить свой электорат или взять власть, находится на более низком уровне институционализации, чем партия, способная к таким изменениям. Националистическая партия, функция которой состояла в

освобождении от колониального правления, сталкивается с серьезным кризисом, когда она достигает этой цели и должна адаптироваться к функции управления страной. Этот функциональный переход может оказаться для нее столь трудным, что и после завоевания независимости она будет отдавать значительную часть своих сил борьбе с колониализмом. Партия, действующая подобным образом, в меньшей мере обладает характеристиками института, чем Индийский национальный конгресс, который отказался от своего антиколониализма после достижения независимости и быстро адаптировался к задачам управления. Индустриализация была основной функцией Коммунистической партии Советского Союза. Серьезным испытанием для нее с точки зрения институционализации будет то, насколько успешно она вырабатывает для себя новые функции после того, как основные задачи индустриализации будут позади. Орган управления, который может успешно адаптироваться к изменившимся функциям, так, как это сделала королевская власть Англии в XVIII—XIX вв., имеет более высокий уровень институционализации, чем, скажем, французская королевская власть в те же века.

Сложность – простота. Чем сложнее организация, тем выше уровень ее институционализации. Сложность может выражаться как в умножении организационных структур, иерархическом и функциональном, так и в дифференциации отдельных типов организационных подразделений. Чем вы-

ше число и разнообразие подразделений, тем выше способность организации обеспечивать и поддерживать лояльность своих членов. Кроме того, организация, преследующая много целей, в большей мере способна адаптироваться к утрате какой-то одной из целей, чем организация, у которой только одна цель. Диверсифицированная корпорация очевидным образом менее уязвима, чем та, которая производит единственный продукт для единственного рынка. Дифференциация подразделений может происходить как по функциональным границам, так и безотносительно к ним. Если она носит функциональный характер, то сами подразделения имеют менее высокий уровень институционализации, чем то целое, в состав которого они входят. Изменение функций целого, однако, довольно отчетливо проявляется в виде изменений в роли и функциях его подразделений. Если подразделения многофункциональны, то их институционализация выше, но может статься, что по этой же самой причине они уменьшают гибкость организации в целом. Поэтому политическая система, внутри которой действуют партии «общественной интеграции» (в терминологии Зигмунда Ньюмена), обладает меньшей институционационной гибкостью, чем система, построенная на партиях «индивидуальной репрезентации»¹⁶.

Сравнительно малоразвитые традиционные политические системы обычно ниспровергаются и разрушаются в ходе процесса модернизации. Более сложные традиционные системы

имеют больше шансов адаптироваться к новым требованиям. Япония, к примеру, смогла приспособить свои традиционные политические институты к современному миру ввиду их сравнительной сложности. В течение двух с половиной веков до 1868 г. император царствовал, а сегун из рода Токугава правил. Однако стабильность политического строя зависела не только от устойчивости сегуната. На смену сегунату пришел другой традиционный институт, императорская власть, ставшая инструментом модернизации самурайского общества. Свержение сегуна означало не крушение политического строя, а «реставрацию» императорской власти.

Простейшей политической системой является та, что зависит от одного человека. Она же и наименее устойчива. Как указывал Аристотель, «большая часть всех тираний была совсем кратковременной»¹⁷. Напротив, у политической системы с несколькими различными политическими институтами много больше возможностей для адаптации. Потребности одной эпохи могут удовлетворяться за счет одной группы институтов, потребности другой – за счет других институтов. Такая система имеет в своем составе средства для своего обновления и адаптации. В американской системе, к примеру, президент, Сенат, Палата представителей, Верховный суд и правительства штатов играли различную роль в различные периоды истории. При возникновении новых проблем инициативу их решения могут брать на себя сначала один институт, затем другой. В противоположность этому во фран-

цузской системе Третьей и Четвертой республик власть была сосредоточена в Национальном собрании и у бюрократии. Если, как это часто случалось, собрание было слишком расколото, чтобы действовать, а бюрократия слишком ослаблена, система не могла адаптироваться к меняющимся условиям и решать новые политические проблемы. Когда в 1950-е гг. собрание оказалось неспособно действовать в условиях распада Французской империи, не было другого института, такого, как независимая исполнительная власть, чтобы восполнить этот недостаток. В результате в политику вмешалась внеконституционная сила, военные, и в свой черед был создан новый институт, президентская власть де Голля, способная справиться с этой проблемой. «Государство, не имеющее средств для своего изменения, – заметил Берк по поводу более раннего французского кризиса, – не имеет средств для самосохранения»¹⁸.

Классики политической теории, которых занимала проблема стабильности, приходили к аналогичным выводам. Простые формы управления имеют больше всего шансов для вырождения; государство «смешанного типа» с большей вероятностью окажется устойчивым. Как Платон, так и Аристотель считали, что самой практичной формой государственного устройства была «полития», сочетавшая в себе демократические и олигархические институты. «Чем государственное устройство будет лучше смешано, тем оно окажется устойчивее»¹⁹. Такое устройство имеет больше шансов убе-

речься от мятежей и революций. Полибий и Цицерон разработали эту идею еще более обстоятельно. Каждая из «хороших» простых форм правления – монархия, аристократия и демократия – склонна к вырождению в свой извращенный аналог – тиранию, олигархию и охлократию. Нестабильности и вырождения можно избежать лишь путем сочетания элементов из всех хороших форм в смешанной форме государства. Сложность имеет своим результатом стабильность. «Простые формы правления, – вторил им двумя тысячелетиями позже Берк, – фундаментально дефектны, если не сказать больше»²⁰.

Автономия – подчинение. Третий критерий институционализации состоит в том, насколько политические организации и процедуры не зависят от других общественных образований и способов поведения. Достаточно ли сфера политики отделена от других сфер? В высокоразвитой политической системе политические организации обладают самостоятельностью, которой у них нет в менее развитых системах. Они в известной мере изолированы от влияния неполитических групп и процедур. В менее же развитых политических системах они в высокой степени подвержены внешним влияниям.

На самом элементарном уровне автономия касается отношений между общественными силами, с одной стороны, и политическими организациями – с другой. Политическая институционализация в аспекте автономии означает такое развитие политических организаций и процедур, при котором

они не являются простыми выразителями интересов конкретных общественных групп. Политическая организация, являющаяся инструментом некоторой общественной группы – семьи, клана, класса, – не автономна и находится на невысоком уровне институционализации. Если государство, как утверждает традиционный марксизм, есть в действительности «исполнительный комитет буржуазии», то в нем немного от института. Судебная власть независима в той мере, в какой она придерживается именно юридических норм и в какой мере ее цели и поведение независимы от интересов и поведения других политических институтов и общественных групп. Как и в случае с судом, автономия всех других политических институтов измеряется тем, насколько их интересы и ценности отличимы от интересов и ценностей других институтов и общественных сил. Как и в случае с судом, автономия политических институтов есть чаще всего результат конкуренции общественных сил. Политическая партия, выражающая интересы какой-либо одной общественной группы – будь то рабочие, предприниматели или фермеры, – менее автономна, чем партия, выражающая и суммирующая интересы нескольких общественных групп. Партия этого последнего типа существует в качестве некоего целого, отличного от отдельных общественных групп. То же самое относится к законодательной власти, исполнительной власти и бюрократии.

Политические процедуры, как и политические организа-

ции, также могут иметь различную степень автономии. В высокоразвитой политической системе имеются процедуры, позволяющие минимизировать, если не совсем исключить, роль насилия в системе и ограничить влияние в ней богатства четко определенными каналами. Если должностное лицо может быть свергнуто кучкой военных или на него можно воздействовать с помощью небольшого количества долларов, то организация и процедуры не обладают автономией. На быденном языке такое отсутствие автономии именуется коррупцией.

Политические организации и процедуры, подверженные неполитическим влияниям внутри общества, обычно подвержены таковым и извне. В них легко проникают агенты влияния, группы и идеи из других политических систем. Так, переворот в одной политической системе легко может запустить механизм переворота со стороны аналогичных групп в других менее развитых политических системах²¹. В некоторых случаях режим может быть свергнут путем просачивания в страну нескольких агентов и небольшого количества оружия. В других случаях свержение может произойти в результате обмена несколькими словами и несколькими тысячами долларов между иностранным послом и горсткой недовольных полковников. Советское и американское правительства предположительно тратят значительные суммы на подкуп высокопоставленных чиновников в менее защищенных политических системах – суммы, которые бы им не

пришло в голову тратить на то, чтобы повлиять на высокопоставленных чиновников друг у друга.

В каждом обществе, переживающем социальное изменение, к участию в политике приходят новые и новые группы. Там, где политической системе недостает автономии, эти группы добиваются участия в политической жизни, не связывая себя при этом с оформившимися политическими организациями и не подчиняя себя установившимся политическим процедурам. Существующие политические организации и процедуры оказываются неспособны противостоять воздействию новой общественной силы. Напротив, в развитой политической системе автономию системы защищают механизмы, ограничивающие и умеряющие воздействие новых групп. Эти механизмы либо замедляют вхождение новых групп в политику, либо, через посредство процесса политической социализации, изменяют установки и поведение наиболее политически активных членов новой группы. В политической системе с высоким уровнем институционализации важнейшие позиции в руководстве системой обычно достижимы лишь для тех, кто прошел период ученичества на менее важных позициях. Сложность политической системы способствует ее автономии за счет того, что предусматривает множество организаций и позиций, где индивиды готовятся к занятию высших должностей. В некотором смысле высшие руководящие посты составляют сердцевину политической системы; менее влиятельные позиции, периферий-

ные организации и полуполитические организации играют роль фильтров, через которые должны пройти те, кто стремится достичь центра. Таким образом политическая система инкорпорирует новые общественные силы и новые кадры, не жертвуя своей институциональной целостностью. В политической системе, лишенной таких средств защиты, новые люди, новые идеи и новые общественные группы могут сменять друг друга в сердцевине системы с чудовищной быстротой.

Сплоченность – раздробленность. Чем более сплочена организация, тем выше уровень ее институционализации; чем больше она раздроблена, тем ниже уровень институционализации. Очевидно, что некоторая мера согласия является условием существования любой социальной группы. Эффективная организация требует, как минимум, значительной меры согласия относительно функциональных границ группы и относительно процедур для процедур разрешения конфликтов, возникающих внутри этих границ. Согласие должно охватывать тех, кто активен в системе. От неучаствующих или тех, кто участвует в функционировании системы лишь эпизодически и маргинально, согласия не требуется, обычно они и не охвачены общим согласием в той же мере, что активные участники жизни системы²².

Теоретически организация может быть автономной, не будучи сплоченной, и сплоченной, не будучи автономной. В действительности, однако, эти два качества часто бывают взаимозависимыми. Автономия становится средством до-

стижения сплоченности, позволяя организации развить в себе дух и стиль, которые делаются отличительной чертой ее поведения. Автономия также ограждает от вторжения разрушительных внешних сил, хотя она, разумеется, не может защитить от разложения, имеющего внутренний источник. Быстрое или значительное расширение состава организации или числа участвующих в системе обычно ослабляет ее сплоченность. Так, к примеру, правящие институты Османской империи сохраняли свою жизнеспособность и сплоченность до тех пор, пока доступ в их состав был ограничен и кандидаты должны были проходить через многоступенчатую систему образования «с отбором и специализацией на каждой ступени». Этим институтам пришел конец, когда «стало совершенно невозможным пресекать претензии местной феодальной мусульманской знати... Последствия этого показывают, что инфляция здесь производит то же действие, что и в финансовом мире... [Эти последствия] не замедлили проявиться в падении дисциплины и снижении эффективности армии»²³.

Правительства так же нуждаются в сплоченности, моральном духе и дисциплине, как и войска. И численность войск, и вооружение, и стратегия имеют значение для успеха военных действий, но даже серьезный дефицит любого из этих факторов может быть компенсирован высоким уровнем сплоченности и дисциплины. То же и в политике. Проблемы, связанные с созданием сплоченной политической организации, бо-

лее сложны, но не имеют принципиальных отличий от проблем, связанных с созданием сплоченных военных организаций. «Чувство, лежащее в основе сплоченности военной организации, – писал Дэвид Раппопорт, – имеет много общего с тем, которое цементирует любую группу людей, занятых политической деятельностью. Это готовность большинства индивидов обуздывать частные потребности ради достижения общих целей. Каждый должен доверять способности другого противостоять бесчисленным искушениям, угрожающим групповой солидарности; иначе в трудных социальных обстоятельствах желание действовать в свою пользу становится непреодолимым»²⁴.

Способность к координации и поддержанию дисциплины имеет ключевое значение как для войны, так и для политики, и исторические общества, которые были искусными в организации первой, хорошо справлялись и со второй. «Связь между эффективной социальной организацией в искусстве мирной политики и в искусстве успешного поведения в условиях группового конфликта, – пишет один антрополог, – практически абсолютна, говорим ли мы о цивилизации или о субцивилизации. Успешность войны зависит от сплоченности и согласия; то и другое требуют командования и дисциплины. Командование и дисциплина, в свою очередь, суть, возможно, не что иное, как символы чего-то более глубокого и реального, чем они сами»²⁵. В таких государствах, как Спарта, Рим и Англия, современники восхищались не толь-

ко авторитетом и справедливостью законов, но и сплоченностью и дисциплиной армий. Дисциплина и развитие идут рука об руку.

Политические институты и общественные интересы

Для политических институтов важны как моральные, так и структурные факторы. Обществу со слабыми политическими институтами нелегко справляться с последствиями личных и групповых вождельств. Политика – это гоббсовский мир безжалостной конкуренции общественных сил – человека с человеком, семьи с семьей, клана с кланом, региона с регионом, класса с классом, – конкуренции, не опосредованной принадлежностью к более широкой политической организации. «Аморальная семейственность» отсталого общества, по Бэнфилду, находит аналог в аморальной клановости, аморальной групповщине, аморальной классовости. Мораль нуждается в доверии; доверие предполагает предсказуемость; а предсказуемость требует регуляризованных и институционализированных форм поведения. В отсутствие прочих политических институтов у общества недостает средств для определения и реализации общих интересов. Способность создавать политические институты есть способность создавать общественные интересы.

Существует три традиционных подхода к проблеме общественного интереса²⁶. Его отождествляли либо с абстрактными, основополагающими, идеальными ценностями и нор-

мами, такими, как естественное право, справедливость или разум; либо со специфическими интересами конкретного индивида («государство – это я»), группы, класса (марксизм) или большинства; либо же с результатом конкуренции между индивидами (классический либерализм) или группами (Бентли⁵). Проблема всех этих подходов состоит в том, чтобы прийти к определению, которое было бы конкретным, а не размытым, общим, а не частным. К сожалению, в большинстве случаев конкретному недостает общности, а общему конкретности. Отчасти выход из затруднения можно видеть в том, чтобы определить общественный интерес через конкретные интересы институтов управления. Общество с высоким уровнем институционализации правительственных организаций и процедур обладает большими возможностями формулирования и реализации общественных интересов. «Организованные (институционализированные) политические сообщества, – пишет Фридрих, – *лучше адаптированы* для принятия решений и разработки политики, чем неорганизованные сообщества»²⁷. Общественный интерес в этом смысле слова не есть нечто существующее *a priori* в естественном праве или воле народа. Не сводится он и к результатам политического процесса. Но он укрепляет правительственные институты. Общественный интерес – это интерес общественных институтов. И он возникает в результате институционализации правительственных организаций. В слож-

⁵ Бентли, Ричард (1662–1742) – английский филолог и философ.

ной политической системе различные управленческие организации и процедуры представляют различные аспекты общественного интереса. В сложном обществе общественному интересу свойственно быть сложным.

Демократам привычно мыслить об институтах управления как об имеющих представительские функции, т. е. как о выражающих интересы каких-то других групп (их электората). Они поэтому склонны забывать о том, что у правительственных институтов есть собственные интересы. Эти интересы не только существуют, они достаточно конкретны. На вопросы типа: «Каковы интересы президентской власти? Каковы интересы Сената? Каковы интересы Палаты представителей? Каковы интересы Верховного суда?» – ответить трудно, но возможно. Эти ответы в совокупности составят достаточно близкую к истине картину «общественного интереса» Соединенных Штатов. Аналогичным образом общественный интерес Великобритании приблизительно соответствует специфическим интересам Короны, Кабинета и Парламента. В Советском Союзе он приблизительно равен сумме специфических интересов правительства и Центрального комитета Коммунистической партии.

Институциональные интересы отличаются от интересов индивидов, действующих внутри институтов. Верное замечание Кейнса, что «в долгосрочном плане мы все мертвы», приложимо к индивидам, не к институтам. Индивидуальные интересы неизбежно краткосрочны. Институциональные же

интересы существуют долго; выразитель интересов института должен думать о его благополучии на неопределенное время вперед. Это соображение часто означает необходимость ограничивать ближайшие цели. Аристотель считал важнейшим достоинством политики как демократического, так и олигархического государства не приумножение достоинств той или другой формы государственного устройства, а создание условий для политической стабильности²⁸. Должностное лицо, стремящееся максимально усилить свою власть или другие ценности в краткосрочном плане, ослабляет свой институт в плане долгосрочном. Судьи Верховного суда могут, руководствуясь своими ближайшими индивидуальными интересами, захотеть объявить акт Конгресса неконституционным. Но, думая о том, отвечает ли это общественному интересу, они, вероятно, должны задать себе вопрос о том, действительно ли такое решение отвечает долгосрочным интересам Верховного суда. Образцом государственной мудрости судьи могут служить люди вроде Джона Маршалла в деле «Марбери против Мэдисона»⁶, действия которых направлены на такое повышение институциональной мощи суда, чтобы ни президент, ни Конгресс не могли поколебать ее. Напротив, члены Верховного суда 1930-х гг. в борьбе за усиление своего текущего влияния рисковали долгосрочными интере-

⁶ «Марбери против Мэдисона» – знаменитое дело, при рассмотрении которого в 1803 г. в Верховном суде США судья Джон Маршалл признал законодательное решение недействительным как противоречившее Конституции США.

сами суда как института.

«Что хорошо для «Дженерал моторе», хорошо для страны», — в этом высказывании есть часть правды. Но еще больше правды в словах: «Что хорошо для президентской власти, хорошо для страны». Попросите любую достаточно информированную группу американцев назвать пять лучших и пять худших президентов. А затем попросите их назвать пять сильнейших и пять слабейших президентов. Если совпадение силы с положительной оценкой и слабости с отрицательной оценкой и не будет стопроцентным, оно несомненно будет не меньше чем на 80 %. Тем президентам — Джефферсону, Линкольну, обоим Рузвельтам, Вильсону, — которые расширили влияние своего института, воздают хвалу как деятелям, много способствовавшим общественному благополучию и осуществлению национальных интересов. О тех же президентах, которые не сумели защитить права своего института от посягательств со стороны других общественных групп, — таких, как Бьюкенен, Грант, Хардинг, — говорят, что их деятельность была малоэффективна для страны. Институциональный интерес совпадает с общественным интересом. Сильная президентская власть отождествляется с общественным благом.

Общественный интерес Советского Союза примерно совпадает с совокупным институциональным интересом высших органов Коммунистической партии: «Что хорошо для Политбюро, хорошо для Советского Союза». Если взглянуть на

дело с этой точки зрения, то сталинизм можно определить как ситуацию, в которой личные интересы правителя были поставлены выше институционализированных интересов партии. Начиная с конца 1930-х гг. Сталин последовательно ослаблял партию. С 1939 по 1952 гг. не было ни одного партийного съезда. В ходе Второй мировой войны и после нее редко созывался Центральный комитет. Секретариат ЦК партии и партийная иерархия были ослаблены созданием параллельных органов. Можно было предполагать, что этот процесс приведет к замене одной системы институтов управления другой, и некоторые американские эксперты, как и некоторые советские руководители, действительно думали, что на место партийных организаций в качестве институтов управления встанут государственные организации. Но вовсе не это входило в намерения Сталина, и не это стало результатом его действий. Он усилил свою личную власть, а не власть государства. Когда он умер, его личная власть умерла вместе с ним. Борьба за возможность заполнить образовавшийся вакуум была выиграна Хрущевым, который связал свои интересы с интересами партии, а не Маленковым, идентифицировавшим себя с правительственной бюрократией. Консолидация власти, осуществленная Хрущевым, означала восстановление и оживление главных органов партии. Хотя Сталин и Грант действовали очень по-разному и руководствовались разными мотивами, первый ослабил партию так же, как второй ослабил институт президентства. Точно так же, как силь-

ная президентская власть – в интересах американского общества, сильная партия – в интересах общества советского.

В терминах теории естественного права действия правительства легитимны в той мере, в какой они согласуются с «общественной философией»²⁹. Согласно демократической теории, мерой их легитимности является то, насколько они выполняют волю народа. Согласно процедурной концепции, они легитимны, если представляют собой исход процесса конфликта и компромисса, в котором участвовали все заинтересованные группы. Есть, однако, еще один взгляд, согласно которому источник легитимности действий правительства можно видеть в том, насколько они отражают интересы правительственных институтов. В противоположность теории представительной власти этот взгляд состоит в том, что правительственные институты получают легитимность и авторитет не от того, насколько они представляют интересы народа или какой-нибудь общественной группы, а оттого, насколько они имеют собственные интересы, отличные от интересов всех других групп. Политики часто высказываются в том смысле, что с того времени, как они занимают свои места в учреждении, все начинает «смотреться иначе», чем тогда, когда они боролись за эти места. Эта разница служит мерилom институциональных интересов, связанных с данным учреждением. Именно эта разница в перспективе и легитимизирует требования, предъявляемые должностным лицом к своим согражданам. Интересы президента, к примеру,

могут совпасть частично и на время с интересами сначала одной группы, а потом другой группы. Но интересы президентства как института, согласно Нейштадту³⁰, не совпадают ни с чьими интересами. Власть президента проистекает не из того, что он представляет какие-либо классовые, групповые, региональные или народные интересы, а из того факта, что он ни одну из этих групп не представляет. Президентская перспектива есть уникальное достояние института президентства. Именно по этой причине этот пост предполагает и одиночество, и могущество. Его авторитет коренится в его одиночестве.

Существование политических институтов (таких, как президентство или Центральный комитет), способных воплощать общественные интересы, как раз и отличает политически развитые общества от неразвитых. Оно же отличает моральные сообщества от аморальных. Правительство с низким уровнем институционализации – это не только слабое правительство, но и плохое правительство. Функция правительства – править. Слабое правительство, не имеющее авторитета, не в состоянии выполнять свою функцию и аморально в том же смысле, что и продажный судья, трусливый солдат или невежественный учитель. Моральные основания политических институтов проистекают из потребностей людей в сложных обществах.

Отношение между культурой общества и политическими институтами носит диалектический характер. Сообще-

ство, замечает Жувенель, основывается на «институционализации доверия», и важнейшая функция органов власти состоит в том, чтобы «повышать уровень взаимного доверия внутри общественного целого»³¹. И наоборот, отсутствие доверия в культуре общества ставит серьезные препятствия на пути формирования общественных институтов. В таких обществах, лишенных устойчивой и эффективной системы управления, отсутствует и взаимное доверие между гражданами, недостаточно развиты национальная и общественная солидарность, редки организационные навыки и способности. Политическая культура таких обществ нередко отмечена подозрительностью, завистью, скрытой, а то и открытой враждебностью ко всякому, кто не член семьи, деревенской общины или, скажем, племени. Эти характеристики встречаются во многих культурах, но отчетливее всего они выражены, вероятно, в арабском мире и в Латинской Америке. «Свойственная арабской среде недоверчивость, – отмечал один внимательный наблюдатель, – рано интериоризуется и включается в состав системы ценностей ребенка... Организация, солидарность, сплоченность отсутствуют... Их общественный темперамент не развит и общественное сознание слабо. Лояльность государству не прочна, и идентификация с лидерами выражена слабо. Более того, преобладает общее недоверие к тем, кто управляет, и отсутствие ожиданий в связи с их деятельностью»³².

Сходные традиции эгоцентрического индивидуализма,

недоверия и ненависти к другим общественными группам преобладают и в Латинской Америке. «В Америке отсутствует доверие и между людьми, и между народами, – сетовал когда-то Боливар. – Договор здесь всего лишь лист бумаги, конституция – запыленный том, выборы – схватка, свобода – анархия, а жизнь – пытка. Единственное, что можно сделать в Америке, это эмигрировать». Столетие спустя слышится та же жалоба. «При коварстве и постоянном взаимном недоверии в политике, – писала эквадорская газета, – мы можем лишь внести разложение в национальную душу: этот род политики истощает нашу энергию и делает нас слабыми»³³.

Аналогичные оценки звучат по отношению к другим странам за пределами арабского мира и Латинской Америки. В Эфиопии «взаимное недоверие и отсутствие готовности к сотрудничеству, свойственные политическому климату страны, тесно связаны с очень низкой оценкой способности человека к солидарности и согласию... Представление о том, что возможно преодоление господствующей атмосферы страха и подозрения на путях взаимного доверия, очень редко и с трудом находит дорогу в умы людей». Иранская политика получила название «политики недоверия». Утверждалось, что иранцам «очень трудно даются доверие друг к другу и долгосрочная совместная работа в сколько-нибудь многочисленных группах». В Бирме ребенка учат чувствовать себя «в безопасности только в кругу своей семьи и тому, что посторонние люди, и особенно незнакомые, опасны и к ним

надо относиться с осторожностью и подозрением». Как следствие, бирманцу «трудно сознавать себя как-то включенным в формализованные и регулируемые системы человеческих отношений». Даже в такой «западной» и экономически развитой стране, как Италия, политическая культура отмечена «сравнительно высоким уровнем политического отчуждения, социальной изоляции и недоверия»³⁴.

Господство взаимного недоверия в этих обществах приводит к тому, что индивидуальная лояльность существует только в отношении групп, с которыми человек связан близкими и родственными отношениями. Люди лояльны и могут быть лояльны своим кланам, возможно, своим племенам, но не более широким политическим институтам. В политически развитых обществах лояльность этим ближайшим общественным группировкам подчинена лояльности государству и включена в нее. «Любовь к целому, – писал Берк, – не терпит ущерба от этой избирательной привязанности... Быть привязанным к части, любить то малое звено, которому мы принадлежим в рамках общества, есть первопринцип (зародыш, можно сказать) общественного чувства». Однако в обществе, где недостает политического единения, проявления лояльности более первичным социальным и экономическим группировкам – семье, клану, сельской общине, племени, религии, общественному классу, – соперничают с лояльностью более широким институтам социальной организации и часто оказываются сильнее. В сегодняшней Африке прояв-

ления племенной лояльности сильны; лояльность же по отношению к стране и государству слаба. В Латинской Америке, по словам Калмана Сильверта, «прирожденное недоверие к государству в сочетании с прямым представительством экономических и профессиональных интересов в правительстве подрывают авторитет партий, разрушают плюрализм и делают невозможной просвещенную и масштабную политику в широком смысле слова»³⁵. «В арабском мире, – писал один из исследователей, – государство всегда было слабым институтом, более слабым, чем другие общественные учреждения, такие, как семья, религиозная община и правящий класс. Частный интерес всегда преобладал над общественным». Х. Джибб также писал, что «слабость арабских стран в том и состоит, что со времени крушения прежних ассоциаций не развилось никаких социальных институтов, посредством которых общественная воля могла бы направляться, интерпретироваться, определяться и мобилизоваться... Короче говоря, не возникло никакого функционирующего органа демократического общества»³⁶. Сходным образом итальянцы проявляли в семье «те доблести, которые другие народы обычно проявляют во имя благополучия страны в целом; истинный патриотизм итальянца – это его любовь к своей семье... Всякая государственная или судебная власть воспринимается ими как враждебная, пока она не проявит дружелюбность или отсутствие враждебных намерений»³⁷.

Таким образом, в политически отсталом социуме, где отсутствует сознание политической общности, каждый лидер, каждый индивид, каждая группа преследуют свои ближайшие, краткосрочные, корыстные цели, не принимая в расчет какие-либо более широкие общественные интересы.

Взаимное недоверие и отсутствие лояльности означают недостаток организации. По внешним признакам поведения политически развитое общество отличается от неразвитого прежде всего числом, величиной и эффективностью существующих в обществе организаций. Если социальные и экономические изменения приводят к подрыву или уничтожению традиционных оснований ассоциации, достижение высокого уровня политического развития зависит от способности людей сформировать новые виды ассоциации. В современных странах, по словам Токвиля, «наука ассоциации есть мать наук; прогресс всего остального зависит от ее прогресса». Наиболее очевидное и наиболее впечатляющее различие между деревней Бэнфилда и американским городом сходных размеров состоит в свойственном последнему «гуле [ассоциационной] активности, нацеленной, по крайней мере отчасти, на повышение благосостояния сообщества»³⁸. В противоположность этому, в итальянской деревне существовала лишь одна ассоциация, и она не занималась никакой деятельностью, вдохновленной общественным интересом. Отсутствие ассоциаций, низкий уровень организационного развития характерны для обществ, политика которых отлича-

ется хаотичностью. Большая проблема Латинской Америки, как заметил Дж. Лодж, состоит в том, что «там сравнительно мало социальной организации в том смысле, в каком мы наблюдаем ее в Соединенных Штатах». Результатом является «мотивационно-организационный вакуум», который затрудняет функционирование демократии и замедляет экономическое развитие. Легкость адаптации политических систем традиционных обществ к требованиям современности почти непосредственно зависит от организационных навыков и способностей членов этих обществ. Только те редкие народы, которые в высокой степени владели такого рода навыками, например японцы, смогли сравнительно легко осуществить переход к развитой экономике и современному общественному устройству. Как пишет Л. Пай, «проблемы развития и модернизации тесно связаны с потребностью создавать более эффективные, более адаптивные, более сложные и более рациональные организации... Конечным критерием развития является способность людей учреждать и поддерживать масштабные, сложные, но гибкие организационные формы»³⁹. Способность создавать такие институты, однако, дефицитна в современном мире. Как раз способность действовать в соответствии с этой моральной потребностью и создавать легитимный общественный строй – это и есть то, что прежде всего предлагают модернизирующимся странам коммунисты.

Политическая активность населения: модернизация и политический упадок

Модернизация и политическое сознание

Модернизация – это многоаспектный процесс, связанный с изменениями во всех областях человеческой мысли и деятельности. Это, как писал Дэниэл Лернер, «процесс, имеющий некоторую *качественную специфику*, которая создает ощущение современности как *единого целого* у людей, живущих по ее законам». Основные аспекты модернизации, «урбанизация, индустриализация, секуляризация, демократизация, образование, роль средств массовой информации проявляются не случайным образом и не без связи друг с другом». Исторически они «развивались в столь тесной связи друг с другом, что встает вопрос о том, можно ли их вообще рассматривать как подлинно независимые факторы, нельзя ли предположить, что столь устойчивый параллелизм в их развитии обусловлен тем, что, в некотором историческом смысле, они с *необходимостью* развивались параллельно»⁴⁰.

На психологическом уровне модернизация означает фундаментальный сдвиг в ценностях, установках и ожиданиях (expectations). Традиционный человек рассчитывал на неизменность в природе и обществе и не верил в свою способность изменять их и управлять ими. Напротив, современ-

ный человек признает возможность изменений и убежден в их желательности. У него, по выражению Лернера, «мобильная личность», приспособляющаяся к изменениям в его окружении. В типичном случае эти изменения требуют расширения лояльности и идентификации с конкретными и ближайшими групп (таких, как семья, клан и деревенская община) на более широкие и безличные единства (такие, как класс и нация). Этот процесс сопровождается возрастающей приверженностью универалистским ценностям в противоположность ценностям партикуляристским и все большей опорой на стандарты, связанные с достижениями индивида, в противоположность стандартам аскриптивным (связанным с его принадлежностью) к той или иной группе.

На интеллектуальном уровне модернизация означает огромное расширение человеческих знаний об окружающем мире и распространение этих знаний в обществе посредством роста грамотности, массовых коммуникаций и образования. В демографическом плане модернизация означает изменения в образе жизни, заметный рост здоровья и продолжительности жизни, возрастание профессиональной, вертикальной и географической мобильности, и в особенности быстрый рост городского населения сравнительно с сельским. В плане социальном модернизация связана с той тенденцией, что в дополнение к семье и другим первичным группам, характеризующимся диффузным распределением ролей, возникают сознательно организуемые

вторичные ассоциации с более определенными функциями. Традиционное распределение статуса в рамках единой поляризованной структуры, характеризующееся «кумулятивным неравенством», уступает место плюралистическим статусным структурам, характеризующимся «дисперсным неравенством»⁴¹. В экономическом плане наблюдается диверсификация деятельности по мере того, как на место горстки простых занятий приходит множество сложных; существенно возрастает уровень профессиональных навыков; повышается роль капитала сравнительно с трудом; сельское хозяйство, рассчитанное на выживание, сменяется сельским хозяйством, рассчитанным на рынок; уменьшается значение самого сельского хозяйства сравнительно с торговой, промышленной и другой несельскохозяйственной деятельностью. Существует тенденция территориального распространения экономической деятельности и ее централизация на национальном уровне, сопровождающаяся появлением национального рынка, национальных источников капитала и других национальных экономических институтов. Со временем возрастает уровень экономического благосостояния и уменьшается экономическое неравенство.

Эти аспекты модернизации, имеющие наибольшее политическое значение, можно сгруппировать в две больших категории. Во-первых, это социальная мобилизация, согласно Дейчу, представляющая собой процесс, в ходе которого «происходит эрозия или разрыв основных узлов прежних со-

циальных, экономических и психологических связей и люди становятся подготовленными к новым формам социализации и поведения»⁴². Это означает смену установок, ценностей и ожиданий у людей – отказ от тех, которые связаны с традиционным миром, и принятие тех, которые свойственны миру современному. Происходит это как следствие роста грамотности, образования и коммуникаций, влияния средств массовой информации и урбанизации. Во-вторых, экономическое развитие влечет за собой рост общей экономической активности и продуктивности общества. Мерилами этого могут служить валовой национальный продукт на душу населения, уровень индустриализации и уровень индивидуального благосостояния, оцениваемый по таким показателям, как продолжительность жизни, количество потребляемых калорий, обеспеченность медицинской помощью. Социальная мобилизация связана с изменениями в ожиданиях индивидов, групп и обществ; экономическое развитие ведет к изменению их возможностей. Модернизация требует и того, и другого.

Влияние, оказываемое модернизацией на политику, бывает разным. Еще многообразнее ряд определений, которые давали политической модернизации исследователи. Многие из этих определений сфокусированы на различиях между тем, что принято считать отличительными чертами соответственно современного и традиционного общественных устройств. Политическая модернизация при этом, есте-

ственно, рассматривается как движение от одного к другому. При таком подходе ключевые аспекты политической модернизации можно в первом приближении сгруппировать в три широкие категории. Во-первых, политическая модернизация связана с рационализацией авторитета, заменой большого числа традиционных, религиозных, родовых, этнических политических авторитетов единым светским, национальным политическим авторитетом. Это изменение подразумевает, что орган власти есть продукт действий человека, а не природы и не Бога, и что хорошо устроенное общество должно иметь определенный человеческий источник конечного авторитета, и что подчинение исходящим от него установлениям важнее всех других обязанностей. Политическая модернизация предполагает утверждение внешнего суверенитета нации-государства в отношении транснациональных влияний и внутреннего суверенитета национально-го правительства в отношении местных и региональных властей. Она означает национальную интеграцию и централизацию, то есть сосредоточение власти в руках признанных национальных законодательных институтов.

Во-вторых, политическая модернизация предполагает дифференциацию новых политических функций и развитие специализированных структур для выполнения этих функций. Области специальной компетенции – юридической, военной, административной, научной – отделяются от сферы политики, и появляются автономные, специализированные,

но подчиненные органы для выполнения этих задач. Административные иерархии становятся более сложными и более дисциплинированными. Распределение должностей и полномочий все больше зависит от достижений, а не от принадлежности к некоей группе по праву рождения. В-третьих, политическая модернизация связана со все большим участием в политике самых различных общественных групп. Взросшая политическая активность может означать как усиление контроля со стороны власти, как в тоталитарных государствах, так и усиление контроля над властью со стороны народа, как в некоторых демократических странах. Но во всех современных государствах граждане оказываются непосредственно вовлечены в процессы управления и испытывают на себе их последствия. Таким образом, рационализация авторитета, дифференциация структуры и массовое участие в политике – вот то, что отличает современные общества от обществ прошлого.

Было бы, однако, ошибкой заключить из сказанного, что на практике модернизация означает рационализацию авторитета, дифференциацию структуры и расширение участия масс в политике. Существует фундаментальное и часто не принимаемое в расчет различие между политической модернизацией, определяемой как движение от традиционного политического устройства к современному, и политической модернизацией, определяемой как совокупность политических аспектов и политических последствий социальной,

экономической и культурной модернизации. Первая определяет направление, в котором теоретически должны происходить политические изменения. Последняя выражается в политических изменениях, которые действительно происходят в модернизирующихся странах. Разрыв между той и другой нередко очень велик. Модернизация на практике всегда предполагает изменение, а обычно и разрушение традиционной политической системы, но она не обязательно ведет к существенному продвижению в становлении современной политической системы. Существует, однако, тенденция считать, что то, что справедливо для широких социальных процессов модернизации, справедливо и для политических изменений. Социальная модернизация является в какой-то степени фактом в Азии, Африке, Латинской Америке: идет стремительная урбанизация; медленно, но растет грамотность; принимаются меры по индустриализации; понемногу возрастает валовой национальный продукт на душу населения; расширяется охват населения средствами массовой коммуникации. Все это имеет место. Но при этом прогресс в направлении других целей, которые исследователи связывают с политической модернизацией – демократией, стабильностью, структурной дифференциацией, идеологией достижений, национальной интеграцией, – по меньшей мере сомнителен. Многие, однако, полагают, что, поскольку имеет место социальная модернизация, значит, налицо и политическая модернизация. В результате многим сочувственным

западным работам о слабо развитых регионах в 1950-е гг. свойствен тот же дух необоснованного оптимизма, который характеризовал многие из сочувственных западных работ о Советском Союзе в 1920-е и 1930-е гг. На них был налет того, что можно назвать «веббизмом»⁷; то есть склонностью приписывать политической системе качества, которые, как предполагается, являются ее конечными целями, не обращая внимания на те качества, которые реально присущи происходящим в ней процессам развития и функционирования.

В действительности лишь некоторые из тенденций, часто включаемых в понятие «политической модернизации», характеризуют «модернизирующиеся» регионы. Вместо эволюции в направлении свободной конкуренции и демократии наблюдается «эрозия демократии» и тенденция к установлению авторитарных военных или однопартийных режимов⁴³. Вместо стабильности мы видим перевороты и мятежи. Вместо объединяющего национализма и строительства нации – непрекращающиеся этнические конфликты и гражданские войны. Вместо институциональной рационализации и дифференциации нередко происходит распад административных организаций, унаследованных от колониальной эпохи, и ослабление и разложение политических организаций, сформировавшихся в ходе борьбы за независимость. Лишь понимание политической модернизации как мобили-

⁷ По имени Сиднея (1859–1947) и Беатрис (1859–1943) Вебб, идеологов т. н. фабианского социализма.

зации и политической активности населения оказалось широко приложимым к «развивающемуся» миру. Между тем рационализация, интеграция и дифференциация представляются фикцией.

Более, чем что-либо, современное государство отличается от традиционного то, насколько шире стало участие масс в политике, и то, насколько сильнее теперь влияет на их жизнь политика, проводимая в рамках больших политических образований. В традиционных обществах участие населения в политике может иметь достаточно широкое распространение на уровне деревни, но на более высоких уровнях оно ограничено пределами очень малых групп. Крупные традиционные общества могут достигать сравнительно высоких уровней рационализации авторитета и структурной дифференциации, но и здесь политическая активность ограничивается пределами сравнительно немногочисленных аристократических и бюрократических элит. Наиболее фундаментальным аспектом политической модернизации, следовательно, является повсеместное участие социальных групп в политике за пределами уровня села или малого города и развитие новых политических институтов, таких, как политические партии, призванных организовать такое участие.

Разрушительные последствия социальной и экономической модернизации для политики и политических институтов могут принимать разнообразные формы. Социальные и экономические изменения неизбежно разрушают традици-

онные социальные и политические группировки, подрывают лояльность к традиционным авторитетам. Лидерам деревни, светским и религиозным, бросает вызов новая элита гражданских служащих и школьных учителей, которая представляет здесь авторитет далекого центрального правительства, поскольку владеет такими навыками и ресурсами и воодушевлена такими надеждами, что с ней не могут соперничать традиционные сельские или племенные лидеры. Во многих традиционных обществах важнейшей социальной единицей была расширенная семья, которая сама часто представляла собой небольшое гражданское общество, выполняющее политические, экономические, благотворительные, оборонительные, религиозные и другие функции. Под воздействием модернизации, однако, расширенная семья начинает разрушаться, и ей на смену приходит нуклеарная семья, которая слишком мала, слишком изолирована и слишком слаба, чтобы выполнять те же функции. Более широкая форма социальной организации сменяется более узкой, и усиливаются тенденции недоверия и враждебности – война каждого против всех. Аморальная семейственность, которую Бэнфилд обнаружил в Южной Италии, типична не для традиционного, а для отсталого общества, в котором традиционный институт расширенной семьи разрушился под воздействием первых фаз модернизации⁴⁴. Модернизация, таким образом, обычно порождает отчуждение и аномию, отсутствие норм – как следствие конфликта между старыми и

новыми ценностями. Новые ценности подрывают прежние основания ассоциации и авторитета до того, как становится возможным появление новых навыков, мотиваций и ресурсов, необходимых для образования новых группировок.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.