

ЛУИС ВИРТ

## Локализм, регионализм и централизация<sup>1</sup>

Одной из *curiosa*, на которую обычно могли положиться преподаватели истории, желая как следует напугать студента ужасами раннего средневековья, было описание бесчисленных мелких княжеств, между которыми непрерывно шла война за господство над народом Европы. Это варварское положение дел, даже сейчас подталкивающее нас по меньшей мере к покровительственной жалости к нашим отсталым средневековым предкам, терпевшим то, чего терпеть невозможно, имеет параллели в нынешнем мире. В опубликованном не так давно правительственном докладе говорится: «Общественными делами американского народа управляют около 175 тысяч правительств: федеральное правительство, правительства штатов, местные органы управления. Вдобавок к тому многие правительства имеют отдельные департаменты, работающие более или менее независимо друг от друга на разных видах государственной службы. Возможности для путаницы, пересечения целей и напрасной траты сил почти безграничны»<sup>2</sup>.

Это положение дел социологически значимо, поскольку затрагивает существенную структуру общества и способность его членов к коллективному действию. В той мере, в какой социологию, наряду с другими дисциплинами, изучающими социальное, интересует природа групповой жизни с расчетом на ее возможное и постепенное рациональное направление и улучшение, отношение между действительными единицами социального существования и единицами формального социального контроля представляет для нее насущную проблему. А потому понятно, почему социологам, которых в первую очередь интересуют лица и группы, приходится так часто проявлять интерес к ареалам.

Наши политические и административные границы выросли в социальных спорах на полях сражений, в законодательных органах и канцеляриях. Они по большей части не являются продуктами беспристрастной рацио-

<sup>1</sup> Wirth L. Localism, Regionalism, and Centralization // Community Life and Social Policy: Selected Papers by Louis Wirth / Ed. by E. Wirth Marvick and A. J. Reiss, Jr. Chicago: The University of Chicago Press, 1956. P. 143–158. Статья впервые опубликована в: American Journal of Sociology. Vol. XLII (January, 1937). P. 493–509.

<sup>2</sup> National Resources Committee, *Progress Report*. Washington, June 15, 1936. P. 1.

нальной рефлексии. Большинство этих границ, даже в нашей стране, были закреплены в конституциях, законах, правовых процедурах и традициях раньше, чем силы, приведенные в действие промышленной революцией, стали переформировывать паттерн социального существования и социального взаимодействия. Институты, обычаи, установки и границы, как и другие продукты социальной жизни, иногда продолжают существовать по иным причинам, нежели те, которые вызвали их появление. Поскольку многие локальные политические и административные деления перестали быть удобными в повседневной человеческой жизни, превратившись в архаические пережитки эпохи, которая была экономически, технически и социально примитивной и ограниченной, то нам тем более нужно проанализировать их функцию в сегодняшнем социальном существовании и рассмотреть их как гибкие средства достижения более удовлетворительной социальной жизни.

Хотя поначалу пространственный аспект социального существования может показаться лишь отдаленно связанным с попыткой человека сохранить и повысить свою свободу перед лицом посягательств общества, частью которого он всегда является, достаточно бросить взгляд на историческое развитие идеи свободы, чтобы ясно увидеть ее тесную связь с ареалом, который в любое данное время определяет протяженность человеческого сообщества. В эпохи, предшествовавшие той, в которую живем мы, свобода не была прежде всего или исключительно делом личностей, она была проблемой ареалов. Дом, поместье, деревня, княжество, город были устойчивыми укоренениями, в рамках которых определялись статус человека и границы его свободы до того, как на сцену вышло современное национальное государство. Именно этот территориальный контекст придал реальность и смысл понятию суверенитета. Двусмысленность этого понятия, как оно до последнего времени употреблялось политическими теоретиками, была в какой-то мере обусловлена тем фактом, что суверенитет трактовали так, словно он оторвался от локальной базы. Отрядным признаком возвращения реализма стало то, что «группа интересов» и «регион» вытесняют понятие суверенитета в качестве главной темы политических исследований, а происхождение суверенной власти в воле народа принимается как данность, по крайней мере в демократиях. Также следует заметить, что в социологических исследованиях все больший перенос внимания на действительно существующие локальные группы как объекты анализа вдохнуло эмпирическую реальность в рассуждения, которые в прошлом были зачастую туманными и неясными.

Еще со времен «Государства» Платона и «Политики» Аристотеля вопрос о том, что образует самую подходящую, пусть и не идеальную, численную или пространственную единицу социальной организации, стал вечным вопросом для социальных теоретиков. Ответы были разными и, в общем и целом, отражали социальные условия, имеющиеся технологии и более или менее ограниченные кругозоры, характерные для разных эпох и разных мест. В выборе между локальной автономией и централизованным контролем постоянно сказывается попытка найти равновесие между свободой от внешнего вмешательства, с одной стороны, и безопасностью и богатством жизни,

которые могут прийти только от участия в более широком мире, с другой. XIX столетие в Европе, принесшее с собой небывалый прогресс в освоении мира, изобретательности, просвещении, экспансии торговли и политического господства, сделало выбор в пользу более крупного национального государства как господствующей и всеобъемлющей формы социальной организации, подминающей под себя, если не вытесняющей, многочисленные автономные локальные единицы. Борьба за достижение более широкого социально-политического единства, символизируемого современной нацией, расценивалась некоторыми как неизбежное следствие сил, приведенных в движение Возрождением и торгово-промышленной революцией; они считали, что возможные преимущества, создаваемые ею для обогащения человеческой жизни, стоят того, чтобы пожертвовать многими до сих пор дорогими сердцу ценностями. Другие, например, Руссо, считали, что демократия возможна лишь в маленьких обществах, ибо лишь там большинство народа может удержать контроль над ведением общих дел.

Даже в наши дни многие отдают предпочтение маленькой единице «как человеческой единице, которая делает возможным дух соседства и единения, труднодостижимый в более широких ареалах»<sup>3</sup>, а крупный размер, будь то корпораций или политических образований, считают проклятием<sup>4</sup>. Во Франции это движение за восстановление и сохранение преимуществ малой локальной единицы перед лицом посягательств со стороны более крупного национального государства приняло форму политической философии регионализма. Идея прав штатов, упорно сохранявшаяся на протяжении всей истории США, может быть взята как свидетельство аналогичного представления, порожденного наличием большого, могущественного и, прежде всего, далекого правительства. По большей части именно потому, что такая форма политической организации, как предполагалось, неизбежно превращается в тиранию и не способна реагировать на волю народа, Томас Джефферсон, стремясь во что бы то ни стало уберечь свободу индивида и с тревогой предчувствуя посягательства могущественного централизованного государства на свободу его локальных составных единиц, советовал:

«Но правительство становится хорошим не в результате консолидации или концентрации власти, а в результате ее распределения. Если бы наша большая страна не была уже разделена на штаты, ее следовало бы разделить, с тем чтобы каждый штат мог делать сам для себя все, что касается его непосредственно и что он может сделать сам гораздо лучше, чем власть, находящаяся вдалеке. Каждый штат разделен далее на графства, с тем чтобы каждое из них заботилось о том, что находится в пределах его границ. Каждое графство в свою очередь делится на округ или «сотню» для управления повседневными делами, а каждая «сотня» — на фермы, управляемые своими индивидуальными владельцами. Если бы указания о том, когда сеять и когда жать, поступали к нам из Вашингтона, то мы вскоре остались бы без хлеба. Именно благода-

<sup>3</sup> Cole G. D. H. *Social Theory*. 4th ed. L., 1930. P. 160.

<sup>4</sup> Fraenkel O. K. (ed.) *The Curse of Bigness: Miscellaneous Papers of Louis D. Brandeis*. N.Y., 1935.

<sup>5</sup> Jefferson T. *Autobiography* // Washington H. A. (ed.) *The Writings of Thomas Jefferson*. N.Y.: H. W. Derby, 1861. I, Book I. P. 82. (Цит. по: Джефферсон Т. *Автобиография. Заметки о штате Вирджиния*. Ленинград: Наука, 1990. С. 78.)

ря последовательному разделению ответственности, нисходящей от общей к частной, можно наилучшим образом обеспечить руководство выполнением массы людских дел для всеобщего блага и процветания»<sup>5</sup>.

Приближалась ли форма и практика американского правительства даже во времена Джефферсона к выдвинутому им идеалу, конечно, очень сомнительно, однако совершенно ясно, что в наши дни никакой градации полномочий, или функций, от наиболее общих к частным по мере перехода от национальной единицы к локальной не существует.

В обществе, где правительство рассматривается как необходимое зло, страх перед централизацией понятен. Очевидно, что чем больше власти в таком обществе имеет правительство, тем больше у граждан оснований его бояться и делегировать ему как можно меньше полномочий. Возможно, этим объясняется и навязывание той системы «сдержек и противовесов» в правительстве, которая, делая его неповоротливым или вообще парализуя его способность действовать, считалась гарантией максимальной локальной и индивидуальной свободы.

Привязанность к системе распределения социального контроля все еще сохраняется, несмотря на изменение в контактах и коммуникации, вызванное современной технологией. Изоляция, экономическая самодостаточность и автономия малой независимой локальной единицы были подорваны развитием быстрых, эффективных и дешевых способов транспортировки и коммуникации. Расширение рынка увеличило значимость разделения труда. Свобода, с которой люди, товары и предприятия могут перемещаться или быть перемещаемыми из одного места в другое, где ограничения наименьшие, а возможности наиболее велики, в колоссальной степени возросла. Эта новая свобода вызволила из оков силы, обеспечивающие рост эффективности и производительности. Благодаря освобождению индивидов и сообществ от абсолютной зависимости от сугубо локальных условий их потенциальная стабильность и безопасность возрастали, если инструменты контроля удавалось расширить и привести в соответствие с той расширенной сферой взаимозависимости, которая возникла в последние десятилетия.

Контраст между тем, что было возможно до введения современных способов коммуникации и транспорта, и тем, что возможно сегодня, можно проиллюстрировать, сравнив Римскую империю с Британской. Хотя у римлян была великолепная система дорог, соединявшая разбросанные в пространстве части империи со столицей, распад Римского мира можно, по крайней мере частично, приписать тому, что коммуникационная система древнего мира не могла связать столь обширное и разнородное скопление народов и территорий в органическое единство<sup>6</sup>. И наоборот, очевидная эффективность управления Британской империей отражает, по крайней мере отчасти, улучшение техник коммуникации и транспорта до такой степени, когда трудности поддержания контакта были фактически устранены.

<sup>6</sup> Ср.: Oakeshott W. F. *Commerce and Society: A Short History of Trade and Its Effects on Civilization*. Oxford, 1936. P. 29, 41.

Трудно преувеличить значимость новостей как фактора интеграции социальных групп. Ни одна агрегация индивидов, сколь бы ни была велика их численность и сколь бы ни были плотно они сконцентрированы, не может рассматриваться как сообщество или общество, если ее члены не вовлечены в активную коммуникацию друг с другом и не участвуют в достижении общих целей. В маленькой, тесной, локальной группе, коллективные цели которой затрагивают жизненные интересы каждого ее члена, подходящими средствами коммуникации являются спонтанные жесты, слухи и сплетни, которые придают социальному взаимодействию личную и эмоциональную окраску. В более крупных, сегментированных и инклюзивных группах средства коммуникации в какой-то мере утрачивают это экспрессивное качество и приобретают более безличный характер новостей. В то время как сплетни более тесно связанного локального сообщества касаются в первую очередь действий и чувств людей, новости более широкого и безличного мира посвящены главным образом вещам и событиям. Отсюда не следует, что более гетерогенная и крупная группа всегда объективна и не способна реагировать на чувства. Скорее это предполагает, что пропаганда и реклама используются для симуляции сигналов, оказавшихся эффективными в более интимных и домашних ситуациях. В целом, в той мере, в какой публика занимает место толпы, а логика заменяет традицию в качестве основы общего понимания и согласия, диапазон консенсуса и коллективного действия сужается и стремится ограничиться мирскими деятельностями, то есть инструментами и средствами, а не священными и нерациональными целями.

Наше общество сможет получить любые блага, какие можно извлечь из крупной централизованной организации, находящейся под демократическим контролем, лишь при условии, что оно научится использовать эффективные техники широкомасштабной коммуникации, впервые доступные в истории, для генерирования широчайшего взаимопонимания, осведомленности и участия в формулировке политических программ для гораздо более крупного и более разнородного политического тела, чем когда-либо прежде функционировавшие в качестве демократии. С такими средствами, как радио и кино, дополняющими всемирную и почти мгновенную трансляцию новостей, и с легкостью личного доступа к людям, удаленным от нас в пространстве, благодаря путешествиям и телефону, уже нет серьезных причин полагать — как это без тени сомнения делалось раньше, — что общие чувства и цели, индивидуальная инициатива и ответственность несовместимы с общественными единицами, территориально и численно более крупными, чем те, к которым мы привыкли.

Разумеется, можно привести как исторические, так и нынешние примеры того, как управляемые из центра огромные человеческие ассоциации успешно функционировали даже в отсутствие эффективной технологии коммуникации, которой мы обладаем сегодня. Один из примеров — католическая церковь. Следует, однако, заметить, что она сохранила себя лишь как духовную власть и в процессе распространения на более обширные территории была вынуждена отказаться от большей части своего земного и мирского господства. Более того, она не пользуется теперь даже духовной монопо-

лией, встретившись с более или менее успешным самоутверждением конкурирующих деноминаций в царстве сакрального. Тем не менее она остается ярким примером непрерывного, широко простирающегося, централизованного управления. В наши дни тенденция к укрупнению контролируемых из центра единиц социальной организации лучше всего иллюстрируется, наверно, теми формами интеграции, которые характерны для современного государства и промышленности.

Примерный показатель тенденции к централизации управления можно обнаружить в изменяющихся пропорциях расходов на разных его уровнях. В то время как до 1933 г. органы местного самоуправления в Соединенных Штатах тратили больше, чем правительства штатов или национальное правительство, в 1934 г. впервые в мирное время федеральные расходы, по имеющимся оценкам, превысили расходы любого из двух других уровней управления<sup>7</sup>. Какая-то часть денег, расходуемых федеральным правительством, шла на дотации и субвенции штатам и местным властям, и последние принимали участие в контроле над их расходованием. Как бы скептически мы ни относились к таким статистическим данным как к показателю фундаментальных изменений в нашей политической структуре, неспособность или нежелание локальных властей или правительств штатов обеспечивать необходимые доходы для выполнения правительственной обязанности предоставлять людям необходимые общественные услуги является признаком того, что даже если чувство локализма еще сохраняет силу, оно не всегда сопровождается способностью или волей его оплатить. Есть несколько правительственных функций, таких, как валютное регулирование и контроль над межштатной торговлей, которые с начала нашей национальной жизни были делегированы федеральному правительству. По мере того как современное правительство все более становилось обслуживающим институтом, а факторы, порождающие проблемы общественного благосостояния и оказывающие на них влияние, становились более переплетенными и масштабными, главенствующая роль национального правительства завоевывала все большее признание.

С принятием машинной технологии и массового производства и отчасти в результате него расширился и масштаб централизованного экономического контроля. Современная корпорация тяготеет ко все более крупным единицам централизованно управляемых промышленных и торговых предприятий. Сети магазинов или предприятий имеют возможность размещать и перемещать свои отдельные учреждения на гораздо более рациональной основе, чем магазин или промышленное предприятие, находящиеся в локальной собственности и под локальным управлением, и не только потому, что их управленческие персоналы менее стеснены локальными чувствами и мнениями, но и потому, что обычно они обладают национальным или интернациональным взглядом на мир и, следовательно, имеют доступ к более всестороннему знанию факторов и тенденций, влияющих на предприятие. Они могут открывать или закрывать отдельные единицы в сети, когда ресурсы, предложение рабочей силы, рынки, транспортные издержки, нало-

<sup>7</sup> National Industrial Conference Board, «Cost of Government in the United States 1933-1935», цит. по: *State Government*. Vol. IX (September, 1936). P. 186-187.

ги и местное законодательство делают такой шаг нужным или желательным. Поэтому традиционные меры правительственного регулирования часто не приносят ожидаемых от них результатов. Например, с помощью штатного или локального налогообложения можно выдавить сетевые магазины из данного ареала или заставить фабрики перебазироваться из одного места в другое, где налогообложение или иные формы контроля не давят на них; но в целом власть местных правительств и правительств штатов оказалась неадекватной для решения важнейших экономических проблем, создаваемых современной промышленностью и бизнесом. Полномочия и сфера юрисдикции федерального правительства больше соответствуют действительному масштабу современного независимого экономического предприятия.

Не рассматривая подробно достоинств и недостатков централизации в противоположность локализму, укажем на некоторые основания сегодняшнего нежелания расширять масштаб управления, что привело бы его в соответствие с расширившимися горизонтами экономической, социальной и интеллектуальной организации. В какой-то степени централизация вызывает подозрение тем, что не гармонирует с устоявшимися традициями, перенесенными в настоящее время из доиндустриального общества. Считается, что домашняя, маленькая, знакомая группа, устроенная по образцу семьи и локального сообщества, соотносится с солидарностью, свободой и миром. Чужие и далекие пробуждают враждебные чувства и рассматриваются в обществе, почти автоматически выполняющем функцию удовлетворения потребностей и желаний его членов, как инородные и своевольные самозванцы и нарушители спокойствия. Даже если между таким простым обществом и широким внешним миром существует некоторая степень экономического контакта, она не считается серьезной угрозой социальной и политической стабильности и независимости. При плантационной экономике в Соединенных Штатах, например, такие основные товары, как хлопок, кукуруза и табак, продавались на мировом рынке; однако почти единственной значимой связью производящих сообществ с внешним миром была денежная связь. Лишь когда современный капитализм перешел в стадию промышленно-финансового империализма, флаг, Библия и доллар стали взаимосвязанными символами.

Сегодня централизация имеет особенно злоебные коннотации, поскольку в сознаниях многих она, видимо, связывается с тиранией и регламентацией. У демократов при мысли о централизации обычно холодеет внутри, так как они зримо представляют ее постепенное превращение в корпоративное государство и диктатуру самозваной элиты. Именно такие меры принимаются агрессивными фашистскими движениями как единственное эффективное лекарство от предполагаемых болезней демократии. Кроме этого мимолетного напоминания о фашистском тоталитаризме, централизованное правительство принципиально не отвечает демократическим вкусам по той причине, что оно, как заявляют, вскармливает надменную, равнодушную, паразитическую бюрократию, которой общество, находящееся под ее господством, должно платить вынужденную дань и повиноваться. Даже самые благие намерения, как иногда утверждается, не способны помешать централизованному правительству стать расточительным и невосприимчивым к

действительным нуждам людей, которым оно призвано служить. Говорят, что оно будет расточительным, поскольку, находясь вдали от источников дохода, будет плодить чиновников и раздувать их жалованья, и невосприимчивым к изменяющимся локальным интересам, поскольку, с одной стороны, удаленность от сцены действия будет производить некомпетентность, проволочки и формализацию, а с другой стороны, численность и разнородность электората будут порождать лишь компромиссы между сильнейшими группами давления, так что никто не будет получать то, что ему действительно нужно, и представительное правление обратится в ничто. Высказывается опасение, что будут подавляться индивидуальные и локальные интересы и, поскольку лишь немногие могут рассчитывать на властные места, заглохнут индивидуальная и локальная инициатива и ответственность. Следовательно, демократическое общество будет подчиняться централизованной власти лишь в самых крайних кризисных ситуациях.

Сторонники централизации тоже не лишены впечатляющих фактов и рационализаций. Они не только подчеркивают неизбежность движения ко все более крупным и более интегрально управляемым социальным, политическим и экономическим единицам в современном мире, но и утверждают, что только в крупной единице мы можем воспользоваться преимуществами, которые дает разделение труда, привлечь выдающиеся таланты на руководящие посты, достичь экономии благодаря масштабу операций и устранению дублирования и избежать вытекающих из локализма мелочности и узости; и все это, с их точки зрения, гарантирует членам общества мир, приходящий вместе с могуществом, великие начинания, которые способна обеспечить только крупная единица, сбалансированный учет потребностей взаимозависимого мира, а также свободу передвижения и возможность всестороннего развития личности, сдерживаемые провинциальными барьерами и ограниченными целями.

Какие бы оправдания ни приводились в поддержку каждой из этих концепций социальной организации, тенденция к централизации, похоже, не вызывает сомнений и согласуется с технологическим развитием последних десятилетий. Более того, обещание большей военной безопасности в более крупной единице может быть объективно доказано. Аналогичным образом повышение экономической производительности за счет большего разделения труда, равно как и повышение возможности упорядоченного, уравновешенного, планомерного развития, несомненно говорит в пользу более крупных агрегаций.

В первую очередь, однако, нужно признать, что существует ряд функций, с которыми может справиться только крупная единица, в противном случае они вообще выполняться не будут. Это относится прежде всего к принятию рисков. Возможно, некоторые наши высокоразвитые штаты с диверсифицированной промышленностью и смогли бы осуществить для своих граждан программы страхования от безработицы, но столь же вероятно, что некоторые другие не смогли бы. Если бы штатам не выделялись федеральные гранты на образование, благоустройство сельских районов, дорожные работы, борьбу с чрезвычайными ситуациями, жилищное строительство и разные общественные работы, вполне можно было бы предположить, что некото-



рым частям страны было бы сегодня еще далеко до терпимого среднего уровня благосостояния, который они имеют.

Функции, которые общество – особенно современное правительство – выполняет для своих членов, настолько различны, что вполне можно поставить вопрос, являются ли преимущества или недостатки, считающиеся связанными с централизацией, необходимыми или случайными и относятся ли они в равной степени ко всем функциям. Тут, вероятно, не обойтись простым или единичным ответом. Приведем пример, относящийся к одной из новейших и важнейших функций современного правительства, а именно социальному обеспечению:

«Хотя часто утверждается, что локально контролируемые службы с большей вероятностью будут гибкими, приспособленными к потребностям и управляемыми, чем системы, зависящие от более дистанционного контроля, история местного управления социальными службами в целом показывает, что верно как раз обратное. По мере того как локальные единицы управления становятся более мелкими и более похожими по характеру на интегральное, или первичное, сообщество, управление оказывается менее эффективным. На другом полюсе находится национальное управление, при котором крайне затруднительно варьировать размеры компенсаций или пособий в соответствии с законными различиями между географическими ареалами. Увеличение или урезание центральным правительством фондов помощи и размеров пособий в зависимости от национальных условий и ресурсов часто представляется локальным сообществам произвольным и безжалостным. Такие изменения, возможно, принимались бы легче, если бы локальные единицы могли влиять на принятие решений. Как и в некоторых европейских странах, дотации штатам, а через штаты – локальным сообществам рассматриваются многими в Америке как многообещающий “средний путь” ...»<sup>8</sup>

То, что касается социальной работы, оказалось более или менее верным также в отношении общественного здравоохранения, жилищного строительства, образования, общественной безопасности и, вероятно, большинства других правительственных услуг. В конечном счете, следовательно, при формировании собственной установки многое будет зависеть от того, какая ценность придается индивидуальной свободе и коллективной безопасности, личной инициативе и социальному порядку. Целый ряд социологов, включая Чарльза Х. Кули, напоминал нам о том, что индивид и общество – вовсе не антагонистические и несовместимые элементы, а всего лишь два аспекта одного и того же. Однако, по-видимому, не будет лишним, если мы приведем недавнее, исключительно ясное высказывание на эту вечно не понимаемую тему, относящееся к проблеме свободы в современном мире:

«С незапамятных времен люди боролись за индивидуальную свободу, и точно так же другие боролись за коллективное действие. Эти два набора идеалов иногда изображают как альтернативные и взаимоисключающие состояния: чем больше одного, тем меньше может быть другого... Наблюдаемые факты таковы, что люди реагируют друг на друга, дабы направить свои действия к общим целям, а средства, используемые для достижения общей цели, обычно предполагают высокую степень сотрудничества. В связи с этими деятельностью индивиды испытывают чувства по отношению друг к другу, своим общим целям, своему сотрудничеству и группам как

<sup>8</sup> Lenroot K. F. Address at Third International Conference on Social Work, July 13, 1936 // *Public Welfare News*. Vol. IV [August, 1936]. P. 2.

таковым. Как правило, люди придают социальным деятельности и обществам высокую ценность.

Высокую ценность люди придают и тому, что они считают индивидуальной свободой. Следует также заметить, что радостей этой свободы достигают многие люди, чьи привычные действия и мысли направляются высоким уважением к деятельности и мыслям других. Фактически люди, достигающие радостей индивидуальной свободы, очень часто оказываются теми самыми людьми, которые в высокой степени участвуют в чувствах и деятельности своего общества. Это говорит о том, что не может быть никакого неизбежного противоречия между правами индивидов и правами, которыми они наделяют общества, хотя на практике конфликты между теми и другими были не редкостью. Мы можем пойти дальше и сказать, что, в целом, радости индивидуальной свободы редко переживаются иначе как в рамках хорошо скоординированной группы или общества... Естественно, отсюда не следует, что все типы социальной организации будут приносить это особое удовлетворение с равной вероятностью»<sup>9</sup>.

Обнаружив, что сделать выбор в пользу локализма или централизации как идеальной формы социальной организации на рациональных основаниях невозможно, кроме как исходя из тех ценностей и целей, которые общество или индивид принимают как само собой разумеющиеся, можно, пожалуй, сделать вывод, что реально они вообще не являются альтернативами или, по крайней мере, не могут быть адекватно поняты до тех пор, пока рассматриваются как взаимоисключающие рамки организации. Если взять наше общество, как мы его находим, и признать, что современная экономическая жизнь и в особенности технология основательно расшатали его внутреннюю устойчивость и солидарность и во многих важных отношениях изменили его границы, вопрос, скорее, состоит в том, какие выгоды, с точки зрения тех или иных целей, можно извлечь из того или другого типа организации и в какой степени каждый тип интеграции совместим с другими целями, которым привержены мы или другие части общества. Если наши главные цели имеют военный характер, мы, скорее всего, предпочтем централизованную власть, в то время как для других целей мы можем предпочесть максимум локальной автономии. Как недавно сказал один проницательный демократически мыслящий наблюдатель: «Вероятно, есть все основания утверждать, что все вдумчивые исследователи американской системы управления согласны в том, что было бы желательно поручить каждую функцию самой локализованной единице управления, которая может адекватно справиться с этой работой»<sup>10</sup>.

Остается, тем не менее, вопрос: кто с чем может справиться наиболее адекватно? (Термин «адекватно» используется здесь в самом широком смысле, учитывая главные интересы членов гетерогенного сообщества.) И вот на этот-то вопрос в настоящее время ответить однозначно нельзя. Есть, очевидно, такие функции, которые ни один здравомыслящий человек не согласился бы отнять у семьи. В нашем обществе в целом, каким мы его находим

<sup>9</sup> Whitehead T. N. *Leadership in a Free Society: A Study in Human Relations Based on an Analysis of Present-Day Industrial Civilization*. Cambridge: Harvard University Press, 1936. P. 227–228.

<sup>10</sup> Toll H. W. *The States: Cooperation or Obliteration? // State Government*. Vol. IX (November, 1936). P. 229.

сегодня и как оно исторически сложилось, есть, вероятно, немало функций, с которыми, судя по всему, лучше справляется локальное сообщество. Другие мы поручаем штатам или федеральному правительству. Из сказанного ясно, что хотя при передаче такой крупной единицы, как национальное государство, некоторых жизненно важных социальных услуг можно что-то и потерять, делать это так или иначе приходится, чтобы некоторые из этих функций эффективно выполнялись или вообще выполнялись.

В попытке избежать опасностей крайней централизации, с одной стороны, и преодолеть неэффективность архаичного локализма, с другой, было выдвинуто несколько программ реорганизации управления. Некоторые из них вполне осуществимы в наших нынешних конституционных рамках, другие требуют более решительной ревизии нашего номинального федерализма. Эти программы интересны нам лишь постольку, поскольку пытаются развить форму организации, которая разрешила бы кажущиеся конфликты между свободой и порядком, демократией и эффективностью, гибкостью и безопасностью.

При прочих равных условиях, в распределении или перераспределении функций между различными уровнями управления предпочтительно опираться на те институты и формы, которые мы уже знаем, а не создавать их *de novo*. Компетентным исследователям таких специфических явлений, как движение населения, преступность, досуг, семейная дезорганизация и экономические бедствия, стало абсолютно понятно, что эти проблемы не поддаются анализу и контролю, если рассматривать их на основе произвольно установленных локальных административных ареалов. Поэтому они сочли необходимым найти ареальные единицы, которые бы соответствовали их целям. Поскольку понятие региона до тех пор не использовалось, им пришлось его изобрести. Между тем совершенно очевидно, что конкретная реальность региона, рассматриваемая с точки зрения некоторого данного явления, например, преступности, не всегда совпадает с регионом, рассматриваемым с точки зрения образования, досуга, налогообложения или промышленности. Возможности, равно как и трудности, связанные с адаптацией административных ареалов к многообразию функций, были ясно сформулированы в недавнем докладе Национальной комиссии по ресурсам «Региональные факторы национального планирования»<sup>11</sup>. Похожие исследования были сделаны для отдельных регионов: «Тихоокеанский Северо-Запад»<sup>12</sup>, «Регион Новой Англии»<sup>13</sup> и «Сент-Луисский регион»<sup>14</sup>. Последний регион представляет особый интерес, так как показывает типичные проблемы, порождаемые разрастанием больших городов в метропольные районы, которые часто пересекают границы штатов и даже национальные границы. Проблемы социального контроля, вызванные новой технологией передачи электроэнергии, которые были спрогнозированы в упомянутом докладе о Северо-Западе, стали реальностью в долине Теннесси, где специаль-

<sup>11</sup> *Regional Factors in National Planning*. Washington: Government Printing Office, 1935.

<sup>12</sup> *Ibid.* 1936.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

ная администрация, созданная на базе контроля за наводнениями и управления навигацией, в настоящее время управляет территорией, включающей части нескольких штатов.

Хотя разделение страны на регионы, чьи пределы были бы фиксированы границами, проведенными на базе одной проблемы или одного набора проблем, возможно, решило бы некоторые наши затруднения, оно, несомненно, создало бы новые, ибо неизбежно было бы насилием против целостности ареалов иных проблем<sup>15</sup>. Исходя из этого, было предложено множество альтернативных и дополнительных механизмов. В их число входят различные формы межштатных соглашений, такие, как межштатные комиссии для консультаций по некоторым проблемам, а также межштатные договоры и специальные администрации, лучшими примерами которых служат, пожалуй, межштатные договоры по борьбе с преступностью, Межштатная комиссия по бассейну реки Делавэр и Управление Нью-Йоркского порта.

Довольно уникальную ситуацию представляет беспрецедентный рост метрополитанских регионов, который вовлек огромные агрегации людей в орбиту центрального доминирующего города, где жизнь должна вестись в особом наборе условий. Чтобы более эффективно решать свои острые и специфические проблемы, не решаемые ограничениями и обязательствами, исходящими от штатов, в которых они расположены, крупные города попытались вернуть себе чуточку свободы, дабы решать свои проблемы способом, наиболее подходящим к их обстоятельствам, которые обычно совершенно отличны от положения дел в сельских ареалах, часто занимающих преобладающие позиции в правительствах штатов. Это движение, известное как «гомруль»<sup>16</sup>, достигло определенного прогресса в некоторых американских городах, но столкнулось с действенным сопротивлением в других. Схожую, но более радикальную цель преследуют предложения наделить города статусом самостоятельных штатов. В настоящее время это движение кажется утопическим по характеру, ибо контролируемые сельскими районами штаты скорее всего будут — по таким соображениям, как налоговые поступления и престиж, — блокировать всякую попытку «вырезать сердце» из их владений. Хотя более половины всего нашего населения было городским (в 1930 г.), только в 21 из 48 штатов больше 50% населения проживало в городских населенных пунктах. Возможно, это поможет объяснить тот факт, что политически мы все еще живем в сельском обществе.

То, что могло на первый взгляд показаться простой проблемой, а именно примирение локализма и централизации, усложняется, как было показано, тем обстоятельством, что конфликт возникает не просто между территориальными единицами, а между интересами и функциями, не поддающимися ареальному определению. Возвращение административных рычагов локальной автономии, вероятно, не было бы автоматическим решением проблемы представительной демократии, ибо сообщество — это не просто тер-

<sup>15</sup> См.: Calrow C. J. (Major) Reflections on Regionalism // *State Government*. Vol. IX (September, 1936). P. 193-195.

<sup>16</sup> См.: Lepawski A. *Home Rule for Metropolitan Chicago*. Chicago, 1935.

ритория, а группа лиц, набор институтов и совокупность взаимодействующих интересов.

Хотя регион не может быть ограничен так, чтобы удовлетворить всем требованиям многофункционального, сегментированного, самоуправляемого сообщества, региональный подход к проблемам коллективной жизни может многое дать для исправления некоторых наиболее вопиющих аномалий нашего нынешнего социального существования. Движение планирования, обретшее в последнее время солидную почву отчасти в результате обострившихся проблем расточительства, нужды и беспорядка, попавших в центр внимания благодаря депрессии, дает нашему обществу некоторую надежду на избавление от того паралича, в который оно было погружено нашей неспособностью приспособить нашу технологию и нашу социальную структуру к нашим потребностям и устремлениям. Идея планирования и появляющиеся вместе с ней новые техники пока находятся в слишком аморфной стадии, чтобы их можно было подвергнуть точному анализу и оценке. Однако их основополагающее ядро, по-видимому, состоит в попытке достичь некоторого рода интеграции различных элементов жизни сообщества посредством рационального направления всех имеющихся ресурсов на достижение более удовлетворительного существования, как оно социально определяется.

Социальное планирование исходит из того, что свободные общества и демократические правительства с их широким распределением политических властей не являются более беспомощными и расточительными, чем диктатуры, и вовсе не обязательно должны таковыми быть. Но даже если допустить, что в кризисных ситуациях централизованные автократии могут действовать более эффективно, чем дистрибутивные демократии, ограничивающие оперативность, секретность и своеволие своих избранных представителей, все-таки в пользу демократического эксперимента можно привести тот довод, что это — наиболее осуществимый компромисс между эффективностью и свободой.

Именно потому, что демократии не могут распоряжаться жизнями своих граждан без их согласия, планирование в демократии является более значимой и более сложной функцией, чем в диктатуре. В самоуправляемом обществе, в отличие от автократического, цели, средством достижения которых является планирование, устанавливаются не отдельный индивид или небольшая группа, а сами граждане. Планировщики могут помочь им сделать более мудрый выбор, информируя их о следствиях и взаимной совместимости разных принимаемых во внимание целей, об альтернативных средствах их достижения и вероятных издержках в плане ресурсов, а также личных и культурных ценностей. При диктатуре же задача планировщика состоит лишь в том, чтобы воплотить в жизнь заранее известные цели, изреченные оракулом.

Следовательно, планирование в условиях демократии нельзя считать простой суммой физического планирования, экономического планирования и социального планирования. Если, учитывая возможное нежелание некоторых употреблять слово «планирование», мы откажемся от этого термина и будем говорить о разумном предвидении, рациональном упорядочении и направлении подходящих средств на данные социальные цели, то должно

быть ясно, что такая деятельность должна оперировать физическими ресурсами (природными и культурными), законами и институтами, а также способностями, установками и интересами людей. Из перечисленного лишь физические ресурсы являются только средствами; все остальное — не только средства, но и цели. Некоторые из основных трудностей сегодняшнего индустриального общества, видимо, проистекают в значительной степени из того факта, что наши экономические и технологические изменения далеко оторвались от относительно медленного переприспособления наших институтов, идей и чувств. Планирование, в силу своего акцента на интеграции и на разумном и упорядоченном преследовании достижимых социальных целей, которые в свободном обществе не насаждаются извне или свыше, а отбираются сами собой в процессе демократического взаимодействия идей и воли, является, по крайней мере, одной из внушающих надежду альтернатив насилию и хаосу.

*Перев. с англ. В. Г. Николаева*