

Роберт Патнэм

Чтобы демократия сработала

Гражданские традиции в современной Италии

Перевод с английского Андрея Захарова

Содержание

9.....	Предисловие
13.....	Глава 1. Введение: изучая институциональную деятельность
14.....	Приступая к исследованию
18.....	Намечая маршрут
24.....	Метод исследования
27.....	Краткий обзор книги
30.....	Глава 2. Меня правила: два десятилетия институционального развития
31.....	Создавая региональную власть
40.....	Региональная политическая элита: "новый способ делать политику"
53.....	Углубляя региональную автономию
63.....	Наращивая корни: регион и его избиратели
78.....	Выводы
82.....	Глава 3. Измеряя институциональную деятельность
85.....	Двенадцать индикаторов институциональной деятельности
95.....	Непротиворечивость и достоверность Индекса институциональной деятельности
99.....	Институциональная деятельность и оценки электората
105.....	Выводы
106.....	Глава 4. Объясняя институциональную деятельность
107.....	Социальноэкономическая модернизация
110.....	Гражданское сообщество: некоторые теоретические размышления
116.....	Гражданское сообщество: проверяя теорию
125.....	Социальная и политическая жизнь в гражданском сообществе
145.....	Имеет ли институциональный успех иные объяснения?
151.....	Глава 5. Отыскивая корни гражданского сообщества
151.....	Гражданские устои средневековой Италии
170.....	Гражданские традиции после объединения

183.....	Измерение прочности гражданских традиций
188.....	Экономическое развитие и гражданские традиции
202.....	Глава 6. Социальный капитал и институциональный успех
202.....	Дилеммы коллективного действия
207.....	Социальный капитал, доверие и ассоциации взаимного кредита
212.....	Нормы взаимности и структуры гражданской вовлеченности
219.....	История и институциональная деятельность: два типа социального равновесия
225.....	Уроки итальянского регионального эксперимента
231.....	Примечания



- Американец? Об Италии? А что нам до всего этого?

Именно так начиналось для меня знакомство с книгой Р. Патнэма. Мне, депутату Государственной Думы, представлявшему в Москве одну из самых отсталых областей Дальнего Востока, размышления о гражданских традициях современной Италии априори представлялись вариацией классической "игры в бисер" - подборкой любопытных, но совершенно бесполезных для русского читателя сведений.

Предубеждения рассеялись довольно скоро. Путешествуя по Апеннинам в компании американского профессора, я все чаще ловил себя на мысли о том, что его рассказ - о нас. Разумеется, Россия - не Италия и едва ли когда-нибудь станет Италией. Как, впрочем, и наоборот. Слишком мы разные, очень уж расходятся наши корни, традиции, опыт. Но Роберту Патнэму удалось нечто важное — препарировав итальянский опыт резцом своеобразной "феноменологической редукции", прикоснуться к основе основ, к сути, к самому субстрату гражданственности. А здесь, на этом уровне, нет уже "ни эллина, ни иудея" - демократия в России в своих базовых элементах очень похожа на демократию в Италии, в США, во всем мире.

Более того, мы схожи не только в достижениях. Отсутствие гражданского общества где бы то ни было - в итальянской Калабрии или в дальневосточной России - рождает одних и тех же уродцев. Копаясь в хитросплетениях патерналистской, мафиозной, совершенно лишенной гражданских добродетелей политике итальянского Юга, на каждом шагу испытываешь не радость, но горечь узнавания. Действительно, книга о нас, хотя сам автор едва ли подозревал об этом.

Гипотезы Р. Патнэма далеко не бесспорны. Но главное все же в том, что эта книга заставляет думать, завершать то, что недоговорено, скрыто, недосказано автором. Особый смысл появлению этой работы на русском языке придает то обстоятельство, что выходит она в библиотечке Московской школы политических исследований. Здесь есть своя логика. Книгу о секретах гражданственности, разумеется, должен был издать один из очень немногих в России институтов гражданского общества. Кстати, именно по приглашению школы профессор Патнэм побывал в нашей стране. Тогда мы, участники одного из самых удачных семинаров школы в подмосковном Голицыне, были немало удивлены — ведь уважаемый автор из Гарвардского университета прибыл в Российскую Федерацию всего лишь на сутки и только для того, чтобы выступить с лекцией в школе Лены Немировской¹.

Николай Бердяев заметил как-то, что Россия живет одновременно в нескольких исторических эпохах: одна часть страны прикипела к нравам XVII века, другая - только что шагнула в нынешнее столетие, третья вся устремлена в грядущее. Картина почти не изменилась и по сей день, подтверждения чему мы получаем с регулярностью парламентских выборов. В отличие от многих европейских государств, Италия тоже знакома с

¹ См.: Р. Патнэм. Эффективность демократии: опыт местного самоуправления. - *"Sapere aude"*. Вестник Московской школы политических исследований". М., 1995. N 4. С. 67-89.

подобным явлением. "Сделав Италию, мы должны теперь создать итальянцев!" - этот лозунг объединивших страну монархистов Пьемонта сегодня, как ни странно, не оставляет равнодушным и российское сознание. Тем более, что в современном мире такая разновозрастность вовсе не безобидна. Итальянцы давно поняли это и вот уже сто лет пытаются примирить рвущийся вперед Север и застрявший в прошлом Юг. Для нас же сейчас, в ходе чеченской войны, когда федеративные коллизии и столкновения регионов с центром прочно закрепились на подмостках отечественной политики, любопытно было бы увидеть себя в итальянском зеркальце. И книга Роберта Патнэма дает нам такую возможность.

Размышления автора особенно интересны тем, кто строит демократические структуры в провинциальной России. Сейчас, на закате посткоммунистической эйфории, во времена величайшей девальвации демократической идеи, никак не успевающей у нас обрести плоть, очень важно лишний раз напомнить себе о том, что гражданское общество - это итог долгой и непростой исторической работы. Одних голых схем, одного страстного порыва тут недостаточно. Кого-то Р.Патнэм, наверное, разочарует. Но лично мне такие книги, как эта, дают надежду. Дело, кропотливое и неустанное, - и только тогда демократия сработает.

Андрей Захаров
депутат 5 Государственной Думы

Предисловие

В этой книге рассматриваются фундаментальные вопросы гражданской жизни на примере регионов Италии. Работая над ней, я рассчитывал на различные категории читателей — на тех, кто разделяет мое очарование перипетиями итальянской жизни, но также и на равнодушных к Италии, но интересующихся демократической теорией и практикой.

Начало этому исследованию положили беседы с Петером Ланге и Петером Вейцем весной 1970 года, когда все мы занимались в Риме изучением разных аспектов итальянской политики. В это время итальянское правительство, вопреки всем предположениям, согласилось с издавна отвергаемой конституционной реформой, предполагавшей учреждение региональных правительств. С этого момента фактически на пустом месте началось создание в каждой итальянской области новых институтов. Этот эксперимент создавал уникальную возможность для продолжительного и систематического изучения развития политических институтов и их адаптации к социальной среде. Правда, если бы я тогда сознавал, что последующие изыскания заведут меня в теорию игр и средневековую историю, это дело могло и вовсе не начаться.

Заручившись благословением профессора Альберто Спреафико и получив финансовую поддержку Мичиганского университета, осенью 1970 года я организовал социологический опрос только что избранных региональных советников в различных частях итальянского полуострова. Позже, возвратившись в Энн-Арбор, я приступил к анализу этих интервью. Мне помогли двое молодых и талантливых коллег, Роберт Леонарди и Раффаэлла Нанетти. К 1975 году, когда была избрана новая когорта советников, Боб и Раффи стали, соответственно, специалистами в политологии и в региональном планировании. Мы решили совместными усилиями провести вторую серию интервью, закрепив тем самым наше тесное и продуктивное сотрудничество.

За минувшие десятилетия мы провели вместе немало часов, продумывая и осуществляя проекты, описанные в этой книге. На заключительных этапах Боб и Раффи взяли ответственность за полевые исследования на себя. Каждый из нас неоднократно посещал шесть итальянских областей, составивших основу нашего исследования. Кроме того, по мере распространения слухов о нашей работе в Италии, несколько региональных правительств предложили нам провести параллельное изучение их деятельности.

Некоторые из публикаций этого проекта были подготовлены в соавторстве¹, другие же, включая эту книгу и несколько работ Боба и Раффи², писались независимо, хотя и на основе совместно рожденных идей. Ни один из двух моих друзей не несет ответственности за содержание настоящей книги; я выражаю им свою искреннюю благодарность за более чем двадцать лет сотрудничества, тяжелого созидательного труда и дружбы.

Концептуальная эволюция этого проекта была по меньшей мере столь же сложной, как и становление региональных правительств. Принято считать, что гипотезы должны напрямую дедуцироваться из теории, после чего собираются доказательства и выносятся вердикты. И хотя для нас теории и аргументы так же важны, развитие нашего проекта больше походило на детективную историю, в которой выдвигаются и снимаются подозрения, материализуются новые сюжетные линии, возникают ложные следы, ранее выдвинутые обвинения пересматриваются под давлением вновь возникающих обстоятельств, каждая разрешаемая загадка рождает сотню других, а сыщик никогда не знает наверняка, куда все-таки надо идти.

Вначале наше исследование было сосредоточено на факторах преемственности и изменчивости, а опросы 1970 года использовались в качестве исходной точки, с которой сопоставлялись последующие этапы институционального развития. Позже, по мере выявления серьезных перепадов в уровнях достигнутых региональными правительствами успехов и неудач, наше внимание переключилось на сопоставления не столько в пространстве, сколько во времени. Постепенно становилось все более очевидно, что различия между регионами имеют весьма глубокие исторические корни. (Сейчас, оглядываясь назад, можно вновь вспомнить детективы — ответ кажется столь очевидным, что совершенно непонятно, почему мы не видели его раньше.) В ходе этих исторических изысканий были подняты вопросы, выходящие далеко за пределы Италии и затрагивающие фундаментальные темы демократии, экономического развития и гражданской жизни.

Отражая эволюцию нашего творческого пути, эта книга начинается с пристального и детального изучения самих региональных правительств Италии, после чего сделанным нами открытиям придается более широкий смысл. В целом работа представляет собой размышление о соотношении демократии и гражданского общества, актуальное также и для современной Америки.

За двадцать лет в этом проекте приняли участие десятки людей, среди которых особо хотелось бы отметить Паоло Беллуччи, Шери Берман, Джованни Кокки, Брайана Форда, Найджела Голта, Селинду Лейк, Франко Павончелло и Клаудиу Райдер.

Среди оказывавших нам содействие многочисленных итальянских ученых и политиков я высказываю особую благодарность Кармело Адзара, Сержио Бартоле, Джанфранко Бартолини, Сабино Кассезе, Франко Кадзола, Джанфранко Чаурро, Альфонсо Дель Ре, Франческо Д'Онофрио, Марчелло Феделе, Элио Джицци, Лучиано Герцони, Андреа Манцелла, Нандо Ташиотти, Ланфранко Турчи, а также многим местным, региональным и национальным лидерам, сотрудничавшим с нами все эти годы.

Уникальную роль в этом проекте сыграл Альберто Спреафико. Именно он познакомил меня с Италией четверть века назад; созданный им Комитет социальных наук не раз помогал мне, а его мягкие и мудрые напутствия оказали ключевое влияние на начальных этапах проекта. Посвящение,

предваряющее эту книгу, - знак моей глубочайшей признательности как Альберто, так и десяткам других граждански мыслящих итальянцев, поддержавших мои попытки разобраться в удивительных тайнах нашего сложного общества.

Многие мои коллеги в течение всех этих лет подвергали наброски книги глубокой и беспощадной критике. Я, в частности, хотел бы поблагодарить Альберто Алезина, Джеймса Олта, Роберта Аксельрода, Эдварда Бэнфилда, Самюэля Барнса, Майкла Берслея, Терри Кларка, Джона Комарова, Джеффа Фридена, Пола Гинзборга, Ричарда Голдуэйта, Раймонда Грю, Питера Холла, Йенса Иоахима Гессе, Джона Холландера, Стивена Кельмана, Роберта Кохане, Роберта Клитгарда, Яцека Кюглера, Даниэля Левайна, Марка Линденберга, Гленна Лоури, Чарльза Майера, Джона Монтгомери, Кеннета Шепсла, Джудит Скляр, Малкольма Спэрроу, Федерико Варезе, Джеффа Вейнтроба, Винсента Райта, Ричарда Зекхаузера, а также нескольких анонимных рецензентов. Деликатный совет Аарона Вильдавски "подпустить под глыбу собственного "я" еще пару унций творческой мысли" предостерег меня от преждевременного завершения работы, а мягкая и вдумчивая поддержка Уолтера Липпинкотта подогрела мой энтузиазм в самые сложные минуты творческого процесса.

На разных этапах исследования средства для продолжения работы предоставлялись Мичиганским университетом, Национальным фондом науки (гранты GS-33810, SOC76-14690 и SES-7920004), Фондом Германа Маршалла, Гарвардским университетом, Мемориальным фондом Джона Саймона Гугенхейма, Институтом Карло Каттаньо, Европейским университетом, Комиссией европейских сообществ, а также различными региональными правительствами Италии (Базиликата, Фриули-Вене-ция-Джулия, Эмилия-Романья, Марке, Тоскана и Умбрия).

Мичиганский университет, Гарвардский университет (в особенности его Центр международных отношений), Исследовательский центр наук о человеке, Международный центр ученых имени Вудро Вильсона, Фонд Рокфеллера и Центр европейских исследований Оксфордского университета также великодушно оказывали нам поддержку на различных стадиях проекта.

Розмари, Джонатан и Лара Патнэм участвовали в этом исследовании с самого его зарождения, путешествуя по итальянским областям, помогая обрабатывать социологические данные, комментируя бесконечные наброски и разделяя мой научный энтузиазм. За все это я глубоко им признателен.

Отчего одни демократические правительства преуспевают, а другие терпят крах? Этот древний вопрос актуален и по сей день. По мере того как наше бурное столетие подходит к концу, горячие идейные споры либеральных демократов с их противниками идут на убыль. Как ни странно, философское возмужание либеральной демократии сопровождается растущим разочарованием в практических ее результатах. От Москвы до Сент-Луиса и от Мехико до Каира недовольство социальными институтами становится все глубже. По мере того как американская демократия вступает в третье столетие своей истории, страна все более убеждается в том, что наш собственный опыт самоуправления оказался неудачным. В другой части земного шара бывшие коммунистические страны Евразии также вынуждены сегодня строить демократические системы фактически на пустом месте. Повсюду мужчины и женщины пытаются справиться с общими проблемами — обеспечить себе чистый воздух, стабильную занятость, личную безопасность. Немногие, конечно, убеждены в том, что наше общество способно обходиться вообще без правительства, но еще меньше тех, кто уверен в обладании секретом успешного функционирования власти.

Эта книга вносит определенный вклад в понимание того, как работают демократические институты. Каким образом их форма влияет на практическую политику, на деятельность правительства? Всегда ли за реформированием политических институтов следуют практические результаты? Влияют ли на работу политического механизма социальный, экономический, культурный факторы? Способны ли демократические институты, будучи "пересаженными" в иную почву, прочно в ней укорениться? Или же качество демократии определяется качеством ее подданных, пусть каждый народ имеет то правительство, которое заслуживает? Наши цели носят чисто теоретический характер. Метод же эмпиричен и основан на уроках уникального опыта институциональных реформ, осуществляемых в регионах Италии в течение двух последних десятилетий. Наши изыскания вовлекут читателя в самые глубины гражданской жизни, в жесткую логику общественного действия, в средневековую историю, но исходным пунктом путешествия станет все же современная Италия.

Приступая к исследованию

По автостраде, насквозь пересекающей Апеннины, спешащий путешественник может одолеть 870 километров от Севезо на севере Пьетрапертозы на юге за один долгий день, минувя сначала дородную долину

реки По, оставляя позади гордые столицы эпохи Ренессанса — Болонью и Флоренцию, огибая мрачные окраины Рима, а потом и Неаполя, и, наконец, взбираясь по пустынным горам Базиликаты - по каблук "итальянского сапога"¹, вдумчивого наблюдателя, однако, наиболее впечатляющими этом переходе оказываются не расстояния, но исторические контрасты между начальным пунктом и точкой назначения.

В 1986 году Севезо, небольшой городок в индустриально-аграрном поясе Милана, получил всемирную известность из-за серьезного экологического бедствия, вызванного взрывом на местном химическом комбинате, рассеявшим ядовитый диоксин над городскими домами и предприятиями. Много месяцев спустя водители на скоростной магистрали, проходящей через город, сквозь плотно закрытые стекла видели заколоченные дома и жуткие фигуры людей в белых балахонах, занятых обеззараживанием. В индустриальном мире Севезо стал символом растущего риска экологической катастрофы. Для местных жителей авария стала воплощением того вызова, который рождает невнятная социальная политика на пороге XXI столетия².

С точки зрения системы общественного самоуправления путешествие из Севезо в Пьетрапертозу в 70-е годы было дорогой в прошлое. Многие южане до сих пор живут в глинобитных лачугах из одной или двух комнат, прилепившихся к горам прямо под каменными навесами. Зерно здесь по-прежнему сеют пригоршней - точно так же, как средиземноморские крестьяне делали это тысячи лет назад. Местные мужчины уходят на временные заработки в Северную Европу, и успехи многих из них воплощены в припаркованных на деревенской площади автомобилях с немецкими номерами. Для менее удачливых основным видом транспорта остаются ослики, делящие хлев с тощими цыплятами и кошками. Возвратившиеся из-за границы часто имеют дома с водопроводом, но для большей части местного населения отсутствие элементарных удобств по сей день остается острой проблемой.

И Севезо, и Пьетрапертоза имеют свои плюсы и минусы. Экономические, социальные, административные особенности двух городов различаются коренным образом, в частности различаются и стоящие перед ними проблемы, но и там, и здесь люди нуждаются в помощи центрального правительства. В начале 70-х годов бремя ответственности за основные вопросы здравоохранения, общественной безопасности и некоторые другие было передано от национальной администрации ко вновь созданным в ходе выборов местным органам исполнительной власти провинций и областей. За разрешением насущных проблем жителям как Севезо, так и Пьетрапертозы приходилось теперь обращаться в близлежащие Милан и Потенцу, а не в далекий Рим. Попытки выяснить, насколько хорошо новые органы власти справляются со своими задачами, ведут нас к базовым принципам гражданской жизни современной Италии.

Границы новых административных структур в основном соответствовали историческому разграничению регионов полуострова. С

момента объединения Италии в 1870 году ее властное устройство было предельно централизованным - за образец брали наполеоновскую Францию. Во все времена, насколько припоминают очевидцы, местные власти тщательно контролировались префектами, чья деятельность направлялась непосредственно Римом. Самостоятельной исполнительной власти в регионах никогда не было. Иными словами, тот факт, что общественные проблемы Севезо, Пьетрапертозы и тысяч других итальянских общин, больших и малых, теперь можно было решать на региональном уровне, имел серьезнейшее практическое значение.

Начиная с 1970 года мы пристально следили за эволюцией некоторых из этих рождающихся региональных учреждений, формирующих экономическую, социальную, культурную и политическую среду итальянского полуострова. Но неоднократные посещения центров разных регионов скоро выявили серьезные различия в том, как новые институты выполняют свои задачи.

Сам поиск чиновников из регионального правительства Пуглии в городе Бари оказался для нас целой проблемой. Так же как и местным жителям, иностранцу предстоит сначала найти штаб-квартиру региональной власти в закоулках где-то за товарной станцией. В грязной приемной сидят, развалившись, несколько мающихся без дела клерков, и это при том, что на службе они находятся не более часа или двух. Излишне настойчивый посетитель обнаружит в кабинетах только призрачные ряды пустых столов. Мэр одного из городков, измученный собственной неспособностью добиться чего бы то ни было от местных бюрократов, жаловался нам: "Они не отвечают на наши письма и телефонные звонки, а когда я отправляюсь в Бари за какой-нибудь бумажкой, мне нужно брать с собой пишущую машинку и секретаршу". Подобная система не предполагает эффективного управления — однажды в нашем присутствии клерк заявил своему начальнику: "Вы не имеете права приказывать мне! Я социально защищен". Между тем региональные лидеры постоянно заняты междоусобицами византийского стиля, выдвигая при этом несбыточные проекты регионального обновления. И если Пуглия когда-нибудь и станет "новой Калифорнией", как обещают местные боссы, то произойдет это не благодаря деятельности новой региональной власти, но вопреки ей. Местные жители не скрывают презрения к собственному начальству. Вероятно, они даже не считают эту власть своей.

Совершенно иначе работает правительство области Эмилия-Романья в городе Болонья. Визит в современное, сплошь застекленное здание, где располагается региональная власть, напоминает посещение процветающей фирмы. Подтянутый, вежливый чиновник снабжает вас всей необходимой компьютерной информацией, касающейся региональных проблем. По вечерам на главной площади Болоньи собираются группы интересующихся политикой граждан, и эхо их бурных дискуссий неизменно доносится до залов регионального совета. Будучи пионерами во многих областях местного законодательства, власти Эмилии, тем не менее, постоянно подкрепляют

слова делом. Эффективность такой политики проявляется в десятках благотворительных центров, индустриальных парков, народных театров, раскинувшихся по всей области. Конечно, собирающиеся на площади не склонны только хвалить правительство, но они значительно более довольны, нежели их соотечественники из Пуглии. Так почему же все-таки новые учреждения преуспели в Эмилии-Романья и не удались в Пуглии?

Главный вопрос нашего исследовательского путешествия заключался в следующем: *каковы те условия, которые обеспечивают создание сильных, ответственных, представительных институтов власти?* Итальянский региональный эксперимент предоставляет уникальную возможность для ответа на этот вопрос. Здесь также открывается редкий шанс для того, чтобы систематично изучить зарождение и развитие нового социального учреждения.

Во-первых, пятнадцать региональных правительств были образованы в 1970 году практически одновременно, и при этом все они были наделены одинаковыми правами и полномочиями. В 1976-77 годах в итоге острой политической борьбы права регионов были значительно расширены. Кроме того, помимо пятнадцати "обычных" регионов, несколькими годами раньше были созданы пять "особых" - со значительно более широкими полномочиями. Последние находятся в приграничных областях, где с конца второй мировой войны действуют сепаратистские движения. Благодаря более солидному возрасту и исключительному объему власти эти регионы стоят как бы особняком. Сопоставление их с остальными итальянскими областями может оказаться весьма интересным. Добавим к сказанному, что в начале 90-х годов новые региональные власти распределяли около одной десятой валового национального продукта Италии. Они отвечают за такие сферы, как городское строительство, сельское хозяйство, здравоохранение, общественные работы, система переподготовки кадров. И несмотря на постоянные жалобы региональных руководителей по поводу ограничений, налагаемых центральной властью, новым институтам вполне хватает полномочий, чтобы показать себя.

Во-вторых, социальные, экономические, политические и культурные контексты, в которых утверждались новые структуры, весьма отличались друг от друга. Такие регионы, как Базиликата, к примеру, можно было бы приравнять к странам "третьего мира", в то время как другие, подобно Ломбардии, уже перешли в постиндустриальную эру. Эти отличия дополнялись разницей в политических традициях. Так, их соседи — Венето и Эмилия-Романья к 1970 году имели сходный экономический профиль, но венецианцы оставались истовыми католиками, а Эмилия-Романья, центр "красного пояса" Италии, с 1945 года контролировалась коммунистами. Некоторые регионы унаследовали политическую систему "патрон - клиент" чуть ли не с феодальных времен. Другие же были преобразованы мощными волнами миграции, захлестнувшими Италию в период бума 1950—1960-х годов. Итальянский опыт как будто специально создан для сравнительного изучения динамики и экологии институциональных структур. Подобно тому

как ботаник изучает развитие растения, исследуя рост генетически сходных семян в различной почве, точно также и ученый, интересующийся деятельностью власти, может проследить судьбы новых и формально идентичных организаций в различном социально-экономическом, культурном и политическом окружении. Способны ли эти новые структуры развиваться одинаково в столь непохожих регионах, как Севезо и Пьетрапертоза? Если нет, то что служит тому причиной? Ответы на эти вопросы важны не только для Италии, поскольку ученые, политики и рядовые граждане в самых различных странах мира - в индустриальных, постиндустриальных и доиндустриальных — пытаются найти рецепты эффективной работы представительных институтов.

Намечая маршрут

Политические институты интересуют науку с давних пор, но в последнее время теоретики подступили к этим вопросам с удвоенной энергией. Делалось это во имя "нового институционализма". Использовались элементы "теории игр" и моделирование "рационального выбора", причем политические институты рассматривались как "экстенсивные формы игры", в которых поведение актеров задается правилами игры³. В организационном аспекте теоретики выделяли институциональные роли и установления, символы и обязанности⁴. С исторической точки зрения рассматривался фактор преемственности в управлении и в политике, изучались причинно-следственные механизмы институционального развития⁵.

Новые институционалисты расходятся между собой по множеству пунктов как теоретического, так и методологического плана. Но по двум фундаментальным позициям они едины.

1. *Институты формируют политику.* Правила и типичные операционные процедуры, составляющие основу институтов, накладывают свой отпечаток на политику, структурируя политическое поведение. Последствия такого влияния нельзя сводить к взаимодействию индивидов по типу бильярдных шаров. Институты определяют политику, влияя на самоидентификацию актеров, их представления о власти и стратегию достижения власти.

2. *Институты сами формируются историей.* Какие бы факторы ни воздействовали на их форму, институтам присуща определенная инерционная устойчивость. В их эволюции фиксируются исторические траектории и поворотные пункты. История имеет смысл только потому, что это — "цепочка зависимости": происходящее вначале, даже если оно кажется "случайным", обуславливает то, что происходит потом. Люди "выбирают" свои институты, но делают это отнюдь не по собственному произволу. Их выбор, в свою очередь, определяет правила, по которым предстоит выбирать их потомкам.

Предпринятое нами исследование итальянского регионального опыта должно подтвердить эмпирическую очевидность двух этих тезисов.

Рассматривая институты как независимые переменные, мы на фактическом материале увидим, каким образом институциональные изменения влияют на самоидентификацию, представления о власти и стратегию задействованных в политике людей. Затем, взглянув на те же самые институты как на зависимые переменные, мы выясним, в каком смысле институциональная деятельность обуславливается историческими обстоятельствами. Помимо отмеченных нами шагов мы предпримем еще и третий, ранее остававшийся без внимания. Мы выдвинем предположение о том, что практическая деятельность институтов определяется социальным контекстом, внутри которого они функционируют.

Подобно тому как различные индивиды могут определять свои цели и добиваться их различным способом в разных институциональных контекстах, сами институты столь же разнообразно работают в отличающихся друг от друга средах. И хотя это обстоятельство не всегда подчеркивается современными авторами, о нем свидетельствует многое. Конституции вестминстерского образца, оставленные англичанами в различных уголках земного шара, после развала империи имели самые разные судьбы. Это обобщение позволяет нам заключить, что "вопрос контекста" возникает в тех случаях, когда нужно найти наиболее значимые для институциональной деятельности особенности социальной жизни.

Что мы имеем в виду под "институциональной деятельностью"? Некоторые теоретики видят в политических институтах прежде всего "правила игры", процедуры, определяющие порядок коллективного принятия решений, те пределы, в рамках которых конфликты выражают себя и - иногда - разрешаются⁶. В построениях такого рода за образец берется Конгресс США. Для институтов, понятых подобным образом, успешная деятельность означает предоставление действующим лицам возможностей для эффективного снятия противоречий и разногласий. Такое понимание политических институтов имеет право на существование, но оно не исчерпывает всей их роли в общественной жизни.

Политические институты — это такие приспособления, с помощью которых достигаются не только соглашения, но и определенные цели. Мы хотим, чтобы правительство что-то *делало*, а не просто *решило*, что надо сделать, — чтобы оно обеспечивало образование нашим детям, выплату пенсий престарелым, боролось с преступностью, создавало рабочие места, поощряло семейные ценности и т.д. Конечно же, мы можем не соглашаться по поводу того, какая из этих задач важнее или какими путями следует добиваться всего этого. Однако все мы, за исключением разве что анархистов, согласны в том, что главное для правительственных институтов — это способность к действию. Такова общая подоплека наших оценок институциональных успехов и поражений.

Концепция институциональной деятельности, изложенная в этом исследовании, основана на исключительно простой модели управления: общественная потребность - политическое взаимодействие - управление - выбор политики - реализация. Управленческие институты получают импульс

из внешней социальной среды и выдают результат, соответствующий требованиям этой среды. Предположим, работающие родители требуют предоставления свободного оплачиваемого дня, или торговцы беспокоятся о налетах на магазины, или же ветераны скорбят об уходящем патриотизме. Политические партии или иные группы артикулируют эту озабоченность. Чиновники, в свою очередь, решают, что именно нужно предпринять. В конце концов вырабатывается какая-то политика. И если она не предполагает ничегонеделания, то ее надо проводить в жизнь - создавать новые детские сады, нанимать дополнительных полицейских, почаще вывешивать государственные флаги. Демократические институты должны быть чуткими и эффективными: необходимы внимание к нуждам и потребностям избирателей и действенное реагирование на эти нужды.

Трудностей здесь более чем достаточно. Чтобы действовать как следует, правительство должно обладать даром предвидения и улавливать те запросы, которые даже еще не озвучены. Дебаты и конфликты способны тормозить процесс в любой его точке. Последствия шагов, предпринимаемых властями, зачастую не имеют ничего общего с тем, что ожидалось. И тем не менее институциональная деятельность важна, поскольку в итоге качество власти напрямую влияет на жизнь людей: выплачиваются пособия, прокладываются новые дороги, дети получают образование - или же, если власть не справляется со своими обязанностями, не происходит ни первого, ни второго, ни третьего⁷.

Динамика институциональной деятельности уже давно интересует социологию. В современной литературе можно выделить три трактовки этой деятельности. Первая школа во главу угла выносит *институциональный проект*. Эта традиция, коренящаяся в формальных юридических исследованиях, берет начало в конституционализме XIX столетия⁸. В своих "Размышлениях о представительном правительстве" Дж. Ст. Милль отражает веру этой школы в "структурные и процедурные усовершенствования"⁹. Известный трактат Милля рассматривает прежде всего конституционную инженерию, раскрывая те институциональные формы, которые наиболее благоприятны для эффективного представительного правительства¹⁰. Эта школа доминировала в исследовании демократии в течение всей первой половины нынешнего века. "Считалось общепринятым, что успех власти зависит исключительно от надлежащего сочетания ее компонентов, а также от удачного совпадения экономических и политических обстоятельств. Полагали также, что совершенство структуры способно заменить удачу"¹¹.

Крах межвоенных демократических экспериментов в Германии и Италии, паралич Третьей и Четвертой республик во Франции наряду с растущим осознанием социоэкономической основы политической жизни повлекли за собой более трезвый взгляд на институциональные проблемы. Совершеннейший замысел еще не гарантирует хорошей деятельности. Тем не менее в наше время внимание к организационным факторам институциональной деятельности обрело "второе дыхание" среди сторонников "нового институционализма", а также среди реформаторов-

практиков. Составители конституций, консультанты и советники по вопросам управления уделяют самое серьезное внимание институциональным проблемам. Артуро Израэль, специалист по "третьему миру", отмечает, что легче построить саму дорогу, чем создать организацию, которая будет этим заниматься. В книге, посвященной вопросам институционального развития, он обращает внимание на организационные ограничения, возникающие в ходе реализации тех или иных проектов, и рекомендует усовершенствование институционального проекта в качестве главного средства для достижения успеха¹². Элинор Остром, вдумчивый исследователь социальных институтов, в своих работах также анализирует некоторые рецепты создания более эффективных институтов¹³.

В данном исследовании упомянутые аспекты институционального проектирования затрагиваются лишь косвенно. В нашей книге институциональный проект предстает, фактически, в качестве константы: ведь региональные органы власти со сходной организационной структурой были образованы в одно и то же время. Изменениям же у нас подвержены факторы среды — такие, как экономический контекст и политические традиции. Потенциальным реформаторам гораздо сложнее манипулировать этими факторами, по крайней мере, в краткосрочной перспективе, поэтому в нашем исследовании не стоит искать легких рецептов успеха на институциональном уровне. Вместе с тем тот факт, что институциональный проект в итальянском региональном эксперименте стабилен, позволяет более четко определить степень влияния иных обстоятельств на удачи или провалы реформ.

Несмотря на то, что книга напрямую не касается вопросов воздействия институционального проекта на ход политических преобразований, последствия институциональных *изменений* рассматриваются в ней достаточно пристально. Изучение функционирования региональных правительств в течение двадцати лет предполагает сравнение "до" и "после", позволяющее нам в полной мере оценить значение институциональных реформ. Нас интересует также и вопрос о том, как институты и их вожди совершенствуются и адаптируются к эпохе - нечто вроде "биологии институционального роста". Можно ли говорить о том, что создание новых региональных институтов повлекло за собой перемены в практике управления Италией? В чем состоят новые моменты, привнесенные институциональными изменениями во взаимодействие политических лидеров и рядовых граждан? Каким образом и до какой степени институциональные реформы меняют поведение людей? Ко всем этим вопросам мы вернемся в следующей главе.

Вторая школа, занимающаяся деятельностью демократических институтов, подчеркивает роль *социальноэкономических факторов*. Со времен Аристотеля многие политологи сходятся в том, что перспективы эффективной демократии зависят от социального развития и экономического благосостояния. Современные теоретики-демократы (Роберт Даль, Сеймур Липсет и др.) также выделяют различные аспекты модернизации при

обсуждении условий, обеспечивающих стабильность и эффективность демократической власти¹⁴. Для стороннего наблюдателя нет факта более очевидного, чем теснейшая связь эффективной демократии с социоэкономическим обновлением. Специалисты, занимающиеся институциональным развитием в "третьем мире", тоже подчеркивают роль социоэкономических факторов. Артуро Израэль, к примеру, утверждает, что "совершенствование институциональной деятельности является неременной частью процесса модернизации. До тех пор, пока страна не станет "современной", она не сможет поднять себя до того уровня политической деятельности, который достигнут в развитых государствах"¹⁵. Глубокие различия в уровнях социоэкономического развития, присущие итальянским регионам, позволяют нам в полной мере оценить сложную взаимосвязь модернизации и институциональной деятельности.

Третья школа, объясняя функционирование демократических институтов, опирается на *социокультурные факторы*. Эта традиция также имеет глубокие корни. В "Государстве" Платона утверждается, что правители различаются в зависимости от естественных склонностей своих подданных. В более позднее время социологи также обращались к политической культуре для того, чтобы разобраться в вариациях политических систем. Классический образец этого жанра, исследование Алмонда и Верба "Гражданская культура", пытается объяснить различия демократических систем США, Великобритании, Италии, Мексики и Германии на основе изучения политических установок и ориентации, сгруппированных под рубрикой "гражданская культура"¹⁶. Вероятно, наиболее показательным примером социокультурной традиции политического анализа остается книга Алексиса де Токвиля "Демократия в Америке"¹⁷. Токвиль обращает внимание на взаимозависимость между "нравами" общества и его политической практикой. Гражданские ассоциации, по его мнению, воплощают "обыкновения сердца", существенные для стабильных и эффективных демократических институтов. Все эти предпосылки будут играть центральную роль и в нашем анализе.

Пытаясь извлечь выводы из итальянского опыта, мы постоянно помним о предостережениях наших предшественников. В одной из своих работ Филип Селзник отмечает, что "теоретическое исследование, сконцентрированное на чистом историческом событии или структуре, всегда связано с определенным риском. Объяснением тому является вечное противоречие между стремлением к полному раскрытию исторических деталей и частностей материала и задачей выведения абстрактных и общих принципов"¹⁸. Не искажая богатейший итальянский опыт, мы все-таки постарались вписать его в наше видение демократической традиции в целом.

Метод исследования

Как отмечал Карл Дейч, истина лежит в точке пересечения независимых потоков очевидности. Благоразумный социолог, подобно мудрому инвестору,

должен использовать все разнообразие имеющихся методик. Подобный подход применяется и в нашем исследовании. Чтобы понять, как работает тот или иной институт, мы обращаемся ко всем доступным нам инструментам.

У антрополога и прекрасного журналиста Ричарда Фенно нами позаимствована техника организованного полевого наблюдения. Тактика "впитывания" требует от ученого погружения в повседневную жизнь института - с тем чтобы узнать его изнутри, переживая успехи и неудачи вместе с людьми. Такое погружение оттачивает наши догадки и открывает путь к пониманию внутренней логики деятельности института и его приспособления к внешней среде. Во многих своих пунктах наше повествование основывается на иллюстрациях и прозрениях, полученных в ходе двадцатилетних поездок по Италии и "впитывания" местного колорита.

Социология, однако, чувствует разницу между догадкой и очевидностью. Контрастные впечатления о системах управления в Бари и Болонье, какими бы верными они ни были, нуждаются в подтверждении, и поэтому наши теоретические выкладки подкрепляются статистическими данными. Количественные подходы подтверждают нашу правоту в тех случаях, когда догадки способны подвести исследователя. Столь же важно и то, что статистический метод, позволяя одновременно сопоставлять несколько различных случаев, дает возможность подметить мелкие, несущественные детали. Подобно тому как картины Сера лучше воспринимать, глядя на холст с определенного расстояния.

Как и во многих детективных историях, постижение тайн институциональной деятельности заставляет обращаться к прошлому - точнее, к сопоставлению прошлого различных регионов. Итальянские историки собрали здесь огромное количество материала, и мы самым серьезным образом используем их достижения. Кроме того, за последнее столетие была накоплена богатая статистика, позволяющая уточнить наши выводы. Наконец, как того и требует законченный институциональный анализ, инструменты историка дополняются антропологическими и поведенческими методами.

Короче говоря, разнообразие наших целей нуждалось в таких методиках, которые были бы достаточно широкими, позволяя освещать разнообразные проблемы в их временной трансформации, и достаточно глубокими, что давало возможность исследовать частные вопросы, регионы и периоды реформ.

Для получения нужной информации нами была предпринята серия самостоятельных исследований, начало которой положила работа с шестью регионами, выбранными из всего разнообразия полуострова. Позже исследовательское поле было расширено. Само исследование включало в себя следующее (см. Диаграмму 1.1):

Диаграмма 1.1

Исследования итальянских регионов, 1970 - 1989



- четыре этапа личных интервью с работниками местных органов власти шести регионов, осуществленных в период с 1970 по 1989 годы. Более семисот таких интервью предоставили нам уникальную "живую картину" деятельности региональных институтов с точки зрения очевидцев и участников;

- три этапа личных интервью с лидерами местных общин тех же шести регионов в период между 1976-1989 годами, а также общенациональный почтовый опрос этой же категории политиков в 1983 году. Банкиры и фермеры, мэры и журналисты, профсоюзные деятели и бизнесмены - все наши респонденты хорошо знали собственные региональные правительства, будучи информированными наблюдателями;

- шесть специально организованных общенациональных опросов избирателей в период 1968-1988 годов. Эти интервью позволили выявить различия в политических и социальных ориентирах изучаемых нами регионов и познакомиться со взглядами тех, кто выбирает новую региональную власть;

- тщательное изучение множества статистических данных, касающихся институциональной деятельности во всех двадцати регионах, описанное в Главе 3;

- детально изложенный в той же главе уникальный эксперимент 1983 года, выявлявший способность региональных правительств во всех двадцати регионах реагировать на запросы и требования "людей с улицы";

- теоретические исследования институциональной политики и регионального планирования в шести избранных регионах в период 1976—1989 годов, а также детальный анализ законодательства, появившегося во всех двадцати регионах в 1970-1984 годы. Тем самым был получен "сырой" материал для обобщения и оценки политических будней в регионах, а также появилась возможность интерпретации наиболее невнятных статистических данных. Короче говоря, мы довольно хорошо знаем тот предмет, о котором пишем.

Краткий обзор книги

Начавшийся в 70-е годы бурный период реформ покончил с утвердившейся в Италии сто лет назад моделью централизованного правительства, предоставив новым региональным властям беспрецедентные полномочия. В Главе 2 мы выясняем, как реформы утверждались на местах и что нового они привнесли в практику местной политики. Каким образом преодолевается инерция прошлого? Удалось ли новым институтам повлиять на стиль политического руководства? Произошло ли реальное перераспределение политической власти? Привели ли реформы к переменам, ощутимым для избирателей, и если так, то как их оценивают люди? Каковы, наконец, доказательства влияния, оказываемого институциональными переменами на политическое поведение?

Главная задача настоящего исследования — изучение основ эффективной власти. Являясь основополагающей, Глава 3 предлагает в этой связи детальное сопоставление политической практики каждого из двадцати регионов. Глава 2 посвящена изменениям "во времени", Глава 3 (и все последующие) — изменениям "в пространстве". Насколько стабильны правительства в различных регионах? Насколько совершенно их законодательство? Эффективно ли они проводят политику в таких областях, как здравоохранение, жилищное строительство, сельское хозяйство и индустриальное развитие? Насколько быстро они удовлетворяют ожидания своих граждан? Короче говоря, какие институты преуспели в своем деле и какие — нет?

Причины различной эффективности новых институтов рассматриваются в Главе 4. Здесь мы исследуем взаимосвязь между экономической модернизацией и институциональной деятельностью. Но что еще более важно, мы изучаем зависимость между функционированием институтов и типом гражданской жизни - то есть тем, что называется "гражданским сообществом". Как утверждает в своей классической книге Алексис де Токвиль, гражданское сообщество составляют активные, общественно-вдохновляемые граждане. Оно отмечено эгалитарными взаимоотношениями в политике, социальными принципами доверия и сотрудничества. Некоторые регионы Италии, как нам удалось выяснить, обладают четкой системой норм гражданской вовлеченности, в то время как

другим свойственны недуги вертикально структурированной политики, фрагментарной и изолирующей общественной жизни, культуры недоверия и непонимания. При объяснении институционального успеха эти различия в гражданской жизни играют ключевую роль.

Могущественная связь, объединяющая институциональную деятельность и гражданское сообщество, неизбежно ведет к вопросу о том, почему одни регионы более "гражданственны", чем другие. Это - предмет Главы 5. В поисках ответа мы обратимся к событиям тысячелетней давности - к тому времени, когда два противоположных типа политических режимов утвердились в различных областях Италии: могучая монархия на юге и череда республик-коммун - на севере и в центре страны. С той средневековой эпохи и до объединения Италии в XIX веке мы проследим постоянные региональные отличия в типах гражданской вовлеченности и общественной солидарности. Эти традиции оказали самое решающее влияние на качество частной и общественной жизни современной Италии.

И, наконец, в Главе 6 выясняется, почему нормы и структуры гражданской вовлеченности столь серьезно влияют на перспективы создания действенного, ответственного правительства, а также каким образом гражданские традиции сохраняются в течение столь долгого времени. Предлагаемый нами теоретический подход, основанный на логике коллективного действия, пригоден не только в итальянском случае, но и во многих других ситуациях. В наших выводах отмечается существование серьезных ограничений, налагаемых на институциональный успех историческим и социальным контекстом. В целом же эта книга едва ли сможет стать практическим учебником для реформаторов-демократов, скорее она способна помочь им увидеть глубину проблем, стоящих перед всеми нами.

Глава 2. Меняя правила: два десятилетия институционального развития

Итальянский региональный эксперимент, начавшийся в 1970 году, до сих пор остается, как считает Сидней Тарроу, "одной из самых свежих попыток создания новых представительных институтов в государствах Запада"¹. В эпоху высоких надежд, возлагаемых на демократизацию в иных частях земного шара, итальянские уроки кажутся особенно важными, поскольку главная проблема в том, каким образом изменения формальных установлений влекут за собой перемены в политическом поведении². Основной вопрос, стоящий перед реформаторами из бывших авторитарных стран, заключается в выяснении того, можно ли, переписывая правила игры, получить желаемые следствия. Итальянский региональный эксперимент поможет нам подойти к этой интересной теме.

Новый институционализм настаивает на том, что политика структурируется институтами. Джеймс Марч и Йохан Олсен обобщают этот взгляд: "Организация политической жизни влияет на ход истории... Действия, предпринимаемые политическими институтами, перераспределяют политические интересы и ресурсы, а также меняют правила политической игры. Происходит это через внедрение новых критериев успеха и неудачи, введение новых правил политического поведения, наделение одних людей большей властью по сравнению с другими. Институты определяют те способы, с помощью которых индивиды и группы активизируются как в политике, так и за ее пределами, влияют на степень доверия граждан к их лидерам, формируют в политическом сообществе чувства и настроения, а также единый для всех смысл таких понятий, как демократия, справедливость, свобода и равенство"³.

Что ж, если институциональным реформам действительно присущи столь глубокие последствия, то это хорошая новость для реформаторов.

Двухвековой опыт создания конституций успел убедить нас в том, что творцы новых институтов зачастую пишут на воде. Институциональные реформы далеко не всегда меняют фундамент политики. Вот как Дешанель характеризует политику и власть во Франции в период Четвертой республики: "То была республика на поверхности и империя внизу"⁴. Ожидание "нового вина в старых мехах" было достаточно распространено и при учреждении итальянских областей, поскольку и у итальянцев уже имелся богатый опыт ничего не менявших "реформ"⁵. Институциональные реформы меняют поведение отнюдь не аксиоматично. А исследователям вечно не хватало средств для того, чтобы эмпирически подтвердить эффект изменения правил.

На этом фоне итальянские региональные преобразования особенно интересны. Приступая в данной главе к знакомству с этим опытом и его последствиями, мы собираемся рассказать о том, как создавались новые

институты и что происходило с ними в первые два десятилетия. На самом ли деле, как предсказывали институционалисты, реформе удалось изменить облик политиков, перераспределить политическую власть, внедрить новые нормы? Насколько была поколеблена привычная для Италии политическая практика? Действительно ли имели место какие-то серьезные перемены?

Создавая региональную власть

Сильные регионы — важнейшая составляющая исторического наследия Италии. Географически обособленные, политически независимые, экономически дифференцированные регионы, тяготеющие к единому городскому центру, уже более тысячелетия проявляют себя в узоре итальянской истории⁶. Когда в 1860-е годы было провозглашено создание итальянского королевства, лингвистическое разнообразие было столь велико, что не более 10% всех итальянцев (а может быть, и всего 2,5%) говорили на национальном языке⁷. Для монархистов Пьемонта, объединивших Италию, региональная дифференциация оказывалась принципиальным препятствием на пути национального развития. "Сделав Италию, мы должны теперь создать итальянцев", — таков был их лозунг. Предельно централизованная модель наполеоновской Франции была тогда последним словом административной науки. Отсюда следовал вывод о том, что сильная центральная власть является необходимым лекарством для слабого нового государства⁸.

Кое-кто уже тогда призывал к учреждению автономных региональных правительств в рамках единой страны. Однако, опасаясь реакционной церкви, крестьянской косности и отсталости Юга, творцы современной Италии (подобно многим их последователям в молодых государствах нынешнего "третьего мира") настаивали на том, что децентрализация несовместима с процветанием и прогрессом. Сторонники этого взгляда взяли верх. Высшие местные чиновники назначались национальным правительством из Рима. А местные политические распри (или даже простое несогласие с национальной политикой) могли повлечь за собой годы и годы правления комиссаров, назначаемых центральным правительством⁹. Сильные префекты, заимствованные из французской модели, контролировали персонал и политику на местах, утверждая все местные назначения, бюджеты и контракты, зачастую вмешиваясь в мельчайшие детали¹⁰. Почти вся социальная сфера, от сельского хозяйства до образования и городского развития, управлялась полевыми офицерами римской бюрократии.

На практике жесткость этой системы в значительной степени смягчалась особенностями итальянской политики. Для достижения хрупкой поддержки в парламенте итальянские лидеры широко использовали практику "трансформизма", в ходе которой заключались патронажные сделки с представителями местных элит. Поддержка национальной правящей

коалиции покупалась с помощью политических корректив, учитывающих местные условия (или, по крайней мере, устраивающих региональных лидеров). Префекты, хотя и были ответственными за действия местных властей, отвечали также за умиротворение местных элит, в особенности на Юге. Вертикаль связей, построенных по типу "патрон — клиент", смягчала тяготы административной централизации. "Трансформизм" позволял местным элитам и депутатам защищать узкие интересы вопреки общенациональным в обмен на предвыборную и парламентскую поддержку". Политические каналы, связывающие провинцию с центром, были более важными, нежели административные каналы, но в любом случае сама связь с центром имела решающее значение¹².

Эта переговорно-дифференцирующая система централизованного контроля de facto пережила и фашистский период. Хотя выборы, партии и политические свободы упразднились, но традиционные органы исполнительной власти и большая часть прежнего правящего класса оставались у руля¹³. Несмотря на высочайшую степень формальной централизации, реальность итальянской политической практики предполагала, однако, и определенную скрытую "отзывчивость" по отношению к местным вождям. Тем не менее для творцов местной политики и при монархии, и в период фашизма, и в течение первых двух постфашистских десятилетий "все дороги вели в Рим".

Только после второй мировой войны, с появлением демократии и растущим низовым сопротивлением крайней централизации регионалистские настроения с новой силой начали напоминать о себе. Могущественные политические партии, от христианских демократов справа до социалистов и коммунистов слева, весьма подозрительно относились к национальному правительству и тем самым ставили под сомнение централизованную систему в целом. Под их покровительством в 1948 году была принята новая конституция, предусматривавшая прямые выборы региональных правительств¹⁴.

Эта конституционная схема была незамедлительно применена в пяти "особых" регионах, расположенных по национальным границам и на островах Сицилия и Сардиния, то есть там, где существовали этнические проблемы и сепаратизм¹⁵. Преобразование остальных, "обычных" регионов, в которых проживало 85% населения Италии, требовало обновления законодательства и поэтому было отложено. Центральная администрация, естественно, не спешила лишать себя власти. И, что еще более важно, христианские демократы, доминировавшие тогда на общенациональном уровне, имели все основания опасаться того, что регионы "красного пояса" Италии в этом случае перейдут под контроль коммунистов. Именно по этой причине в течение двадцати лет конституционные положения о региональных правительствах оставались мертвой буквой, а централизованная система продолжала здравствовать.

К середине 60-х годов, однако, ситуация начала меняться. В основе лежали поразительные темпы социальных и экономических реформ в

послевоенной Италии. В течение двух десятилетий с 1950 по 1970 годы экономика развивалась быстрее, чем за всю предшествующую итальянскую историю, темпы ее роста в это время были выше, чем в любой другой стране западного мира. Миллионы итальянцев мигрировали с беднеющего Юга на индустриальный Север¹⁶. Доля занятых в сельском хозяйстве сократилась с 42% до 17%. Улучшилось питание населения, неграмотность и детская смертность сократились на две трети, на смену велосипедам пришли автомобили. Миллионы итальянцев сменили работу, жилище, стиль жизни. Для Италии это было время глубочайших социальных перемен.

Политика и система управления не успевали за социальными и экономическими процессами. Однако прогрессирующее бессилие центральных властей, интересы регионального планирования и политический сдвиг влево вновь поставили вопрос о реформе региональных властных структур. В феврале 1968 года, после ожесточенного сопротивления консерваторов, парламент принял закон, распространяющий новую избирательную систему и на "обычные" регионы. Два года спустя прошел закон о региональных финансовых системах, согласно которому с целью контроля за местными финансами в 1970 году избирались первые региональные советы (численностью от 30 до 80 членов в зависимости от населенности региона). В последующие месяцы каждый совет, следуя правилам итальянской партийной системы, избрал регионального президента и кабинет ("джунта"), а также готовил региональный "статут", обозначив в этом документе организацию, процедуры и сферу региональной юрисдикции с учетом конституции государства.

Сторонники новых институтов ставили перед собой множество целей. Популисты заявляли, что региональные правительства повысят уровень *демократии*, расширяя степень гражданского участия и ответственности. Умеренные полагали, что децентрализация усилит *административную эффективность*. Южане надеялись, что региональные правительства ускорят *социально-экономическое развитие*, сокращая тем самым диспропорции между двумя частями страны. Идея *региональной автономии* привлекала тех, кто был вытеснен на периферию национальной Политики — в первую очередь, коммунистов. Технократы же считали, что регионы нуждаются в рациональном *социоэкономическом планировании* и поэтому должны перейти к *новому способу политического действия*, более прагматичному, нежели традиционный идеологизированный итальянский политический стиль.

Сторонники регионализма были уверены в способности институциональных перемен переориентировать политику. Предназначение новых правительств они интерпретировали чуть ли не в мессианских терминах, уверяя, что "создание политически автономной региональной власти приведет к коренному национальному и политическому обновлению страны"¹⁷. Во время первой серии наших интервью с только что избранными в 1970 году членами местных советов последние были преисполнены надежд и энтузиазма. Оптимистически оценивая будущее реформ, они

рассматривали регионы как мощный противовес центральной власти. То были годы идеализма и эйфории.

Но борьба за обеспечение финансовой базы и власти для новых структур только-только начиналась. Два года ушло на то, чтобы центральное правительство подготовило документы, передающие власть, средства, персонал регионам, и поэтому новые правительства приступили к эффективной деятельности лишь с 1 апреля 1972 года. Но одновременно декреты 1972 года на региональном уровне продолжали подвергаться осуждению как не устраивающие представителей почти всех партий, публику и, прежде всего, самих чиновников. В те ранние годы альянс консервативных политиков, могущественной бюрократии и традиционно мыслящей судебной власти навязывал регионам многочисленные правовые, административные и фискальные ограничения. Центральная власть сохранила за собой право "направления и координации" национальной политики и не колеблясь пользовалась этим правом. Например, более четверти всех законов, принятых регионами в период первой легислатуры, подверглись вето со стороны центральной администрации. Более того, центральное правительство крепко держало в своих руках кошельки новых властей. Опубликованные в 1972 году бюджетные проекты предусматривали неизменную норму выделения средств регионам в течение ближайших трех лет, в то время как расходы центральной бюрократии должны были возрасти на 20%. На смену эйфории пришли тревога и гнев. Регионалисты поняли, что реальное перераспределение полномочий потребует политической борьбы с центром.

Возглавляемые независимо мыслящими правительствами Ломбардии (передовые христианские демократы) и Эмилии-Романьи (коммунисты) и вдохновляемые общенациональным сдвигом влево, имевшим место в 1974-75 годы, сторонники регионализации возобновили свою атаку. Симпатизирующая им пресса помогла организовать поддержку на уровне региональных "групп интересов" и общественного мнения. Региональные власти различных оттенков - северные и южные, красные и белые - объединили усилия в рамках так называемого "регионалистского фронта". Коалицию усилила поддержка со стороны новых центральных структур, созданных реформой, - министерства по делам регионов и межпарламентского регионального комитета. Институциональные изменения обрели собственный импульс.

В июле 1975 года, после мощного сдвига влево в ходе второго тура региональных выборов, регионалисты смогли провести в парламенте закон, предусматривающий передачу регионам новых важных функций. Для предотвращения дальнейшей обструкции со стороны римской бюрократии этот закон обязал центральное правительство добиваться парламентского одобрения принимаемых декретов. Подготовка таких декретов потребовала двух лет интенсивных и зачастую болезненных переговоров между национальным правительством, региональными властями, соответствующим парламентским комитетом и главными политическими партиями.

Проведенная нами в 1976 году серия интервью обнаруживает, что респонденты были уверены в способности регионов добиться автономии. Они отмечают более острый конфликт между центром и периферией, нежели это предполагалось шесть лет назад. Их прежний оптимизм по поводу способности новых институтов отвечать на насущные общественные запросы теперь оказался более сдержанным; наши собеседники были склонны винить во всем Рим. Естественно, требование автономии звучало еще более четко.

Как обычно, игра между центром и периферией разыгрывалась одновременно в двух различных, но взаимосвязанных между собой формах, которые мы условно назовем "один на один" и "все на одного". В первом случае отдельный регион старался ослабить контроль центра в тех или иных сферах. Во втором случае объединившиеся правительства стремились совместными усилиями изменить правила игры "один на один". В те годы битвы "один на один" в основном заканчивались победами центральных властей. Взаимоотношения центра и периферии в тот период были формальными, антагонистичными и непродуктивными.

Между тем как центр выигрывал сражения с одиночками, противостоять объединенным региональным силам было все трудней. В бесконечной серии встреч и совещаний представителей основных политических партий в июне-июле 1977 года было достигнуто соглашение о пакете документов (Декрет 616), передающих в регионы 20 тысяч учреждений, ранее подчиненных центральной бюрократии, включая местные филиалы столь серьезной структуры, как министерство сельского хозяйства. Регионам делегировались полномочия в важнейших областях, включая социальное обеспечение и территориальное планирование. Финансовые статьи Декрета 616 возложили на регионы ответственность за распоряжение четвертью национального бюджета (некоторые говорят даже о трети), в том числе передав в их руки все заботы о национальной системе здравоохранения. В 1989 году этот сектор вбирал в себя более половины всех местных расходов.

Эта победа регионалистов была обусловлена политическими причинами. Христианско-демократическая партия отчаянно отбивалась от коммунистов, чья звезда в середине 70-х годов неуклонно восходила. Опираясь на поддержку социалистов и левых демохристиан, ИКП настаивала на дальнейшей децентрализации. Декрет 616 воплотил в себе попытку премьера от ХДП Джулио Андреотти заручиться поддержкой коммунистов. Столь же важно и то, что существование напрямую избираемых региональных правительств породило сильное давление в направлении эффективной децентрализации. Побеждающий регионалистский фронт опирался на силы, рожденные самой реформой.

Перераспределение власти неизменно предполагает некий торг, это не просто юридический акт. Легальные и конституционные основы, административная сфера и финансы — вот ключевые составляющие любой политической игры. С точки зрения региональных лидеров базис могущества центральной власти составляют контроль за финансами и процедура

делегирования формальной власти — кошелек и устав. Лидеров более богатых северных регионов заботил в основном устав, в то время как южан больше волновал кошелек.

Столкнувшись с сопротивлением центра, контролировавшего и законодательство, и финансы, регионы обратились к неформальным политическим методам. Они стали опираться на межрегиональную солидарность и на низовую поддержку со стороны региональных и местных "групп интересов", прессы, общественного мнения. Южане чаще прибегали к "вертикальным" стратегиям, таким, как частные петиции симпатизирующим национальным патронам, а северяне предпочитали "горизонтальные" коллективные акции (это отличие "вертикальной" политики Юга и "горизонтальной" политики Севера будет упоминаться нами довольно часто). В противоборстве с центральной властью главенствовали в основном северяне. Ниже мы увидим, что к середине 70-х годов избиратели и местные лидеры как на Севере, так и на Юге стали яркими сторонниками региональных реформ. Перераспределение власти назрело.

Декрет 616 ознаменовал победу регионов в борьбе за формальную власть. Не столь драматичная, но не менее важная битва за финансы была впереди. Победа регионов означала, что отныне они не смогут упрекать центральные власти в собственных трудностях. Обозревая те годы, один региональный лидер говорил нам в 1981 году: "Они бросили нас в воду, надеясь, что мы научимся плавать". Крупный римский чиновник выразился более цинично, но, возможно, точнее: "Декретами 1977 года мы вручили регионам веревку, которой они нас удавят".

Смена власти в нескольких ведущих регионах, происшедшая в период второй легислатуры (1975—1980 годы), символизировала смену региональных приоритетов. Харизматики типа Пьеро Бассетти, демокристанского президента Ломбардии, Гвидо Фанти, коммуниста-президента из Эмилии-Романьи, и Лелио Лагорио, социалиста из Тосканы, покинули региональную политику, уступив место более прозаичным менеджерам.

Объемы средств, находившихся в распоряжении регионов, увеличивались следующим образом: в 1973 году — 1 млрд дол., 1976 году - 9 млрд дол., 1979 году - 22 млрд дол., 1989 году - более 65 млрд дол.²⁰ (Структура региональных расходов 1989 года отражена в Таблице 2.1.) К началу 90-х годов региональные правительства тратили около 1/10 валового национального продукта Италии. Этот показатель лишь немногим ниже уровня американских штатов. Для структур, которые в течение пятнадцати лет существовали только на бумаге, это было совсем неплохо. В результате в 70—80-е годы нерастраченные ассигнования переходили из одного фискального года в другой, поскольку "золотой дождь", хлынувший в регионы, явно превышал их административные возможности.

Таблица 2.1

Расходы итальянских регионов (по секторам),

1989 (в млрд. лир)

	<i>Текущие затрат ы</i>	<i>Капитальны е затраты</i>	<i>Всего</i>	<i>Всего *</i>	<i>%</i>
Здравоохранение	48779,2	2269,7	51048,9	37,208	56,3
Сельское хозяйство	2004,3	4895,7	6900,0	5,029	7,6
Транспорт	4561,7	1646,9	6208,6	4,525	6,8
Органы управления	4874,6	1059,0	5933,6	4,325	6,5
Строительство	121,7	5149,4	5271,1	3,842	5,8
Образование	2232,4	385,4	2617,8	1,908	2,9
Охрана природы	340,6	1863,7	2204,3	1,607	2,4
Социальная защита	1364,4	539,0	1903,4	1,387	2,1
Промышленность	282,6	1513,9	1796,5	1,309	2,0
Торговля и туризм	447,5	896,4	1343,9	980	1,5
Культура	429,4	386,0	815,4	594	0,9
Обслуживание долгов	0,0	622,7	622,7	454	0,7
Иные сферы	1711,2	2262,9	3974,1	2,897	4,4
Итого	67149,6	23490,7	90640,3	66,064	100

* В долларах США

Помимо разработки законодательных основ новых властных институтов основной задачей региональных правительств в этот период было распределение фондов — займов сельхозкооперативам, стипендий нуждающимся студентам, пособий инвалидам, субсидий городскому транспорту, субвенций театру Ла-Скала и т.д. Нуждаясь в общественной поддержке и испытывая при этом нехватку административных полномочий для проведения глубоких социальных реформ, большинство регионов занялись распределением.

Вместе с тем некоторые регионы значительно продвинулись в преобразовании таких сфер, как городское планирование, экологическая безопасность, здравоохранение и социальное обеспечение. Основы для последующей общенациональной реформы сферы социального обеспечения были заложены именно в этих регионах-пионерах. По мнению экспертов, положение дел в городском планировании значительно улучшилось после того, как управление этой сферой было передано от центра регионам. В таких областях, как энергосбережение и охрана окружающей среды, регионам пришлось заполнять пустоты, оставленные неповоротливыми римскими министерствами. Вопрос о том, удалось ли новым региональным властям обеспечить себе успех, будет рассмотрен в последующих главах. Хорошо это или плохо, но регионализация итальянской политики уже состоялась. В настоящее время, выражаясь словами Макса Вебера, местные правительства "крепко стоят на ногах"²¹.

Региональная политическая элита:
"новый способ делать политику"

Правила управления Италией менялись с 1970 года. В чем же состоит влияние этих институциональных изменений на итальянскую политику?

Монтескье как-то заметил, что лидеры формируют институты, а институты потом формируют лидеров. Как уже отмечалось, взаимосвязь между институциональными изменениями и политической элитой составляет важную часть итальянского опыта.

Еще до учреждения новых структур скептики предсказывали, что региональные советы будут укомплектованы падшими партийными "звездами", то есть вышедшими на пенсию активистами. Утописты, напротив, пророчествовали о зарождении нового слоя граждан-политиков. В действительности же не оправдалось ни одно из этих ожиданий. С самого начала в новые советы вошли хорошо подготовленные, динамичные, амбициозные политики-профессионалы²².

Средний возраст депутатов на момент избрания составлял 45 лет; около четверти века этот "стандартный" депутат занимался партийной деятельностью. В целом же региональные депутаты на несколько лет моложе членов национального парламента, хотя в других отношениях их образы весьма схожи. По крайней мере 20% региональных депутатов в период 1970—85 годов уходили потом в национальный парламент²³. Для итальянской политической лестницы работа депутата от региона стала важнейшим этапом в переходе от любительства к профессионализму.

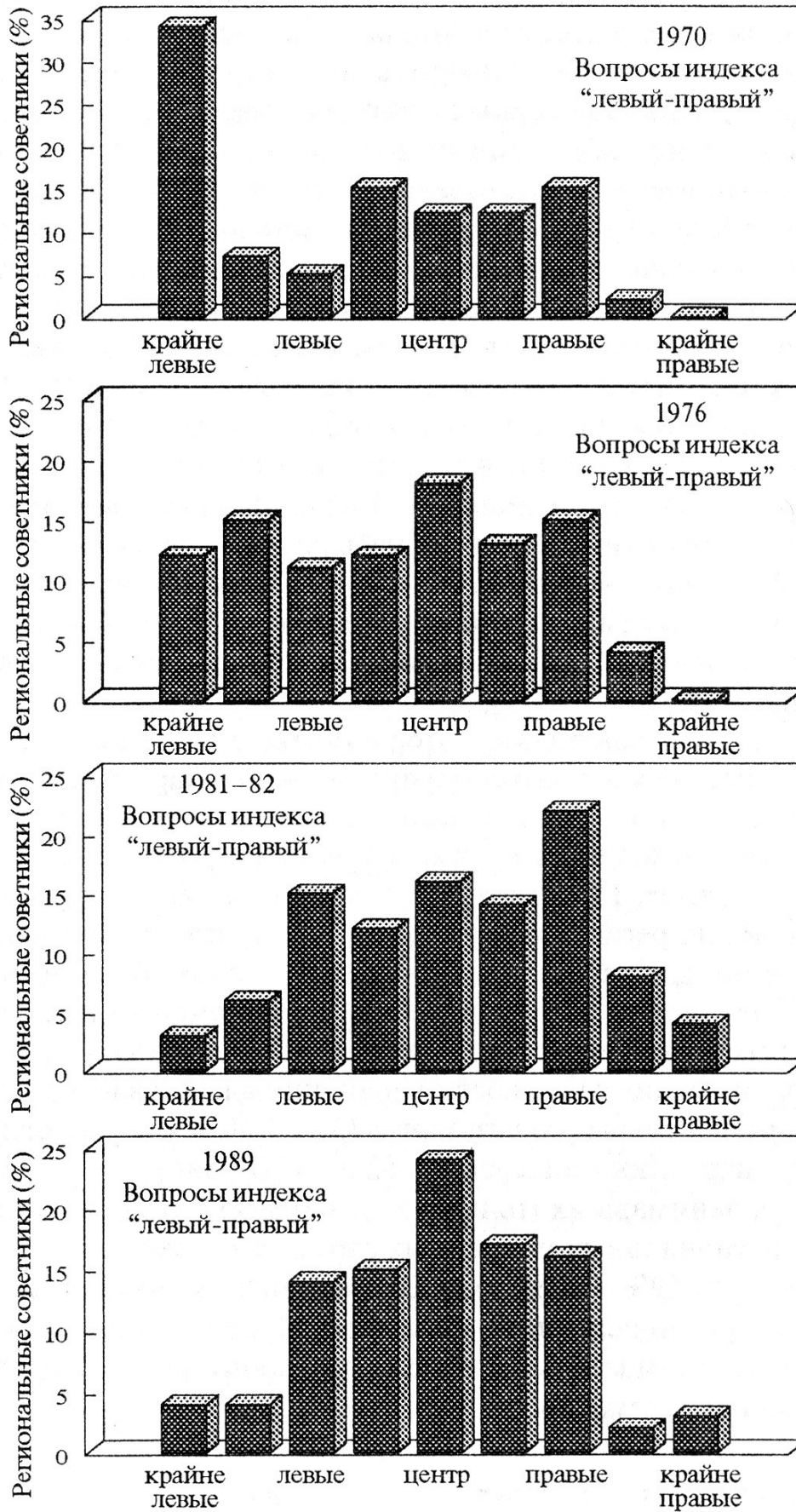
Новая региональная политическая элита по большей части состоит из мужчин. (Женщины составляют менее 5% региональных депутатов; как и во всей итальянской политике, в региональном совете доминирует мужское начало.) Социальное происхождение советников более скромно, чем у членов национального парламента, но значительно солиднее по сравнению с членами городских советов. За небольшим исключением, региональные законодатели имеют прочные корни в своих регионах²⁴. 35-40% советников происходят из семей рабочих или крестьян, но лишь 15—20% из них занимались когда-либо подобной деятельностью. Более половины из отцов депутатов в своем образовании не вышли за рамки средней школы, и лишь 10-15% закончили университеты. Что же касается самих народных избранников, то здесь подавляющее большинство (в 1989 году — 77%) имеет университетское образование — цифра, близкая к показателю национального парламента и в два раза превышающая тот же показатель у городских депутатов.

Региональные советники - это политики с большим опытом работы в системе местного самоуправления и в партийных сферах. Три четверти из них уже занимали выборные должности, а четыре пятых находились на руководящих постах в своих политических партиях. Городской совет остается важной стартовой площадкой для регионального совета, две трети

региональных депутатов прежде работали на городском уровне. В последние двадцать лет регион прочно вытеснил провинцию из итальянской политической иерархии. В период с 1970 по 1989 год число людей, занимавших ранее посты в провинциальной власти, упало среди региональных советников с 45 до 20%, а число провинциальных партийных лидеров - с 82 до 65%. Напротив, число депутатов, занимавших (или же занимающих) ответственные посты в региональных партийных структурах, выросло с 26% в 1970 году до 59% в 1989 году. Эти изменения отражают постепенную регионализацию итальянской политической системы, а также свидетельствуют о становлении регионального политического *cursus honorum*².

² Путь к занятию высшей должности (*лат.*) – *Прим. ред.*

Диаграмма 2.1
 Политическая деполяризация, 1970—1989



Региональный советник постепенно начал рассматривать свою деятельность как полноценную работу — это также показатель возрастающего институционализма²⁵. Число лиц, продолжающих заниматься какой-либо иной деятельностью, снизилось с 69% в 1970 году до 45% в 1989-м. Региональный совет стал признанной ареной местной политики²⁶. Первым тестом для любого политического начинания является то, насколько оно способно привлечь внимание серьезных политиков. Итальянские региональные правительства преодолели этот важный барьер.

Но что еще важнее - новые региональные власти трансформировали политическую культуру местной элиты. Наиболее поразительная метаморфоза региональной политики, проявившаяся в наших беседах 1979-1989 годов с представителями новых органов власти и лидерами общин, заключалась в очевидной идеологической деполяризации и явной склонности наших собеседников к более прагматичному подходу к общественной жизни. Идеологическая деполяризация происходила в первую очередь в результате конвергенции взглядов по целому ряду спорных вопросов, свидетельствуя о явной тенденции к умеренности и терпимости среди коммунистов и прочих левых политиков. Так, доля левых (коммунистов, социалистов и представителей мелких партий), согласных с тем, что "капитализм опасен для Италии", резко падала, начиная с 97% в 1970 году до 76% в 1976 году, 54% в 1981-82 годах и, наконец, до 28% в 1989 году²⁷. С другой стороны, по целому ряду сходных вопросов христианские демократы и политики правоцентристских партий тоже демонстрировали большую гибкость. Доля центристов и правых, согласных с тем, что "профсоюзы в Италии имеют слишком много власти", менялась в такой пропорции: с 67% в 1970 году, 74% в 1976 году, 86% в 1981-82 годах и вновь 65% в 1989 году. В итоге пропасть между левыми и правыми партиями в период между 1970 и 1989 годами значительно сузилась (см. Таблицу 2.2).

Последствия этих изменений обобщены в Диаграмме 2.1, которая отражает разброс мнений политиков по вопросам о капитализме, профсоюзах, распределению доходов в обществе, разводах и забастовках в общественном секторе. В 1970 году распределение происходило по классической биполярной схеме со значительным отрывом крайне левого фланга. Шестью годами позже схема оставалась по-прежнему биполярной, но дистанция между крайними позициями сократилась. В 1981-82 годах центр гравитации сдвинулся вправо, поэтому разброс, пусть и не слишком широкий, оставался значительным. К 1989 году маятник вновь качнулся к центру, а распределение оказалось архетипически "нормальным"²⁸.

Таблица 2.3 обнаруживает ту же картину, но в несколько иной форме. Здесь показано резкое падение числа депутатов, приверженных крайним взглядам, будь то справа или слева. Доля экстремистов падает с 42% в 1970 году до 14% в 1989 году. Таким образом, первые два десятилетия существования новых институтов свидетельствуют о плавной, но мощной центростремительной тенденции в региональной политике.

По мере сокращения идеологических дистанций расцветает и межпартийная взаимотерпимость. В каждом опросе мы просили политиков высказывать свою симпатию или антипатию к различным политическим партиям, оценивая эти предпочтения по шкале от 0 (полная антипатия) до 100 (полная симпатия). Эволюция симпатий отражена в Диаграмме 2.2. Обнаруживается стойкая тенденция к большему взаимопониманию между членами всех политических партий. К примеру, индекс симпатий, выражаемых по отношению к Итальянской коммунистической партии со стороны некоммунистов, вырос с 26% в 1970 году до 44% в 1989-м, в то время как симпатии к христианским демократам, проявляемые депутатами от иных партий, возросли с 28% в 1970-м до 39% в 1989 году. Лишь неофашистское Итальянское социальное движение и, в меньшей степени, крайне левая "Пролетарская демократия" по-прежнему подвергаются всеобщему остракизму, хотя даже это неприятие в конце 80-х годов было менее острым, нежели в начале 70-х годов.

Разумеется, все эти показатели не слишком высоки - но от политика в условиях многопартийной системы трудно ожидать пылкой любви к политическим оппонентам. Симпатии по отношению к иным партиям (это касается даже относительно хорошо воспринимаемой Итальянской социалистической партии) балансируют на уровне 50 на 50. Тем не менее в первые два десятилетия регионального эксперимента "высоковольтное" напряжение, традиционно отличающее итальянский политический опыт, пошло на убыль, уступив место взаимному уважению.

Таблица 2.2
Вопросы индекса "левый — правый"

-
- 1 В распределении доходов рабочие всегда оказываются в проигрыше
 - 2 Профсоюзы в Италии имеют слишком много власти
 - 3 Признание "права на развод" в Италии является символом прогресса
 - 4 В общественном секторе (к примеру, на транспорте) право на забастовку должно быть ограничено
 - 5 Капитализм опасен для Италии
-

Примечание Респонденты "полностью соглашались", "более или менее соглашались", "более или менее не соглашались" или же "полностью не соглашались" с каждым из этих утверждений

Таблица 2.3
Деполаризация среди региональных советников, 1970-1989

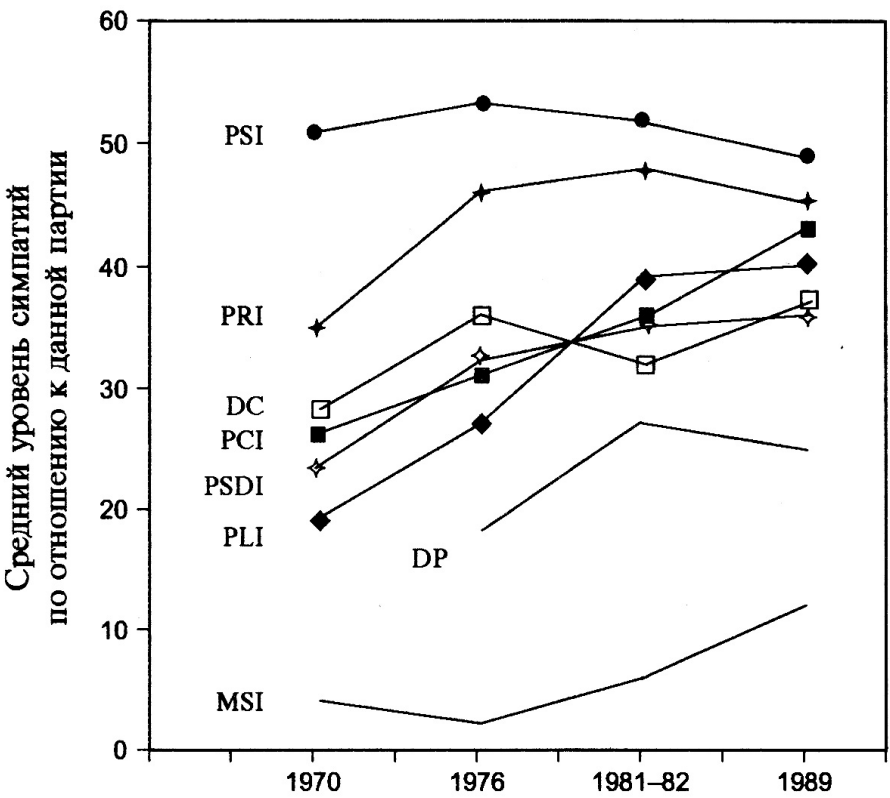
	Проценты			
	1970	1976	1981-1982	1989
Экстремисты	42	31	21	14

Умеренные	58	69	79	86
	(100)	(100)	(100)	(100)
(Общее число)	(72)	(154)	(151)	(161)

Примечание: экстремизм и умеренность измерялись в соответствии с вопросами *индекса "левый — правый"* Показатели четырех "внешних" категорий Диаграммы 2.1 (по две слева и справа) фиксируют "экстремизм", в то время как показатели пяти средних категорий означают "умеренность" Вопросы индекса оставались неизменными на протяжении всех четырех "волн" интервью.

Ослабление непримиримости внутри региональных элит не просто отражает широкие изменения, происходившие в итальянском обществе. Проведенные нами параллельные обзоры общественного мнения свидетельствуют о том, что в конце 70-х годов, когда межпартийные отношения внутри региональных элит значительно потеплели, среди рядовых итальянских избирателей враждебность к политическим оппонентам все еще нарастала.

Диаграмма 2.2
Симпатии к политическим оппонентам
среди региональных советников, 1970-1989



PSI: Итальянская социалистическая партия
PRI: Итальянская республиканская партия

DC:	Христианские демократы
PCI:	Итальянская коммунистическая партия
PSDI:	Итальянская социал-демократическая партия
PLI:	Итальянская либеральная партия "
DP:	Пролетарская демократия "
MSI:	Итальянское социальное движение

Лишь в 80-е годы спад начался и здесь. Очевидно, процесс деполяризации итальянской политики был инициирован именно элитой, хотя это предположение нуждается в дополнительных доказательствах. В период становления новых органов власти только что избранные представители различных партий относились друг к другу более враждебно, нежели их избиратели. Спустя двадцать лет ситуация изменилась коренным образом, и межпартийные отношения стали значительно более открытыми и мягкими²⁹.

Итак, важнейшим последствием всех этих тенденций явилось то, что процесс достижения согласия по практическим вопросам в региональной политике стал гораздо мягче. Идеологический стиль ведения политики в последние двадцать лет явно отступал. Местные лидеры больше не желают видеть мир в черно-белых тонах.

Таблица 2.4 показывает, как политическая культура региональных советников трансформировалась между 1970 и 1989 годами. Доля согласных с тем, что "в современных социально-экономических отношениях технические соображения должны брать верх над политическими", поднялась с 28% в 1970 году до 63% в 1989-м. Доля утверждающих, что "компромиссы с политическими оппонентами опасны, поскольку ведут к измене собственной партии", снизилась с 50% в 1970 году до 29% в 1989-м.

Таблица 2.4
Тенденции в политической культуре элиты, 1970-1989

<i>Утверждения, с которыми советники соглашались</i>	<i>Процент соглашающихся</i>			
	1970	1976	1981-82	1989
В современных социально-экономических отношениях технические соображения должны брать верх над политическими	28	43	64	63
Компромиссы с политическими оппонентами опасны, поскольку ведут к измене собственной партии	50	35	34	29
В основном в политическом противоборстве нужно избегать крайних позиций, поскольку верное	57	72	70	70

решение обычно лежит посередине

В конечном счете лояльность к
согражданам важнее лояльности к
собственной партии

68 72 84 94

(Среднее число) (77) (158) (154) (171)

С 57% в 1970 году до 70% в 1989-м возросла и доля тех, кто убежден, что "в основном в политическом противоборстве нужно избегать крайних позиций, так как верное решение обычно лежит посередине". Наконец, доля согласных с тем, что "в конечном счете лояльность к согражданам важнее лояльности к собственной партии", увеличилась с 68% в 1970 году до 94% в 1989 году. Идея приоритета лояльности гражданской над политической за эти годы стала общепринятой. Более пристальное изучение показывает, что основной сдвиг в политической культуре элиты произошел в начале 80-х годов.

Вызревание на протяжении десятилетия новой региональной политики привело к тому, что идеологическая непреклонность была окончательно вытеснена ценностями компромисса и технической экспертизы. Оценивая свои собственные регионы по пятибалльной шкале, начинающейся "идеологизацией" и заканчивающейся "прагматизмом", региональные советники значительно изменили свои взгляды. Доля тех, кто считал свой регион явно "идеологизированным", устойчиво падала с 26% в 1970 году, 21% в 1976-м, 14% в 1981-82 годах до 10% в 1989 году. Прагматизм перестал быть эпитетом, превратившись в способ существования.

Сопоставление собеседований, проведенных с советниками в 1970, 1976 и 1981—82 годах, обнаруживает интересные особенности в их подходах к специфическим региональным проблемам - к таким, например, как социальная сфера или экономическое развитие³⁰. Если брать за основу первый вариант наших интервью, можно заметить, что региональные советники позднего периода оказались более склонны строить свой анализ не столько исходя из конечных целей социального развития, сколько в терминах применяемых практических средств. Они стали считать себя скорее "ответственными за", нежели "откликающимися на", видели в себе не велеречивых трибунов народных чаяний, но компетентных выразителей общественного интереса. Региональные лидеры стали менее теоретичными и склонными к утопизму, постепенно отказываясь от защиты интересов отдельных региональных групп за счет всех прочих. Практические вопросы администрирования, законодательства, финансов вышли на первый план. Советники теперь больше рассуждали об эффективности почтовой службы, строительстве дорог, проблемах образования, а не о "капитализме" и "социализме", "свободе" и "эксплуатации".

Эти тенденции, несомненно, отражали появившееся у лидеров новое видение институциональных приоритетов. Говоря о наиболее важных вопросах, стоящих перед региональными правительствами, об их надеждах на будущее,

советники 80-х годов почти не уделяли внимания справедливости, равенству, социальным реформам, как то было в 70-е годы. Их теперь интересовали административные, политические, процедурные реформы. Самостоятельность в законотворчестве и административная эффективность (или же неэффективность) все чаще оказывались в центре их дискуссий, в то время как свойственная предшествующему периоду мессианская озабоченность "радикальным социальным обновлением" практически угасла.

Входя под своды региональных собраний в первый раз, новые законодатели разделяли теорию, согласно которой политика представляет собой некую "нулевую сумму" неразрешимых конфликтов. Этот взгляд, коренящийся в социальных и идейных борениях итальянского прошлого, предрасполагал к резкости и недоверию. Но в первое же десятилетие регионального эксперимента картина серьезно изменилась. Диаграмма 2.3 свидетельствует, что за это время уверенность советников в неразрешимости конфликтов весьма ослабла, в то время как их доверие к консенсусу решительно возросло.

Региональная политика в основном тяготеет к умеренности. До прошествии двадцати лет большинство советников говорили о том, что они вполне могут доверять своим коллегам и даже политическим противникам. Две трети их твердо настаивали на том, что идейные оппоненты могут достичь согласия в практических проблемах региона; три четверти отвечали, что работа местных советов отмечена в основном сотрудничеством, а не конфликтом. Такого же мнения придерживалось и большинство лидеров местных общин, с которыми нам удалось побеседовать.

Сказанное, разумеется, не означает, что все единодушны буквально во всем. По целому ряду вопросов с 1977 года противостояние только нарастало — в первую очередь речь идет о проблеме перераспределения власти и ресурсов между центром и регионами, где региональные лидеры впервые получили возможность иметь собственное мнение. Что ж, региональная политика не лишена противоречий, да и самое качественное управление не избавлено от конфликтов (об этом будет сказано в Главе 4). Тем не менее, вопреки устоявшимся традициям итальянской политики, региональные советы отличает сегодня скорее "открытая", нежели "закрытая" модель политической вовлеченности. Плюрализм партийной политики в регионах совсем не похож на "поляризованный плюрализм", с давних пор утвердившийся в Италии³¹. Региональные вожди научились не соглашаться, не впадая при этом в абсолютную несговорчивость. Они способны теперь уважать своих оппонентов.

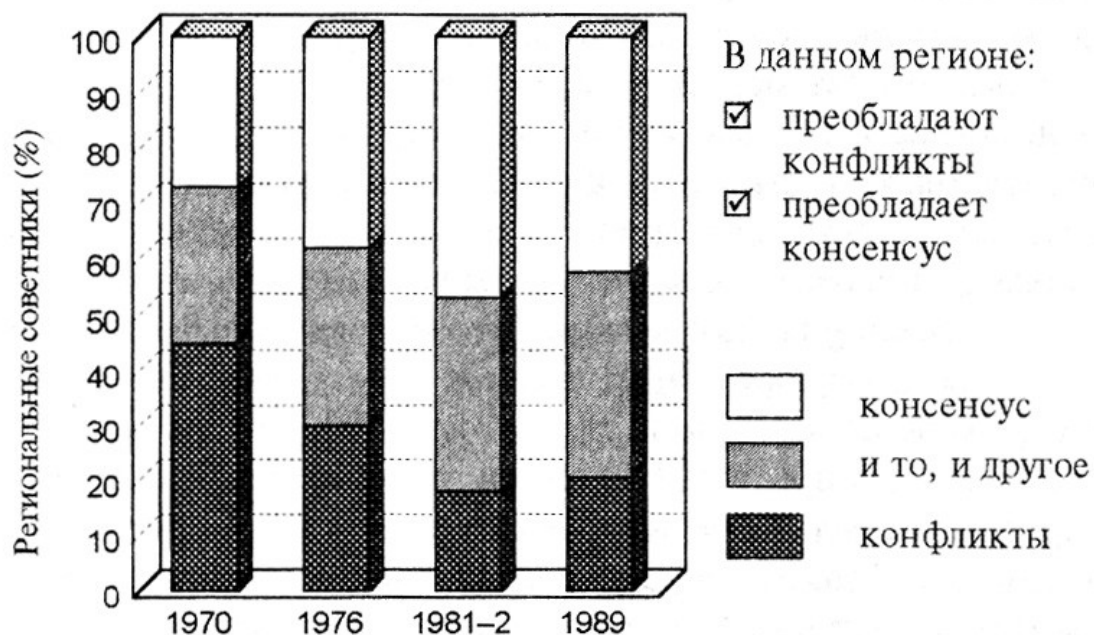
Диаграмма 2.3

Отношение советников к конфликтам, 1970-1989

Взгляды советников на социальные конфликты, 1979-1981/82



Мнения советников об их собственных регионах, 1970–1989



Выводы очевидны. Два десятилетия регионального эксперимента завершились серьезными переменами в политическом климате и культуре, выразившимися в мощном сдвиге от идейного конфликта к сотрудничеству, от экстремизма к терпимости, от догматизма к толерантности, от абстрактного теоретизирования к практической деятельности, от радикальных "социальных реформ" к "доброму управлению".

Кое-кто из регионалистов скорбит об утрате былого "идейного задора", и мы даже сочувствуем им, поскольку отказ от "идеализма" ради сухой "компетентности" может закончиться бесплодной, не вдохновляющей и

безответственной технократией³². И тем не менее в итальянском контексте отмеченные тенденции следует считать позитивными. Как бы то ни было, после того, как региональные политики занялись обустройством новых институтов, "идейные распри" сильно смягчились.

Почему политическая культура региональных элит столь разительно трансформировалась за последние двадцать лет? Ответ на этот вопрос далеко не прост. Среди прочих гипотез выделим три наиболее примечательные³³:

Электоральные перемены. Возможно, наиболее несговорчивые депутаты предшествующего созыва не смогли пережить предстоящие перемены и уступили места людям умеренным, более устраивающим избирателей. Если так, то изменились только составы советов, но не умы советников. Можно проверить это предположение, сравнив советников, избранных в 1975 и 1980 годах, с ушедшими в те же самые годы.

Национальная политика. Возможно, отмеченные нами сдвиги в умонастроениях региональных советников отражают общенациональные процессы деполаризации, когда не только регионалы, но все итальянские политики стали в 70-80-е годы чуть более прагматичными и центристски ориентированными. Но, как уже отмечалось выше, такая интерпретация ставится под сомнение тем фактом, что среди рядовых итальянцев в тот же период поляризация мнений не ослабла, но, напротив, усилилась. Мы не располагаем достаточными данными на общенациональном уровне, но имеем возможность пролить свет на эту гипотезу на уровне местном. Для этого нужно сопоставить взгляды "новоиспеченных" советников образца 1975 и 1980 годов с первоначальными взглядами их предшественников. Действительно ли каждая последующая волна народных избранников становилась более терпимой только потому, что общенациональный фон делался все более мягким?

Институциональная социализация. Возможно, само по себе вовлечение новых советников в работу региональных властей склоняло их от идеологического догматизма к прагматике. Кстати, эта гипотеза - единственная из трех названных - позволяет считать, что институциональная реформа действительно повлияла на региональную политику и создала поле, в рамках которого политические лидеры научились понимать друг друга при решении практических вопросов своего региона. Самым сильным подтверждением этой гипотезы является прямое сравнение взглядов уходящих советников в 1975 и 1980 годах с их же *собственными* взглядами пятилетней давности.

Опросы, проведенные нами в 1970, 1976 и 1981-82 годах, помогают внести ясность в эти альтернативные интерпретации, хотя и не решают при этом всех вопросов³⁴. Наше исследование, несмотря на всю его дотошность, не было все же полностью контролируемым научным экспериментом. Хотя мы имеем возможность сравнивать взгляды советников "до" и "после", говорить о наличии каких-то "контрольных групп" политиков все-таки не приходится. И тем не менее у нас есть основания для следующих заключений³⁵:

1. Электоральные перемены не внесли какого-либо значимого вклада в "умиротворение" региональных советников. На самом деле вновь избранные были не более умеренными, чем те, кого они заменили; более того, в некоторых отношениях новички были даже менее терпимыми, нежели их предшественники. Электоральная смена должна была скорее прервать линию умеренности, а не усилить ее. Умеренность не может быть навязана извне.

2. Тенденции общенациональной политики также внесли весьма скромный вклад в это дело. Пришедшие в советы "новобранцы" оказывались большими центристами, чем их предшественники в момент избрания, но меньшими центристами, чем те же предшественники после поражения. Впрочем, хотя национальная политика мало влияла на регионы в период 1970-76 годов, наши данные свидетельствуют о том, что в последующее пятилетие общенациональная деполяризация усилилась и ее влияние на региональную политику стало более внятным.

3. Институциональная социализация, или обременение себя новыми индивидуальными обязательствами, является фактором достаточно мощным и способна объяснить многое. Наиболее ярко институциональные эффекты ощущались в первые годы реформы, когда региональные лидеры только-только знакомились друг с другом и со своими общими проблемами. Советники, исповедовавшие идеологический экстремизм в период своего избрания, становились значительно более терпимыми пятью или десятью годами позже. Но эта склонность к умеренности проявляла себя в основном через смену людей. Представители "отцов-основателей" новой региональной системы, волею судеб пережившие три легислатуры (примерно треть первоначального состава), оставались в рядах крайних экстремистов и догматиков, но во время нашей третьей волны интервью эти люди показывали себя в качестве наиболее терпимых и умеренных. Самыми неистовыми были обычно люди с наибольшим парламентским стажем, но, чем больше они вживались в жизнь нового института, тем более поддавались его умиротворяющему влиянию.

Наиболее очевидным выводом из всего вышесказанного следует признать то, что новые региональные институты поощряли среди своих членов толерантность и прагматизм. В Италии 70—80-х годов политические перемены шли как внутри самих региональных советов, так и за их пределами, но при этом более глубокими и скорыми были внутренние, а не внешние изменения. Итальянская политика традиционно характеризовалась идеологическим догматизмом и жестким противоборством³⁶. Политические будни новых региональных правительств помогли уйти от этого. Годы, проведенные в совместном преодолении повседневных и земных забот, привили региональным советникам добродетели терпения, практичности, здравомыслия. Исполняя надежды оптимистов, региональная реформа породила "новый способ делать политику".

Углубляя региональную автономию

"Автономия политических институтов измеряется степенью того, насколько их собственные интересы и ценности обособлены от интересов и ценностей иных политических сил"³⁷. Состоялась ли институционализация итальянских региональных правительств именно в этом смысле? Проявляет ли себя аутентично региональная политическая система, по сути своей отличающаяся как от местной, так и от национальной политической системы? Смогло ли изменение правил игры повлиять на баланс власти и интересов в итальянской политике?

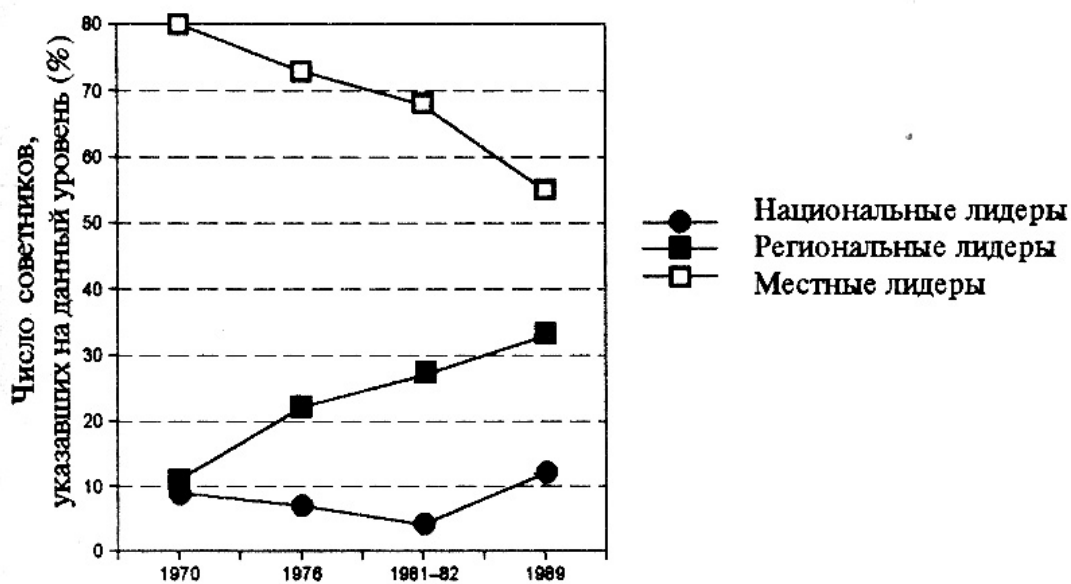
Эти вопросы уместны, поскольку регионы рождались в узкой нише между мощными национальными и местными силами. Как мы уже убедились, они отчасти явились "побочным продуктом" столичной партийной политики, и региональные дела ощущали сильное воздействие национального политического климата. С другой стороны, первое поколение региональных советников было прочно укоренено в местную политику. В те ранние годы кандидатуры в региональный совет выдвигались в основном местными парторганизациями, и самые широкие политические связи советники имели именно на местах. В самом начале регионы были в первую очередь творением центральных властей, осуществляемым местными деятелями. Для того, чтобы стать могучим и властным институтом и не оказаться в положении еще одного формального дополнения к итальянскому каталогу отживающих общественных структур, новым правительствам необходимо было преодолеть собственные истоки. Новые лидеры должны были обособиться от прежних местных и столичных патронов.

В нашем исследовании предполагается, что расцвет институциональной автономии регионов приходится на период после 1976 года. К примеру, в каждом опросе мы предлагали советникам и лидерам общин оценить степень влияния самых разнообразных структур, включая местную знать, столичных министров, сельскохозяйственные организации, профсоюзы, бизнес, церковь и т.д. Одна из тенденций оказывалась абсолютно очевидной: неуклонно росло влияние региональной исполнительной власти. Руководитель региона, члены местного кабинета, региональные партийные лидеры, региональные администраторы постоянно набирали очки в период 1976—1989 годов. Напротив, почти все прочие группы испытывали трудности, будь то сельскохозяйственные организации, профсоюзы, бизнес, пресса, церковь, парламентарии национального уровня или же местные партийные боссы. Этим обстоятельством ознаменовался сдвиг к доминированию региональных чиновников, все более автономных (но не отстраненных) от внешних сил. В жестких рамках представительной демократии лидеры новых институтов все в большей степени становились хозяевами своей собственной судьбы³⁸.

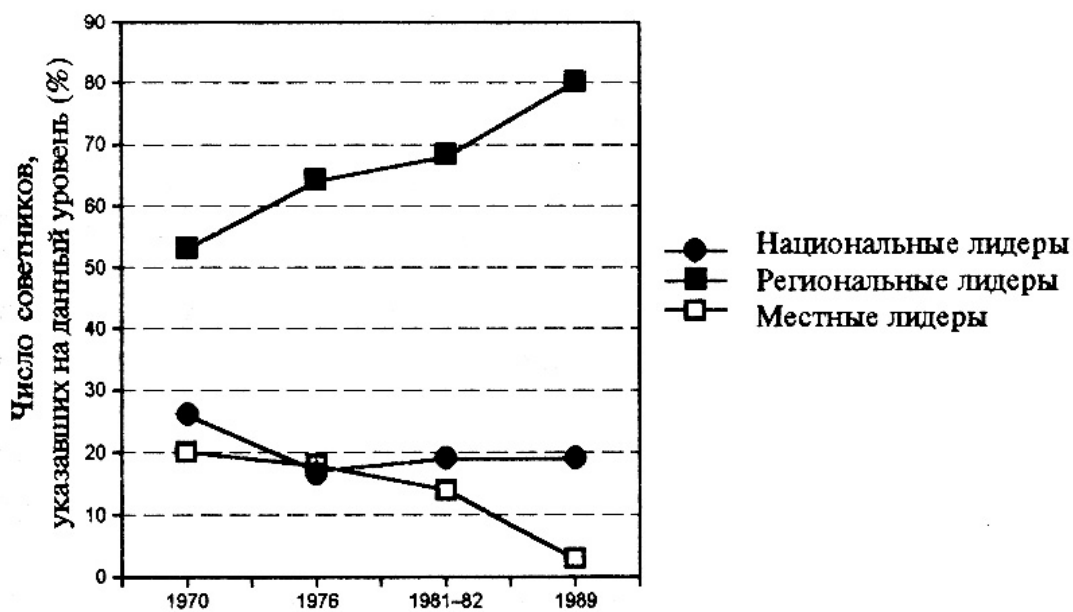
Диаграмма 2.4

Влияние региональных лидеров в трёх сферах, 1970—1989

Влияние при выдвижении в региональный совет



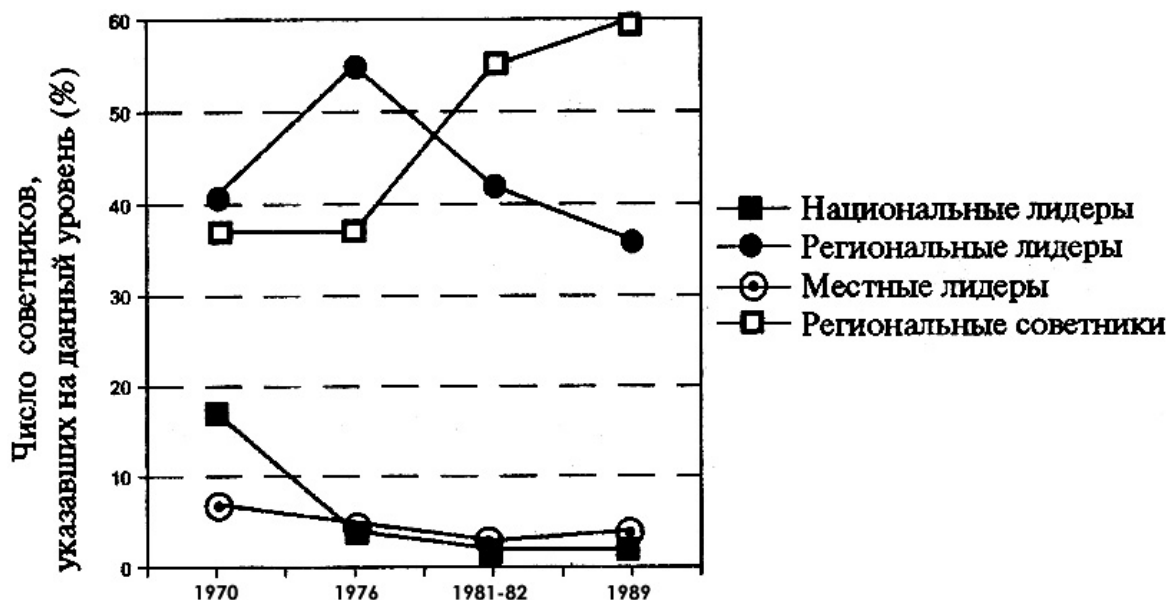
Влияние на формирование регионального кабинета



Изменение баланса власти внутри политических партий подтверждает институционализацию региональной политики. Мы постоянно спрашивали советников о степени влияния национальных, региональных и местных партийных лидеров в трех специфических областях при выдвижении кандидатов в совет, во время их переговоров по формированию регионального кабинета и при рассмотрении законодательных актов перед вынесением их на суд депутатов. Во всех сферах и во всех областях влияние

региональных лидеров в период 1970—89 годов устойчиво росло, в то время как власть национального и местного начальства падала (см. Диаграмму 2.4)

Диаграмма 2.4 (продолжение)
Влияние на региональное законодательство



"Чье влияние наиболее ощутимо в каждой из трех сфер национальных партийных лидеров, региональных партийных лидеров, местных партийных лидеров или же (в случае с региональным законодательством) самих региональных советников?"

Некогда непоколебимая монополия местных партийных боссов при выдвижении кандидатов в советы отошла в прошлое, в то время как могущество региональных партийных чиновников в этом деле укрепилось. Но даже в 1989 году первые все еще имели внушительный голос. Что же касается национальных лидеров, то они, не вмешиваясь в процессы выдвижения напрямую, активно пытались воздействовать на создание коалиций. На Сардинии, к примеру, общеитальянское руководство демохристиан несколько месяцев тормозило формирование областного кабинета, опасаясь, что альянс с ИКП (которому симпатизировали здешние христианские демократы) подорвет национальную стратегию партии. Вместе с тем, как следует из Диаграммы 2.4, и в этом царстве региональная автономия значительно расширилась. Наконец, она стала бесспорной и в сфере законодательных программ. В этой области наиболее серьезным сдвигом последних лет оказалась растущая независимость самих советников от региональных партийных вождей, не входящих в состав совета. Этот штрих также подтверждает крепнущую аутентичность региональных институтов.

Диаграмма 2.5

Упадок дисциплины в общенациональных партиях, 1970-1989



Индекс дисциплины в общенациональных партиях

1. Политическую борьбу в регионах следует рассматривать прежде всего как составляющую общенациональной политической борьбы (согл.)
2. Нет необходимости в том, чтобы политическая стратегия во всех регионах была бы однообразной (несогл.)
3. Вступающий в политическую партию должен поступиться частью собственной независимости (согл.)
4. В конечном счете лояльность собственным согражданам важнее верности своей партии (несогл.)

По каждому вопросу респондентам предлагалось выбрать варианты "полностью согласен", "более или менее согласен", "более или менее несогласен" или же "полностью несогласен".

Всем этим процессам сопутствовало то обстоятельство, что региональные политики теперь не боялись бросить вызов партийной линии в тех случаях, когда эта линия противоречила местным нуждам. *Индекс поддержки партийной дисциплины*, обобщенный в Диаграмме 2.5, показывает, как, в особенности после 1976 года, настроения смещались в сторону большей независимости от национального партийного диктата. В начале 70-х годов сторонники партийной дисциплины превосходили ее критиков в соотношении 2:1, в то время как в 1989 году критики одолевали сторонников в пропорции 4:1. Эти изменения установок проявлялись также и в поведении. Марчелло Феделе сообщает, что доля региональных правящих коалиций, разваливающихся после очередного правительственного кризиса в столице, резко сократилась между 1970 и 1990 годами. В результате средняя "продолжительность жизни" региональных правительств выросла с 525 дней в 1970-1975 годах до 700 дней в 1985—1990 годах, что можно сопоставить с

250 днями типичного национального кабинета того же периода³⁹. И в этом случае региональная автономия окрепла.

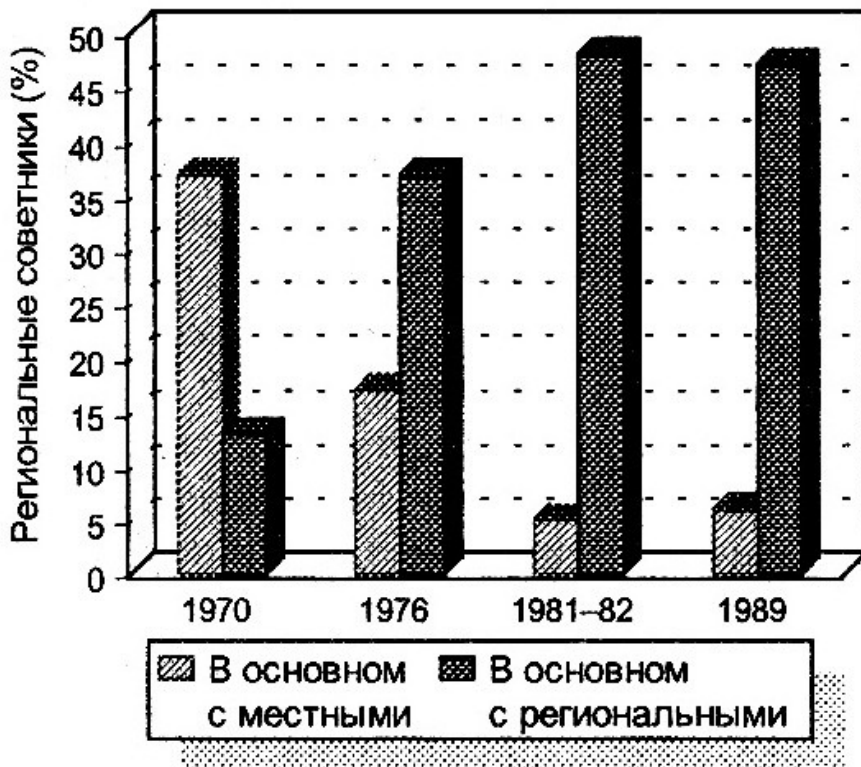
Возникновение самостоятельной региональной политической системы проявило себя и в повседневных контактах региональных советников. Из персонажа локального уровня, получившего областной пост, советник превращается в фигуру подлинно регионального масштаба, хотя, подобно любому выборному лицу, он по-прежнему опирается на местную политическую базу. Как показывает Диаграмма 2.6, в 1970 году "средний" советник более часто встречался с представителями местных, а не региональных групп, и местных администраторов предпочитал региональным администраторам. В 80-е годы картина была противоположной, в особенности по части администраторов⁴⁰. В этом также просматривается становление автономной региональной политической системы, с реально принимаемыми решениями и реальными усилиями по воплощению территориальных интересов.

Этой растущей автономии полностью соответствуют отмечаемые советниками изменения в электоральном поведении. Как уже говорилось, в 1970 году традиционные партийные узы и общенациональные партийные программы главенствовали на региональных выборах, в то время как сами региональные кандидаты пребывали на втором плане. В последующие годы, однако, значимость индивидуальных кандидатов усиливалась, а роль партийной принадлежности снижалась. В период между 1970 и 1989 годами доля советников, считавших, что именно партийная идентификация определяет волеизъявление избирателей, упала с 72% до 48%, а доля тех, кто отдавал приоритет общенациональным партийным программам, снизилась с 55% до 24%.

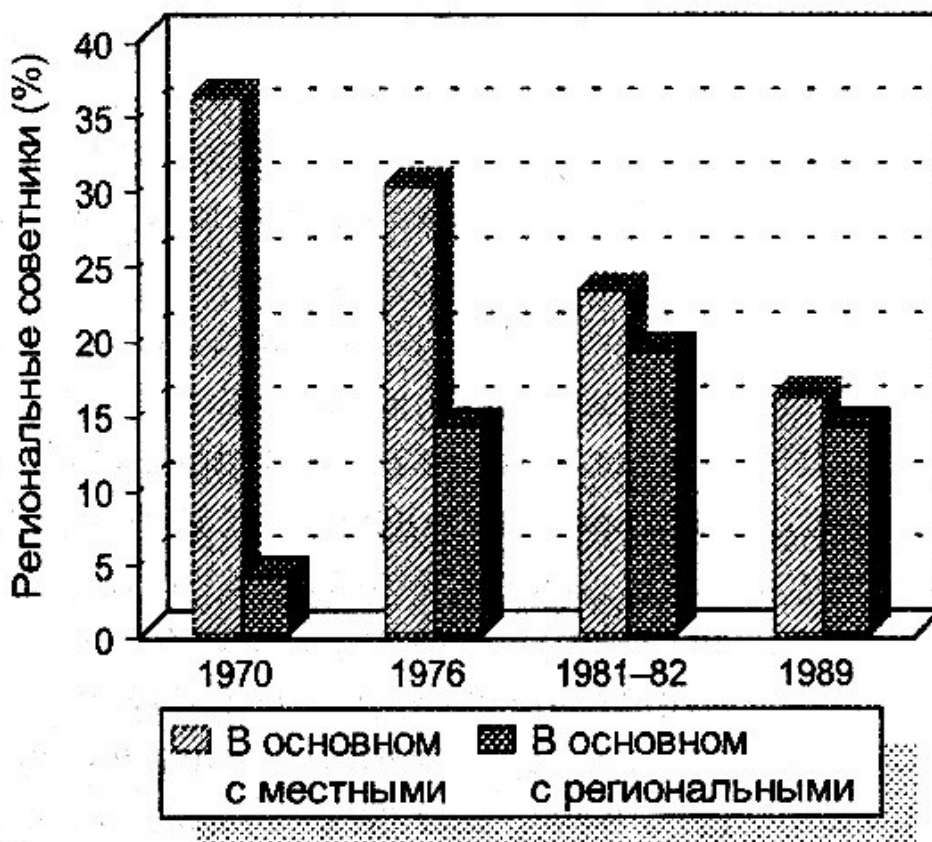
Диаграмма 2.6

**Контакты региональных советников
на региональном и местном уровнях, 1970-1989**

*Частота контактов советников
с местными и региональными чиновниками*



Частота контактов советников с местными и региональными "группами интересов"



Число тех, кто основное значение придавал личности кандидата, подскочило с 38% до 57%, заняв первое место⁴¹. Прямые свидетельства мотивов

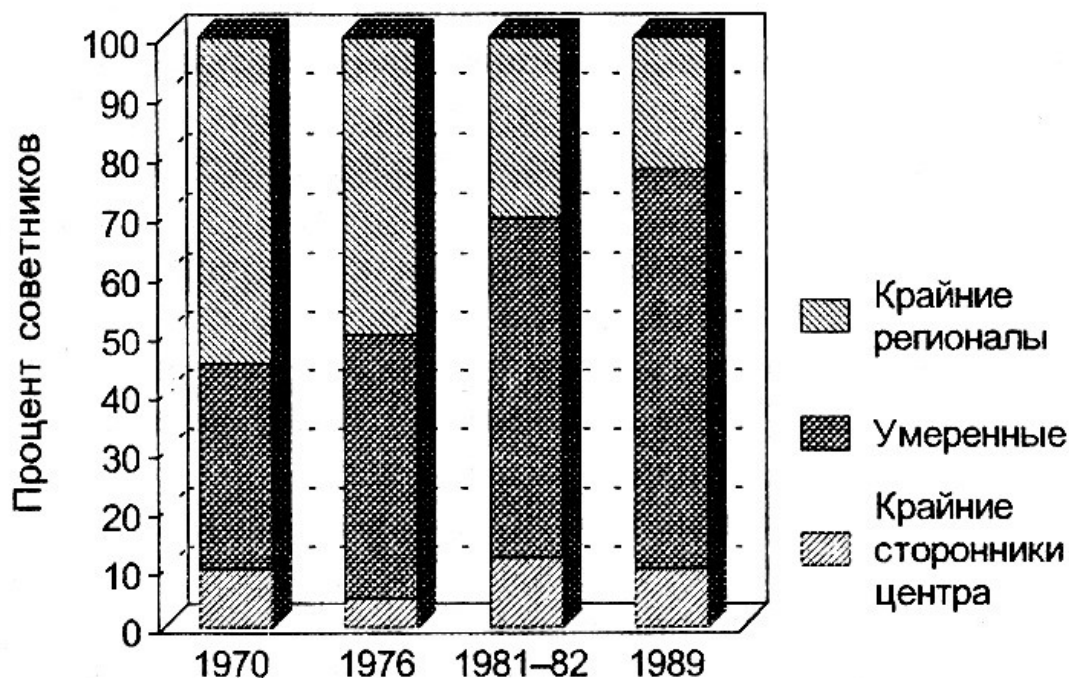
избирателей, естественно, отсутствуют, но в мире практической политики восприятие обладает собственной значимостью. Советники все менее склонны рассматривать региональные выборы в качестве некоего промежуточного опроса по поводу национальной политики. Они все более уверены в том, что их политическая судьба зависит только от них самих.

В 80-е годы отношения между регионами и центральными властями значительно улучшились. Принятый в 1977 году Декрет 616 стал вехой в распределении властных полномочий. Былые конфликты угасали. На смену великому походу 70-х годов, предназначенному провести границу между центральными и региональными властями, пришли спорадические столкновения 80-х годов. По мере того как линия фронта стабилизировалась, потребность в региональной автономии уже не ощущалась столь остро. В 80-е годы как советники, так и лидеры местных общин сообщали о значительном смягчении отношений с центральными властями, что было явным шагом вперед по сравнению с предыдущим десятилетием. Соответственно, практические потребности регионов теперь интересовали народных избранников в несравнимо большей степени — ниже мы остановимся на этом подробно. После Декрета 616 регионалы больше не могли сваливать собственные провалы на центральную власть.

Одним из результатов всех этих перемен стало то, что недоверие к центральным властям как среди советников, так и среди лидеров общин пошло на убыль. Между 1976 и 1989 годами доля советников, согласных с тем, что "центральное правительство должно твердо использовать свое право контроля за деятельностью регионов", выросла с 39% до 58%, а число общинных лидеров, настаивающих на том, что "институт префектов может и должен быть упразднен", сократилось с 60% до 32%. Ответы на оба вопроса, сведенные воедино, раскрывают весьма знаменательную тенденцию (Диаграмма 2.7). В то время как ярые "централисты" на протяжении двух десятилетий оставались мизерным меньшинством, число пламенных оппонентов центральной власти сократилось более чем наполовину, а доля "умеренных регионалистов", тяготеющих к центру, удвоилась. Напряженность, сопровождавшая зарождение региональных правительств, постепенно рассасывалась, областная элита все меньше беспокоилась о региональной автономии.

Диаграмма 2.7

Отношение региональных советников
к центральному правительству, 1970—1989



Индекс оппозиции центральным властям

1. Институт префектов может и должен быть упразднен (согл.)
2. Центральное правительство должно твердо использовать свое право контроля за деятельностью регионов (несогл.)

По каждому вопросу респондентам предлагалось выбрать варианты "полностью согласен", "более или менее согласен", "более или менее несогласен" или же "полностью несогласен".

И в центре, и на периферии все еще можно услышать жалобы на взаимные нарушения правил игры. Подобные вещи вполне нормальны для любой децентрализованной системы управления. Центральные чиновники, озабоченные ростом бюджетного дефицита, причину которого они приписывают "безответственным тратам регионов", стремятся к сокращению региональных фондов. Региональные чиновники возражают, говоря о том, что львиная доля получаемых ими из центра средств накрепко привязана к конкретным программам, вплоть до того, что центр определяет даже, производство какой сельхозпродукции нуждается в поддержке государства. Национальные министры, по словам регионалов, слишком часто рассматривают регионы как "полевые филиалы" центральной администрации⁴².

Американцам, привыкшим к сетованиям губернаторов на непомерный федеральный контроль, эти чувства итальянских регионалов вполне понятны. Так же, как в Америке, депутаты итальянского парламента видят в региональных чиновниках соперников в борьбе за обладание политическими ресурсами. Даже депутаты левого фланга, идеологически приверженные

политической децентрализации, за пределами парламента стараются "подрезать крылья" региональным правительствам. Подобное соперничество федеральных законодателей и местных чиновников, конечно же, знакомо политикам от Чикаго и до Баварии.

Между тем, по мере того как регионы все активнее применяли новые надзорные полномочия по отношению к местным властям, на смену прежним трениям центра и периферии приходил конфликт регионального начальства с более мелкими административными единицами. В этом властном треугольнике "центр-регионы-местные власти" заключались новые союзы и использовались все более сложные стратегии⁴³. К ужасу итальянских правоведов, национальная модель политического устройства приобретала очертания не слоеного пирога, а чего-то совсем уж невообразимого⁴⁴.

Не вмещаясь в пределы центральной или региональной юрисдикции, многие вопросы теперь превращались в поприще для командной борьбы с участием местных правительств, партийных чиновников различных уровней и даже частных структур⁴⁵. Вопреки строгому распределению ответственности, многие программы в таких сферах, как сельское хозяйство, жилищное строительство, здравоохранение, оказались рассеянными по национальному, региональному и местному уровням. Политики всех трех этажей вели бесконечные переговоры друг с другом даже в тех случаях, когда один из уровней обладал легальным правом принятия решений. В начале 80-х годов было образовано около сотни объединенных комитетов по координации действий различных властей во многих сферах.

Регионы тем временем пытались найти дополнительные рычаги, помогающие решать в Риме вопросы, не относящиеся к их юрисдикции — типа общенациональной экономической политики и внешней торговли. Каждый регион имеет в столице представительство, занимающееся лоббированием. В 1981 году региональные главы исполнительной власти создали постоянно действующую "Конференцию президентов" с тем, чтобы представлять правительству свои взгляды и мнения. В 1983 году эта группа установила контакты с национальным Советом министров. Цель была та же — совершенствование координации между центральными и региональными властями. По мере того как углублялись интеграционные процессы в Европейском Сообществе, регионы пытались даже оказывать прямое влияние на принятие решений в Брюсселе.

Было бы по меньшей мере преждевременно говорить об окончательном примирении региональных и национального правительств. Еще Джеймс Мэдисон на заре американского федерализма говорил своим соотечественникам о том, что разделение властей означает постоянные противоречия. Итальянская система пока еще не стала в полном смысле федеративной, поскольку конституционный и политический статус итальянских регионов не сравним с положением американских штатов или германских земель. Вместе с тем различие между централизованной и федеративной системами представляет собой континуум, а не дихотомию⁴⁶. В

последние два десятилетия Италия значительно продвинулась по пути децентрализации, причем не только формально, но и практически.

В конце этого периода региональные лидеры чувствовали себя более независимыми, чем их предшественники. И хотя новые структуры пока еще не влияли на неформальную политику, изменения формы все более сказывались на деле. Логика децентрализации становилась самоопределяющей. Регион превратился в аутентичную, автономную, определяющую единицу итальянской политики.

Наращивая корни: регион и его избиратели

"Все марши протеста теперь направляются не к префектуре, а к Дому местного правительства", — доверительно делился с нами один из префектов с Юга. В Базиликате, одном из самых отсталых регионов Италии, только за один ноябрьский день 1980 года в местной прессе, помимо сообщения о развитии межрегионального туризма на Ионическом море, можно было прочесть о заявлении инвалидов по поводу бездеятельности региональных властей, требовании региональной поддержки для инвесторов, занятых оздоровлением предприятий-банкротов, об открытии построенного на региональные деньги нового дома для престарелых и критике роли региона в предполагаемом нефтехимическом проекте. Так что неудивительно, почему марши протеста изменили свой маршрут.

Еще в 1976 году лидеры местных общин по всей Италии — мэры, профсоюзные лидеры, банкиры, промышленники, торговцы, журналисты — активно сотрудничали с новыми правительствами. Примерно половина из тех, с кем мы общались, регулярно поддерживала контакты с региональным кабинетом министров, с советниками, с администраторами. Лидеры общин и руководители организаций чаще встречались с региональными чиновниками, чем с эквивалентными фигурами местного самоуправления и центрального правительства. (Одним из следствий регионализации итальянской политики стало то, что многие общенациональные организации, включая профсоюзы, ассоциации бизнесменов и сельских производителей, политические партии также перестроились по региональным линиям.) К 80-м годам большинство опрошенных лидеров общин (более 60%) отмечали, что региональное правительство оказывает "очень" или "весьма" важное влияние на соответствующие сферы их деятельности. При этом лишь один из десяти утверждал, что от регионов ничего не зависит. И хотя, как будет показано ниже, общинные лидеры очень часто критикуют новые институты, две трети из них твердо уверены в позитивной роли региональных правительств. Менее чем за десятилетие новые структуры сумели обзавестись прочными корнями.

Описывая итальянский региональный эксперимент, мы постоянно исходили из надежд, высказываемых его сторонниками. Новая административная практика, однако, оказалась совсем не безоблачной.

Общественное управление во многих регионах до сих пор остается кафкианской смесью летаргии и хаоса.

Начиная с конца 70-х годов многие региональные учреждения, в особенности на Юге, были придавлены ощущением утраченных надежд, бесплодного прожектерства, потерянных возможностей. Разочарование по поводу гигантских чаяний и скромных достижений распространялось и вширь. В 1976 году 42% советников и 67% лидеров общин одобряли политическую линию региональных властей, но лишь 24% советников и 35% лидеров общин приветствовали практическую реализацию этой линии. Хотя региональное планирование составляло одну из важнейших задач региональных правительств, две трети советников в 1976 году считали, что правительства с ней не справляются. Основанием для критики служила прежде всего их неспособность воплотить намеченные идеалы.

Присоединяются к этой критике и лидеры общин, которые особый акцент делают на административных неудачах региональных правительств. В 80-е годы более половины представителей этой группы (55% в 1982 году и 60% в 1989-м) соглашались с тем, что "управление регионом абсолютно неэффективно"⁴⁷. Регионализация национальной системы здравоохранения, важнейшего сектора, оказавшегося под областной юрисдикцией с середины 70-х годов, многими рассматривалась как административное фиаско. В ходе интервью как с лидерами общин, так и с "рядовыми" гражданами лишь треть опрошенных соглашалась с тем, что "регионализация здравоохранения имела положительные результаты", и всего лишь 5—10% принимали это утверждение без оговорок.

Таблица 2.5 конкретизирует недовольство местных лидеров⁴⁸. Бюрократические процедуры (зачастую скопированные у центральной администрации) невероятно медленны и неэффективны и при этом обременены контролем, нацеленным не столько на качество работы, сколько на обеспечение регулярности самой процедуры. Региональные администраторы сплошь и рядом безвольны, непрофессиональны и неквалифицированы. Службы региональных правительств действуют "кто в лес, кто по дрова", не координируя свои усилия друг с другом. Предлагаемые региональными чиновниками проекты на каждом шагу оказываются непрактичными и неосуществимыми. И бизнесмены, и профсоюзные лидеры солидарны в том, что в правительствах просто нет людей, способных со знанием дела обсуждать планы регионального развития. И что хуже всего, получить от региональных чиновников хоть какой-то ответ абсолютно невозможно. Опрошенные признают, что региональные чиновники не лишены прилежания и базовые направления их политики зачастую восхитительны. Но реализовать намеченное они просто неспособны⁴⁹. По словам местных лидеров, региональные правительства *sanno ascoltare, ma non sanno fare* — "они умеют слушать, но не умеют действовать".

Таблица 2.5

Оценка региональной администрации лидерами общин, 1982

<i>Аспекты деятельности регионального правительства</i>	<i>Процент лидеров, "в значительной степени" или "в целом" удовлетворенных</i>
Открытость для консультаций с Вашей организацией	55
Способность к целенаправленному выбору решений	41
Квалификация и прилежание персонала	32
Взаимодействие с местным самоуправлением	28
Осуществимость региональных проектов	23
Оперативность в решении вопросов	15
(Приблизительное число опрошенных)	(302)

* Задавался вопрос: "В какой степени Вы удовлетворены данными аспектами деятельности правительства своего региона?"

Многие административные трудности регионов связаны с персоналом. В 80-е годы примерно две трети руководителей общин отрицали, что "региональные госслужащие хорошо подготовлены и добросовестны". Опасаясь расползания бюрократии (и, вероятно, не слишком желая усиления регионов), национальный парламент учредил систему прямых переводов служащих национальных министерств для комплектации региональных правительств. Тем самым возможности региональной власти по набору собственных служащих были серьезно ущемлены. И самое главное, подобные "трансферты" вовсе не являлись гарантией того, что столица предоставит действительно качественный персонал, заинтересованный в успехе региональных реформ. Напротив, система как будто бы нарочно ориентировалась на то, чтобы обеспечивать желаемое регионалами "радикальное обновление" дурными кадрами.

Далеко не очевидно, впрочем, что сами регионы справились бы с задачей лучше. Не опыт, а партийные пристрастия и принципы клиентелы составляли главные критерии того подбора чиновников, который оставался за региональными властями. Региональные политики с готовностью требовали автономии, но совершенно не знали, как же с ней управляться. Во многих регионах партии рассматривали новые правительства как дополнительный источник денег и рабочих мест. В особенности на нищем Юге новая администрация значительно проигрывала традиционному патронату. Слишком большие суммы тратились на привратников, шоферов и фантастические должности разных видов. Ни национальные "трансферты",

ни региональный набор не смогли создать служащих, желающих и способных утверждать новаторскую региональную политику.

Высшие должностные лица зачастую признавали справедливость этой критики. Во всяком случае, 88% руководителей региональных администраций, опрошенных нами в 1981-82 годах, оценивали качество и профессионализм регионального персонала как важную помеху в деле эффективного управления, а 81 % из них распространяли сходные оценки и на координацию действий между региональными департаментами. По словам одного из наших собеседников, "во многих отношениях мы воспроизводили дефекты римского менталитета".

На фоне этих суровых выпадов интересно отметить (это очевидно из вышеприведенной Таблицы 2.5), что в целом лидеры общин были довольны доступностью региональной администрации - это важная особенность, отличающая регионы от центральных властей. Как региональные, так и местные структуры запросто могут заставить чиновников из регионального правительства выслушать их жалобы и пожелания. В четырех сериях наших интервью с общинными лидерами трое из каждой четверки решительно соглашались с тем, что "контакты с национальной администрацией разочаровывают в большей степени, чем контакты с региональными властями". Несмотря на все жалобы и сетования, Рим воспринимался еще хуже⁵⁰.

Важная причина большей открытости региональных администраторов заключается, конечно же, в географии: до своих ближе, чем до столицы. Но не менее важна и административная культура, ибо региональные бюрократы оказываются куда демократичнее своих столичных коллег. Исследование национальной бюрократической элиты, предпринятое в 1971 году, выяснило, что "типичный представитель итальянской административной элиты воплощает в себе самую суть классического бюрократа - он строгий законник, нелиберал, враждебен плюрализму, фундаментально недемократичен"⁵¹. Среди региональных начальников, с которыми мы разговаривали всего лишь пять лет спустя, обнаруживалась значительно большая склонность к демократизму. Согласно Таблице 2.6, высшие региональные администраторы чувствовали себя в региональных правительствах более уютно, нежели в рядах национальной бюрократии, откуда многие вышли.

Таблица 2.6

Демократические принципы среди национальных и региональных администраторов (1971-1976)

<i>Утверждение, с которым администраторы согласились</i>	<i>Процент согласившихся</i>	
	<i>Национальный уровень</i>	<i>Региональный уровень</i>
Лишь немногие люди способны к осознанию своих долгосрочных интересов	75	39

В таком сложном мире, как современный, бессмысленно говорить об усилении контроля рядовых граждан за действиями правительства	63	23
Свобода политической пропаганды не является абсолютной, и государство должно тщательно контролировать ее использование	57	14

Суммируя все сказанное, в "плюсах" региональных правительств мы должны отметить их значительное совершенствование в сравнении с центральной властью, но при этом "минусы" новых институтов чрезвычайно многочисленны. Возможно, региональные лидеры и освоили "новый способ делать политику", но большинство из них так и не познали "новый способ управления". Интересно, что региональные чиновники столь же самокритичны по этому поводу, как и находящиеся на периферии власти лидеры местных общин.

Вердикт, вынесенный региональным реформам итальянским электоратом, был замутнен налетом неведения. В первое время общественное осознание новых форм власти шло весьма медленно. В 1972 году, когда регионы существовали по большей части на бумаге, общенациональный опрос свидетельствовал, что две трети избирателей почти ничего не слышали о собственных региональных правительствах, а 43% их вовсе не имели понятия об их существовании. Значимость новых институтов бурно росла в 70-е годы, по мере того как региональная тема все более активно выходила на национальную арену, а информация об их деятельности постепенно усваивалась даже политически несознательными слоями населения. Тем самым определенное информационное насыщение было достигнуто, хотя на Юге, где новые институты утверждались медленнее (это будет показано ниже), ими интересовались меньше⁵². К концу 80-х годов две трети избирателей Юга и три четверти избирателей Севера по крайней мере хоть что-то слышали о своих региональных правительствах. Конечно, новой власти не хватает непосредственного ежедневного контакта с гражданами, присущего местным самоуправлениям, а средства массовой информации освещают в основном работу общенационального начальства. Подобно американским штатам, регионы, вероятно, обречены на то, чтобы оставаться в тени общественного внимания — в отличие от властей более высокого и более низкого уровня⁵³.

"Рядовые" итальянцы тоже далеко не были удовлетворены деятельностью своих региональных правительств. К началу 80-х годов лишь треть итальянцев с энтузиазмом поддерживала регионы, отмечая при этом различную степень удовлетворенности работой региональных правительств; половина была более сдержанна, говоря лишь о "незначительном" удовлетворении; а каждый шестой опрошенный высказывал явное

недовольство. Эти цифры фактически совпадают как у лидеров общин, так и у простых избирателей. В большинстве своем все они готовы были согласиться с мэром, который в 1976 году говорил нам: "Генеральная линия регионов прекрасна, а вот оперативная реальность — совсем наоборот".

И лидеры, и избиратели заметно снижали критический тон, когда речь шла о сравнении новой власти с центральным правительством. Итальянцы уже давно не доверяют своим общественным институтам. В начале 70-х годов, когда учреждались новые органы власти, это отчуждение было особенно явным. Вместе с тем разочарование в столичном начальстве поддерживало веру в новые региональные структуры. И в любом случае, несмотря на ничтожные результаты реформ, как избиратели, так и лидеры общин прощали новым региональным властям больше, чем национальному правительству. В 1981—82 годах, к примеру, 34% всех итальянцев были по меньшей мере отчасти удовлетворены своими региональными правительствами, в то время как национальное правительство набирало по этому показателю лишь 15%. Среди лидеров общин соответствующие цифры составляли 29% и 8%. В абсолютных цифрах приверженцы региональных правительств одолевали сторонников центральной власти в соотношении 8:1. Число общинных лидеров, предпочитавших работать с региональными чиновниками, "перевешивало" почитателей национальных администраторов в соотношении 3 или 4:1. В атмосфере всеобщего отречения от общественных институтов региональные правительства, которым всего-то было десять лет, обладали большим авторитетом, чем национальная власть.

Сколь бы неистово ни критиковали итальянцы новые институты, региональная юрисдикция и автономия нравились им больше, чем централизация. Таблица 2.7 обобщает данные опросов 1982 года⁵⁴. Большинство итальянцев хотят, чтобы законность и правопорядок оставались в руках центральных властей, но половина из них желает, чтобы регионы расширили свои полномочия в тех сферах, где сейчас доминирует государство — в образовании, индустриальном развитии и т.д. Две трети считали желательным преобладание регионов в таких областях, как здравоохранение, сельское хозяйство, охрана окружающей среды. Четверо из пяти поддерживали требование региональных чиновников о большей финансовой автономии от государства. А среди общинных лидеров прорегиональное большинство по этим вопросам было даже более солидным. Невзирая на всю критику региональных правительств, итальянцы все-таки желали, чтобы регионы становились сильнее, а не слабее⁵⁵.

Таблица 2.7

Отношение итальянских избирателей
и лидеров общин к региональной автономии, 1982

*Процент желающих
расширить
полномочия регионов**

<i>Сектор политики</i>	<i>Избиратели</i>	<i>Лидеры общин</i>
Окружающая среда	72	85
Сельское хозяйство	70	84
Здравоохранение	63	70
Индустриальное развитие	50	69
Образование	47	46
Правопорядок	24	13
(Число опрошенных)	(1585)	(295)
<i>Процент желающих расширить финансовую автономию регионов от государства</i>		
<i>Сектор политики</i>	<i>Избиратели</i>	<i>Лидеры общин</i>
Финансы	78	81
(Число опрошенных)	(1376)	(305)

* Задавался вопрос "Перед Вами перечень сфер, касающихся государства и регионов. Как распределить влияние государства и региона в этих секторах?"

В 80-е годы доверие к региональным правительствам медленно, но устойчиво росло — об этом свидетельствуют данные Таблицы 2.8. В период между 1977 и 1988 годами пропорция итальянцев, по крайней мере "отчасти" удовлетворенных их деятельностью, изменилась с 33% до 45%. Правда, общенациональное уравнивание скрывает серьезные перепады между регионами. К концу 1988 года, как следует из Диаграммы 2.8, на Севере деятельность новых институтов устраивала 57% избирателей, в то время как на Юге лишь 29%⁵⁶. К концу 80-х годов почти все северные региональные правительства (9 из 10) удовлетворяли своих граждан, а на Юге ни одно не смогло приблизиться к этой цели⁵⁷.

Таблица 2.8
Удовлетворение общества деятельностью
региональных правительств, 1977—1988

Степень доверия*	Проценты				
	1977	1981	1982	1987	1988
Полностью удовлетворен	3	2	2	2	3
Весьма удовлетворен	30	33	32	38	42
Отчасти удовлетворен	43	44	42	42	39

Не удовлетворен	24	22	23	17	17
	100	100	100	100	100
(Число опрошенных)	(1497)	(1936)	(1845)	(1923)	(1899)

* Задавался вопрос: "Насколько Вы удовлетворены деятельностью своего регионального правительства?"

Из Диаграммы 2.9 - она сравнивает степень удовлетворения избирателей общенациональными, региональными и местными властями - ясно, что с точки зрения большинства итальянцев три уровня власти образуют "лестницу эффективности", на нижней ступени которой находятся самые далекие и наиболее подозрительные национальные власти, а на верхней - самые близкие и пользующиеся максимумом доверия местные самоуправления. На Севере, однако, граждане более склонны противопоставлять непопулярную центральную власть региональным и местным властям. Южане, напротив, скорее недовольны начальством всех уровней, и региональные, а также местные чиновники не пользуются тут снисхождением⁵⁸.

Проблемы административной и законодательной неэффективности обнаруживают глубокое различие между Севером и Югом. В 80-е годы более 60% избирателей-южан соглашались с тем, что "в данном регионе администрация явно неэффективна", в то время как среди северян подобное мнение разделяли всего 35%. С другой стороны, 60% избирателей Севера считали, что "в конце концов, совет региона функционирует вполне удовлетворительно", между тем как на Юге в этом были убеждены только 35% опрошенных.

Диаграмма 2.8

Удовлетворенность общества деятельностью региональных правительств на Севере и на Юге, 1977-1988

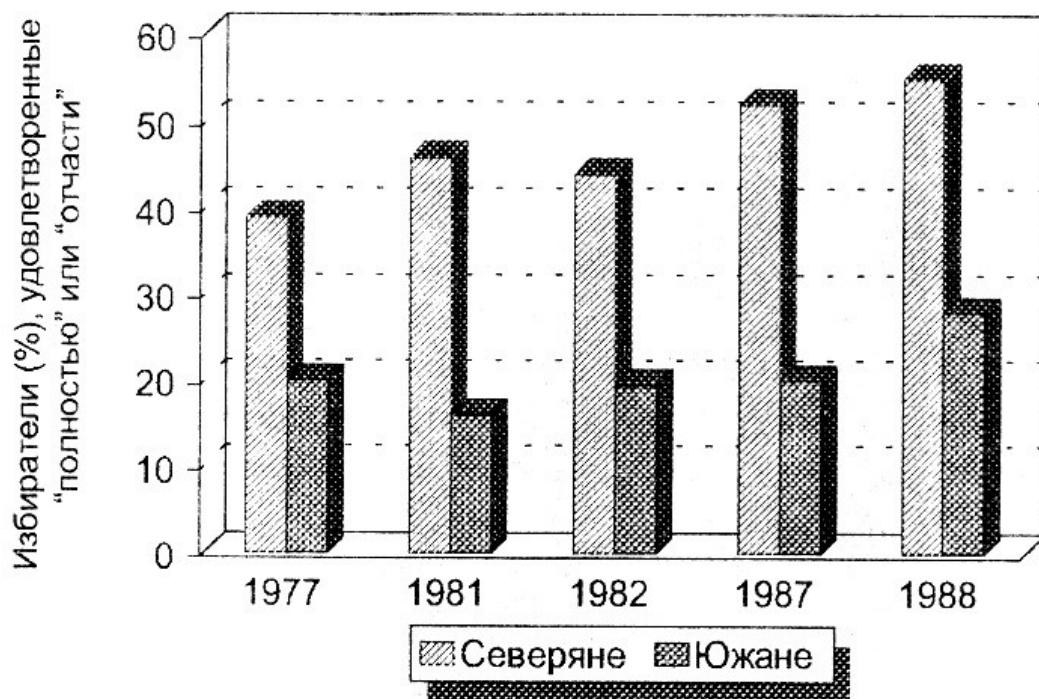


Диаграмма 2.9

Удовлетворенность деятельностью национального, региональных и местных правительств на Севере и на Юге (1988)

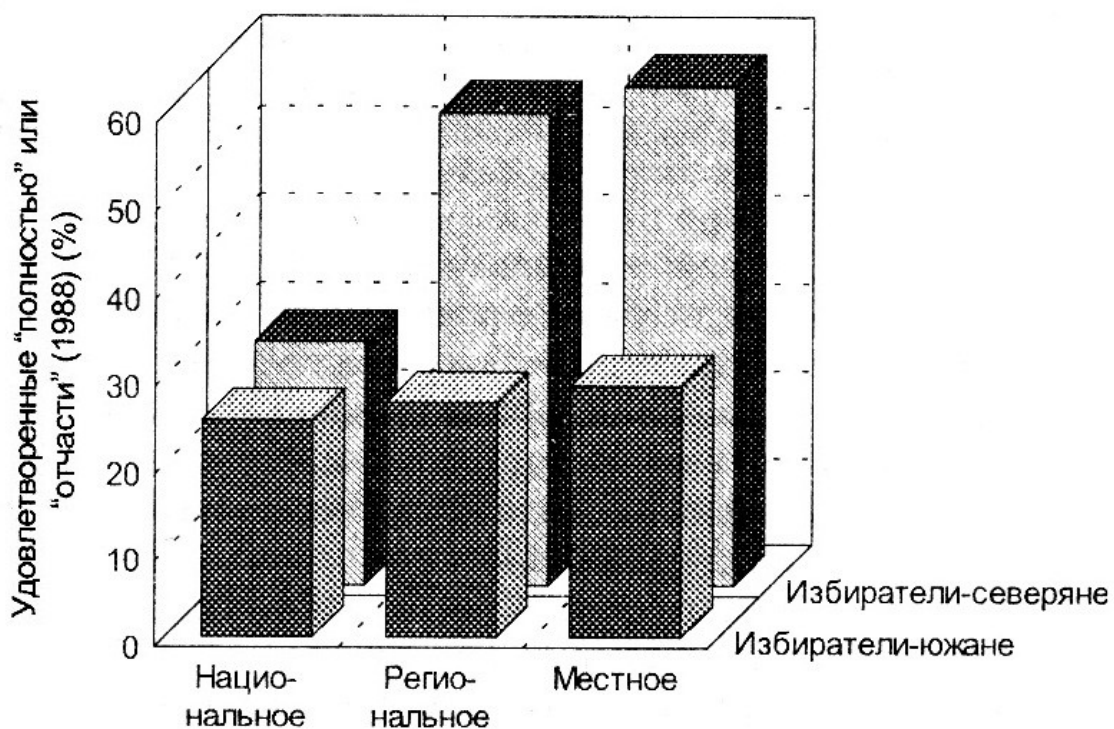
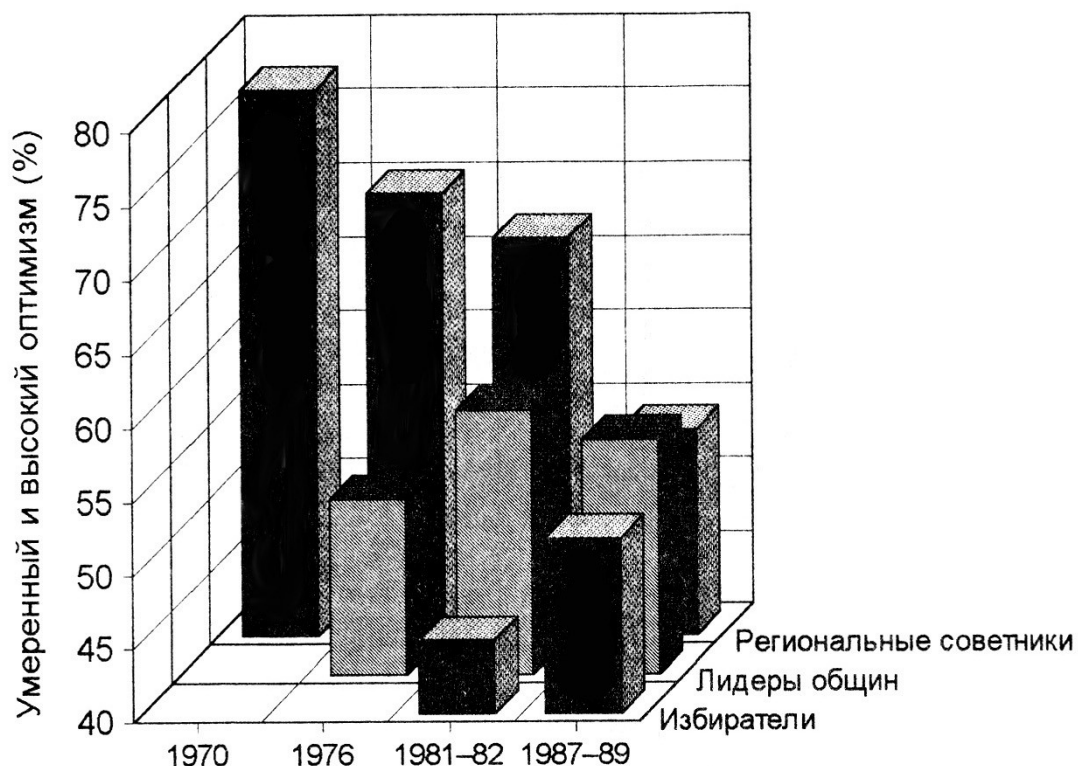


Диаграмма 2.10

Оптимизм по поводу региональных правительств: советники, лидеры общин, избиратели, 1970—1989



Индекс оптимизма по поводу региональных правительств

- 1 В конечном счете, совет данного региона пока работал удовлетворительно (согл.)
- 2 Рассуждая реалистично, в данном регионе очень трудно ожидать от регионального правительства каких-либо серьезных свершений (несогл.)

По каждому вопросу респондентам предлагалось выбрать варианты ответов "полностью согласен", "более или менее согласен", "более или менее несогласен" или же "полностью несогласен".

Каковы бы ни были недостатки новых администраций, северяне все-таки предпочитают, чтобы их власть располагалась поближе к дому. Для многих южан, напротив, совершенно нет разницы, откуда получать указания: из Бари или Реджио Калабрия ничуть не лучше, чем из Рима, да и непривычно к тому же. "Старая напасть всегда лучше новой", - так до сих пор считают на Юге. На Севере же дело обстоит иначе.

Подобное расхождение между Севером и Югом сопоставимо с другими показателями деятельности региональных правительств, и мы еще вернемся к этой теме в последующих главах. Впрочем, Диаграмма 2.8 говорит также о том, что авторитет региональных правительств в глазах избирателей к концу 1988 года был как никогда высок.

Эволюцию региональных правительств в два последних десятилетия можно обобщить, сопоставив воззрения региональных советников со взглядами их избирателей (см. Диаграмму 2.10). В самые ранние годы

реформ советники, как главные энтузиасты новых институтов, были самоуверенны и кипучи. Между 1970 и 1989 годами, однако, эта жизнерадостная эйфория постепенно уступала место реалистичному признанию политических проблем, вставших перед новой властью. Еще большими скептиками были лидеры общин и избиратели, но их сомнения шаг за шагом вытеснялись умеренным оптимизмом⁵⁹. К концу 80-х годов, как показывает диаграмма, все агенты региональной политики постепенно обращались к умеренному, но оптимистичному реализму.

Спустя два десятилетия средний итальянец четко различал два вопроса:

1. Удовлетворительно ли работает его или ее региональное правительство?

2. Необходимы ли региональные реформы в принципе?

Многие итальянцы, в особенности на Юге, отрицательно отвечали на первый вопрос, но утвердительно на второй. В этом плане мы можем назвать их "симпатизирующими критиками". Такое различие политически важно, поскольку, привлекая внимание к совершенствованию работы региональных правительств, эти критики оставались стойкими приверженцами принципов регионализма. Разочарование в практической деятельности региональных властей не подорвало доверия к сильному и автономному региональному учреждению. Это парадоксальное сочетание острого практического критицизма и могучей принципиальной поддержки еще более отличает молодых избирателей и лидеров общин⁶⁰. Явное большинство (в первую очередь, среди молодежи) желает улучшить региональные учреждения, а не упразднить их.

Итальянцы хотели бы не ограничивать региональные правительства, но сделать их более эффективными. Несомненно, важнейшей причиной тому послужило то, что центральные власти в Италии более нелюбимы, нежели региональные. К тому же многим итальянцам не хотелось бы сразу отказывать новым институтам в доверии. Растущее одобрение их деятельности подкрепляется и серьезными различиями в политической практике. Вспомним, что региональные правительства, к примеру, вдвое стабильнее национальных, и эта устойчивость постоянно крепнет⁶¹.

Таблица 2.9

Оценки региональных реформ. 1960-1987/89

Общественное мнение*	Проценты						
	1960	1963	1976	1979	1981	1982	1987
Больше хорошего, чем плохого	19	31	38	31	31	31	41
Ни хорошо, ни плохо	6	11	16	29	30	28	30
Хорошего столько же, сколько и плохого	4	6	7	8	13	11	7
Больше плохого, чем хорошего	20	22	21	14	18	21	17

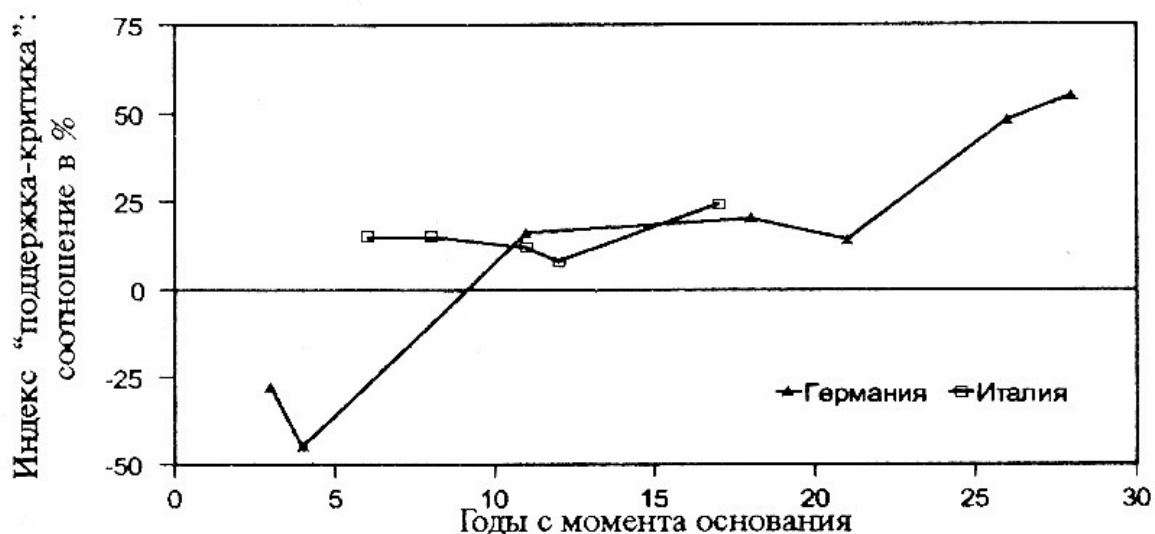
Не знаю	51	30	18	18	8	9	5
	100	100	100	100	100	100	100
Индекс "поддержка-критика"***	-1	9	17	17	13	10	24
	Проценты						
Лидеры общин*	1981	1982	1989				
Больше хорошего, чем плохого	65	59	62				
Ни хорошо, ни плохо	22	6	13				
Хорошего столько же , сколько и плохого	6	18	17				
Больше плохого, чем хорошего	7	17	8				
	100	100	100				
Индекс "поддержка-критика"***	58	42	54				

* Задавался вопрос: "Как Вы считаете, создание регионов повлечет за собой больше хорошего или плохого?"

** Индекс "поддержка-критика" = (Больше хорошего, чем плохого — больше плохого, чем хорошего).

Диаграмма 2.11

Поддержка субнациональных правительств:
Германия (1952-1978) и Италия (1976-1987)



Германия: "Что Вы сказали бы, если земельные правительства были бы упразднены и осталась только федеральная власть в Бонне? Как Вы оцениваете подобное предложение?"
Индекс "поддержка-критика" благоприятен для земель.

Италия: "Считаете ли Вы, что создание областей повлекло за собой больше плохого, чем хорошего?"
Индекс "поддержка-критика" благоприятен для областей.

Таблица 2.9 предоставляет некоторые дополнительные доказательства изложенного выше. Базовый вопрос, обобщенный здесь, задавался итальянцам на протяжении тридцати лет⁶². Неудивительно, что в первые годы значительная часть публики не имела ни малейшего понятия, чего же можно ждать от регионализации. Иные, напротив, побаивались нововведений. В последующие годы пропорция менялась в пользу симпатизирующих, и к завершению исследования в 1987 году 41% одобрявших реформы уверенно противостоял 17% не согласных с ними. Среди лидеров общин баланс общественного мнения был еще более благоприятен, несмотря на жесткую критику с их стороны практической деятельности новых правительств. В этих кругах в 80-е годы регионалисты одолевали своих противников в соотношении 6:1⁶³. В свете наблюдаемого на Юге недоверчивого отношения к реформам важно подчеркнуть, что и тут общинные лидеры в основном были "за"⁶⁴.

Создание новых политических институтов — сложная задача, требующая терпения. В конечном счете успех может измеряться даже не годами, но десятилетиями. Любопытно в этом смысле сравнение с историческим опытом Германии по созданию федеральных земель, начиная с 1949 года. Отвечая в 1952 году на вопрос о том, не стоит ли упразднить земли, 49% немцев настаивали на таком решении, в то время как 21% был против. Опрос 1960 года впервые зарегистрировал обратное соотношение — 42% "за" новые институты и 24% "против", причем такая картина сохранялась в течение десяти лет. В третье десятилетие своего существования земли значительно упрочили поддержку среди населения, и к 1978 году число сторонников значительно превосходило число критиков (71% против 10%)⁶⁵.

Диаграмма 2.11 отражает постепенный рост поддержки региональных правительств в Германии в сопоставлении с Италией. Эта же диаграмма показывает, что итальянские регионы заручились поддержкой избирателей даже раньше, чем германские земли, но потом рост симпатий к регионам по сравнению с землями шел не столь интенсивно. Это, разумеется, отнюдь не гарантирует стремительного расширения прорегионалистских настроений в ближайшие годы или же вызревания регионов до той степени эффективности, которой обладают германские земли. Но немецкий опыт все же напоминает нам об одной вещи — общественная легитимность новых институтов, даже несмотря на их успехи, утверждается постепенно. Подобный стандарт можно применять как в Италии с ее региональными правительствами, так и в других странах, переживающих сегодня становление новых демократических институтов.

Выводы

Любое придуманное человеком учреждение очень сложно изучать день за днем, месяц за месяцем, год за годом. Ритмы институциональных перемен неторопливы. Часто их влияние на культуру и социальное поведение

становится очевидным лишь спустя несколько поколений. Тогда мимолетности сходят на нет, а причуды актеров больше не оттеняют суть происшедшего. Время от времени в ранние годы нашего исследования приходилось сталкиваться с одной и той же ситуацией: удавалось нащупать, как казалось тогда, что-то исключительно важное, новое, но при следующем заходе доказательства просто таяли. И те, кто созидает новые институты, и те, кто берется оценивать их спустя годы, в равной степени нуждаются в терпении - таков наиболее важный урок итальянского регионального эксперимента.

Впрочем, тенденции, обозначенные в данной главе, смогли устоять в нескольких десятилетиях итальянской политической неразберихи. Наш метод исследования позволяет нам прямо сравнивать нынешние оценки и установки с теми, которые преобладали двадцать лет назад. Мы можем сопоставить мнение лидера о партийной дисциплине или же о капитализме с тем, что он (или его предшественники) говорили нам раньше, не ссылаясь при этом на чьи-то туманные воспоминания.

Наше исследование подтверждает, что региональные реформы пустили в Италии глубокие корни. В результате этих институциональных изменений итальянские политические лидеры по-новому делают карьеру, исповедуют другие идеалы, иначе работают с социальными проблемами, меняют политических оппонентов и партнеров. "Рядовые" итальянцы и лидеры общин расширили рычаги своего влияния на политику. Часто они ощущают, что государственный аппарат работает теперь лучше, хотя это происходит далеко не всегда. Но в случае сбоев граждане знают, кому адресовать свои жалобы. Короче говоря, региональные реформы изменили многое.

В 1990 году новые правительства выглядят могущественнее, чем двадцать лет назад. Эти институты укоренились, добились автономии и постепенно обзавелись поддержкой избирателей. Институциональная реформа оказала серьезное воздействие на всю итальянскую политику и на работу правительства в особенности. Попытаемся подытожить деятельность новых институтов.

В раздел явных "плюсов" следует записать то, что новые институты, как и обещали их приверженцы, стали значительно ближе к народу. Региональные правительства лучше знают местные дела и более отзывчивы к здешним нуждам, чем министерства далекого Рима. Они стали лабораториями политических инноваций (подробнее об этом будет сказано в Главе 3). Они помогли взрастить терпимый, прагматичный, умеренный стиль политики и разрешения конфликтов — "новый способ делать политику". Они выражают интересы региональных общественных групп и лидеров общин, а также шаг за шагом завоевывают симпатии избирателей.

Противовесом этим "плюсам" выступают два очевидных "минуса". Во-первых, административная эффективность, на которую надеялись некоторые реформаторы, пока не состоялась. Напротив, любой непредвзятый наблюдатель отметит управленческую некомпетентность региональных властей. Во-вторых — и для будущего Италии это проблема, —

региональные реформы, как выяснилось, обострили историческое неравенство Севера и Юга. Реформы освободили наиболее передовые регионы от нелепых объятий Рима, но при этом разбередили язвы аутсайдеров.

Вместе с тем, выдвигая подобные обвинения, мы обязаны помнить не столько о недостижимых идеалах, сколько о возможных альтернативах. Выслушав весьма продолжительную и критическую тираду на эту тему одного из мэров-южан, мы спросили его, было ли лучше при централизованном режиме. Пораженный наивностью нашего вопроса, он воскликнул: "Боже, конечно же нет!"

На заре третьего десятилетия реформ итальянский регионализм вступает в новую стадию. Несмотря на широкое разочарование итогами эксперимента, неэффективность центрального правительства вновь и вновь заставляет говорить о все большей "регионализации" итальянского государства. В процветающих северных областях молодые региональные лиги типа Lega Lombarda и Lega Veneta добились впечатляющих успехов на региональных и местных выборах 1990 и 1991 годов, а также на общенациональных выборах 1992 года. Их взлету способствовали региональная гордость, недовольство Римом, возмущение коррумпированностью Юга и завуалированный расизм. Lega Lombarda, призывавшая к "освобождению ломбардского народа", завоевала более 20% голосов в этом богатейшем и наиболее населенном регионе страны. Около десятка региональных правительств предлагают провести референдум по вопросу о предоставлении регионам дополнительных полномочий.

В 1991 году Конституционный комитет Палаты депутатов буквально единодушно одобрил конституционную поправку, полностью упраздняющую целый ряд солидных национальных министерств (включая министерства образования, здравоохранения, сельского хозяйства, социального обеспечения и урбанизации), возложив их обязанности на регионы и увеличив их долю в общенациональном бюджете до 70%⁶⁶. В некоторых отношениях нынешние амбиции сродни тем, что сопровождали рождение регионов в 70-е годы, хотя теперь настроения на Севере мрачнее и жестче, чем в ту оптимистичную эпоху. История региональных реформ вызывает и к определенной осторожности, поскольку центральные власти сейчас ожесточенно сопротивляются любому дальнейшему сокращению своих полномочий, а регионалисты продолжают "давить" — прежде всего на Севере. Как бы то ни было, в истории итальянских региональных реформ вот-вот будет перевернута новая страница.

Мы не знаем, что принесет с собой новая глава, но уже сейчас определенно можно сказать следующее: любой однозначный вердикт, выносимый итальянскому эксперименту, будет ошибочным, не учитывая он глубокие различия регионов. Видимо, подошло время вплотную заняться самой институциональной деятельностью и исследовать эти различия.

Глава 3. Измеряя институциональную деятельность

"Кто правит?" и "Насколько хорошо?" — таковы два основных вопроса политической науки. Последний из них ставит проблему распределения и перераспределения: "Кто и что получает, когда и каким образом?" В минувшие десятилетия именно эти темы обсуждались наиболее активно. И напротив, о принципиальных оценках самой институциональной деятельности говорилось все реже, несмотря на то, что еще недавно проблема "хорошего правления" была основной в повестке дня. Несомненная примесь нормативных суждений в любом исследовании, касающемся деятельности и эффективности, отбила у большинства ученых в последние сорок лет охоту заниматься вопросами подобного рода: *de gustibus non est disputandum*³, по крайней мере, в свободных от ценностей "объективных" социальных науках. Хотя политологи, подобно обычным гражданам, столь же часто склонны судить о деятельности правительств, их наука со слишком уж явной готовностью "сдает" в последнее время "древнюю суть нашего ремесла"¹ политическим философам и публицистам.

В качестве прелюдии к изучению причин институциональных успехов и неудач в этой главе мы с разных сторон постараемся оценить деятельность каждого из двадцати итальянских региональных правительств. Но с чего начать? Какими должны быть критерии строгой, целостной и убедительной оценки институционального успеха? На чем может быть основана наша уверенность в том, что некоторые из правительств на самом деле *постоянно* эффективнее других? — ведь именно это позволяет говорить об успехе. Мы будем стремиться подвергнуть оценке представительство. Следовательно, необходимо как-то оценить не только его способность отзываться на нужды избирателей, но и эффективное выполнение общественных обязанностей². Демократические теоретики, начиная с Джона Стюарта Милля и кончая Робертом Далем, утверждают, что "ключевой характеристикой демократии является постоянная чуткость правительства к настроениям и желаниям граждан"³. Демократия каждому гарантирует право обращаться к собственным властям в надежде добиться неких индивидуальных или социальных целей, когда предполагается определенная состоятельность самых разных трактовок общественного интереса. И учитывая, что хорошее правительство — это не просто форум, где соревнуются мировоззрения или же заслушиваются жалобы; в первую очередь оно должно действовать. Хорошее правительство не только выслушивает требования граждан, но и эффективно работает над воплощением этих требований.

Институциональная деятельность может быть понята нами только после того, как ее удастся тщательно и убедительно "измерить". Поэтому, прежде чем мы начнем выяснять, почему новое региональное правительство

³ О вкусах не спорят (лат.). — *Прим.ред.*

преуспело в Эмилии-Романье, но провалилось в Пуглии, необходимо показать, что наши выводы - это не каприз или вымысел. Любая серьезная попытка оценить деятельность власти должна отвечать четырем жестким требованиям:

1. Такая оценка должна быть *всесторонней*. Правительства занимаются многими вещами — принимают законы, тратят деньги, организуют социальные службы, поддерживают внешние контакты. Иногда они выходят за пределы этой рутины для того, чтобы провести те или иные новаторские реформы - будь то левого толка, как, например, при Линдоне Джонсоне, или же правого, как при Маргарет Тэтчер. Наш анализ будет затрагивать всю эту деятельность, как традиционную, так и новаторскую. Более того, правительство отвечает за разнообразные сферы политики — за здравоохранение, сельское хозяйство, общественные работы, образование, экономическое развитие и т.д. И если мы претендуем на исчерпывающие оценки, то все эти сферы также должны находиться в поле нашего внимания. Мы не можем замыкаться на чем-то одном, интересовавшем все двадцать правительств в последние два десятилетия; нам надо забросить сеть как можно шире, чтобы убедиться в их эффективности.

2. Оценка должна быть *внутренне последовательной*. Именно потому, что правительства занимаются столь разнообразной деятельностью, у них не может быть единой "точки отсчета", типа прибыли для капиталистической фирмы. Разные правительства могут в равной степени хорошо выполнять различные задачи — одни лидеры преуспевать в здравоохранении, другие в строительстве дорог, третьи быть виртуозами в законодательной области и т.д. Следовательно, нужно особо пристально всматриваться в согласованность различных организационных проявлений институциональной деятельности и быть готовыми оценивать ее сразу в нескольких плоскостях. *Если и только если* используемая нами вереница индикаторов позволит привести регионы к строгому "общему знаменателю", мы получим право рассуждать об институциональных удачах и поражениях.

3. Оценка должна быть *надежной*. В обобщающих терминах можно оценить только ту институциональную деятельность, которая достаточно продолжительна. Конечно, возможны разнообразные временные вариации, особенно в первые годы существования новых институтов. Одно правительство может спотыкаться, в то время как другое сразу прочно встает на ноги. Если "верхние этажи" региональной власти калейдоскопически сменяют друг друга, наша базовая концепция институциональной деятельности оказывается бесполезной. Но если одни и те же регионы год от года отмечены "хорошим" управлением, значит, можно предположить, что за этой деятельностью стоит нечто большее, нежели просто единовременное сочетание политических сил, способностей и везения.

4. Оценка должна *сочетаться с целями и устремлениями работников новых институтов и их избирателей*. Ведь в первую очередь речь идет о демократических правительствах, ответственных перед гражданами регионов. Нужно остерегаться навязывания инородных стандартов, чуждых

избирателям. Наши "объективные" оценки институциональной деятельности должны быть сопоставимы с мнениями как "рядовых" граждан, так и общинных лидеров каждого региона. Из предыдущей главы мы уже знаем, что степень политической удовлетворенности людей колеблется от региона к региону. Поэтому перед вынесением вердиктов о качестве управления в различных регионах мы должны сверить наши критерии с суждениями жителей Болоньи и Бари, Севезо и Пьетрапертозы.

В настоящей главе четыре только что поставленные задачи будут решены⁴. Мы начнем с выделения двенадцати различных критериев эффективности правительств. Потом мы убедимся в их взаимосопоставимости на уровне полученных результатов и посмотрим, насколько наши предпосылки устойчивы во временном плане. И, наконец, сравним наши суждения со взглядами итальянских избирателей и общинных лидеров. Весь этот процесс представляет собой важнейший первый шаг на пути к главной цели — к постижению механизма институциональных успехов и неудач.

Двенадцать индикаторов институциональной деятельности

Во время исследования каждого регионального правительства мы пытались дать оценку: 1) политического процесса как такового; 2) политических деклараций; 3) реализации политических деклараций.

Прежде всего, эффективность института зависит от того, насколько успешно осуществляются им основные внутренние функции. Для этого важно оценить стабильность подразделений, которые отвечают за принятие решений, или, например, эффективность бюджетного процесса, или же совершенство систем внутренней информации⁵ (см. индикаторы 1—3). С помощью этой группы показателей мы попытаемся понять, способен ли институт ровно и быстро выполнять внутренние операции.

Изучение деятельности правительств означает изучение политики и политических программ. Способны ли правительства четко идентифицировать запросы общества и предлагать новаторские решения? Отвечает ли разрабатываемое правительствами законодательство своевременному, последовательному и творческому разрешению задач дня? (См. индикаторы 4-5.)

Наконец, наши изыскания должны идти от слов к делам. Успех правительств определяется тем, насколько удачно они решают текущие проблемы и предоставляют определенные услуги. Эффективно ли они манипулируют ресурсами, откликаясь на запросы быстро меняющегося общества? Насколько они преуспевают в осуществлении признанных политических задач — открытии новых больниц, строительстве детских садов и т.д.? И внимательно ли относятся они к запросам отдельных граждан? (См. индикаторы 6-12.)

Поскольку нас интересовали не слова, а в первую очередь дела правительства, было важно избегать соблазна хвалить (или, напротив, ругать) власти за то, что от них совершенно не зависит⁶. Говоря на языке политического анализа, мы оценивали реальные плоды политики, но отнюдь не расплывчатые "общие итоги" — состояние системы здравоохранения, но не уровень смертности; политику охраны окружающей среды, но не качество воздуха как такового; программы экономического развития, но не прибыли корпораций. Безусловно, и смертность, и воздух, и прибыли также важны, но причина исключения всего этого из наших оценок проста: на все эти дела, помимо работы правительств, влияет множество факторов. Здоровье, например, зависит от диеты и от стиля жизни, а они редко контролируются демократическими властями. Качество воздуха определяется не только деятельностью правительства, но и метеоусловиями, демографией, индустриальной политикой. В прибыли реализуется мастерство менеджеров, прилежание персонала, конъюнктура мировых рынков и т.д. Включение всего разнообразия факторов в статью достижений власти ведет к "иллюзии массачусетского чуда": лишь самая скромная доля экономического расцвета Новой Англии в 80-е годы нынешнего столетия (как, впрочем, и малая часть ответственности за последующий спад) лежали на совести властей штата, хотя в ходе президентской кампании 1988 года постоянно утверждалось обратное.

Разумеется, сравнительная и качественная оценка итогов институциональной деятельности представляет собой весьма непростое дело. Чтобы быть убедительным, любое ее измерение должно оставаться независимым от различий в региональных приоритетах. Нелегко сравнивать способность к новациям, эффективность, социальную значимость в таких, скажем, областях, как школьное образование или ирригация. В контексте нашего исследования, однако, эти трудности сокращаются до пропорций вполне приемлемых. Обобщая, отметим, что в наших беседах с политиками и общинными лидерами всей Италии постоянно выделялись одни и те же темы. И хотя острота тех или иных проблем от региона к региону была различной, в свои молодые годы все региональные правительства занимались одним и тем же — вопросами типа общественного здравоохранения, профессиональной переподготовки, организацией общественных работ. Но при этом они далеко не одинаково подходили к ним в плане четкой их постановки, достижения эффективности, новаторства, и получаемые результаты, естественно, тоже отнюдь не в равной степени радовали избирателей разных регионов. По замечанию Гарри Экстайна, "нелепо ожидать от политиков стремления к целям, которые их не привлекают, но совершенно естественно рассчитывать на их усердие в областях, политически приоритетных"⁷.

Наше детальное осмысление институционального успеха основано на двенадцати различных индикаторах, охватывающих внутреннюю "механику" политических процессов, политические декларации и реализацию этих деклараций в разнообразных секторах общественной жизни. Наши "замеры"

охватывают в основном период с 1978 по 1985 год, то есть то время, когда Закон 382 (1976) и Декрет 616 (1977) передали регионам значительные властные полномочия и ресурсы. Этот период включает в себя большую часть второй и всю третью легислатуру новых институтов. Некоторые из наших индикаторов имеют точное количественное выражение, хотя их связь с общим итогом является лишь косвенной. Другие же связаны с институциональной деятельностью предельно конкретно, хотя отразить их в цифрах значительно труднее. Ни один количественный показатель, взятый в отдельности, не способен всесторонне охарактеризовать регион. Вместе с тем совокупность этих индикаторов позволяет вынести совершенно обоснованную оценку институциональных успехов и неудач.

Мы начинаем с трех индикаторов, характеризующих политический процесс как таковой и его внутренние процедуры: стабильность кабинета, сроки утверждения бюджета, а также состояние статистических и информационных служб.

1. Стабильность кабинета

Подобно общенациональному правительству, каждое региональное правительство в Италии возглавляется кабинетом, опирающимся на поддержку большинства законодателей. В некоторых регионах кабинеты исключительно стабильны и благодаря этому способны в принципе к проведению согласованной и последовательной политической линии. Другим, напротив, очень сложно создавать жизнеспособные коалиции. Здесь базовой цифрой для нас является число кабинетов, сменившихся в каждом регионе в период легислатур 1975-1980 и 1980-1985 годов. Показатели варьируют от двух правительств за десять лет в Трентино-Аль-то-Адидже и Умбрии до девяти кабинетов за те же десять лет на Сицилии, Сардинии и в Кампании⁸. Несмотря на то, что это простейший из наших индикаторов, он оказывается чуть ли не самым убедительным.

2. Утверждение бюджета

Начиная с 1972 года итальянские регионы обязаны принимать свои годовые бюджеты к 1 января - моменту начала нового финансового года. Но с этой задачей не справлялся фактически никто, поскольку в начале 80-х годов всех сковывали задержки в общегосударственном бюджетном цикле. Сроки опоздания, однако, были различными. Подсчет здесь основывается на простом вопросе: в какое время, в среднем, в период 1979-1985 годов бюджет утверждался региональным советом? Оказалось, что от 27 января (опоздание всего на несколько недель) в Фриули-Ве-неция-Джулия до 7 августа (после того, как две трети финансового года были уже позади) в Калабрии⁹.

3. Статистические и информационные службы

При прочих равных условиях более информированные правительства работают лучше. Поэтому все двадцать регионов исследовались нами на предмет обеспечения информацией. Замыкали список шесть областей, у которых вообще не было собственных информационных систем - Абруцци, Калабрия, Кампания, Марке, Молизе, Пуглия, Сицилия. В лидеры вышли пять регионов - Эмилия-Романья, Фриули-Венеция-Джулия, Лацио, Ломбардия и Тоскана, - обладающие превосходно оснащенными информационными службами, включающими полевые филиалы для собственного сбора данных и компьютерной их обработки¹⁰.

Теперь наше исследование переходит в иную плоскость – в сферу принятия политических решений. Следующая пара показателей основана на изучении регионального законодательства.

4. Законодательное обеспечение реформ

Мы изучили всю совокупность законодательства каждого региона периода 1978-1984 годов в трех разных политических сферах: экономическое развитие, территориальное и природоохранное планирование и социальное обеспечение. Предметы регулирования рассмотренных нами нормативных актов простирались от градостроительства и применения "искусственной почки" до вопросов профессиональной переподготовки и создания региональных маркетинговых центров. В ходе анализа использовались три базовых критерия:

Своевременность законодательства, то есть способность регионального права реагировать на возникающие в рассматриваемый период общественные потребности.

Последовательность законодательства, то есть степень координированности и внутренней совместимости различных законодательных инициатив. К примеру, программа помощи малому бизнесу, "привязанная" к инфраструктурным проектам и программам профессиональной переподготовки, оценивалась нами выше тех проектов, которые без всякого разбора равномерно "рассыпали" деньги по всей территории региона.

Творческий характер законодательства, то есть его способность экспериментировать с новыми социальными структурами или побуждать к новым формам частной инициативы.

Каждый регион оценивался в каждой из трех упомянутых сфер по пятибалльной шкале. Суммарные показатели варьировали от 15 у Эмилии-Романьи, блестяще работающей во всех трех секторах, до 3 у Калабрии и Молизе, не справляющихся ни с первым, ни с вторым, ни с третьим. И хотя эти законодательные достижения носят скорее "импрессионистский", а не

математически точный характер, они отражают важнейший аспект региональной политики и, как будет показано ниже, во многом соответствуют оценкам, разделяемым гражданами каждого региона. Как выясняется, наши критерии оценки реформистского законодательства на практике не слишком отличаются от тех, что используются итальянскими избирателями"¹¹.

5. Законодательные новации

В Италии, так же, как в Соединенных Штатах, многие законотворческие идеи государственного уровня исходят от субнациональных властей, поскольку привлекательные новации, выдвигаемые самыми передовыми советами, подхватываются и реализуются всеми регионами¹². Мы исследовали двенадцать различных вопросов, которые во многих регионах регулировались сходными законами: загрязнение воды и воздуха, правила рыбной ловли, защита прав потребителей, медицинское профилактическое обслуживание, разработка недр, классификация отелей, охрана дикой природы и т.д. При этом, несмотря на разницу в местных нуждах и приоритетах, выяснилось, что некоторые регионы были последовательными лидерами, другие же постоянно отстающими буквально во всем, за двумя-тремя исключениями. (Лидеры и аутсайдеры в таких вопросах, как психиатрическая помощь, деятельность местных "омбудсменов" выделяются из общего ряда. Общий баланс типовых законов подведен в Таблице 3.1¹³). Система подсчета здесь такова: в среднем, по всем двадцати областям мы выяснили, как скоро после первого появления типового закона аналогичный документ принимался данным регионом. Регионы, лидирующие в конкретных законопроектах, получали индекс 100, а вовсе не принявшие закон - нулевой (0) индекс¹⁴. Поле разброса простирается от 74 для Эмилии-Романьи до 4 в Калабрии. Фактически, лишь один из дюжины типовых законов вступил в силу в Калабрии, в то время как Эмилия-Романья приняла все двенадцать, а в пяти проектах даже опережала остальные регионы.

Теперь от политических целей обратимся к политическим свершениям. Нижеследующие шесть индикаторов "замеряют" способность региона действовать фактически во всех основных секторах активности областных правительств, включая общественное здравоохранение, социальное обеспечение, индустриальное и сельскохозяйственное развитие, жилищную политику и градостроительство. Первая пара индикаторов оценивает предоставление населению социальных услуг; третий определяет спектр политических инструментов, применяемых каждым регионом для решения конкретных задач; последние три отражают эффективность региональных правительств в распоряжении деньгами, выделяемыми центральной властью.

Таблица 3.1.
Оценка законодательных новаций

<i>Предмет типового закона</i>	<i>Итоговый показатель</i>
Разработка недр	0,812
Правила рыбной ловли	0,806
Контроль за загрязнением воды и воздуха	0,776
Классификация отелей	0,756
Медицинское профилактическое обслуживание	0,718
Охрана дикой природы	0,638
Регулирование торговли	0,624
Защита прав потребителей	0,501
Мониторинг рынка труда	0,432
Обеспечение добровольной социальной помощи	0,392
Региональные "омбудсмены"	0,222
Психиатрическая помощь	0,026

Способность тратить едва ли может выступать универсальным индикатором институциональной деятельности. Вместе с тем общепрактикуемое получение государственных средств во всех трех областях — сельское хозяйство, здравоохранение, жилищное строительство — еще не означает способности правильно распоряжаться ресурсами. Некоторые региональные правительства сосредоточивали в своих руках громадные объемы нереализованных денег (*residui passivi*), поскольку их организационные способности и управленческие структуры оказывались неспособными "переварить" такое количество средств. С другой стороны, наиболее удачливые регионы неизменно тратили именно столько, сколько предполагали потратить.

6. Детские сады

Одной из самых ранних и наиболее успешных политических инициатив, предпринятых новыми региональными правительствами, стала организация официально поддерживаемых детских садов. В 1977 году центральные власти предоставили в распоряжение каждого региона средства на эти цели, и воспользоваться этой возможностью могло каждое областное правительство. К 1983 году, шесть лет спустя, часть регионов организовала широкую сеть новых детских учреждений, в то время как остальные не сдвинулись в этом деле ни на шаг. Базовой цифрой здесь выступает число регионально поддерживаемых детских дневных центров на декабрь 1983 года в сопоставлении с количеством малышей от рождения до четырех лет¹⁵. Тем самым мы получаем необычайно четкий индикатор способности региона работать на самом низовом уровне при наличии гарантированной внешней

поддержки. Показатели здесь размещаются в диапазоне от одного центра на 400 ребят в Эмилии-Романьи до одного центра на 12560 детей в Кампании.

7. Семейные клиники

В здравоохранении важным экспериментом, законодательно инициированным в 1974 году, стали семейные клиники (*consultorio familiare*). Важным свидетельством способности региона проводить политику реформ является число семейных клиник, действующих на май 1978 года, в сочетании с числом жителей региона. На эту дату Умбрия, возглавлявшая список, имела одну семейную клинику на каждые 15000 жителей; в Пуглии одна-единственная клиника обслуживала все 3850000 жителей; в Тренти-но-Альто-Адидже, Молизе и Валле-д'Аоста вообще не было ни одной такой клиники¹⁶.

8. Инструменты индустриальной политики

В 1970 году, как мы уже отмечали во второй главе, важным обоснованием региональных реформ были надежды на то, что новые областные власти смогут подтолкнуть экономическое развитие. Когда фонды, наконец, были получены, некоторые регионы предпочли просто выписывать чеки для финансирования отдельных фирм, часто на основе неприкрытого патронажа. Другие, наиболее передовые, предпочитали инфраструктурную поддержку, совершенствование общественных служб и поощрение сотрудничества частных структур и органов власти¹⁷. Одним из приблизительных показателей изощренности региональных властей в этой связи может служить выборка из перечня потенциальных инструментов индустриальной политики, применяемых каждым региональным правительством:

- региональный план экономического развития,
- региональный план землепользования, индустриальные парки,
- финансовые агентства регионального развития,
- консорциумы индустриального развития и маркетинга,
- программы профессиональной переподготовки.

Некоторые регионы (как, например, Фриули-Венеция-Джулия) в 1984 году применяли все шесть из отмеченных выше методик. Между тем Калабрия пользовалась лишь двумя¹⁸.

9. Распоряжение средствами, выделяемыми на сельское хозяйство

В 1977 году центральное правительство выделило каждому региону солидные средства (в целом около 400 млн. дол. США) для инвестиций в сельское хозяйство, включая ирригацию, восстановление лесов,

животноводство, садоводство и т.д. Область Лацио, к примеру, использовала свою долю общенационального фонда на поддержку виноделия. С другой стороны, политические страсти и административная неэффективность не позволили нескольким регионам применить эти деньги, причем в этом списке оказались те, для кого сельское хозяйство имеет решающее значение. Способность региона к политическим инициативам в столь важном секторе экономики можно "замерить", исходя из того, какую долю выделенных средств регион реально смог освоить в трехлетний период с 1978 по 1980 год. В Валле-д'Аоста эта доля составила 97%, в то время как в Калабрии и Молизе 0%¹⁹.

10. Расходы на местное здравоохранение

С финансовой точки зрения наибольшие полномочия проводимая с 1977 года децентрализация принесла регионам именно в сфере здравоохранения. Главной организационной новацией, с помощью которой были реализованы новые права, в соответствии с национальным законом 1978 года стала "Местная служба здоровья" (Unita Sanitaria Locale, или USL). Показателем готовности каждого региона выполнять обязанности в этой сфере является уровень затрат на душу населения в здравоохранении к 1983 году, пять лет спустя после начала реформы. (Напомним, что деньги на эти цели выделяются центральными властями. Но поскольку затраты на USL *негативно* коррелируют с показателями заболеваемости и детской смертности, результаты не стоит интерпретировать таким образом, что у тех, кто тратит меньше, и потребностей для этого меньше.) Список здесь возглавляет Тоскана, которая тратит на 34% больше, чем в среднем по стране, а завершают Сицилия и Базиликата, которые тратят на 25% меньше общенационального уровня²⁰.

11. Жилищное строительство

Наши опросы свидетельствуют, что жилищное строительство было для региональных чиновников по всей Италии важнейшим приоритетом, особенно в 80-е годы. Начиная с 1971 года, и в особенности с 1978-го, центральное правительство передавало каждому региону значительные средства для поддержки жилищного строительства, реабилитации жилья и отвода земель под городское развитие. Регионам предлагалось разработать четырехлетние программы строительства и установить критерии для выделения фондов. Мы собрали данные 1979, 1981, 1985 и 1987 годов, касающиеся способности регионов освоить эти фонды по знакомой уже схеме — через соотношение выделенных и использованных денег. Комплексный показатель, охватывающий все четыре года в среднем, варьирует от 67% в Эмилии-Романье до 32% в Сицилии и Кампании²¹.

Все предложенные показатели отражают позицию самих политиков: насколько эффективен бюджетный процесс? насколько новаторский характер имеет законодательство? сколько детских садов или семейных клиник удалось открыть? Но при этом из нашего анализа выпало не менее важное звено – оценка региональных правительств самими заинтересованными гражданами.

12. Бюрократическая "отзывчивость"

Для того чтобы изучить способность правительств реагировать на сигналы "улицы", мы придумали слегка лукавый, но абсолютно безвредный и в высшей степени полезный эксперимент²². В январе 1983 года наши итальянские коллеги обратились к чиновникам каждого региона с просьбой предоставить информацию по трем специфическим (но вымышленным) проблемам:

- департамент здравоохранения побеспокоили насчет процедуры возмещения медицинского счета в ситуации, когда мнимый больной находился за границей;
- департамент образования попросили помочь с профобучением "брата", только что закончившего высшую школу,
- департаменту сельского хозяйства предложили от имени "друга-фермера" поделиться информацией о займах и субсидиях, предназначенных для поддержки некой экспериментальной культуры.

Обращения были посланы по почте, и ответы оценивались в зависимости от сроков ожидания, четкости и вразумительности. Если ответ не был получен своевременно, следовал звонок по телефону, а если нужно, то и личный визит. Непременно оценивалось качество полученного ответа. Этот эксперимент позволил нам сконструировать совокупный индекс "отзывчивости" трех административных служб во всех двадцати регионах²³. В наиболее передовых областях (Эмилия-Романья и Валле-д'Аоста) на два из трех обращений в недельный срок были получены исчерпывающие ответы, а для третьего оказалось достаточно единственного телефонного звонка. В самых отсталых регионах (Калабрия, Кампания и Сардиния) ни одно письмо не удостоилось ответа, а для двух из трех потребовалось много недель, несколько телефонных звонков и личный визит.

Непротиворечивость и достоверность индекса институциональной деятельности

Предлагаемый нами перечень из двенадцати индикаторов отражает разнообразие проблем, с которыми сталкиваются правительства, работая с гражданами. Различия в уровнях деятельности, предполагаемые этими индикаторами, достаточно показательны: в одном регионе кабинеты в пять

раз более "живучи", чем в другом; у одних бюджет "опаздывает" на три недели, а у других на семь месяцев; детские сады, семейные клиники и жилищные займы в одних областях значительно доступнее, чем в других (несмотря на равное распределение фондов); где-то на обращения граждан отвечают незамедлительно, а где-то не отвечают вообще.

Но даже несмотря на это, мы приступали к своему исследованию, пребывая в скептицизме. Сомнения касались возможности объединения всех полученных данных на фоне столь разнящихся региональных приоритетов и влияния множества разнообразных факторов на каждую сферу институциональной активности. К примеру, падение регионального кабинета министров может быть следствием как институциональной нестабильности, так и нежданной кончины ключевой политической фигуры. Плодовитость в законодательстве, по нашему мнению, может оказаться абсолютно не связанной со способностью воплощать законы в жизнь. Или, например, как сравнивать регионы, один из которых специализируется на жилищном строительстве, а другой -на сельском хозяйстве? Нельзя исключать и того, что за отказом региона открывать детские сады или семейные клиники могут стоять идейные мотивы, а не административная отсталость. Ни один индикатор не способен охватить картину во всей ее полноте, а успех в одном направлении вполне способен сочетаться с неудачами в другом.

Однако и в таких непростых условиях нам удалось обнаружить удивительно высокую согласованность наших двенадцати индикаторов²⁴. Регионы, имеющие стабильные кабинеты, вовремя принимали бюджеты и жили по средствам, а в разработке передовых законов лидировали те, кто преуспевал по части детских садов и семейных клиник, субсидий фермерам, жилищного строительства и своевременных ответов на письма избирателей. На базе этих двенадцати показателей мы сконструировали суммарный индекс институциональной деятельности. В Таблице 3.2 представлен полный перечень индикаторов, а также показано, каким образом каждый из них соотносится со всеми прочими.

Взаимосвязи между различными уровнями институциональной деятельности исключительно сложны. Регионам что-то удается лучше, что-то хуже. Институциональный успех должен фиксироваться по нескольким линиям. Эту задачу мы и попытались решить, сведя все разнообразие показателей в единую систему. И что особенно важно, полученные данные подтверждают, что одни регионы лидируют буквально по всем позициям, в то время как другие столь же повсеместно отстают. В целом же наши оценки вполне рациональны и внутренне последовательны.

Таблица 3.2

Индекс институциональной деятельности, 1978—1985

<i>Поле деятельности</i>	<i>Итоговый показатель</i>
Реформистское законодательство, 1978-1984	0,874
Детские учреждения, 1983	0,851

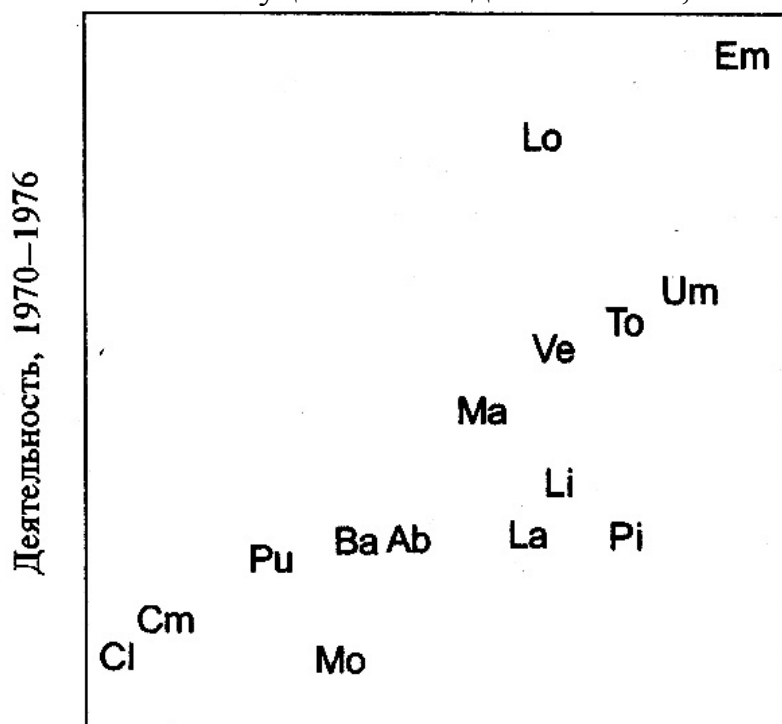
Жилищное строительство, 1979-1987	0,807
Статистические и информационные службы, 1981	0,797
Законодательные новации, 1978-1984	0,779
Стабильность кабинета, 1975-1985	0,681
Семейные клиники, 1978	0,640
Бюрократическая "отзывчивость", 1983	0,625
Инструменты индустриальной политики, 1984	0,580
Затраты на местное здравоохранение, 1983	0,545
Распоряжение средствами, выделяемыми на сельское хозяйство	0,468

Насколько устойчивы наши данные во временном плане? Является ли "замеренный" нами уровень институциональной деятельности областных правительств чем-то устойчивым, или же положение региона год от года "плавает"?

В самые первые годы регионального эксперимента, сразу после завершения срока первой легислатуры, мы провели предварительную оценку успехов каждого из пятнадцати "обычных" регионов²⁵. Производилась она на основе индикаторов деятельности, сопоставимых с описанными в настоящей главе, но исходные данные относились к периоду 1970-1976 годов и, таким образом, не перекрывались сведениями, используемыми здесь. Объем охвата в этих ранних оценках также был иным; в частности, регионы в то время только-только намечали свою линию взаимоотношений с бизнесом, и некоторых показателей их деятельности просто не было в природе.

Диаграмма 3.1

Институциональная деятельность, 1970–1976 и 1978–1985



Индекс институциональной деятельности, 1978-1985

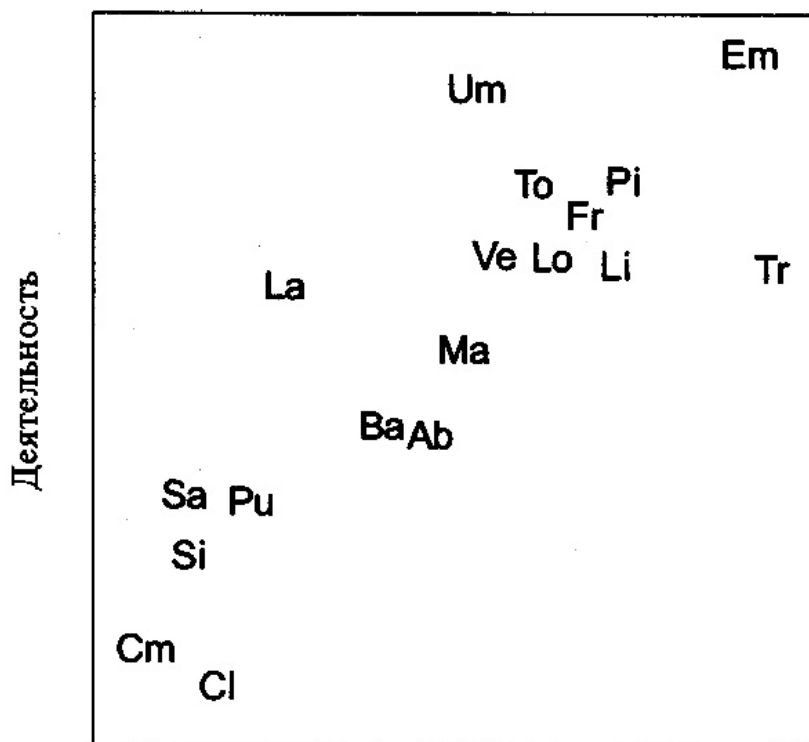
Корреляция: $r=0,78$

Ab — Абрुцци, Ba - Базиликата, Cl - Калабрия, Cm - Кампания, Em - Эмилия-Романья, Fr - Фриули- Венеция-Джулия, La - Лацио, Li - Лигурия, Lo - Ломбардия, Ma - Марке, Mo - Молизе, Pi - Пьемонт, Pu - Пуглия, Sa - Сардиния, Si - Сицилия, To - Тоскана, Tg - Трентино-Альто-Адидже, Um - Умбрия, Va - Вале д'Аоста, Ve - Венето

Диаграмма 3.1, сопоставляющая итоги этих двух этапов исследования, свидетельствует о примечательной стабильности институционального успеха. Регионы, получившие высшие баллы на первой стадии, в основном оставались среди первых и позже, в эпоху полного индекса институциональной деятельности, "бездельники" же по-прежнему пребывали в бездельниках. Исключения из этого правила единичны: Ломбардия, сначала находившаяся на одной из самых верхних ступенек, потом чуть-чуть сползла, в то время как Пьемонт, напротив, шагнул вперед. Тем не менее общая устойчивость ситуации просто поражает. И хотя кого-то подобные вещи, несомненно, огорчают, теоретически и методологически этот факт чрезвычайно важен. Отмеченные нами различия в институциональной деятельности настолько прочны, что заслуживают объяснения.

Диаграмма 3.2

Институциональная деятельность, 1978-1985
и удовлетворенность граждан (1977—1988)



Удовлетворение граждан
Корреляция: $r = 0,84$

Институциональная деятельность и оценки электората

Суммарный индекс отражает важные отличия в институциональной деятельности. Но насколько они отвечают настроениям самих избирателей и региональных политиков? Совпадают ли "объективные" показатели институциональной деятельности с мнениями самих итальянцев об их собственных региональных правительствах? Или же критерии оценки настолько искажены культурным релятивизмом, что наши выводы не имеют ничего общего с выводами самих итальянцев?²⁶

Вопрос сложен, поскольку люди, живущие в конкретном регионе, не всегда хорошо информированы о жизни соседей, а кроме того, и стандарты удовлетворенности подчас серьезно различаются²⁷. С другой стороны, наши интервью показывают, что бизнесмены, мэры, профсоюзные активисты, журналисты, другие лидеры общин и даже какая-то часть "рядовых" граждан неплохо осведомлены о достоинствах и слабостях своих региональных правительств. Более того, поскольку их правительства претендуют на народное представительство, точка зрения избирателей приобретает особый вес.

На деле индекс институциональной деятельности редко совпадает с оценками как просвещенной публики, так и избирателей в целом. Давайте поинтересуемся, как "рядовые" итальянцы оценивают свои региональные правительства.

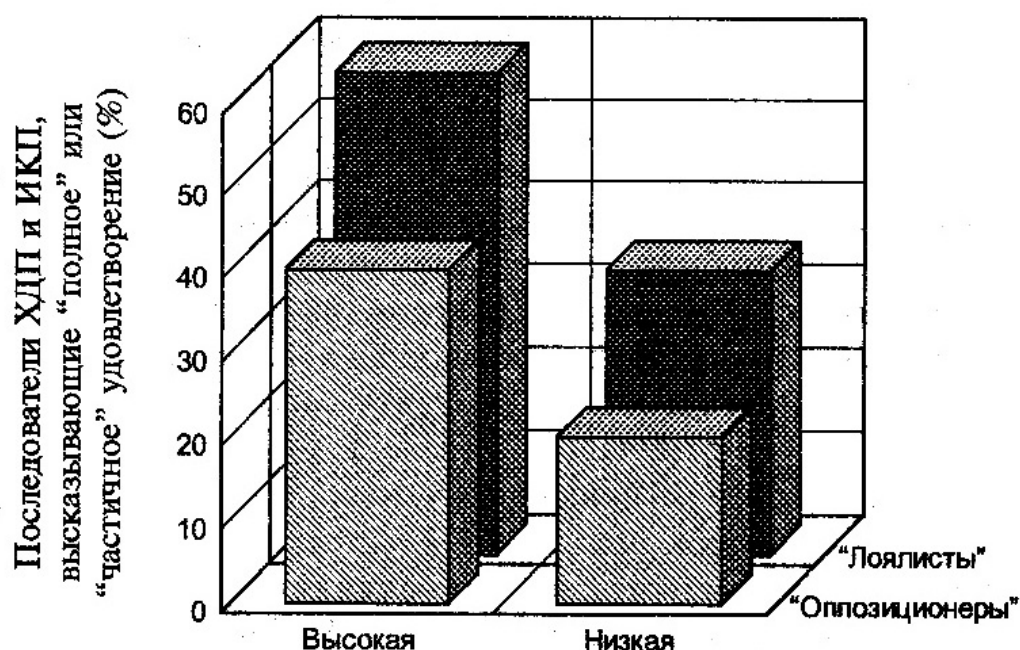
В период между январем 1977-го и декабрем 1988 года, не реже одного раза в каждые два года, мы задавали итальянцам один и тот же вопрос: "Насколько Вы удовлетворены или же неудовлетворены тем, как власти управляют Вашим регионом?" И хотя в маленьких областях выборка была слишком мала, региональная палитра в целом год от года сохраняла устойчивость, что позволяет нам получить единую составляющую общественной удовлетворенности для всех регионов поочередно²⁸.

Тем самым мы получаем возможность сравнить наши "объективные" итоги деятельности областных правительств с настроениями избирателей. Диаграмма 3.2 демонстрирует прочную согласованность двух типов оценок. За исключением единственной небольшой аномалии, касающейся "особого" региона Тренти-но-Альто-Адидже, граждане Италии всецело разделяют предложенные нами оценки деятельности региональных правительств²⁹. Эффективность и способность отзываться на нужды избирателей — два фундаментальных критерия демократической власти — оказываются (по крайней мере, в данном случае) накрепко взаимосвязанными. Областные правительства, которые принимают передовые законы, в срок одобряют бюджеты, открывают детские сады, отвечают на письма людей, значительно более популярны среди избирателей, нежели те, которые не делают всего этого³⁰.

Наш подход обнаруживает, что институциональная деятельность представляет собой единственное достоверное основание удовлетворения или же недовольства граждан. На протяжении всех шести общенациональных опросов одобрение деятельности региональных правительств абсолютно не зависело от каких бы то ни было социологических стандартов. По поводу этих вопросов единодушны образованные и необразованные, богатые и бедные, горожане и сельские жители, фермеры и домохозяйки, бизнесмены и рабочие, мужчины и женщины, молодые и старые³¹. Другими словами, в регионах, которые, согласно нашему "объективному" анализу, относительно благополучны, люди самых разных возрастов и профессий относительно довольны жизнью, в то время как в регионах-неудачниках большая часть людей ощущает дискомфорт. Областные правительства различаются не в том, чьим частным интересам они отдают предпочтение, но в том, насколько хорошо они служат общему делу.

Диаграмма 3.3

Удовлетворенность региональной властью
и партийные пристрастия



Деятельность региональных правительств

Сторонники правящих в регионах партий, естественно, более удовлетворены работой правительств, чем приверженцы оппозиции. Вместе с тем партийная лояльность является не столь мощным фактором, как "объективная" деятельность правительств. Во всех шести опросах 1977—1988 годов последователи правящей партии в отстающих регионах были менее удовлетворены деятельностью областных властей, нежели представители оппозиции в регионах-лидерах. Как показывает Диаграмма

3.3, в среднем 42% оппонентов властей в передовых регионах были удовлетворены деятельностью правительств, в то время как в слабых регионах деятельность правительств устраивала лишь 33% приверженцев правящей партии³². Иными словами, в оценке собственных правительств объективные различия в их работе для итальянцев гораздо важнее политических привязанностей.

Еще одна особенность оценки региональных правительств вырисовывается в данных проведенного нами в 1982 году общенационального опроса лидеров общин — то есть провинциальных президентов, мэров больших и малых городов, банкиров, профсоюзных лидеров, журналистов, "капитанов" промышленности и коммерции, сельского хозяйства и кооперативного движения. Более половины из них регулярно встречаются с региональными чиновниками, а 59% говорят о том, что региональные правительства оказывают "важное" или "весьма важное" влияние на интересы представляемых ими организаций. Следует учесть, что большинство этих людей имеют непосредственную, личную информацию о работе областных властей.

Общинные лидеры находятся в постоянном контакте с региональными правительствами. Мэры получают у них одобрение при отводах земель. Аграрии консультируются по ирригационным проектам. Люди бизнеса обсуждают вопросы регионального экономического планирования. Профсоюзные активисты советуются по поводу программ профессиональной переподготовки. Иными словами, здесь мы могли получить самую детальную информацию. Как уже отмечалось в Главе 2, мы интересовались степенью доступности региональных чиновников, программами региональной политики, реалистичностью тех или иных региональных проектов, быстротой рассмотрения региональными бюрократами разнообразных вопросов, координацией в действиях областных и местных властей, профессиональной пригодностью региональных администраторов. Большая часть наших собеседников негативно отзывалась о неспособности регионов проводить намеченную политику, хотя все они вполне благосклонно воспринимали прагматические приоритеты и доступность новой власти³³.

Суждения о различных аспектах институциональной деятельности обнаруживают определенную внутреннюю логику, состоящую в том, что одно и то же региональное правительство по всем шести позициям оценивалось либо только хорошо, либо только плохо. Регионы, известные своим творческим прагматизмом, и действуют более эффективно, и к людям прислушиваются более чутко. Мы объединили полученные нами индивидуальные оценки в единый наглядный индекс мнений общинных лидеров (см. Таблицу 3.3). Их ответы также дают возможность оценить действенность и силу региональных властей.

Таблица 3.3

Оценка региональных правительств лидерами общин, 1982

<i>Аспекты деятельности региональных правительств*</i>	<i>Итоговый показатель</i>
Осуществимость региональных проектов	0,735
Быстрота рассмотрения вопросов	0,714
Сотрудничество с местным самоуправлением	0,700
Квалификация и прилежание персонала	0,697
Способность к прагматическим решениям	0,676
Открытость для консультаций с иными организациями	0,657

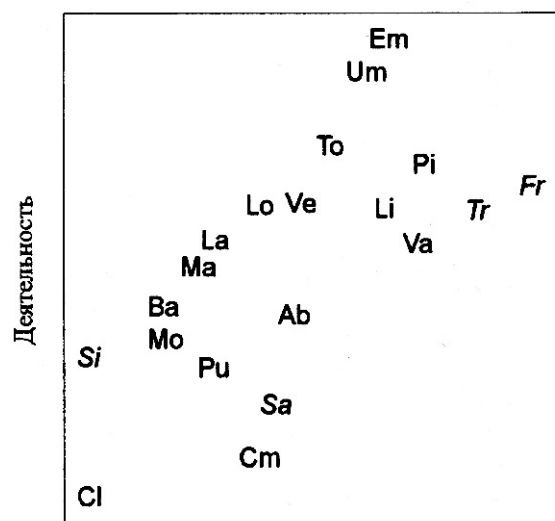
* В основу суммарного индекса положены ответы на следующий вопрос: "Насколько Вы удовлетворены этими шестью аспектами деятельности правительства Вашего региона?"

Объем каждого регионального среза в нашем опросе был весьма невелик, в среднем где-то около пятнадцати лидеров на регион, поэтому в наших рассуждениях могут обнаружиться и неточности³⁴. Тем не менее, полезно сопоставить эти оценки, от региона к региону, с нашим индексом институциональной деятельности. Диаграмма 3.4 показывает, что оба индекса практически совпадают. Наши оценки институциональной деятельности в основном подтверждаются суждениями людей, постоянно работающих с региональными властями³⁵.

Тесная корреляция наших "объективных" выкладок и оценок, разделяемых самими избирателями, радует не только с методологической точки зрения. Она также отодвигает на второй план опасность чрезмерной культурной релятивизации, как и соблазнительное предположение о том, что народы имеют именно те правительства, которые заслуживают. Часто приходится слышать, что власти в некоторых областях Италии — да и кое-где в мире — летаргичны, неумелы и коррумпированы потому, что "это устраивает людей". Диаграммы 3.2 и 3.4 явно свидетельствуют об обратном. По крайней мере в Италии избиратели прекрасно отличают хорошую власть от плохой, опираясь при этом на известные базовые стандарты эффективности, творчества, отзывчивости и ее способности к практическим делам. Им нравятся хорошие правительства и не нравятся дурные. Это не означает, конечно, что в обществе всегда есть абсолютное согласие в политических приоритетах или что "доброе управление" сводимо к чистой технике. Это означает, что различие между хорошим и плохим общепризнанно.

Диаграмма 3.4

Институциональная деятельность (1978—1985)
и удовлетворенность лидеров общин (1982)



Удовлетворенность лидеров

Корреляция: $r = 0,66$

Только для "обычных" регионов: $r = 0,77$

Только для "особых" регионов: $r = 0,84$

"Особые" регионы выделены курсивом

Выводы

Итак, чем же мы обогатились в этой главе? Некоторые региональные правительства неизменно более удачливы, чем другие, — более эффективны в своих внутренних делах, более склонны к новаторству, более способны к реализации собственных инициатив. Эти различия остаются стабильными на протяжении десятилетия. Они широко признаны избирателями, как "рядовыми", так и всеми прочими.

Одни территории управляются лучше, чем другие, причем даже в тех случаях, когда правительства имеют идентичные структуры, эквивалентные юридические и финансовые ресурсы³⁶. Более того, от региона к региону меняется общая институциональная эффективность, а не только цифры открытых детских садов или сроки утверждения бюджетов.

И если дело обстоит действительно так, то политологам, как, впрочем, и озабоченным гражданам, весьма важно понять, почему это происходит. Несомненно, за дурным функционированием власти могут стоять чьи-то корыстные интересы. К примеру, отводы земель иногда производятся в интересах тех или иных частных фирм. И тем не менее совершенное правительство — правительство, которое большую часть времени служит интересам большинства народа, — также легко узнаваемо. Некоторые из новых институтов просто работают лучше других. Что стоит за этими отличиями в институциональной деятельности? Именно этот вопрос будет для нас следующим.

Глава 4. Объясняя институциональную деятельность

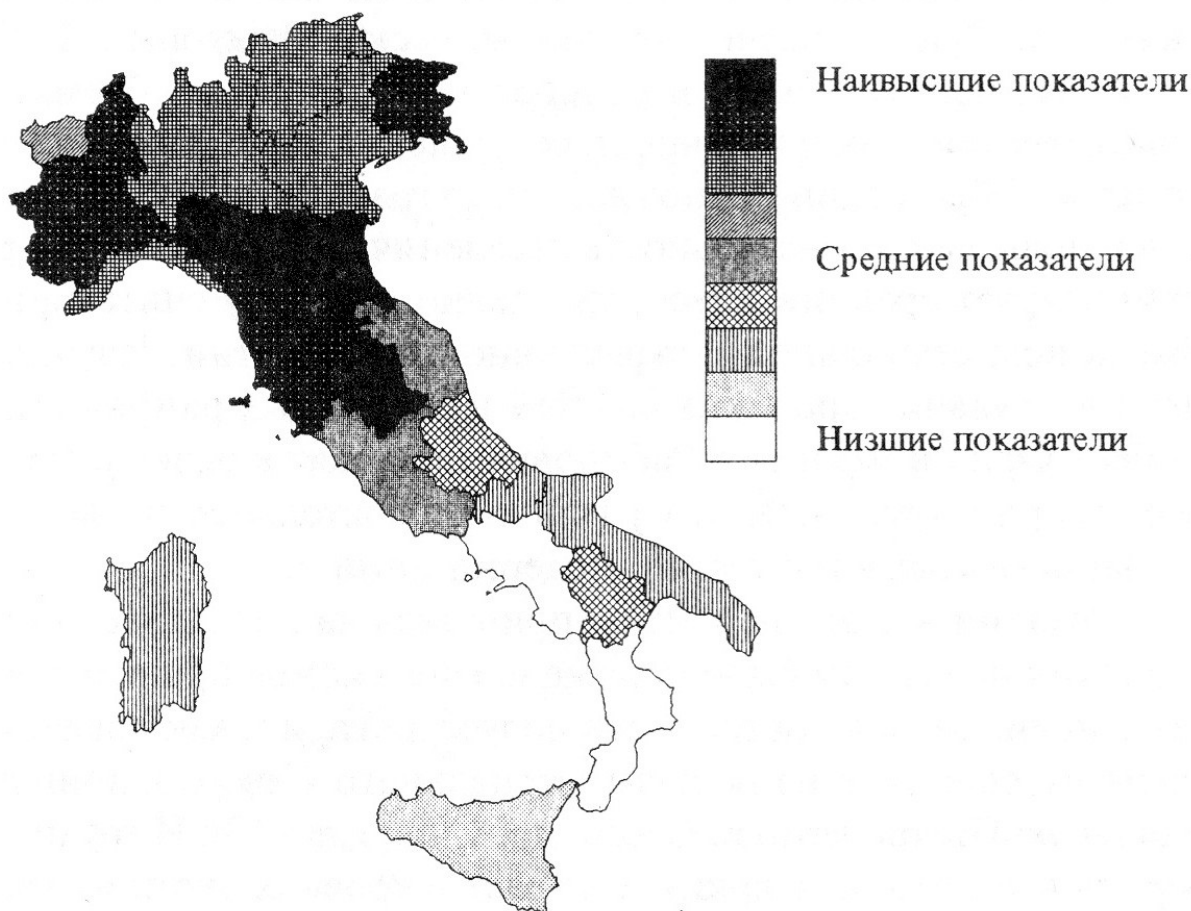
Путешествие лучше всего начинать с изучения карты. Диаграмма 4.1 фиксирует уровень институциональной деятельности в каждом из двадцати итальянских регионов. Наиболее интересной, бросающейся в глаза особенностью на карте является резкий перепад между Севером и Югом. Хотя корреляция между географической широтой и институциональной деятельностью при этом не совершенна, группа северных региональных правительств, судя по диаграмме, гораздо удачливей своих южных партнеров, что едва ли стоит считать неожиданным. Как говорят в научно-популярных фильмах, "Юг — это нечто особенное". В Главах 5 и 6 у нас еще будет возможность вернуться к этому контрасту. Вместе с тем, если наша цель — не просто описание, но понимание, мы должны теперь переформулировать нашу проблему. Так что же все-таки отличает добившиеся успеха регионы Севера от неудачников Юга? Как и было обещано, дальше мы обратимся в этой связи к анализу двух факторов:

- социоэкономической модернизации, связанной с последствиями индустриальной революции, и
- "гражданского сообщества" — особенностей гражданской вовлеченности и общественной солидарности в регионах.

В конце этой главы мы остановимся также на рассмотрении других вопросов, что, впрочем, не повлияет существенно на наши выводы.

Диаграмма 4.1

Институциональная деятельность в итальянских регионах,
1978-1985



Социоэкономическая модернизация

Наиболее значимым фактором социально-экономического развития западного общества в последние два столетия стала промышленная революция — колоссальный водораздел человеческой истории, на десятилетия завороживший социологов, причем не только марксистов. Когда огромные людские массы переместились с поля на фабрику. Невероятно выросли жизненные стандарты. Трансформировалась классовая структура. Возрос уровень образования и здравоохранения. Расширились экономические и технологические возможности.

Политологи уже давно отмечали наличие зависимости между стабильностью демократической власти и этими социоэкономическими трансформациями. Эмпирический опыт свидетельствует, что эффективная демократия является коррелятом социоэкономической модернизации¹. Так, обозревая шестые демократических режимов по земному шару, Кеннет Боллен и Роберт Джэкмен отмечают, что "уровень экономического развития оказывает серьезнейшее воздействие на демократию в политике, даже если брать в расчет неэкономические факторы... ВВП — ключевая переменная"². Благополучие облегчает бремя, как общественное, так и частное, и совершенствует социальное устройство. Образование умножает число

грамотных профессионалов и повышает сознательность населения. Экономический рост цементирует средний класс, уже давно по праву считающийся бастионом стабильной, эффективной демократии. Изучив успехи и неудачи городских властей в различных районах мира, Роберт Фрид и Фрэнсин Рабинович приходят к выводу, что "из всех теорий, объясняющих различия в деятельности, наиболее сильной оказывается теория модернизации"³.

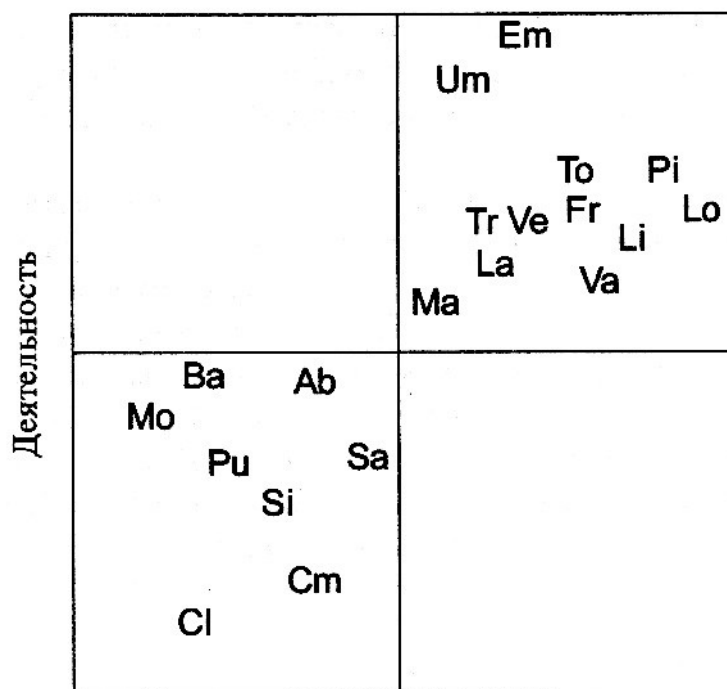
В Италии все эти перемены пришлись на последнее поколение, хотя начало им было положено еще в конце прошлого века. Изменения затронули все части полуострова, но, как показывает наше путешествие из постиндустриального Севезо в доиндустриальную Пьетрапертозу, Север здесь опередил Юг. И трудно поверить в то, что этот яркий контраст в уровнях экономической модернизации не играет важной роли в объяснении различий, обнаруженных нами в деятельности региональных правительств.

Диаграмма 4.2, выстраивающая итальянские регионы в соответствии с уровнями экономической модернизации и институциональной деятельности, иллюстрирует как силу, так и ограничения интерпретации нашей загадки⁴.

Самые богатые, наиболее модернизированные регионы Севера (на Диаграмме 4.2 сосредоточены в правом верхнем квадрате) на голову опережают своих более бедных товарищей по части материальных и человеческих ресурсов. Символом этих преимуществ выступают штаб-квартиры соответствующих региональных правительств. Сопоставьте безликие коробки на пыльных площадях Юга с тридцатиэтажным небоскребом правительства Ломбардии в центре Милана — первоначально это здание предназначалось для транснациональной корпорации "Пирелли". Сотрудники общественного здравоохранения или менеджеры общественных работ в северных областях опираются на ресурсы одной из наиболее передовых экономических систем мира. Их южные собратья решают проблемы, свойственные развивающимся государствам. Возьмите лишь один весьма показательный пример: в 70-е годы в Милане были сотни компьютерных фирм, а Потенца вообще их не имела. Понятно, что региональным администраторам в Ломбардии было значительно легче, чем их коллегам в Базшкате⁵.

Диаграмма 4.2

**Экономическая модернизация
и институциональная деятельность**



Экономическая модернизация
 Корреляция: $r = 0,77$

Разумеется, диспаритет в деятельности региональных правительств Севера и Юга определяется не только финансовыми ресурсами. Напротив, финансирование регионов осуществляется центральной властью по формуле, отдающей приоритет самым бедным. Несмотря на это, наши исследования говорят о том, что отсталые просто не в состоянии освоить то, что им выделяют. И, как свидетельствует все та же Диаграмма 4.2, даже это фискальное перераспределение не может компенсировать громадную разницу в состоянии социоэкономической и технологической инфраструктуры.

Вместе с тем, чем пристальнее мы всматриваемся в диаграмму, тем очевиднее ограничения подобной интерпретации. Регионы распадаются по двум квадратам, имущие и неимущие, и правительства последних работают явно хуже. Но серьезные различия в деятельности, наблюдаемые *внутри* каждого квадрата, в терминах экономического развития абсолютно необъяснимы⁶. Кампания, регион с центром в Неаполе, экономически более развит, чем Молизе и Базиликата, но в двух последних правительства работают явно более эффективно. Ломбардия, Пьемонт и Лигурия — три основания известного индустриального треугольника Севера — богаче Эмилии-Романьи и Умбрии (по крайней мере, так было в начале 70-х годов), но успехи региональных правительств в последней намного значительнее. Иными словами, дело не ограничивается только богатством и уровнем экономического развития.

Экономическая модернизация как-то связана с эффективной деятельностью общественных институтов - это факт. Однако пока мы не

можем разобраться, что из чего вытекает: является ли сама институциональная деятельность в каком-то смысле причиной модернизации, или же, напротив, модернизация способствует успешной деятельности. А может быть, оба этих фактора находятся под влиянием чего-то третьего? К этим сложным — и тем более интересным — вопросам мы и обратимся в данной главе, а также в двух последующих.

Гражданское сообщество: некоторые теоретические размышления

Размышляя во Флоренции XVI века о бурной истории итальянских республиканских институтов, Николо Макиавелли и ряд! его современников склонялись к предположению, что преуспевание или крах социальных установлений зависят от характера граждан, иначе говоря - от их "гражданской добродетели"⁷. Если верить англо-американской политической мысли, эта "республиканская" школа гражданских гуманистов была впоследствии разгромлена Гоббсом, Локком и их либеральными последователями. В то время как республиканцы превозносили общину и долг гражданина, либералы делали упор на индивидуализм и индивидуальные права⁸. В конце концов, говорили последние, именно отсутствие добродетельных, социально вдохновляемых граждан заставило Мэдисона и его либеральных единомышленников изобрести нынешнюю американскую конституцию с ее системой "сдержек" и "противовесов", нацеленной на спасение демократии от нечестивых. Так что "гражданско-республиканский" период понимания современной демократии прошел довольно быстро.

В последние годы, однако, англо-американская политическая философия пережила всплеск ревизионизма. "Наиболее драматическим открытием (в истории политической мысли) последних 25 лет, - пишет весьма предвзятый Дон Херцог, - стало возвращение — и торжество - гражданского гуманизма"⁹. Ревизионисты утверждают, что республиканская, или коммунитарная, традиция идет от греков и Макиавелли через Англию XVII столетия к американским "отцам-основателям"¹⁰. Отвергая экзальтированный индивидуализм, новые республиканцы любят вспоминать яркую коммунитарную проповедь Джона Уинтропа, адресованную гражданам его "города на холме": "Мы должны радоваться друг другу, чувствовать жизнь другого, праздновать и скорбеть вместе, трудиться и страдать сообща, всегда помнить о том, что наше общество — это единое живое существо"¹¹.

Дебют новых республиканцев не остался незамеченным. Защитники классического либерального индивидуализма полагают, что ключевое для республиканцев понятие "сообщества" представляет собой "сомнительный и отживший идеал"¹². Примечательно, что эти широкомасштабные философские дебаты шли практически без обращений к

систематизированным эмпирическим данным. В них содержались лишь зачатки теории эффективного демократического правления: "По мере того, как доля необремененных добродетелью граждан неуклонно растет, способность либеральных обществ к успешному функционированию столь же неуклонно падает"¹³. Мы же собираемся эмпирически выяснить, действительно ли успех демократического правительства зависит от того, насколько его подданные усваивают идеалы "гражданского сообщества"¹⁴.

Но что это самое "гражданское сообщество" представляет собой на практике? Размышляя о трудах республиканских теоретиков, мы решили начать с определения некоторых центральных сюжетов философских споров.

Гражданская вовлеченность

Понятие гражданского сообщества предполагает, прежде всего, активное вовлечение граждан в общественную жизнь. "Заинтересованность в общественных проблемах и преданность общему делу являются ключевыми признаками гражданской добродетели", — утверждает Майкл Уолзер¹⁵. При этом очевидно, что далеко не всякая политическая деятельность заслуживает наименования "добродетельной" или же умножает благосостояние сообщества. "Четкое осознание и достижение общественного блага за счет чисто индивидуальных или сугубо частных целей", — вот, по-видимому, формулировка, наиболее точно передающая смысл гражданской добродетели¹⁶.

Дихотомию индивидуального интереса и альтруизма нередко переоценивают, поскольку никакое земное общество не в состоянии игнорировать мощные импульсы частной инициативы. Но члены гражданского сообщества и не должны быть альтруистами. Вместе с тем граждане обязаны обеспечивать то, что Токвиль называл "правильно понимаемым интересом", то есть вписывать свои потребности в контекст общественных нужд. Иными словами, "просвещенный частный интерес" должен брать верх над интересом "миопическим" — частное дело живо лишь общим делом¹⁷.

В качестве примера отсутствия гражданских добродетелей Эдвард Бэнфилд приводит "аморальную семейственность", которая, по его словам, является доминирующим этосом в Мон-теграно, небольшом городке неподалеку от нашей Пьетрапертозы: "Представьте себе, — замечает он, — что краткосрочные выгоды той или иной нуклеарной семьи постоянно ставятся во главу угла; и имейте также в виду, что остальные поступают точно также"¹⁸. Участие в гражданском сообществе, разумеется, требует большей ориентации на общие ценности. Члены такого сообщества, даже не будучи святыми, видят в общественном попрании нечто большее, нежели поле битвы ради частных интересов.

Политическое равенство

Членство в гражданском сообществе требует равных прав и обязанностей для всех, что достигается горизонтальными связями взаимности и кооперации, а не вертикальными связями авторитета и подчиненности. Граждане взаимодействуют как равные, а не как патрон с клиентом или правитель с подданным. Конечно, не все классические республиканцы-теоретики были демократами. И, разумеется, современное гражданское сообщество не собирается отказываться от преимуществ разделения труда или политического руководства. Главное - чтобы лидеры чувствовали себя ответственными перед согражданами. Разлагает не только абсолютная власть, но и отсутствие всякой власти, поскольку и то и другое рождает чувство безответственности". Чем шире политикам удастся распространить среди своих сограждан идеалы политического равенства, тем крепче оказывается гражданское сообщество.

Солидарность, доверие и терпимость

Члены гражданского сообщества не просто активны, общественно ориентированы и равны. Они помогают и доверяют друг другу, уважают мнение других, даже не соглашаясь с ним. Гражданское сообщество не свободно от конфликтов, поскольку граждане по всем вопросам имеют собственное суждение, но при этом они неизменно терпимы к своим оппонентам. "Вероятно, именно это имел в виду Аристотель, говоря о характерной для гражданского сообщества "дружбе" его членов", — отмечает Майкл Уолзер²⁰. По словам Джанфранко Поджи, "межличностное доверие является тем главным моральным ориентиром, который необходимо распространить среди народа, если мы хотим укрепить республиканские институты"²¹.

Даже связи, основанные на частном интересе, приобретают иной вид, оказываясь вплетенными в социальную сеть взаимного доверия (в Главе 6 мы остановимся на этом подробнее). Именно доверие позволяет гражданскому сообществу преодолевать то, что экономисты называют "оппортунизмом" — то есть те ситуации, в которых общий интерес не осознается, так как каждый индивид, действуя изолированно, имеет соблазн уклониться от коллективного действия²². Развитие общин в Латинской Америке указывает на важность низовой взаимопомощи даже в тех случаях, когда достижение сиюминутных инструментальных целей не удается²³.

Ассоциации: социальные структуры сотрудничества

Нормы и ценности гражданского сообщества воплощаются и реализуются через конкретные социальные структуры и формы практической

деятельности. Здесь наиболее солидным теоретиком по-прежнему остается Алексис де Токвиль. Размышляя об общественных условиях, питающих демократию в Америке, Токвиль огромное внимание уделял склонности американцев к созданию гражданских и политических организаций: "Американцы самых различных возрастов, положений и склонностей беспрестанно объединяются в разные союзы. Это не только объединения коммерческого или производственного характера, в которых они все без исключения участвуют, но и тысяча других разновидностей: религиозно-нравственные общества, объединения серьезные и пустяковые, общедоступные и замкнутые, многолюдные и насчитывающие всего несколько человек... Таким образом, самой демократической страной в мире является та из стран, где в наши дни люди достигли наивысшего совершенства в искусстве сообща добиваться цели, отвечающей их общим желанием, и чаще других применять этот новый метод коллективного действия"²⁴.

Гражданские ассоциации способствуют эффективности и стабильности демократической власти в двух смыслах: "внутренне", воздействуя на отдельных людей, и "внешне", влияя на политику государства.

С одной стороны, ассоциации вселяют в своих членов дух сотрудничества, солидарности и преданности обществу. Токвиль отмечал, что "лишь в процессе общения людей человеческие чувства и идеи обновляются, сердца становятся благороднее, а интеллект получает развитие"²⁵. Это предположение поддерживается данными тематических опросов граждан в пяти странах, включая Италию, свидетельствующих о том, что членам всевозможных ассоциаций в значительно большей степени свойственны политическая грамотность, социальное доверие, участие в общественной жизни и "личная гражданская компетентность"²⁶. Причастность к гражданским организациям внедряет навыки кооперации и ощущение гражданской ответственности за коллективные начинания. Более того, когда индивиды включаются в группу с широким разбросом целей и предпочтений среди ее членов, они невольно учатся терпимости — таков результат группового взаимовлияния²⁷. Стоит заметить, что ассоциации вовсе не обязательно должны быть политическими. Членство в воскресном хоре или в обществе любителей птиц точно также может научить самодисциплине и навыкам успешного сотрудничества²⁸.

С другой стороны, процесс, называемый политологами "артикуляцией интересов", всегда идет под мощным воздействием сети всевозможных вторичных ассоциаций. По словам Токвиля, "как только несколько жителей Соединенных Штатов начинают испытывать одно и то же чувство или приходят к сходным идеям, с которыми они хотели бы ознакомить общество, они ищут единомышленников и, найдя их, объединяются, И тогда они перестают быть отдельными индивидуумами и становятся заметной силой, действия которой служат примером; когда они говорят, к ним прислушиваются"²⁹.

Согласно этому тезису, плотная сеть вторичных ассоциаций одновременно и знаменует эффективное социальное сотрудничество, и способствует ему. Таким образом, вопреки страхам последователей Жан-Жака Руссо, в гражданском сообществе ассоциации равных единомышленников в значительной степени способствуют эффективному демократическому правлению³⁰.

Совсем недавно оформилась точка зрения, согласно которой наличие ассоциаций является необходимым предварительным условием всякого действенного самоуправления. Обобщая данные, полученные в "третьем мире", Милтон Эсман и Норман Аггхофф приходят к выводу о том, что местные ассоциации — это ключевой элемент всякой успешной стратегии развития деревни: "Солидная сеть гражданских организаций существенна для любого серьезного усилия, направленного на преодоление массовой бедности в развивающихся странах... И несмотря на то, что другие компоненты - инфраструктурные инвестиции, общественная поддержка, подходящие технологии, бюрократические и рыночные институты - также необходимы, трудно представить сколько-нибудь совершенную стратегию развития деревни в условиях отсутствия или слабости "низовых" организаций"³¹.

К несчастью для социальной инженерии, Эсман и Аггхофф обнаруживают, что местные организации, "пересаженные" извне, обречены на неудачу. Наибольших успехов добиваются те, кто реализует родные, "почвеннические" инициативы в относительно сплоченных местных общинах³².

И хотя наши авторы не говорят об этом прямо, их выводы вполне сочетаются с предлагаемой Бэнфиддом интерпретацией жизни городка Монтеграно, "крайняя бедность и отсталость которого объясняется в основном (но не полностью) неспособностью горожан действовать совместно ради общего блага или, говоря иными словами, преодолевать ради какой бы то ни было цели сиюминутные интересы нуклеарной семьи"³³. Критики Бэнфида не согласны с употребляемым этим автором термином "этос", но по сути им нечего возразить — в Монтеграно просто нет юли к "организованному действию" ради улучшения социальных условий³⁴.

Как защитники, так и критики гражданского республиканизма предприняли интригующие философские изыскания. Мы же намереваемся подступить к вопросу с эмпирических позиций: существует ли какая-либо связь между "гражданственностью" сообщества и качеством его управления?

Гражданское сообщество: проверяя теорию

Возможно ли определить степень соответствия социальной и политической жизни итальянских регионов намеченному нами идеалу гражданского сообщества? Главная наша трудность - отсутствие детального этнографического материала по сотням тысяч общин. Что может считаться

твердым доказательством расцвета общественной солидарности и гражданского участия? Мы попробуем представить здесь четыре индикатора "гражданственности" региональной жизни — два, напрямую соотносимые с предложенной Токвилем теорией гражданского сообщества, и еще два, касающиеся скорее политического поведения.

Первым ключевым индикатором гражданских традиций является распространение ассоциаций. К счастью, существующий перечень всех ассоциаций Италии, как местных, так и общенациональных, позволяет нам с точностью установить число любительских футбольных клубов, хоровых обществ, туристических союзов, кружков любителей птиц, литературных салонов, охотничьих ассоциаций в каждой общине и в каждом регионе³⁵. Основные сферы интересов этих ассоциаций приведены в Таблице 4.1.

Таблица 4.1.
Местные ассоциации в Италии: сферы деятельности

<i>Сфера деятельности</i>	<i>Процент ассоциаций</i>
Спортивные клубы	73
Иные ассоциации	27
Из них:	
Клубы досуга и развлечений	42
Культурные и научные объединения	21
Музыкальные и театральные общества	19
Технические или экономические кружки	4
Оздоровительные группы	4
Прочие	10

Источник: *Le Associazioni Italiane*, ed. Alberto Mortara (Milan: Franco Angeli, 1985). P.57

Если не брать в расчет профсоюзы, наиболее распространенными ассоциациями в Италии являются спортивные клубы, хотя и другие культурные и развлекательные общества также достаточно распространены. Наши данные говорят о том, что по расцвету ассоциаций некоторые итальянские регионы могут поспорить даже с излюбленной Токвилем Америкой, в то время как обитатели иных регионов полностью подпадают под категорию "аморальной семейственности", обнаруженной Бэнфилдом в Монтеграно. В двадцати регионах Италии плотность спортивных клубов варьирует от одного клуба на каждые 377 жителей в Валле-д'Аоста и 549 в Трентино-Альто-Адидже до одного клуба на каждые 1847 жителей в Пуглии. По другим ассоциациям цифры выглядят так: от 1050 жителей на одну ассоциацию в Трентино-Альто-Адидже и 2117 в Лигурии до 13 000 граждан

на одно объединение в Сардинии. Таков первый показатель соответствия регионов идеалу гражданского сообщества³⁶.

Токвиль также подчеркивал свойственную современному обществу связь между гражданской жизнью, ассоциациями и местными газетами: "Когда прочная, постоянная зависимость не связывает более людей между собой, нельзя добиться того, чтобы многие из них действовали сообща, не убедив каждого из них, что это добровольное объединение всех сил необходимо и отвечает личному интересу любого из его участников. Самый удобный и привычный способ достижения этой цели — публикация в прессе; только газета способна заставить тысячу читателей одновременно задуматься над одной и той же мыслью... Следовательно, едва ли существует такая демократическая ассоциация, которая может обойтись без своей газеты"³⁷.

В современном мире уже иные средства массовой информации выполняют функцию городских глашатаев, но в сегодняшней Италии именно газеты остаются главным связующим звеном общины. Читатели газет более информированы и, тем самым, лучше вооружены в ситуации того или иного гражданского выбора. Кроме того, чтение газет само по себе свидетельствует о заинтересованном отношении человека к делам общины.

Чтение газет в Италии распространено довольно неравномерно³⁸. В 1975 году доля семей, в которых хотя бы один человек ежедневно читал газету, составляла 80% в Лигурии и 35% в Молизе. Именно в этом показателе мы усматриваем второй критерий соответствия социальной жизни идеалам гражданского сообщества.

Привычной для нас мерой политической активности является участие в выборах. Итальянские выборы, однако, не способны служить критерием гражданской активности по нескольким причинам:

- до самого недавнего времени итальянские законы требовали от всех граждан обязательного участия во всеобщих выборах, и хотя явные санкции по этому поводу отсутствовали, многих избирателей к урнам влекли мотивы, весьма далекие от подлинно "гражданских";
- партийные организации явно заинтересованы в выборах, а раз так, то активность избирателей определяется не столько "гражданским духом" обывателей, сколько могуществом и авторитетом партийных структур;
- в тех частях полуострова, где распространены отношения "патрон-клиент", голосование на выборах тесно связано с немедленным предоставлением персональных патронажных выгод, что едва ли служит признаком "гражданственности".

Другое дело - ранее не применявшаяся в стране процедура общенационального референдума, которая стала активно применяться для разрешения острых общественных вопросов начиная с 1974 года. Некоторые из таких опросов, подобно референдуму 1974 года по проблеме легализации разводов, затрагивали самые сокровенные религиозные чувства итальянцев. Другие, типа референдума 1985 года о введении "скользящей шкалы" при заключении коллективных соглашений, касались карманов слишком многих

избирателей и углубляли классовое расслоение. Третьи же, такие, как голосование 1981 года о введении законов против терроризма или же голосование 1987 года об использовании атомной энергии, также возводили новые политические водоразделы.

Степень участия в этих референдумах была значительно ниже степени участия во всеобщих выборах, в первую очередь потому, что тут полностью исключались упомянутые выше "негражданские" мотивации. В последние десятилетия на выборы являлось около 90% избирателей, в то время как явка на референдумы плавно снижалась с 86% на первом референдуме 1974 года до 64% на последнем референдуме 1987 года. Как отмечает ведущий исследователь итальянских референдумов, "те, кто привык "обменивать" свой голос на что-то стоящее, просто в данном случае не приходили к урнам, поскольку никаких материальных выгод, в отличие от выборов, это дело не сулило"³⁹. Основным мотивом голосующего на референдуме оказывается озабоченность общественными проблемами, и по этой причине референдумы дают нам относительно "чистый" показатель гражданской вовлеченности.

Региональные отличия на этом поприще глубоки и стабильны. Усредненная явка на пять ключевых референдумов 1974-1987 годов лежит между 89% в Эмилии-Романье и 60% в Калабрии. Более того, региональные отличия по этой части повторяют друг друга по всему спектру вопросов, будь то разводы (1974), финансирование политических партий (1978), терроризм и общественная безопасность (1981), "скользящая шкала" заработной платы (1985), проблемы ядерной энергетики (1987). Короче говоря, граждане некоторых итальянских регионов предпочитают быть вовлеченными в процедуру публичного выбора по широчайшему спектру социальных вопросов, в то время как их соотечественники из других областей остаются в стороне от этих дел. Поэтому в качестве третьего индикатора гражданской вовлеченности мы берем суммарную явку на пять упомянутых референдумов⁴⁰ (см. Таблицу 4.2).

Таблица 4.2
Индекс участия в референдумах, 1974—1987

<i>Год</i>	<i>Тема референдума</i>	<i>Итоговый показатель</i>
1974	Легализация разводов	0,990
1978	Финансирование политических партий	0,988
1981	Терроризм и безопасность	0,996
1985	"Скользкая шкала" зарплат	0,991
1987	Ядерная энергетика	0,976

Но хотя само по себе участие в выборах не является совершенным показателем гражданской мотивации, в итальянских голосованиях есть все же особенность, представляющая важную информацию о региональной политической практике. Каждый избиратель на общенациональных выборах отдает предпочтение единственному партийному списку, и места в

парламенте распределяются между партиями по пропорциональной системе. Кроме того, избиратели, если они того пожелают, имеют право выделить из партсписка какого-то одного, наиболее симпатичного кандидата. В масштабах страны правом такого *преимущественного* голосования пользуется меньшинство избирателей, но в тех областях, где партийные вывески в основном прикрывают связи типа "патрон — клиент", эти голоса жестко оспариваются соперничающими фракциями. Здесь названное голосование становится элементом патронажной системы.

Таблица 4.3

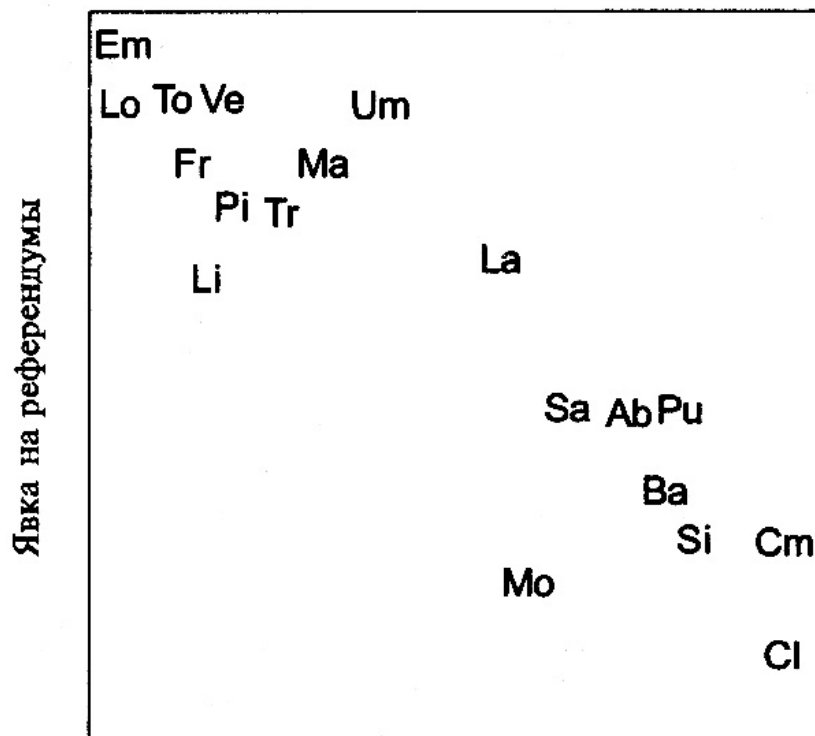
Индекс "преимущественного голосования", 1953-1979

<i>Год выборов</i>	<i>Итоговый показатель</i>
1953	0,971
1958	0,982
1963	0,984
1972	0,982
1976	0,970
1979	0,978

Исследователи итальянской политики давно признали в подобной практике признаки персонализма и клиентелы, и мы вскоре представим дополнительные тому подтверждения⁴¹. По этой причине "преимущественное голосование" можно рассматривать как индикатор отсутствия гражданского сообщества. Региональные различия в использовании такого способа волеизъявления стабильны вот уже десятки лет и простираются от 17% в Эмилии-Романье и Ломбардии до 50% в Кампании и Калабрии. Таблица 4.3 обобщает совокупный индекс "преимущественного голосования" в ходе шести всеобщих выборов 1953-1979 годов, и именно это является четвертым критерием нашей оценки "гражданственности" регионов⁴².

Диаграмма 4.3

Явка на референдумы и "преимущественное голосование"



"Преимущественное голосование"
Корреляция: $r = -0,91$

Если наши предположения о мотивах и политических реалиях, стоящих за явкой на референдумы и "преимущественным голосованием", верны, то в таком случае между этими двумя факторами должна иметь место негативная корреляция: первый отражает политику реальных проблем, второй — патронажную политику. Диаграмма 4.3 свидетельствует, что это действительно так. Жители одних регионов в большинстве своем фиксируют собственные взгляды по самому широкому кругу социальных проблем, но отказываются от персонализирующего "преимущественного" голосования. В других же местах граждане прочно вплетены в сеть отношений "патрон — клиент". Они не пользуются возможностью выразить свое мнение по общественным проблемам, поскольку избирательный бюллетень для них всего лишь способ немедленного и личного получения тех или иных благ.

Таблица 4.4
Индекс гражданского общества

<i>Компонент измерения</i>	<i>Итоговый показатель</i>
"Преимущественное голосование", 1953-1979	-0,947
Участие в референдумах, 1974-1987	0,944
Чтение газет, 1975	0,893
Распространение спортивных и культурных ассоциаций, 1981	-0,891*

* Как следует из текста, эта переменная исчисляется таким образом, что наивысший показатель количества соответствует наименьшей плотности ассоциаций.

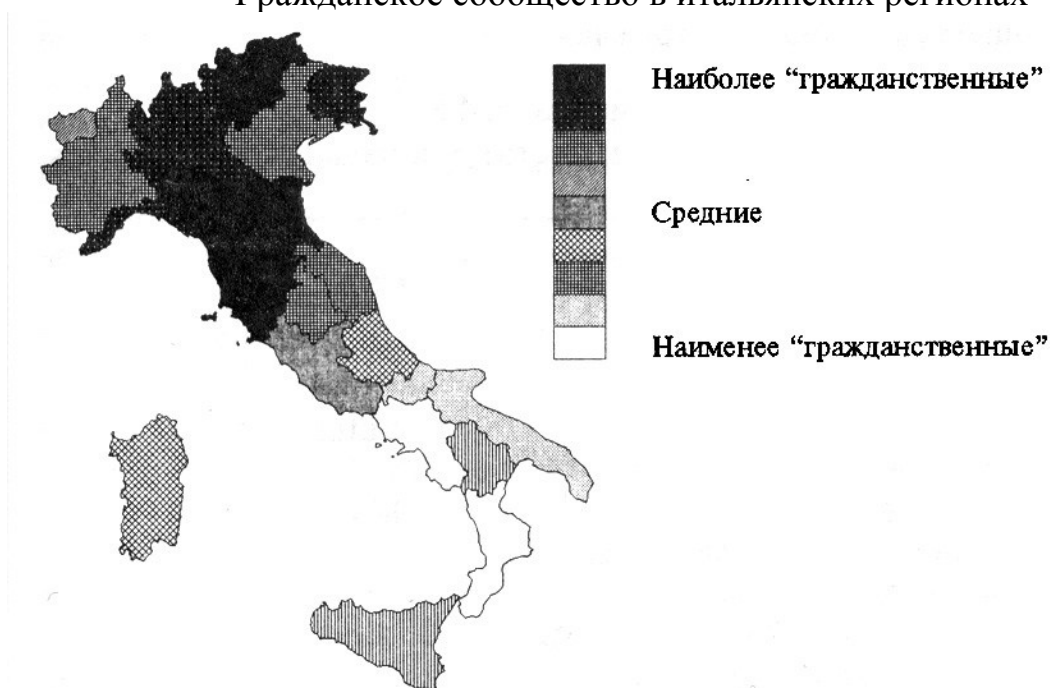
<i>Взаимосвязи (г) между компонентами Индекса гражданского общества</i>				
	<i>Голосование</i>	<i>Референдумы</i>	<i>Газеты</i>	<i>Ассоциации</i>
Голосование	1,00	-0,91	-0,77	0,82
Референдумы	-0,91	1,00	0,79	-0,76
Газеты	-0,77	0,79	1,00	-0,73
Ассоциации	0,82	-0,76	-0,73	1,00

Примечание: Все корреляции статистически значимы на уровне 0,001 или выше.

По-своему в политике "участвуют" обе эти группы. И разница между ними не в "количестве" участия, а в его "качестве". Характер участия разнообразен, ибо сама природа политики в двух этих секторах различна. Политическое поведение в одних регионах предполагает, что политика — это коллективное решение общественных проблем. В других, напротив, иерархически организованная политика нацелена только на получение личных выгод. И очень скоро мы займемся вопросами о том, почему эти региональные отличия существуют и как они сказываются на региональной практике управления.

Диаграмма 4.4

Гражданское общество в итальянских регионах

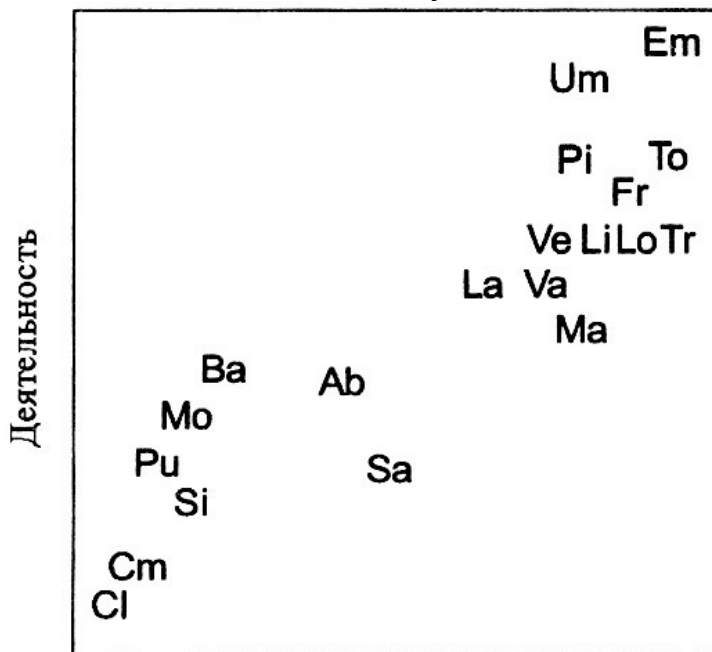


Исходя из нашей трактовки гражданского сообщества, все четыре индикатора соотносятся друг с другом в том смысле, что регионы с высокой явкой на референдумы и редким использованием системы "преимущественного голосования" имеют в то же самое время широчайшую сеть гражданских ассоциаций и высокий процент читателей газет. Следовательно, четыре показателя могут быть сведены в единый Индекс гражданского сообщества, приведенный в Таблице 4.4. Любой показатель, взятый в отдельности, способен ввести в заблуждение, но совокупный индекс отражает важные и неоспоримые особенности.

Диаграмма 4.4, в свою очередь, отражает уровни "гражданственности" в каждом из двадцати итальянских регионов. В наиболее "гражданственных" — таких, к примеру, как Эмилия-Романья — граждане активно участвуют во всевозможных местных ассоциациях: литературных кружках, местных ансамблях, охотничьих клубах, кооперативах и т.д. С помощью местной прессы они пристально следят за делами общества и интересуются политикой, исходя из собственных убеждений и идеалов. Напротив, в наименее "гражданственных" регионах, таких, как Калабрия, избирателей влечет к урнам не идея, но привязанность к патрону. Отсутствие гражданских ассоциаций и малочисленность местных средств массовой информации означают, что дела общин вершатся в стороне от граждан.

Диаграмма 4.5

Гражданское сообщество и институциональная деятельность



Гражданское сообщество

Корреляция: $r = 0,92$

Общественная жизнь в этих двух типах сообществ глубоко различна. Два соседа, встречающихся на улице в "гражданственном" регионе, скорее всего уже посмотрели дома утреннюю газету, а в остальных регионах ее не видел

ни тот, ни другой. Более половины жителей "гражданственных" регионов ни разу в жизни не пользовались правом преимущественного голосования; там же, где гражданские традиции отсутствуют, более половины избирателей всегда поступают прямо противоположным образом⁴³. В регионах первого типа членство в спортивных клубах, культурных кружках, образовательных и молодежных объединениях ровно в два раза превышает аналогичный показатель "негражданственных"⁴⁴.

Даже беглое сравнение Диаграммы 4.4 с Диаграммой 4.1 обнаруживает примечательную согласованность между деятельностью региональных правительств и степенью "гражданственности" регионального сообщества. Устойчивость этой взаимосвязи особенно ярко раскрывается в Диаграмме 4.5. "Гражданственные" и "негражданственные" регионы не только распадаются по разным квадратам, но даже малейшие различия в институциональной деятельности внутри каждого квадрата тесно связаны с нашими "замерами" общественной жизни⁴⁵. В этом смысле власть гражданского сообщества одолевает фактор экономического развития. Лучше управляются те регионы, где крепче гражданские традиции.

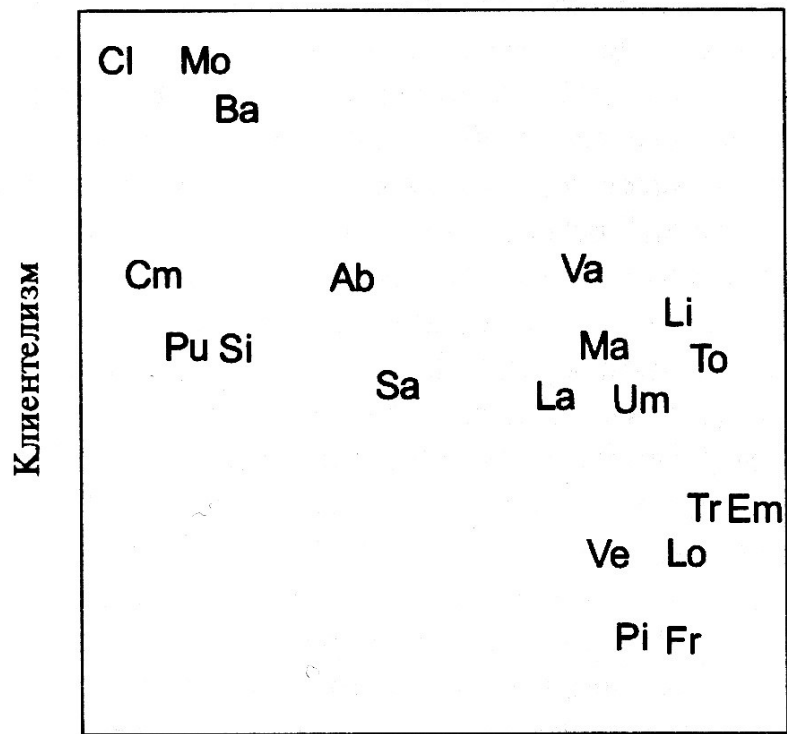
Эта закономерность настолько сильна, что учет "гражданственности" региона как бы отменяет отмеченные ранее взаимосвязи между экономическим ростом и институциональной деятельностью⁴⁶. Иными словами, передовые в экономическом плане регионы, как выясняется, имеют более профессиональную власть только потому, что они более "гражданственны". Безусловно, связь гражданских традиций и экономического развития сама по себе довольно интересна и важна, и мы обязательно уделим ей внимание в Главах 5 и 6. А пока достаточно признать, что деятельность регионального правительства каким-то образом тесно связана со способом социальной и политической жизни данного региона. Регионы, где много гражданских ассоциаций, где любят читать газеты, где ходят на референдумы, вызывают к жизни, как правило, более эффективные правительства. Присмотримся к таким сообществам пристальнее.

Социальная и политическая жизнь в гражданском сообществе

Жизнь в гражданском сообществе имеет множество фундаментальных особенностей. Мы можем углубить наше понимание социально-политического портрета "гражданственности", подключив к анализу данные опросов региональных политиков, общинных лидеров и широких слоев населения.

Диаграмма 4.6

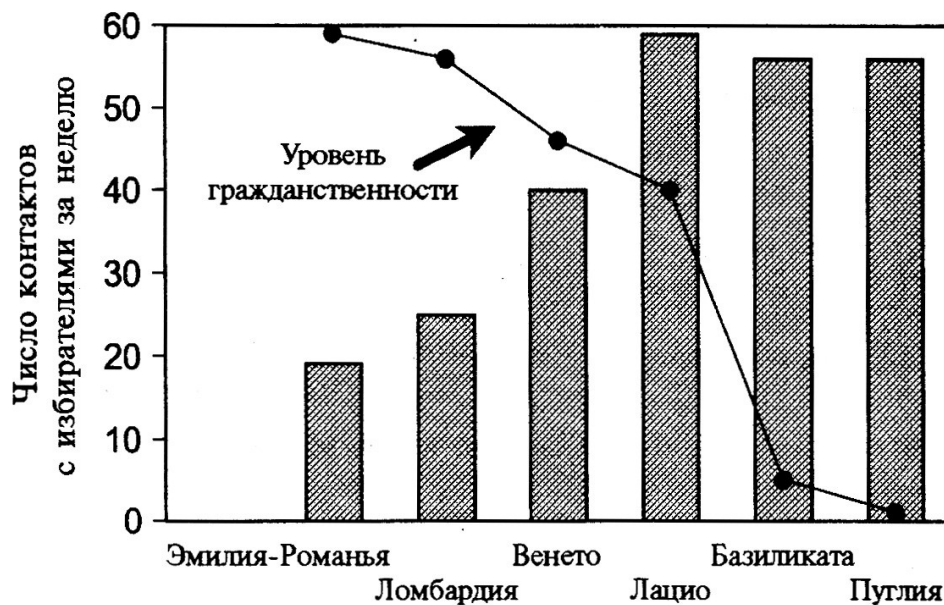
"Клиентелизм" и гражданское сообщество



Гражданское сообщество
Корреляция: $r = -0,71$

Диаграмма 4.7

Контакты с депутатом и гражданское сообщество



Рассмотрим сначала некоторые независимые свидетельства в поддержку нашего тезиса о том, что политический процесс в регионах подталкивается и в то же время сковывается путями отношений "патрон — клиент". В 1982 году мы опросили лидеров общин на предмет того, каковы ориентиры политической жизни в их регионах - ставятся ли во главу угла какие-то "программные" идеи или же принципы клиентелы. Доля тех, кто

называл политику своего региона политикой патронажной, составила 85% в Молизе и 14% во Фриули-Венеция-Джулия. Диаграмма 4.6 подтверждает, что эти самооценки тесно коррелируют с нашим Индексом гражданского сообщества (в особенности в том случае, если принять во внимание неизбежные для малых регионов статистические погрешности). Регионы, в которых граждане используют систему "преимущественного голосования", но не участвуют в референдумах, не поощряют и гражданские ассоциации, а газеты не читают там, где общинные лидеры характеризуют политику как сугубо личную и клиентелистскую.

Общие свидетельства граждан и самих политиков помогают нам выявить степень распространения патронажной политики. Жители менее "гражданственных" регионов сообщают о более частых контактах со своими избранниками, нежели представители передового Севера⁴⁷. Более того, предметом этих контактов оказываются в основном не общественные, а частные и личные вопросы. Согласно данным опроса 1988 года, 20% избирателей Юга признавали, что время от времени они "обращались к политике за помощью в вопросах получения лицензий, работы и т.п.". В северных регионах эта цифра составляла лишь 5%. Причем контакты такого рода отнюдь не предопределены демографическими характеристиками, связанными с образованием, общественным положением, политическими симпатиями или возрастом, распространяясь на все категории граждан менее "гражданственных" регионов. То есть эта форма политического участия определяется не тем, *кто* вы такой, но тем, *где* вы живете⁴⁸.

Ту же картину подтверждают и опросы региональных советников. Мы интересовались у советников, сколько граждан обращалось к ним за минувшую неделю и по каким причинам. Результаты четырех "волн" интервью практически идентичны. Советники в Эмилии-Романье, наиболее "гражданственном" регионе, по их словам, встречаются за неделю с двумя десятками избирателей; на Юге же к депутату обращаются 55–60 человек (Диаграмма 4.7 представляет результаты по всем шести регионам).

В менее "гражданственных" регионах в ходе таких приемов в основном обсуждаются вопросы поиска работы и патронажа, в то время как жители Эмилии-Романьи склонны обсуждать проблемы политики или законодательства. "Средний" советник в Пуглии или Базиликате ежедневно получает от восьми до десяти обращений с просьбами помочь устроиться на работу. С другой стороны, советник из Эмилии каждый день обсуждает тот или иной политический вопрос, по крайней мере, с одним гражданином — участь, попросту незнакомая его коллегам из Пуглии или Базиликаты. Короче говоря, в "гражданственных" регионах жители контактируют со своими представителями гораздо реже, и говорят они в основном о политике, а не о личном покровительстве.

До настоящего момента наше исследование основывалось прежде всего на поведении "рядовых" граждан, но, как выясняется, политические элиты двух типов регионов также серьезно отличаются друг от друга. Политики менее "гражданственных" областей включены в систему "вертикальных"

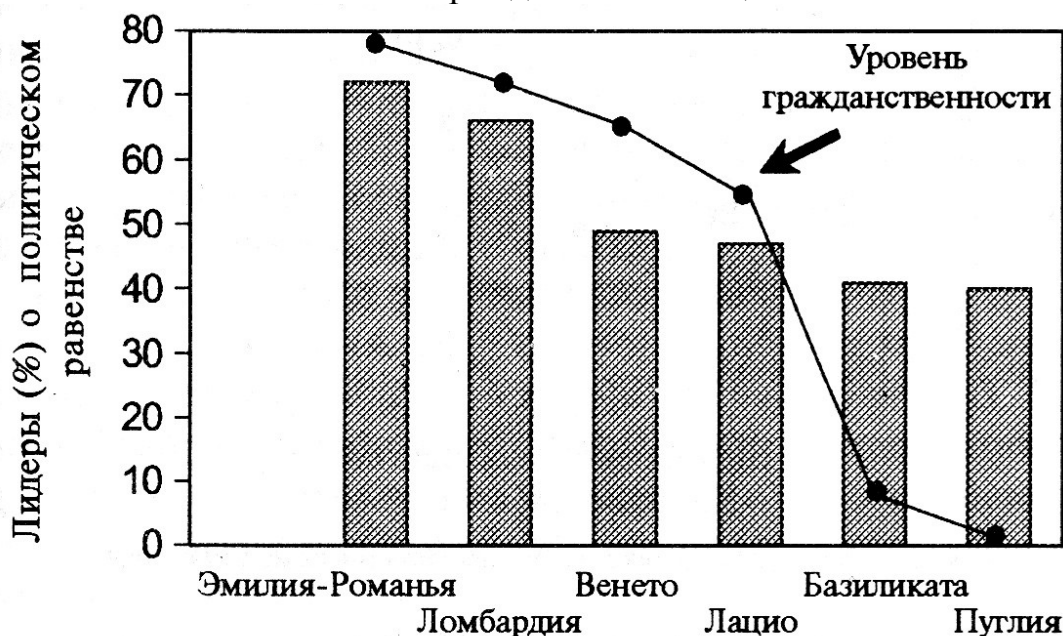
отношений власти и зависимости, что воплощено в структурах типа "патрон – клиент". Политика в этих регионах более элитарна. Властные отношения в политической сфере отражают властные отношения, существующие в окружающей среде⁴⁹.

То есть, едва ли стоит удивляться тому, что их политические лидеры являются, как правило, выходцами из очень узкого слоя социальной иерархии. Хотя образовательный уровень обычных граждан на Юге почти не отличается от того же показателя на Севере; в 1971 году, например, только 2,6% южан и 2,9% северян имели университетское образование. Но, вместе с тем, политическая элита Юга была гораздо образованнее: 87% советников из Пуглии и Базиликаты окончили университеты, в то время как в северных, "гражданственных", регионах эта цифра составляла лишь 33% - 40%. Иными словами, региональная элита Юга почти в полном составе "вышла" из самой привилегированной части населения, тогда как на Севере значительное число политических лидеров имели довольно скромное происхождение⁵⁰.

Лидерам "гражданственных" регионов идея политического равенства нравится гораздо больше, чем их партнерам из регионов "негражданственных". Во время нашего первого опроса 1970 года только что избранные советники из Эмилии-Романьи и Ломбардии неизменно поддерживали принцип вовлечения народа в региональные дела, в то время как на Юге преобладал по этому поводу скептицизм⁵¹.

Диаграмма 4.8

Одобрение лидерами политического равенства и гражданское сообщество



Индекс поддержки политического равенства

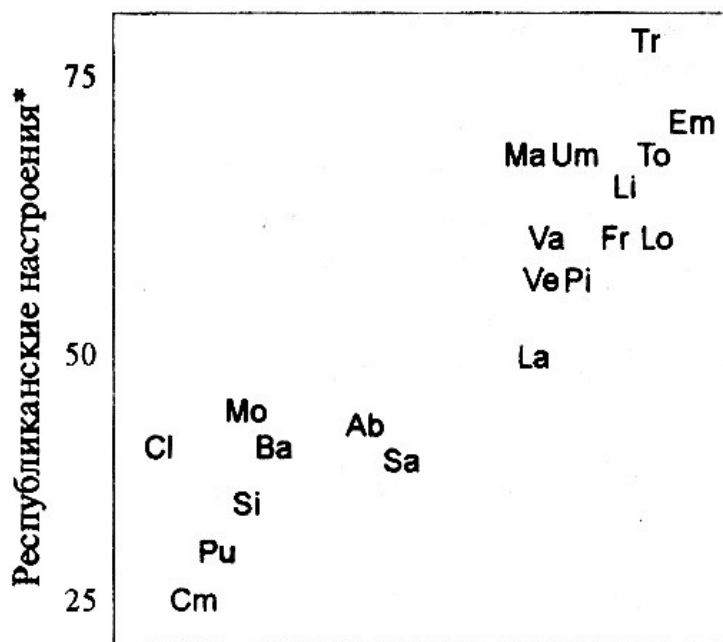
1. Люди должны иметь право голосовать, даже если они не в состоянии распоряжаться этим правом разумно

2. Лишь немногие люди имеют представление о том, каковы их собственные интересы в долгосрочной перспективе
3. Благодаря своему происхождению и воспитанию, некоторые люди более подготовлены к управлению страной, чем все остальные
4. Необходимо, чтобы в обществе всегда были сильные и способные люди, которые в нужный момент могут взять на себя ответственность

В те годы политические руководители наиболее "гражданственных" областей поощряли региональную реформу, усматривая в ней возможность укрепить "низовую" базу демократии в Италии. Лидерам же менее "гражданственных" районов страны популистская риторика была явно не по душе. В 70-е годы, по мере становления новых институтов, первоначальная эйфория проходила, и региональные вожди, делавшие ставку на "непосредственную демократию", становились более осторожными. На смену заботам о "пробуждении народа" шли проблемы административной эффективности. И тем не менее сохранялись явные различия в восприятии идей политического равенства в разных частях страны.

Диаграмма 4.9

Гражданское сообщество и республиканские настроения, 1946



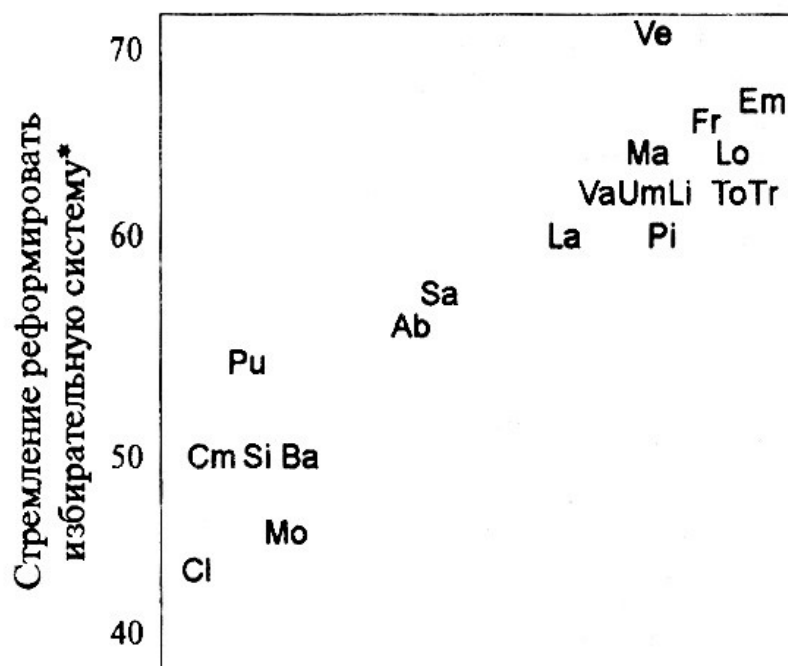
Гражданское сообщество

Корреляция: $r = 0,90$

* Процент электората, голосовавшего против монархии в 1946 году

Диаграмма 4.10

Гражданское сообщество и реформа избирательной системы, 1991



Гражданское сообщество
Корреляция: $r = 0,92$

* Процент электората, голосовавшего за реформу избирательной системы в 1991 году

Некоторые из этих мировоззренческих различий зафиксированы в проводимом нами в период 1970-1988 годов четырехкратном опросе региональных советников. Ответы, даваемые по принципу "согласен — не согласен", сведены в единый Индекс поддержки принципа политического равенства. Советники, получившие в соответствии с этим индексом высшие показатели, являются убежденными поборниками равенства. Напротив, низшие показатели свидетельствуют о скептическом отношении к мудрости рядовых граждан, а иной раз даже и о сомнениях в целесообразности всеобщего избирательного права. Здесь советники подчеркивают приверженность сильному руководству, прежде всего в лице традиционных элит.

Разброс мнений в отношении политического равенства показан на Диаграмме 4.8. Обусловленность этой картины степенью "гражданственности" того или иного региона очевидна. Там, где процветают ассоциации, где граждане интересуются местными проблемами, где голосуют по убеждению, а не по велению патрона, — именно там мы находим региональных вождей, уверенных в ценности демократии.

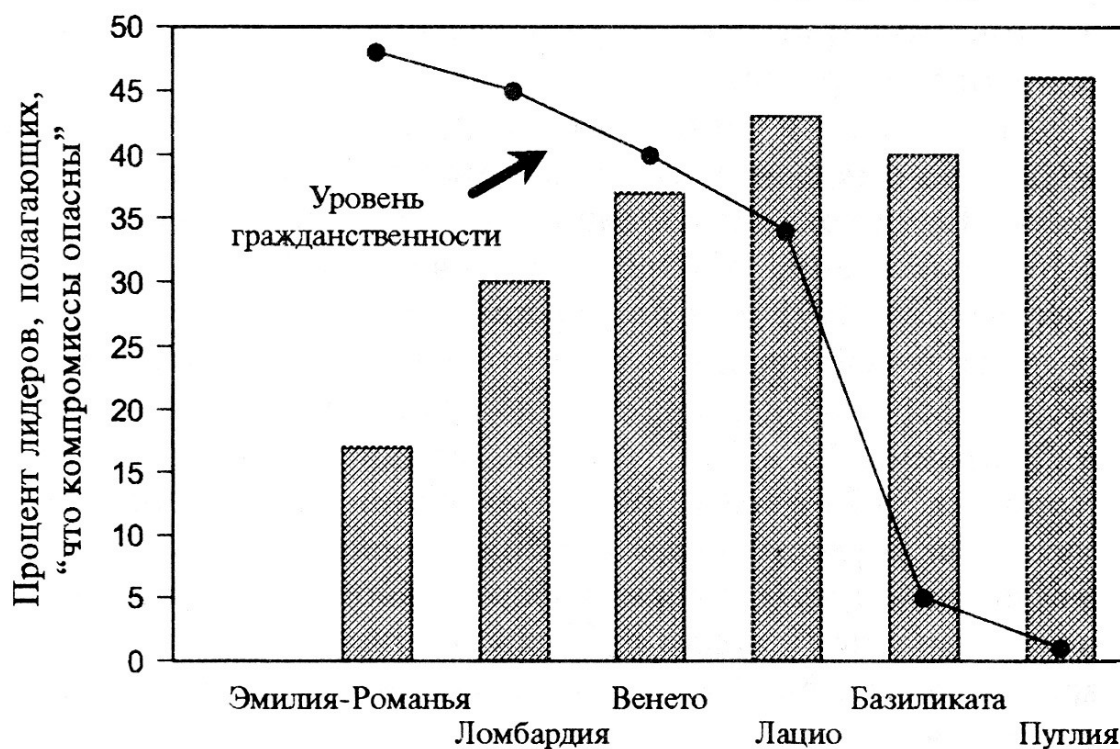
Эти различия в убеждениях "верхов" оказывают мощное влияние на отношение народа к самой структуре итальянской власти. Двумя показательными иллюстрациями этого факта являются голосование 1946 года о сохранении в Италии монархии и референдум 1991 года по реформе избирательной системы, предполагавшей покончить с практикой "покупки" голосов и с другими формами патронажной политики. Как свидетельствуют

Диаграммы 4.9 и 4.10, регионы, бывшие самыми "гражданственными" в 70-е годы, тридцатью годами ранее более охотно голосовали за республику, а десятилетие спустя стойко поддерживали эгалитарную реформу избирательного законодательства. То есть "простым" людям из "гражданственных" регионов иерархическая система была столь же несимпатична, как и их руководителям.

Короче говоря, гражданственность предполагает равенство и участие народа в политике. Совершенно невозможно при этом установить, что же стоит на первом месте — любовь лидеров к равенству или стремление народа участвовать в политических делах. Мы не можем определить, в какой степени в убеждениях лидеров запечатлеваются гражданская зрелость и энтузиазм (либо отсутствие того и другого) их избирателей. Столь же трудно выяснить, насколько настроения простых людей определяются готовностью (или, напротив, неготовностью) политических элит терпеть равенство и народную тягу к политике. Взгляды элиты и настроения народа — это две стороны одной и той же медали. В Главе 5 мы представим доказательства того, что эта очевидная спайка настроений элиты и масс сложилась уже давно. В этих условиях отклонением от нормы следует считать как раз отсутствие конгруэнтности во взглядах массы и элит. Наличие подобных связей позволяет углубить наше понимание политической динамики в "гражданственных" и "негражданственных" регионах. Эффективность региональных правительств в значительной степени определяется и тем, каким образом организована система социальных взаимосвязей — горизонтально или же иерархически. Равенство оказывается существенным признаком гражданского сообщества⁵².

Диаграмма 4.11

Боязнь компромиссов и гражданское сообщество



Политические лидеры "гражданственных" регионов отличаются также большей готовностью к компромиссам. Как мы вскоре убедимся, политика в этих регионах отнюдь не избавлена от конфликтов и противоречий, но лидеры здесь больше предрасположены к разрешению спорных ситуаций. "Гражданственные" регионы характеризуются не отсутствием политической борьбы, но открытостью этой борьбы. Этот важный контраст "гражданственной" и "негражданственной" политики отражен в Диаграмме 4.11, фиксирующей отношение советников к предлагаемой четырежды в течение двух десятилетий одной и той же формулировке: "Компромиссы с политическими оппонентами опасны, поскольку обычно заканчиваются предательством". Среди политических лидеров наиболее "гражданственных" регионов согласившихся с этим утверждением всего 19% — значительно менее половины. Причем эти политики отнюдь не исключают самой реальности противостоящих друг другу интересов, они просто не боятся созидательных компромиссов". Эту особенность тоже надо вплести в кружево гражданского сообщества, ибо она позволяет лучше понять механизмы работы правительств.

Операционально гражданское сообщество определяется, исходя из насыщенности территории местными ассоциациями. Вместе с тем, из нашего анализа были исключены три важные для многих итальянцев разновидности объединений - профсоюзы, церковь и политические партии. Как выясняется, гражданский контекст и в этом случае оказывает самое серьезное воздействие на членство в данных организациях.

Профсоюзы

Во многих странах членство в профсоюзах не является добровольным и поэтому не несет в себе какого-либо гражданского содержания. В Италии, однако, в профсоюзы вступают добровольно, и членство в них не совпадает с занятием той или иной профессиональной деятельностью⁵⁴. Идеологически итальянское рабочее движение представляет собой самый широкий спектр политических ориентиров — здесь можно встретить коммунистов, католиков, неофашистов, социалистов и тех, кто сам по себе. "Беловоротничковые" и сельскохозяйственные профсоюзы, в отличие от других стран, играют в Италии гораздо большую роль. Сальваторе Кой предполагает, что принадлежность к профсоюзам в Италии определяют "политическая мотивация и идейные традиции", а не экономические факторы⁵⁵. В итоге членство в профсоюзах в этой стране обладает большим гражданским значением, чем где бы то ни было.

Наиболее крепки профсоюзы самых "гражданственных" регионов. Степень принадлежности в них к профсоюзам по профессиональным группам — среди рабочих, фермеров, предпринимателей — в два раза выше аналогичных показателей у соседей. И, напротив, если брать членство в профсоюзах вообще, отвлекаясь от факторов образования, возраста, урбанизации, то в этом случае цифры оказываются меньше ожидаемых. Членство в профсоюзах одинаково распространено как среди служащих в "гражданственных" регионах, так и среди лиц физического труда в менее "гражданственных"⁵⁶. Гражданский контекст и социоэкономический статус здесь одинаково важны. В "гражданственных" регионах солидарность на рабочем месте является составляющей более широкого синдрома социальной солидарности⁵⁷.

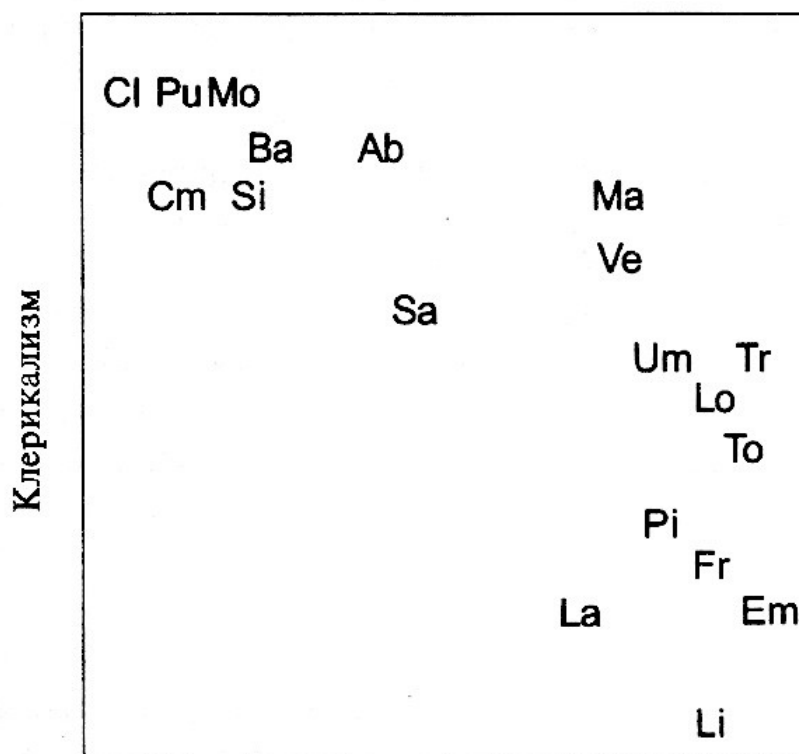
Церковь и религиозность

Организованные формы религии, по крайней мере в католической Италии, представляют собой альтернативу гражданскому сообществу, а не часть его. На протяжении всей итальянской истории присутствие Папы в Риме оказывало могучее воздействие на итальянскую церковь и ее причастность к мирской жизни. Хотя более тридцати лет с момента объединения Италии Папа запрещал католикам участвовать в политической жизни, после второй мировой войны церковь сама выступила одним из инициаторов создания Христианско-Демократической партии. Несмотря на реформы, предпринятые II Ватиканским собором, и распространение среди верующих всевозможных идеологических течений, итальянской церкви удалось сохранить наследие Контрреформации, включая непререкаемый авторитет церковной иерархии и традиционные добродетели смирения и подчинения⁵⁸. Вертикальные узы авторитета более характерны для итальянской церкви, чем горизонтальные связи партнерства.

На региональном уровне все проявления религиозности и клерикализма — участие в мессах, церковные браки, отрицание разводов, фиксация религиозной идентичности — в ходе опросов негативно коррелируют с гражданской вовлеченностью (эту позицию обобщает Диаграмма 4.12). На индивидуальном уровне религиозные чувства и гражданская вовлеченность также кажутся взаимно несовместимыми. Среди итальянцев, участвующих в богослужениях чаще одного раза в неделю, 52% заявляют о том, что они редко читают газеты, а 51% из них говорят, что они никогда не участвуют в политических дискуссиях; среди же религиозно индифферентных соответствующие цифры составляют 13% и 17%⁵⁹. Религиозные люди, по сравнению с остальными итальянцами, проявляют большую степень удовлетворенности условиями жизни и существующим политическим режимом. Град Божий интересует их явно больше града человеческого.

Диаграмма 4.12

Клерикализм и гражданское сообщество



Гражданское сообщество

Корреляция: $r = -0,76$

Примечание: клерикализм представляет собой комплексный показатель, основанный на следующих восьми индикаторах:

индекс церковных браков, 1976	0,952
индекс разводов, 1986	-0,915
индекс церковных браков, 1986	0,862
референдум по легализации разводов, 1974	0,842
Индекс разводов, 1973	-0,796

Опрос: "Религиозны ли Вы?"	0,792
Опрос: "Часто ли Вы посещаете церковь?"	0,783
Опрос: "Важна ли для Вас религия?"	0,767

В первые послевоенные десятилетия многие итальянцы включились в деятельность "Католического действия" - федерации католиков-мирян, возрожденной церковью в попытке приспособиться к новой демократической Италии. Будучи самой массовой организацией того времени, Католическое действие в период своего расцвета объединяло почти одну десятую часть всех мужчин, женщин и детей Италии в своих культурных, образовательных, спортивных ассоциациях. Региональное распределение членства в этих ассоциациях было прямо противоположно отражаемой на Диаграмме 4.12 степени клерикализации той или иной части страны. В областях "гражданственного" Севера Католическое действие было в два-три раза сильнее, чем на Юге. С точки зрения географической Католическое действие являло собой "гражданское" лицо итальянского католицизма. Но в 60-е годы быстрая секуляризация общества и бурные процессы внутри церкви, вызванные II Ватиканским Собором, привели к катастрофическому падению престижа этой организации и потере ею двух третей своих членов. К моменту подготовки этой книги к изданию Католическое действие практически прекратило существование⁶⁰. В современной Италии, так же как и в Италии эпохи Макиавелли, гражданское сообщество — это светское сообщество.

Партии

Итальянские политические партии умеют приспосабливаться к среде, в которой действуют. В итоге жители менее "гражданственных" регионов вовлечены в партийную политику примерно в той же степени, что и жители более "гражданственных" частей полуострова⁶¹. Членство в партиях как на Севере, так и на Юге держится примерно на одном и том же уровне. Привязанность южан к политическим партиям ничем не отличается от аналогичных чувств северян. Первые столь же часто говорят о политике, а их личные контакты с политическими лидерами, как выяснилось, даже активнее и шире. Короче говоря, жители менее "гражданственных" регионов отнюдь не аполитичны⁶².

Вместе с тем членство в партиях в южной части страны имеет свой ярко выраженный смысл. Именно на Юге во времена фашизма было принято говорить, что аббревиатура "PNF", украшавшая партбилеты членов партии Муссолини, означает не Partito Nazionale Fascista (Национальная фашистская партия), а *Per necessita familiare* ("За семейное дело"). Приобретение благосклонности власть имущих наиболее важно именно в "негражданственных" регионах. "Знакомства" здесь жизненно необходимы, а вертикальные связи зависимости и покровительства обладают явным

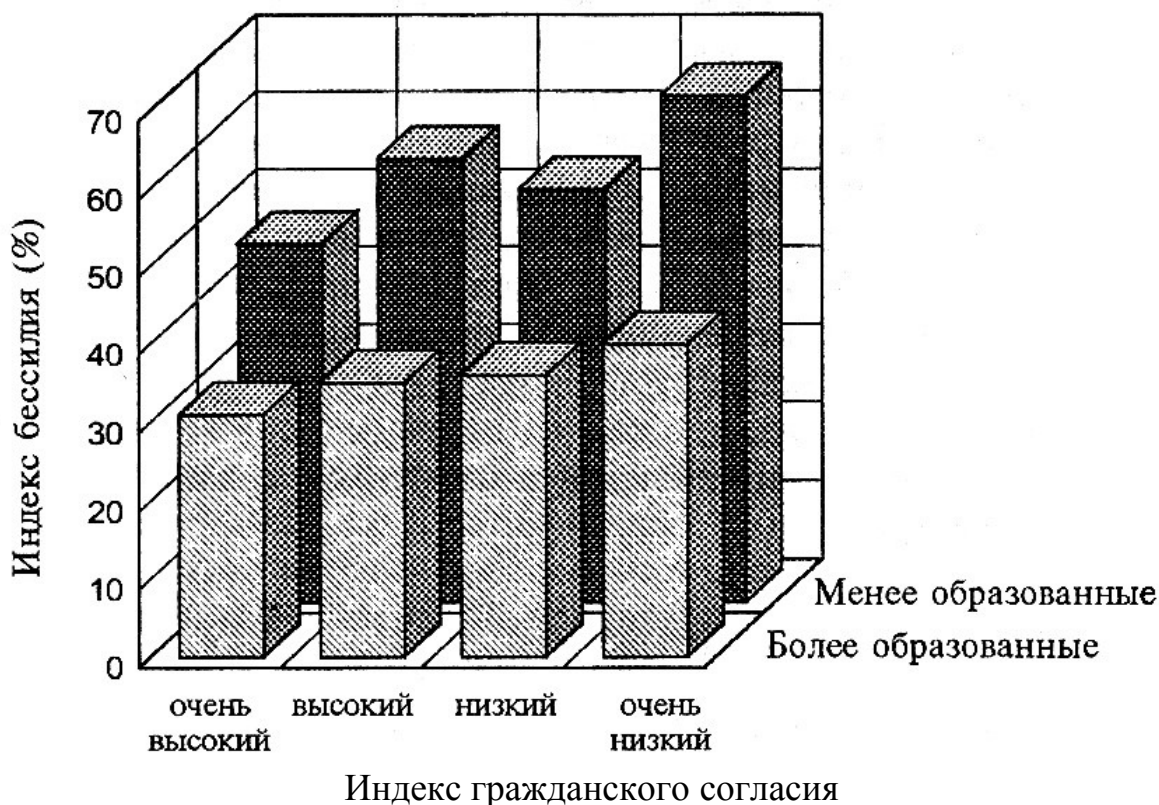
преимуществом перед горизонтальными связями сотрудничества и солидарности. По словам Сиднея Гарроу, "политические потенции на Юге Италии развиты в самой высшей степени... Люди глубоко политизированы и то же время противятся вовлечению в горизонтальные гражданские ассоциации. В этом смысле все социальные отношения здесь являются "политическими"⁶³. Иначе говоря, политические партии на Юге организационно сильны потому, что в условиях слабости гражданских ассоциаций любая партия стремится стать проводником отношений типа "патрон — клиент". Как мы уже отмечали, Север и Юг отличаются не степенью политической вовлеченности, но ее характером.

Гражданские установки

Жители менее "гражданственных" регионов ощущают себя эксплуатируемыми, отчужденными, безвластными. Диаграмма 4.13 показывает, что низкий уровень образования и неразвитость гражданских отношений усиливают эти чувства. В любом сообществе более образованный чувствует себя лучше приспособленным к жизни, поскольку образование означает социальный статус, личные навыки, а также социальные связи. Тем не менее даже это преимущество не в состоянии полностью компенсировать цинизм и отчуждение, господствующие на Юге. Образованные южане ощущают себя столь же бессильными, как и необразованные северяне. Диаграмма 4.13 свидетельствует, что социальный контекст оказывает гораздо большее влияние именно на необразованных людей. Классовые различия в осознании собственного социального бессилия гораздо острее переживаются в менее "гражданственных" регионах⁶⁴. Мы не собираемся конструировать психодинамическую интерпретацию этой неудовлетворенности. В отличие от приверженного равенству и сотрудничеству гражданского сообщества, жизнь в вертикально структурированных коллективах ежедневно воспроизводит эксплуатацию, зависимость и фрустрацию, причем не только на нижних, но-и на верхних этажах социальной пирамиды.

Диаграмма 4.13

Ощущение гражданами собственного бессилия,
образование и гражданское сообщество



Индекс бессилия

("очень высокий" = согласие с каждым из следующих четырех утверждений)

- 1 Большинство обладающих властью старается использовать Вас.
- 2 Вы чувствуете себя отстраненным от того что происходит вокруг.
- 3 Ваше мнение мало что значит.
- 4 Люди управляющие страной, не слишком интересуются тем, что происходит с Вами.

Честность, доверие и законопослушание неизменно упоминаются в любом философском исследовании гражданских добродетелей. Как утверждается, люди в гражданских сообществах справедливы по отношению друг к другу. Они исходят из того, что стоящая над ними власть всегда отвечает самым высоким стандартам, и с готовностью подчиняются добровольно налагаемым на себя ограничениям. В подобных сообществах, по словам Бенджамина Барбера, "граждане не стремятся и не могут стремиться к абсолютной свободе, поскольку прекрасно понимают, что их свобода - это следствие участия в принятии и реализации общих решений"⁶⁵ В менее гражданственных сообществах, напротив, жизнь сопряжена с немалым риском, люди недоверчивы, а изобретенные властью законы постоянно нарушаются.

Таблица 4.5

Честность, доверие, закон и гражданское сообщество

	<i>Индекс гражданственности</i>			
	<i>Очень Высокий</i>	<i>Высокий</i>	<i>Низкий</i>	<i>Очень Низкий</i>
Какой термин лучше характеризует политику в Вашем регионе "честная" или "коррупцированная"? Процент лидеров, выбравших термин "честная"	89	76	67	44
Некоторые утверждают, что людям в основном можно доверять. Другие считают, что в отношениях с ближними нужно соблюдать осторожность. Какова Ваша точка зрения? Процент тех, кто выбрал "доверие"	33	32	28	17
Люди в этой местности строго соблюдают законы, включая даже правила дорожного движения. Процент граждан, согласившихся с этим утверждением	60	47	39	25
Поддержка идеи ужесточения законности и порядка. Процент граждан, согласившихся со всеми четырьмя утверждениями*	37	46	49	60

Совокупный индекс поддержки идеи ужесточения законности

1. Полномочия полиции по защите закона должны быть расширены.
2. Правительство недостаточно активно в обеспечении порядка.
3. В настоящее время власть не пользуется уважением в обществе.
4. У полицейских слишком много прав (полное несогласие).

Подобное описание гражданского сообщества выглядит весьма привлекательно, но вместе с тем нереалистично и даже карикатурно. Примечательно, однако, что итальянские впечатления как будто бы

укладываются в такую схему. Менее "гражданственные" регионы наиболее подвержены древней язве коррупции. Они оказываются пристанищем мафии и местных ее разновидностей⁶⁶. И хотя объективные "замеры" политической честности едва ли возможны, мы все же попытались в ходе общенационального опроса поинтересоваться у лидеров общин, является ли политика в соответствующей местности более честной или же более коррумпированной, чем в среднем по региону. Представители менее "гражданственных" регионов с большей готовностью говорили о коррумпированности политики. Те же самые контрасты были выявлены и в ходе общенациональных опросов 1987–88 годов, результаты которых представлены

в

Таблице 4.5. Представители гражданственных регионов обнаруживали большую степень социального доверия и законопослушания, нежели их соотечественники из менее "гражданственных" районов страны⁶⁷. И напротив, именно на Юге наиболее громко звучали голоса, настаивающие на том, что власть чаще должна применять силу для поддержания законности и порядка⁶⁸.

Эти примечательные и устойчивые различия затрагивают самую суть гражданственности. Общественная жизнь в "гражданственных" регионах облегчается постоянным ожиданием того, что другие тоже будут следовать установленным правилам. Опираясь на эти предчувствия, вы также будете склонны откликаться на ожидания своих братьев. А там, где гражданские добродетели не укоренились, каждый рассчитывает на то, что его ближний тоже нарушит правила. Глупо подчиняться правилам дорожного движения или налоговому законодательству, когда никто им не следует. (Итальянский термин, обозначающий такое поведение *-fesso*, — одновременно значит "рогоносец".) Поэтому вы тоже начинаете обманывать, а в итоге полностью подтверждаются всеобщие грустные и циничные ожидания.

В условиях нехватки доверия и самодисциплины, присущих "гражданственным" регионам, жители остальной части страны вынуждены опираться на "силы правопорядка", то есть полицию. По причинам, подробно разбираемым нами в Главе 6, граждане здесь просто не имеют иных средств разрешения фундаментальной дилеммы общественного порядка, выведенной Гоббсом, поскольку тут недостает эффективно работающих в "гражданственных" областях горизонтальных связей коллективной взаимности. При отсутствии солидарности и самодисциплины иерархия и насилие являются единственной альтернативой анархии.

В нынешних философских спорах между коммунитаристами и либералами община и свобода часто противопоставляются друг другу. Несомненно, иной раз это действительно так, как было некогда, например, в Сэleme (штат Массачусетс). Итальянский опыт, однако, подводит нас к выводу о том, что жители "гражданственных" регионов способны быть либералами как раз потому, что они в полной мере пользуются благами общинности. Ирония заключается в том, что именно "аморальные

индивидуалисты" из менее "гражданственных" регионов вынуждены сегодня требовать "жесткой руки".

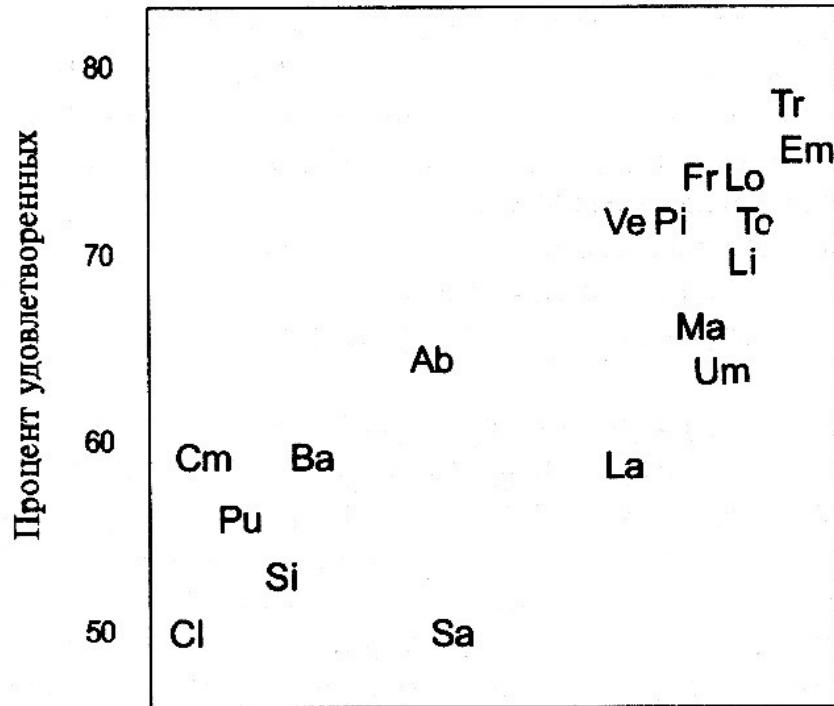
Но и это еще не все. В наименее "гражданственных" регионах даже самые суровые правительства — проводники "жесткой линии" — испытывают неудобства из-за несовершенств "негражданственного" социального контекста. Сама суть общества, заставляющего людей требовать твердой власти, не допускает появления сильных властителей, по крайней мере в рамках демократии. (Подобная трактовка способна, к примеру, пролить свет на предпринимаемые вот уже полвека неудачные попытки искоренить сицилийскую мафию.) И, напротив, в "гражданственных" регионах правительства, присутствие которых почти незаметно, работают значительно эффективнее, поскольку могут полагаться на добровольное сотрудничество и самодисциплину своих граждан.

Рассмотренные нами данные заставляют предположить, что общественные отношения более успешно регулируются в "гражданственных" регионах. Поэтому неудивительно, что граждане здесь более довольны жизнью, нежели их соотечественники из "негражданственных" областей страны. В ходе общенациональных опросов, проведенных между 1975 и 1989 годами, двадцати пяти тысячам итальянцев нами задавался вопрос о том, какова степень их удовлетворенности жизнью. Ответы предлагалось распределить между "полностью удовлетворен", "в основном удовлетворен", "не слишком удовлетворен" и "абсолютно неудовлетворен". Обобщающая ответы Диаграмма 4.14 свидетельствует, что в основном жизнь улыбается жителям "гражданственных" регионов. Счастье — это жить в гражданском сообществе.

На индивидуальном уровне удовлетворение жизнью определяется в первую очередь доходом семьи и религиозными установками, но корреляция со степенью "гражданственности" того или иного сообщества не менее сильна⁶⁹. Гражданские характеристики сообщества настолько тесно коррелируют с институциональной деятельностью и религиозными установками, что иногда определение приоритета затруднительно, хотя в конце концов все же степень "гражданственности" региона сильнее влияет на удовлетворенность или неудовлетворенность человека условиями своей жизни. Как бы то ни было, из последующих глав будет видно, что три только что отмеченных фактора формируют единый комплекс взаимосвязей. Диаграмма 4.14 показывает, что тип гражданственности в этом смысле не менее важен, чем те или иные личные обстоятельства.

Диаграмма 4.14

Удовлетворенность жизнью и гражданское сообщество



Гражданское сообщество
Корреляция: $r = 0,87$

Выводимый нами из сырых статистических данных контраст между более "гражданственными" и менее "гражданственными" сообществами во многих отношениях подтверждает размышления политологов. Но в одном отношении наши выводы противоречат классическим установкам. В представлениях теоретиков гражданское сообщество в основном ассоциируется с миниатюрными архаичными коллективами, весьма отличающимися от структур современного мира - гражданское сообщество предстает у них в образе потерянного человечеством рая⁷⁰.

Современная социальная мысль позаимствовала у жившего в XIX веке немецкого социолога Фердинанда Тенниса различие между *Gemeinschaft* и *Gesellschaft* — то есть между понятием патриархальной, небольшой общины, опирающейся на всеобщую солидарность, и современным рационалистичным, обезличенным *обществом*, основанным на частном интересе. Подобная перспектива ведет к выводу о том, что гражданское сообщество — это атавизм, обреченный на вымирание. Что на его место приходят современные агломерации, передовые в технологическом отношении, но абсолютно дегуманизированные, предполагающие гражданскую пассивность и безбрежный индивидуализм. Модернизация тем самым оказывается врагом гражданственности.

Однако, судя по нашему исследованию, дело обстоит совсем иначе. Наименее "гражданственной" частью Италии традиционно остаются небольшие деревеньки Юга. Патриархальные общины не стоит идеализировать. На большей части традиционной Италии жизнь отмечена

иерархическим господством и эксплуатацией. Джеймс Уотсон, специалист по Калабрии, расположенной на самом носочке "итальянского сапога" и являющейся наименее "гражданственным" из всех регионов, подчеркивает дефицит ассоциаций и гражданского доверия: "Первой особенностью, поражающей в Калабрии всякого приезжего, оказывается всеобщая робость; причем распространяется эта настороженность не только на чужаков, но и на саму общину, на самые маленькие деревни. Доверие здесь в дефиците... С исторической точки зрения, гражданское сообщество здесь совершенно не знало ассоциаций, за редкими исключениями немногочисленных городских клубов (Circolo della Caccia, del Nobili и т.д.)"⁷¹.

И, напротив, Эмилия-Романья, венчающая лестницу "гражданственности", довольно далека от традиционного "сообщества" в классическом смысле - от сельской общины, идеализируемой народной памятью. Эмилия-Романья представляет собой одно из самых современных, динамичных, богатых, технологически передовых обществ планеты. И одновременно - это место, поражающее своей социальной солидарностью, осуществляемой гражданами с удивительно развитым гражданским сознанием. Это сеть гражданских сообществ. В Эмилии-Романье живут не ангелы, но в ее пределах (как, впрочем, и в соседних регионах северной и центральной Италии) коллективные действия всякого рода, включая и деятельность правительства, обеспечиваются нормами и связями гражданской вовлеченности. В Главе 5 мы покажем, что эти нормы и связи имеют живые корни в древних региональных традициях, но называть Эмилию-Романью "традиционным" обществом — чистый абсурд. Наиболее "гражданственные" регионы Италии - те сообщества, где граждане чувствуют себя способными публично выразить свое собственное мнение и это мнение потом наиболее полно воплощается в эффективную общественную политику, — включают в себя самые современные города полуострова. Так что модернизация совсем не означает кончины гражданского сообщества.

Подведение итогов сказанному в этой главе не составит особого труда. В некоторых регионах Италии множество хороших обществ, футбольных команд, кружков любителей птиц и отделений "Ротари-клуба". Большинство граждан этих регионов, ежедневно читая газеты, живо интересуются местными делами и проблемами. По важнейшим общественным вопросам они имеют собственное мнение, им чужда зависимость типа "патрон — клиент". Жители здесь доверяют друг другу и подчиняются закону, и их лидеры сравнительно честные люди. Они верят в народное представительство и предрасположены к компромиссам с политическими оппонентами. Как рядовые граждане, так и лидеры считают равенство естественной вещью. Социальные и политические связи организованы горизонтально, а не иерархически. Сообщество ценит солидарность, гражданскую вовлеченность, сотрудничество и честность. Правительство работает⁷². Стоит ли удивляться поэтому, что люди, живущие в этих регионах, довольны жизнью?

На другом полюсе — "негражданственные" регионы, пораженные болезнью, которую французы называют "incivisme"⁷³. Общественная жизнь в них организована иерархически, а не горизонтально. Само понятие "гражданин" здесь непопулярно. С точки зрения "рядового" обывателя, политика — это дело кого-то другого, *i notabili*, "боссов", — но не его собственное. Не многие люди выражают свое мнение по социально значимым вопросам, да это и не слишком часто от них требуется. Поскольку участие в политике определяется личной зависимостью или корыстью, но отнюдь не стремлением к коллективному благу. Общественные и культурные ассоциации здесь едва дышат. Коррупция считается нормой даже среди самих политиков, отношение их к демократическим принципам вполне цинично. Слово "компромисс" имеет только негативный смысл. Почти все они единодушны в том, что законы созданы для того, чтобы их нарушали. Поэтому, боясь беззакония со стороны ближних, люди требуют "твердой руки". Попав в этот порочный круг, буквально каждый чувствует себя бессильным, угнетенным и несчастным. Следовательно, не удивительно, что представительная власть в этих местах работает менее эффективно.

Итак, наше открытие выдвигает на первый план два новых вопроса: каким образом "гражданственные" регионы достигли нынешнего положения вещей? Каким образом нормы и связи гражданской вовлеченности поощряют качественное управление? Этими вопросами мы займемся в двух следующих главах, но предварительно стоит сказать несколько слов об иных вариантах объяснения успехов и неудач региональных правительств.

Имеет ли институциональный успех иные объяснения?

Социальная дисгармония и политический конфликт часто считаются несовместимыми с эффективным управлением. Утверждают, что консенсус является необходимой предпосылкой стабильной демократии. Подобная линия рассуждений имеет давнюю историю. По словам Цицерона, "народ - это не просто группа людей, сплоченных тем или иным образом; народ появляется там, где людей объединяет согласие по поводу прав и законов, а также желание содействовать взаимной выгоде"⁷⁴. Будучи потрясенным социальными катаклизмами революционной Франции, Эдмунд Берк полагал, что совершенное общество должно быть основано на партнерстве, "партнерстве в науках, партнерстве в искусствах, партнерстве в добродетели, партнерстве в совершенстве"⁷⁵.

В нынешнем столетии подобные взгляды также имеют солидных приверженцев. Габриэль Алмонд восхваляет "гомогенную" политическую культуру "англо-американских" политических систем и считает политическую систему "континентального" типа "закосневшей" и подверженной "цезаристскому надлому"⁷⁶. Джованни Сартори полагает, что идеологическая поляризация характеризует неэффективные, "больные" демократии⁷⁷. Чем глубже раскол общества, тем труднее создать стабильное

правительство, опирающееся на согласие подданных. Чем серьезнее расхождения по существенным вопросам социальной жизни, тем меньше вероятность реализации любой последовательной программы: "Если политические симпатии в обществе совпадают, политику делать значительно легче"⁷⁸.

Эта предполагаемая взаимосвязь социального согласия, политической гармонии и качественного управления часто, пусть даже и не слишком явно, проступает во многих работах, посвященных гражданскому сообществу: "Руссо, как, впрочем, и классические республиканцы в целом, полагал, что патриотические чувства и политическая активность могут основываться только на социальном, религиозном и культурном единстве. Все это — политические выражения гомогенности народа. Можно даже сказать, что с их точки зрения гражданственность возможна только там, где политика представляет собой распространение на общественную арену того, что начинается и существует за ее пределами"⁷⁹.

Подобные настроения предлагают нам широкий спектр гипотез, касающихся взаимозависимости социального единства, политического консенсуса и институциональной деятельности. Как это ни печально, но ни одна из них не может претендовать на состоятельность. Успехи или неудачи итальянских региональных правительств абсолютно не коррелируют ни с политическими расколами, ни с идейной поляризацией, ни с наличием социальных конфликтов:

— мы рассмотрели идеологическую поляризацию в рамках партийной системы, исходя как из влияния той или иной партии, так и из мнений региональных лидеров и предполагая при этом, что чем глубже пропасть между "правыми" и "левыми", чем сильнее экстремисты, тем сложнее создать дееспособное правительство;

— мы изучили расклад голосов избирателей по ключевым социально-экономическим вопросам, полагая, что именно отсутствие консенсуса в политических делах не позволяет правящей верхушке выработать целостную стратегию;

— подвергли анализу хитросплетения региональной партийной системы, надеясь, что, возможно, стабильности кабинетов препятствует множество мелких враждующих партий;

— изучили динамику экономических конфликтов, включая забастовки, ожидая, что именно социальная напряженность не позволяет правительству работать эффективно;

— исследовали географические перепады в уровнях экономического развития и демографическую ситуацию в каждом регионе, считая, что деятельности правительств могут мешать издержки модернизации и отсталости или же трения между городом и деревней;

— наконец, попросив региональных лидеров оценить свои регионы по шкале от "конфликтного" до "консенсусного", мы сопоставили их ответы с собственными "измерениями" институциональной деятельности, опираясь на

вероятность того, что там, где есть конфликты, сотрудничество ради общих целей затруднено.

И тем не менее ни одна из этих гипотез не убедила нас полностью в том, что социально-политические разногласия несовместимы с качественным управлением. Мы наблюдали как регионы с высоким уровнем институциональной деятельности и незначительными социальными противоречиями, подобные Венето, так и вполне процветающие, но конфликтные — типа Пьемонта; убедились в том, что существуют погрязшие в распрях регионы-неудачники, вроде Кампании, и в то же время такие регионы, где отсутствие конфликтов вполне уживалось с неэффективностью правительства, как в Базиликате.

Все это подтверждает, хотя и косвенно, тот факт, что едва ли возможна прямая зависимость между уровнем конфликтов и гражданским сообществом. Гражданское сообщество не является обязательно гармоничным и свободным от противоречий. Бенджамину Барберу в его видении "сильной демократии" удалось подметить те особенности гражданского сообщества, которые были обнаружены и в наших исследованиях: "Сильная демократия основана на идее самоуправляющегося сообщества граждан, объединенных не столько гомогенными интересами, сколько гражданской зрелостью, осуществляющих общее дело благодаря своим гражданским установкам и представительным институтам, а не в силу альтруизма или добросердечия. Сильная демократия полностью согласуется — хотя здесь возможны и оговорки, — с политикой конфликтов, социологией плюрализма и разделением частной и публичной сфер деятельности"⁸⁰.

При более внимательном анализе регионального итальянского эксперимента не выдерживают проверки и другие интерпретации институциональной деятельности. Назову лишь некоторые.

Например, *социальная стабильность*. Иногда ее связывают с эффективным управлением. При этом утверждается, что стремительные социальные изменения только усиливают противоречия, нарушают общественную солидарность и размывают нормы и установления, обеспечивающие нормальную работу правительства. Действительно, наше предварительное исследование регионов в 1976 году обнаружило некоторые намеки на то, что демографическая нестабильность и социальные перемены препятствуют эффективной институциональной деятельности⁸¹, но в дальнейшем, при более полном анализе эта взаимозависимость практически полностью исчезла.

Образование — один из мощных факторов, влияющих на политическое поведение, и Италия здесь не исключение. Тем не менее различия в образовательных уровнях не объясняют различий в институциональной деятельности итальянских регионов. Корреляция между институциональной деятельностью и долей местного населения, которое продолжало посещать школу после достижения установленного законом 14-летнего возраста, по нашим данным, незначительна. Эмилия-Романья, процветающая и весьма

"гражданственная" область, и Калабрия, область слабая и "негражданственная", имеют сходные показатели по этой позиции (46% против 45%)⁸². С исторической точки зрения образование способно играть важную роль в укреплении фундамента гражданского сообщества, но сегодня, по всей видимости, оно не оказывает прямого влияния на деятельность власти.

Урбанизацию тоже считают иногда имеющей отношение к институциональной деятельности. Вспоминая фразу Маркса об идиотизме деревенской жизни, порой полагают, что эффективные институты самым позитивным образом связаны с урбанизацией. Альтернативная же теория, уже упоминавшаяся ранее, усматривает колыбель гражданских добродетелей в традиционной деревне. Согласно ей, институциональная деятельность в городских районах неизменно ущербна. Чуть более утонченный вариант этой же теории привязывает институциональную деятельность к городам средних размеров, преодолевшим как обезличенность современного мегаполиса, так и изоляционизм деревни. На самом деле, однако, нам не удалось отыскать никакой связи между размерами городов или плотностью населения и достижениями региональных правительств⁸³.

Кадровая стабильность - по мнению некоторых, она присуща эффективно функционирующим институтам. Низкая текучесть кадров означает преданность работников своей организации и ее успехам и одновременно обеспечивает наличие запаса опытных политиков. Постоянные же кадровые перестановки, особенно в первые годы существования новых структур, способны, как утверждается, создавать опасные ситуации⁸⁴. Детально изучив данные по шести выбранным нами регионам, мы, тем не менее, не нашли какой бы то ни было позитивной связи между институциональным успехом и стабильностью кадров как в региональных советах, так и в правительствах. Двумя региональными советами, отличившимися в период 1970—88 годов наименьшими сроками службы чиновников, оказались советы Эмилии-Романьи и Венето — областей, преуспевавших буквально по всем показателям институциональной деятельности. Таким образом, для разгадки тайн институционального успеха в равной степени важны и "свежее", и "перманентное" руководство.

Итальянской коммунистической партии (ИКП) также приписывают порой заслугу эффективного управления некоторыми регионами. Надо сказать, что чисто внешне имеющиеся у нас данные подтверждают этот факт. Коммунистические области в Италии действительно чувствуют себя увереннее. И нередко это объясняют рациональным подходом части руководства ИКП, основанном на убеждении, что коммунисты, собираясь управлять страной, должны как можно лучше зарекомендовать себя на региональном и местном уровнях. Более циничная версия заключается в том, что коммунистам до недавних пор якобы удавалось нейтрализовать тлетворное влияние общенациональной политической системы. Сами же коммунисты видят секрет собственных успехов в систематическом подборе компетентных кадров или даже в моральном превосходстве. В каждой из

этих интерпретаций есть зерно истины, хотя нам наиболее по душе первая из них.

Наш первоначальный анализ, охватывающий период с 1970 по 1976 годы, свидетельствует: отмеченная выше особенность обязана своим происхождением тому факту, что коммунисты пришли к власти в самых "гражданственных" регионах. "Коммунистические региональные правительства преуспевают лишь потому, что им досталась более плодородная почва, а не из-за какого-то особого умения пахать. Дело не в том, кем они были – дело в том, где они работали"⁸⁵. Наш дальнейший анализ, впрочем, свидетельствует, что это лишь часть истории.

После 1975 года коммунисты вступили в правящие коалиции в нескольких областях, не обремененных особыми гражданскими традициями, и в итоге институциональная деятельность в этих регионах улучшилась. К моменту нашего последнего, наиболее полного "замера" связь между фактом пребывания ИКП у власти и институциональной деятельностью уже было невозможно объяснить исключительно благоприятным сочетанием коммунистичности и гражданственности⁸⁶. С другой стороны, в период реализации нашего проекта коммунисты оставались в оппозиции почти во всех тех регионах, в особенности на Юге, где гражданские и экономические условия совершенно не благоприятствовали эффективному управлению. Только после того как ИКП (ныне переименованная в Демократическую партию левых сил) получит власть в иной социальной среде, можно будет окончательно выяснить, какова роль этой партии в управленческой политике⁸⁷.

За исключением случая с ИКП, ни одна из рассмотренных выше гипотез не углубляет нашего понимания того, почему власть в одних регионах работает, а в других нет. Аргументы, приведенные в настоящей главе, недвусмысленно свидетельствуют: гражданский контекст имеет самое прямое отношение к тому, как политические институты справляются со своими обязанностями. Важнейшим фактором, объясняющим "хорошее" управление, является степень соответствия социальной и политической жизни региона идеалу гражданского сообщества. "Гражданственные" регионы показательны во многих отношениях. Следующий наш вопрос, к которому мы обратимся, будет таков: почему одни регионы более "гражданственны", чем другие?

Глава 5. Отыскивая корни гражданского сообщества

Предпринятое нами изучение деятельности итальянских региональных правительств

В

70-е и 80-е годы высветило уникальные особенности гражданской жизни в некоторых регионах. Следуя этой путеводной нити, мы должны сейчас погрузиться в прошлое Италии. Это путешествие перенесет нас почти на тысячу лет назад, когда итальянцы только-только начали расставаться с мрачной эпохой варварства. Раннесредневековая Италия, с которой начинается наш рассказ, была скорее близка к древнему Риму, причем не только хронологически, но и в бытовом смысле. Короче, чтобы ответить на вопрос о том, почему на рубеже XXI столетия одни итальянские общины оказались более способны к эффективной институциональной деятельности, чем другие, мы решили включить в наш анализ историческое прошлое¹.

Гражданские устои средневековой Италии

Областные правительства учреждались в 1970 году вопреки желаниям национальной администрации, имевшей за плечами столетний опыт жесткой централизации. Но история самих регионов значительно богаче. В течение полутора тысяч лет, с момента падения Римской империи и до середины XIX века, Италия была, по словам австрийского государственного деятеля Меттерниха, "чисто географическим понятием", скоплением мелких городов-государств и зависимых полуколониальных владений. В обновляющейся Европе с ее государствами-нациями эта разобщенность заведомо обрекала итальянцев на экономическую отсталость и политическое бессилие.

Но так было не всегда. В средние века итальянцам удалось создать политические структуры, которые стали чуть ли не самыми передовыми во всем "христианском мире". Где-то около 1100 года в различных частях полуострова произошло становление двух новаторских, но совершенно различных политических режимов, появление которых повлекло глубочайшие социальные, экономические и политические последствия: "В XI веке поделившие полуостров некогда могучие империи — Византийская на юге и Германская на севере — вошли в полосу слабости и упадка, закончившуюся полным крахом. Политическая инициатива перешла к местным силам. На юге период безвластия оказался относительно коротким в связи с появлением на византийско-арабском фундаменте мощного норманнского королевства. На севере же попытки возродить имперскую власть неизменно заканчивались провалом, в связи с чем полностью восторжествовал местный сепаратизм. Именно в этом регионе, простирающемся от Рима до Альп, наиболее полное развитие получили все особенности итальянского средневековья; коммуны здесь превратились в

эффективные города-государства, что условно позволяет именовать эту часть полуострова коммунальной Италией"².

Основанный норманнскими наемниками новый режим, центром которого стала Сицилия, оказался по-настоящему передовым, причем как в административном, так и в экономическом отношении. "Великий норманнский правитель Рожер II, объединивший в ИЗО году Сицилию, Апулию и Калабрию, сохранил установления своих византийских и мусульманских предшественников и в первую очередь их эффективную систему налогообложения"³. После нескольких десятилетий смуты его последователь Фридрих II⁴ распространил свое владычество на весь юг Италии, утвердив там просвещенную и получившую признание "смесь греческой бюрократии и норманнского феодализма на основе превращения Сицилийского королевства в монолитное государство"⁴. В 1231 году Фридрих II издал новую конституцию, включавшую в себя первую в Европе кодификацию административного права и предвосхитившую многие принципы централизованного, автократического государства, подобия которого позже распространились по всему континенту. Эта конституция провозглашала монополию монарха на обеспечение правосудия и общественного порядка, а также нерушимость привилегий феодальной знати⁵. В мире насилия и анархии, каким была Европа в то время, утверждение социального порядка являлось высшим достижением власти.

Норманнское королевство практиковало религиозную терпимость и предоставило свободу вероисповедания мусульманам и иудеям, что для того времени было совсем необычно. Норманнские короли покровительствовали расцвету греческого, арабского, иудейского, латинского и итальянского словесного искусства, архитектуры, образования, причем делали это столь рьяно, что в эпоху Рожера II и Фридриха II королевский двор иногда называли "республикой ученых". В 1224 году Фридрих основал в Неаполе первый в Европе университет, в котором готовились государственные служащие, закрепив тем самым принципы, заложенные в минувшем столетии Рожером. "В период своего расцвета норманнская Сицилия располагала самой подготовленной бюрократией в Европе"⁶.

В экономическом плане гордость королевства составляли процветающие торговые города — Палермо, Амальфи, Неаполь, Мессина, Бари и Салерно. Фридрих II углубил их гавани и создал военный и торговый флот, хотя в целом, поскольку он настаивал на неизменно государственной торговой монополии, в долгосрочной перспективе это подрывало их будущее развитие. Современники, между тем, называли этого солдата-политика, талантливое орнитолога, одаренного поэта, опытного дипломата *stupor mundi*- "чудом света"⁷. "К концу XII века Сицилия, контролировавшая средиземноморскую торговлю, была богатейшим, процветающим и самым организованным государством в Европе"⁸.

⁴ Речь идет о германском короле и императоре Священной Римской империи Фридрихе II Штауфене (1194-1250). -Прим. ред.

С социально-политической точки зрения юг Италии по-прежнему оставался автократическим образованием, и эта его особенность была лишь усилена реформами Фридриха, конституция которого подтвердила полноту феодальных прав баронов и объявляла "святоотатством" любые попытки подвергать сомнению решения правителей. "Законы Фридриха в целом и его концепция королевской власти в особенности доказывают уникальность Сицилии того времени. Царство вручалось императору самим Богом"⁹. Подобно своему великому предшественнику Рожеру II, Фридрих был сторонником мистической, полубожественной концепции роли монарха, согласно которой правление должно быть основано на страхе в сочетании с террором. Он воевал с северными коммунарами, чтобы преподать, по его словам, урок тем, кто "предпочитает хаос свободы стабильному миру"¹⁰.

Первоначально южные города выказывали некоторую тягу к самоуправлению, однако очень скоро они были полностью поглощены норманнским королевством и опутаны паутиной центральных и местных чиновников, ответственных только перед королем. Бароны, подобно горожанам, тоже испытывали на себе гнет королевской администрации, но именно они являлись главной опорой режима. Сегодня историки спорят о том, как называть это королевство — "феодальным", "бюрократическим" или "абсолютистским", но истина, по-видимому, состоит в том, что ему были присущи элементы и первого, и второго, и третьего. Как бы то ни было, любые намеки на коммунальную автономию незамедлительно выкорчевывались. Гражданская жизнь ремесленников и торговцев регулировалась из центра и сверху, а не изнутри, как в северной части страны. По заключению Денниса Смита, "Сицилия была тогда удивительно богатой страной, в которой следовало ожидать бурного расцвета городов. Но на деле остров никогда не знал независимых коммун типа тех, что существовали в северной Италии. И хотя этот факт может означать лишь простое отсутствие гражданской предприимчивости, одновременно он был обусловлен и тем, что норманнская монархия была слишком авторитарной, чтобы поощрять развитие городов вопреки воле баронов... Фридрих привязал города к государству, хотя из-за этого пришлось принести экономику в жертву политике. История Сицилии воочию убеждала его, что процветание исходит от сильной королевской власти, и в определенном смысле он был прав. Лишь позже выяснилось, что экономическое развитие острова было тем самым заморожено, тогда как свободные приморские коммуны самой Италии процветали"¹¹.

В результате упадка королевской власти после смерти Фридриха II южные бароны обрели автономию, однако города Юга ее не получили. Проходили века, и сонная социальная иерархия все больше попадала под власть феодальной аристократии, а основная масса крестьян была вынуждена жить на грани физического вымирания. Между двумя этими социальными группами и был зажат бессильный класс профессиональных управленцев. Хотя в последующие семь веков южная Италия не раз становилась предметом острых распрей между различными чужеземными династиями (в

основном испанскими и французскими), иерархические структуры продолжали воспроизводиться в неизменном виде. Режим оставался феодально-монархическим, несмотря на просвещенность правителей. Впрочем, среди преемников Фридриха II просвещенность встречалась уже значительно реже алчности.

Тем временем в городах северной и центральной Италии — "оазисах посреди феодальных чащоб"¹² — появились беспрецедентные формы самоуправления. Эти коммунальные республики постепенно превращались в главную альтернативу крепостническому феодализму, утвердившемуся на территории средневековой Европы. Об этой части Италии известный историк Фредерик Лейн писал: "С XII по XVI век примечательной чертой итальянского общества была необычная степень участия людей в создании законов и определении своей собственной судьбы"¹³.

Подобно автократическому режиму Фридриха II, новая республиканская система по-своему противостояла эпидемии насилия и анархии, захлестнувшей средневековую Европу, сдерживая, прежде всего, кровавые междоусобицы аристократических кланов, распространенных как на юге, так и на севере. Решение Севера, однако, в этой связи было иным, основанным не столько на иерархической вертикали, как на Юге, сколько на горизонтальном сотрудничестве. Коммуны берут свое начало от добровольных ассоциаций, появившихся в тех случаях, когда группы соседей давали клятву оказывать друг другу помощь, обеспечивать безопасность и защищать обоюдные интересы. "Несомненно, было бы преувеличением видеть в ранних общинах полноценные частные ассоциации, но, тем не менее, истиной остается то, что главной их задачей была защита собственных членов и их экономических интересов. Кроме того, в них исчезали органические связи с институтами старого режима"¹⁴. К XII веку такие коммуны, использовавшие древние формы общественного договора, появились во Флоренции, Венеции, Болонье, Генуе, Милане и других крупных городах северной и центральной Италии.

Эти коммуны не были демократическими в современном смысле слова, поскольку лишь небольшая часть населения являлась их полноправными членами¹⁵. Одним из проявлений этого республиканского синтеза стало втягивание сельской знати в городской патрициат, на основе чего формировался новый тип социальной элиты, тогда как степень народного участия в делах управления оставалась незначительной. Даниэл Узили, называя коммуны "раем для выборных лиц", замечает, что Сиена, город с 5000 взрослого мужского населения, имел 860 выборных должностей, в то время как в более крупных городах в городских советах состояло до нескольких тысяч членов, многие из которых активно участвовали в жизни общины¹⁶. Понятно, что при таком раскладе "успех республиканской коммуны зависел от готовности ее вождей делить власть с другими как с равными"¹⁷. Исполнительная власть коммун избиралась в соответствии с процедурами, установленными для каждого города¹⁸. Правители коммунальных республик прекрасно осознавали наличие законных

ограничений собственной власти. "Для установления пределов насилию правителей были разработаны детальные кодексы"¹⁹. С этой точки зрения структура власти в коммунальных республиках была принципиально более либеральной и эгалитарной, чем где бы то ни было в Европе, включая, разумеется, и юг самой Италии.

По мере расцвета коммун ремесленники и торговцы также создавали собственные гильдии, призванные обеспечить взаимопомощь как в общественных, так и в профессиональных делах²⁰. "Старейшим уставом гильдии является веронский документ 1303 года, скопированный, очевидно, с какого-то еще более древнего образца. В перечне обязанностей ее членов были зафиксированы: "братская поддержка при необходимости", "гостеприимство по отношению к путникам, проходящим через город" и "оказание помощи в случае болезни"²¹. "Нарушение устава вело к бойкоту и общественному ostracismo"²².

Со временем эти группы, опираясь на поддержку горожан, стали требовать проведения широких политических реформ, создания "системы представительства и контроля, способной гарантировать порядок и мирную жизнь в городе"²³. "В первой половине XIII века гильдии стали основой радикального политического движения, требовавшего перераспределения власти внутри самих коммун на более широкой базе, чем раньше... используя старое слово *"popolo"* ("народ"), несущее в себе мощное демократическое звучание. К 1250 году *popolo* удалось обеспечить господствующие позиции при выработке законов в наиболее крупных коммунах"²⁴.

Таким образом, фактически в тот самый момент, когда Фридрих II укреплял феодальные порядки на юге, политическая власть на севере начала ускользать из рук традиционных элит. В частности, "уже в 1220 году в городском совете Модены было много ремесленников и торговцев, включая продавцов рыбы, портных и старьевщиков... а также кузнецов"²⁵. Практика подобных республик предусматривала столь широкое вовлечение народа в процесс принятия общественных решений, которое не имело аналогов в средневековом мире.

Эти политические изменения были частью "бурного расцвета ассоциаций в связи с подъемом коммун, гильдий, делового партнерства... новых форм солидарности, в которых тяга к равенству оказывалась все более отчетливой"²⁶. Гильдии совместно с другими местными организациями — такими, как *vicinanze* (ассоциации соседей), *populus* (церковные организации, распорядившиеся делами местного прихода), братства (религиозные общества взаимопомощи), политико-религиозные партии, скрепленные торжественными клятвами своих членов, а также *consorterie* ("общества башни", представлявшие собой ассоциации самообороны) — безраздельно доминировали в местной политике²⁷.

Клятвы взаимоподдержки, приносимые членами этих ассоциаций, были очень похожи на упомянутый выше документ из Вероны. В 1196 году члены *consorteria* из Болоньи клялись "помогать друг другу без обмана и с добрыми чувствами", а также обещали, что никто из членов организации

"никогда не станет действовать против остальных прямо или косвенно". Устав *Spade compagnia* ("Меч", 1285), одной из многочисленных добровольных ассоциаций недалеко от Болоньи, свидетельствует, что ее члены "будут поддерживать и защищать друг друга как в самой коммуне, так и за ее пределами". То есть в каждом случае эти широкие обязательства сопровождалось детальнейшим описанием правил и процедур ассоциации, включая вопросы практической взаимопомощи, типа оказания ее членам юридических услуг и безболезненного разрешения внутренних конфликтов²⁸. "Неизбежные противоречия, возникавшие внутри общин и между ними, требовали искусных адвокатов, посредников и управленцев и указывали на необходимость следования морали, способной предотвратить сползание нового общества в пучину раздоров"²⁹. Расцвет ассоциаций, а также новые республиканские нравы как раз и позволили итальянской средневековой коммуне стать аналогом того, что в предыдущей главе мы назвали "гражданским сообществом".

Система управления в коммунальных республиках становилась все более профессиональной. Эксперты, работавшие в муниципалитетах, смогли создать исключительно передовые системы общественного финансирования, мелиорации земель, коммерческого права и бухгалтерского учета, экономического развития и народного образования, а также коллегиального управления, зачастую предполагавшего обмен идеями с коллегами из соседних городов. Болонья, с ее известной школой права, играла при этом роль "столицы коммунальной Италии, превосходство которой основывалось не на ее могуществе или богатстве, а на интеллектуальном лидерстве"³⁰. Фигура *podesta*, профессионального юриста-администратора, избираемого на ограниченный срок, стала ключевой в коммунальных делах³¹.

Договоры и контракты регулировали все аспекты жизни республик, а огромное число нотариусов, адвокатов и судей занималось составлением, трактовкой и практической реализацией этих документов. Болонья, город примерно с 50 тысячами населения, имел до 2 тысяч профессиональных нотариусов!³² Конечно, эти цифры можно рассматривать и как показатель республиканской тяги к сутяжничеству, но прежде всего за ними стоит невероятное доверие к писанным соглашениям, переговорам и к праву. Именно в этом секрет непохожести коммунальных республик: в то время, когда сила и кровные связи были в Европе единственным средством разрешения дилемм коллективного действия, граждане итальянских городов-государств творили новый способ организации коллективной жизни.

Церковная власть в коммунальных республиках была сведена к минимуму, и не только потому, что секулярные начала потеснили религиозность, но и в связи с тем, что сама церковная иерархия была вынуждена признать светские ассоциации: "Не подвергая сомнению теоретическое верховенство Папы, горожане были склонны рассматривать церковь наравне со всеми прочими светскими учреждениями — исходя из ее практической роли в местных делах... Они видели в священниках не столько духовных вождей, сколько служащих, обязанных обеспечить удовлетворение

духовных запросов населения... Это, однако, не означает упадка религиозного чувства. XIV и XV века стали для Италии эпохой особого духовного подъема, но подъем этот отливался в совершенно новые формы. Он находил свое выражение в деятельности многочисленных объединений мирян, создаваемых для совместного осуществления молитвенного труда и дела благочестия"³³.

Одним из итогов этого стала невиданная степень гражданской вовлеченности: "По берегам Арно и По, и в Венеции, и в Лигурии граждане были истово преданы родным городам, ценили возможность быть хозяевами своей судьбы, и это чувство пережило Ренессанс... С самого зарождения коммун люди обеспечивали порядок и безопасность, объединяясь друг с другом. По мере развития общин жизнь горожан все более и более вращалась вокруг укрепленных строений и решений местных правительств. Ощущение того, что земное, семейное благополучие человека тесно связано с благополучием коммуны, становилось столь острым, что способно было возбуждать самую пылкую любовь и жгучую ненависть"³⁴.

Бурная экспансия республиканских и гражданских институтов сопровождалась быстрым развитием коммерции. Утверждение гражданских порядков позволило предприимчивым торговцам расширить поле деятельности, сначала на прилегающие к городам-государствам районы, а потом и до самых пределов известного в ту пору мира. "Эти купцы, хозяева мировой торговли, основатели европейского капитализма, простирали свои коммерческие империи от Китая до Гренландии"³⁵. В освоении столь обширных рынков решающую роль играли объединения торговцев, способные поддерживать правовые или квазиправовые институты, разрешающие споры, осуществляющие обмен информацией и страхование рискованных предприятий³⁶. Приносимое торговлей процветание помогало, в свою очередь, создавать и поддерживать гражданские институты в республиках. "Из десяти основных гильдий, формировавших правительство Флоренции в XIII веке, семь занимались экспортной торговлей"³⁷.

Развитие предпринимательства имело жизненно важное значение для экономики республик. Его фундаментальные основы - рынок, деньги и закон — явились своеобразным возрождением институтов, некогда уже известных в классической Греции и Риме. Но был еще один, сравнительно новый институт: *кредит* изобрели именно в итальянских республиках³⁸. В то время когда норманнское королевство на Юге пожинало плоды процветания, основанного на социально-политической иерархии, республиканский дух и гражданственность Севера закладывали фундамент одной из самых великих экономических революций в мировой истории, сравнимой (если верить некоторым историкам) лишь с неолитическим переходом к оседлому образу жизни и позднее — с появлением промышленного производства.

"Сердцевину этих преобразований составляло фантастическое развитие кредита"³⁹. Предыдущие эпохи, независимо от своего исторического смысла или величия, обладали лишь зачаточными механизмами связывания сбережений и инвестиций. В силу этого перспективы их экономического

роста оказывались ограниченными. Разумеется, и при отсутствии кредита отдельные семейства сосредоточивали в своих руках огромные состояния, а государство через налоговую систему могло направлять инвестиции в крупные общественные проекты, как, например, во времена строительства пирамид или Парфенона. Но до тех пор, пока не были придуманы эффективные опосредующие звенья между индивидуальными владельцами сбережений и независимыми инвесторами, громадная мощь частного капитала не приносила пользы экономике. Социальный контекст итальянских коммунальных республик сыграл решающую роль в появлении этого изобретения.

В отличие от богатства Сицилийского королевства, основанного на владении землей, благосостояние североитальянских городов-государств коренилось в финансовой сфере и коммерции⁴⁰. От кредита зависит банковское дело и долгосрочная торговля, когда его предоставляют по правилам, опираясь на взаимное доверие, отчасти подкрепляемое регулируемыми это доверие законами. (Этимологически слово "кредит" происходит от лат. *credere*, что значит "верить".) По причинам, о которых будет сказано в следующей главе, именно институты республиканской гражданственности, ассоциации и распространение солидарности за рамки кровного родства породили в северных коммунах атмосферу всеобщего доверия.

На удобренной гражданственностью почве обильно произрастали самые неожиданные новации в практике бизнеса, помогавшие крепить благосостояние, например, ренессансной Флоренции и ее соседей: "Распространение кредита и расширяющееся применение контрактов стали выдающейся особенностью подъема городов центральной и северной Италии в XI и XII веках. В Генуе, Пизе, Венеции и чуть позже во Флоренции набирали силу новые правовые стратегии наращивания капитала и укрепления делового сотрудничества. Не удивительно, что в первое время эти связи партнерства прививались в основном к уже существовавшим семейным узам... К XII веку, однако, начали действовать более гибкие контрактные правила, благодаря чему поощрялись внешние инвестиции. Эти изменения ознаменовали выход на арену таких институтов, как *compagnia*, *commenda* (занимавшихся морскими перевозками), а также банковских депозитов, денежных доверенностей, кредитных поручительств. Новая практика и организация бизнеса сводили риск к минимуму, тогда как возможности партнерства и извлечения прибыли расширялись... Показателем растущего доверия стало серьезное снижение процентных ставок, широкое распространение депозитов и банковских трансфертов. В городах северной и центральной Италии возобладало сотрудничество должника и кредитора"⁴¹.

С помощью новых механизмов даже мелкие вкладчики получали возможность инвестировать деньги в солидные коммерческие предприятия: "Уже начиная с XI века фундаментальным фактом экономического развития Европы становится невиданное до сего времени привлечение сбережений к решению созидательных экономических задач... Именно всепроникающая

честность, усиливаемая ощущением принадлежности к целостному сообществу и четкими правовыми обязательствами, создавала предпосылки для привлечения в экономику сбережений буквально всех сословий"⁴².

Иными словами, экономический и политический подъем в коммунальных республиках средневековой Италии был обусловлен в первую очередь нормами и учреждениями гражданской вовлеченности. Революционные изменения политико-экономических институтов происходили в уникальном социальном контексте, определяемом горизонтальными узами сотрудничества и гражданской солидарности, причем эти перемены в политике и экономике, в свою очередь, усиливали гражданское сообщество.

Нам не стоит преувеличивать ни приверженность коммун равенству, ни их способность разрешать социальные конфликты и преодолевать насилие. Вероятно, более половины их жителей были обитателями трущоб⁴³. Знать же неизменно сохраняла свои привилегии, несмотря на вовлеченность в гражданскую жизнь. Во всяком случае, в Венеции и Флоренции олигархические фамилии играли ключевую роль, хотя их власть была более ограниченной, чем на Юге. Нобилитет окружал себя сонмом клиентов. Процветали внутренние конфликты. Вендетта и межклановое насилие никогда не исчезали из общественной жизни республик. Сохранившиеся осадные башни и укрепленные дворцы Болоньи и Флоренции к сегодня напоминают нам о социальном неравенстве и остром чувстве незащищенности, отличавшем тогда даже самые процветающие коммуны.

И тем не менее, что касается социальной мобильности, итальянские республики не имели в то время себе равных. Роль коллективной солидарности в обеспечении гражданского порядка отличала в первую очередь северные города. К примеру, в 1291 году анонимный хронист лаконично отмечал: "В Парме имели место беспорядки, но после того, как четыре гильдии, а именно мясники, кузнецы, сапожники и скорняки, объединившись с судьями и нотариусами, связали себя общей клятвой, порядок был немедленно восстановлен"⁴⁴.

Короче говоря, к началу XIV века Италия произвела на свет не один, а два новаторских способа управления — прославленную норманнскую автократию на Юге и процветающие коммунальные республики на Севере. "Итальянцы оказались лидерами в искусстве управления, а созданные ими государства настолько отточили бюрократическое вмешательство в жизнь своих подданных, что другим государствам того времени это было просто неведомо"⁴⁴. И в экономической, и в социальной, и в политической жизни как монархий, так и республики решали по-своему проблемы коллективного согласия, сковывающие прогресс других стран Европы. Эта лидирующая роль Италии на континенте подтверждается и демографически: Палермо на юге, Венеция и Флоренция на севере, с численностью населения более 100 тысяч человек, были тремя крупнейшими городами Европы⁴⁶.

Но системы Севера и Юга тем не менее отличались как по структуре, так и по достигнутым конечным результатам. "Противостояли друг другу два

различных общества и два образа жизни", - отмечает историк Джон Ларнер⁴⁷. На Севере феодальные узы личной зависимости ослабли; на Юге они усилились. На Севере люди ощущали себя гражданами; на Юге они были только подданными. На Севере община "всего лишь делегировала власть должностным лицам, ответственным не перед теми, кто оказал им доверие"¹⁸. На Юге же властные полномочия монополизировал король и, несмотря на имевшееся у него право делиться властью с чиновниками и знатью, отвечал за свои действия только перед Богом. На Севере, несмотря на глубокую укорененность религиозных чувств, церковь была рядовым гражданским институтом в ряду других; на Юге же она выступала могучим и богатейшим столпом феодального порядка⁴⁹. На Севере важнейшие социальные, политические и даже религиозные узы и привязанности строились горизонтально, в то время как на Юге они были вертикальными. Сотрудничество, взаимопомощь, гражданские обязательства и даже доверие - не универсальное, разумеется, но все же выходящее далеко за пределы обычаев, известных Европе той эпохи, — стали отличительными чертами Севера. И напротив, главными добродетелями Юга оставались преданность иерархии и наведение порядка.

Важнейшей социальной проблемой средневековья, *sine qua non*⁵ прогресса, было поддержание общественного порядка. В норманнском королевстве источником безопасности выступал суверен или же сильнейший из баронов. В коммунальных республиках использовалась более сложная стратегия, предполагавшая появление порядка на основе пактов о взаимопомощи, заключаемых равными. В сравнении с остальными государствами "христианского мира" оба ЛТМ режима в равной степени обеспечивали свое процветание и эффективное управление, однако недостатки и возможности южного, иерархического подхода к решению проблемы стали очевидными уже к XIII веку. Если столетием раньше Юг был не менее передовым, чем Север, то отныне коммунальные республики быстро уходили вперед, и этот отрыв с течением времени становился все более глубоким. Постепенно отличия в общественном укладе и социальной структуре двух Италии, феодальной и республиканской, стали вполне явными. "В феодальном мире преобладали вертикальные связи, а отношения между людьми определялись понятиями феода и служения, инвеституры и присяги, господина, вассала и раба. В городах же установились горизонтальные узы, указывавшие на сотрудничество равных. *Гильдия, братство, университет* и, помимо этого — гильдия гильдий, клятвенный союз всех бюргеров, *Коммуна*, были институтами, созданными новым мировоззрением и воплотившими новые идеалы"⁵⁰.

В XIV веке раздоры, голод, "черная смерть" и Столетняя война начали, однако, подтачивать дух гражданского сообщества и стабильность республиканских режимов. Опустошения, произведенные эпидемией чумы, были ужасными: более трети всего населения Италии — и, возможно, более половины всего городского населения — погибло памятным летом 1348 года,

⁵ Без чего нет (*лат.*). — Прим. ред.

за которым последовали новые эпидемии, остановившие экономическую жизнь более чем на столетие. Не пощадила она и политическое руководство коммунальных республик: в частности, Совет семи, избранный в Орвьето в конце июня 1348 года, потерял к августу пятерых своих членов. А недостроенный из-за чумы Кафедральный собор в Сиене остается таковым и по сей день, напоминая воочию о "черной смерти", потрясшей некогда основания гражданской жизни⁵¹.

Более того, отзвуки религиозных и военных столкновений, шумевших за городскими стенами, эхом отзывались в самих республиках. "История коммун просто не могла не быть бурной, поскольку они пытались утвердить принципы согласия в обществе, остававшемся иерархичным"⁵². Практически повсеместно гвельфы, гибеллины и сотни прочих кланов занимались постоянными интригами и кровавыми "разборками". Опираясь на армии наемников, отдельные деспоты (*signori*) и их семьи добивались таким образом политического влияния. Эти новые тирании "оказались весьма живучими, средневековая синьория незаметно переросла в ренессансное княжество"⁵³.

К началу XIV века, спустя двести лет после своего возникновения, республиканские коммунальные правительства начали постепенно поддаваться давлению синьоров, хотя деспоты при этом часто клялись в верности республиканским идеалам⁵⁴. Знаменательным исключением в этой драме упадка выглядели лишь города, расположенные в поясе от Венеции на Адриатике через Эмилию и Тоскану до Генуи на побережье Тирренского моря, где республиканские традиции оказались более прочными⁵⁵.

Подобно сове Минервы, вылетающей только в сумерки, политическая философия именно в это время, на закате коммунальных республик, стала ценить добродетели гражданской жизни (*vita civile*). Участь коммун побудила политических мыслителей Ренессанса и, прежде всего, Макиавелли поставить вопрос о предпосылках стабильного республиканского режима, уделяя при этом особое внимание достоинствам граждан, их *virtu civile*⁶.

В пассаже, имеющем прямое отношение к намеченной нами попытке разобраться в причинах институциональных успехов и неудач, Макиавелли в одной из своих работ отмечает, что республиканская власть, даже будучи наиболее желательной формой правления, обречена в определенных социальных условиях на поражение. Там, где людям недостает гражданских добродетелей и где социально-экономическая жизнь устроена на феодальный манер, "никогда не утвердится республика или иная развитая форма политической жизни, ибо люди, рожденные в подобных условиях, абсолютно непригодны к гражданскому управлению. В организованных таким образом провинциях (можно упомянуть здесь Неаполь) установление республики едва ли когда преуспеет". И напротив, в его родной Тоскане общественные условия столь благоприятны, что "умудренный народ, знакомый с древними формами гражданского правления, с легкостью готов принять гражданскую конституцию". Обобщая то, что мы называем

⁶ Гражданская доблесть (*итал.*). – Прим. ред.

"железным законом гражданского сообщества", Макиавелли пишет: "Следовательно, очень легко управлять государством, где народ не развращен; невозможно установить самодержавие там, где существует равенство, а там, где равенства нет, нельзя учредить республику"⁵⁶.

Труды Макиавелли, Гвиччардини и других "выражают убеждение в том, что всякое политическое сообщество — это конкретная и устойчивая сущность, не зависящая от воли властей и требующая человеческого уважения, лояльности и поддержки"⁵⁷. Ядром этой идеологии *vita civile* был идеал "образцового гражданина, управляющего своим городом и добросовестно участвующего в делах государственных"⁵⁸.

Между тем, к XIII веку папская власть утвердилась на территориях, лежащих между Сицилийским королевством на юге и коммунальными республиками на севере. Папа управлял этими землями подобно феодальному монарху, наделяя синьоров владениями в обмен на вассальную преданность, хотя его режим был все же менее централизованным и эффективным в сравнении с норманнским режимом⁵⁹. В папских областях утвердились самые разнообразные социальные структуры и политические подходы. Кое-где местные тираны противились вмешательству Папы, в то время как в иных местах "знать была увлечена междоусобицами, терроризировала близлежащие деревни, творила что вздумается, а бандиты своими беззакониями дополняли эту картину"⁶⁰. С другой стороны, на севере к папским владениям номинально отошли города с крепкими коммунальными традициями, такие, как Феррара, Равенна. Римини и, прежде всего, Болонья.

Диаграмма 5.1

Республиканские и автократические традиции в Италии, 1300



Источники:

The Times Atlas of World History, 3rd edition, eds. Geoffrey Barraclough and Norman Stone (London Times Books, 1989), p 124, *JK Hyde*, *Society and Politics in Medieval Italy: The Evolution of the Civil Life, 1000–1350* (London: Macmillan 1973), Map 4; and John Larner, *Italy in the Age of Dante and Petrarch: 1216–1380* (New York: Longman, 1980), pp 137–150.

Диаграмма 5 1 показывает, какие политические режимы существовали в Италии в начале XIV века⁶¹. На ней видно наличие на полуострове четырех секторов, соответствующих различным сочетаниям республиканских устоев и автократии. С севера на юг картина выглядит следующим образом:

- феодальная монархия, основанная норманнами на юге;
- папские земли, отличающиеся пестрой смесью феодализма, тирании и республиканских настроений;
- колыбель республиканского духа, где институты народовластия сохранились вплоть до XIV века;
- прежние республиканские области Севера, которые к тому времени оказались под властью синьоров.

Примечательна параллель между этой схемой и распространением гражданских норм и институтов в 70-е годы нашего столетия (см. Диаграмму 4.4). При их наложении южные территории, когда-то управлявшиеся

норманнскими королями, фактически полностью совпадают с семью наименее гражданственными регионами 1970 года. И почти точно так же папские области (за вычетом коммунальных республик, лежащих на севере папских владений) соответствуют трем или четырем регионам, занимающим следующую ступеньку гражданской лестницы. На другом же конце спектра оплот республиканских настроений образца 1300 года явно совпадает с нынешними наиболее "гражданственными" регионами, вслед за которыми идут области, лежащие еще далее к северу, где средневековые республиканские традиции были хотя и реальными, но значительно более слабыми. Для того чтобы определить, является ли эта интригующая корреляция свидетельством исторической преемственности или просто любопытным совпадением, обратимся к эволюции социально-патетической жизни. Италии в последующие семь веков.

В течение XV — начала XVI веков на полуостров обрушились новые бедствия — Испания, Франция и другие творцы европейской политики избрали Италию в качестве площадки для своих династических дуэлей. Демографические и экономические последствия иноземных вторжений в сочетании с разорением, вызванным чумой, и упадком торговли особенно болезненно сказались на северных коммунах. Население Брешии и Павии, к примеру, в начале XVI столетия сократилось на две трети — таков был результат бесконечных вторжений и грабежей. Только в XIX веке численность населения в городах Севера достигла средневекового уровня. Между тем Юг избежал этих напастей. Население Неаполя, например, в XV веке удвоилось, а в первой половине XVI века еще увеличилось вдвое, что позволило ему стать вторым — после Парижа — городом Европы. Вопреки популяционным потокам XII века многие северяне перебирались в XVI веке на юг, привлекаемые относительным процветанием этих мест. В первой половине XVII столетия, одновременно с появлением начальных проблесков экономического подъема, Италию захлестнула новая волна эпидемий. В 1630—1631 и в 1656-1657 годах чума наполовину сократила население городов центральной и северной Италии⁶².

К XVII веку все города этого региона не только перестали быть республиками, но и многие из них потеряли свою независимость. Крах республиканских коммун завершился чем-то вроде "рефеодализации" итальянского полуострова. На смену торговым и финансовым инновациям шли стяжание земельных владений и паразитическая праздность. Местные конфликты, междоусобная борьба и изощренные заговоры означали фактически полный распад социальной ткани. Это происходило в то время, когда прочие государства Европы шли к национальному единству⁶³.

Теперь и на Севере, и на Юге автократическая политика воплощалась во взаимоотношениях типа "патрон — клиент". Вместе с тем у северных наследников коммунальных традиций патрон, однако, невзирая на свою приверженность автократии, по-прежнему признавал за собой гражданские обязанности. Тщательная антропологическая реконструкция той эпохи подтверждает, что местные дворяне, монополизировав политическую власть,

все-таки не забывали о гражданских добродетелях, возводя больницы и прокладывая дороги, финансируя местные хоры и оркестры и даже выделяя средства на зарплату городским чиновникам. Этика взаимной ответственности на Севере проявляла себя и в *aiutarella*, традиционной практике трудового обмена между соседями⁶⁴. Таким образом, несмотря на распространение неравенства, эксплуатации, конфликтов, северное наследие республиканских коммун, не имея возможности реализовать себя в политических институтах, проявлялось в этике гражданского участия, социальной ответственности и взаимопомощи среди равных.

Структуры власти на Севере почти не отличались теперь от феодальных структур Юга. И тем не менее кое-что из славного опыта коммун, из той бурной экономической активности, которую вызвала к жизни гражданственность, было сохранено прежде всего в долине реки По и в Тоскане. Именно поэтому здешние места оказались более восприимчивыми к первым дуновениям прогресса сначала в культуре, а затем и в экономике, которые достигли полуострова во второй половине XVIII века. Несмотря на общественный упадок, вызванный несколькими веками иностранных завоеваний, эпидемий и внутренних смут, идеал *vita civile* все же выжил в регионах с коммунально-республиканским прошлым.

Между тем на Юге средневековое наследие оказалось противоречивым. Предложенное Фридрихом II своеобразное разрешение проблемы коллективного действия вскоре было размыто, король и бароны — носители абсолютной власти — превратились в правителей-хищников. Власть оставалась феодальной и автократичной, смягчаемой время от времени лишь безнадежными восстаниями. Авторитарные политические институты подпирались традициями вертикальных общественных связей, властной асимметрии, эксплуатации и зависимости, в корне отличавшимися от присущих Северу традиций горизонтальных ассоциаций равноправных граждан. Южная политика патронажа была более персоналистичной, более эксплуататорской, более преходящей и менее "гражданственной".

К XVIII столетию "Неаполитанское королевство, населенное пятью миллионами жителей, было самым крупным итальянским государством. В то же самое время оно оставалось, по-видимому, наиболее дурно управляемым, самым консервативным и разболтанным"⁶⁵. Вопреки общераспространенному убеждению, и в эпоху раннего средневековья, и в наше время Юг отнюдь не был менее урбанистичным в сравнении с Севером⁶⁶. В 1791 году население Неаполя в два раза превышало число жителей Рима, в три раза — Милана, в четыре раза — Турина и Флоренции; но при этом Неаполь оставался "грандиозным паразитом, большинство жителей которого составляла королевская челядь, священники, прислуга и нищие. Город сидел на шее замученного непосильным трудом, отчаянно бедного крестьянства, полностью лишённого гражданских прав"⁶⁷. В южных городах власть нобилитета оставалась абсолютной, а "смещение знати и горожан, столь отличавшее общество Севера, было здесь просто незнакомо"⁶⁸.

На Севере аристократическая власть, которой и без того уже давно приходилось непросто, начала разлагаться. На Юге, напротив, "в первые десятилетия XVIII века политическая юрисдикция и экономическая власть баронов по-прежнему оставались неприкосновенными. Здесь процесс ниспровержения феодализма шел крайне медленно: даже к концу века могущество баронов было исключительным"⁶⁹. Пропасть между правителями и управляемыми в этой части страны углублялась тем фактом, что практически все царствовавшие на Юге династии были иноземными. С 1504 по 1860 год почти вся Италия к югу от папских владений управлялась Габсбургами и Бурбонами, которые, как недавно в деталях показал Энтони Пэджен, систематически сеяли взаимное недоверие и распри среди своих подданных, разрушая горизонтальные связи солидарности ради утверждения вертикальных связей зависимости и эксплуатации⁷⁰.

Несмотря на закат коммунальных республик Севера на рубеже XIV века, демократические революции, захлестнувшие Европу в XIX веке, столкнулись с теми же региональными различиями в культуре и социальной структуре, которые зародились семью столетиями ранее. Как мы убедимся позже, именно эти устойчивые различия оказались решающими в то время, когда Италия подошла к национальному объединению.

Гражданские традиции после объединения

XIX век стал эпохой небывалого кипения жизни ассоциаций по всей Западной Европе, в особенности среди так называемых "низших" классов — то есть среди большинства населения. Старые формы организованной социальности, такие как средневековые гильдии и религиозные общества, в предшествующие столетия тихо угасали и теряли способность выражать народные интересы и чувства. Ветры перемен, рожденные Французской революцией, смели большую часть этого социального хлама. Вдохновляемые заманчивой доктриной *laissez faire*⁷, либеральные правительства во Франции, Италии и прочих государствах упраздняли гильдии, распускали церковные братства и пресекали любые попытки их возрождения. Насаждая новые порядки, французские и итальянские чиновники подвергали слежке (а иной раз и закрывали) также столь невинные формы ассоциаций, как рабочие питейные клубы.

Подобное искоренение ассоциаций — против чего, кстати, в свое время активно протестовал Токвиль — давалось Европе непросто. Но вскоре первые шаги промышленной революции сделали задачу создания новых форм социальной и экономической солидарности совершенно безотлагательной. К

⁷ *Laissez faire, laissez aller* (франц.) - предоставлять свободу действия. Лозунг физиократов, которые утверждали, что экономика развивается лучше всего тогда, когда она свободна от вмешательства государства. - *Прим. ред.*

старым напастям физических недугов, несчастных случаев, старения ныне добавилось новое зло — безработица и обезличенность промышленных городов. Не остались в стороне от всех этих неприятностей и сельские жители, поскольку ко второй половине столетия глубокий кризис сельскохозяйственного производства сделался неоспоримым. Во времена смуты и неопределенности многие искали выход и утешение в организованных формах товарищества. И подобно тому как зеленая поросль всегда идет на смену лесному пожару, новые еще более жизнестойкие ассоциации занимали места тех, кто дряхлел и выходил из строя.

Этот "большой прилив социальности" (выражение выдающегося французского историка Мориса Агюльона) в первой половине XIX столетия зародился во Франции⁷¹. Проявлениями его стали масонские ложи и кружки (*cercle*), питейные клубы (*chambree*), хоровые общества, обновленные религиозные братства, крестьянские клубы и, что особенно важно, общества взаимопомощи, созданные для обеспечения пособий по болезни, страхования от несчастных случаев, пенсионного обеспечения и организации похорон. Многие ассоциации обладали в высшей степени детализированными писаными уставами, "примечательными своей озабоченностью финансовыми делами, справедливым распределением обязанностей, а также политическими и моральными гарантиями - короче говоря, эффективностью в самом широком смысле слова"⁷².

Хотя многие из этих ассоциаций создавались в основном представителями "низших" классов, членство в них зачастую преодолевало установленные обществом социальные границы; один из таких кружков, к примеру, "состоял из рабочих и мастеровых, каменщиков, кузнецов и сапожников, которых возглавляли несколько буржуа или, скорее, мелких буржуа, бывших одновременно интеллектуалами"⁷³. Разумеется, в деревне социальному неравенству придавалась гораздо большее значение, но даже там новообразуемые ассоциации с трудом поддавались классификации — "они пребывали где-то посередине между патронажем старого стиля и новым эгалитаризмом... Дело выглядело так, как будто развитие шло от консервативных структур патронажа к эгалитарным демократическим структурам, а между ними открывалась некая промежуточная стадия демократического патронажа"⁷⁴.

Несмотря на то, что эти группы не являлись чисто политическими, их родство с тем или иным *направлением* французской политики было очевидным. Социальное взаимодействие и организационное сплочение расширяли культурный горизонт участников и втягивали их в политические дела. "Для низших классов Прованса того времени объединение в рамках *chambree* оказывалось столь же значимым, как овладение грамотой: благодаря этому происходило приобщение ко всему новому, к переменам и независимости"⁷⁵. Предпринятая Агюльоном тщательная реконструкция жизни деревень южной Франции той эпохи показывает, насколько культурный подъем, наметившийся после 1830 года, стал основой великого политического натиска 1848-го.

Итальянская историография этого периода еще ждет своего Агюльона, и поэтому у нас нет столь же живописного портрета социальной жизни итальянского городка начала XIX века. И все же кажется, что в эпоху Рисорджименто, разбудившем страну и закончившемся политическим объединением Италии, проявили себя сходные тенденции⁷⁶. Фактически основным аргументом в пользу объединения стал "принцип ассоциации", о котором говорили все без исключений националистические течения (сторонники Мадзини, неогвельфы, "умеренные" Кавура). Сообщества ученых, профессиональные союзы, реформистские группы (в особенности в Пьемонте, Тоскане и Ломбардии) настаивали на социально-экономических и политических реформах. Вновь создаваемые ассоциации (включая обновленные "тайные общества") и газеты сыграли главную роль в бесплодной революции 1848 года, а также в националистической агитации, закончившейся плебисцитами 1860 года. В большинстве городов и сел создавались новые гражданские, благотворительные и образовательные ассоциации⁷⁷.

Особенно важным проявлением этого "принципа ассоциации" в объединившейся Италии стало развитие обществ взаимопомощи, совершенно аналогичных французским и английским, возникшим в тот же период. После подавления итальянских гильдий и бывших "обществ благочестия", и в особенности после 1850 года, эти общества взаимопомощи - "первый эмбрион ассоциативной жизни"⁷⁸ - призваны были помочь городским ремесленникам и мастерам в преодолении социальных и экономических трудностей.

Работа обществ взаимопомощи предполагала поддержку пожилых и увечных, помощь семьям погибших, возмещение ущерба от несчастных случаев на производстве, выплату пособий по безработице, материальное содействие выезжающим на поиски работы, оплату расходов на похороны, заботу о детях, а также создание возможностей для получения членами обществ образования. И хотя деятельность обществ взаимопомощи была ориентирована в основном на городской рабочий класс, членство в них выходило далеко за классовые, экономические и политические рамки⁷⁹. На практике эти общества представляли собой локальные версии того, что в XX веке стали называть "системой социальных гарантий".

Добровольные ассоциации свидетельствовали не столько об альтруизме их членов, сколько о прагматической готовности помогать друг другу, приспособившись к быстро меняющемуся обществу. В основе помощи лежала практическая взаимность: я помогу тебе, если ты поможешь мне — давай вместе решать проблемы, с которыми не справиться в одиночку. В этом смысле формирование новых форм социальности очень напоминает процесс появления семью веками ранее средневековых коммун с их стремлением объединить общие усилия ради совместной пользы. Подобно средневековым ассоциациям, пытавшимся на добровольной основе справиться с фундаментальным риском эпохи — угрозой физического

насилия, — новые общества взаимопомощи демонстрировали коллективную солидарность перед лицом вызовов нового времени.

Примерно в то же самое время и зачастую под эгидой обществ взаимопомощи кооперативные начала стали проявляться среди производителей и потребителей. "Итальянские кооперативы выросли из того же консервативного принципа опоры на собственные силы и пытались улучшить жизнь своих членов, избегая решительных изменений экономических основ общества"⁸⁰. Новые организации возникали во всех отраслях экономики: были кооперативы сельскохозяйственные, рабочие, кредитные, банковские, производственные и потребительские, причем последние к 1889 году составляли более половины всех кооперативов. Как отмечает один из исследователей этого движения, "разнообразие кооперативов в Италии сделало эту страну уникальным явлением в мире кооперации"⁸¹.

Хотя в Европе того времени кооперативы были вполне обычным делом, Италия отличалась удивительным авторитетом этого движения среди неграмотных крестьян. На Севере в 80-е годы прошлого века многие кооперативы основывались для того, чтобы "организовывать временные общественные работы в период сезонной зимней безработицы"⁸². К примеру, в 1883 году группа безземельных *braccianti* из Эмилии-Романьи создала кооператив с целью заключения контрактов по осушению негодных участков. "Существовали кооперативные маслобойни и пивоварни, кооперативные сельские банки, кооперативные закупочно-сбытовые конторы. Кооператоры нанимали специалистов по сельскому хозяйству и заставляли их участвовать в ярмарках, обучать виноделию, севообороту и прочим полезным вещам"⁸³.

В последние десятилетия прошлого века эти формы организованной, но, тем не менее, добровольной общественной солидарности развивались особенно бурно. Членство в обществах взаимопомощи возросло более чем вчетверо в период между 1870 и 1900 годами, достигнув пика на рубеже веков. "1860—1890 годы можно считать "золотым веком" обществ взаимопомощи", - заключает исследователь⁸⁴. Для кооперативов подобный подъем наступил десятилетием позже.

Истоки этих организационных инициатив зачастую прекрасно осознавались, в особенности в северной Италии. К примеру, первым из этих кооперативов было общество стекольщиков из городка Альтаре в Лигурии: "В рождественскую ночь 1856 года Джузеппе Чезио собрал вместе 84 мастера этого древнего ремесла. В условиях экономического спада и последующей эпидемии холеры они стремились позаботиться о себе, создав кооперативную ассоциацию. Ритуал, сопровождавший реализацию этого намерения, напоминал возрождение средневековых традиций Лигурии, где примерно в 1000 году возникла знаменитая гильдия Альтаре, дожившая вплоть до упразднения ее королем Карло Феличе 6 июня 1823 года"⁸⁵.

Хотя провозглашаемые такими организациями программные принципы не имели отношения к политике, им удавалось все же выполнять неявные

политические функции. Подобно своим французским аналогам, итальянские общества взаимопомощи оставаясь внешне в стороне, были по своему духу либо отчетливо радикальными и республиканскими, либо либеральными, социалистическими и католическими. Кооперативное движение также оставалось независимым от политических партий, хотя при этом сотрудничало с обществами взаимопомощи и зарождающимся профсоюзным движением. Несмотря на свою политическую отстраненность, вся эта деятельность представляла собой то, что сейчас называют "пробуждением сознания". Не случайно мнение лидеры молодых профсоюзов и политических движений вышли из обществ взаимопомощи и кооперативов. Профсоюзная активность как в сельском хозяйстве, так и в промышленности стремительно набирала силу в первые два десятилетия XX века. Крупнейшие профсоюзные федерации были социалистическими по духу, хотя существовали также католические и независимые профобъединения.

Одновременно в период 1870-1890 годов движение социального католицизма породило множество светских ассоциаций, в особенности на католическом северо-востоке страны. В 1883-1884 годах наиболее влиятельная светская организация *Opera dei Congressi e dei Comitati Cattolici* имела 993 приходских комитета на Севере, 263 в центральной Италии и лишь 57 на Юге; а к 1897 году она заявляла уже о наличии 3892 приходских комитетов, 708 молодежных отделений, 17 университетских кружков, 688 рабочих ассоциаций, 588 сельских банков, 24 ежедневных газет, 105 прочих периодических изданий⁸⁶. Однако, хотя Юг был не менее католическим, чем Север, светские католические ассоциации были распространены здесь значительно меньше. Та же картина после второй мировой войны наблюдалась и с "Католическим действием"⁸⁷.

Социалистической альтернативой этим католическим организациям стали фабрично-заводские советы. Советы или их ответвления создавали жилищные кооперативы, кооперативные магазины, образовательные ассоциации. Часто они имели свои печатные издания и содержали собственные центры досуга... Они стали иллюстрацией того, насколько "современное" социалистическое движение было оплодотворено идеями Мадзини о местных кооперативах, взаимопомощи и опоре на собственные силы⁸⁸.

Несмотря на отсутствие в Италии вплоть до первой мировой войны всеобщего избирательного права, на рубеже веков в стране сформировалось несколько массовых политических движений. Крупнейшую и наиболее активную из этих новых партий представляли социалисты, набирающие мощь как в индустриальных районах, так и в провинции, где благодатной почвой для них стали коллективистские традиции крестьян. Составляющей нового политического подъема стало прогрессивное католическое движение, в особенности на северо-востоке, где светские ассоциации католиков в предшествующие десятилетия были наиболее активны. В 1919 году, в преддверии первых послевоенных выборов, католическое движение формально конституировалось в *Partito popolare*, или "Народную партию".

Эти две партии, социалисты и *popolari*, совместно составили организованную массовую оппозицию старому режиму, достигшую пика в своем развитии сразу же после первой мировой войны, в годы всеобщего мужского избирательного права, предшествовавшие приходу фашизма.

И те, и другие опирались на наследие социальной сплоченности, организационную инфраструктуру и энергию обществ взаимопомощи, кооперативов, профсоюзов. Често Сан-Джованни, к примеру, промышленный пригород Милана, сделался ареной противоборства двух сильных политических группировок, одной социалистической и другой католической, каждая из которых располагала жилищными и потребительскими кооперативами, образовательными и спортивными ассоциациями, оркестрами и хорами⁸⁹. Партии соперничали во влиянии на итальянский электорат, и у каждой были свои региональные оплоты. Обобщая, можно сказать, что социалистическая партия и ее профсоюзы процветали в промышленных регионах Милана, Турина и Генуи, в то время как *popolari* и ее союзники были сильнее в сельской местности. Это соперничество определило доминирующий образ итальянской политики после второй мировой войны, базирующийся на конфликте двух "институционализированных традиций" или "субкультур", красной (социалистической) и белой (католической)⁹⁰.

Впрочем, эта красно-белая картина в некоторых отношениях вводит в заблуждение, ибо, несмотря на соперничество, обе массовые партии имели общие социологические корни в древних традициях коллективной солидарности и горизонтального сотрудничества. На рубеже веков они были партнерами по оппозиции существующим властям и обе неважно ощущали себя в тех регионах, где устоявшийся консервативный альянс, основанный на клиентелистских связях социальных элит землевладельцев и чиновников, оставался прочным. В итальянской политике основной альтернативой социалистам и *popolari* был сложный лабиринт связей "патрон — клиент", более полувека цементирующий систему "трансформизма", в рамках которой государственное покровительство обменивалось на поддержку в ходе выборов. После второй мировой войны те же самые связи, вписанные теперь в каркас массовых политических партий, составляли первичные структуры власти в менее "гражданственных" регионах Италии⁹¹.

Хотя общества взаимопомощи, кооперативы и прочие проявления гражданской солидарности возникли во всех секторах экономики и по всему полуострову, их успех оказывался отнюдь не равномерным. На севере и в центре Италии, то есть там, где в течение пяти веков существовали коммунальные республики (и именно там, где в 1970-х годах мы обнаружили наиболее "гражданственные" регионы), средневековые традиции сотрудничества неизменно преобладали, даже среди беднейшего крестьянства. "Сеть социальных и экономических обязательств, в особенности в деревне, строилась на принципе соседства. Между *vicini* (соседями) господствовали взаимопомощь и обмен услугами"⁹².

"Земледельческие семьи часто пользовались взаимной помощью: типичным здесь была *aiutarella*, обмен трудом в критические моменты сельскохозяйственного календаря. На культурном уровне это воплощалось в практике *veglia*, когда долгими зимними вечерами семьи собирались на кухнях, вместе играли в карты и другие игры, вязали, шили, рассказывали и выслушивали всевозможные истории. Участие в *veglia* сближало семьи. Система рождала обмен гостеприимством и сложный ритуал хождений в гости"⁹³.

Совершенно иначе обстояли дела в Калабрии, пустынной области на юге, скованной авторитарными традициями (в 70-е годы нашего столетия по-прежнему остававшейся среди наименее "гражданственных" регионов). Согласно свидетельству 1863 года, здесь не было ассоциаций и взаимопомощи; "каждый предоставлен сам себе. Общество существует лишь за счет естественных гражданских и религиозных связей; экономические узы тут ничего не значат, солидарности нет ни между семьями, ни между отдельными людьми, ни между обществом и властью"⁹⁴.

В регионах, привыкших к автократическому правлению, объединение страны почти не изменило гражданских привычек: "Во всех без исключения классах отсутствие духа сообщества вылилось в обыкновение не подчиняться власти. Даже благородные сословия привыкли к обструкции, а также к мысли о том, что правительство можно обманывать без всяких угрызений совести, раз это сходит безнаказанно... Вместо убеждения в том, что налоги необходимо платить, господствовала позиция согласно которой умение одних уклоняться от налогов всего-навсего обязывает впасть работать лучше. Каждая провинция, каждый класс, каждый сектор экономики стремился преуспеть за счет общественного целого"⁹⁵.

Основой сельского хозяйства Юга, отличавшегося лоскутной чересполосицей мизерных крестьянских наделов оставались *latifondo*⁹⁶, огромные поместья, которые и наделяли нищих крестьян землей: "Крестьяне постоянно соперничали друг с другом за лучший клочок земли в латифундии, а также за доступ к имевшимся скудным ресурсам. Вертикальные связи между патроном и клиентом, постоянное заискивание перед помещиком были значительно важнее горизонтальной солидарности. Бевильаква характеризовал период 1880-1920 годов следующим образом: "Крестьяне были заняты в основном междоусобными распрями которые лишь скрывали вечные и реальные социальные контрасты - в экономике, психологии, культуре. Подобные установки могли доминировать только в обществе, построенном на взаимном недоверии... Груз прошлого, умноженный на ошибки государственной власти после 1860 года, порочные взаимоотношения крестьян и землевладельцев... породили общество, в котором *fede publica* (гражданское доверие) было сведено к минимуму: "*chi ara diritto, muore disperato*" ("живущий честно плохо кончит") - гласила популярная калабрийская пословица"⁹⁷.

Дух недоверия, поразивший социальную ткань этих краев нашел отражение в многочисленных пословицах и поговорках "Проклят тот, кто

доверяет ближнему"; "Не давай займы, не делай подарков, не твори добра, ибо все это обернется для тебя злом"; "Думай только о себе, а ближних обманывай"; "Когда горит дом соседа, носи воду к своему собственному"⁹⁸.

На Юге, отмечал Паскуале Зильяри в 1883 году, "слишком ощущается "я" и совсем не слышится "мы"⁹⁹.

Сочетание нищеты и взаимного недоверия гасило гражданскую солидарность и воспитывало то, что Бэнфилд назвал "аморальной семейственностью"¹⁰⁰. "В перегруженной трудовыми ресурсами лантифундистской экономике, - пишет Сидней Тарроу, - деревенская площадь была биржей труда, где немногие счастливицы получали работу на день на зависть своим соседям"¹⁰¹. Между людьми возникал разлад; постоянно сражаясь за рабочее место или за полоску земли, крестьянин не интересовался классовой солидарностью и коллективизмом - его волновало только процветание собственной семьи"¹⁰². Здесь уместно отметить контраст с безземельными *braccianti* из "гражданственной" Эмилии-Романьи, которые, оказываясь в сходной ситуации, создавали добровольные кооперативы для совместных поисков работы.

Исследователи единодушны в том, что Юг отнюдь *не был* (да и сейчас не является) абсолютно аполитичным или асоциальным¹⁰³. Напротив, политическая ловкость и социальные связи издавна играли важную роль в деле выживания на этой меланхоличной земле. Говорить надо не о различии между наличием и отсутствием социальных связей, но о различии горизонтальных связей взаимной солидарности и вертикальных связей зависимости и эксплуатации. Южанин — сельский ли житель или горожанин в XVI веке при Габсбургах, в итальянском королевстве XIX века или же (как мы видели в предыдущей главе) в региональной политике конца нынешнего столетия — искал убежища в патронаже и клиентеле, добываясь при этом как политических, так и экономических выгод: "Клиентела являлась продуктом неорганичного общества и сохраняла социальную дезорганизацию... Туриелло (известный исследователь Юга в 80-е годы прошлого века) вновь и вновь упоминает "чрезвычайную изолированность (*scioltezza*) индивида", не имеющего моральных обязательств за пределами своей семьи и рассматривающего клиентелу в качестве специфического лекарства от разобщенного общества. Клиентела, по его словам, представляет собой "единственную форму объединения, обладающую действенной энергией в веками разделенном гражданском обществе". Люди здесь объединяются не на основе взаимного доверия, но сугубо в силу необходимости"¹⁰⁴.

Новые институты объединенного государства-нации, не будучи способными гомогенизировать традиционные типы политики, сами вписывались в разные контексты, точно так же как после 1970 года в различных стартовых условиях оказались вновь созданные региональные правительства: "К 70-м годам прошлого века можно было сказать, что передовые провинции Италии уже сделали выбор в пользу свободных институтов и ассоциаций — аграрных союзов, обществ взаимопомощи, коммерческих палат, сберегательных банков, — в то время как южные

области по-прежнему предпочитали персональные контакты в сочетании с парламентской или муниципальной клиентелой"¹⁰⁵.

Феодалная знать Юга совместно с нарождающимися городскими классами, владевшими землей, и экспроприированной молодым итальянским государством церковной собственностью использовали насилие и свой привилегированный доступ к государственным ресурсам для укрепления вертикальных связей господства и личной зависимости, а также для разрушения горизонтальной солидарности"¹⁰⁶. Леопольде Франкетти, граждански мыслящий землевладелец из Тосканы, в 1876 году предпринял примечательный анализ социальной ситуации в Сицилии: "Имущие классы сверху донизу насаждали клиентелистские структуры, используя при этом в своих интересах высшие представительные органы страны... Каждый местный нотабль в пределах собственной юрисдикции возглавлял группу лиц, которые, будучи зависимыми от него в плане экономического выживания и социального престижа, обеспечивали его легальной поддержкой в ходе выборов и нелегальной помощью в случае насильственной защиты его частных интересов"¹⁰⁷.

Для жалкого и забитого крестьянина включение в систему "патрон — клиент" было разумным ответом на вызов атомизированного общества. В одном из описаний "экономической морали" калабрийской латифундии первой половины XIX века отмечается, что в действительности крестьяне даже боялись выпасть из этой системы, поскольку только так могло быть гарантировано их физическое выживание, необходимое посредничество с далекой государственной властью, а также примитивные формы социальной защиты (пенсии вдовам и сиротам и т.п.). Разумеется, все это действовало лишь до тех пор, пока крестьянин-клиент оставался покорным, "верным" поместью и готовым к выполнению задач, намечаемых землевладельцем-патроном"¹⁰⁸. При отсутствии горизонтальной солидарности вертикальная зависимость превращалась в рациональную стратегию выживания — даже в тех случаях, когда зависимые признавали порочность этой системы"¹⁰⁹.

Неимущее южное крестьянство отнюдь не всегда молчаливо сносило свою участь. Бурное движение протеста, включая хронические партизанские вылазки, время от времени вспыхивало на всем пространстве итальянского Юга конца XIX века. Однако эти анархические эпизоды (в отличие от нынешних волн городских и сельских забастовок) не порождали постоянной организационной формы и не влияли на коллективную солидарность"¹¹⁰. По словам великого интеллектуала-коммуниста Антонио Грамши, Юг оставался "безбрежным социальным хаосом"¹¹¹. Несмотря на спорадические вспышки насилия, "на первом плане все же оказывалась обычная пассивная реакция покорности. Именно это подчинение обеспечило историческую основу для претензий отдельных избранных — *mafiosi* - на власть над всем остальным населением"¹¹².

В различных районах страны организованная преступность имеет свои особенности. На Сицилии это *Mafia*, в Кампании — *Camorra*, в Калабрии — *'Ndrangheta* и т.д., но у всех этих групп сходная структура. Историки,

антропологи, криминалисты до сих пор дебатировали вопрос о корнях итальянской преступности, но большинство из них согласно, что ее основу составляет традиционная пара "патрон - клиент", набирающая силу из-за слабости административных и правовых структур государства. "Хроническая слабость государственной власти привела к созданию институтов социального "самообслуживания" и исключительному влиянию неформальных групп, позже сделавших невозможным возвращение общественного доверия государству. Нemoшь государственных институтов усиливала семью, клиентелу, мафию"¹¹³.

Если первым условием появления мафии стала неспособность государства обеспечить выполнение законов и контрактов, то вторым, не менее важным основанием оказалась древняя традиция взаимного недоверия. Диего Гамбетта подчеркивает роль этого фактора в могуществе мафиози: "Недоверие просачивается сквозь все ступеньки социальной лестницы, а непредсказуемость в части санкций порождает зыбкость соглашений, стагнацию коммерции и промышленности, всеобщую тягу к безличностным и экстенсивным формам взаимодействия"¹¹⁴. Как отмечал посетивший Сицилию в 1876 году тосканский аристократ Франкетти, "подобное положение дел заканчивается тем, что инстинкт самосохранения вынуждает каждую искать помощи более сильного; а поскольку на деле не существует никакой легитимной власти, именно система клиентелы берет на себя роль главной скрепы общества... Чудовищно несправедливое распределение богатства; полное отсутствие понятия равенства перед законом; засилие личной власти; исключительно персональный характер всех общественных взаимоотношений; и на все это накладывается горечь угнетенных, жажда мести, уверенность в том, что неспособный обеспечить справедливость для себя лично просто не имеет чести"¹¹⁵.

Действуя в обстановке острейшего дефицита доверия и безопасности, слабости государства, гражданских институтов и общественных норм, мафиози предлагали нечто вроде приватизированного Левиафана. "Мафия обеспечивала защиту от бандитов, от сельских воров и юродских, разбойников, а самое главное – от самой себя"¹¹⁶. Используемые мафиози методы "убеждения" позволяли экономическим агентам заключать соглашения, имея уверенность в том, что они будут исполняться. "Специфическая деятельность мафиози состояла в производстве и распространении довольно-таки необычного товара — неуловимого, но тем не менее неизменно присутствующего во всех экономических сделках. Вместо автомобилей, пива, гаек и болтов, книг они производили и продавали доверие"¹¹⁷.

Один из мафиози повествовал о своей работе следующим образом: "Человек приходит ко мне и говорит: "У меня проблемы с Тицио, не сможешь ли помочь мне?" Я вызываю одного из своих парней или же иду сам — и дело сделано"¹¹⁸. (Мафиози, конечно, также заинтересован в наличии спроса на его услуги, поэтому он производит постоянные "впрыскивания" недоверия в систему — чтобы предотвратить создание независимых структур

взаимного доверия.) Несмотря на многочисленные издержки этой системы - социальные, экономические, политические, психические и моральные — с точки зрения человека загнанного и бессильного "решение обратиться за помощью к мафиози едва ли выглядит иррациональным"¹¹⁹.

Однако только романтическая идеализация мафии способна игнорировать ее иерархическую, эксплуататорскую природу. В XIX веке мафиози были жестокими посредниками между землевладельцами и их клиентами¹²⁰. По мере краха старых форм феодализма "прежние *bravi* (подручные) феодалов начали работать на себя, прибегая к насилию уже в частных интересах... Эти факторы, освобожденные теперь от системы феодальных отношений, стали важнейшей составляющей клиентелистской системы"¹²¹. Подобно самому институту клиентелы, мафия довольно быстро приспособилась к новому итальянскому государству и безжалостно трансформировала практику представительной демократии в традиционные модели эксплуатации и зависимости.

Сама структура мафии вполне классически основывается на вертикальных отношениях власти и подчинения, как правило, без малейших признаков солидарности равных. Согласно детальному исследованию Хесса. базовое подразделение мафии – *cosca* – даже не является группой: "Взаимодействие и осознание "мы ", наличие общих целей борьбы отсутствуют или же почти незначительны. Обычно это множество парных контактов, установленных мафиози (*m*) с людьми, незнакомыми друг с другом ($X_1 - X_n$)... Никто из людей класса *X* не считает себя членом организации в том смысле, в каком бандит или разбойник считает себя членом банды или шайки, то есть таких групп, которые продолжают существовать даже после уничтожения лидера"¹²².

Организованная преступность представляет собой органический элемент системы горизонтального недоверия и вертикальной зависимости, которая была составной частью культуры и социальной жизни Юга в течение по меньшей мере тысячелетия¹²³.

Измерение прочности гражданских традиций

Стандартный исторический подход предполагает однозначное противопоставление южного и северного типов гражданской вовлеченности. Подобный контраст, однако, отодвигает на второй план принципиальные и устойчивые различия внутри каждой из двух частей страны, различия, наблюдаемые от региона к региону и даже от провинции к провинции. К примеру, предпринятое Пино Арлакки тщательное изучение обычаев трех районов Калабрии XIX века противопоставляет неприкрытому авторитаризму Кротоне и клановому насилию Джоя-Тауро непривычные для здешних мест традиции кооперативов и взаимной помощи окрестностей Козентино. Опираясь на это открытие, Арлакки раскрывает различия в степени социальной стабильности и экономического прогресса этих трех

районов в послевоенный период¹³⁴. Мы уже отмечали определенные вариации в прочности гражданских традиций в различных областях Севера. Намереваясь более систематично заняться связями между этими традициями и тоном гражданской жизни, мы должны теперь перейти от оценочных суждений к точному количественному анализу. Теория нуждается в подкреплении цифрами.

Существующие статистические данные подтверждают имевшиеся около столетия назад явные отличия между регионами по части ассоциаций и коллективной солидарности. В 1904 году, например, Пьемонт в семь раз превосходил Пуглию по количеству обществ взаимопомощи на душу населения. В 1915 году членство в кооперативах в Эмилии-Романье в восемнадцать раз превышало тот же показатель в Молизе. Подобные перепады объяснялись предшествующими традициями сотрудничества и социальности. Средневековые гильдии зачастую перевоплощались в "благочестивые общества" XVIII века, которые, в свою очередь, перерастали в общества взаимопомощи, а те потом становились фундаментом для профсоюзов и массовых политических партий.

Все эти проявления общественной солидарности и политической активности, обнаруживаемые на протяжении шести десятилетий между 1860 и 1920 годами — общества взаимопомощи, кооперативы и массовые политические партии - тесно коррелируют друг с другом. Они соприкасаются также с иными формами гражданской вовлеченности и социальности, включая участие в выборах и членство во всевозможных культурных ассоциациях. Таким образом, имеющиеся у нас общенациональные количественные индикаторы гражданской вовлеченности конца XIX века сводятся к следующим:

- членство в обществах взаимопомощи¹²⁵;
- членство в кооперативах¹²⁶;
- влияние массовых политических партий¹²⁷;
- участие в относительно свободных выборах, предшествовавших установлению в Италии фашистской диктатуры¹²⁸;
- продолжительность жизни местных ассоциаций¹²⁹.

Впечатляющая взаимозависимость нескольких показателей убеждает в том, что в XIX и в начале XX веков кооперативы и хоровые общества процветали в тех же самых регионах Италии, где укреплялись общества взаимопомощи и массовые политические партии, а граждане стремились в максимальной степени воспользоваться только что полученными избирательными правами. В иных местах, напротив, апатия и древние вертикальные установки клиентелы сдерживали гражданскую активность и подавляли добровольные, горизонтально организованные ростки общественной солидарности.

Пытаясь вникнуть в исторические основы "гражданственности" в современной Италии, мы свели пять названных индикаторов в единый индекс, отражающий традиции гражданской вовлеченности в XIX столетии

(Таблица 5.1)¹³⁰. Диаграмма 5.2 показывает, каким образом эти традиции распределялись по итальянским регионам между 1860 и 1920 годами.

Даже беглое сопоставление Диаграммы 5.2 с Диаграммой 4.4 показывает поразительную устойчивость региональных традиций гражданской вовлеченности за целое столетие до начала масштабных социальных сдвигов. Еще более убедительный способ наблюдения этого постоянства предлагается Диаграммой 5.3, которая выявляет почти идеальную корреляцию между нашим Индексом гражданского сообщества 1970-1980 годов и "замерами" гражданской вовлеченности столетием раньше¹³¹. Несмотря на обширные волны миграции, экономические перемены, социальные неурядицы, будоражащие полуостров в течение десятилетий, современные гражданские нормы и практика вобрала в себя региональные традиции, которые были прочными уже давно¹³².

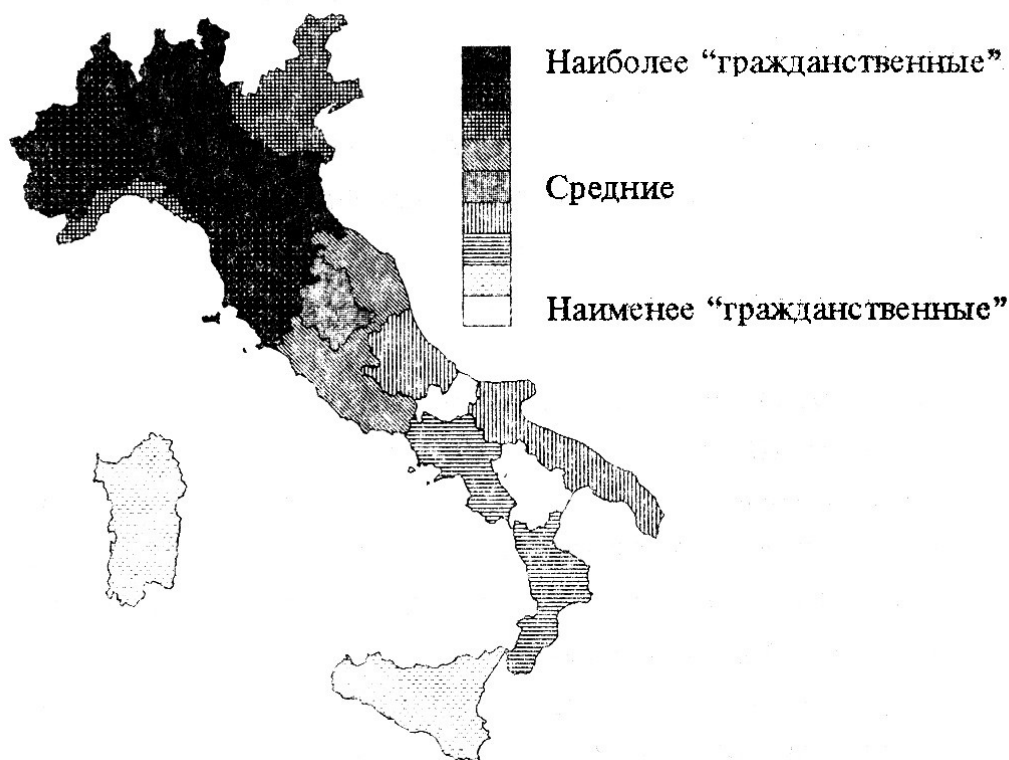
Таблица 5.1

Традиции гражданской вовлеченности, 1860—1920

<i>Компонент</i>	<i>Итоговый показатель</i>
Влияние массовых политических партий, 1919—1921	0,97
Членство в кооперативах, 1889-1915	0,93
Членство в обществах взаимопомощи, 1873-1904	0,91
Участие в выборах, 1919-1921	0,78
Местные ассоциации, основанные после 1860	0,56

Диаграмма 5.2

Гражданские традиции в регионах Италии, 1860-1920



Именно в тех местах, где сто лет назад итальянцы наиболее активно вовлекались в новые формы общественной солидарности и социального действия, их потомки максимально "гражданственны" в политической и социальной жизни. И в этих же самых регионах общественная жизнь имела явно гражданский характер уже тысячу лет назад, когда процветали коммуны, всевозможные общества, гильдии, ассоциации соседей и т.д. Отсутствие адекватных статистических данных не позволяет нам проследить эту преемственность еще глубже, хотя в Диаграммах 5.1, 5.2 и 4.4 содержится информация о положении дел в 1300, 1900, 1970 годах. В любом случае, рождественский ритуал в Альтаре 1865 года заставляет предполагать, что эти исторические параллели не могли ускользнуть и от самих участников событий.

Насколько важны эти глубочайшие традиции гражданственности для нынешней институциональной деятельности? Диаграмма 5.4 отражает корреляцию между институциональной деятельностью 80-х годов нашего века и гражданскими традициями 1860—1920 годов. В зависимости от особенностей гражданской вовлеченности столетием раньше в Италии 80-х можно с необычайной точностью предсказывать успех или неудачу того или иного регионального правительства¹³³.

Диаграмма 5.3

Гражданские традиции
и современное состояние гражданского сообщества

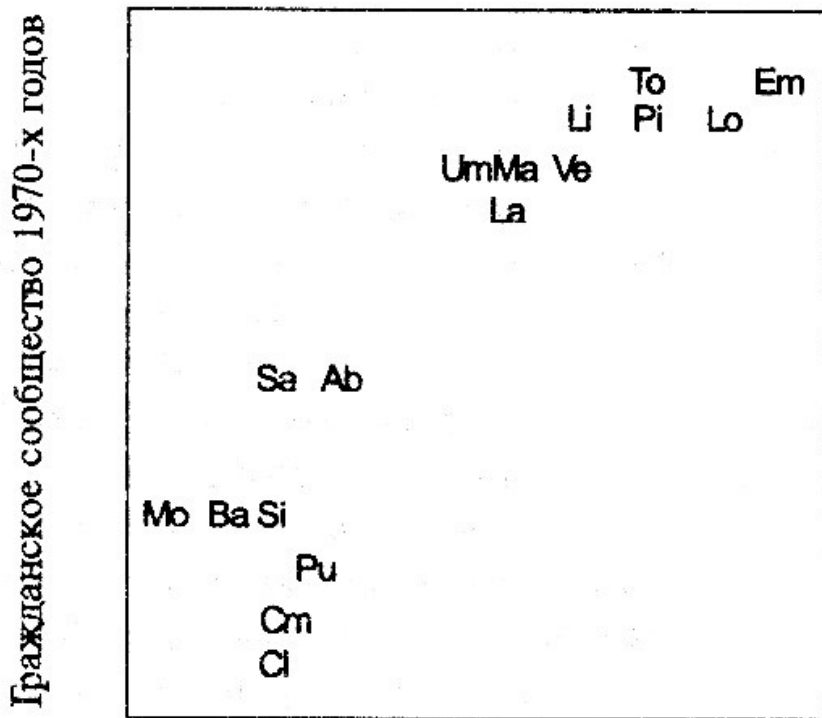
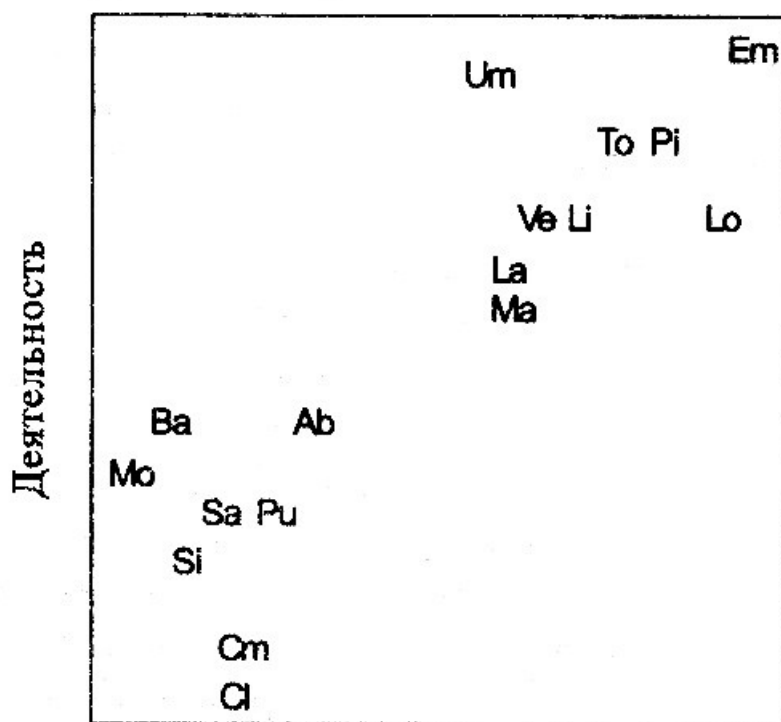


Диаграмма 5.4

Традиции гражданской вовлеченности, 1860-1920,
и институциональная деятельность, 1978—1985



Гражданские традиции
Корреляция $r = 0,86$

Экономическое развитие и гражданские традиции

В точной социальной науке очень редко можно встретить факт столь завораживающе убедительный, как только что нами рассмотренный. Единственным упущением в наших рассуждениях является обстоятельство, несомненно, уже подмеченное внимательным читателем: гражданское сообщество тесно связано с уровнем социально-экономического развития общества. Иными словами, сегодня именно "гражданственные" регионы оказывается крепкими, зажиточными, промышленно развитыми. Отсюда скептик способен сделать вывод о том, что гражданское сообщество представляет собой всего лишь эпифеномен — иначе говоря, только экономическое благосостояние может быть фундаментом гражданской культуры. **Нищие крестьяне не способны к гражданственности** — точно таким же образом дело обстояло и столетие назад. Может быть, преемственность социальной и экономической структуры требует явной преемственности в гражданской жизни? Или же эта связь иллюзорна? **Экономика важнее гражданственности?**

Наше историческое повествование заставляет усомниться в последнем утверждении. О примитивном экономическом детерминизме здесь нет и речи. Во-первых, возникновение коммунальных республик, как нам представляется, отнюдь не было следствием материального изобилия. Уровень экономического развития северной Италии в этот период был довольно примитивным: регион значительно отставал не только от современного Юга, но, вероятно, и от Юга той эпохи¹³⁴. Как мы убедились, успех коммунальных республик едва ли был следствием норм и принципов гражданской вовлеченности¹³⁵.

Во-вторых, гражданские различия между Севером и Югом на протяжении тысячелетий оказались более стабильными, нежели экономические различия между ними. Иногда экономическая пропасть между двумя частями страны казалась довольно условной, теряющейся и даже перевернутой — в значительной степени это было характерно в случае внешних влияний. В XII веке норманнское королевство было столь же передовым, как и Север, с пришествием коммунальных республик северная часть Италии (и в особенности города, прилегающие к центральной зоне, сама колыбель гражданственности) в течение нескольких столетий развивалась более интенсивно. Начиная с XV века, однако, в результате чумы, иностранных вторжений, изменения схемы морских торговых путей, превосходство Севера стало таять и к XVI столетию исчезло почти полностью. Вспомним мигрантов XVI века, покидающих угасающий Север ради лучшей жизни в бурно растущем Неаполе. Кроме того, хотя разница культур почти не поддается "замерам", у нас все же нет ни малейших свидетельств того, что хотя бы в одной точке на протяжении десяти столетий Юг в своих обычаях и принципах был столь же "гражданственным", как и Север.

"Гражданственные" регионы не являются сверхпреуспевающими в начале пути, да и в конце они не всегда оказываются богаче, но их гражданский уровень, тем не менее, с XI века остается стабильным. Этот факт трудно сопоставить с утверждением о том, что гражданская вовлеченность представляет собой всего лишь следствие процветания.

Таблица 5.2

Гражданские традиции и социоэкономическое развитие

*Корреляция (r) — гражданские традиции (1860-1920)
и показатели социоэкономического
развития (1870-1970)*

<i>Десятилетие</i>	<i>Доля занятых в сельском хозяйстве</i>	<i>Доля занятых в промышленности и</i>	<i>Детская смертность</i>
1870-е	-0,02	-0,15	-0,07
1880-е	-0,22	0,14	-0,22
1890-е	—	—	-0,26

1900-е	-0,43	0,52	-0,20
1910-е	-0,52	0,64	-0,44
1920-е	-0,56	0,66	-0,58
1970-е	-0,84	0,84	-0,67

Что же касается периода, наступившего после объединения Италии, то здесь мы располагаем множеством статистических подтверждений своей правоты. Первый пласт цифровых данных, противоречащий элементарному экономическому детерминизму, таков: **нынешняя прочная взаимозависимость между экономикой и гражданственностью сто лет назад просто отсутствовал. Этот примечательный факт можно зафиксировать** с помощью таких индикаторов, как индустриализация (определяемая по уровню занятости в сельскохозяйственном и промышленном производстве) и общественное благосостояние (определяемое по уровню детской смертности). По обеим позициям и по всем итальянским регионам у нас есть на этот счет данные, охватывающие последние сто лет (см. Таблицу 5.2).

В это время структура экономики и общественное благосостояние как бы подтянулись к фактически неизменным показателям гражданской вовлеченности. Подобно мощному магнитному полю, гражданственность медленно, но неуклонно влекла к себе социоэкономические условия, так что к 70-м годам нынешнего века социоэкономическая модернизация очень тесно коррелировала с гражданским сообществом¹³⁶.

Для того чтобы разобраться с этим получше, сравним два региона, которые на рубеже веков казались вполне сопоставимыми в плане экономического развития и общественного благосостояния. В 1901 году Эмилия-Романья занимала среднее место в общенациональной шкале индустриализации - 65% ее трудовых ресурсов были заняты в сельском хозяйстве и только 20% в промышленности. Калабрия была тогда даже более индустриальной, чем Эмилия-Романья (в сельском хозяйстве - 63%, в промышленном производстве — 26%). Разумеется, экономика Калабрии была "палео-индустриальной", ибо промышленность там оставалась примитивной, а жители были беднее и необразованнее. В Эмилии же сельское хозяйство было относительно благополучным. С одной стороны, детская смертность в Эмилии-Романье в первое десятилетие нынешнего столетия превышала общенациональный уровень, в то время как показатели Калабрии, хотя и были чуть-чуть лучше, в абсолютных цифрах оставались достаточно ужасающими¹³⁷. Каковы бы ни были маргинальные социоэкономические различия, оба региона оставались отстающими.

С другой стороны, с точки зрения политической активности и общественной солидарности **Эмилия-Романья сто лет назад (впрочем, и тысячу лет назад, и сейчас) удостоилась чести иметь самую передовую в Италии гражданскую культуру. И, напротив, проклятие Калабрии состояло (как и по сей день) в том, что здесь гражданская культура пребывала в состоянии самом зачаточном — она оставалась культурой феодализма, распада, отчуждения и изоляции.**

В последующие восемь десятилетий между двумя регионами пролегла глубокая социально-экономическая пропасть. Между 1901 к 1977 годами доля занятых в промышленном производстве в Эмилии удвоилась (с 20% до 39%), в то время как Калабрия оказалась единственным в Италии регионом, где этот показатель даже снизился (с 26% до 25%). Благодаря развитию медицины и общественного здравоохранения детская смертность сократилась по всей стране, но Калабрия и здесь далеко отставала от Эмилии-Романьи¹³⁸. К 80-м годам Эмилия-Романья, обладающая одной из самых динамичных экономических систем мира, стала фактически самой богатой областью в Италии и одной из самых передовых в Европе. Калабрия же в это время оставалась беднейшей итальянской областью и одной из самых отсталых на европейском континенте. Среди восьмидесяти регионов Европейского Сообщества, оцениваемых по доле ВВП на душу населения, Эмилия-Романья в период 1970-1988 годов перешагнула с 45 на 17 место, поставив европейский рекорд. Между тем Калабрия все это время прочно оставаясь на последнем месте¹³⁹.

Обнаруженные взаимосвязи намекают на интригующую возможность: может быть, региональные традиции гражданской вовлеченности помогут нам разобраться в современных перепадах экономического развития? Или, другими словами, возможно, гражданственность и является ключом к разгадке экономики?

Несмотря на хрупкость исторической статистики, мы должны использовать полный набор имеющихся в нашем распоряжении данных для более глубокого изучения социоэкономического развития и градации гражданской вовлеченности¹⁴⁰. Простейший эмпирический тест состоит в том, чтобы сравнить два типа прогнозов, используя в каждом случае один и тот же набор независимых переменных:

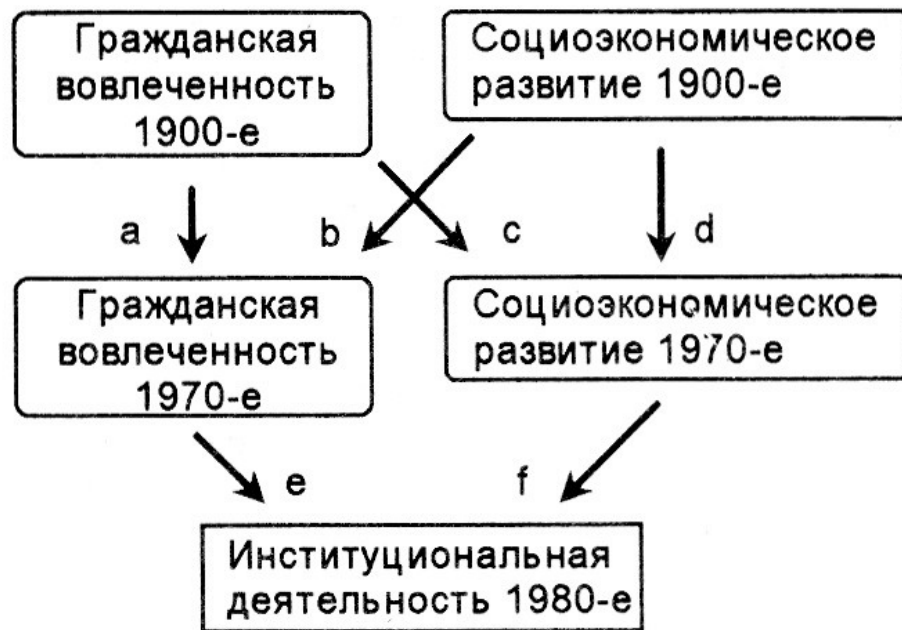
1. Предсказание уровня экономического развития в 1970-е годы, исходя из развития гражданской активности в 1900 году.
2. Предсказание гражданской активности в 1970-е годы из тех же показателей развития и гражданской активности в 1900 году.

Если правы экономические детерминисты, то, исходя из состояния экономики, можно предвидеть уровень "гражданственности" общества. Если же, с другой стороны, особенности гражданской активности отражаются в экономической сфере, то тогда из состояния гражданской активности можно вывести положение дел в экономике. В принципе, конечно, оба фактора могут действовать одновременно, порождая взаимозависимость гражданской активности и экономики. Диаграмма 5.5 иллюстрирует эти возможные причинные цепи.

Диаграмма 5.5

Возможные взаимосвязи гражданской вовлеченности, социоэкономического развития и институциональной

деятельности, 1900—1980-е годы



Теоретики, отдающие приоритет социальноэкономическим факторам, подразумевают, что связи *b* и *d* должны быть наиболее прочными (особенно *b*), в то время как гипотеза о социально-экономических следствиях гражданственности подчеркивает роль связей *a* и *c* (в первую очередь *c*). Обе теории можно проверить с помощью пары множественных регрессий, используя гражданские традиции и социальноэкономические показатели 1900 года для предсказания уровня "гражданственности" и тех же самых экономических показателей образца 1970-х годов¹⁴¹.

Результаты этих статистических упражнений оказываются удивительными и вполне однозначными. Во-первых, гражданские традиции (фиксируемые в 1860-1920 годах) содержат в себе весьма точное предсказание нынешнего состояния гражданского сообщества, а такие проявления социальноэкономического развития, как индустриализация и здравоохранение, не оказывают на гражданственность абсолютно никакого влияния. Иными словами, стрелка *a* очень существенна, а стрелку *b* вообще можно не брать во внимание. **Когда гражданственность и социальноэкономика на рубеже веков не сочетались друг с другом (регионы "гражданственные", но относительно бедные и сельскохозяйственные, или же, напротив, "негражданственные", но богатые и индустриальные), гражданские традиции отнюдь не проявляли тенденции приспособления к объективным условиям¹⁴².**

И напротив, **гражданские традиции явно предрешают современные уровни социальноэкономического развития.** Рассмотрим по очереди каждую из наших социальноэкономических переменных.

Наиболее точным показателем состояния социальной структуры и экономического развития является распределение трудовых ресурсов между

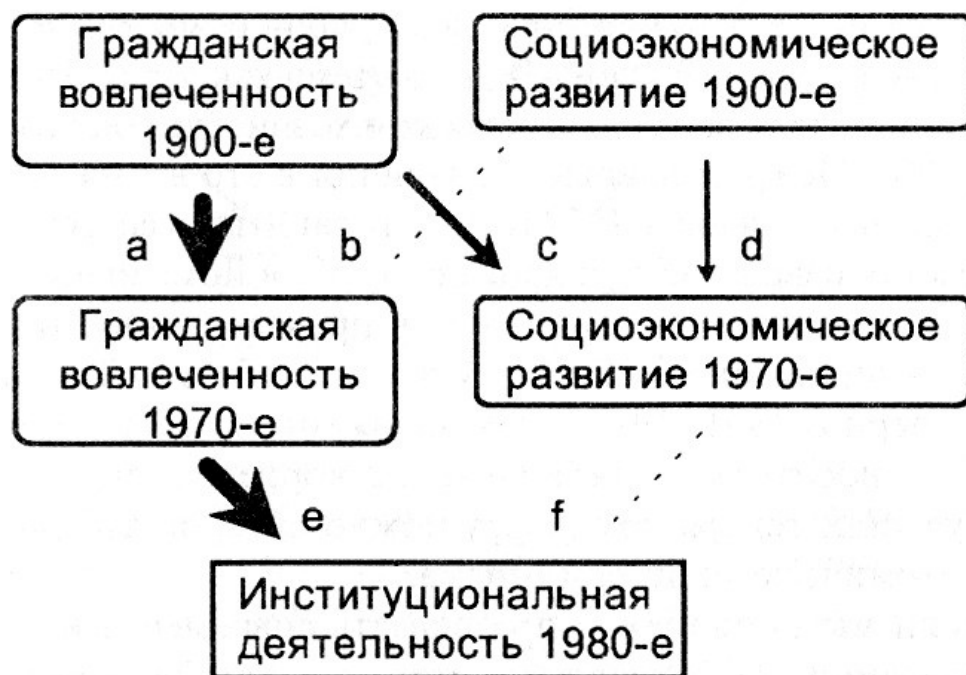
сельским хозяйством и промышленностью. В этих данных в полной мере отражается промышленная революция, прокатившаяся по Италии в нынешнем столетии. В период с 1901 по 1977 год средняя доля рабочих мест в промышленности возросла с 19% до 34%, в то время как усредненная для всех регионов доля занятых в сельском хозяйстве сократилась с 66% до 19%. Межрегиональные различия в это время были довольно примечательны: в 1977 году доля занятых в сельскохозяйственном производстве варьировала от 5% в Ломбардии до 43% в Молизе, между тем как занятость в промышленности располагалась в диапазоне от 22% в Молизе до 54% в Ломбардии. В тот же период 1901-1977 годов положение дел в регионах оставалось относительно стабильным, с корреляцией на уровне $r = 0,4$; условно говоря, эту цифру можно интерпретировать как меру экономического детерминизма.

Но если мы попытаемся предсказать современный уровень социоэкономического развития, опираясь как на гражданские традиции, так и на прошлые показатели состояния экономики, обнаруживается, что гражданственность значительно более пригодна для пророчеств, чем сама экономика. К примеру, предугадывая для 1977 года долю занятых в сельском хозяйстве региона, нам значительно важнее знать культурный тонус 1860-1920 годов, чем состояние сельского хозяйства в 1901—1911 годах. Фактически гражданские традиции XIX века представляют настолько мощную базу прогноза индустриализации XX века, что в тех случаях, когда эти традиции неизменны, между индустриальными уровнями 1901—1911 годов и 1977 годом вообще *отсутствует всякая корреляция*. Иначе говоря, стрелка с действительно значима, а вот стрелка *d* - почти нет¹⁴³.

По отношению к системе социальной защиты вывод тот же самый: гражданские традиции 1860-1920 годов предсказывают уровень детской смертности в 1970 году значительно лучше, чем сама детская смертность образца 1901—1911 годов. Если же гражданская культура законсервирована, связь относительно уровней детской смертности с интервалом в шесть десятилетий оказывается незначительной. Иными словами, по отношению к детской смертности стрелочкой *d* можно пренебречь, в то время как стрелкой *c* — ни в коем случае¹⁴⁴.

Диаграмма 5.6

Действительные взаимосвязи гражданской вовлеченности, социоэкономического развития и институциональной деятельности, 1900—1980-е годы



Вывод таков: экономика не предопределяет уровня гражданственности, но, напротив, гражданственность позволяет предсказывать показатели экономического развития лучше самой экономики¹⁴⁵. Диаграмма 5.6 сводит наши изыскания воедино. Стрелка *b* (воздействие экономики на гражданственность) не существенна, в то время как стрелка *c* (влияние гражданственности на экономику), напротив, весьма важна — она даже сильнее стрелки *d*. Более того, стрелка *a* (гражданская преемственность) очень сильна, а стрелка *d* (социальноэкономическая преемственность) в целом слаба. Шансы региона в сфере социально-экономического развития в нынешнем столетии определялись не столько исходным экономическим уровнем, сколько степенью гражданственности. Предпринятый нами анализ позволяет заключить, что современная корреляция гражданственности и экономики предполагает в первую очередь воздействие гражданских установлений на экономическую жизнь, а не наоборот¹⁴⁶.

Гражданским традициям свойственна удивительная устойчивость. Более того, как свидетельствуют открытия предыдущей главы, именно современное состояние гражданской активности (стрелка *e*), а не социальноэкономические достижения (стрелка *f*) прямо влияет на деятельность региональных правительств. Сейчас у нас появились дополнительные свидетельства того, что этот эффект не случаен. Напротив, согласно только что полученным результатам, гражданские традиции мощно влияют на экономическое развитие, социальную сферу, институциональную деятельность.

Как отмечалось в предшествующей главе, членство в профсоюзах следует рассматривать именно как проявление гражданской культуры, а не следствие экономических условий. В поддержку этой интерпретации говорят и данные по региональным профсоюзам после первой мировой войны¹⁴⁷.

Совокупный показатель членства в профессиональных союзах в 1921 году очень тесно коррелирует с предшествующим уровнем гражданственности ($r = 0,84$). Связь эта настолько сильна, что корреляция относительно уровня индустриализации и членства в профсоюзах просто отсутствует. Могущество профсоюзов оказывается производным от гражданской солидарности, а не от экономического состояния¹⁴⁸.

Эти несколько неожиданные взаимосвязи между гражданственностью и экономикой помогают по-новому взглянуть на давнюю проблему "Север — Юг", причем не только по отношению к Италии, но и глобально. Углубляющаяся пропасть между Севером и Югом является центральной проблемой итальянской истории, и было бы уместно припомнить некоторые факты, вызывающие у политиков и ученых бурю самых противоречивых чувств. К моменту объединения ни Север, ни Юг практически не были затронуты промышленной революцией. Еще в 1881 году более 60% итальянцев работали на земле (причем на Севере эта цифра была чуть выше), в то время как менее 15% (на Юге чуть больше) были заняты в промышленном и мануфактурном производстве. Вместе с тем сельское хозяйство Севера было более продуктивным, в период объединения доход на душу населения здесь был на 15-20% выше. Но после 1896 года благодаря индустриализации Север вырвался вперед, между тем как Юг в период между 1871 и 1911 годом становился все менее городским и менее индустриальным. Таким образом, к 1911 году пропасть между Севером и Югом значительно расширилась: доходы северян были на 50% выше¹⁴⁹.

В XX веке этот разрыв постоянно увеличивался, несмотря на изменения во внешнем мире (война и мир, "великая депрессия", послевоенный подъем), фундаментальные конституционные перемены (монархия, фашизм, парламентская демократия) и серьезные виражи в экономической политике (фашистская попытка автаркии, европейская интеграция и масштабная программа государственных инвестиций на Юге в последние сорок лет). И хотя в последние десятилетия на Юге наблюдаются признаки экономического роста, Север в это время переживает один из самых замечательных подъемов за всю экономическую историю Запада, оставляя Юг все дальше и дальше позади. К середине 1980-х годов по доходам на душу населения Север на 80% опережал Юг¹⁵⁰.

Не многие темы вызвали в итальянской историографии такие ожесточенные споры, как так называемый "южный вопрос". Общепринятые экономические теории с их предположениями о том, что внутри единой страны конвергенция уровней регионального развития неизбежна, лишь запутывают загадку итальянского дуализма¹⁵¹. Среди возможных объяснений наиболее часто предлагаются следующие.

- Неблагоприятные естественные условия Юга, включающие удаленность от рынков, бедную почву и дефицит естественных ресурсов.

– Просчеты государственной политики в конце прошлого века, включающие, в частности,

(1) торговую политику (сначала свободу торговли, убившую молодую южную промышленность, а потом протекционизм, давший мощный толчок промышленности северной);

(2) фискальную политику (высокие налоги на Юге и финансовые "вливания" на Севере в таких областях, как образование, оборонная промышленность, восстановление земель, хотя при этом к концу века налогообложение на Юге¹⁵² сравнялось с северным, а правительство приступило здесь к инвестированию значительных сумм в общественные работы);

(3) промышленную политику (которая обслуживала интересы Севера, способствуя созданию альянса крупных банков и тяжелой индустрии).

— Крайности рынка, "экономика агломерации", "обучение через делание", которые закрепляли малейшие стартовые преимущества Севера¹⁵³.

— "Моральная бедность" и отсутствие человеческих ресурсов на Юге, а также традиционная культура клиентелы¹⁵⁴.

Сама пропасть между Севером и Югом в Италии и дискуссии вокруг нее отражают одну из важнейших тем развития "третьего мира". Почему так велик список слаборазвитых стран? Недостаток ресурсов? Ошибки властей? Зависимость периферии от центра? Просчеты рынка? "Культура"? Изучение итальянского случая способно внести важный вклад в наше понимание того, почему столь многие государства "третьего мира" до сих пор пребывают в пучине нищеты.

Как отмечал недавно по поводу итальянских дискуссий Тониоло, "вся эта великолепная игра идей и интерпретаций, к несчастью, не подкреплена адекватным количественным анализом... Хотя книгами, посвященными "южному вопросу", можно наполнить целую библиотеку, многочисленные вопрошания экономистов о масштабах и причинах итальянского дуализма до сих пор остаются без ответа"¹⁵⁵.

Статистические же данные, как старые, так и нынешние, подталкивают нас к подозрениям о том, что социокультурные факторы способны все же сыграть важную роль в понимании интересующей нас проблемы¹⁵⁶. Несомненно, любая односторонняя интерпретация в этом деле ущербна. Сами по себе гражданские традиции не в состоянии были "запустить" (то есть стать причиной) быстрого экономического прогресса Севера в минувшем столетии, поскольку этот прорыв был обусловлен целым рядом факторов общенационального, международного и технологического порядков. И тем не менее именно гражданские традиции помогают понять, почему Север оказался способным ответить на вызовы и возможности XIX и XX веков значительно эффективнее, чем Юг.

Каким же образом эта "макро-связь" гражданственности и экономики проявляет себя на "микро-уровне"? С помощью какого механизма нормы и установления гражданского сообщества содействуют экономическому процветанию? Этот ключевой вопрос требует дальнейших исследований (и мы еще вернемся к данной теме в следующей главе), но некоторые предварительные наброски уже определены в независимых исследованиях, предпринятых в последние годы итальянскими и американскими экономистами-политологами. В частности, Арнальдо Баньяско первым обратил внимание в этой связи на тот факт, что наряду с известными "двумя Италиями" - индустриальным треугольником Севера и отсталым Югом - существует еще и "третья Италия", покоящаяся на "смешанной экономике", мелкотоварной, но технологически передовой и в высшей степени продуктивной¹⁵⁷. А Мишель Пьор и Шарль Сабель указали на многочисленные примеры свойственной северной и центральной Италии "гибкой специализации", отличавшей в свое время ремесленников — текстильные фирмы "высокой моды" в окрестностях Прато, миниатюрные сталелитейные заводы в Брешии, велосипедную промышленность в Болонье и т.д. Используя термин Альфреда Маршалла, одного из основателей современной экономики, ученые называют такие регионы "индустриальными округами"¹⁵⁸.

Среди наиболее выдающихся особенностей этих децентрализованных, но интегрированных промышленных округов — противоречивое, на первый взгляд, сочетание конкуренции и сотрудничества. Фирмы жестко соревнуются за обладание новинками в стиле и эффективности, но сотрудничают в административной сфере, приобретении сырых материалов, финансировании, исследовательских работах. Эта сеть небольших фирм сочетает незначительную вертикальную интеграцию с мощной горизонтальной интеграцией, основанной на широкой практике субконтрактов и передаче "избыточных заказов" временно незагруженным партнерам. Промышленные ассоциации обеспечивают друг другу административную и даже финансовую помощь, в то время как местные власти играют активную роль в создании необходимой социальной инфраструктуры и соответствующих услуг типа профессионального обучения, информации об экспортных рынках и т.п. В итоге технологически передовые и в высшей степени гибкие экономические структуры становятся обладателями совершенных рецептов конкуренции в динамичном мире 70-х и 80-х годов. Не удивительно также, что регионы гибкой специализации в последние два десятилетия уже преодолели средние показатели процветания¹⁵⁹.

Суть этой в высшей степени эффективной экономической структуры составляют механизмы, позволяющие конкуренции соседствовать с кооперацией. "Плотная сеть частных экономических ассоциаций и политических организаций... создает среду, где рынки процветают за счет соответствующего поведения партнеров и удовлетворения

инфраструктурных нужд, которые маленькие фирмы не способны восполнить сами"¹⁶⁰.

Этим индустриальным округам свойственна высокая социальная мобильность. Хотя профсоюзы здесь довольно сильны, а забастовки нередки, практика "общественного компромисса" стимулирует гибкость и творчество. Взаимопомощь общепринята, и технические новации быстро перетекают от одной фирмы к другим. Дух горизонтального сотрудничества между маленькими фирмами, рабочими и работодателями резко контрастирует с вертикальными связями, типичными для фирм остальной Италии. Иными словами, вопреки "внутреннему" характеру экономики классической фирмы, открытые Маршаллом индустриальные округа развивают в основном "внешнюю экономику". "Узкие экономические соображения в сочетании с гораздо менее осязаемыми идеями коллективной выгоды создают ту атмосферу профессиональной солидарности, которая является общим фоном и основным ограничителем конкуренции между фирмами"¹⁶¹.

Пьюр и Сабель делают вывод о том, что "устойчивость индустрии коренится в более фундаментальном чувстве сообщества, а разнообразные институциональные формы кооперации оказываются скорее результатом, нежели причиной этого настроения... Одна из удивительных особенностей возрождения ремесленного производства состоит в том, что его внедрение в современную технологию зависит от способности разбудить чувства, корнящиеся в доиндустриальном прошлом"¹⁶².

Ключевую роль в успехе индустриальных округов играют нормы взаимности и система гражданской вовлеченности. Поощряется поток информации по технологическим проблемам, по кредитоспособности потенциальных партнеров, по деловым качествам работников и т.д. Прогресс определяется "постоянным информационным взаимодействием в кафе, в барах, на улицах". Социальные нормы, утверждающие частный интерес в ущерб сообществу, здесь настолько подавлены, что почти не работают. В качестве основных черт этих индустриальных округов, состоящих из миниатюрных фирм, наблюдатели отмечают взаимное доверие, общественное сотрудничество, высокоразвитое чувство гражданского долга — иначе говоря, главные качества гражданского сообщества¹⁶³. Не удивительно, что эти небольшие и в высшей степени производительные округа расположены в основном в тех самых регионах северной и центральной Италии, которые были выделены нами в качестве центров гражданских традиций, современного гражданского сообщества и удачливых региональных правительств.

Эти размышления о культурных основах экономического развития мы считаем скорее провоцирующими, нежели итоговыми. Было бы неразумно предполагать, что исследуемые в данной главе гражданские традиции являются единственными — или даже наиболее важными - детерминантами экономического процветания. Наделе, как отмечают британские географы Дж.Лэнгтон и Р.Дж.Моррис, "вопрос о том, можно ли выделять культурное наследие или экономическое развитие в качестве независимого элемента, во

многим будет зависеть от тех временных рамок, в которых рассматривается исторический процесс. Очевидно, что эти две составляющие взаимодействуют друг с другом. Здесь нет отношений причины и следствия - имеет место диалектический процесс взаимообогащения"¹⁶⁴. Наша бивариантная модель (Диаграмма 5.6) слишком проста для того, чтобы учесть все факторы, влияющие на экономическое развитие регионов — такие, как естественные ресурсы, доступ к основным рынкам, национальная экономическая политика. Изложенные нами соображения, несомненно, требуют более подробных исследований, в том числе и на субрегиональном уровне.

И все же аргументы этой главы подчеркивают значение исторической преемственности для достижения институционального успеха. Даже наши самые начальные изыскания свидетельствуют, что реальные причины экономического развития (назовем их Фактором X) должны более тесно коррелировать с гражданскими традициями, нежели с предшествующим уровнем экономического развития. Утвердившись, зажиточность способна упрочить "гражданственность", в то время как бедность препятствует ее укреплению и рождает замкнутый круг, из которого очень трудно выбраться. Вместе с тем наши данные свидетельствуют еще и о том, что связка "экономика -> гражданственность" здесь не является доминирующей. Гражданские нормы и структуры отнюдь не просто вспениваются на волнах экономического прогресса.

В течение последних десяти веков — и в особенности за последние десятилетия — Италия пережила масштабные экономические, социальные, политические и демографические перемены. Миллионы итальянцев мигрировали из одного региона в другой — за пятнадцать лет, прошедших с 1955 года, этот процесс затронул девять миллионов человек, то есть каждого пятого жителя страны¹⁶⁵. В течение первого столетия после объединения регионы радикально обновили собственные социоэкономические ниши. Области, развитые в промышленном отношении, совсем не обязательно были индустриальными регионами веком раньше, а области с высоким уровнем общественного здравоохранения в 1870 году являлись отнюдь не самыми здоровыми.

Несмотря на вихрь перемен, именно регионы, которые в конце XX века отличаются особой гражданской вовлеченностью, были теми регионами, где в XIX веке в изобилии имелись кооперативы, культурные ассоциации и общества взаимопомощи, а в XII веке ассоциации соседей, гильдии и религиозные братства, которые обеспечивали процветание коммунальных республик. Хотя эти "гражданственные" регионы сто лет назад не были особо передовыми, именно они намного опередили менее "гражданственные" регионы как в экономических успехах, так и (по крайней мере, с возникновением региональных правительств) в качестве управления. Поразительно прочная устойчивость гражданских традиций говорит о великой власти прошлого.

Но почему все же прошлое столь могущественно? В чем заключается благословение, позволившее Северу сберечь традиции гражданской вовлеченности и пронести их через века социальных, экономических и политических бурь? И к чему сводится проклятие, заставляющее Юг вечно воспроизводить эксплуатацию и зависимость? Разбираясь с этими вопросами, мы должны рассуждать не просто в терминах причины и следствия, но с точки зрения социального равновесия. Именно этим мы займемся в следующей главе.

Глава 6. Социальный капитал и институциональный успех

Дилеммы коллективного действия

Общественная жизнь в наименее гражданственных регионах Италии поражена порчей вот уже тысячу лет. Почему? Едва ли местные жители предпочитают одиночество и нищету¹. Отчасти их участь можно было бы объяснить иноземными завоеваниями, но региональный эксперимент свидетельствует, что независимость - это еще не панацея от бед. Отчаявшись, можно задаться еще одним вопросом: неужели граждане этих несчастных областей не извлекли никакого урока из собственного опыта меланхолии? Ведь должны же они видеть, что каждому становится легче, когда все объединяются ради общего блага!²

Давид Юм, шотландский философ XVIII века, в "Трактате о человеческой природе" рассказывает следующую историю, отражающую важнейшие дилеммы коллективного действия: "Ваша рожь поспела сегодня; моя будет готова завтра; для нас обоих выгодно, чтобы я работал с вами сегодня и чтобы вы помогли мне завтра. Но у меня нет расположения к вам, я знаю, что вы также мало расположены ко мне. Поэтому ради вас я не возьму на себя лишние работы, а если бы я стал помогать вам ради себя самого в ожидании ответной услуги, то знаю, что меня постигло бы разочарование и что я напрасно стал бы рассчитывать на вашу благодарность. Итак, я предоставляю вам работать в одиночку; вы отвечаете мне тем же; погода меняется — и мы оба лишаемся урожая вследствие недостатка во взаимном доверии и невозможности рассчитывать друг на друга"³.

Неспособность объединяться для общей выгоды совсем не обязательно означает невежество или неразумие. Теория игр изучает это фундаментальное затруднение с разных сторон:

Для *общины настоящая трагедия*, если ни один пастух не может ограничить право другого пасти скот где вздумается. Если же он ограничивает собственное пользование общественным выгоном, то оказывается единственным проигравшим. И в то же время свободное передвижение стада наносит ущерб общим ресурсам, от которых зависит жизнь всех и каждого.

Общественное достояние, такое, как чистый воздух или безопасность окрестностей, может приносить пользу всем, независимо от личного вклада в поддержание этих благ. В обычных условиях, таким образом, ни один человек не имеет стимула преумножать общее благо, в результате чего опять-таки страдают все.

При *ущербной логике коллективного действия* каждый рабочий получает выгоду от всеобщей забастовки, но поднимающий стачечное знамя неизменно рискует встретиться с предательством подкупленных товарищей, а посему выжидает, надеясь поживиться за счет чужой безрассудности.

Дилемма, когда двух преступников держат порознь, а каждому при этом говорят, что если он "сдаст" своего партнера, то получит свободу. Если один молчит, в то время как его соучастник сознается, его наказывают особо жестоко. Молчание обоих гарантирует каждому сравнительно легкое наказание, но, не обладая возможностью договориться, оба предпочитают признание независимо от того, как поступает партнер.

Во всех этих ситуациях, так же, как и в незамысловатой истории Юма, каждому из партнеров стало бы легче в случае взаимного сотрудничества. Вместе с тем при отсутствии доверия у каждого в отдельности возникает желание отделиться и начать "свободное плавание". "Рационально каждый ожидает от партнера измены... Модели такого рода в высшей степени полезны для объяснения того, каким образом насквозь рациональные люди при определенных обстоятельствах могут создавать совершенно нерациональные ситуации"⁴.

Подобное затруднение возникает не от злонравия или мизантропии, хотя эти чувства и играют здесь свою роль. Даже в тех случаях, когда ни одна из сторон не желает причинить вред остальным, даже если обе предрасположены к договорному сотрудничеству — если ты, то и я, — у них не будет гарантии от предательства, поскольку системы четких и фиксируемых обязательств попросту нет. Хуже того, каждый знает, что его ближний сталкивается с той же неприятностью. "Совместному действию должно предшествовать не только ваше доверие к другим, но и убеждение в том, что другие также вам доверяют"⁵. В подобных обстоятельствах кооперация оказывается неразумной, и дело заканчивается наихудшим для всех образом — урожай остается необраным, общественные пастбища истощаются, правительства не работают.

Для фермеров Юма принципиальным вопросом оказывается отсутствие действенных санкций против измены: как можно быть уверенным в том, что партнер сдержит слово в условиях всевозможных соблазнов? Сложные системы, типа современных правительств (или современных рынков), делают ситуацию еще более запутанной: как можно быть уверенным в том, что ваш партнер чистосердечно пытается сдержать свое слово, сталкиваясь с многочисленными неопределенностями и противонаправленными влияниями? Для успешного взаимодействия важны как точная информация, так и необходимое принуждение.

Деятельность всех социальных институтов, начиная с международных финансовых рынков и заканчивая очередью на автобус, зависит от разрешения этих проблем. В мире святых, возможно, дилеммы коллективного действия отсутствуют, но универсальный альтруизм представляется нам весьма сомнительной теоретической предпосылкой. Если действующие лица неспособны давать друг другу твердые обязательства, они тем самым отказываются от взаимной выгоды — печально, но это факт.

Гоббс, один из первых социальных философов, обнаживших это затруднение, предложил классическое решение: вмешательство третьей силы. Если обе стороны наделяют Левиафана полномочиями регулировать их

взаимоотношения, то наградой им становится доверие, столь необходимое для гражданской жизни. Государство заставляет своих подданных делать то, чего они не делают добровольно — доверять друг другу. "Каждый сам за себя, и только государство за всех," — именно так русский анархист Петр Кропоткин скептически характеризовал главный принцип современного общества⁶.

К несчастью, такое решение не слишком убедительно. Норт так формулирует эту проблему: "В принципе, вмешательство "третьей силы" нуждается в нейтральной инстанции, способной безвозмездно выработать контракты и столь же безвозмездно следить за тем, чтобы обидчик всегда воздавал пострадавшей стороне в той мере, которая делает нарушение контрактов невыгодным. В реальном мире идеальные условия такого рода встречаются крайне редко"⁷.

Одна из трудностей состоит в том, что принуждение обходится весьма дорого: "Общества, систематически обращающиеся к насилию, обычно оказываются менее эффективными, более дорогостоящими и неприятными в сопоставлении с теми, где доверие утверждают иными средствами"⁸. Еще более важный вопрос заключается в том, что благое принуждение само по себе представляет часть проблемы, которую с его помощью пытаются разрешить. Для того, чтобы вмешательство "третьей силы" работало, ей самой должны доверять, но где гарантия от "порчи" самого суверена? "Проще говоря, не станут ли люди, управляющие государством, использовать насилие в собственных интересах в ущерб остальному обществу?"⁹

История убедила жителей южной Италии в неправдоподобии предложенного Гоббсом разрешения дилемм коллективного действия. "Классические правители - монархи - часто вели возглавляемые ими государства к процветанию; но не менее часто их правление заканчивалось экономическим крахом"¹⁰. На языке теории игр принуждение со стороны "третьей силы" не создает стабильного равновесия, то есть положения вещей, при котором ни один из игроков не имеет побуждений действовать по-другому.

Напротив, в классической дилемме "преступника" и других дилеммах коллективного действия отступничество оказывается стабильной стратегией всех действующих сторон. "Измена - лучший ответ при любой стратегии, чистой или смешанной"¹¹. Какими бы печальными ни были последствия этого дела для всех, предательство остается рациональным для любого участника.

И все же, по мнению многих, эта теория недооценивает возможность добровольного сотрудничества. К примеру, описываемым Юмом фермерам-эгоистам мы можем противопоставить упомянутый выше обычай *aiutarella* или сходную практику американских первопроходцев. В итоге возникает вопрос: "Почему некооперативное поведение не возникает столь часто, как то предсказывает теория игр?"¹²

В последние годы этот вопрос иссушал творческую энергию множества ученых. Теоретики игр в основном соглашались, что кооперация облегчается

в тех случаях, когда бесконечно воспроизводится одна и та же игра, а отступника от правил регулярно наказывают. Этот принцип фундаментально важен для дальнейших наших размышлений. (В теории игр есть даже теорема на этот счет¹³.) Иными присущими игре внутренними факторами, благоприятствующими сотрудничеству, могут быть те, что число игроков ограничено, что в наличии имеется информация о прошлом поведении каждого игрока, что не сбрасывают со счетов и будущее. Значимо каждое из этих обстоятельств. Отсюда следует, однако, что обезличенное сотрудничество должно быть редким, в то время как в современном мире оно встречается сплошь и рядом. Куда же двигаться дальше?¹⁴

Важная линия исследования, получившая развитие в работах экономиста Оливера Вильямсона, подчеркивает роль формальных институтов в минимизации "издержек взаимодействия" (то есть затрат на мониторинг и заключение сделок), что позволяет партнерам более успешно преодолевать ситуации оппортунизма и увиливания¹⁵. Как уже отмечалось в Главе 1, Элинор Остром недавно продемонстрировала продуктивность такого подхода, сопоставив различные попытки сохранить ресурсы общего пользования — пастбища, воду, рыбные запасы. Почему, спрашивает она, некоторым институтам удается решать дилеммы коллективного действия, а другим — нет? Среди ее выводов есть предположения о том, что границы института должны быть четко очерчены, что взаимодействующие стороны должны участвовать в разработке правил, что нарушителей надо подвергать санкциям, что необходимы простые механизмы разрешения конфликтов и т.д.¹⁶

Эта версия "нового институционализма" оставляет, однако, открытым ключевой вопрос: как и почему появляются формальные институты, помогающие преодолевать проблемы коллективного действия? На первый взгляд кажется, что сами участники не в состоянии создать такой институт, причем именно по тем причинам, из-за которых он отчаянно нужен, а сторонний "законодатель" представляется столь же проблематичным, как и беспристрастный суверен Гоббса¹⁷: "Мы не в состоянии подготовить контракт (конституцию) о соблюдении нашей конституции, не впадая при этом в дурной регресс подобных контрактов. Формальные механизмы социального контроля архетипически нуждаются в определенной свободе, ибо правящие клики имеют обыкновение попирать конституции. Если этого нет, то добропорядочные граждане просто возлагают на своих соседей тяготы по содержанию этих узурпаторов, а жулики не платят налоги и ездят на красный свет"¹⁸.

Жулики, отступники и правящие клики есть во многих обществах — жители наименее "гражданственных" регионов Италии могут подтвердить это. Однако институты сотрудничества иной раз работают весьма эффективно. Почему? Пытаясь разрешить эту загадку, некоторые упрямые теоретики в последнее время обратились к тому, что Роберт Бейтс назвал "мягкими" решениями — к сообществу и доверию: "В мире, где существуют

"дилеммы узника", кооперативные сообщества позволяют рациональным индивидам преодолевать коллективные дилеммы"¹⁹.

Социальный капитал, доверие и ассоциации взаимного кредита

Успех в преодолении дилемм коллективного действия и связанного с ним оппортунизма определяется широким социальным контекстом, внутри которого происходит любая игра. Добровольное сотрудничество легче в тех сообществах, которым удалось унаследовать значительный социальный капитал в виде норм взаимности и структур гражданской вовлеченности²⁰.

Под социальным капиталом здесь имеются в виду те особенности социальной организации (принципы, нормы, структуры), которые способны упрочить эффективность осуществляемых обществом координированных действий: "Подобно иным формам капитала, социальный капитал — это капитал производительный, позволяющий добиваться осуществления определенных целей, недостижимых при его отсутствии... К примеру, группа, члены которой доверяют друг другу, способна на гораздо большее, чем та группа, где такого доверия нет... Среди крестьян... там, где один фермер приглашает другого на заготовку своего сена, где инструменты и орудия дают в долг, социальный капитал позволяет каждому экономить капитал физический — те же инструменты и оборудование"²¹.

Социальный капитал рождает тягу к сотрудничеству. Хорошей иллюстрацией этого принципа оказываются неформальные сберегательные институты, имеющиеся на каждом континенте и называемые *ассоциациями взаимного кредита*. Такая ассоциация состоит из группы людей, "которые согласились регулярно производить денежные отчисления в фонд, право пользования которым (целиком или частями) предоставляется каждому вкладчику по очереди"²². Ассоциации взаимного кредита есть в Нигерии и Шотландии, в Перу и Вьетнаме, в Японии и Египте, среди эмигрантов из Вест-Индии, американских "чиканос", среди неграмотных китайских крестьян и банкиров из Мехико. Многие финансовые учреждения США начинали свою деятельность с ассоциаций взаимного кредита²³.

В типичной такой ассоциации каждый из двадцати членов может ежемесячно вносить сумму, эквивалентную одному доллару, и каждый раз один из вкладчиков имеет право получить весь банк целиком для использования по собственному усмотрению (на свадьбу, покупку велосипеда или вязальной машины и т.д. и т.п.)²⁴. Этот человек выбывает из дальнейшего распределения, но предполагается, что он будет продолжать регулярные отчисления до тех пор, пока банком не воспользуются все. Эти ассоциации очень разнообразны по размерам, социальному составу, организации, процедуре. Все сочетают социальность с небольшими объемами капиталов.

Вместе с тем ассоциации взаимного кредита представляют собой не просто клубы общения или же проявления альтруизма. Клиффорд Гирц,

побывавший на Яве, сообщает, к примеру, что *arisan* (термин, буквально означающий "кооперативное старание" или "взаимопомощь") отражает "не столько общий дух сотрудничества — ведь яванские крестьяне, подобно всем прочим крестьянам, довольно подозрительно относятся к группам, выходящим за пределы отдельной семьи, — сколько комплекс конкретных приемов обмена трудом и капиталом, а также потребления различных благ... Сотрудничество основано на живом ощущении его общей ценности для участников, но отнюдь не на абстрактной идее всечеловеческого единства или же органическом видении общества"²⁵.

Ассоциации взаимного кредита очевидным образом не вписываются в логику коллективного действия. Почему участник, "сорвавший" банк, не вносит деньги? "Очевидно, что ассоциации взаимного кредита не смогут существовать, если их члены не будут уходить в сторону? Зная о подобной возможности, почему все остальные соглашаются первыми соблюдать свои обязательства"²⁶. И все же ассоциации процветают даже там, где нет наказующей длани Левиафана.

Риск предательства, конечно же, вполне осознается участниками, и они тщательно отбирают партнеров. Так, репутация честного и заслуживающего доверия человека безусловно записывается в актив будущего вкладчика. Важным источником данных о репутации служит, естественно, и участие в предыдущих кредитных ассоциациях. Если же такой информации нет, то риск сводится к минимуму с помощью строгих норм и систем взаимной вовлеченности. Санкции по отношению к перебежчикам могут быть столь серьезными, что человек, находящийся на грани невыполнения собственных обязательств, предпочитает продать своих дочерей в проститутки или же совершить самоубийство²⁷.

В небольших, персонализированных сообществах, подобных деревне Ибо в Нигерии, угроза остракизма со стороны социоэкономической системы представляет собой мощное средство. В более сложных, обезличенных обществах типа города Мехико для поддержки ассоциаций взаимного кредита требуются более сложные механизмы. Велес-Ибаньес выделяет в этом деле роль принципа *confianza* (взаимного доверия). "Связи *confianza* бывают прямыми и косвенными, отличаются по качеству и плотности. Во многих случаях членам ассоциаций приходится полагаться на мнение других, поскольку своего будущего партнера они не знают. Как заявил один из участников, "взаимное доверие как бы дается взаймы"²⁸. Социальные взаимосвязи позволяют доверию распространяться вширь: я доверяю тебе, потому что я верю ей, а она уверяет, что на тебя можно положиться.

Ассоциации взаимного кредита доказывают, что дилеммы коллективного действия можно преодолевать, полагаясь на внешние источники социального капитала, ибо "предыдущие социальные связи между индивидами здесь используются для снятия недоразумений, связанных с неполной информированностью"²⁹. Социальный капитал выступает как своего рода косвенный источник, но зато он доступен тем, кто лишен возможности пользоваться обычными кредитными рынками³⁰. В условиях

нехватки реальных залоговых ресурсов участники фактически вносят в залог свои социальные связи. Тем самым социальный капитал выступает в качестве рычага, расширяющего кредитные возможности сообщества и совершенствующего работу действующих при этом рынков.

Ассоциации взаимного кредита часто соседствуют с кооперативами и прочими формами взаимопомощи. Отчасти это происходит потому, что все эти формы добровольного сотрудничества питаются из одного и того же источника социального капитала. Касаясь **небольших резервуаров природных ресурсов, находящихся в общем пользовании (таких, как альпийские луга), Остром отмечает: "Когда люди живут в подобных ситуациях долгое время, совершенствуя при этом разнообразные формы взаимности, у них появляется социальный капитал, позволяющий разрешать дилеммы коллективного действия"**³¹.

Практика социальной взаимопомощи, подобная ассоциациям взаимного кредита, сама по себе является инвестицией в социальный капитал. Яванский *arisan* "рассматривается его членами не столько в качестве экономического, сколько в качестве социального института, предназначенного для укрепления солидарности в общине". В Японии же "ко представляет собой одну из традиционных форм взаимоподдержки в деревнях, предполагающую обмен трудом и подарками, совместное строительство и ремонт жилищ, соседскую помощь в случае болезни или несчастья и т.д. Таким образом, и в Японии, и на Яве ассоциации взаимного кредита есть нечто большее, чем просто экономические институты — это механизмы укрепления общественной солидарности в деревне"³².

Социальный капитал, подобно обычному капиталу, отличается тенденцией к сосредоточению. **"Успех незначительных начинаний позволяет группам, построенным на принципе социального капитала, разрешать более сложные проблемы, требующие серьезных институциональных усилий. Современные же теории коллективного действия не придают значения процессу наращивания институционального капитала"**³³.

В основном разнообразные формы социального капитала представляют то, что Альфред Хиршман назвал **"моральными ресурсами"** - то есть ресурсами, объемы которых в процессе использования не столько сокращаются, сколько нарастают, а исчерпание наступает только в том случае, если ими *не* пользуются³⁴. Чем больше люди полагаются друг на друга, тем выше степень взаимного доверия³⁵. И наоборот, "глубокое недоверие очень сложно преодолеть опытным путем, ибо оно либо блокирует соответствующие формы социального опыта, либо же, что хуже, влечет за собой формы поведения, поддерживающие недоверие... После того как недоверие утвердилось, очень трудно разобраться, было ли оно оправданным, поскольку оно также способно к *самовоспроизводству*"³⁶.

Прочие формы социального капитала, такие, как социальные нормы или взаимосвязи, также укрепляются при их использовании и тают при неиспользовании³⁷. В связи с этим можно сказать, что возникновение и

потеря социального капитала представляют собой соответственно "круг благодати" и "круг порока".

Одной из специфических черт социального капитала является то, что он обычно представляет собой общее достояние, в то время как капитал в форме денег принадлежит, как правило, частным лицам. "В качестве атрибута социальной структуры, в которой укоренен человек, социальный капитал не является частной собственностью пользующихся им лиц"³⁸. Подобно иным общественным благам, социальный капитал зачастую недооценивается и не бережется людьми. К примеру, присущая мне репутация надежного партнера приносит пользу и вам, и мне, поскольку она позволяет нам обоим вступать во взаимовыгодное сотрудничество. Но обычно я не беру в расчет ценность своей надежности для вас и тем самым упускаю возможность упрочить доверие³⁹. Отсюда следует, что социальный капитал, в отличие от прочих форм капитала, часто появляется на свет в качестве побочного продукта иных форм социальной деятельности⁴⁰.

Доверие — важнейший компонент социального капитала. По замечанию Кеннета Эрроу, "буквально каждый коммерческий контакт содержит внутри себя элемент доверия. Следовательно, можно предположить, что экономическая отсталость обязана своим происхождением в первую очередь недостатку взаимного доверия"⁴¹. Энтони Пэджен вспоминает идеи проницательного неаполитанского экономиста XVIII века Антонио Дженовези: "При отсутствии доверия, — указывает этот автор, — на контракты нельзя полагаться, а законы лишаются силы". В таких условиях общество "оказывается в пучине варварства"... В Неаполе того времени расписки и даже деньги (поскольку среди них было много фальшивых) принимались не слишком свободно, благодаря чему неаполитанцы погружались во тьму той самой дикости, о которой писал Дженовези"⁴².

В отличие от Неаполя, в "гражданственных" регионах Италии социальное доверие издавна было ключевой составляющей этоса, цементирующего экономическое развитие и успехи властей⁴³. Сотрудничество требуется очень часто - в отношениях между законодательной и исполнительной властью, между наемными работниками и менеджерами, между политическими партиями, между правительством и "группами давления", между частными фирмами и т.д. А доверие — это "смазка" сотрудничества. Чем выше уровень доверия внутри общины, тем больше вероятность сотрудничества. Последнее же, в свою очередь, питает доверие. Постепенное наращивание социального капитала представляет собой решающий момент того "круга благодати", который мы обнаружили в "гражданственной" Италии.

Доверие, которое требуется для упрочения сотрудничества, отнюдь не является слепым. Оно влечет за собой прогнозы поведения действующих лиц. "Вы доверяете человеку не просто с его слов. Вы знаете о его склонностях, его приоритетах и предпочтениях и поэтому ожидаете, что он предпочтет тот вариант поведения, который необходим вам"⁴⁴. В маленьких,

тесных сообществах такое предсказание может основываться на том, что Бернард Уильямс называет "близким доверием", то есть на факте близкого знакомства именно с этим человеком. В больших, более сложных коллективах требуются безличные или косвенные формы доверия⁴⁵. Каким же образом личное доверие превращается в социальное доверие?

Нормы взаимности и структуры гражданской вовлеченности

В сложных социальных системах доверие проистекает из двух взаимосвязанных источников — из норм взаимности и структур гражданской вовлеченности⁴⁶. Согласно Джеймсу Коулмену, социальные нормы передают право контроля за операцией от самих партнеров вовне по той причине, что всякое действие имеет какие-то "внешние" последствия, как позитивные, так и негативные. Иногда эти "побочные эффекты" удается "снимать" с помощью рыночных механизмов, но так бывает не всегда. Нормы появляются там, где "одно и то же действие оказывает сходные влияния на множество действующих лиц, рыночные механизмы налаживаются с трудом, а инстанция, способная с выгодой для себя выступить в качестве арбитра, отсутствует"⁴⁷. Нормы внедряются и поддерживаются с помощью социализации (включая гражданское образование) и применения санкций⁴⁸.

Обратимся к примеру. Ноябрь — месяц ненастный, и листья с моих деревьев будут, вероятно, лететь во дворы соседей. Вместе с тем для моих соседей неприемлема перспектива "скинуться" и предложить мне обойти все дворы с граблями. Любовь к чистоте собственных газонов в наших местах весьма сильна, она способна даже помешать мне провести уик-энд перед телевизором. Этому не учат в школе, но если на улицу переезжает новичок, ему обязательно расскажут об этой норме. А осенью ее подкрепляют разговорами на улицах и ожесточенной очисткой собственных дворов. Лентяи же рискуют быть ославленными среди соседей, и поэтому грабли ни у кого не вызывают аллергии. Даже несмотря на то, что данная норма не имеет юридической силы, и я предпочел бы посмотреть бейсбол, приходится все-таки подчиняться норме.

Подобные нормы устойчивы потому, что они облегчают взаимодействие и способствуют сотрудничеству между людьми⁴⁹. Наиболее важной из этих норм является взаимность. Взаимность бывает двух разновидностей, называемых иногда "сбалансированной" (или "конкретной") и "общей" (или "рассеянной") взаимностью⁵⁰. Сбалансированная взаимность предполагает одновременный обмен равноценными услугами — именно так обмениваются рождественскими подарками коллеги по работе. Общая взаимность означает устойчивое оказание услуг даже в тех случаях, когда обмен не является единовременным или же эквивалентным, но предполагает, однако, реализацию взаимных ожиданий в будущем. Дружба, к примеру, имеет своей основой общую взаимность. Цицерон (уроженец, кстати, центральной Италии) сформулировал правило общей взаимности с

удивительной ясностью: "Нет долга более важного, чем возвращение доброты"⁵¹.

Норма общей взаимности представляет собой в высшей степени продуктивный компонент социального капитала. Сообщества, где эта норма уважается, способны более эффективно противостоять оппортунизму и разрешать проблемы коллективного действия⁵². Взаимность лежала в основе "обществ башни" и прочих ассоциаций, помогавших гражданам коммунальных республик Италии выжить. В обществах взаимопомощи прошлого века она помогала справляться с экономическими трудностями. Норма общей взаимности примиряет индивидуальный интерес и общественную солидарность: "Каждый индивидуальный акт в системе взаимности обычно характеризуется комбинацией того, что можно было бы назвать "альтруизмом короткого действия" или же "эгоизмом дальнего действия". Я помогаю тебе сегодня, надеясь (возможно, смутно, неопределенно и безосновательно), что ты поможешь мне в будущем. Взаимность представляет собой серию актов, каждый из которых в краткосрочной перспективе альтруистичен (оказание благ за счет самого альтруиста), но которые в совокупности приносят пользу всем без исключения"⁵³.

Эффективность общей взаимности зависит обычно от плотности сетей социального обмена. В общинах, где люди уверены в том, что доверие будет вознаграждено, обменов благоприятствуют. И наоборот, неоднократно повторяемые обмены стимулируют нормы общей взаимности⁵⁴. Кроме того, некоторые типы социальных организаций сами способны содействовать разрешению дилемм коллективного действия. Марк Грановеттер подчеркивает, что доверие генерируется в первую очередь там, где соглашения между людьми вплетены в прочную структуру личных связей и социальных контактов⁵⁵.

Личное взаимодействие формирует сравнительно доступную и достоверную информацию о надежности партнеров. Теория игр напоминает нам о том, что прочные социальные связи способны рождать стимулы к доверительным отношениям. Кроме того, устойчивые отношения "часто несут в себе ожидания доверия и верности... Дилемму узника зачастую устраняют могучие личные связи"⁵⁶. Согласно такому подходу пропорция порядка и беспорядка, сотрудничества и эгоизма в обществе будет определяться предшествующими социальными связями.

Любое общество — современное или традиционное, авторитарное или демократическое, феодальное или капиталистическое — характеризуется системой межличностных коммуникаций и обменов, как формальных, так и неформальных. Некоторые из этих связей носят преимущественно "горизонтальный" характер, сводя вместе обладателей равных статусов и возможностей. Другие связи в основном "вертикальны" и объединяют неравных людей с помощью асимметричных отношений подавления и зависимости. В реальном мире, разумеется, связи обоих типов соседствуют между собой: даже в команде для игры в кегли есть капитан, да и тюремные

надзиратели иной раз братаются с заключенными. Базовые связи, отличающие организацию, могут не соответствовать провозглашаемой ей идеологии⁵⁷. Номинально сходные группы могут пользоваться различными типами социальных взаимосвязей. К примеру, все религиозные организации используют принципы как равенства, так и иерархии, но при этом отношения внутри протестантских конгрегации традиционно считаются более горизонтальными, нежели связи в католической церкви⁵⁸. Тем не менее, фундаментальный контраст между горизонтальными и вертикальными связями вполне очевиден. Ячейки гражданской вовлеченности, подобно ассоциациям соседей, хоровым обществам, кооперативам, спортивным клубам, массовым политическим партиям, рассмотренным в Главах 4 и 5, представляют собой систему горизонтального типа. Они являются важнейшей формой социального капитала: чем плотнее сеть таких ячеек, тем более вероятно сотрудничество граждан ради взаимной выгоды. Благодаря чему ячейки гражданской вовлеченности обладают столь мощным воздействием?

— При любом индивидуальном взаимодействии системы гражданской вовлеченности усиливают санкции, налагаемые на потенциального "изменника". Нечестность подвергает риску все те выгоды, которые таковой намеревается извлечь из всех прочих взаимодействий, как нынешних, так и будущих. Выражаясь языком теории игр, ячейки гражданской вовлеченности повышают уровень повторяемости и взаимообусловленности игр⁵⁹.

— Ячейки гражданской вовлеченности воспитывают здоровые нормы взаимности. Соотечественники, взаимодействующие в разнообразных социальных контекстах, "обычно развивают устойчивые формы взаимоприемлемого поведения, что помогает людям организовать нечто вроде обмена взаимными обязательствами". Подобные нормы усиливаются "системой взаимоотношений, определяемых репутацией человека по части верности своему слову и соблюдением норм местной общины"⁶⁰.

— Система гражданской вовлеченности содействует общению между людьми и поощряет поток информации о репутации индивидов. Такие системы позволяют передавать репутации из рук в руки и совершенствовать их⁶¹. Выше мы уже убедились в том, что доверие и сотрудничество зависят от достоверной информации о прошлом поведении и нынешних интересах потенциальных партнеров, в то время как неопределенность в этих вещах рождает дилеммы коллективного действия. Таким образом, при прочих равных условиях, действует следующая закономерность: чем шире коммуникация (и прямая, и косвенная) между партнерами, тем выше степень взаимного доверия и тем легче путь к взаимопониманию⁶².

— Сеть гражданской вовлеченности воплощает предыдущие успехи сотрудничества, что культурологически может служить определенным шаблоном будущего взаимодействия. "Культурные фильтры предусматривают преемственность, благодаря чему ранее отработанные решения проблем обмена переносятся в настоящее, а неформальные

ограничители и в дальнейшем обеспечивают преемственность социальных взаимосвязей"⁶³.

Как отмечалось в Главе 5, гражданские традиции северной Италии предлагают широкий репертуар форм сотрудничества, которые, будучи испытанными в прошлом, используются гражданами для решения проблем сегодняшнего дня. Общества взаимопомощи воздвигнуты на фундаменте старых гильдий, а кооперативы и массовые политические партии опираются, в свою очередь, на эти самые общества взаимопомощи. Экологическое движение современной Италии также питает себя предшествующим опытом. И напротив, там, где опыт предыдущих успехов отсутствует, барьеры взаимных подозрений и увиливания преодолеть очень сложно. Сталкиваясь с новыми проблемами, требующими коллективных решений, люди повсюду обращаются за рецептами к прошлому. В гражданских сообществах образцы усматривают в удачных исторических примерах горизонтальных связей, между тем как в регионах, не отличающихся гражданственностью, моделью служат в лучшем случае вертикальные связи снисхождения и милости.

Вертикальная структура, невзирая на всю ее значимость для вовлеченных людей, не способна к утверждению социального доверия и сотрудничества. Вертикальные потоки информации гораздо менее проходимы, нежели горизонтальные потоки, отчасти потому, что подданные дорожат информацией, чтобы избавиться от дополнительной эксплуатации. И что не менее важно, санкции за нарушение норм взаимности едва ли могут применяться по отношению к вышестоящим⁶⁴. Только отчаянный или бестолковый подчиненный может пытаться наказать своего начальника.

Отношения "патрон — клиент", к примеру, включают в себя межличностный обмен и взаимные обязательства, но обмен этот носит вертикальный характер, а обязательства асимметричны. Питт-Риверс называет клиентелизм "однобокой дружбой"⁶⁵. Более того, вертикальные узы клиентелы, по всей видимости, "подрывают горизонтальные связи солидарности как среди патронов, так и среди клиентов — среди клиентов в особенности"⁶⁶. Два клиента одного и того же патрона, не имея прямых контактов, ничего не могут предложить друг другу. Им нечего противопоставить взаимному "уклонизму", а обоюдное отчуждение их мало трогает. Они не имеют оснований развивать общую взаимность, а традиции взаимодействия начисто отсутствуют. В вертикальных связях "патрон — клиент", характеризуемых не взаимностью, но зависимостью, "изменничество" отличает как патрона (эксплуатация), так и клиента (уклонизм). Тот факт, что вертикальные связи менее приспособлены для решения дилемм коллективного действия, чем горизонтальные отношения, может служить одним из объяснений того, почему в XVIII веке капитализм оказался эффективнее феодализма, а в XX веке демократия превзошла автократию.

Особую роль в "снятии" дилемм коллективного действия играют родственные связи. В некотором отношении кровные узы сопоставимы с горизонтальными связями гражданской вовлеченности, но семья как явление

значительно более универсальна. Не случайно именно семейные фирмы и семейно скрепленные национальные меньшинства (евреи в Европе, китайцы в Азии и т.п.) сыграли столь важную роль на ранних стадиях коммерческой революции. Структуры гражданской вовлеченности, однако, вбирают в себя более широкие сегменты общества и тем самым укрепляют сотрудничество на уровне общины. Ирония, по мнению Грановеттера, состоит в том, что "сильные" межличностные связи (родство и близкая дружба) менее важны в сравнении со "слабыми" связями (знакомство или же совместное членство в организациях) в обеспечении условий коллективного действия. "Слабые связи в большей степени сплачивают членов *различных* малых групп, в то время как сильные связи объединяют людей в рамках одной конкретной группы"⁶⁷. Горизонтальные взаимосвязи укрепляют взаимодействие *внутри* каждой группы, но структуры гражданской вовлеченности преодолевают социальные границы и взращивают еще более широкое общественное сотрудничество. Именно здесь объяснение того, почему система гражданской вовлеченности представляет собой важнейшую часть социального капитала того или другого сообщества.

Из того факта, что горизонтальные структуры гражданской вовлеченности помогают участникам разрешать дилеммы коллективного действия, можно сделать следующий вывод: чем более горизонтально структурирована организация, тем ближе она к институциональному успеху. Членство в горизонтальных группах (подобных спортивным клубам, кооперативам, обществам взаимопомощи, добровольным союзам) явно сочетается с качественным управлением. Так как организационные особенности политических партий меняются от партии к партии и от региона к региону (где-то действуют по вертикали, а где-то по горизонтали), следует ожидать, что членство в партиях как таковое абсолютно не связано с хорошим правлением. Уровень членства в иерархически связанных группах (подобных мафии или католической церкви) скорее всего негативно коррелирует с институциональными успехами; в Италии, по крайней мере, самые истовые католики оказываются наименее "гражданственными" людьми⁶⁸. Все эти ожидания полностью сочетаются с данными нашей книги, что было продемонстрировано в Главах 4 и 5⁶⁹. Качественное управление в Италии является производной от количества хороших кружков и футбольных клубов, а не молящихся.

Подобная интерпретация благотворного эффекта структур гражданственности противоречит иным теориям политического и экономического развития. В книге "Возникновение и упадок наций" Манкур Олсон, основываясь на своих собственных толкованиях логики коллективного действия, утверждает, что небольшие группы интересов не склонны работать на общее дело — каждая из них вовлечена в дорогостоящую и неэффективную "стрижку купонов", типа обеспечения налоговых льгот и т.п.⁷⁰ Более того, когда нет иностранных вторжений или революционных потрясений, сеть этих групп в каждом обществе становится все плотнее, тормозя всяческие новации и сдерживая экономический рост.

Чем сильнее группы давления, тем незначительней экономический рост. Сильное общество - немощная экономика.

В то время как Олсон сетует по поводу экономических последствий разгула ассоциаций, некоторые политологи, вторя ему, заявляют, что прочное, хорошо организованное и процветающее общество отнюдь не способствует и эффективному управлению. Джоэль Мигдал, к примеру, пишет: "Социальная структура, а в особенности факт существования многочисленных независимых общественных организаций, занимающихся эффективным социальным контролем, оказывает решающее (негативное) воздействие на дееспособность государства... Одним из главных конфликтов многих обществ, и в первую очередь молодых государств, оказывается вопрос о том, способно ли государство вытеснить на периферию общественной жизни все прочие организации, действующие вопреки устремлениям руководителей страны"⁷¹. Короче говоря, чем сильнее гражданские организации, тем слабее правительство. Сильное общество — слабое государство.

Данные нашего исследования опровергают оба эти тезиса. С исторической точки зрения, как мы показали в Главе 5, нормы и структуры гражданской вовлеченности содействуют экономическому развитию, и никак иначе. Подобное наблюдается и по сей день. Спустя два десятилетия после формирования региональных правительств "гражданственные" регионы идут вперед быстрее, чем те, где мало ассоциаций и с избытком - иерархичности. Среди двух регионов, находившихся в 1970 году на сходных экономических позициях, в минувшие годы быстрее развивались именно те, где были наиболее прочные структуры гражданской вовлеченности⁷². Точно также, и это было отмечено в Главе 4, гражданские ассоциации прочно связаны с эффективными общественными институтами. Намеченная в данной главе теория помогает разобраться, почему социальный капитал, воплощенный в формах гражданской вовлеченности, поощряет развитие политики и экономики. Сильное общество — могучая экономика; сильное общество — крепкое государство.

История и институциональная деятельность:
два типа социального равновесия

Во всех типах обществ дилеммы коллективного действия пресекают попытки сотрудничества ради взаимной выгоды, будь то в политике или в экономике. Вмешательство третьей силы оказывается неадекватным ответом на эту проблему. Добровольное сотрудничество (типа ассоциаций взаимного кредита) зависит от объемов социального капитала. Нормы общей взаимности и ячейки гражданской вовлеченности поощряют социальное доверие и сотрудничество, поскольку они сокращают соблазн уклонизма, вносят определенность, предлагают модели для последующего взаимодействия. Доверие становится атрибутом социальной системы.

Индивиды способны доверять друг другу только благодаря социальным нормам и структурам, в которые вплетены все их действия⁷³.

Запасы социального капитала — доверие, нормы, структуры — способны воспроизводить друг друга. В результате оформляется социальное равновесие того типа, которому свойственны высокая степень кооперации, гражданская вовлеченность, коллективное благосостояние. Все эти черты определяют гражданское сообщество. И наоборот, отсутствие этих качеств характеризует негражданское сообщество. В этом случае уклонизм, недоверие, увиливание, эксплуатация, изоляция, беспорядок и стагнация усугубляют друг друга в удушливых миазмах порочного круга. Таким образом, возможны два широких типа социального равновесия, исходя из которых, *все общества решают проблемы коллективного действия и которые, укоренившись, оказываются самодостаточными.*

Стратегия "никому не помогай" представляет собой стабильное равновесие, и причины этого изобличены в разнообразных вариантах дилеммы "узника"⁷⁴. Оказавшись в ловушке этой ситуации, любой участник считает неразумным поиск альтернатив, нацеленных на сотрудничество, которое выходит за пределы семьи. "Аморальная семейственность", отмеченная Бэнфилдом на итальянском Юге, оказывается, фактически, не такой уж неразумной — это единственная рациональная стратегия выживания в имеющемся социальном контексте⁷⁵. *Персонажи этой социальной системы вполне могут осознавать, что они живут хуже, чем могли бы, но выход из этого круга — за пределами их возможностей.*

В таких условиях можно ожидать торжества идей Гоббса: верх возьмет иерархическое решение дилемм коллективного действия — то есть насилие, эксплуатация и зависимость. Подобное положение вещей, безусловно, ущербно, ибо обрекает общество на самовоспроизводящую отсталость. Тем не менее это все же лучше, чем анархическая "естественность", столь же известная жителям юга Италии еще со средних веков. В намеченном Гоббсом решении есть, по меньшей мере, один плюс — эта система годится для тех, кто не способен доверять ближнему. Минимальная безопасность оказывается вполне достойной наградой для безвластных.

Главный недостаток такого подхода к дилеммам коллективного действия состоит в том, что люди здесь живут не так хорошо, как в тех местах, где процветает сотрудничество. В сложном индустриальном и постиндустриальном контексте этот дефект даже усугубляется, поскольку здесь межличностное сотрудничество более существенно, нежели в примитивном аграрном обществе. По замечанию Дугласа Норта, проницательного специалиста по экономической истории, "в сложных обществах издержки оппортунизма, обмана и увиливания резко возрастают"⁷⁶. Иными словами, значимость социального капитала (предотвращающего оппортунизм, обман и увиливание) по мере экономического развития неуклонно растет. Это обстоятельство помогает понять, почему пропасть между "гражданственным" Севером и "негражданственным" Югом в последние сто лет постоянно углублялась.

Авторитарный стиль управления, пара "патрон - клиент", незаконные методы принуждения представляют собой второсортное, неполноценное решение, хотя с помощью такого набора индивиды получают какую-то защиту в войне всех против всех, не мечтая при этом о сотрудничестве; в роли примитивных заменителей гражданского общества здесь выступают насилие и семья. Подобный тип социального равновесия был трагической участью Италии на протяжении тысячи лет.

При наличии адекватных ресурсов социального капитала можно достичь и более удачного равновесия. С учетом того, что дилеммы "узника" в любом обществе многочисленны и воспроизводятся постоянно, "храбрая взаимность" также может стать стабильной стратегией равновесия. Знаток теории игр Роберт Сагден говорит об этом так: "Помогайте людям, которые помогают вам, и никогда не уходите в сторону первыми". Сагден утверждает, что в процессе, который он называет "игрой во взаимопомощь" (это формализация неявного торга, лежащего в основе обществ взаимопомощи, кооперативов, ассоциаций взаимного кредита, описанной Юмом коллизии двух фермеров и т.д.), сотрудничество можно поддерживать бесконечно. Разумеется, даже в вечно воспроизводимой "игре во взаимопомощь" максимуму "всегда обманывай" тоже можно считать устойчивым равновесием⁷⁷. Но в обществе, отличающемся плотной сетью гражданской вовлеченности, "паршивую овцу" значительно легче обнаружить и наказать, поэтому измена оказывается делом рискованным и совсем не соблазнительным.

Предпринятый Сагденом анализ ведет к выводу о том, что обе стратегии — и "всегда обманывай", и "всегда помогай" — представляют собой ситуационные конвенции, то есть правила, возникающие в конкретных обществах и после своего появления оказывающиеся вполне устойчивыми. Другими словами, обе пары — и "взаимность/доверие", и "зависимость/эксплуатация" — способны скреплять общество, хотя происходит это на различных уровнях эффективности и институциональной деятельности. Оказавшись в той или иной среде, действующие лица обязаны подчиняться правилам. А история решает, какой из двух типов равновесия восторжествует в данном обществе.

Последствия исторических катаклизмов живут очень долго. Как подчеркивают "новые институционалисты", институты — а мы добавим сюда и социальные установления, обеспечивающие их деятельность, — возникают и развиваются в истории, но отнюдь не они обеспечивают уникальный и эффективный тип равновесия⁷⁸. История не всегда эффективна — иной раз она руководствуется социальной практикой, тормозящей прогресс и стимулирующей коллективное неразумие. Но такую инерцию нельзя приписывать индивидуальной иррациональности. Напротив, индивиды вполне рационально откликаются на социальный контекст, завещанный им историей.

Современные знатоки экономической истории назвали эту особенность социальных систем "тропой зависимости": конечный пункт вашего маршрута зависит от того, откуда вы начинаете свой путь, а некоторые точки отсюда

просто недостижимы⁷⁹. "Тропа зависимости" способна рождать устойчивые различия в институциональной деятельности двух обществ, причем даже в тех случаях, когда формальные институты, ресурсы, индивидуальные предпочтения и там, и здесь совпадают. Этот тезис имеет глубочайшие экономические и политические последствия: "Если процесс, посредством которого мы достигли нынешнего состояния общественных институтов, ограничивает возможные варианты будущего, тогда дурное функционирование общества становится неизбежным, и история все дальше и дальше уклоняется от общего корня"⁸⁰.

Дуглас Норт иллюстрирует это положение, обращаясь к постколониальному опыту Северной и Южной Америки⁸¹. После достижения независимости и Соединенные Штаты, и латиноамериканские республики имели сходные конституционные формы, богатые ресурсы и сходные международные возможности; но североамериканцы при этом пользовались благами английского опыта децентрализации и парламентаризма, в то время как латиноамериканцы несли доставшееся от средневековой Испании бремя авторитаризма, семейственности и клиентелы. Используя язык нашей книги, можно сказать, что североамериканцы унаследовали гражданские традиции, между тем как латиноамериканцы обзавелись традициями вертикальной зависимости и эксплуатации. И дело не в том, что предпочтения или склонности жителей Северной и Южной Америки различались — просто исторически сформировавшийся социальный контекст предлагал им различные варианты возможностей и обязанностей. Параллель этого контраста с нашим итальянским примером просто поразительна⁸².

Подразумевая под термином "институт" "правила игры в обществе", Норт отмечает, что социальные структуры способны к самовоспроизводству даже в том случае, если они неэффективны⁸³. Во-первых, для индивидуального участника этой игры всегда легче принять действующие правила, нежели пытаться изменить их. Кроме того, эти правила обычно способствуют возникновению организаций или групп, которые извлекают выгоду из их неэффективности. Во-вторых, после того, как развитие пошло в определенном направлении, организационные навыки, обычаи и привычки, интеллектуальные установки следуют этой же траектории. Сотрудничество или эксплуатация укореняются. Неформальные нормы и стереотипы культуры меняются медленнее, чем формальные правила, поэтому внешнее навязывание новых формальных установок способно привести к совершенно неоднозначным результатам. Все эти гипотезы вполне согласуются с преимуществом, обнаруженными в Главе 5.

Каждая глава этой книги начиналась одним вопросом и заканчивалась другим. Главу 2 открывал вопрос: "Каким образом новые региональные институты повлияли на политическую практику?", а завершалась она вопросом о том, насколько каждый из этих институтов преуспел в управлении. Ответ предлагался в Главе 3, откуда естественным образом возникал следующий вопрос: "Почему одни институты оказались более удачливыми, чем другие?" Глава 4 исследует различия в институциональной

деятельности, а также в степени гражданской вовлеченности, что приводит нас к следующему вопросу: "Каковы корни этих различий в гражданственности?" Глава 5 раскрывает тысячелетнюю историю этих различий, заканчиваясь вопросом о том, почему они оказались столь стабильными. А Глава 6 обнаруживает два взаимоисключающих пути, ведущих к двум вариантам социального равновесия.

Отсюда, впрочем, напрашивается еще один вопрос: "Отчего Север и Юг в XI веке вступили на столь разные пути развития?" Возможно, нам с готовностью скажут, что иерархический норманнский режим на Юге стал итогом вторжения иностранных наемников. Более проблематично и потенциально гораздо интереснее происхождение коммунальных республик. Почему жители северной и центральной Италии ответили на дилеммы Гоббса кооперацией и сотрудничеством? Эта загадка еще ждет своего исследователя, во многом из-за того, что ответ теряется во мраке средневековья⁸⁴. Наша интерпретация, однако, позволяет оценить всю важность этого грядущего погружения в глубины средних веков.

Социологи уже давно бьются над вопросом о том, что же из чего вытекает — культура из структуры или наоборот? В контексте наших рассуждений этот вопрос касается сложнейшей причинной связи между культурными нормами и социально-поведенческими структурами, образующими гражданское сообщество. Вместе с тем, даже если оставить в стороне двойственность терминов "культура" и "структура", этот спор кажется нам не совсем продуктивным. Наиболее беспристрастные комментаторы полагают, что и культурные установки, и социальная практика вместе составляют самодостаточную равновесную систему⁸⁵. Общественное доверие, нормы взаимности, структуры гражданской вовлеченности и плодотворное сотрудничество взаимно питают друг друга. Эффективно взаимодействующие институты нуждаются в межличностном доверии, но это доверие, в свою очередь, поддерживается организационным сотрудничеством. Нормы и системы гражданской вовлеченности способствуют экономическому процветанию и впоследствии поддерживаются этим процветанием.

Линейные причинные зависимости не могут заменить этот анализ систем равновесия. Исходя из этого, споры на тему "культура или структура", "курица или яйцо" оказываются бессмысленными. Более важно разобраться в том, почему история предпочитает одни пути и закрывает другие. Дуглас Норт обобщает стоящие перед нами проблемы будущего: "тропа зависимости" подчеркивает значимость истории. Мы не сможем понять смысл современного исторического выбора, не проследив поэтапную эволюцию институтов. Но мы лишь подступаем к серьезнейшей задаче исследования последствий "тропы зависимости"... Необходимо больше узнать о культурно стимулируемых нормах поведения и об их взаимодействии с бытующими в обществе формальными правилами. Мы лишь на пороге серьезного изучения институтов"⁸⁶.

Уроки итальянского регионального эксперимента

XX век заканчивается так же, как и начинался: в духе благих надежд на грядущее утверждение демократии и самоуправления во всем мире⁸⁷. Сбудутся ли эти надежды? В нашей книге рассматривались нацеленные на политические перемены институциональные реформы и ограничения, навязываемые институциональной деятельностью социальным контекстом. Что же нам дал сегодня, спустя двадцать лет, итальянский эксперимент по созданию новых демократических институтов?

По меньшей мере десять столетий Север и Юг Италии исповедовали совершенно различные подходы к дилеммам коллективного действия. На Севере нормы взаимности и структуры гражданской вовлеченности воплотились в "общества башни", гильдии, общества взаимопомощи, кооперативы, профсоюзы, спортивные клубы и даже библиотечные кружки. Эти горизонтальные гражданские узы позволили Северу достичь более высоких в сравнении с Югом показателей экономической и институциональной деятельности. И хотя в решении социальных проблем мы привыкли противопоставлять друг другу государство и рынок, наша история подсказывает, что в "гражданственной среде" более эффективно действует и то, и другое.

Равновесие, основанное на гражданственности, обнаружило необычайную устойчивость (мы убедились в этом в Главе 5), хотя время от времени она нарушалась всевозможными внешними силами типа чумы, войны или смены мировых торговых путей. Напротив, равновесие по рецептам Гоббса, утвердившееся на Юге, было еще более стабильным, хотя и менее продуктивным. Взаимное недоверие и изменничество, изоляция и бессистемность, преступность и отсталость питали друг друга в порочном круге, который был описан в двух последних главах. Болонья и Бари, Флоренция и Палермо на протяжении тысячелетия следовали двум противостоящим курсам социальной жизни.

Таким образом, региональная реформа 1970 года разворачивалась в очень разных социальных контекстах. Как мы выяснили в Главе 4, в "гражданственных" регионах имелись многочисленные местные ассоциации, граждане активно интересовались делами общины, торжествовали равенство, взаимное доверие и законопослушание. В "негражданственных" регионах политическое и социальное участие были организованы вертикально, а не горизонтально. Взаимная подозрительность и коррупция воспринимались в качестве нормы. Участие в гражданских ассоциациях было весьма скудным. Беззаконие считалось вполне естественным делом. Граждане чувствовали себя бессильными и эксплуатируемыми. И в этом они были совершенно правы.

Противостоящие друг другу социальные контексты определили и работу новых институтов. Как мы убедились в Главе 3, объективные показатели эффективности и разделяемые гражданами субъективные

ощущения удовлетворенности подтверждали, что некоторые региональные правительства действуют успешнее других. Чем более "гражданственным" был контекст, тем совершеннее оказывалось управление — исключений из этого правила практически не было. В конце XX века, также как и в начале XII-го, коллективные институты лучше работали в гражданском сообществе. К 80-м годам нынешнего столетия Север также добился значительного перевеса по части физического и человеческого капитала, хотя эти преимущества были обеспечены приоритетом в социальном капитале.

И вот первый урок нашего исследования: *социальный контекст и история глубочайшим образом обуславливают эффективность институтов*. Там, где почва плодородна, они черпают энергию в местных традициях, но там, где эта почва бедна, новые институты чахнут. Эффективность и отзывчивость институтов определяется, говоря языком гражданского гуманизма, республиканскими добродетелями и практикой. Токвиль был прав: в условиях бурлящего гражданского общества демократическая власть крепнет, а не ветшает.

С точки зрения притязаний жители "гражданственных" сообществ ожидают хорошего управления и (отчасти благодаря собственным усилиям) получают его. Они требуют от общественных служб большей эффективности и готовы действовать коллективно ради достижения общих целей. Между тем их соотечественники в менее "гражданственных" регионах смирились с ролью отчужденных и циничных просителей.

С точки зрения реализации деятельность представительного правительства обеспечивается социальной инфраструктурой гражданских сообществ, а также демократическими ценностями как властей, так и граждан. Самое фундаментальное значение для гражданского сообщества имеет социальная способность сотрудничать ради общих интересов. Общий принцип взаимности (не "я сделаю это для тебя, потому что ты сильнее", не "я сделаю это для тебя, если ты сейчас сделаешь то же самое для меня", а "я сделаю это для тебя, зная, что когда-то в будущем ты поступишь со мной также") генерирует социальный капитал и углубляет сотрудничество.

На примере любого хорошего общества можно увидеть, как добровольное сотрудничество творит ценности, которые не под силу ни одной отдельно взятой личности, какой бы богатой и умной она ни была. В гражданском сообществе ассоциации вездесущи, они пересекаются друг с другом, а участие в них отражается во всех без исключения уголках общественной жизни. Общественный договор, поддерживающий такое положение дел, носит не правовой, но моральный характер. Санкцией за нарушение этого договора является не тюрьма, но изгнание из структур солидарности и кооперации. Нормы и ожидания играют важнейшую роль. По словам Томпсона, Эллиса и Вильдавски, "образ жизни утверждается, классифицируя определенное поведение как похвальное, а другое - как недостойное или даже невыносимое"⁸⁸. Понятие гражданского долга, сочетающееся с идеей политического равенства, цементирует фундамент гражданского сообщества.

Там, где нормы и ячейки гражданского общества в дефиците, тяга к совместным действиям почти незаметна. Участь итальянского Юга - это урок для "третьего мира" сегодня и для бывших коммунистических стран Евразии завтра. Парадигма "всегда обманывай" может предопределить будущее той части мира, где социальный капитал в недостатке или же отсутствует. Для политической стабильности, для эффективности правительств и даже для экономического прогресса социальный капитал, возможно, еще более важен, чем капитал физический или человеческий. Многие бывшие коммунистические страны почти не имели гражданских традиций и до пришествия коммунизма, а тоталитарное правление выкосило даже ту незначительную поросль, которая была. При отсутствии взаимности и структур гражданской вовлеченности вариант итальянского Юга — аморальная семейственность, клиентела, беззаконие, неэффективное управление и экономическая стагнация — представляется более вероятным исходом, чем успешная демократизация и экономический прогресс. В Палермо просматривается будущее Москвы.

У гражданского сообщества глубокие исторические корни. Это грустный вывод для тех, кто видит в институциональных реформах рецепт политических перемен. Президент Базиликаты не может переместить свое правительство в Эмилию-Романью, а Азербайджан не в состоянии перебраться на берега Балтики. "Теория перемен, отдающая приоритет этосу, имеет самые грустные последствия... Люди опускают руки, полагая, что они просто скованы устоявшимися моделями поведения"⁸⁹. Многие в Италии с глазу на глаз говорили нам, что огласка результатов нашего исследования может подорвать ход региональных реформ. Президент одного из "негражданственных" регионов, узнав о наших изысканиях, воскликнул: "Но ведь это же роковой вердикт! Вы говорите мне, что я абсолютно ничего не могу сделать. А участь реформ предопределена на столетия вперед"⁹⁰.

Итоги региональных реформ, однако, отнюдь не нацеливают на смирение. Напротив, второй урок регионального эксперимента (и это продемонстрировала Глава 2) состоит в том, что *трансформации институтов способны менять политическую практику*. Реформы оказывают вполне осязаемые и в основном благотворные влияния на региональную политическую жизнь. Как и предсказывали институционалисты, сдвиги в области формы постепенно отражаются в изменении ценностей, смене власти, выработке новых стратегий. На Юге эти тенденции не менее очевидны, чем на Севере. Как на Юге, так и на Севере новые институты вскормили более умеренную, прагматичную, толерантную политическую элиту. Как на Юге, так и на Севере реформы сдвинули старые пласты власти и породили субнациональную автономию, какой объединенная Италия еще не знала. Как на Юге, так и на Севере реформы породили структуры, которые, как в самих правительствах, так и за их рамками, наращивают давление в поддержку дальнейшей децентрализации. Как на Юге, так и на Севере новые региональные правительства в основном воспринимаются как шаг вперед по сравнению с тем, что было до них — определенно как более

эффективные и доступные. Региональная реформа-это "обучение деланием"⁹¹. Формальные изменения породили неформальные перемены.

Пока еще новые институты не достигли тех высот, которые ожидались от них оптимистами. Фракционная борьба, неэффективность, просто некомпетентность до сих пор подрывают многие регионы. Особенно явно это на Юге, который к началу реформ находился в худших по сравнению с Севером условиях. В последние двадцать лет и Север, и Юг добились определенного прогресса, но Север и по сей день сохраняет тот же отрыв, что был в 1970 году. Правда, нынешний Юг благодаря реформам значительно опередил Юг двадцатилетней давности. Таково мнение многих южан.

Удалось ли реформам разорвать порочный круг, в котором Юг бьется уже сотни лет? Говорить об этом пока преждевременно, поскольку последний урок нашего исследования состоит в том, что *более институционализированная история развивается медленнее*. Там, где дело касается институтов, счет идет на десятилетия. Так было в Германии, когда вводился институт земель, то же самое наблюдается и в Италии, и так же пойдет дело в посткоммунистических странах Евразии, причем даже при самых оптимистичных сценариях.

Возможно, там, где рождаются нормы взаимности и структуры гражданской вовлеченности, история течет еще медленнее, хотя трудно говорить об этом с уверенностью. Для удобства пометим дату возникновения коммунальных республик и норманнского королевства, ознаменовавших начало гражданского раскола в Италии, 1000 годом. Но едва ли похоже, что обнаруженные нами свидетельства дворян, крестьян, горожан, Датированные 1120 годом, относятся к начальной стадии этого раскола. Двадцать лет — это срок, достаточный для обнаружения влияния институциональных реформ на политическое поведение, но этого явно мало для понимания того, как они подействовали на глубинные пласты культуры и социальной системы.

Те, кто озабочен демократией и прогрессом на Юге, должны продолжать созидание гражданского общества. Но не нужно ждать немедленных результатов. Мы полностью согласны с рецептом итальянского экономиста Веры Заманьи, которая главные надежды возлагает на местные структуры, а не на центр: "Было бы опасной иллюзией считать, что Юг можно изменить извне, несмотря на существующую политико-экономико-социальную структуру... Несомненно, подобная политическая и культурная революция потребует много времени. Но едва ли намеченный нами путь может быть короче"⁹².

Созидание социального капитала - нелегкое дело, но это ключ к тому, чтобы демократия сработала.

Примечания

Предисловие

1. См.: Robert D.Putnam, Robert Leonards, Raffaella Y.Nanetti. Attitude Stability among Italian Elites. *American Journal of Political Science* 23 (August 1979): 463-494; Robert D.Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y.Nanetti. Le regioni 'misurate'. II *Mulino* 24 (March-April 1980): 217-243; Robert Leonardi, Raffaella Y.Nanetti, Robert D.Putnam. Devolution as a Political Process: The Case of Italy. *Publius* 11, (Winter 1981): 95-117; Robert D.Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y.Nanetti, Franco Pavoncello. Sul rendimento delle istituzioni: il caso dei governi regionali italiani. *Rivista Trimestrale delDiritto Pubblico* 2 (1981): 438-479; Robert D.Putnam, Raffaella Y.Nanetti, Franco Pavoncello. devaluation de l'activite regionale: le cas italien. *Pouvoirs* 19 (1981): 39-58; Robert D.Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Nanetti. L'istituzionalizzazione delle Regioni in Italia. *Le RegionilQ* (November-December 1982): 1078-1107; Robert D.Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y.Nanetti, Franco Pavoncello. Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government. *American Political Science Review!!* (1983): 55-74; Robert D.Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y.Nanetti. *La Pianta e le Radicali: Il Radica-mento dell'Istituto Regionale nel Sistema Politico Italiano* (Bologna: II Mulino, 1985); Robert Leonardi, Robert D.Putnam, Raffaella Y.Nanetti, II *Caso Basilicata: L'effetto Regione dal 1970 al 1986* (Bologna: II Mulino, 1987); Raffaella Y.Nanetti, Robert Leonardi, Robert D.Putnam. The Management of Regional Policies: Endogenous Explanations of Performance. В кн.: *Subnational Politics in the 1980s: Organization, Reorganization and Economic Development*, Louis A.Picard and Raphael Zariski, eds. (New York: Praeger, 1987), p. 103-118; Robert D.Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y.Nanetti. Indagini sulgoverno regionale del Friuli-Venezia Giulia. В кн.: Arduino Agnelli and Sergio Bartole, eds., *La Regione Friuli-Venezia Giulia* (Bologna: II Mulino, 1987), p. 499-563; Robert Leonardi, Raffaella Y.Nanetti, Robert D.Putnam. Italy - Territorial Politics in the Post-War Years: The Case of Regional Reform. В кн.: R.A. W.Rhodes and Vincent Wright, eds., *Tensions in Territorial Politics of Western Europe* (London: Frank Cass, 1987), p. 88-107.

2. См., в частности, работы: Raffaella Y.Nanetti. *Growth and Territorial Policies: The Italian Model of Social Capitalism* (New York: Pinter, 1988); Robert Leonardi, Douglas A.Wertman. *Italian Christian Democracy: The Politics of Dominance* (London: Macmillan, 1989); Robert Leonardi, Raffaella Y.Nanetti, eds., *The Regions and European Integration: The Case of Emilia-Romagna* (New York: Pinter, 1990); Robert Leonardi. *Regions and the European Community: The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Parts of the EC* (London: Frank Cass, 1992).

Глава 1. Введение: изучая институциональную деятельность

1. См. прилагаемую карту этого путешествия.
2. Описание трагедии Севезо см. в кн.: Michael R. Reich. *Toxic Politics: Responding to Chemical Disasters* (Ithaca: Cornell University Press, 1991), p. 98-139.
3. См.: Terry M. Moe. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science* 78 (November 1984): 739-777; Geoffrey Brennan and James M. Buchanan, *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy* (New York: Cambridge University Press, 1985); Kenneth A. Shepsle. Institutional Equilibria and Equilibrium Institutions. В кн.: *Political Science: The Science of Politics*, Herbert F. Weisberg, ed. (New York: Agathon Press, 1986), p. 51-81; Elinor Ostrom & An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice* 48 (1986): 3-25; Kenneth A. Shepsle & Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. *Journal of Theoretical Politics* 1 (1989): 131-137; Terry M. Moe. Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics, and Organization* 6 (1990): 213-253; Douglass C. North. Institutions and a Transaction Costs Theory of Exchange. В кн.: *Perspectives on Positive Political Economy*, eds. James E. Alt and Kenneth Shepsle (New York: Cambridge University Press, 1990), Chapter 7.
4. См.: James G. March and Johan P. Olsen. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: The Free Press, 1989); The New Institutionalism in Organizational Analysis, eds. Walter W. Powell and Paul J. Dimaggio (Chicago: University of Chicago Press, 1991).
5. См.: Stephen Skowronek. *Building a New American State* (New York: Cambridge University Press, 1982); *Bringing the State Back In*, eds. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (New York: Cambridge University Press, 1985); Peter Hall. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* (New York: Oxford University Press, 1986).
6. Изложение этой позиции см. в статье: Shepsle. Studying Institutions.
7. Продолжение дискуссии об оценках институциональной деятельности см. в Главе 3.
8. Об эволюции формальных юридических исследований и институционализме как способе политического анализа см. в кн.: *Comparative Politics: A Reader*, eds. Harry Eckstein and David Apter (London: The Free Press of Glencoe, 1963), p. 10-11.
9. Ibid., p. 100.
10. Особенно интересны его рассуждения о пропорциональном представительстве, способах голосования, составе и роли правительства в "Размышлениях о представительном правительстве".
11. И. Eckstein and Apter. *Comparative Politics*, p. 98. Сходные примеры приводятся в кн.: James Bryce. *Modern Democracies* (New York: The MacMillan Co., 1921); Harold Laski. *A Grammar of Politics*, 4th ed. (London: George Alien and Unwin, 1938). Среди поколения ученых, переживших вторую мировую

войну, получила распространение версия институционального подхода, в которой подчеркивается решающая роль избирательных систем. См., например, следующие работы: F.A.Hermens. *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation* (Notre Dame, Indiana: The Review of Politics, 1941); Maurice Duverger. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (New York: John Wiley, 1954).

12. Arturo Israel. *Institutional Development: Incentives to Performance* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987).

13. Elinor Ostrom. *Covering the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (New York: Cambridge University Press, 1990). Проблемы, поднимаемые в этой книге, более подробно будут рассмотрены в Главе 6.

14. Robert A.Dahl. *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971); Seymour Martin Lipset. *Political Man* (New York: Doubleday, 1960).

15. A. Israel. *Institutional Performance*, p. 112.

16. Gabriel AAlmond and Sidney Verba. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1963). Попытки широкого сравнительного политического анализа, основанного на социокультурных переменных, предприняты также в работах: Harry Eckstein and Ted Robert Gurr. *Patterns of Authority: A Structural Basis for Political Inquiry* (New York: John Wiley and Sons, 1975); Samuel Beer. *British Politics in the Collectivist Age* (New York: Norton, 1982); Anthony King. Ideas, Institutions and the Policies of Government. *British Journal of Political Science* 3 (1973): 291-313; Ronald Inglehart. *Culture Shift in Advanced Industrial Society* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990); Michael Thompson, Richard Ellis, and Aaron Wildavsky. *Cultural Theory* (San Francisco: Westview Press, 1990); Harry Eckstein. *Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability, and Change* (Berkeley: University of California Press, 1992). Chapters 7-8.

17. Alexis de Tocqueville. *Democracy in America*, ed.J.P. Mayer, trans. George Lawrence (Garden City, N.Y.: Anchor Books, 1969).

18. Philip Selznick. *TWA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization* (Berkeley, California: University of California Press, 1953), p. 250. Стоящая перед социологом дилемма: "обязанность свести хаос эмпирических фактов к скупому набору общих принципов... и соблазн рассматривать каждый случай *sui generis*, усматривая в нем уникальную конфигурацию, достойную своего собственного толкования", — исследуется также в работе: Stein Rokkan. *The Structuring of Mass Politics in the Small European Democracies*. *Comparative Studies in Society and History* 10 (1968): 173.

1. Sidney Tarrow. Local Constraints on Regional Reform: A Comparison of Italy and France. *Comparative Politics* 1 (October 1974): 36.

2. Обзор классической дискуссии об институционализации и политическом развитии см. в кн.: Samuel P. Huntington. *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).

3. James G. March and Johan P. Olsen. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York Free Press, 1989), p. 159,164.

4. Цихпо: Harry Eckstein. Political Culture and Change. *American Political Science Review* 84 (1990): 254. О попытках создания новых субнациональных институтов во Франции в период с 1870 по 1990 годы см. в кн.: Vivien A. Schmidt. *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization* (New York: Cambridge University Press, 1990).

5. Percy A. Allum and G. Amyot. Regionalism in Italy: Old Wine in New Bottles? *Parliamentary Affairs* 24 (Winter 1970/71): 53-78.

6. Emiliana Noether в кн.: *Regionalismo e centralizzazione nella storia di Italia e Stati Uniti*. Luigi Di Rosa and Ennio Di Nolfo, eds. (Florence: Olschki, 1986), p. 34.

7. Giulio Lepschy. How Popular is Italian? В кн.: *Culture and Conflict in Postwar Italy: Essays on Mass and Popular Culture*, Zygmunt G. Baranski and Robert Lumley, eds. (London: Macmillan, 1990), p. 66.

8. См. статью: Carlo Ghisalberti. Accentramento e desentramento in Italia. В кн.: *Regionalismo e centralizzazione*. Решение объединителей Италии отвергнуть регионализм в пользу централизации до сих пор дебатруется итальянскими историками. Серьезные аргументы в пользу того, что социокультурная отсталость Юга сделала его неспособным к местной автономии, предлагаются в кн.: Carlo Tullio-Altan. *La nostra Italia: Arretratezza socioculturale, clientelismo, trasformismo e rebellismo dall'Unita ad oggi* (Milan: Feltrinelli, 1986), p. 50-52.

9. Martin Clark. *Modern Italy 1871-1982* (New York: Longman, 1984), p. 58; Robert C. Fried. *Planning the Eternal City: Roman Politics and Planning since World War II* (New Haven: Yale University Press, 1973), p. 168-69; Raphael Zariski. *Italy: The Politics of Uneven Development* (Hinsdale, Illinois: Dryden Press, 1972), p. 121-122.

10. Percy A. Allum. *Italy: Republic without Government?* (New York: Norton, 1973), p. 221-223; Robert C. Fried. *The Italian Prefects* (New Haven: Yale University Press, 1963).

11. Clark. *Modern Italy*, p. 58-61.

12. Анализ взаимоотношений центра и периферии в Италии 70-х годов, когда реформа уже была на подъеме, см. в кн.: Sidney Tarrow. *Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France* (New Haven: Yale University Press, 1977).

13. Clark. *Modern Italy*, p. 238-240.

14. Более детальную информацию о движении за региональные реформы см. в работах: Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, and Robert D. Putnam. *Devolution as a Political Process: The Case of Italy*. 11 *Publius* (Winter

1981): 95-117; Robert Leonard!, Raffaella Y.Nanetti, and Robert D.Putnam. Italy — Territorial Politics in the Post-War Years: The Case of Regional Reform. В кн.: *Tensions in the Territorial Politics of Western Europe*, edited by R.A.W.Rhodes and Vincent Wright (London: Frank Cass & Company, 1987), p. 88-107; Peter Gourevitch. Reforming the Napoleonic State: The Creation of Regional Governments in France and Italy. В кн.: *Territorial Politics in Industrial Nations*, ed.by Sidney Tarrow, Peter J.Katzenstein and Luigi Graziano (New York: Praeger, 1978), p. 28-63; Tarrow. Local Constraints on Regional Reform, p. 1-36.

15. В 1949 году региональные правительства были учреждены на Сицилии и Сардинии, в Балле д'Аоста и Трентино-Альто-Адидже. Создание пятой особой области, Фриули-Венеция Джулия, осложненное территориальным спором с Югославией вокруг Триеста, было отложено до 1964 года.

16. Более 7% населения южной Италии переехало на север за пять лет, с 1958 по 1963 год. См.: Paul Ginsborg. Family, Culture and Politics in Contemporary Italy. В кн.: *Culture and Conflict in Postwar Italy: Essays on Mass and Popular Culture*, ed.by Zigmunt G.Baranski and Robert Lumley (London: Macmillan, 1990), p. 33; Paul Ginsborg. *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943- 79&?(London: Penguin Books, 1990), p. 218-220.*

17.Allum. Italy: *Republic Without Government??*. 236.

18.Clark. *Modem Italy*, p. 391-392.

19. *XVrapporto/1981 sulla situazione social del paese*, Censis Ricerca (Rome: Franco Angeli, 1981), p. 503. К 1991 году общая численность региональных бюрократов достигла 90 тысяч; *II Messaggero* (Rome), August 10, 1991, p. 12.

20. *Ottavo rapporto sullo state dei poteri locali/1991* (Rome: Sistema Permanente di Servezi, 1991), p. 231-240. Несмотря на выдвигаемые регионами требования большей налоговой самостоятельности, объем региональных налогов (в отличие от налогов, устанавливаемых государством) сократился с 4,3% в 1980-м до 1,8% в 1989 году. Это несоответствие между налоговой централизацией и децентрализацией в распоряжении деньгами остается серьезным препятствием для региональной автономии. Как видно из Табл. 2.7, большинство итальянцев поддерживают региональные требования о большей финансовой самостоятельности; реформаторские предложения этого рода активно обсуждались до 1991 года. См.: *II Messaggero* (Rome), August 10, 1991, p. 12.

21. Характеризуя подобные процессы, удачные формулировки предложил Макс Вебер в работе "Политика как призвание". См: *From Max Weber. Essays in Sociology*, eds.H.H.Gerth and C.Wright Mills (New York: Oxford University Press, 1958), p. 128.

22. Предлагаемое в этой главе описание эволюции региональной политической элиты основано на наших опросах региональных советников в шести различных регионах в 1970,1976,1981-82 и 1989 годах.

23.Marcello Fedele. *Autonomia Politica Regionale e Sistema del Partiti* (Milan: Guiffre, 1988), p. 18, 42. Выборка регионов, предлагаемая автором,

идентична нашей, за исключением того, что вместо Базиликаты он берет Тоскану. Что же касается выборки политических партий, то он работает лишь с ХДП, ИКП и ИСП, между тем как мы включаем также мелкие партии.

24. Существенным исключением из правила является Лацио (регион с центром в Риме), где половина из общего числа советников выросла в других частях страны, в основном на юге. Приток "чужаков" в совет Лацио отражает быстрый и широкий натиск переселенцев с юга в последние сорок лет.

25. Снижение "текучести кадров" в рядах советников также иногда рассматривают в качестве признака институционализации, однако по отношению к итальянским регионам тут нужны оговорки. "Текучесть" была относительно низкой для первого поколения советников; две трети тех, кто был избран в 1970 году, были переизбраны и в 1975 году - в сравнении с другими субнациональными legislatures цифра довольно высокая. В последующих созывах эта цифра плавно снижалась до 50%, в результате чего средний срок пребывания в должности стабилизировался на уровне двух "пятилеток".

26. Многие затронутые здесь вопросы рассматриваются в дискуссии по поводу институционализации в Конгрессе США: Nelson W. Polsby. *The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. American Political Science Review* 62 (March 1968): 144-168.

27. Все эти изменения произошли фактически до прихода Тэтчер и Рейгана; к моменту крушения коммунизма в Восточной Европе они уже завершились.

28. Эти итоги полностью подтверждаются реакцией советников на предложение определить место каждой партии по 100-балльной шкале от левых до правых. Между 1970 и 1989 годами среднее размещение левых партий сдвигалось вправо, а правых — влево, в то время как центристские партии прочно обосновались в узенькой полоске в самой середине спектра.

29. Сравнительные исследования обнаруживают различные типы элит. Отметим "элику конкурирующую" (здесь степень приверженности "идеи" наиболее высока именно на уровне самой элиты), "элику договорную" (степень убежденности рядовых приверженцев выше, нежели среди самих представителей элиты) и "элику объединенную" (тут идейная идентификация наиболее проявляет себя на промежуточном уровне партийных активистов среднего звена и наименее — среди представителей элиты как таковой). Принято думать, что сплоченная элита более эффективна и стабильна, чем элита разрозненная, хотя склонность первой к олигархии неоспорима. Теоретическую дискуссию по этой проблеме, а также ссылки на соответствующую литературу см. в кн.: Robert D. Putnam. *Comparative Study of Political Elites* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976), p. 115-132.

30. Выводы, предлагаемые в этом разделе, основаны на количественном кодировании "политического стиля", описанном в кн.: Robert D. Putnam. *The Beliefs of Politicians: Ideology, Conflict, and Democracy in Britain and Italy* (New Haven: Yale University Press, 1973), p. 34-41. Опросы

1989 года были ограничены темами, не располагавшими к обширной политической дискуссии.

31. Giovanni Sartori. *European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism*. В кн.: *Political Parties and Political Development*, ed.by Joseph LaPalombara and Myron Weiner (Princeton: Princeton University Press, 1966), p. 137-176.

32. Обсуждение этой проблемы в свете послевоенных изменений в партийной системе Западной Европы см.в статье: Otto Kirchheimer, "The Transformation of the Western European Party System", в кн.: *Political Parties and Political Development*, ed.by LaPalombarada and Weiner, p. 177-200.

33. Исчерпывающий перечень возможных трактовок выделил бы разнообразные подтипы и гибриды (можно, к примеру, предположить, что умеренность и терпимость политиков росла параллельно их возрасту), но подобная работа требует тщательного анализа и более основательных данных. Три теории, обсуждаемые в книге, представляются все же самыми правдоподобными и лаконичными.

34. Поскольку наше исследование 1989 года не было "панельным" — иными словами, мы не опрашивали повторно своих респондентов 1981-1982 годов, — детальное рассмотрение процессов, происходивших в 80-е годы, не представляется возможным.

35. Статистический анализ социальных изменений напоминает лабиринт.

36. См.: Joseph LaPalombara. *Italy: Fragmentation, Isolation, and Alienation*. В кн.: *Political Culture and Political Development*, ed.by Lucian W.Pye and Sidney Verba (Princeton: Princeton University Press, 1965), p. 282-329; Putnam. *Beliefs of Politicians*, p. 56-58, 82-90.

37. Samuel P. Huntington. *Political Order in Changing Societies*, p. 20.

38. Даже в Калабрии, одном из наиболее благополучных регионов, становление региональных правительств сопровождалось падением престижа депутатов, министров, а также префекта и одновременным ростом влияния региональных чиновников (см.: James Walston. *The Mafia and Clientelism: Roads to Rome in Post-War Calabria* (New York: Routledge, 1988), p. 79, 127.

39. Доля региональных правительственных коалиций, распадавшихся в первые полгода своего существования, упала с 37% в 1970-1975 годах до 8% в 1985-1990 годах. См.: Marcello Fedele. *I process! politico-istituzionali nei sistemi regional!*. Доклад, подготовленный по заказу парламентского Комитета по региональным вопросам. Dossier n.416, 10th Legislature (Rome: Camera dei Deputati, 1990).

40. В 1970 году "средний" советник с местными партийными лидерами встречался чаще, чем с членами регионального кабинета министров, но к 1989 году картина была прямо противоположной.

41. Сами советники считали, что наименьшее значение избиратели придают факту близости кандидата к национальным, региональным или местным партийным лидерам, а также содержанию региональных и местных партийных платформ.

42. Исследовательский центр Конференции региональных президентов (*Cinsedo*) считает, что 82% ресурсов, находящихся в распоряжении "обычных" регионов (и 36% ресурсов "особых" регионов), распределяются Римом. См.: // *Messaggero* (Rome), August 10, 1991, p. 12.

43. Raphael Zariski. Approaches to the Problem of Local Autonomy: The Lessons of Italian Regional Devolution. *West European Politics* 8 (July 1985): 64-81; Bruno Dente. Intergovernmental Relations as Central Control Policies: The Case of Italian Local Finance. *Government and Policy* 3(1985): 383-402.

44. Подобные "кулинарные" метафоры используются для характеристики политической системы США в кн.: Morton Grodzins. *The American System: A New View of Government in the United States*, ed.by Daniel Elazar (Chicago: Rand McNally and Co., 1966), p. 8-9, 14.

45. См.: Zariski. Approaches to the Problem of Local Autonomy; Nicola Bellini. Management of the Economy in Emilia-Romagna: The PCI and the Regional Experience. В кн.: *The Regions and European Integration: The Case of Emilia-Romagna*, ed.by Robert Leonardi and Raffaella Y.Nanetti (New York: Pinter, 1990), p. 121.

46. Современная литература по децентрализации и взаимоотношениям центра и периферии в государствах Запада обширна. Полезные собрания сравнительных исследований можно найти в книгах: *Territorial Politics in Industrial Nations*, ed.by Tarrow, Katzenstein and Graziano; *Desentralist Trends in Western Democracies*, ed.by L.J.Sharpe (Beverly Hills: Sage Publications, 1979); *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, ed.by Yves Meny and Vincent Wright (London: Alien and Unvin, 1985); *Tensions in the Territorial Politics of Western Europe*, ed.by Rhodes and Wright; *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, ed.by Edward C.Page and Michael J. Goldsmith (Beverly Hills: Sage Publications, 1987).

47. Как ни странно, рядовые избиратели здесь менее критичны; лишь 40-45% из них согласились с этим тезисом в ходе наших опросов 1982,1987 и 1988 годов.

48. Таблица 2.5 основана на данных проведенного нами в 1982 году общенационального опроса лидеров общин. Практически идентичные результаты были получены в ходе регионального опроса той же группы 1989 года.

49. Наиболее громко эта критика звучит в тех секторах, которые тесно соприкасаются с региональными администрациями (промышленность, профсоюзы, сельское хозяйство, коммерция); что же касается служащих местных самоуправлений, то они более терпимы к неудачам региональных начальников. Возможно, это происходит потому, что на местах лучше знают тяготы общественного управления в Италии.

50. Детальный анализ свидетельствует, что практически в каждом секторе представители малых групп — небольших городов, мелких фермеров, малого бизнеса и т.д. — в большей степени поддерживают региональную реформу, чем представители больших групп. Малые группы,

вероятно, особенно чувствительны к преимуществам, получаемым от контактов с региональной властью в сравнении с римскими бюрократами.

51. Robert D. Putnam. Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report. *British Journal of Political Science* 3 (1973): 278.

52. Ирония заключается в том, что наименее всего о деятельности региональных правительств осведомлены в двух "особых" регионах Юга, созданных раньше других; в 1982 году половина граждан Сицилии и Сардинии заявляли, что они вообще не слышали о собственных региональных правительствах, хотя они существовали уже тридцать пять лет.

53. M. Kent Jennings and Harmon Zeigler. The Salience of American State Politics. *American Political Science Review* 64 (1970): 523-535.

54. Ответы на вопросы в Табл. 2.7 оставались стабильными на протяжении всех наших опросов 80-х годов.

55. Поскольку ниже будут представлены доказательства вполне обоснованного недовольства южан провалами их региональных правительств, важно подчеркнуть, что желание расширить полномочия регионов, фиксируемое в Табл. 2.7, на Юге все-таки столь же сильно, как и на Севере.

56. В этой книге под "Севером" имеются в виду регионы, лежащие севернее Тосканы и Умбрии, а под "Югом" - расположенные южнее Лацио и Абрुцци.

57. Это обобщение включает респондентов, считавших себя "полностью" или "весьма" удовлетворенными. Два из двадцати регионов, Балле д'Аоста и Молизе, малонаселенны, в силу чего на общенациональную картину они почти не влияют и из нашего анализа исключаются.

58. Диаграмма 2.9 основана на данных опроса 1988 года, хотя те же самые тенденции обнаруживаются и в других опросах.

59. Лидерам общин мы начали предлагать эти вопросы с 1976 года; перед представителями широкой публики они не ставились до 1981 года.

60. В ходе наших опросов молодежь не всегда глубоко оценивала практическую деятельность новых региональных правительств, но неизменно поддерживала сам принцип региональных реформ. Иными словами, чем моложе итальянцы, тем больше вероятность встретить в их лице "симпатизирующих критиков".

61. См.: Fedele. *I processipolitico-istituzionali nei sistemi regionali*, а также данные, представленные в настоящей главе.

62. Мы благодарим службу общественного мнения DOXA за помощь в нашем исследовании, а также за предоставление в наше распоряжение результатов предыдущих исследований этой организации.

63. Данные Табл. 2.9 ограничиваются общинными лидерами шести выделенных нами регионов, но в 1982 и 1989 годах, когда к опросу были подключены также другие регионы, распределение мнений в первых шести по-прежнему точно отражало общенациональную картину.

64. В 1987 году южные избиратели в соотношении 37% к 24% заявляли, что региональные реформы приносят больше хорошего, чем

плохого; соответствующая пропорция у северян составляла 45% к 11%. В 1989 году лидеры общин Юга в соотношении 54% к 15 % видели в реформах больше пользы, чем вреда; на Севере соответствующая пропорция была 68% к 3%. См. также примечание 55.

65. Elisabeth Noelle and Erich Peter Neumann. *Jahrbuch der Offentlichen Meinung* (Allensbach: Institut fur Demoskopie, 1967), p. 458; Elisabeth Noelle-Neumann. *The Germans: Public Opinion Polls, 1967-1980* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1981), p. 175; а также неопубликованные результаты немецких опросов, переданные нам службой DOXA (Милан). В кн.: Arnold Brecht. *Federalism and Regionalism in Germany* (New York: Oxford University Press, 1945) предпринято исследование федерализма и регионализма в Германии с момента объединения страны в 70-е годы прошлого столетия. Подробный обзор взаимоотношений властей в Германии можно найти в статье: Joachim Jens Hesse. *The Federal Republic of Germany: From Co-operative Federalism to Joint Policy-Making*. В кн.: *Tensions in the Territorial Politics of Western Europe*, ed.by Rhodes and Wright, p. 70-87.

66.См.: *IlMessaggero* (Rome), August 10, 1991, p. 12; *La Repubblica* (Rome), November 20,1991, p. 17; *Ottavo rapporto sullo stato dei poterilocali/ 1991*, p. 18-19.

Глава 3. Измеряя институциональную деятельность

1. Robert A.Dahl. *The Evaluation of Political Systems*. В кн.: *Contemporary Political Science: Toward Empirical Theory*, ed.by Ithiel de Sola Pool (New York: McGraw-Hill, 1967), p. 179.

2. Kenneth Shepsle. *Responsiveness and Governance*. *Political Science Quarterly* 103 (Fall 1988): 461-484.

3. Robert Dahl. *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 1. См.также: John Stuart Mill. *Of the Proper Functions of Representative Bodies*. В кн.: *"On Liberty " and "Considerations on Representative Government"*, ed. R.V. Mac-Callum (Oxford: Basil Blackwell, 1948).

4. На языке статистической методологии эти четыре теста соответствуют "лицевой достоверности " (индикаторы фиксируют внешние проявления институционального успеха), "внутренней достоверности" (индикаторы концептуально взаимосвязаны, и мы можем объединить их в единый индекс), "временной достоверности " (показатели относительно устойчивы во времени) и "внешней достоверности "(показатели сочетаются с посторонними проявлениями институциональной деятельности).

5. Harry Eckstein. *Evaluation of Political Performance: Problems and Dimensions*. Sage Professional Papers in *Comparative Politics* 2, no.1-17 (1971); Ted Robert Gurr, M.McClelland. *Political Performance: A Twelve-Nation Study*. Sage Professional Papers in *Comparative Politics!*, no. 1-18 (1971).

6. J.Roland Pennok. Political Development, Political Systems, and Political Goods. *World Politics* 18 (1966): 421.

7. Eckstein. *Evaluation of Political Performance*. P. 8.

8. Электоральные циклы пяти "особых" регионов слегка отличаются от всех прочих, и мы использовали максимально сближенные данные 1975-1985 годов. Мы благодарны профессору Марчелло Феделе за предоставленные данные по стабильности региональных кабинетов, изложенные в его работе "I processi politico-istituzionali nei sistemi regional!".

9. Данные заимствованы из кн.: *Secondo rapporto sullo stato dei poterilocali/1985* (Rome: Sistema Permanente di Servizi, 1985), p. 163. Мы подкрепили эти данные информацией, полученной напрямую от региональных правительств.

10. *XV rapporto / 1981 sulla situazione sociale del paese, Censis Ricerca* (Rome: Franco Angeli, 1981), p. 509.

11. См. ниже прим. 30. Детальное описание наших оценочных процедур, а также интерпретацию показателей каждого региона в каждом политическом секторе можно найти в работе: *La Pianta e le Radici: Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano* (Bologna: И Mulino, 1985), p. 203-278. Обзор политических инициатив в наиболее передовых регионах см. в статье: Raffaella Y.Na-netti. Social, Planning, and Environmental Policies in a Post-Industrial Society. *The Regions and European Integration: The Case of Emi-lia-Romagna*, ed. by Robert Leonard! and Raffaella Y.Nanetti (New York: Pinter, 1990), p. 145-170.

12. См.: Jack L.Walker. The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review* 63 (1969): 880-899.

13. Под "итоговым показателем" в Табл. 3.1 имеется в виду корреляция между каждым индикатором, взятым в отдельности, и совокупным индексом, представляющим собой извлечение из детального анализа каждого компонента. Используемый нами метод сведения множества индикаторов в единый индекс описан в кн.: R.A.Zeller, E.G.Carmines. *Measurement in the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press, 1980). Все индексы в этой книге основаны на данной технике.

14. Строго говоря, наши подсчеты основываются на соотношении количества месяцев, необходимых для прохождения данного закона от стадии рамочного документа до вступления в силу и декабрем 1984 года, когда эта часть нашего проекта была завершена. К декабрю 1984 года типовой закон был принят лишь в половине регионов. В отношении пяти "особых" регионов данные несколько иные.

15. Эти данные заимствованы из неопубликованного доклада Пьералуиджи Берсани на международном семинаре "Менеджмент и детские учреждения", состоявшемся в Болонье 17-19 октября 1984 года.

16. *XIII rapporto / 1979 sulla situazione sociale del paese, Censis Ricerca* (Rome: Fondazione Censis, 1979), p. 410.

17. Детальный обзор индустриальной политики одного из регионов см. в статье: Nicola Bellini, Maria Grazia Giordani, Francesca Pasquini. The

Industrial of Emilia-Romagna: The Business Service Centres. В кн.: *Region and European Integration*, ed.by Leonardi and Nanetti, p. 171-186.

18. Интересно, что и Фриули-Венеция-Джулия, и Калабрия в то время возглавлялись центристскими правительствами, поэтому списывать разброс показателей на разные идеологические приоритеты властей просто невозможно. Источник данных: *Prime rapporto sullo stato deipoteri locali / 1984* (Rome: Sistema Permanente di Servizi, 1984), p. 54.

19. *Primo rapporto sullo stato deipoteri locali / 1984*, p. 50-51.

20. Ibid., p. 220.

21. Наши данные обнаруживают все ту же известную нам взаимозависимость показателей; то есть регионы, которые наиболее эффективно использовали фонды на жилищное строительство в 1979 году, делали то же самое и в 1981, в 1985, в 1987 годах. Данные получены из следующих источников: *XIIIrapporto /1979 sulla situazione sociale del paese, Censis Ricerca* (Rome: Fondazione Censis, 1979), p. 476, 481; *XVrapporto / 1981 sulla situazione sociale del paese, Censis Ricerca* (Rome: Franco Angeli, 1981), p. 417; *Annuario 1985 delle autonomie locali*, ed.Sabino Cassese (Rome: Edizione delle Autonomie, 1984), p. 103; XXI rapporto / 1987 sulla situazione sociale del paese, Censis Ricerca (Rome: Franco Angeli, 1987), p. 794.

22. Этот проект был задуман и осуществлен Робертом Леонарди.

23. На три эти сектора — сельское хозяйство, здравоохранение и профессиональная переподготовка — приходится две трети всех региональных расходов. Из всех предпринятых нами обращений 33% были удовлетворены на стадии писем, 57% потребовали телефонного звонка, а 10% нуждались в подкреплении личным визитом.

24. Шестьдесят шесть бивариантных корреляций наших двенадцати показателей в среднем дают коэффициент $r = 0,43$.

25. Детальное описание этого исследования см. в статье: Robert D.Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y.Nanetti, Franco Pavoncello. Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government. *American Political Science Review* 77 (March 1983): 55-74.

26. В специальной литературе идут активные дебаты о том, следует ли привлекать мнение граждан для объективной оценки местных властей. Обзор этой дискуссии можно найти в статье: Jeffrey L.Brudney and Robert E.England. Urban Policy Making and Subjective Service Evaluations: Are They Compatible? *Public Administration Review* 42 (March-April 1982): 127-135. Мнение сторонника такого привлечения см. в статьях: Roger Parks. Complementary Measures of Police Performance. В кн.: *Public Policy Evaluation, Sage Yearbook in Politics and Public Policy*, ed. Kenneth M.Dolbeare (Beverly Hills, California: Sage Publications, 1975), p. 185-215; Peter Rossi and Richard A.Berk. Local Roots of Black Alienation. *Social Science Quarterly* 54 (March 1974): 741-758; H.Schuman and B.Gruenberg. Dissatisfaction with City Services: Is Race an Important Factor? В кн.: *People and Politics in Urban Society*, ed. Harlan Hahn (Beverly Hills, California: Sage, 1972), p. 369-392. Точка зрения скептика изложена в статье: Brian Stipak. Citizen Satisfaction with Urban Services:

Potential Misuse as a Performance Indicator. *Public Administration Review* 39 (January-February 1979): 46-52.

27. Stipak. *Citizen Satisfaction with Urban Services*.

28. Эти общенациональные опросы по нашей просьбе проводились службой ООХАв 1977,1979,1981,1982,1987 и 1988 годах. Региональные данные от опроса к опросу последовательно коррелировали друг с другом (коэффициент $r = 0,7-0,8$). Наш индекс удовлетворенности граждан базировался на результатах всех шести опросов. Два региона, Валле-д'Аоста и Молизе, столь малы, что с ними DOXA не работала. Исключены они и из нашей таблицы.

29. Мы не совсем понимаем, почему жители Трентино-Аль-то-Адидже более удовлетворены своим правительством, чем оно того заслуживает. Следует, впрочем, заметить, что эта альпийская область включает большое этническое немецкое меньшинство, которое региональные власти обеспечили значительной автономией и признанием его специального статуса. В результате эти "южнотирольцы", очевидно, вполне довольны "особостью" своего региона, закрывая при этом глаза на некоторые недочеты в работе властей. Если этот регион исключить из наших подсчетов, то тогда корреляция между удовлетворенностью граждан и нашим индексом институциональной деятельности поднимется до коэффициента $r = 0,90$.

30. Степень удовлетворенности граждан примечательно коррелирует буквально с каждым из наших индексов деятельности. Наиболее значительна корреляция по пунктам "Законотворческие новации" (0,89), "Стабильность кабинета" (0,80), "Реформистское законодательство" (0,74) и "Бюрократическая отзывчивость" (0,73).

31. Это обобщение верно в отношении всех регионов в *целом* и каждого в *отдельности*. Единственное исключение из этого правила сводится к следующему: в конце 80-х годов во многих регионах удовлетворенность *всеми* уровнями власти - национальной, местной, областной - в маленьких городах росла быстрее, чем в больших. Мы не в состоянии дать объяснение этому интригующему факту, но он, тем не менее, не влияет на ход наших рассуждений.

32. Для того, чтобы избежать путаницы в ролях "власть" и "оппозиция", мы включили в эту диаграмму только открытых последователей ИКП и ХДП.

33. См. Табл. 2.5.

34. С методологической точки зрения эффект "малых срезов" и связанные с ним ошибки можно искусственно корректировать ("растворять"), причем такие поправки усилили бы корреляцию между воззрениями общинных лидеров и нашим индексом. Иначе говоря, данные Диаграммы 3.4 преуменьшают подлинную корреляцию.

35. Раздельный анализ "особых" и "обычных" регионов выявляет небольшие различия между двумя группами, хотя для окончательных выводов нам не хватает данных. Удовлетворенность институциональной деятельностью как-то больше проявляет себя в "особых" регионах, возможно, потому, что у лидеров общин здесь было больше времени для знакомства с

работой региональных властей. Вместе с тем, корреляция данных по обеим группам очевидна.

36. Деятельность региональных правительств и удовлетворенность граждан их деятельностью тесно коррелирует с теми же индексами *местных* властей. Это заставляет предположить, что основные характеристики деятельности властей определяются не столько конкретными личностями, сколько социальной средой. При этом степень удовлетворенности *национальным* правительством не связана ни с первым, ни со вторым индексами. Эти факты полностью соответствуют контекстуальной интерпретации деятельности правительств, предлагаемой нами в Главах 4-6.

Глава 4. Объясняя институциональную деятельность

1. Robert A.Dahl. *Democracy and its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), p. 251-254. См. также: Dahl. *Poliarchy*, p. 62-80. Обзор современных эмпирических исследований на эту тему можно найти в кн.: Seymour Martin Lipset. *Political Man* (New York: Doubleday, 1960), Chapter 2. Солидная подборка взглядов по вопросу соотношения модернизации и демократии, относящихся к 60-м годам, предлагается в кн.: C.F.Cnudde, D.Neubauer. *Empirical Democratic Theory* (Chicago: Markham, 1969). А современный изощренный анализ, подтверждающий корреляцию между экономическим ростом и демократией, содержится в статье: John Helliwell. *Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth*. NBER Working Papers 4066 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 1992).

2. Цитата из статьи: Kenneth A.Bollen, Robert W.Jackman *Economic and Noneconomic Determinants of Political Democracy in the 1960s*. *Research in Political Sociology* (1985), p. 38-39. Цит. по кн.: Samuel H.Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991), p. 60.

3. Robert C.Fried, Francine F.Rabinovitz, *Comparative Urban Politics: A Performance Approach*(Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1980), p. 66.

4. Степень экономической модернизации исчисляется здесь на основе сочетания душевого дохода, объема валового регионального продукта, соотношения занятых в промышленности и сельском хозяйстве, а также соотношения объемов индустриального и сельскохозяйственного производства за период 1970—1977 годов. Все эти компоненты в высшей степени коррелируют друг с другом (соответствующий индекс = 0,90). Поэтому данные показатели, даже взятые в отдельности, говорят об одном и том же.

5. Конечно, Ломбардия отличается от Базиликаты и своим масштабом, но по отношению ко всем двадцати регионам численность населения и институциональная деятельность абсолютно не коррелируют друг с другом.

6. Корреляция между степенью экономической модернизации и институциональной деятельностью выражается показателем $r = -0,03$ для наиболее развитых регионов, занимающих верхний правый квадрат Диаграммы 4.2, и $r = 0,05$ для отсталых регионов левого нижнего квадрата.

7. См.: J.G.A. Pocock. *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition* (Princeton: Princeton University Press, 1975).

8. Разумеется, смысл терминов "республиканец" и "либерал" в современной американской политике изменился. Классическую либеральную интерпретацию англо-американской политической традиции см. в кн.: Louis Hartz. *The Liberal Tradition in America* (New York: Harcourt, Brace, 1955).

9. Don Herzog. Some Questions for Republicans. *Political Theory* 14 (1986): 413.

10. Эти дебаты представлены в следующих работах: Robert N. Bellah, Richard Madsen, William M. Sullivan, Ann Swidler, Steven M. Tipton. *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life* (New York: Harper and Row, 1986); Isaac Kramnick, Republican Revisionism Revisited. *American Historical Review* 87, no.3 (June 1982): 629-664; Alasdair MacIntyre, *After Virtue* (Notre Dame: Notre Dame University Press, 1981); Pocock. *The Machiavellian Moment*; Dorothy Ross. *The Liberal Tradition Revisited and the Republican Tradition Addressed*. В кн.: John Higham, Paul Conkin, eds., *New Directions in American Intellectual History* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979); Michael Sandel. *The Procedural Republic and the Unencumbered Self*. *Political Theory* 12 (1984): 81-96; Quentin Skinner. *The Idea of Negative Liberty: Philosophical and Historical Perspectives*. В кн.: *Philosophy in History*, eds. Richard Rorty, J.B. Schneewind, Quentin Skinner (New York: Cambridge University Press, 1984); Michael Walzer. *Civility and Civic Virtue in Contemporary America*, в его кн.: *Radical Principles* (New York: Basic Books, 1980); Gordon Wood, *The Creation of the American Republic: 1776-1787* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1969).

11. Цит. по кн.: Bellah et al., *Habits of the Heart*, p. 28.

12. Harry N. Hirsh. The Threnody of Liberalism: Constitutional Liberty and Renewal of Community. *Political Theory* 14, (1986): 441.

13. William A. Galston. Liberal Virtues. *American Political Science Review* 82 (1988): 1281.

14. Что касается эмпирической политологии, то основы этого подхода к пониманию различий в функционировании демократических институтов заложены в следующей программной работе: Gabriel A. Almond, Sidney Verba. *The Civic Culture: Political Attitudes and the Democracy in Five Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1963).

15. Walzer. *Civility and Civic Virtue*, p. 64.

16. Skinner. *The Idea of Negative Liberty*, p. 218.

17. Alexis de Tocqueville. *Democracy in America*, ed. J.P. Mayer, (Garden City, N.Y.: Anchor Books, 1969), p. 525-528.

18. Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (Chicago: The Free Press, 1958), p. 85.

19. И здесь, и далее в своих рассуждениях по поводу гражданской добродетели мы опираемся на идеи Джеффа Вейнтрауба, намеченные в кн.: Jeff W. Weintraub, *Freedom and Community: The Republican Virtue Tradition and the Sociology of Liberty* (Berkeley: University of California Press, 1992).

20. Walzer. *Civility and Civic Virtue*, p. 62.

21. Gianfranco Poggi. *Images of Society: Essays on the Sociological Theories of Tocqueville, Marx, and Durkheim* (Stanford: Stanford University Press, 1972), p. 59.

22. Mark Granovetter. Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology* 91 (November 1985): 481-510.

23. Albert O. Hirschman. *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America* (New York: Pergamon Press, 1984), p. 57 et passim.

24. Tocqueville. *Democracy in America*, p. 513-514.

25. Ibid., p. 515.

26. Almond and Verba. *The Civic Culture*, chapter 11.

27. Arend Lijphart. *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale University Press, 1977), p. 10-11; Lipset. *Political Man*; David Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion* (New York: Knopf, 1951).

28. "На мой взгляд, более всего нашего внимания заслуживают американские ассоциации, в которых люди объединены по принципу сходства интеллектуальных и нравственных интересов и целей. Политические и промышленные объединения в Америке сразу бросаются в глаза, тогда как остальные выпадают из поля нашего зрения". — Tocqueville. *Democracy in America*, p. 517.

29. Ibid., p. 190.

30. Далеко не все ассоциации единомышленников преданы демократическим целям или организованы по эгалитарным принципам; к примеру, Ку-Клукс-Клан или нацистская партия. Оценивая вклад той или иной организации в укрепление демократической системы, нужно обязательно учитывать распространение в ней таких гражданских добродетелей, как терпимость и равенство.

31. Milton J. Esman, Norman T. Uphoff. *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development* (Ithaca: Cornell University Press, 1984), p. 40.

32. Esman and Uphoff, *Local Organizations*, p. 99-180; David C. Korten. Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach. *Public Administration Review* 40 (September-October 1980): 480-511. Эсман и Апхофф полагают, что такие факторы, как естественные ресурсы, физическая инфраструктура, экономические ресурсы, распределение доходов, грамотность и политическая поляризация не имеют отношения к эффективности или неэффективности местных организаций. Дополнительные сведения о гражданских институтах в "третьем мире"

можно найти в кн.: John D. Montgomery, *Bureaucrats and People: Grassroots Participation in the Third World Development* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988), p. 42-57.

33. Banfield. *Moral Basis of a Backward Society*, p. 10.

34. См.: Alessandro Pizzorno. Amoral Familism and Historical Marginality. *International Review of Community Development* 15 (1966): 55-66; Sydel F. Silverman. Agricultural Organization, Social Structure, and Values in Italy: Amoral Familism Reconsidered. *American Anthropologist* 70, no.1 (February 1968): 1-19. Дебаты, начало которым положила книга Бэнфилда, стали составной частью более широкого научного спора о приоритетах между "культурой" и "структурой". Мы вернемся к этому вопросу в Главе 6.

35. *Le Associazioni Italiane*, ed. Alberto Mortara (Milan: Franco Angeli, 1985). Здесь приводятся данные 1982 года. Из нашего анализа исключены коммерческие организации, туристические бюро и местные филиалы общенациональных организаций; последние исключены на том основании, что "импортированные" организации могут исказить картину на местах. Католическим организациям и профсоюзам мы уделим внимание чуть позже.

36. Для того, чтобы избежать доминирования ассоциаций какого-то одного типа, мы предложили систему, в которой две основные категории ассоциаций (спортивные и все прочие) рассматриваются как равноценные. Поэтому преобладание в Италии спортивных объединений в приводимой нами статистической картине сведено к минимуму.

37. Tocqueville. *Democracy in America*, p. 517-518.

38. Наши данные о читателях газет заимствованы из *Annuario Statistico Italiano* (Rome: Institute Centrale di Statistica, 1975), p. 135. Эти данные почти совпадают с показателями объединенных опросов службы "Евробарометр" за 1976, 1980, 1983, 1986 и 1989 годы ($r = 0,91$). Опросы "Евробарометра" раскрывают связь между членством в ассоциациях и чтением газет на индивидуальном уровне: 53% людей, состоящих в разнообразных группах, читают газеты более одного раза в неделю, в то время как у неприсоединенных к ассоциациям этот показатель составляет лишь 33%. Причем эта закономерность действует буквально во всех типах ассоциаций, за исключением религиозных групп.

39. Roberto Cartocci. Differenze territoriali e dpi di voto: le consultazioni del maggio-giugno 1985. *Rivista Italiana di Scienza Politico* 15 (December 1985): 441. См. также: PierVincenzo Uleri. The 1987 Referendum. В кн.: *Italian Politics: A Review*, vol.3, eds. Robert Leonardi and Piergiorgio Corbetta (New York: Pinter Publishers, 1989), p. 155-177.

40. Подобно всем индексам этой книги, индекс явки на референдумы является совокупным показателем, исчисленным по описанной выше системе (см. прим. 13 к Главе 3). Все корреляции относительно обобщенных в этой главе голосований на референдумах предполагают рассмотрение явки на *каждый* референдум в отдельности. Другими словами, вопрос о проблематике самого референдума нас здесь не интересует.

41. См., к примеру, работы: Richard S.Katz, Luciano Bardi. Preference Voting and Turnover in Italian Parliamentary Elections. *American Journal of Political Science* 17 (1980): 97-114; Roberto Cartocci. Otto risposte a un problema: La divisione dell'Italia in zone politicamente omogenee. *Palis* 1 (December 1987): 481-514. Из-за своих небольших размеров Валле-д'Аоста является одномандатным округом и поэтому не использует описанную нами систему "преимущественного голосования"; она исключена из нашего анализа.

42. Еще раз повторим, что индекс "преимущественного голосования" является совокупным показателем, он представляет собой коэффициент, извлекаемый из детального анализа такого голосования в ходе всех шести всеобщих выборов.

43. Эти данные получены во время общенационального опроса 1968 года, организованного Самюэлем Барнсом; мы благодарны профессору Барнсу за разрешение использовать эту информацию. Изучение имеющихся у нас данных позволяет предположить, что респонденты в наименее "гражданственных" регионах слегка переоценивают степень собственного использования преимущественного голосования, но это незначительное преувеличение не меняет общей картины.

44. Эти данные получены из опросов службы "Евробарометр" за 1975, 1977, 1983 и 1987 годы. В сочетании с данными опроса Барнса 1968 года они дают основание предположить, что более трети всех взрослых итальянцев являются членами одной или нескольких ассоциаций, включая профсоюзы, охватывающие около 40% такого членства. На индивидуальном уровне членство во всевозможных группах в Италии определяется образованием, семейными традициями (наиболее показательны здесь профсоюзы и спортивные клубы) и проживанием в гражданском сообществе. С учетом всех групп, включая профсоюзы, гражданственность увеличивает членство на 10-15%, у мужчин оно выше на 15-20%, а образование за пределами начальной школы "подтягивает" его еще на 20-25%. Среди наименее образованных женщин в самых "негражданственных" регионах лишь 15% входят в ту или иную ассоциацию; среди людей с университетским образованием в самых "гражданственных" регионах 66% состоят в той или иной группе.

45. Корреляция между институциональной деятельностью и нашим Индексом гражданского сообщества составляет $r = 0,53$ для двенадцати регионов верхнего правого квадрата Диаграммы 4.5 и $r = 0,68$ для восьми регионов нижнего левого квадрата. Оба показателя статистически значимы ($p < 0,04$).

46. Коэффициент корреляции экономического развития и институциональной деятельности, составляющий $r = -0,34$, статистически не значим, в то время как корреляция Индекса гражданского сообщества и институциональной деятельности остается в высшей степени значимой ($p < 0,0001$). Показатель более сложной корреляции Индекса гражданского сообщества и нашего "измерения" экономического развития составляет $r =$

0,77. В Главе 5 мы представим дополнительные данные, "разводящие" экономический рост и гражданское сообщество. Здесь стоит вспомнить распределительную формулу, в соответствии с которой центральные власти предоставляют беднейшим регионам особое финансирование. Эти трансферты призваны защитить слабые области от их собственной бедности, и эта помощь извне поможет учесть тот факт, что региональное благосостояние определяется не только институциональной деятельностью.

47. Согласно данным проведенного в 1968 году Барнсом общенационального опроса, 39% респондентов в наименее "гражданственных" регионах сообщили о том, что они лично знакомы со своим депутатом парламента. Эта цифра явно контрастирует с 23% в более "гражданственных" регионах. Согласно нашему опросу 1977 года число южан, лично контактирующих с региональными чиновниками, более чем в два раза превышает аналогичный показатель Севера.

48. См.: Sydney Verba, Norman H.Nie, N.-O.Kim. *The Modes of Democratic Participation: A Cross-National Comparison* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1971).

49. Harry Eckstein, Ted Robert Gurr, *Patterns of Authority: A Structural Basis for Political Inquiry* (New York: John Wiley and Sons, 1975).

50. Этот вывод полностью согласуется с сообщением Джо-ванни Сартори в *IlParlamento Italiano* (Naples: Edizioni Scientifiche Italiane, 1963) о том, что среди депутатов национального парламента в 1948-1958 годах 61% южан были выходцами из высших слоев общества, между тем как на Севере и в центральной части сходный показатель составлял 39%. У нас нет данных для аналогичных выводов по региональным депутатам. В Главе 2 мы уже отмечали, что даже на Юге советники в основном являются выходцами из среднего класса.

51. В 1970 и 1976 годах мы задавали всем советникам следующий вопрос: "В Вашем регионе идут дискуссии о желательности большего вовлечения "рядовых" граждан в политику. Какую практическую роль, на Ваш взгляд, граждане могут играть в региональной политике?" Ответы оценивались по нескольким критериям, включая и поддержку большей вовлеченности избирателей в политику.

52. Распределение доходов, выявляемое из опросов службы "Евробарометр" 1975-1989 годов, имеет более эгалитарный характер в "гражданственных" регионах ($r = 0,81$). Очевидно, что неравенство в доходах и гражданственность не коррелируют друг с другом.

53. См.: Robert D.Putnam. Studying Elite Political Culture: The Case of Ideology. *American Political Science Review* 65 (September 1971): 651-681; среди итальянских (и британских) политиков стойкая привязанность к определенному набору ценностей отнюдь не препятствует стремлению к компромиссам.

54. См.: Carol A.Mershon. Relationships Among Union Actors after the Hot Autumn. *Labour* 4 (1990): 46-52; I.Regalia. Democracy and Unions: Toward a Critical Appraisal. *Economic and Industrial Democracy* 9 (1988): 345-371.

55. Salvatore Coi. *Sindacati in Italia: iscritti, apparato, finanziamento. II Mulino* 28 (1979): 206. Кои указывает, что в общественном секторе и в сельском хозяйстве уровень профсоюзной организованности выше, чем в промышленности.

56. Среди мужчин, занятых физическим трудом, степень участия в профсоюзах в "гражданственных" регионах составляет 39%, а в "негражданственных" — 21%. Среди мужчин-служащих и администраторов тот же показатель по "гражданственным" регионам составляет 15%, по "негражданственным" — всего 8%. 12% крестьян-мужчин в "гражданственных" регионах состоят в профсоюзах, что в четыре раза выше показателя по остальным регионам. В целом 15% всех взрослых итальянцев состоят в профсоюзных организациях. Все данные заимствованы из опросов службы "Евробарометр" за 1976, 1985, 1988 и 1989 годы.

57. Историческое подтверждение этого тезиса см. в Главе 5.

58. См.: Percy Allum. *Uniformity Undone: Aspects of Catholic Culture in Postwar Italy*. В кн.: *Culture and Conflict in Postwar Italy: Essays on Mass and Popular Culture*, ed. by Zygmunt G. Baranski, Robert Lumley (London: Macmillan, 1990).

59. Приверженность церкви значительно выше среди женщин и пожилых людей. Все выводы данного параграфа основаны на опросах "Евробарометра" за период 1975-1989 годов.

60. Gianfranco Poggi. *Italian Catholic Action* (Stanford: Stanford University Press, 1967); Allum. *Uniformity Undone*, p. 85, 91; Paul Ginsborg. *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988* (London: Penguin Books, 1990), p. 169-170, 348.

61. Частичным, но вполне объяснимым исключением из этого обобщения является то, что жители "гражданственных" общин обнаруживают большую заинтересованность *местными* проблемами, чем их партнеры в менее "гражданственных" регионах.

62. Выводы данного фрагмента основаны на итогах опросов службы "Евробарометр" между 1975 и 1989 годами.

63. Sidney G. Tarrow. *Peasant Communism in Southern Italy* (New Haven: Yale University Press, 1967), p. 80-81, 198-246.

64. Эти данные получены из опросов службы "Евробарометр" за 1986 и 1988 годы. Понятие "низшее образование" относится к 62% взрослого населения, покинувшего школу ранее 15 лет; высшее касается всех прочих. Ощущение бессилия тесно взаимосвязано с разочарованием в итальянской демократии. Индекс бессилия коррелирует с уровнем образования и выражается коэффициентом $r = -0.19$, с Индексом гражданского сообщества - с $r = -0.15$, с удовлетворением респондентов тем, "как демократия работает в Италии" — с $r = -0.26$.

65. Benjamin Barber. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press, 1984), p. 179.

66. Более подробно об организованной преступности в наименее "гражданственных" регионах см. в Главе 5.

67. Даже в самых "гражданственных" регионах лишь треть респондентов полагалась на альтернативы доверия; этот показатель всего на несколько процентов меньше, чем у жителей США. См.: Eric M. Uslaner. *Comity in Context: Confrontation in Historical Perspective. British Journal of Political Science* 21 (1991): 61.

68. Вопросы о "законности и порядке" извлечены из общенационального опроса 1972 года, проведенного Самюэлем Барнсом и Джакомо Сани, которым мы благодарны за разрешение воспользоваться этими данными. Рональд Инглхарт (Ronald Inglehart. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics* (Princeton: Princeton University Press, 1977); Ronald Inglehart. *Culture Shift in Advanced Industrial Society* (Princeton: Princeton University Press, 1990) отмечает, что баланс между "материалистическими" и "постматериалистическими" ценностями оказывает важное воздействие на политическое поведение. Опираясь на опросы "Евробарометра" 1976-1989 годов, мы обнаружили, что с учетом возраста, образования, семейного дохода, причастности к церкви люди в наиболее "гражданственных" регионах в основном склонны заботиться о ценностях типа "свободы слова" и значительно в меньшей степени — об абстрактных вещах вроде "восстановления порядка в стране". Эти не особенно заметные контрасты полностью соответствуют нашим наблюдениям: сопоставляя двух одинаково образованных, однополых, в равной степени религиозных людей одного возраста, проживающих на Севере и на Юге, можно отметить, что представители гражданских обществ более интересуются самой демократией и гораздо менее — проблемами власти. Подобно Инглхарту, мы также считаем такие культурные различия важными, хотя наш взгляд на проблему происхождения этих различий несколько отличен.

69. Эти данные получены из опросов "Евробарометра" за период 1975-1989 годов. Результаты, суммированные в Диаграмме 4.14, объединяют оценки "весьма удовлетворен" и "отчасти удовлетворен". Во множественной регрессии, выводящей удовлетворение жизнью из доходов, приверженности церкви, ценностей гражданского сообщества, возраста, образования, пола и даты интервью значение имеют только первые три показателя. Показатель *beta* в этих случаях составляет 0,16 для приверженности церкви, 0,15 — для уровня доходов, 0,14 — для гражданского сообщества.

70. См., например: Richard Dagger. *Metropolis, Memory, and Citizenship. American Journal of Political Science* (1981): 715-737; Alasdair MacIntyre, *After Virtue* (Notre Dame: Notre Dame University Press, 1981); Michael Taylor, *Community, Anarchy and Liberty* (New York: Cambridge University Press, 1982). Несомненно, далеко не все адвокаты идеалов гражданского сообщества превозносят патриархальный уклад сельской жизни; Токвиль, к примеру, полагал, что власть рода и крови не способствует гражданской вовлеченности. О градации сельских сообществ в зависимости от распространения в них добровольного сотрудничества, нацеленного на

общее благо, см.: Robert Wade. *Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India* (New York: Cambridge University Press, 1988).

71. James Watson. *The Mafia and Clientelism: Roads to Rome in Post-War Calabria* (New York: Routledge, 1988), p. 98-99. Уже из самого названия видно, что организации типа *Circolo del Nobili* ("Клуб знати") едва ли способны отстаивать эгалитарную социальную солидарность.

72. Здесь наше повествование пересекается с давно идущей дискуссией о пользе патронажных политических механизмов в жизни городской Америки. Облаченные в белые перчатки адвокаты "хорошего управления" презирают "боссизм", в то время как циничные сторонники патронажа заявляют, что только так можно интегрировать иммигрантские группы в политическую жизнь и обеспечить своевременную уборку тротуаров. Обе стороны, однако, упускают из виду важнейшее обстоятельство: фундаментальную привязанность к общественному равенству и обширнейшее распространение структур гражданской солидарности в Америке. Грубо говоря, в США есть патронаж, но нет клиентелы. А вопросы о том, действительно ли американские города функционируют столь эффективно, как заявляют некоторые, и на самом ли деле социальная ткань в последние годы подвергается разложению, стоит оставить для дальнейшего исследования. Сопоставление городской политики в Америке с некоторыми аспектами нашего итальянского исследования см. в кн.: Terry Nichols Clark, Lorna Crowley Ferguson. *City Money: Political Processes, Fiscal Strain, and Retrenchment* (New York: Columbia University Press, 1983).

73. "Оксфордский словарь английского языка" (*Oxford English Dictionary*) определяет этот термин как "дефицит гражданственности".

74. Cicero. Republic, I, 25. Цит. по: George H. Sabine. *A History of Political Theory*, 3rd ed. (New York: Holt, Rinehart, Winston, 1961), p. 166.

75. Edmund Burke. *Reflections on the Revolution in France* (1790, reprint ed., New York: Liberal Arts Press, 1955), p. 110.

76. Gabriel Almond. Comparative Political Systems. *Journal of Politics* 18 (1956): 391-409. См. также: Gabriel Almond, G. Bingham Powell. *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little Brown, 1966); James Bryce. *Modern Democracies* (New York: The Macmillan Co., 1921), chapter 15; Robert A. Dahl. *Poliarchy; Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 110-111.

77. Giovanni Sartori. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (New York: Cambridge University Press, 1976), chapters 6, 10.

78. G. Bingham Powell. *Contemporary Democracies, Stability, and Violence* (Cambridge: Harvard University Press, 1982), p. 41.

79. Michael Walzer. *Civility and Civic Virtue in Contemporary America*, p. 69.

80. Barber. *Strong Democracy*, p. 117.

81. Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, Franco Pavnocello. Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government. *American Political Science Review* 77 (March 1983): 56, 67.

82. Эти данные получены из опросов 1975-1989 годов, проведенных службой "Евробарометр". В соответствии с ними, 54% северян и 57% южан закончили обучение в школе к 15 годам. Перепись 1981 года обнаруживает, что неграмотность в Италии сократилась до ничтожных величин и концентрируется в основном среди наиболее пожилых людей. При этом на Юге она все же чуть-чуть выше, чем на Севере (4,6% против 0,9%).

83. Часто приходится слышать, что на Юге города менее развиты, чем на Севере, но подобное утверждение просто не соответствует действительности. В 1986 году в городах с населением более 20 тыс. человек жили 51% северян и 42% южан, а в крупных населенных пунктах с числом жителей более 250 тыс. — 15% северян и 22% южан. Даже с вынесением за скобки области Лацио (в которой доминирует Рим), цифры для Юга составят соответственно 46% и 14%. Короче говоря, Юг можно считать даже более урбанизированным, чем Север.

84. Samuel P. Huntington. *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968); Nelson W. Polsby. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review* (1968): 144-168; John R. Hibbing. Legislative Institutionalization with Illustrations from British House of Commons. *American Journal of Political Science* 32 (August 1988): 681-712.

85. Putnam, Leonardi, Nanetti, Pavoncello. *Explaining Institutional Success*, p. 72.

86. Из четырех наиболее удачливых региональных правительств периода 1978—1985 годов три возглавлялись коммунистами, начиная с 1970 года, а последнее - с 1975 по 1985 год, когда его деятельность очевидно улучшилась. Но все четыре области обладали гражданскими традициями (мы убедимся в этом в Главе 5) задолго до коммунистов. (Если и существует причинная связь между гражданственностью и влиянием коммунистов, то выстраивается она от первого ко второму.) В нашей системе оба фактора — и Индекс гражданского сообщества ($\beta = 0,76$, $T = 9,19$, $p < 0,0000$), и срок пребывания коммунистов у власти ($\beta = 0,31$, $T = 3,73$, $p < 0,002$) - существенно влияют на Индекс институциональной деятельности. С другой стороны, участие коммунистов в правительствах совершенно не связано со степенью удовлетворения граждан работой собственных властей.

87. В 1985 году ИКП вошла в правительство Калабрии, наименее "гражданственного" из двадцати регионов, а в период 1984-1989 годов эта партия участвовала в правительстве Сардинии, также относительно "негражданственной", но наше исследование институциональной деятельности почти не затрагивает эти годы.

Глава 5. Отыскивая корни гражданского сообщества

1. Исторический обзор гражданской жизни в Италии, предлагаемый в этой главе, не претендует на исчерпывающее раскрытие восьми богатейших

веков итальянской истории. Наш рассказ начинается с XI века в основном потому, что облик "темных веков", лежащих между падением Римской империи и 1000 годом, остается до крайности неопределенным. К несчастью, столь важные для нас вопросы происхождения и предыстории северных коммун также до сих пор остаются неясными. Дж. Хайд в книге "Общество и политика в средневековой Италии: эволюция гражданской жизни с 1000 по 1350 годы." пишет: "Примечательно то, что ни один историк пока не преуспел в отслеживании становления гражданских институтов со времен позднего Рима до городских коммун Севера(Высветить момент зарождения итальянской коммуны абсолютно невозможно: мы всегда либо опаздываем, либо являемся слишком рано" (с. 14, 49) (J.K.Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy: The Evolution of the Civil Life, WOO-1350* (London: Macmillan, 1973). См. также: Daniel Waley, *The Italian City-Republics*, 2nd ed. (New York: Longman, 1978), p. 1-8. Мы благодарны замечательному итальянскому медиевисту Ричарду Голдуэйту за чуткое отношение к нашему историческому экскурсу, а также за многочисленные предостережения, сделанные им относительно нашей нелегкой работы. Разумеется, все оставшиеся в тексте упущения и ошибки лежат полностью на нашей совести.

2. J.K.Hyde. *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 38. Разделение между норманнским королевством на Юге и коммунальными республиками на Севере во многих отношениях напоминает разлом между Византией и римско-католическими государствами. Вопрос о том, насколько глубоки эти параллели, может стать важной темой последующих дискуссий.

3. *The Times Atlas of World History*, 3rd ed., eds. Geoffrey Bar-raclough and Norman Stone (London: Times Books, 1989), p. 124.

4. Harry Hoarder. *Italy: A Short History* (New York: Cambridge University Press, 1990), p. 69.

5. John Larner. *Italy in the Age of Dante and Petrarch: 1216-1380* (New York: Longman, 1980), p. 27-28.

6. Hyde. *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 119.

7. Larner. *Italy*, p. 16-37.

8. *Times Atlas of World History*, p. 124.

9. Denis Mack Smith. *A History of Sicily: Medieval History, 800-1713*(New York: Viking Press, 1968), p. 54; Larner. *Italy*, p. 28-29.

10. Larner. *Italy*, p. 31.

11. Denis Mack Smith. *History of Sicily*, p. 55-56. См. также: Giovanni Tobacco. *The Struggle for Power in Medieval Italy: Structures of Political Rule* (New York: Cambridge University Press, 1989), p. 191, 237-244.

12. Pietr Kropotkin. *Mutual Aid: A Factor of Evolution* (London: Heinemann, 1902), p. 166.

13. Frederic C.Lane. *Venice and History* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1966), chapter 32, "At the Roots of Republicanism", p. 535.

14. Hyde. *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 57. См. также: Larner. *Italy*, p. 86; Tobacco. *Struggle for Power in Medieval Italy*, p. 188, 203-204.

15. Лауро Мартинес (Lauro Martines, *Power and Imagination: City-States in Renaissance Italy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988), p. 148) предполагает, что от 2 до 12% жителей коммунальных республик обладали правом голосовать; Ларнер (*Italy*, p. 122) сообщает, что во Флоренции политические права имел каждый пятый мужчина, в то время как Вейли (Waley, *Italian City-Republics*, p. 51-54) утверждает, что степень участия была еще выше.

16. Waley. *Italian City-Republics*, p. 29-31, 51-52.

17. Lane. *Venice and History*, p. 524.

18. Обзор деятельности властных институтов республик можно найти в кн.: Waley. *Italian City-Republics*, p. 25-54.

19. Marvin W. Becker. *Medieval Italy: Constraints and Creativity* (Bloomington: Indiana University Press, 1981), p. 60.

20. По меньшей мере с XVIII в. сторонники *laissez faire* начали проявлять скептицизм по поводу социального и экономического влияния гильдий. Совсем недавно Манкур Олсон воспроизвел те же аргументы в провоцирующей книге "*The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*" (New Haven: Yale University Press, 1982): "Обеспечивая социальные гарантии для своих членов, гильдии все же в первую очередь оставались коалициями распределения, использующими монополию на власть в собственных интересах... Они снижали экономическую эффективность и препятствовали технологическим новациям" (p. 125). Здесь мы не имеем возможности полностью оценить социальные последствия существования средневековых гильдий, но главный тезис нашей книги предполагает, что вопреки всем прочим, зачастую вредным, эффектам, гильдии ознаменовали все же важный этап в развитии горизонтальных связей гражданской вовлеченности, которые благотворно сказывались как на управлении, так и на экономической деятельности. Доводы в защиту гильдий можно найти в работе: Charles R. Hickson and Earl A. Thompson. *A New Theory of Guilds and European Economic Development. Exploration in Economic History* 28 (1991): 127-168, а также в неопубликованной рукописи: Avner Greif, Paul Milgrom, Barry Weingast. *The Merchant Guild as a Nexus of Contracts* (Stanford, California: Hoover Institute, 1992).

21. Kropotkin. *Mutual Aid*, p. 174.

22. Lamer. *Italy*, p. 196.

23. *Ibid.*, p. 113.

24. Hyde. *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 80.

25. Hearder. *Italy: A Short History*, p. 76.

26. Becker. *Medieval Italy*, p. 36, footnote 32.

27. Lamer. *Italy*, p. 114. Тобакко сообщает, что к началу XIII века Флоренция имела 150 частных оборонительных башен (Тобакко. *The Struggle for Power in Medieval Italy*, p. 222)

28. Waky. *Italian City-Republics*, p. 97,] 14.

29. Hyde. *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 83.

30. Ibid., p. 95.
31. Waley. *Italian City-Republics*, p. 32-36.
32. Ibid., p. 13.
33. William J. Bouwsma. Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance. *The New Encyclopedia Britannica: Macropaedia* (Chicago: Encyclopedia Britannica, 1978), vol.9, p. 1134.
34. Marlines. *Power and Imagination*, p. III,
35. Lamer. *Italy*, p. 189.
36. John Hicks. *A Theory of Economic History* (New York: Oxford University Press, 1969), Chapters 3-4.
37. Hicks. *Theory of Economic History*, p 40.
38. Ibid., Chapter 5.
39. Becker. *Medieval Italy*, p. 19.
40. Ремесленные мастерские и маленькие мануфактуры также играли важную роль в экономике коммунальных республик. Обработкой шерсти, к примеру, занималась треть населения Флоренции. Подобного рода деятельность, однако, отнюдь не была уникальной особенностью итальянских городов-государств. Действительной монополией итальянцы обладали в дальних торговых перевозках и в финансовой сфере. В 90-х годах XIII века, к примеру, в Лондоне располагались 14 отделений итальянских банков, а в Париже - 20. См.: Lamer. *Italy*, p. 187, 189.
41. Becker. *Medieval Italy*, p. 85, 177. См. также: Janet Coleman. The Civic Culture of Contracts and Credit: A Review Article. *Comparative Studies in Society and History* 28 (1986): 778-784.
42. Carlo M. Cipolla. *Before the Industrial Revolution: European Society and Economy, 1000-1700*, 2nd ed. (London: Methuen, 1980), p. 198-199. См. также: Hyde. *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 71.
43. Lamer. *Italy*, p. 198.
44. Ibid., p. 115.
45. Hyde. *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 94.
46. Некоторые авторы (Bouwsma. *Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance*, p. 1136; Lamer. *Italy*, p. 138; Hyde. *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 153) дают несколько иной список крупнейших итальянских городов, помещая Милан и Геную перед Палермо, но все единодушны по поводу первенства Италии в Европе.
47. Lamer. *Italy*, p. 29.
48. Bouwsma. *Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance*, p. U36.
49. Ларнер (Lamer. *Italy*, p. 160) сообщает, что "к середине XVI столетия на севере и в центре полуострова церковь владела всего лишь 10-15% земель, в то время как на юге этот показатель все еще составлял 65-75%".
50. Cipolla. *Before the Industrial Revolution*, p. 148. В этом пассаже автор описывает отличия феодальных и коммунальных структур по всей Европе, считая при этом, что данные особенности характеризуют и контраст между Севером и Югом в Италии.

51. Philip Ziegler. *The Black Death* (London. Penguin, 1970), p. 40-62; Hoarder, *Italy: A Short History*, p. 98-99.

52. Hyde. *Society and Politics Medieval Italy*, p, 107

53. *Ibid.*, p. 142.

54. Ларнер (Lamer, *Italy*, p. 146) отмечает, что "сама потребность ратифицировать наиболее важные государственные акты в советах предполагает ментальность, исходящую из следующего принципа: "касающееся всех должно быть одобрено всеми". См. также. Perry Anderson. *Lineages of the Absolutist State* (London. Verso, 1974), p. 162.

55. Весьма полезную карту, на которой частично основывается Диаграмма 5 1, см. в кн.: *The Times Atlas of World History*, p. 124. См. также: Hyde. *Society and Politics in Medieval Italy*, Map 4; Larner. *Italy*, p. 137-150.

56. Nicolo Machiaveili. *The Discourses* (London: Penguin Books, 1970), ed. Bernard Crick, Book 1, Chapter 55, p. 243, p. 246.

57. Bouwsma. *Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance*, p. 1142.

58. Хайд (Hyde. *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 8) цитирует трактат Маттео Пальмиери "О гражданской жизни" (*Delia Vita Civile*), опубликованный в 30-х годах XV века. Об итальянской политической мысли этого периода см. кн.: J.G. A.Росock. *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition* (Princeton: Princeton University Press, 1975).

59. Lamar. *Italy*, p. 5].

60. Bouwsma. *Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance*, p. 1139.

61. Строго говоря, сицилийская и континентальная части южного королевства были в 1282 году разделены между двумя династиями, но позже они объединились в Королевстве обеих Сицилии. Из карты исключены некоторые периферийные области — Сардиния, западный Пьемонт, Трентино, — поскольку в ту эпоху каждая из них тяготела к Испании, Франции и Германии соответственно.

62. Hearder. *Italy: A Short History*, p. 131-132, p. 136; Waley. *Italian City-Republics*, p. 17; Cipolla. *Before the Industrial Revolution*, p. 162, 262.

63. Carlo Tullio-Altan, *La nostra Italia: Arretratezza sodoculturale, clientelismo, trasformismo e rebellismo daU'Unita ad oggi* (Milan: Feltrinelli, 1986), p. 31-35. Карло Туллио-Альтан, последователь Макса Вебера, выдающийся итальянский социолог, объясняя упадок коммунальных республик и рожденный ими экономический прогресс Контрреформацией, полагает, что последняя отгородила Италию от влияния протестантской этики, связывающей индивидуальное спасение и социальную ответственность. Совершенно очевидно, что более подробный исторический анализ среди прочих факторов должен также учитывать в этой связи и сдвиги мировых торговых путей из Средиземноморья в Атлантику.

64. Sydel F.Silverman. *Three Bells of Civilization: The Life of an Italian Hill Town* (New York: Columbia University Press, 1975), p. 93-95; Silverman. *Agricultural Organization, Social Structure, and Values in Italy: Amoral Familism Reconsidered. American Anthropologist* 70 (February 1968): 9.

65. Maurice Vaussard. *Daily Life in Eighteenth Century Italy*, trans. Michael Heron (New York: Macmillan, 1963), p. 17.

66. В период расцвета коммунальных республик Север был более урбанизированным, чем Юг, хотя такое положение сохранялось не всегда. Не принимая в расчет Неаполь, Палермо и Рим, следует сказать, что значительная часть крестьян Юга традиционно жила в "агрогородах", ежедневно отправляясь на поля. Как уже отмечалось в Главе 4, прим. 83, в современной Италии Юг более "городской", нежели Север.

67. Harry Hearder. *Italy in the Ages of the Risorgimento: 1790-1870* (New York: Longman, 1983), p. 126.

68. Bouwsma. *Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance* p. 1139.

69. Gianni Toniolo, *An Economic History of Liberal Italy: 1850-1918*, trans. Maria Rees (New York: Routledge, 1990), p. 38. Цит. по: P.Villani. *Mezzogiomo tra riforme e rivoluzione* (Bari: Laterza, 1973), p. 155.

70. Anthony Pagden. The Destruction of Trust and its Economic Consequences in the Case of Eighteenth-century Naples. В кн.: *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, ed. Diego Gambetta (Oxford: Blackwell, 1988), p. 127-141.

71. Maurice Agulhon. *The Republic in the Village: The People of the Var from the French Revolution to the Second Republic*, trans. Janet Lloyd (New York: Cambridge University Press, 1982), p. 124-149.

72. Ibid., p. 131-132.

73. Ibid., p. 128.

74. Ibid., p. 157,302.

75. Ibid., p. 150.

76. В 1859-1860 годах пьемонтская монархия путем сложных дипломатических игр аннексировала большую часть итальянского полуострова; в 1861 году Виктор-Эммануил II был провозглашен королем объединенной Италии. В 1866 году в состав Италии вошла Венеция, а в 1870-м — Рим. Именно последнюю дату считают датой настоящего объединения Италии. Позже, по Версальским договоренностям 1919 года, к Италии отошли Триест и Трентино-Альто-Адидже. Подробнее об этом см. в кн.: Hearder. *Italy in the Age of the Risorgimento: 1790-1870*.

77. О взглядах либералов Ломбардии на этот счет см. в кн.: Kent Roberts. *Greenfield Economics and Liberalism in the Risorgimento: A Study of Nationalism in Lombardia, 1814-48* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1965); Raymond Grew. *A Sterner Plan for Italian Unity: The Italian National Society in the Risorgimento* (Princeton: Princeton University Press, 1963).

78. Carlo Trigilia. Sviluppo economico e trasformazioni sociopolitiche dei sistemi territoriali a economia diffusa. *Quaderni della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli* (Milan) 16 (1981): 57.

79. См.: Martin Clark. *Modern Italy 1871-1982* (New York: Longman, 1984), p. 76-77; Maurice F. Neufeld. *Italy: School for Awakening Countries: The Italian Labor Movement in Its Political, Social, and Economic Setting from 1800 to 1960* (Ithaca, New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell

University, 1961), p. 60, 175-176. Этнические землячества, процветавшие среди американских иммигрантов в прошлом веке, также зачастую выполняли функции обществ взаимопомощи. См.: Michael Hechter. *Principles of Group Solidarity* (Berkeley: University of California Press, 1987), p. 112-120.

80. Neufeld. *Italy: School of Awakening Countries*, p. 176-177.

81. Ibid., p. 177.

82. Clark. *Modern Italy*, p. 76.

83. Denis Mack Smith. *Italy: A Modern History* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1959), p. 243.

84. Neufeld. *Italy: School for Awakening Countries*, p. 185.

85. Ibid., p. 64.

86. Clark. *Modern Italy*, p. 87, p. 107; см. также: Paul Ginsborg. Family, Culture and Politics in Contemporary Italy В кн.: *Culture and Conflict in Postwar Italy: Essays on Mass and Popular Culture*, eds. Zygrunt G. Baranski, Robert Lumley (London: Macmillan, 1990), p. 29.

87. Ср. Глава 4.

83. Clark. *Modern Italy*, p. 142,

89. Donald H. Eell. Worker Culture and Worker Politics. *Social History* 3 (January 1978): 1-21.

90. Систему доказательств в поддержку подобной интерпретации можно найти в кн.: Samuel H. Barnes. *Representation in Italy: Institutionalized Tradition and Electoral Choice* (Chicago: University of Chicago Press, 1977).

91. См.: Sydney G. Tarrow. *Peasant Communism in Southern Italy* (New Haven: Yale University Press, 1967), p. 239-241, 300-342; Luigi Graziano. Patron-Client Relationships in Southern Italy, *European Journal of Political Research* 1 (1973): 3-34. После преодоления фашизма бывшие активисты *popolari*, такие как Алькиде де Гаспе-ри, основали Христианско-демократическую партию (ХДП), ставшую главной политической силой современной Италии. Однако, в отличие от Народной партии, ХДП черпала поддержку прежде всего в системе "патрон — клиент" итальянского Юга.

92. Sydel F. Silverman. *Agricultural Organization, Social Structure, and Values in Italy*, p. 9.

93. Ginsborg. *Family, Culture and Politics*, p. 28-29.

94. Цитата из статьи Piero Bevilacqua. *Domini, terre, economie*. В кн.: *La Calabria*, eds. Piero Bevilacqua, Augusto Placanica (Turin: Einaudi, 1985), p. 295-296.

95. Denis Mack Smith. *Italy: A Modern History*, p. 35.

96. Некоторые ученые видят в способах землепользования решающее объяснение нравов, политики, социальных отношений и экономики Италии. См., к примеру: Silverman. *Agricultural Organization, Social Structure, and Values in Italy*, William Bruscia. *The Social Origin, of Political Regionalism France, 1849-1987* (Berkeley: University of California Press, 1988). Не отрицая значимости этого фактора, мы все же сомневаемся в том, что он применим к описанной выше гражданской преемственности. Дело в том, что традиционное землепользование в Италии весьма разнообразно, и различные

его способы слабо коррелируют с состоянием гражданского сообщества (см.: Clark. *Modern Italy*, p. 12-18), Кроме того, подобное положение дел отчасти сложилось благодаря уникальной роли итальянских городов в становление гражданственности. И, наконец, послевоенная земельная реформа на Юге Италии оказала не очень заметное влияние на политическую культуру. См. статью: Michael A. Korovkin. Exploitation, Cooperation, Collusion: An Enquiry into Pit-onage. *European Journal of Sociology* 29 (1988): 105-126.

97. Paul Ginsborg. *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988* (London: Penguin Books, 1990), p. 33-34. Цитируемый пассаж заимствован из статьи Piero Bevilacqua. Quadri mentali, cultura e rapporti simbolici nella societa rurale del Mezzo-giorno. *Italia Contemporanea* 36 (1984): 69,

98. Этот и многие другие примеры см. в работе: Tullio-Altan. *La nostra Italia*, p. 27.

99. Цит. по: Tullio-Altan, *La nostra Italia*, p. 13.

100. Banfield. *Moral Basis of a Backward Society*.

101. Tarrow. *Peasant Communism in Southern Italy*, p. 43,

102. Manlio Rossi-Doria, *Dieci Anni di Politico Agraria ne lMezzogiorno* (Bari: Laterza, 1958), p. 23, цит. в кн.: Tarrow. *Peasant Communism*, p. 61.

103. Tarrow. *Peasant Communism*, p. 7, 75-77, et passim; Henner Hesb. *Mafia and Mafiosi: The Structure of Power* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1973).

104. Graziano. Patron-Client Relationships in Southern Italy, p. 5, 11; цит. по книге: Pasquale Turiello. *Governo e governati in Itaiia* (Bologna: Zanichelli, 1882), p. 148.

105. A. Carracciolo. *Stato e societa civile: Problemi dell'unificazione italiana* (Torino: Einaudi, 1977), p. 86; цит. по: Tullio-Altan. *La nostra Itaiia*, p. 53.

106. Pino Arlacchi. *Mafia, Peasants and Great Estates: Society in Traditional Calabria* (New York: Cambridge University Press, 1983); S.N. Eisenstadt, L. Roniger. *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society* (New York: Cambridge University Press, 1984), p. 65-67; Tarrow. *Peasant Communism in Southern Italy*, p. 68; Graziano. *Patron-Client Relationships in Southern Italy*.

107. Leopoldo Franchetti, *Inchiesta in Sicilia* (Florence: Valecchi, 1974; впервые эта книга была издана в 1877 году). Туллио-Аль-тан, который ссылается на нее (*La nostra Italia*, p. 63) и который цитирует также книгу N. Dalla Chiesa. *Il potere mafioso: Economia e ideologia* (Milan: Mazzotta, 1976), p. 64), считает, что система клиентелы на Юге значительно окрепла после 1876 года, когда оформилась национальная правящая коалиция южной аристократии и реакционной части северной буржуазии.

108. Diomede Ivone. Moral Economy and Physical Life in a Large Estate of Southern Italy in the 1800s. *Journal of Regional Policy* 11 (January/March 1991): 107-110. В этой статье можно найти краткий обзор книги Marta Petrusiewicz.

Latifondo: Economia morale e vita materiale in una periferia dell'Ottocento (Venice: Marsilio, 1989).

109. Graziano. *Patron-Client Relationships in Southern Italy*, p. 26.

110. Clark. *Modern Italy*, p. 69-73.

111. Antonio Gramsci. *Antologia degli Scritti*, eds. Carlo Salinari, Mario Spinella (Rome: Riuniti, 1963) vol.1, p. 74; цит. по: Tarrow. *Peasant Communism*, p. 3.

112. Hess. *Mafia and Mafiosi*, p. 18.

113. Ibid., p. 25. См. также: Tullio-Altan. *La nostra Italia*, p. 67-76; Graziano. *Patron-Client Relationships in Southern Italy*, p. 10, где мафия описывается как "специфическая форма традиционного сицилийского клиентелизма".

114. Diego Gambetta. Mafia: the Price of Distrust. В кн.: *Trust*, ed. Gambetta, p. 162.

115. Franchetti. *Inchiesta in Sicilia*, p. 72-73; цит. по: Tullio-Altan. *La nostra Italia*, p. 68-69.

116. Ginsborg. *History of Contemporary Italy*, p. 34.

117. Diego Gambetta. Fragments of an Economic Theory of the Mafia. *European Journal of Sociology* 29 (1988): 128.

118. Hess. *Mafia and Mafiosi*, p. 67.

119. Gambetta. *Mafia: the Price of Distrust*, p. 173.

120. Eisenstadt, Roniger, *Patrons, Clients, and Friends*, p. 68.; Hess. *Mafia and Mafiosi*.

121. Tullio-Altan. *La nostra Italia*, p. 69.

122. Hess. *Mafia and Mafiosi*, p. 76-77.

123. Подробный анализ мафии и каморры в нынешней Италии см. в статье: Ginsborg. *Family, Culture and Politics*, p. 41-45.

124. Arlacchi. *Mafia, Peasants and Great Estates*.

125. Выражением могущества обществ взаимопомощи является в данном случае комплексный показатель соотношения общего числа членов в таких обществах и всего регионального населения в 1873, 1878, 1885, 1895 и 1905 годах.

126. Нашей мерой силы кооперативов является комплексный показатель, суммирующий число кооперативов применительно к региональному населению в 1889, 1901, 1910 и 1915 годах.

127. О влиянии массовых партий свидетельствует комплексный показатель, суммирующий позиции социалистов и католических *popolari* на общенациональных выборах 1919 и 1921 годов, а также их присутствие в местных советах в тот же период.

128. Нашей мерой участия в выборах является комплексный показатель, суммирующий явку на общенациональных выборах 1919 и 1921 годов, а также на местных и провинциальных выборах 1920 года; до прихода фашизма только эти выборы в Италии проходили на основе всеобщего мужского избирательного права.

129. Основным показателем здесь является пропорция всех местных культурных и оздоровительных ассоциаций, основанных до 1860 года, согласно проведенной их переписи в 1982 году. Разумеется, это косвенный и неточный индикатор, так как он не учитывает ранее активные, но не дожившие до настоящего времени ассоциации. С другой стороны, при отсутствии более ранних данных о местных ассоциациях, только это можно считать вполне пригодным общенациональным количественным индексом распространения местных неполитических и неэкономических ассоциаций в Италии конца XIX века.

130. Большая часть территорий, позже составивших регионы Фриули-Венеция-Джулия и Трентино-Альто-Адидже, была аннексирована Италией в конце первой мировой войны, поэтому они исключаются из нашего исторического анализа. То же самое касается и крошечной области Валле-д'Аоста, которая в указанный период была частью Пьемонта.

131. Необычайная стабильность состояния гражданственности, представленная в Диаграмме 5.3, базируется на комбинациях различных переменных двух периодов. У нас нет возможности проследить динамику какой-либо переменной в течение всего столетия. Вместе с тем фиксируемая от десятилетия к десятилетию устойчивость таких показателей, как общества взаимопомощи, кооперативы, участие в выборах, а также использование "преимущественного голосования" ($r > 0,9$) свидетельствует о долгосрочной стабильности.

132. Самюэль Варне и Джакомо Сани (Samuel H. Barnes, Giacomo Sani. *Mediterranean Political Culture and Italian Politics. British Journal of Political Science* 4 (July 1974): 289-303) доказывают, что некоторые показатели политического поведения (в частности, такие проявления системы "патрон — клиент", как "преимущественное голосование" и персональная связь с политиками) у южан, переселившихся на Север, сближают их не столько с земляками, сколько с уроженцами Севера. Это означает, что приспособление к доминирующим в сообществе типам поведения может происходить довольно быстро. Гражданское поведение, таким образом, более прочно укоренено в социальных нормах, а не в личных предрасположенностях.

133. Наши выводы о воздействии исторических традиций на современную гражданскую культуру и деятельность правительства удивительно сочетаются с результатами антропологических изысканий Каролины Уайт (Caroline White. *Patrons and Partisans: A Study of Politics in Two Southern Italian comuni* (New York: Cambridge University Press, 1980). Уайт работала в двух соседних городах в регионе Абруцци, один из которых отличался вековыми традициями гражданской вовлеченности, эгалитарными социальными отношениями, "общинным мышлением", "открытой политикой" и эффективным местным управлением, а второй — традициями патронажной политики, социальной иерархией, персонализмом, раздробленностью и неэффективностью власти. Объясняя эти контрасты, Уайт, также как и мы, опирается в основном на социальную историю.

Отличие лишь в особом значении, которое она придает земельным отношениям.

134. Хайд (Hyde. *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 17-37) отмечает, что основным экономическим контрастом Италии X столетия был контраст между отсталыми внутренними районами и процветающими прибрежными городами, наблюдаемый как на Юге, так и на Севере, но на Юге все же более явственно.

135. Ср.: Lerner. *Italy*, p 149-150, p. 189-190 и Becker. *Medieval Italy*

136. Вплоть до 70-х годов занятость в промышленном производстве оставалась едва ли не главным показателем экономической модернизации в Италии; позже, однако, с появлением постиндустриальной, базирующейся на сфере услуг, экономики, этот показатель утратил свое значение. Итальянские данные конца прошлого века о распределении рабочей силы по секторам экономики не вызывают доверия, поэтому относиться к приведенным в Таблице 5.2 цифрам, касающимся 1870- 1880-х годов, следует довольно осторожно. Наше исследование основывается на официальных данных, опубликованных Центральным статистическим институтом Италии в 70-е годы. Следует отметить, что приводимые О.Витали уточненные данные (O.Vitali *Aspetti dello sviluppo economico italiano alla luce della ricostruzione della popolazione attiva* (Rome: Universita di Roma, 1970) фактически подтверждают наши выводы.

137. Национальный индекс детской смертности в эти годы 155 на 1000 новорожденных; соответствующий показатель в Эмилии-Романье — 171, а Калабрии — 151.

138. В 1977-1985 годах индекс детской смертности на 1000 новорожденных составлял 15 в Калабрии и 11 в Эмилии-Романье.

139. Robert Leonardi. *Peripheral Ascendancy in the European Community: Evidence from Longitudinal Study* (Brussels: European Commission, November 1991, неопубликованная работа). В 1970 году Испания, Греция и Португалия еще не были членами Сообщества и по этой причине не учтены в данном анализе.

140. Предварительная версия нижеизложенного впервые появилась в нашей статье: *Institutional Performance and Political Culture: Some Puzzles about the Power of the Past. Governance* 1 (July 1988): 221-242.

141. Приводимые здесь результаты основаны на показателях занятости с 1901 года и детской смертности — с 1901-1910 годов; сходные результаты можно получить и по периоду с 1880 по 1920 годы. Современные данные относятся к 1977-му (занятость) и 1977-1985 годам (детская смертность).

142. Принятый индекс R^2 для предсказания состояния гражданственности в 1970-е годы составлял 0,86, что полностью соответствует корреляции с гражданскими традициями в 1860-1920 годах на уровне $r = 0,93$. Показатель beta для каждой социоэкономической переменной можно признать несущественным.

143. В процессе предсказания занятости в сельском хозяйстве в 1977 году фактор beta для сельской занятости в 1901 году составлял 0,26 (sig. =

0,11), в то время как *beta* для гражданских традиций -0,73 (sig.= 0,0003). В предсказании промышленной занятости в 1977 году *beta* занятости в промышленности на 1901 год составляет 0,01 (несущественная величина), в то время как *beta* для гражданских традиций 0,82 (sig. = 0,0005). R² для занятости в сельском хозяйстве в 1977 году составляет 0,69, в то время как R² для занятости в промышленности равняется 0,63.

144. В предсказании детской смертности в 1977-1985 годах *beta* для детской смертности в 1901-1910 годах составляла 0,19 (несущественно), в то время как *beta* для гражданских традиций -0,75 (sig. = 0,001). R² равняется 0,56.

145. Доброкачественные данные по среднедушевому доходу в XIX веке пока отсутствуют, а к 1911 году (когда появляются какие-то достоверные цифры) доходы и гражданственность весьма тесно коррелируют друг с другом ($r = 0,81$). Вместе с тем в предсказании доходов на 1987 год *beta* по доходам в 1911 году составляла 0,32 (sig. = 0,003), в то время как *beta* для гражданских традиций равнялась 0,70 (sig. = 0,0000); R² составляет 0,96. Иными словами, и гражданские традиции, и уровень доходов в 1911 году независимо друг от друга связаны с уровнем доходов 1980-х годов, но гражданственность при этом является более точным показателем, чем экономика. Между тем, доходы 1911 года не вносят заметного вклада (*beta* = 0,02, sig. = 0,91) в объяснение гражданственности 1970-х годов. Все это полностью согласуется с результатами, изложенными во фрагменте, касающемся занятости и детской смертности.

146. Подобные аргументы можно найти и у Инглхарта (Ronald Inglehart. *The Renaissance of Political Culture. American Political Science Review* 82 (1988): 1203-1230), хотя его определение "гражданской культуры" немного отличается от нашего.

147. До первой мировой войны членство в профсоюзах было относительно низким, а имеющиеся в нашем распоряжении данные не совсем достоверны. Отчасти это объясняется сложностями объединения данных по аграрным и промышленным профсоюзам разной политической ориентации.

148. Изучив организации рабочего класса в Сесто Сан Джованни, Белл пришел к аналогичному заключению: "Культурные традиции дофабричной эпохи во многом обусловили становление современного итальянского рабочего класса и его политическую активность" (*Worker Culture and Worker Politics*, p. 20). см. также книгу: Donald Hovard Bell. *Sesto San Giovanni: Workers, Culture, and Politics in an Italian Town, 1880-1922* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1986). В 1921 году членство в профсоюзах на региональном уровне коррелировало ($r = 0,58$) с долей рабочей силы, занятой в промышленности, и ($r = -0,49$) с долей занятых в сельском хозяйстве, но корреляции эти вводят в заблуждение, что объясняется зависимостью членства в профсоюзах и экономического развития от гражданских традиций.

149. Доказательства в пользу выводов данного параграфа см. в работах: Vitali. *Aspetti dello sviluppo*, p. 360-361, 376-389; Toniolo. *Economic History*, p. 5-8, 120-123 (хотя колонки в приводимой Тониоло Таблице 10.4, стр.122, к

несчастьем, перепутаны); Vera Zamagni. *Industrializzazione e squilibri regionali; in Italia: Bilancio dell'eta giolittiana* (Bologna: Il Mulino, 1978), p. 198-199; Tullio-Altan. *La nostra Italia*, p. 38-39; Clark. *Modern Italy*, p. 24, 31, 132. Книга Тониоло содержит полезный и систематический обзор экономического развития Италии между 1850 и 1918 годами.

150. См.: Zamagni. *Industrializzazione*, p. 205-206; Istituto Guglielmo Tagliacarne. *I redditi e i consumi in Italia: Un'anallsi del dati provinciali* (Milan: Franco Angeli, 1988), p. 55.

151. В ведение в экономическую литературу по вопросу регионального неравенства см. в статье: Robert J.Barro, Xavier Sala-i-Martin. *Convergence across States and Regions. Breakings Papers on Economic Activity*, 1:1991:107-182. Краткий обзор обширнейшей литературы по "южному вопросу" см. в работах: Toniolo. *Economic History*, p. 133-150; Clark. *Modem Italy*, p. 23-28; Tarrow. *Peasant Communism in Southern Italy*, p. 17-28.

152. Zamagni. *Industrializzazione*, p. 199-201.

153. Toniolo. *Economic History*, p. 148.

154. Ibid., p. 52. Во времена объединения уровень грамотности на Севере был выше, чем на Юге, и между 1878 и 1911 годами эта пропасть неуклонно расширялась. Образование было одним из наиболее важных скрытых преимуществ, которые помогают понять более стремительное развитие Севера. В последние десятилетия перепад в образовании между Севером и Югом почти исчез, несмотря на сохраняющиеся и даже углубляющиеся отличия в экономике и гражданственности. См. Главу 4 настоящей книги.

155. Ibid., p. 121, 148.

156. J.R. Siegenthaler. *Sicilian Economic Change since 1860. Journal of European Economic History* no.2 (1973): 414. Данный фрагмент цитируется по книге Заманьи (Zamagni. *Industrializzazione*, p. 215): "Консерватизм социально-политической структуры Италии можно рассматривать в качестве единственной наиболее серьезной причины экономической отсталости острова; преодоление этого консерватизма оказывается единственным путем к процветанию".

157. Arnaldo Bagnasco. *Tre Italic: Laproblematica territoriale dello sviluppo italiano*(Bologna: IlMulino, 1977); Bagnasco. *La costruzione sociale del mercato: Studi sullo sviluppo di piccolo impresa in Italia* (Bologna: Il Mulino, 1988).

158. Michael J.Piore, Charles F.Sabel. *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity* (New York: Basic Books, 1984). Полезная подборка сведений об индустриальных округах, о принципе "гибкой специализации", социальных их особенностях предлагается в кн.: *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*, eds. Frank Pyke, Giacomo Becattini, Werner Sengenberger (Geneva: International Institute for Labor Studies of the International Labor Organisation, 1990). В особенности интересны статьи: Sebastiano Brasco. *The Idea of the Industrial District: Its Genesis*, p. 10-19; Giacomo Becattini. *The Marshallian Industrial District as a Socioeconomic*

Notion, p. 37-51. Тезис о "гибкой специализации" иногда включает гипотезу о том, что подобные начинания представляют собой "прорыв в будущее" для всей мировой экономики, однако эта тема выходит за пределы нашего исследования.

159. Sebastiano Brusco. The Emilian Model: Productive Decentralisation and Social Integration. *Cambridge Journal of Economics* 6 (1982): 167-184. Патрицио Бьянчи и Джузеппина Галтьери (Patri-zio Bianchi, Giuseppina Gualteri. Emilia-Romagna and its Industrial Districts: The Evolution of a Model. В кн.: *The Regions and European Integration: The Case of Emilia-Romagna*, eds. Robert Leonardi, Raf-faella Y.Nanetti (New York: Pinter, 1990), p. 83-108) отмечают, что хотя успех малых и средних предприятий в "третьей Италии" первоначально приписывался ослаблению налогового бремени и профсоюзным соглашениям, последующие исследования в основном опровергли эту интерпретацию.

160. Mark H.Lazerson. Organizational Growth of Small Firms: An Outcome of Markets and Hierarchies? *American Sociological Review* 53 (June 1988): 331.

161. Michael J.Piore, Charles ESabel. Italian Small Business Development: Lessons for U.S. Industrial Policy. *American Business in International Competition: Government Policies and Corporate Strategies*, eds. John Zysman, Laura Tyson (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 401-402.

162. Piore, Sabel. *Second Industrial Divide*, p. 265, 275.

163. Доказательства тезисов, изложенных в этом фрагменте, см. в следующих работах: Brasco. The Idea of Industrial District, p. 15-16; Becattini. The Marshallian Industrial District, p. 33, 39; Michael J.Piore. Work, Labour and Action: Work Experience in a System of Flexible Production, p. 55, 58-59, Carlo Trigilia. Work and Politics in the Third Italy's Industrial Districts, p. 179-182. Все эти статьи можно найти в кн.: *Industrial Districts and Inter-Firm Cooperation in Italy*, eds. Pyke, Becattini, Sengenberger. См. также статью: Paoio Feltrin. Regolazione politica e sviluppo economico locale. *Strumenti* 1 (January-April 1988): 51-81. За пределами Италии гражданские структуры также содействуют динамичному экономическому росту. К примеру, "Силиконовая долина обязана своим процветанием не только усилиям предприимчивых людей, но и обширнейшим структурам социальных, профессиональных и коммерческих связей" (AnnaLee Saxenian. Regional Networks and the Resurgence of Silicon Valley *California Management Review* 33 (Fall 1990): 89-112).

164. *Atlas of Industrializing Britain, 1780-1914*, eds. John Langton. R.J.Morris (New York: Methuen, 1986), p. XXX.

165. Ginsborg. *History of Contemporary Italy*, p. 219. Не будучи слишком высокими по американским стандартам, эти цифры впечатляюще выглядят на континенте, где многие семьи не меняли места проживания вот уже несколько поколений. (Даже сегодня, отвечая на вопрос: "Откуда Вы родом?", образованные итальянцы зачастую называют какой-нибудь маленький городок, из которого их родители переехали десятилетия назад и где они сами никогда не жили.) Кроме того, разумеется, миллионы

итальянцев эмигрировали в другие страны. Можно, конечно, возразить, что "селективная эмиграция" обязана своим происхождением отсталости Юга, но это только в том случае, если доля "граждански мыслящих" южан среди отъезжающих неизмеримо мала. (Некоторые доводы в пользу такого предположения можно найти в работе: Johan Galtung. *Members of Two Worlds* (New York: Columbia University Press, 1971), p. 190-191; эти страницы цитируются в статье Барнса и Сани: Barnes, Sani. *Mediterranean Political Culture and Italian Politics*, p. 300). Не отклоняя эти аргументы полностью, мы все же считаем, что к рассмотренной здесь исторической преемственности они едва ли применимы, так как в прошлом столетии основная доля итальянской эмиграции приходилась именно на северную часть страны. Активный выезд с Юга начался лишь в 90-е годы XIX столетия. См.: Clark. *Modern Italy*, p. 32, 165-166.

Глава 6. Социальный капитал и институциональный успех

1. В качестве подтверждения этого факта следует отметить, что наши собственные исследования обнаруживают в этих регионах глубочайшее разочарование общественной жизнью и частными перспективами. Высказываемое иной раз мнение о том, что южанам просто по душе их собственная отсталость — что они, дескать, предпочитают тот образ жизни, к которому привыкли, — противоречит не только здравому смыслу, но и эмпирическим фактам.

2. Джеффу Фрайдену, Петеру Холлу и Кену Шепслу принадлежит заслуга в постановке вопросов, составивших предмет настоящей главы; при этом они не несут никакой ответственности за результаты нашего исследования.

3. David Hume (1740), Book 3, Part 2, Section 5; цит. по: Robert Sugden. *The Economics of Rights, Co-operation and Welfare* (Oxford: Basil Blackwell, 1986), p. 106.

4. Elinor Ostrom. *Covering the Commons: The Evolution of Institutions/or Collective Action* (New York: Cambridge University Press, 1990), p. 6. Полезное введение в литературу, посвященную дилеммам коллективного действия, см. в этой книге, а также в статье: Robert H. Bates. *Contra Contractarianism: Some Reflections on the New Institutionalism*. *Politics and Society* 16 (1988): 387-401.

5. Diego Gambetta. *Can We Trust Trust?* В кн.: *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, ed. Diego Gambetta (Oxford: Blackwell, 1988), p. 216.

6. Pietr Kropotkin. *Mutual Aid: A Factor of Evolution* (London: Heinemann, 1902), p. XV.

7. Douglass C. North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990), p. 58.

8. Gambetta. *Can We Trust Trust?* P. 221.

9. North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 59.

10. Bates. *Contra Contractarianism*, p. 395.

11. Robert Sugden. *Economics of Rights, Co-operation and Welfare*, p. 105. Сагден здесь рассуждает о бесконечно воспроизводимой дилемме узника, но то же самое верно и в отношении "одноразовой" дилеммы.

12. Gambetta. *Can We Trust Trust? P.* 217, note 6.

13. D. Fudenberg, E.Maskin. A folk-theorem in repeated games with discounting and with incomplete information. *Econometrica* 54 (1986): 533-554; данная теорема утверждает, что тактика "всегда предавай" не является единственным возможным эквilibриумом в повторяющейся дилемме узника, между тем как в однораундовых играх дело обстоит именно так. См. также: Robert Axelrod. *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984); Michael Taylor. *Anarchy and Cooperation* (London: Wiley, 1976).

14. North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 12.

15. Oliver E.Williamson. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (New York: Free Press, 1975); Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: Free Press, 1985).

16. Ostrom. *Governing the Commons*.

17.Bates. *Contra Contractarianism*.

18. Stephen Cornell, Joseph P. Kalt. Culture and Institutions as Public Goods: American Indian Economic Development as a Problem of Collective Action. В кн.: *Property Rights, Constitutions, and Indian Economics*, ed. Terry L.Anderson (University of Nebraska Press, 1990), p. 33; James Buchanan. Before Public Choice. В кн.: *Explorations in the Theory of Anarchy*, ed. Gordon Tullock (Blacksburg, Virginia: Center for the Study of Political Choice, Virginia Polytechnic Institute, 1972); Jack Hirshleifer. Comment on Peltzman. *Journal of Law and Economics* 19 (1976): 241-244; Douglass C.North. Ideology and Political/Economic Institutions. *Cato Journal* 8 (Spring/Summer 1988): 15-28.

19. Bates. *Contra Contractarianism*, p. 398. См. также: Robert H.Bates. *Social Dilemmas and Rational Individuals: An Essay on the New Institutionalism*. (Duke University, 1992) (неопубликованная рукопись).

20. О понятии социального капитала см.: James S.Coierman. *Foundations of Social Theory* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990), p. 300-321. В этой книге отмечается, что заслуга введения нового термина принадлежит Тленну Лоури. См.: Glenn Loury. A Dynamic Theory of Racial Income Differences. В кн.: *Women, Minorities, and Employment Discrimination*, eds. P. A.Wallace, A.Le Mund (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977); GSenn Loury. Why Should We Care about Group Inequality? *Social Philosophy and Policy* 5 (1987): 249-271. О практическом применении концепции социального капитала см. работу: Elinor Ostrom. *Grafting Institutions for Self-Covering Irrigation System* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1992). Дискуссию на эту тему см, в статье: Robert H.Bates. Institutions as Investments. Duke University Program in Political Economy, *Working Paper* 113

(December 1990). Положение о том, что социальный капитал способствует сотрудничеству в небольших сообществах, перекликается с тезисом Роберта Кеохана, согласно которому международные структуры доверия содействуют кооперации в мировой экономике (Robert O. Keohane. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

21. Coleman. *Foundations*, p. 302, 304, 307.

22. Shirley Ardener. The Comparative Study of Rotating Credit Associations. *Jourr. alofthe Royal Antropological Institute of Great Britain and Ireland* 94 (1964V) 201.

23. См.: Ardener. *Comparative Study of Rotating Credit Associations*; Clifford Geertz. The Rotating Credit Associations: A "Middle Rung" in Development. *Economic Development and Cultural Change* 10 (April 1962): 241-263; Carlos G. Velez-Ibanez. *Bonds of Mutual Trust: The Cultural Systems of Rotating Credit Associations among Urban Mexicans and Chicanos* (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1983); Timothy Besley, Stephen Coate, Glenn Loury. The Economics of Rotating Savings and Credit Associations. *American Economic Review*, 1992. В последней работе предпринята попытка формальной классификации ассоциаций взаимного кредита.

24. Велес-Ибаньес сообщает, что заключенные мексиканских тюрем создают ассоциации взаимного кредита с целью обеспечения себя марихуаной (Velez-Ibanez. *Bonds of Trust*).

25. Geertz. *The Rotating Credit Association*, p. 224.

26. Ardener. *Comparative Study of Rotating Credit Associations*, p. 216.

27. Ibid. О значимости репутации в ассоциациях взаимного кредита см.: Michael Hechter. *Principles of Group Solidarity* (Berkeley. University of California Press, 1987), p. 109-111.

28. Velez-Ibanez. *Bonds of Mutual Trust*, p. 33. По вопросам доверия, посредничества и поддерживающих их систем см.: Coleman. *Foundations of Social Theory*, Chapter 8.

29. Besley, Coate, Loury. *Economics of Rotating Savings and Credit Associations*.

30. В действительности, сам недостаток притягательных альтернатив способен повышать их ценность и состоятельность в обществах взаимного кредита. Мы благодарны Гленну Лоури за это наблюдение.

31. Ostrom. *Covering the Commons*, p. 183-184.

32. Geertz. *The Rotating Credit Associations*, p. 243, 251.

33. Ostrom. *Covering the Commons*, p. 190.

34. A.O. Hirschman. Against Parsimony: Three Easy Ways of Complicating Some Categories of Economic Discourse. *American Economic Review Proceedings* 74 (1984): 93; цит. по: Partha Dasgupta, Trust as a Commodity. В кн.: *Trust*, ed. Gambetta, p. 56.

35. Описание нормы "живи и дай жить другому" в ситуации окопной войны см. в кн.: Axelrod. *Evolution of Cooperation*, p. 85.

36. Gambetta. *Can We Trust Trust?'*. 234.

37. "Чем чаще люди обращаются друг к другу за помощью, тем больше количество произведенного общественного капитала (Если социальные отношения не поддерживаются, то они отмирают; ожидания и обязательства как бы высыхают; существование норм зависит от постоянного общения" (Coleman. *Foundations of Social Theory*, p. 321).

38. Coleman. *Foundations of Social Theory*, p. 315. См. также: Ostrom. *Grafting Institutions*, p. 38: "Социальный капитал не производится автоматически, сам по себе". Роберт Лукас (Robert E. Lucas. Jr. On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics* 22 (1988): 3-42) указывает на "внешние" (или общественно-полезные) черты человеческого капитала. Хехтер (Hechter. *Principles of Group Solidarity*) различает "общественное благо" (которое характеризуется совместным использованием и отсутствием исключительности) и "коллективное благо" (характеризуемое определенной исключительностью тех, кто им пользуется). По крайней мере первоначально некоторые формы социального капитала действительно отличались изолированностью; средневековые итальянские "общества башни", к примеру, не защищали людей, не состоящих в их рядах. Вместе с тем, как отмечает Хехтер (с. 123 и сл.), из неформальных групп, создаваемых для производства "коллективного блага", могут появляться формальные группы, создающие подлинное "общественное благо": в конце концов, гражданские установления, обеспечиваемые "обществами башни", и коммуны, которые этими обществами насаждались, приносили пользу всем без исключения, независимо от членства в организации.

39. См.: Coleman. *Foundations of Social Theory*, p. 317; Dasgupta. *Trust as a Commodity*, p. 64.

40. Coleman. *Foundations of Social Theory*, p. 317-318.

41. Kenneth J. Arrow. Gifts and Exchanges. *Philosophy and Public Affairs* 1 (Summer 1972): 357.

42. Anthony Pagden. The Destruction of Trust and its Economic Consequences in the Case of Eighteenth-century Naples. В кн.: *Trust*, ed. Gambetta, p. 136-138 (цитата из работы Антонио Дженовези: Antonio Genovesi. *Lezioni di economia civile* (1803).

43. Марк Лазерсон (Mark H. Lazerson. Organizational Growth of Small Firms: An Outcome of Markets and Hierarchies? *American Sociological Review* 53 (June 1988): 330-342) отмечает, что персональное доверие в рядах менеджеров, а также между рабочими и управленцами играет важное значение в обеспечении высокой производительности маленьких фирм Эмилии-Романьи.

44. Dasgupta. *Trust as a Commodity*, p. 50-51.

45. Bernard Williams. Formal Structures and Social Reality. В кн.: *Trust*, ed. Gambetta, p. 8, 12. Гленн Лоури указал нам на то, что эта ориентация на личное доверие предполагает, что индивиды различаются по тому, насколько каждому из них можно доверять, в то время как социальное доверие предполагает, что сама структура ситуации значительно важнее личных особенностей.

46.Ср.: James G.March, Johan P. Olsen. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: Free Press, 1989), p. 27.

47. Coleman. *Foundations of Social Theory*, p. 251.

48. March, Olsen. *Rediscovering Institutions*, p. 27; Robert Axelrod. An Evolutionary Approach to Norms. *American Political Science Review* 80 (December 1986): 1095-1111.

49. North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 36-45. См. также: Kenneth Arrow. *The Limits of Organization* (New York: Norton, 1974), p. 26; George Akerlof. Loyalty Filters. *American Economic Review!!* (1983): 54-63 (цит. по: Mark Granovetter. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology* 91 (November 1985): 489.

50. Маршалл Салинс (Marshall Sahlins. *Stone Age Economics* (Chicago: Aldine-Atherton, 1972) использует термины "сбалансированная" и "общая". Роберт Кеохан (Robert O. Keohane. Reciprocity in International Relations. *International Organization* 40 (1986): 1-27) выделяет "специфическую" и "общую" взаимность. Важно различать стратегию взаимности и норму взаимности, хотя эмпирически и та, и другая взаимосвязаны. Нас интересуют прежде всего нормы. См. также: Axelrod. *Evolution of Cooperation*, а также "An Evolutionary Approach to Norms".

51. Цит. по: Alvin W.Gouldner. The Norms of Reciprocity: A Preliminary Statement. *American Sociological Review* 25 (April 1960): 161.

52. Ostrora *Covering the Commons*, p. 200, 211. Остром (р.38), однако, скептически относится к воззрениям, согласно которым нормы рассматриваются как некие неосязаемые, "содержащиеся в уме" переменные.

53. Michael Taylor. *Community, Anarchy and Liberty* (New York: Cambridge University Press, 1982), p. 28-29. См. также: Gouldner. *The Norms of Reciprocity*, p. 173.

54. Keohane. *Reciprocity in International Relations*, p. 21.

55. Granovetter. Economic Action and Social Structure. Автор отличает свой основанный на "укорененности" подход как от "сверхсоциализированной" концепции человеческой деятельности, считающей действие полностью детерминированным ролями и нормами, так и "недосоциализированной" теории (известной по простой теории игр), в которой атомизированные актеры совершенно независимы от социальных отношений. О социальных ячейках и доверии, как о запасах капитала, укрепляющего социальный обмен, см. также: Albert Breton, Ronald Wintrobe. *The Logic of Bureaucratic Conduct* (New York: Cambridge University Press, 1982), p. 61-88.

56. Granovetter. *Economic Action and Social Structure*, p. 490-491.

57. См. о Германской социал-демократической партии: Robert Michels. *Political Parties: A Sociological Study of (he Oligarchical Tendencies of Modem Democracy* (New York: Dover, 1959).

58. Это различие и вытекающие из него следствия были обнаружены, естественно, Максом Вебером, "Для Вебера религия представляет собой

совокупность конгрегации, небольшие, организованные, самоуправляющиеся группы верующих (Конгрегационные формы организации обеспечивают равенство верующих, их всеобщее участие в делах общины, равный доступ к религиозным знаниям через Библию" (Daniel H. Levine. Religion, the Poor, and Politics in Latin America Today. В кн.: *Religion and Political Conflict in Latin America*, ed. Daniel H. Levine (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1986), p. 15).

59. О взаимосвязанности — о ситуации, где несколько игроков ведут несколько параллельных игр одновременно — и отличиях ее от простой повторяемости — когда одни и те же игроки последовательно повторяют одну и ту же игру - см. статьи: James K. Sebenius. Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties. *International Organization* 37 (Spring 1983): 281-316; James Alt, Barry Eichengreen. Parallel and Overlapping Games: Theory and an Application to the European Natural Gas Trade. *Economics and Politics I* (1989): 119-144. Об эффектах "множественных" межличностных отношений (связей, определяющих несколько сфер активности) в смягчении дилемм коллективного действия см. блестящую работу Майкла Тейлора и Сары Синглтон (Michael Taylor, Sara Singleton. The Communal Resource: Transaction Costs and the Solution of Collective Action Problem (University of Washington, 1992) (неопубликованная рукопись).

60. Ostrom. *Covering the Commons*, p. 206.

61. О доверии, структурах вовлеченности и информации см.: Coleman. *Foundations of Social Theory*, Chapter 8.

62. David Knoke. *Political Networks: The Structural Perspective* (New York: Cambridge University Press, 1990), p. 68-69.

63. North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 37. Аналогичное утверждение о том, что "культура предлагав г широчайший выбор возможностей, из которых можно конструировать разнообразные стратегии действия", см. в работе: Ann Swidler. Culture in Action: Symbols and Strategies. *American Sociological Review* 51 (1986): 273-286, цитата на стр. 284.

64. Ср.: Coieman. *Foundations of Social Theory*, p. 286-287.

65. Julian Pitt-Rivers. *The People of the Sierra* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1954), p. 40,

66. S.N. Eisenstadt, L Roniger. *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society* (New York: Cambridge University Press, 1984), p. 48-49,

67. Mark S. Granovetter. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology* 78 (1973): 1360-1380, цитата на стр. 1376.

68. В другом историческом или социальном контексте вовлеченность в католические группы могла бы иметь более явные гражданские последствия, зависящие от конкретных социальных или организационных реалий. О латиноамериканском контрасте иерархического видения "институциональной церкви" и коммунального, эгалитарного видения "народной церкви" см. работы: Daniel H. Ijvine. *Religion and Politics in Latin America: The Catholic Church in Venezuela and Colombia* (Princeton: Princeton University Press, 1981);

Religion and Political Conflict in Latin America, ed. Levine. В Италии, как предполагает наша теория, членство в эгалитарной светской католической группе (*comunita di base*) должно позитивно коррелировать как с гражданственностью, так и с институциональной деятельностью, но для подтверждения этой гипотезы нам не хватает фактического материала.

69. При недостатке информации о проблемах статуса и власти во вторичных ассоциациях в разных частях Италии мы вынуждены предположить, что по всем регионам социальные узы внутри, скажем, футбольных клубов в равной степени горизонтальны и, следовательно, одинаково эффективны в роли социального капитала. При этом мы все-таки подозреваем, что футбольные клубы и прочие добровольные ассоциации более иерархично устроены в наименее гражданственных и неблагополучных регионах; доказательства этого см, в кн.: Caroline White. *Patrons and Partisans: A Study of Politics in Two Southern Italian Comuni* (New York: Cambridge University Press, 1980), p. 63-67, 141-145. Если это так, то подлинная связь между горизонтальными структурами и институциональным успехом может оказаться *еще сильнее*, чем мы думали.

70. Mancur Olson. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven: Yale University Press, 1982),

71. Joel S. Migdal, *Strong States, Weak States: Power and Accommodation*. В кн.: *Understanding Political Development*, eds. Myron Weiner, Samuel P. Huntington (Boston: Little, Brown, 1987), p. 391-434, цитата на стр. 397-398. Прежние исследователи политических процессов отмечали также, что социальный подъем и массовое участие в политике снижают уровень стабильности и эффективности власти. Наилучшим (хотя и не самым крайним) образом эта точка зрения представлена в кн.: Samuel P. Huntington. *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968). Полезный обзор работ последних лет см. в статье: Joan M. Nelson. *Political Participation*. В кн.: *Understanding Political Development*, eds. Weiner, Huntington, p. 103-159, p. 114-115. Разъяснение отличий этой теории от нашей требует большего внимания к различию горизонтальных и вертикальных связей.

72. Здесь сопоставляется валовой региональный продукт на душу населения 1987 года с тем же показателем 1970 года и состоянием гражданского сообщества в 70-е годы. Вывод таков: регионы, которые были богатыми в 1970 году, остаются таковыми и в 1987 году, но при этом быстрее развивались не столько самые процветающие, сколько наиболее "гражданственные".

73. Итальянский язык обнаруживает глубочайшую взаимосвязь между доверием и отличающей простака доверчивостью. Честный, приличный, добропорядочный человек обозначается словом "*dabbene*", в то время как легковверный дурачок насмешливо именуется "*dabbenaggine*". Этим наблюдением мы обязаны Федерико Варезе.

74. "Стабильное равновесие отличает сообщество индивидов, постоянно играющих друг против друга одну и ту же партию. Сказать, что

какая-то стратегия А представляет собой стабильный эквilibrium в какой-то из таких игр - это значит сказать следующее: в интересах каждого из индивидов следовать стратегии А, предполагающей, что все остальные или почти все будут поступать точно также" (Sugden. *Economics of Rights, Co-operation and Welfare*, p. 32; см. также: p. 19-31). О технических особенностях обстоятельств, при которых стратегия "никогда не сотрудничай" превращается в стабильный эквilibrium, см.: Sugden. *Economics of Rights, Co-operation and Welfare*, p. 109.

75. Edward C. Banfield. *The Moral Basis of Backward Society* (Chicago: The Free Press, 1958), p. 85. Полный отказ от этого inferнального общественного устройства является одной из альтернатив, и как только дальние путешествия становятся доступными, эмиграция оказывается распространенным явлением.

76. North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 35.

77. Sugden. *Economics of Rights, Co-operation and Welfare*, p. 104-127, 162. Убеждение Сагдена в том, что стратегия "всегда предавай" представляет собой устойчивый эквilibrium в бесконечно повторяемой игре, опирается на предположение, что игроки время от времени могут делать ошибки, то есть уходить в сторону, на деле намереваясь сотрудничать, и наоборот. По признанию Сагдена, большая часть его аргументов основана на работах Тейлора и Аксельрода: Michael Taylor. *Anarchy and Cooperation* (London: Wiley, 1976); Axelrod. *Evolution of Cooperation*. Об игре с двумя стабильными эквilibriumами, в которых "если каждый ожидает, что другой будет честным, то все оказываются честными, а если каждый ждет со стороны другого обмана, то все будут обманывать", см. статью: Dasgupta. Trust as a Commodity, p. 56-59. Исследуемые здесь теории предполагают, что "всегда предавай" и "помогай ближнему" — это стабильные эквilibriumы, но это не исключает существования иных стабильных эквilibriumов.

78. March and Olsen. *Rediscovering Institutions*, p. 55-56, 159.

79. До сего времени работа историков экономики сосредоточивалась в основном на технологии, а не на институтах. См.: Paul David. Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review* 75 (1985): 332-337; W. Arthur Brian. Self-Reinforcing Mechanisms in Economics. В кн.: *The Economy as an Evolving Complex System*, eds. Philip W. Anderson, Kenneth J. Arrow, David Pines (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1988); North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 92-104. Блестящая книга Норта напрямую связана с вопросами, рассматриваемыми в данной и предыдущей главах.

80. North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 93.

81. Ibid., p. 101-102, 112-117.

82. Далеко не все историки согласны с подобной интерпретацией истории Латинской Америки, но наш взгляд все же вполне приемлем. С аналитической точки зрения итальянский случай еще более показателен,

поскольку в нашем распоряжении имеется огромное количество переменных, пригодных для внутри-итальянского сопоставления, а разрыв между Севером и Югом имеет более давнее происхождение, чем разлад двух Америк. Кроме того, итальянская дивергенция нарастала и углублялась, даже несмотря на столетнее существование единого национального правительства.

83. North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Chapters 10-12.

84. См. Главу 5, прим. 1. Другим вопросом, заслуживающим дальнейшего детального исследования, является вопрос о том, почему упадок сотрудничества, ставший следствием "черной смерти", иностранных завоеваний и других социально-экономических неприятностей XV века, не смог дестабилизировать полностью гражданские установления северного общества и не уничтожил гражданские традиции.

85. См., к: примеру, работу: Michael Thompson, Richard Ellis, Aaron Wildavsky. *Cultural Theory* (San Francisco: Westview Press, 1990), p. 21. Авторы пишут следующее: "Ценности и социальные отношения взаимозависимы и взаимно обогащают друг друга: институты формируют определенный набор предпочтений, а приверженность к тем или иным ценностям легитимизирует соответствующие институциональные механизмы. Задаваться вопросом, что идет первым, а что вторым, — просто бессмысленно". См. также: Ronald Inglehart. *The Renaissance of Political Culture. American Political Science Review* 82 (1988): 1203-1230. В этой работе подчеркивается взаимная связь политической культуры, экономического развития и стабильной демократии. Более древняя идиома видит истоки институциональной деятельности в "гражданских добродетелях", и наш упор на гражданское сообщество созвучен такому подходу. Выражаясь классически, можно сказать, что "республика творит доблестных индивидов, а доблестные индивиды творят республику" (Richard Vetterli, Gary Bryner. *In Search of the Republic: Public Virtue and the Roots of American Government* (Towata, N.J.: Rowman and Littlefield, 1987), p. 20). На нашем же языке, гражданское сообщество представляет собой систему замкнутого равновесия. О любопытном различии между политической культурой, основанной на "договоре" (добровольном соглашении равных), и политической культурой, базирующейся на завоевании, см. статью: Daniel J. Elazar. *Federal Models of (Civil) Authority. Journal of Church and State* 33 (1991): 231-254.

86. North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 100, 140.

87. Samuel P. Huntington. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, Okla.: University of Oklahoma Press, 1991).

88. Thompson, Ellis, Wildavsky, *Cultural Theory*, p. 2.

89. Sifaennan. *Agricultural Organizations, Social Structure and Values in Italy*, p. 18. Одно из проявлений этой проблемы можно обнаружить в литературе по вопросам культуры бедности в Америке. См., например: E. Banfield. *The Upheavenly City: The Nature and Future of Our Urban Crisis* (Boston: Little, Brown, 1970), Charles Valentine. *Culture and Poverty: Critique*

and Counter Proposal (Chicago: University of Chicago Press, 1968): Oscar Lewis. The Culture of Poverty. В кн.: *On Understanding Poverty: Perspectives from the Social Sciences*, ed. Daniel Moynihan (New York: Basic Books, 1968).

90. Вопрос о том, нужно ли доверие "создавать" или же его достаточно просто "учредить", см. в работах: Charles F.Sabel. Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy. В кн.: *Readings in Economic Sociology*, eds. Frank Romo, Richard Swedberg (New York: Russel Sage, 1992); Charles F.Sabel, Flexible Specialisation and the Reemergence of Regional Economies. В кн.: *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and Her Competitors*, eds, Paul Hirst, Jonathan Zeitlin- (New York: Berg, 1989), p. 17 -70.

91. John Friedman. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action* (Princeton: Princeton University Press, 3987), p. 185-223.

92. Vera Zamagni. *Industrializzazione e squilibri regionali in Italia: Bilancio dell'eta giolittiana* (Bologna: Il Mulino, 1978), p. 216,

Библиотека Московской школы
политических исследований

Роберт Патнэм

Чтобы демократия сработала
Гражданские традиции в современной Италии

Редактор *С.М.Наджафова*
Художник *А.Бондаренко*

Оригинал-макет подготовлен в издательстве "*Ad Marginem*"

Сдано в набор 04.07.96. Подписано в печать 05.08.96.
Формат издания 60x90 1/16. Бумага офсетная. Гарнитура «Тайме».
Усл. п. л. 18 Уч. изд. л. 15,1 Тираж 3000. Заказ №410
Издательская фирма "*Ad Marginem*", 113184, Москва, 1-й Новокузнецкий
пер.,
д. 5/7, тел. 231-93-60
ЛР № 030546 от 11.06.93.
Отпечатано в Московской типографии №2 ВО "Наука",
121099, Москва, Шубинскими пер., 6