

Неофункционалистский подход: политика как общественный процесс*

Рихард Мюнх

Аннотация. Данный перевод представляет собой изложение обновленной версии неофункционалистского подхода в социологии применительно к анализу политики как общественного процесса. Автор рассматривает политический процесс в контексте организованных сетей акторов, институциональных правил этого процесса, роли экспертов и соответствующей культурной традиции общества. По мнению автора, основная проблематика политической власти сводится к напряженным процессам инфляции и дефляции. Эти критические процессы сопровождаются соответствующими сбоями рациональной аргументации, ослаблением морального авторитета политического лидерства, всем тем, что лишает проводимую политику широкой общественной поддержки. В заключении автор обсуждает теорию социального изменения с точки зрения краткосрочных конфликтов развития, конструкции социального порядка, траектории развития институтов, среднесрочной функциональной динамики и долгосрочной логики развития.

Ключевые слова. Политическая власть, инфляция и дефляция власти, формы координации действий в сетях, социальное изменение.

В 1980-х годах предприятие Толкотта Парсонса возобновилось, получив название неофункционализма [2]. В этом разделе на конкретных примерах будет представлена возможная исследовательская стратегия неофункционализма. С одной стороны, она примыкает к основным позициям аналитического функционализма Парсонса, а с другой — охватывает элементы иных теоретических подходов, достигая действительного обновления [10; 12; 13; 14]. Родство по отношению к неофункционализму существует также в политической науке, и это родство играет особую роль при теоретическом объяснении процессов европейской интеграции [3; 4; 20]. В качестве примера нам послужит анализ политики как общественного процесса [19].

Политическое управление как общественный процесс

Политика имеет место в общественном контексте, который охватывает значительно большее количество компонентов, чем только мобилизацию и применение власти. Всесторонняя интерпретация и объяснение того, что происходит как само собой разумеющееся в определенной области политической практики, должны выйти за рамки внутренней структуры и динамики этого процесса и представить его в общей связи общества и культуры. А это требует рассмотрения сетей акторов, участвующих в политике, институциональных правил этого процесса, роли экспертов и соответствующей культурной традиции в качестве общего фона как внутри специ-

* Перевод с немецкого Владимира Попова. Перевод сделан по: *Münch R. Ein Ansatz des Neofunktionalismus: Politik als gesellschaftlicher Prozess // Münch R. Soziologische Theorie. Frankfurt am Main; New York: Campus Verlag, 2004. S. 133–157.* Перевод публикуется с разрешения автора статьи.

© Попов В., 2010.

© Центр фундаментальной социологии, 2010.

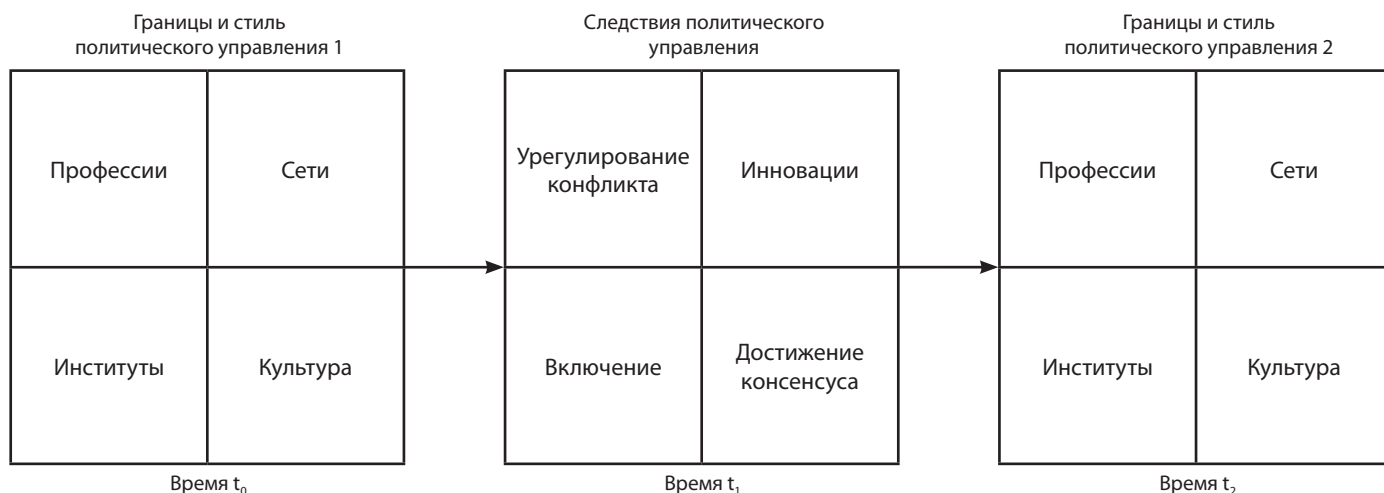
фического политического процесса, так и в обществе в целом. В этом смысле политический анализ есть также анализ общества и поэтому требует привлечения не только политической науки, но и социологии.

Политическая наука исследует формирование политики (*Politikgestaltung*) с точки зрения правления. Мы спрашиваем, осуществляет ли та или иная правящая структура политическое управление обществом демократически легитимным способом в определенную историческую эпоху при тех или иных структурных условиях общества и хозяйства, и если осуществляет, то при помощи каких средств. Политическое управление — это вопрос генерирования и применения власти эффективным и демократически легитимным способом. В этом ключе, например, исследуется, в состоянии ли правительство эффективно и демократически легитимно уменьшить загрязнение окружающей среды, какие проблемы появляются при эффективном и демократически легитимном формулировании программ и их воплощении в жизнь. С социологической точки зрения мы обращаемся к этому же процессу как к урегулированию разносторонних общественных конфликтов, возникающих между правительством и обществом. Мы сосредотачиваемся на вопросах: как могут выявляться и улаживаться конфликты, каким образом в сферу урегулирования конфликтов включаются новые ценности, политические цели и интересы, иначе говоря, как может происходить общественное обновление, как могут возникать новые социальные движения и как может быть достигнут новый консенсус. Формирование политики интерпретируется не как проблема правления, т.е. эффективного, демократически легитимного управления обществом, но как проблема социального изменения и социальной **интеграции**¹ в смысле способности общества к улаживанию конфликтов в гармонии с общественным обновлением, включением новых социальных движений и достижением консенсуса.

Представленная здесь аналитическая модель нацелена на разработку следующих элементов: сети акторов (**сеть политики**); экспертов, определяющих ситуации и вырабатывающих решения проблем; институциональных правил политического процесса и культурных представлений о легитимности решений, зависящих друг от друга и очерчивающих границы и стиль политического управления. Эти границы и стиль отсылают к специфическим способностям политического управления в отношении (1) общественного обновления, (2) улаживания конфликтов, (3) включения и (4) достижения консенсуса, которые также обоюдно зависят друг от друга (схема 1). Политика — это динамический процесс, в котором в рамках политических институтов и политической культуры происходит мобилизация ресурсов и их преобразование в коллективно обязательные решения. Для выполнения коллективно обязательных решений требуется мобилизация политической власти. В условиях демократии для достижения этой цели необходимо заручиться поддержкой большинства.

Политическая власть состоит в доступе к монополии легитимного применения насилия. Единица политической власти в демократиях — это голос избирателя. На парламентских выборах избиратель передает свой голос депутатам, которые, в свою очередь, посредством голосования принимают законы. Со своей стороны эти законы

¹ Здесь и далее по тексту выделения жирным шрифтом Р. Мюнха. — Прим.перев.

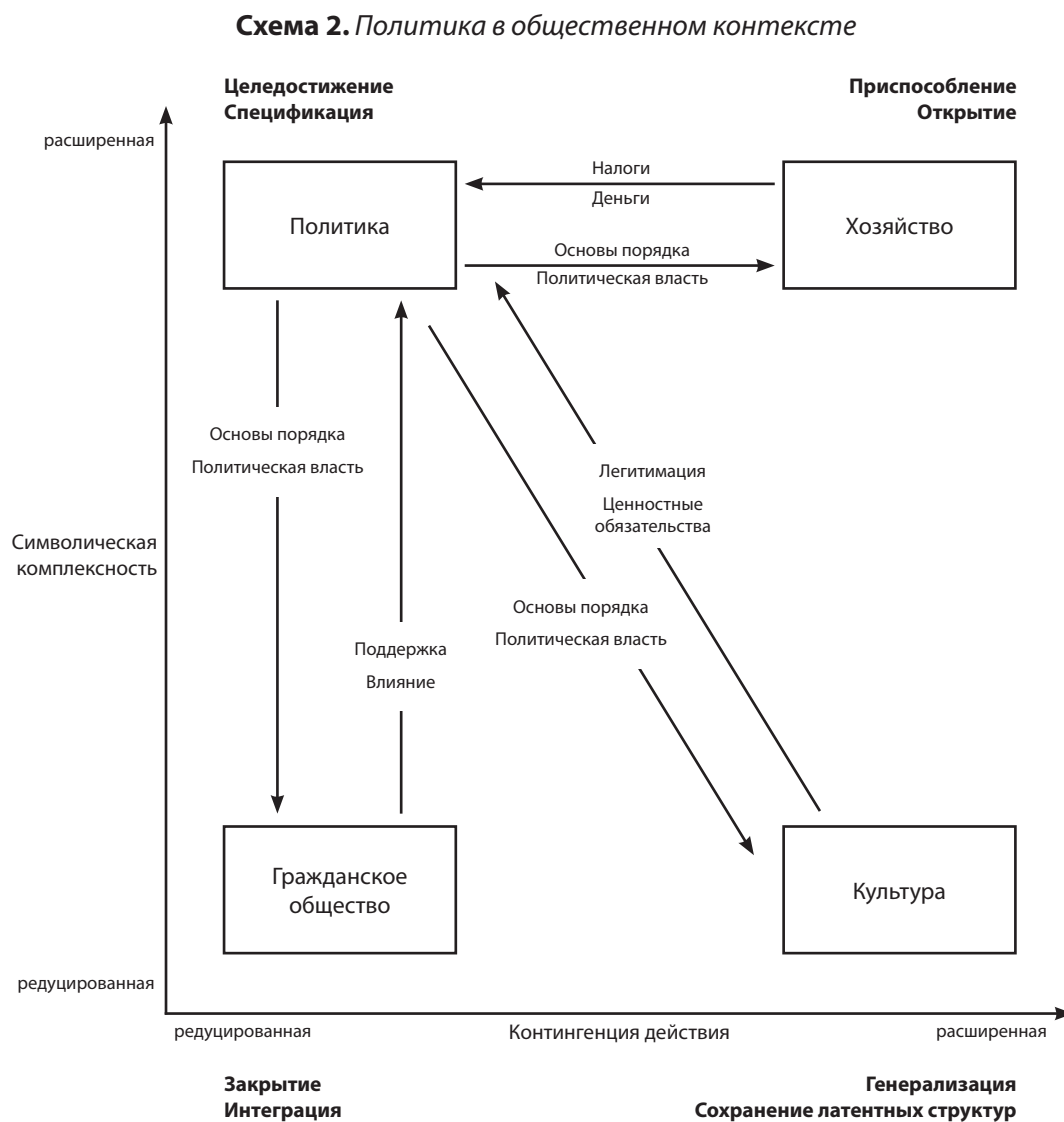
Схема 1. Социологическая схема изучения политического управления

в случае необходимости проводятся в жизнь при помощи легитимного полицейского принуждения — в некоторых обстоятельствах после судебного разбирательства. Если политические решения выполняются не только с помощью власти в смысле способности их реализации вопреки сопротивлению — в конечном счете посредством насилия, — но при их претворении в жизнь опираются также на содействие граждан, тогда должны мобилизовываться специальные ресурсы. Мы можем обозначить эти ресурсы как влияние. Речь идет о способности склонить других индивидов к поддержке и содействию при осуществлении политической программы. В отличие от политической власти влияние зиждется не на распоряжении доступом к государственной монополии насилия, но на солидарности, внимании, уважении, репутации, преданности или признании притязания на руководство.

Политические решения на деле могут быть лишь более или менее правильными и вследствие этого сталкиваться с большим или меньшим одобрением по существу. Чтобы обеспечить это одобрение при разработке законопроектов, нужно мобилизовать необходимую экспертизу. Эксперты в своих отзывах на законодательные разработки в лучших случаях удостоверяют истинность (*Wahrheit*), в худших — неистинность. Лишь до тех пор, пока программа отвечает требованию, она сохраняет также необходимое одобрение по существу. То, что может пониматься под истинностью и как она может доказываться, различается от культуры к культуре. Специфическое для культуры понимание истинности и соответствующая ей разделяемая всеми приверженность самой ценности истинности имеют решающее значение при определении того, в достаточной ли мере политическая программа получает необходимое одобрение по существу. Объективно обоснованные политические решения только тогда становятся легитимными, когда они оказываются совместимыми с укоренившимися в культуре базовыми ценностями и нормами (основными правами) и содействуют их претворению в жизнь. Это означает, что политические решения должны соотноситься с общей приверженностью ценностям, чтобы считаться легитимными [15; 16; 17].

Наконец, политические программы стоят, как правило, немалых денег. Либо они включают — как социальные и образовательные программы — непосредственные денежные затраты, либо влекут косвенные расходы, когда, например, для контроля над

соблюдением стандартов по защите окружающей среды необходимо содержать специальные ведомства. Однако денежные средства отнюдь не даются государству даром, напротив, их приходится выводить из хозяйственного оборота через налоговые изъятия. Объем налоговых поступлений зависит от процветания хозяйства. Чтобы обеспечить процветание, экономическая политика правительства должна создавать как благоприятные условия, так и стимулы для инвестиций. Представим указанное переплетение политики, хозяйства, гражданского общества и культуры в виде системы координат, обозначив ее как **социальное пространство действия** (схема 2).



Политическая практика может рассматриваться как динамично протекающий производственный процесс, переживающий подъемы и спады, подвергающийся рецессии и влекущий за собой как инфляцию, так и дефляцию ценности коммуникативных посредников [11; 20]. Ценность политической **власти** определяется широтой и глубиной реализации политических программ в обществе, ценность влияния — широтой и глубиной поддержки политических программ и содействия им в обществе, ценность истинности — широтой и глубиной одобрения политических программ по

существо. **Инфляция** означает снижение ценности, **дефляция** — приращение ценности. Во время инфляции политической власти для исполнения одних и тех же законов приходится все чаще прибегать к легитимному насилию. Во время инфляции влияния для обеспечения поддержки тех же законов и содействия их исполнению необходимо завязывать все большее количество отношений. Во время инфляции истинности для получения предметного одобрения тех же законов требуется собрать еще больше подробных экспертных отзывов. Во время инфляции денег политические мероприятия поглощают все больше денежных средств, не увеличивая в равной мере эффективности государственных услуг. Обратная динамика, дефляция, хотя и повышает ценность коммуникативных посредников, но делает это за счет уменьшения их доступности, так что вынесение политических решений снижается из-за недостатка политической власти, влияния, истинности и денег, и потому общество лишь в ограниченном масштабе может быть политически организовано и политически управляемо. Если из-за инфляционного перегрева политической конъюнктуры формирование политики общества поглощает все больше ресурсов и подвергается угрозе возможного развала, то в условиях дефляции политическая организация общества проваливается на еще более низкий уровень, вплоть до недостаточного обеспечения населения предметами первой необходимости.

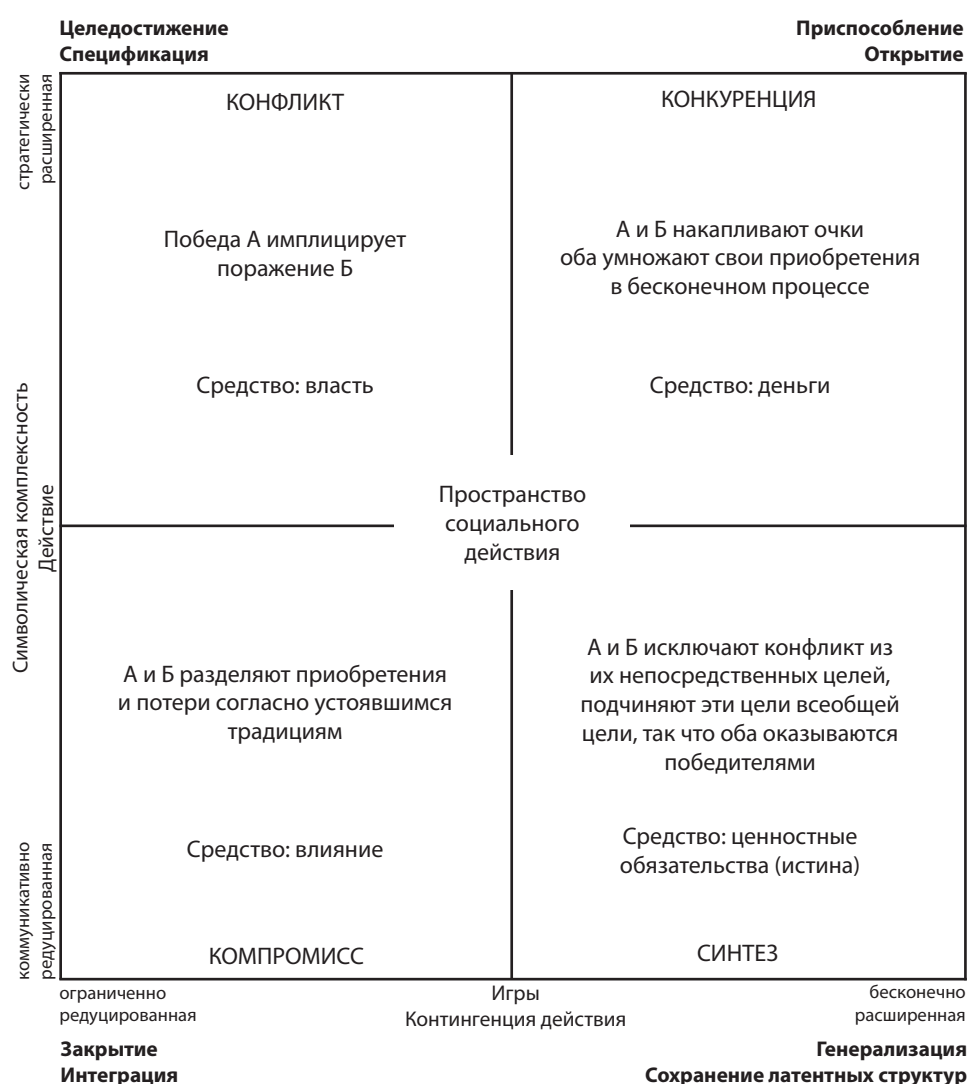
Инфляция и дефляция суть самоусиливающиеся процессы. Чем больше задействуются политическая власть, влияние и истинность, тем больше они истощаются и требуют в дальнейшем постоянного увеличения взаимного приложения. Чем меньше они используются, тем сильнее они сокращаются, поскольку их непрерывное производство зависит от успешного применения. Политическая власть, влияние, истинность должны проявляться в реальных акциях, чтобы потом можно было использовать их как опору. Если этого не происходит, то общественная жизнь распадается на множество единичных практик частных групп без какой-либо пересекающей общности. Самоусиливающаяся **дефляционная спираль** может образоваться из доведенной до крайности самоусиливающейся **инфляционной спирали**, когда доверие политической **власти**, влиянию или истинности убывает настолько, что их задействие уже никого ни к чему не может побудить. Тогда начинается бегство в сторону вещественных ценностей, которое выражается в отвержении политической власти, влияния, истинности и денег и в замыкании малых социальных групп. В конечном итоге именно солидарность малых групп замещает всякий раз действующих за их границами коммуникативных посредников, даже если хозяйство откатывается от денежного обмена к бартеру.

Формы координации действий в сетях

При исследовании координации действий в сетях часто прибегают к теории игр [21; 22; 27]. При этом взгляд исследователя ограничивается стратегическим действием, тогда как действие в конкретной реальности представляет собой коммуникативный процесс. Поэтому целесообразно дополнить подход теории игр моделью координации действия, интегрирующей стратегическое и коммуникативное действия.

Сама по себе теория игр не открывает доступа к институциональным и культурным основам политической практики. Именно с помощью интегрированной модели координации действия мы сможем приоткрыть завесу политической практики, в одинаковой мере выявляющей ее стратегические и коммуникативные аспекты. Из основных форм координации действия могут шаг за шагом развиваться залегающие еще глубже модели политической практики. При этом исследование политической практики в специфических политических полях отдельных стран может послужить разработке идеально-типических моделей политики, в которых преобладает одна основная форма координации действия, оттесняющая другие формы на второстепенные позиции (схема 3).

Схема 3. *Основополагающие формы координации действия в сетях*



Однако доминирующая роль одной специфической формы координации действия отнюдь не исключает иных форм координации. Напротив, они дополняют ведущую форму тем способом, который присущ этой форме. Так, например, в борьбе за победу или за нанесение поражения специфические формы конкуренции, синтеза и компромисса проявляют себя как дополнения к разрешению конфликта путем борь-

бы за власть. И так же обстоят дела в отношении других форм управления конфликтом. Это показывает, например, анализ контроля за химическими загрязнениями и охраной воздушной среды в промежутке с 1970 по 1996 год в Великобритании, Франции, Германии и Соединенных Штатах.

Здесь следует различать три уровня анализа. Первый уровень представляет аналитически конструируемую модель типа управления. Второй уровень образует идеальный тип управления, возникающий благодаря использованию аналитической модели при интерпретации практики управления, эмпирически данной в определенном политическом поле страны. Идеальный тип — это не чистая дедукция из аналитической модели, наоборот — в идеальном типе аналитическая модель и конкретная практика управления проникают друг в друга. Третий уровень — это конкретное описание практики управления, придающее идеальному типу специфическую форму. Сущность идеально-типического анализа состоит в разработке смысловых и каузальных связей, которые могут выходить за рамки единичного случая, а потому имеют всеобщее значение и могут оказаться полезными в интерпретации иных политических полей и контекстов [26]. Практика управления в специфическом поле страны никогда точно не соответствует аналитической модели. Поэтому существуют ее различные идеально-типические варианты.

Аналогичным образом обстоят дела в отношении идеального типа к различным интерпретируемым с его помощью политическим полям и практикам управления. Как правило, в практике управления политического поля в той или иной стране проявляются элементы всех аналитических моделей. Лишь в сравнении с другими странами специфика аналитической модели позволяет интерпретировать в этой перспективе практику управления в особом политическом поле с помощью многоступенчатого метода, сочетающего аналитическую модель, идеальный тип и конкретную практику управления. Так, британская практика управления в сравнении с Францией, Германией и Соединенными Штатами содержит больше элементов модели компромисса, а в сравнении с Нидерландами парламентский суверенитет с явным господством большинства и конфронтацией между правительством и оппозицией выводит на первый план прежде всего элементы модели конфликта. По этой причине сравнительная интерпретация практики управления видоизменяется в зависимости от включенных политических полей и стран [1; 6; 9; 12; 14; 19; 25].

Компромисс

Первая форма координации действия в сети — это достижение **компромисса**. Все акторы имеют свои собственные перспективы, свои интересы и ясно представляют себе, что при их осуществлении они сталкиваются с перспективами и интересами других. Поэтому они вступают в переговоры, и в зависимости от обстоятельств проводят границы, внутри которых каждый индивид или каждая группа могут реализовать собственные перспективы и интересы, не нанося ущерба другим. Установленные границы воспринимаются как итог прошлого балансирования перспектив и интересов и приспособляются к новым ситуациям посредством новых переговоров только в порядке предусмотрительности, поскольку новые трактовки вносят слишком много неопределенности в надежно зафиксированные права в пределах установленных

границ и могут привести к худшему результату, чем уже практикуемые взаимоотношения. Господствующий стиль поведения сводится к обеспечению прав обладания, переговорная практика служит поиску справедливого, всеми признанного компромисса. Все борются за собственные права, но несмотря на это, признают частные права других. Даже в самых жестких противостояниях побежденному отводится игровое пространство, обеспечивающее достойное существование. Господствует язык общественного влияния. Это означает, что акторы в сетях ведут себя таким образом, чтобы в любое время можно было рассчитывать на уважение, поддержку и содействие со стороны других, причем только в той мере, в которой они сами уважают и поддерживают других. Доверие других ценится очень высоко, его надеются сберечь на длительный срок. Сохранение своего влияния на других для обеспечения их поддержки и содействия в разграничении соответствующих прав требует собственной готовности к уважению и поддержке других. Так шаг за шагом развивается тонко настроенный механизм индивидуальных прав. Вовсе не позитивное право гарантирует этот механизм, но традиция, возникшая из множества единичных согласований, на которую каждый индивид может сослаться в отношении другого. Здесь господствует закон инерции. Это означает, что достижение компромисса продвигается очень медленно, крохотными шагами единичных согласований и разрешения отдельных случаев, чтобы приспособить укоренившиеся традиции к новым ситуациям и усовершенствовать их. Политическое формирование общества не может в этом пункте глубоко проникнуть в структуру общества. Политика — не самостоятельная функциональная сфера, а лишь продолжение существующих конструкций прав и интересов.

Сеть достижения компромисса мы можем рассмотреть на примере политической модели «представительной демократии» Великобритании в политическом поле контроля за химическими загрязнениями и охраны воздушной среды [12; 14]. В этой сети компромисса мобилизация влияния осуществляется путем прохождения через множество околополитических сфер и по большей части ограничивается этими сферами, так что влияние оказывается доступным для укрепления политической власти лишь в ограниченном объеме. Поэтому формирование общества средствами политической власти запутывается в дебрях наследственных прав, и она лишь осторожно и в малых дозах может проникать в общество. Заключение экспертов также должны пройти длительные процедуры рассмотрения и получить подтверждение прежде всего на практике. Мобилизация истинности происходит медленно и маленькими шагами. Поэтому она не может обеспечить принципиальное вмешательство в общество и позволяет политике тоже лишь маленькими шагами, лишь ограниченными средствами власти изменять культурные устои общества. Мобилизация денег также подчинена этим законам, медленно протекая через околополитические сферы и так же медленно возвращаясь оттуда в надежные общественные инстанции.

Модели компромисса свойственна склонность к дефляционным проявлениям. Это выражается в том, что политика не может мобилизовать все ресурсы и поэтому ее способность организовать общество незначительна. Эта дефляционная тенденция проявляется в закостенелости общества с конца Второй мировой войны и вплоть до всплеска кризиса семидесятых годов. Политика Маргарет Тэтчер остановила понижающую дефляционную спираль при помощи жесткого использования власти боль-

шинства, завоеванной на выборах, и всеобщей публичной поддержки. Она применила политическую власть, данную ей благодаря парламентскому суверенитету и гарантированному правительственному большинству в парламенте, против блокирования интересов и провела ряд законодательных мероприятий исключительно посредством политической власти, лишь изредка обращаясь к инертному потоку влияния, истинности и денег. Предпосылкой этой политики стали, конечно, накопившиеся социальные проблемы и вытекавшая из них массовая поддержка общественности, а также готовность к реформам самого населения. И все же долговременное укоренение реформ в обществе требовало большей поддержки сетей общественных объединений (влияние), проверки на практике (истинность) и интенсивного экономического развития (денег). С этой задачей приходится сталкиваться и новому правительству лейбористов.

Конфликт

Вторая форма координации действия в сети — **конфликт**, результатом которого является победа или поражение. В этой игре акторы исходят из того, что выигрыш одного в каждом случае означает проигрыш другого, и потому борются за победу. Они играют в игру с нулевой суммой. Чтобы устоять в этой игре, необходимо прежде всего укрепить и расширить власть. Поэтому разрешение конфликта обостряется до борьбы за власть. Господствует закон накопления власти, согласно которому в борьбе за власть над слабой стороной имеющаяся власть может быть преумножена. Со временем образуется иерархия рангов обладания власти, которая тем не менее не бывает полностью устоявшейся, так как многочисленные инновации предоставляют карьеристам новые шансы и власть постепенно приходит к состоянию, когда она уже опирается только на себя саму.

Сеть конфликта ярче всего проявляется в политической модели «этатистски республиканской демократии» Франции, которая хорошо просматривается в политическом поле контроля за химическими загрязнениями и охраны воздушной среды [7; 12; 14]. В этой сети конфликта мобилизуется влияние различных союзов путем избирательного взаимодействия государства с привилегированными представителями, выражающими их интересы. Однако привилегированный доступ отдельных групп к государственной власти влечет лишь ограниченную поддержку государственных проектов при помощи мобилизации общественного влияния, тогда как группы, оставшиеся без внимания, постоянно мстят своим безразличием, поддержкой радикальной оппозиции, попытками обойти законы, протестом и сопротивлением. Поскольку влияние лишь в ограниченной мере может перетекать в политику, постольку обратный приток политической власти в общество оказывается недостаточным для стопроцентной реализации политических программ. Аналогичным образом истинность избирательно и в сугубо техническом смысле используется для разработки проектов политических программ путем кооперации администрации с государственными исследовательскими центрами. В результате она лишь поверхностно затрагивает культурный слой общества и всякий раз наталкивается на радикальную критику со стороны интеллектуалов, которые исходят из скорее морального понимания истинности. Мобилизация денег для инвестирования в экономическое будущее страны

осуществляется в тесном сотрудничестве администрации и частично государственной крупной промышленности. При этом интересы средних и малых предприятий не учитываются, и хозяйство раздробляется на высокотехнологичную крупную промышленность и отсталый, традиционалистский малый бизнес. По этой причине государственная власть недостаточно пронизывает общество в рамках хозяйственной модернизации и уступает традиционализму часть экономики.

В контексте этатистской модели конфликта проявляется инфляция политической власти: государство принимает законы, которые при реализации тут же обходятся, сталкиваются с сопротивлением и лишь частично проникают в общественную ткань. При этом стоящая за всем этим политическая власть претендует на такой объем общественного обустройства, который выходит за реальные возможности общества, и она оказывается в не состоянии полностью осуществить свои притязания. Чем больше государство расходует кредит доверия власти и провоцирует сопротивление, тем больше оно теряет поддержку и вынуждено отказаться от своих целей. Инфляционная спираль трансформируется в дефляционную спираль.

Синтез

Третья форма координации действия в сети — достижение **синтеза**. В данном случае речь идет о преодолении раздробленности различных перспектив и интересов путем формулировки общезначимых синтезов. Синтез образуется не просто из суммы многих единичных перспектив и интересов, а достигается посредством абстрагирования от всех частных и поиска решений проблем, с которыми согласятся все настоящие и будущие участники. Согласие здесь достигается не потому, что наилучшим образом удовлетворяются все частные перспективы и интересы и увеличивается польза для всех, а потому, что находится независимое от них, объективно верное и справедливое решение, сводящее все индивидуальные права в одно большое целое. В качестве стиля поведения при достижении синтеза господствуют доказательства. Соответствующие точки зрения опираются на объективно значимые и наилучшим образом защищенные основания. Практика переговоров проявляется в борьбе за лучшее обоснование собственной позиции в предметном дискурсе. Язык истинности определяет характер переговоров при достижении синтеза. Всерьез принимаются только такие предложения, которые подготовлены с достаточным пониманием предмета, и претворяться в жизнь могут только такие предложения, которые предусматривают торжество научного доказательства. Наука и техника становятся проводниками практики переговоров, убеждающей во всеобщей значимости предложенных путей решения проблем и — в меньшей мере — на борьбу за власть, конкуренцию и нахождение компромисса. Закон, учреждающий достижение синтеза, есть закон дискурсивной генерализации. Это означает, что дискуссии имеют тенденцию к большему абстрагированию и к противопоставлению все более тонких аргументов и контраргументов. Но тем самым процесс принятия решения может значительно отдалиться от реальных постановок проблем и запутаться в научных контроверзах, определяющих затем в качестве императива свою собственную абстрактную реальность. Когда, например, галогенное освещение, используемое в фарах автомобилей, отвечает объективно установленным критериям, это считается неопасным для че-

ловека независимо от того, причиняет ли свет боль глазам или нет. На сетования о высоком уровне шума уличного движения ученые отвечают, что в пределах определенных границ для здоровья вреден не шум, а возбуждение человека по поводу шума.

Сеть формирования синтеза может исследоваться на примере политической модели «консенсуальной демократии» Германии. И в данном случае политические поля контроля за химическими загрязнениями и охраны воздушной среды дают хороший наглядный материал [12; 14; 23]. В этой сети синтеза тесное сотрудничество государства и крупных представительных объединений приводит к широкой мобилизации влияния, которое привносится в намеченные политические программы. Реализация программ на основе широкого влияния оказывает глубокое воздействие на общество. Политическая власть в этом отношении располагает значительной силой организации общества. В соответствии с общественным запросом истинность тоже может быть целенаправленно вплетена в законопроекты. Этому способствуют крупные исследовательские объединения и представительные технические союзы, которые заботятся о том, чтобы исполнение законов безусловно укоренялось в культуре общества. Подобным образом обстоят дела с мобилизацией денег для политических программ формирования общества. Деньги инвестируются в крупные совместные проекты государства и промышленности с целью поощрения технического развития. Политическая власть используется для того, чтобы направить развитие хозяйства в политически желательное русло.

Между тем продуктивность этой модели ограничивается из-за меняющихся предельных условий. Неокорпоративистское сотрудничество между государством и союзами блокирует изменение политики и учет новых разнообразных интересов. Открытия науки и техники, равно как крупные технические проекты государства и хозяйства, все больше оспариваются. Притязанию на репрезентативное представительство интересов, истинности и растущего благосостояния противопоставляется множество оппозиционных интересов и запуганная общественность. Политическая власть и ее ресурсы в форме влияния, истинности и денег теряют ценность, политическая организация общества лишается вследствие этого своей пробивной силы. Развивается инфляционная спираль, снижается доверие к политике, так что в конечном счете процесс обращается в дефляционную спираль нарастающего политического недовольства и отторжения политики. Подобные события наблюдались в течение семидесятых, восьмидесятых и девяностых годов. В семидесятые годы начался инфляционный процесс, в середине восьмидесятых годов наступил перелом в дефляционном процессе растущего политического недовольства, который на короткое время был прерван эйфорией объединения (Восточной и Западной Германии. — В. П.).

Конкуренция

Четвертая форма координации действия в сети — это **конкуренция** за политическое влияние. Акторы в сети стремятся максимизировать свои блага и расценивают свои отношения на манер подач и приемов к обоюдной или многосторонней выгоде. Сумма выигрыша здесь не бывает постоянной, но рассматривается с точки зрения возможности ее увеличения, чтобы все участники могли выйти из переговоров с неким приобретением. Большинство акторов артикулируют свои интересы,

стремясь получить из переговоров максимальный выигрыш. Тот, кто проигрывает в одном раунде переговоров, не сдается и делает ставку на успех в следующих раундах. Весь политический процесс состоит из бесконечной цепочки очередных раундов переговоров. Поэтому любой участник может надеяться на выигрыш в долгосрочной перспективе. Актеры находятся в конкуренции в том смысле, что каждый пытается внести в переговоры предложения по решению проблем, которые другие могут посчитать полезными и потому пригодными, и такие предложения, как считается, станут реализовываться в первую очередь. Актеры вступают в отношения обмена, ожидая друг от друга более выгодных предложений по сравнению с прошлыми ситуациями. Выдвижение предложений предполагает их поддержку, с тем чтобы инициатор и его сторонники постарались извлечь из этого пользу. Итак, формулировки предложений обмениваются на поддержку по принципу всестороннего увеличения пользы в условиях конкуренции.

Поскольку интеракции в сети похожи на рыночный обмен в условиях конкуренции, господствует закон рыночного успеха. Это означает, что только те законодательные инициативы могут получить ход, которые обещают пользу большинству акторов, причем польза должна быть получена в относительно близкой перспективе. Чем больше отдалается обещанная выгода, тем слабее она мотивирует действие. Шансы ее реализации оцениваются как незначительные, поскольку между делом может произойти многое, способное воспрепятствовать ее осуществлению. Как правило, в угоду далеко отсроченным по времени благам нужно отказаться от сиюминутных выгод, даже если обстоятельства снижают готовность воспользоваться долгосрочными благами. Там, где закон рыночного успеха определяет политические события в сети, там решения о проведении мероприятий принимаются в зависимости от интересов отдельных граждан и общественных групп. Вот почему за суммой единичных интересов едва ли возможно отыскать всеобщий интерес, который бы собрал множество единичных интересов в одно единое целое. Господствует язык денег, индивидуальное увеличение выгод влияет на стиль поведения, двусторонние преимущества — на практику переговоров. Взаимодействие оказывается бесконечным процессом торга.

Сеть конкуренции получила наиболее широкое развитие в политической модели «конкурентной демократии» в США. И снова политические поля контроля за химическими загрязнениями и охраны воздушной среды позволяют нам ознакомиться с этой моделью [12; 14]. В такой конкурентной сети происходит широкая мобилизация единиц влияния, которые с трудом объединяются в большие союзы. Чтобы преодолеть многочисленные барьеры, начиная от первой политической инициативы и кончая судебными тяжбами, необходимо постоянно завязывать и поддерживать отношения. Влиять на политический процесс приходится всякий раз по-новому, прилагая большие усилия. Только так можно добраться до вершины власти, например, стать влиятельным сенатором или членом палаты представителей, что может быть началом построения сети власти. Ни в одной другой стране политическая система не открыта так для приобретения влияния, однако нигде этот процесс не является таким затратным и не поддающимся измерению, как в США. Значительное число политических инициатив вообще не достигает цели, а инициативы, которые достигли цели, тут же в процессе реализации наталкиваются на дальнейшее ожесточенное со-

противление. Таким образом, в процесс политического лавирования встраивается множество больших и малых актов приобретения влияния, но их результат остается более чем неопределенным. Из этого возникают ползучие инфляционные тенденции. Для достижения результата нужно беспрестанно заботиться о широком круге отношений. И все же ползучая инфляция лишь в исключительных случаях превращается в дефляционную спираль утраты доверия и отторжения политики, так как открытый процесс с его множеством каналов доступа предоставляет достаточно много мотивов для продолжения совместных игр. (В качестве такого исключения может рассматриваться мультикультурализм, причем только в том отношении, в котором он отвергает господствующую игру восприятия индивидуальных шансов посредством утверждения групповых прав.)

Преобладание ползучей инфляции в конкурентной сети не означает, что все больших затрат требует лишь законодательный процесс, во все больших и усилиях нуждается и исполнение законов. Вплоть до окончания правовых споров в том или ином объеме должна применяться власть — например, в виде судебного решения, пока закон не найдет свое место в повседневной жизни общества. Аналогично тому, как влияние для конвертации в политику преодолевает множество барьеров, политическая власть вынуждена справляться с бесчисленным количеством мелких и крупных противодействий, чтобы оказаться в состоянии вести за собой общество. Схожим образом выглядит отношение между наукой и политикой. Расход бумаги на научные экспертизы соразмерен колоссальной потребности политики в научной аргументации. Поскольку в политической сфере одни научные экспертизы борются против других экспертиз за каждый сантиметр, здесь также проявляется ползучая инфляция, которая, правда, лишь в редких случаях приводит к утрате доверия и дефляционной спирали. Но подобно тому как для достижения власти приходится исписывать все больше бумаги в виде экспертных заключений, так и сама действующая политическая власть вынуждена преодолевать бесчисленные противостояния и протесты, пока, по меньшей мере на уровне культуры, законы не обретут силу, придающую им немалую долю авторитета. Мобилизация денег в политические и хозяйственные проекты также подчиняется этим закономерностям конкурентной модели. Деньги поступают на реализацию множества частных проектов с неопределенным исходом на уровне как формулировки программ, так и их осуществления. Поэтому социально-экономическая политика ограничивается фрагментарными формами и возможна только до тех пор, пока ей не оказывается сопротивление. Политическая власть, задействованная в политических проектах, может формировать хозяйственные связи лишь в очень узких рамках. Ползучая инфляция проявляется здесь в понижающих эффектах общественно-политического управления хозяйством, т.е. в расхождении между экономическим процветанием и социальной интеграцией.

Инфляционные тенденции политической мобилизации власти в целом удерживаются в определенных границах и поэтому не влекут за собой серьезной утраты доверия в отношении политической системы и ее правил игры. Неуспехи, равно как и успехи, невелики и лишь изредка приводят к значительным конфликтам между отчетливо идентифицируемыми большими группами. Кроме всего прочего, отсутствует центр, в котором могла бы сконцентрироваться вся политика и куда бы устре-

мились все разочарованные. Напротив, политика и общество настолько сливаются друг с другом, что едва ли можно установить, где кончается одно и начинается другое. В известной мере политика везде проводится как *торг* (*bargaining*) и обобществление (*Vergesellschaftung*) везде осуществляется как забота об отношениях. Поэтому политика не становится главной мишенью для принципиальной оппозиции, а общество располагает широкой сетью для всех проявлений недовольства.

Более широкий контекст сети политики

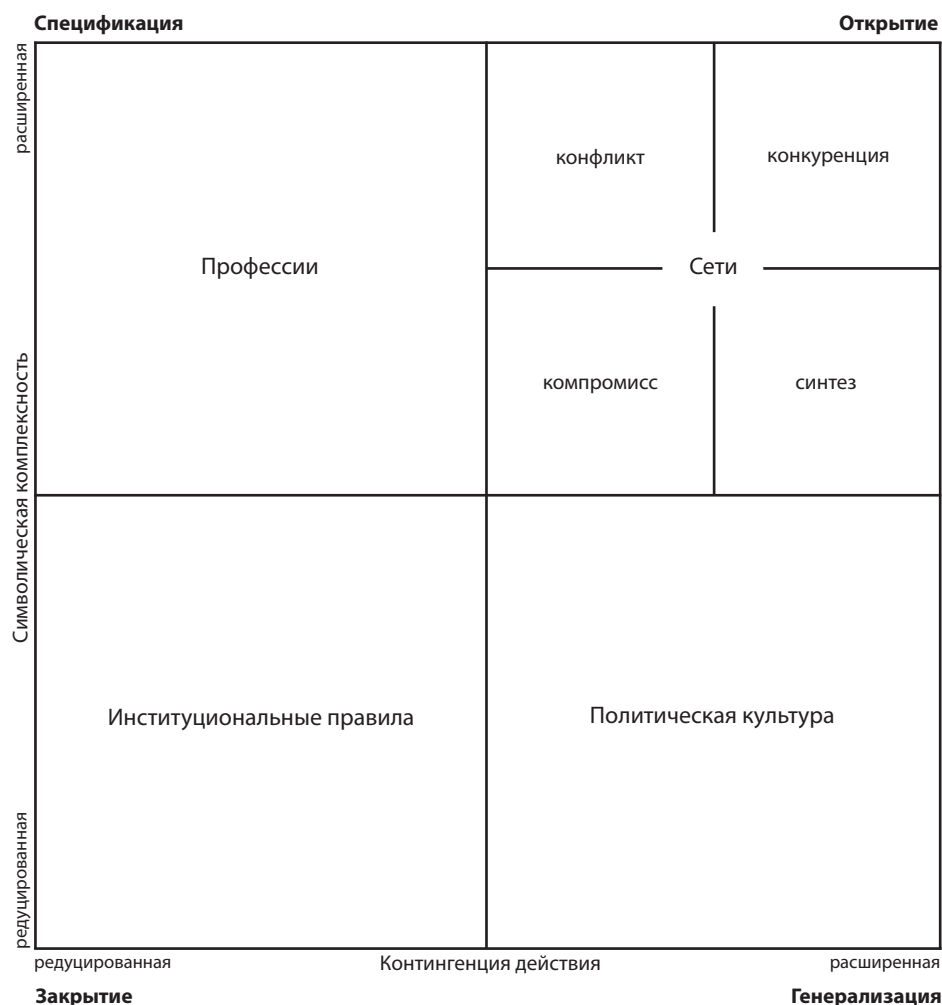
Представленная экспозиция сетей политики еще ничего не говорит о контексте, в который они встроены. Для более глубокого постижения специфической структуры сетей следует соотнести задачу всестороннего анализа политики в качестве теории общества с широким контекстом самого политического процесса. При этом следует различать три основных структурных компонента политического контекста: (1) авторитетные сопричастные специалисты, (2) институциональные правила политической практики, (3) основополагающая для данного общества (политическая) культура. Специалисты влияют на политические программы посредством своих специфических мировоззрений, критериев рациональности, методических приемов и определений истинности. Институциональные правила определяют, как организован политический процесс, кто получает к нему доступ, а кто — нет, как распределены компетенции и права участия в принятии решений. Политическая культура содержит основополагающие идеи о демократии, государстве, правительстве и политике. Если мы поместим структурные компоненты политического процесса, которые нам предстоит исследовать, в контекст пространства социального действия, то сети заполнят поле открытия, специалисты — поле спецификации, институциональные правила — поле закрытия, политическая культура — поле генерализации (схема 4). Разработка такого широкого контекста в рамках данного подхода здесь невозможна, но тем не менее проведена в другом месте [14].

Кооперативный менеджмент конфликта как новый тип управления

Во всех развитых демократиях складываются тенденции к утверждению конкурентной модели, которая разворачивается как плюралистическая многоуровневая демократия. В этом отношении особое внимание должно уделяться функциональным условиям этой модели в США и ее переносу на европейские демократии. Следует показать, как она должна преобразиться в Европе, чтобы эффективно функционировать, и что потребуется здесь изменить, чтобы соответствовать функциональным условиям новой политической модели.

Что бы когда-либо ни называли слаженно действующим государством, во всех развитых демократиях оно имеет тенденцию к преобразованию во множество площадок кооперативного менеджмента конфликтов от локального до глобального уровней. В Европе кооперативный менеджмент конфликтов проявляется в виде нового типа управления. Он объединяет кооперативные элементы старого типа управления с элементами плюрализма и конкуренции в смысле североамериканского типа управ-

Схема 4. Сети политики в контексте профессий, институциональных правил и политической культуры



ления. Британские площадки согласования прав, французские совместно выступающие компании и немецкие неокорпоративистские комиссии связанной компетенции реструктурируются посредством большего плюрализма интересов, большего участия общественности и более сильной конкуренции за общественную поддержку, а также открытых конфликтов между различными взглядами экспертов.

Однако по-прежнему на заднем плане просматриваются специфические типы управления — компромисс, конфликт и синтез. Кооперативный менеджмент конфликта как тип управления соответствует тому, что Беате Колер-Кох обозначила как тип властвования в сетях, который отличается от корпоративизма (Германия), этатизма (Франция) и плюрализма (США) комбинированной ориентацией на индивидуальные интересы вместо общественного блага и на практику согласования между правительством и группами интересов на европейском уровне вместо господства большинства [8].

Кооперативный менеджмент конфликта в плюралистической конкурентной демократии в многоуровневой системе между локальными сообществами и глобальными режимами на основе сплоченного и активного гражданского общества проявляется как новый тип управления. Государство общественного благоденствия и заботы

теряет интегрирующую силу, оно уже не может справиться с мобилизацией индивидов выше и ниже уровня своего управления. В глобальном модерне национально-государственная интеграция является помехой для прогресса европейской и глобальной интеграции, которая не может в принудительном порядке развивать интеграционную форму коллективной солидарности на европейском и глобальном уровнях.

Интеграция в рамках либерального многоуровневого режима — это процесс продолжающихся переговоров. Качество интеграции выражается прежде всего в доступе к сетям и процедурам принятия решений и в прозрачности этих процедур. Успех больше зависит от способности индивида быть ответственным, чем от тотальной опеки со стороны государства. Новая форма интеграции больше не создает благодаря мудрой заботе равные и экологически приемлемые жизненные условия для всех, а заботится только о справедливом балансировании интересов, уравнивании шансов и поддержке оступившихся, чтобы обеспечить их дальнейшее пребывание в игре. Даже сохранение экологического равновесия не может больше ставиться в заслугу как справедливый учет обстоятельств в борьбе интересов. Путь от заботливого государства к активному гражданскому обществу приводит нас на деле в другую современность [13; 14].

Социальное изменение

В заключение возникает вопрос, как можно объяснить **социальное изменение** с точки зрения нового типа кооперативного менеджмента конфликта. Для этого требуется теория социального изменения, которая должна принципиально различать пять уровней изменения:

1. Долгосрочную эволюционную логику развития.
2. Среднесрочную функциональную динамику развития.
3. Среднесрочную институциональную траекторию развития (Entwicklungspfade).
4. Развитие как среднесрочную социальную конструкцию порядка.
5. Краткосрочные конфликты развития.

В перспективе эволюционная **логика развития** определяет на длительный срок стабилизирующие пути развития. Для нашего случая это означает, что институты политического управления должны контролировать множасьщиеся комплексные риски и потому вынуждены усиливать свою способность учитывать такие риски. Это происходит благодаря все более широкой мобилизации научной и технической экспертизы, особенно при помощи подключения различных дисциплинарных и парадигматических перспектив. Такое институциональное изменение нацелено на усиление адаптивной способности к ставшим намного более комплексными рискам. Ответ на комплексные риски при помощи комплексных инструментов наблюдения требует также комплексных форм принятия решений посредством дифференцирования методов вынесения решений. Этому требованию соответствует, например, создание специализированных управленческих агентств, которым вменяется в обязанность проработка, конкретизация и нормативная адаптация под специфические стандарты законов, принимаемых в парламенте. Так образуется новая, функционально специа-

лизированная на нормотворчестве сфера образцов принятия политических решений. В структурном отношении политическая система все больше дифференцируется, включает все новые группы интересов в процесс принятия решений. Широкие слои населения только тогда принимают результаты нормотворчества, когда участие в этом процессе не ограничивается узким кругом экспертов и лоббистов, когда открывался доступ широкому спектру перспектив и интересов. Прозрачность, доступность и ответственность за общее благо — основные критерии нормотворчества при включении групп интересов в процесс принятия решений. В конце концов, управление комплексными рисками посредством нормотворчества требует обобщения причин оправдания нормотворчества. Ориентация стандартов безопасности на общее состояние техники с учетом издержек (пропорциональность) делает возможной постоянную адаптацию методов к прогрессу знания в отличие от содержательной фиксации технических приемов. Ориентация на традиционные условия заменяется ориентацией на прогресс знания. Для политического управления техническими рисками — это форма ценностной генерализации, которая санкционирует приверженность к определенным практикам только в той мере, в какой они могут быть оправданы в свете новейших знаний. То же относится и к отклонению новаций, например, в области генетики, которое действенно до тех пор, пока оно опирается на данные науки.

Как видим, долгосрочная эволюционная логика развития имплицитно изменяет управленческие институты в направлении усиления адаптационной способности, структурного дифференцирования, включения и ценностной генерализации. Эта логика следует закону реакции на умножение комплексности окружающего мира в форме комплексных технических рисков усилением комплексности собственных методов принятия политических решений. В какой мере эта эволюционная логика развития фактически осуществляется, зависит от динамики развития на втором уровне, от силы инерции данной траектории развития на третьем уровне и от исхода конфликтов развития на четвертом уровне нашей теории социального изменения.

Среднесрочная **динамика развития** форсируется совокупностью технических инноваций. Чем быстрее и шире наука производит новое знание, чем быстрее и шире это знание конвертируется в технику и чем быстрее и шире новая техника поступает в массовое производство, тем быстрее и шире растет комплексность технических рисков, принуждающих к соответствующим институциональным инновациям политического управления. Наука, техника и индустрия образуют инновационный комплекс, функционирующий в качестве мотора динамики развития. Чем в меньшей степени они удерживаются, тем мощнее этот инновационный комплекс развивает свою динамическую силу, ускоряющую развитие. Растущая экономическая конкуренция и широкое пространство действия для проведения исследований, технического развития и индустриального производства в открытом мировом хозяйстве придают инновационному комплексу особую силу тяги, оказывающую все возрастающее давление на приспособление институтов политического управления к увеличившейся комплексности технических рисков.

В каком темпе, в какой форме и с каким адаптационным успехом возросшая динамика развития преобразуется через институциональное изменение, это вопрос исторической траектории развития институтов. Эта **траектория развития** подчиняется

закону инерции институтов и зависит от пройденного пути развития. Существующие институты имеют традиционную легитимность, избегают помех установленным институциональным образцам со стороны новых элементов и транзакционных издержек изменений. Поэтому изменения оказываются тем более медленными, чем большего отступления они требуют от существующего институционального образца. Они либо отвергаются, либо настолько абсорбируются, что подчиняются существующей структуре и вследствие этого не причиняют помехи. Но было бы неверно объяснять инерцию и зависимость от пройденного пути в качестве всесильного закона, как это часто происходит в рамках неоинституциональных теоретических подходов. Мы ушли бы слишком далеко, если бы стали выводить в духе Холла и Соскиса (Hall, Soskise) из соответствия общественных институтов и окружающего мира в прошлом подобное соответствие в будущем [5]. Этот аргумент смешивает разные уровни. Новые вызовы на уровне динамики развития уже не разрешаются в пределах данных траекторий развития, напротив, траектории развития являются тем уровнем, который в виде тормозов препятствует динамике развития. Но если динамика развития усилится, тогда консерватизм существующих институтов должен поддерживаться за счет соответствующих функциональных дефицитов, в нашем случае — дефицитов технических инноваций и одновременно политического управления, контролирующего технические риски.

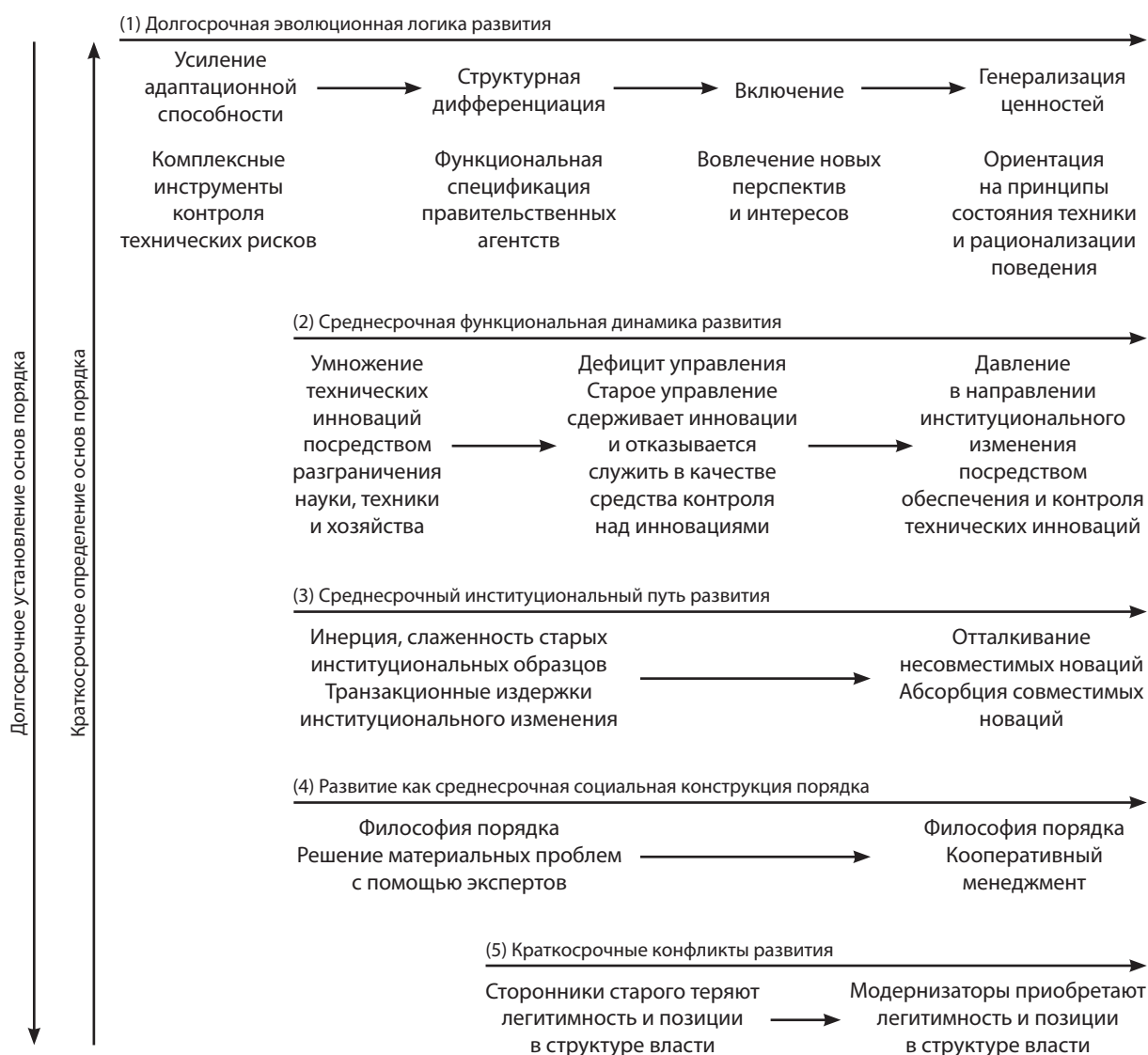
На четвертом уровне речь идет о **социальной конструкции** порядка на основе мировоззрения и понимания рациональности наиболее значимых несущих слоев (Trägerschichten) порядка. Старый порядок отражался во мнениях экспертов о наиболее рациональных путях решения проблем. Новый порядок является конструкцией, которая образуется из конфликта между сформировавшимся картелем экспертов и настаивающих на своем участии новых действующих лиц — альтернативной наукой, свободными дисциплинами и защитниками окружающей среды. Старая философия порядка, стремившаяся к решению проблем на основе экспертных заключений, вытесняется новой философией порядка кооперативного менеджмента конфликта.

Напряжение между динамической силой эволюционного развития и инерционной силой пройденного пути развития разряжается на пятом, нижнем уровне **конфликтов развития** между модернизаторами и консерваторами, между бенефициариями благ нового и бенефициариями благ старого порядков. Существующие институты защищают все политические силы, чьим интересам они непосредственно или косвенно служат. Сформированная сеть чиновников, экспертов и заинтересованных лиц отвергает изменения в той мере, в какой они угрожают их позициям. Лишь те сегменты сети, которые страдают от нарастающего дефицита управления, оказываются готовыми пойти на изменения. Это может быть стремящаяся к инновациям промышленность, но также и новые организации защиты потребителей и окружающей среды. Вспыхнувшая борьба за власть тем чаще заканчивается победой модернизаторов, чем глубже проявляется кризис управления, чем больше старая философия управления теряет силу убеждения и чем больше всевозможные консерваторы попадают под подозрение, что они жертвуют общественным благом ради сохранения привилегий своих частных интересов. Если модернизаторам удастся загнать консерваторов в угол партикуляризма, наносящего вред общему благу, и отвоевать в структуре власти

одну позицию за другой, тогда они становятся носителями институционального изменения, которое адаптирует пройденный путь развития к новым вызовам динамики развития и направляет общество на один шаг вперед на пути эволюционной логики развития.

При помощи этой модели теории социального изменения на пяти уровнях мы соединяем несвязанные, недостаточные сами по себе подходы эволюционной теории (логика развития), функционализма (динамика развития), институционализма (траектория развития), социального конструктивизма (социальная конструкция) и теории конфликта (конфликты развития). Социальное изменение объясняется не только каузально в позитивистском смысле, но и определяется в герменевтическом смысле как осмысленный процесс, как выстраивание нового порядка, смысл которого нам необходимо понять (схема 5).

Схема 5. Теория социального изменения на пяти уровнях



Литература

1. *Brickman R., Jasanoff Sh., Ilgen Th.* Controlling Chemicals: The Politics of Regulation in Europe and the United States. Ithaca: Cornell University Press, 1985.
2. *Differentiation Theory and Social Change* / Ed. by J. C. Alexander and P. Colomy. New York: Columbia University Press, 1990.
3. *European Integration and Supranational Governance* / Ed. by W. Sabdholz and A. Stone Sweet. Oxford: Oxford University Press, 1998.
4. *Haas E.* The Unity of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957. Stanford: Stanford University Press, 1958.
5. *Hall P., Soskise D.* An Introduction to Varieties of Capitalism // *Varieties of Capitalism* / Ed. by P. Hall, D. Soskise. Oxford: Oxford University Press, 2001. P. 1–61.
6. *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung* / Hg. bei A. Heritier. Opladen: Westdeutscher, 1993.
7. *Knoefel P., Weidner H.* Luftreinhaltepolitik (stationäre Quellen) im internationalen Vergleich. Bd. 4: Frankreich. Berlin: Sigma, 1985.
8. *Kohler-Koch B.* The Evolution and Transformation of European Governance // *The Transformation of Governance in the European Union* / Ed. by R. Eising. London; New York: Routledge, 1999.
9. *Lahusen Ch.* Kontraktuelle Politik. Politische Vergesellschaftung am Beispiel der Lüftreinigung in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den USA. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2003.
10. *Münch R.* Theorie des Handelns. Zur Rekonstruktion der Beiträge von Talkott Parsons, Emile Durkheim und Max Weber. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1982.
11. *Münch R.* Dynamik der Kommunikationsgesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1995.
12. *Münch R.* Risikopolitik. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1996.
13. *Münch R.* Globale Dynamik, locale Lebenswelten. Der schwierige Weg in der Weltgesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998.
14. *Münch R.* Offene Räume. Soziale Integration diesseits und jenseits des Nationalstaats. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2001.
15. *Majone G.* Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process. New Haven, CT.: Yale University Press, 1989.
16. *Majone G.* The Rise of the Regulatory State in Europe // *West European Politics*. 1994. Vol. 17. № 3. P. 77–101.
17. *Majone G.* Regulating Europe. London; New York: Routledge, 1996.
18. *Parsons T.* Politics and Social Structure. New York: Free Press, 1969.
19. *Regulative Demokratie. Politik der Lüftreinigung in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und den USA* / Hg. bei R. Münch und Ch. Lahusen. Frankfurt am Main; New York: Campus, 2000.
20. *Rosamond B.* Theories of European Integration. Basingstoke: Palgrave, 2000.
21. *Scharpf F.* Koordinations durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen // *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie Verhandlungssysteme* / Hg. bei A. Benz und R. Zintl. Frankfurt am Main; New York: Campus, 1992. S. 51–96.
22. *Scharpf F.* Coordination in Hierarchies and Networks // *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions* / Ed. by F. Scharpf. Frankfurt am Main; New York: Campus, 1993. P. 125–165.
23. *Stark C.* Die blockierte Demokratie: Kulturelle Grenzen der Politik im deutschen Immis-sionsschutz. Baden-Baden: Nomos, 1998.

24. *Van Waarden F.* Dimensions and Types of Policy Networks // *European Journal of Political Research*. 1992. Vol. 21. № 1–2. P. 29–52.
25. *Vogel D.* National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States. Ithaca: Cornell University Press, 1986.
26. *Weber M.* Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Tübingen: Mohr Siebeck, 1922/1973.
27. *Zürn M.* Interessen und Institutionen in der internationalen Politik: Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1992.