А.Л. Сагалова

Функциональная организация во взглядах Дэвида Митрани
(к 70-летию выхода книги «Мир и функциональное развитие международной организации»)

Functional organization in the views of David Mitrani
(on the 70th anniversary of the publication of the book «Peace and functional development of international organization»)

Аннотация: в статье представлен обзор основных положений теории функционализма, изложенных в работах британского политолога Д. Митрани. Автор анализирует понятия ключевые понятия теории («функция» и «функциональное агентство»), исследует особенности интернационализма Д. Митрани, раскрывает сильные и слабые стороны функционализма с точки зрения международной практики.

Summary: The article concerns the main features of the functionalism of David Mitrany. The author analyses the concepts of "function" and "functional agency" being the key elements of the theory, reveals the nature of Mitrany's internationalism and observes the effectiveness of functionalism as the theory of international organization.

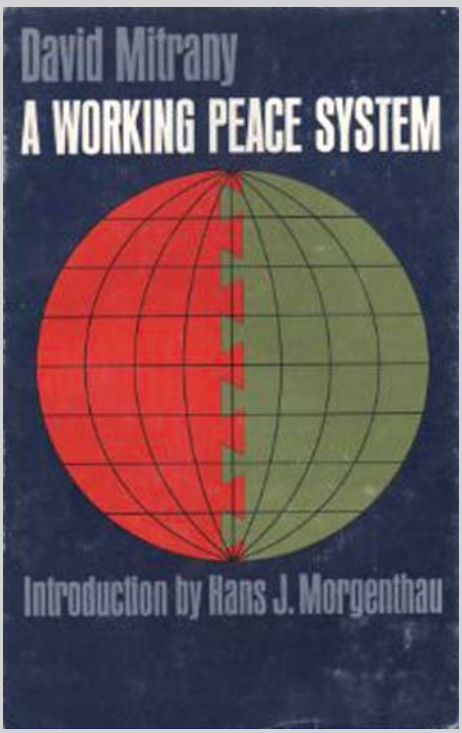
Ключевые слова: Либеральный идеализм; неофункционализм; теория международных организаций; функционализм.

Keywords: Liberal idealism; neofunctionalism; theory of international organization.

Сагалова Александра Львовна
Санкт-Петербург,
Российская Федерация
Доцент кафедры международных процессов евразийского региона Северо-Западного института управления РАНХиГС,
кандидат исторических наук
sagalovaal@yandex.ru

Sagalova Alexandra Lvovna
St. Petersburg,
The Russian Federation
Assistant professor of the Eurasian region international processes chair North-West Management Institute,
Ph.D. in History
sagalovaal@yandex.ru

70 лет назад в Великобритании увидела свет небольшая книга «Мир и функциональное развитие международной организации», принадлежавшая перу Дэвида Митрани (1888-1975), британского политолога румынского происхождения, известного своими работами о национальных меньшинствах и международных санкциях. Эта публикация стала поворотным пунктом в развитии представлений о международной организации и оказала серьезное влияние на развитие теории международных отношений в целом. В период Второй мировой войны в европейской и американской общественно-политической мысли шло активное обсуждение будущей международной организации, которая вот-вот должна была прийти на смену Лиге Наций. Неспособность Женевы в 1930-е гг. помешать фашистской угрозе перерасти в величайшее в истории военное столкновение заставила журналистов, экспертов, общественных деятелей и политиков заняться выявлением системных недостатков существующей модели международной орга-



Мысли основателей двух политологических школ, Девида Митрани (функционализм) и Ганса Моргентау (политический реализм), – под одной обложкой.

низации; не только структура и механизмы, но и принципы деятельности межгосударственных институтов подвергались переосмыслению и ревизии. С выходом книги Митрани в 1943 г. в дискуссии о международной организации обозначился водораздел: автор «Мира и функционального развития международной организации» изменил собственно подход к проблеме, в качестве будущего гаранта мира предложив не строго структурированное глобальное объединение, не всемирную или региональную федерацию, но институализированное совместное действие. Альфой и омегой «идеальной» международной организации, по его замыслу, являлась «функция» – комбинация общих интересов различных акторов международных отношений интересов и мер, направленных на их реализацию. Именно функция, по мнению Митрани, должна была определять структуру, механизмы и направления деятельности международных организаций. Интерес и действие в его теории предшествовали институту и являлись его единственным истоком и основанием; «форма следует за функцией» – так звучал девиз функционализма. Митрани в своей философии отказывался от поиска идеального общественно-политического строя – его главной задачей было обеспечить возможность перемен мирным путем, без войн и социальных потрясений; сделать это, по его мнению, возможно было только сосредоточившись на решении насущных проблем, а не на попытках зафиксировать ту или иную структуру общества и государства. По словам известного специалиста в области теории международных организаций П. Тейлора, «… функционализм видел решение проблемы не в том, чтобы достичь неких особых, неизменных условий…, а в динамическом “движении” элементов от одного состояния к другому» [5, p. 243].

Свою концепцию функции Митрани впервые отчетливо сформулировал в работе «Прогресс международного правительства» (1933), представляющей собой четыре лекции, прочитанные им в Йельском университете; уже здесь создатель функционализма активно оперировал понятием «функциональная организация». В 1939 г. Митрани вошел в состав Международной исследовательской и журналистской службы – группы ученых и аналитиков под руководством А. Тойнби, созданной для оказания секретных услуг Форин офис. Работа, проделанная Митрани в этой структуре, в конечном итоге и составила основу его знаменитой книги «Мир и функциональное развитие международной организации» [2, p. 87]. В начале 1941 г. он подготовил меморандум под названием «Международная организация: территориальная, идеологическая или функциональная?», в котором изложил причины неудач Лиги Наций, подверг критике про-

екты континентальных и идеологических федераций и предложил «функциональную альтернативу» [10, p. 105–123]. Проект сначала был представлен его коллегам, а уже в 1942 г. передан в Министерство иностранных дел. Митрани вспоминал, что чиновники из внешнеполитического ведомства отнеслись к его размышлениям с вежливым безразличием: в то время они были заняты разработкой планов по созданию чешско-польской и греко-югославской федераций, неосмотрительно игнорируя все возможные последствия участия в войне и победы СССР. «Профессиональные дипломаты из Форин офис в силу своего образования смотрели на все «дипломатически», всегда пребывая под влиянием фантома «баланса сил», – писал Митрани. – Еще студентом, размышляя о более разумном устройстве будущего мира, я привык смотреть на вещи «функционально», отыскивать перспективы некого равновесия для создания взаимовыгодного союза» [7, p.19]. В министерстве иностранных дел считали, что задача восточноевропейских федераций будет состоять в сдерживании Москвы, функциональное же видение проблемы заключалось в том, что Советский Союз был обречен доминировать в любом региональном объединении на востоке Европы. В конце 1942 г. Митрани, крайне недовольный необходимостью писать и говорить только то, что хотят услышать представители Форин офис, прекратил сотрудничество с министерством и опубликовал свою не нашедшую понимания на официальном уровне концепцию в виде книги «Мир и функциональное развитие международной организации».

Важнейшим элементом системы международных отношений, по замыслу Митрани, должны были стать многочисленные «функциональные агентства», действующие в сферах, где присутствуют общие интересы различных государств. Не все интересы являются общими для всех стран, и не все страны заинтересованы в одном и том же в одинаковой степени – поэтому необходимо связывать воедино интересы, там, где они действительно совпадают, и в той степени, в которой они совпадают [11, p. 32]. Главный принцип функциональной организации состоял в следующем: направления ее деятельности должны отбираться и быть организованы по отдельности, «каждый – сообразно своей природе, условиям в которых оно будет реализовываться и потребностям текущего момента» [11, p. 33]. Например, сотрудничество в области развития железнодорожного транспорта должно быть по своей природе континентальным, в то время как взаимодействие в области авиации, напротив, возможно лишь при условии участия государств их разных регионов. Экономическому диалогу не нужны жесткие правила, в то время как негативным функциям (безопасности) понадобятся более строгие нормы – однако, даже в этой области, может потребоваться определенная гибкость, хотя бы на переходный от войны к миру период. Безопасность можно организовать на региональной основе, так же как и судебную систему. Таким образом, основное достоинство подобного метода состояло в том, что «функциональное измерение… определяет само себя» [11, p. 35].

«Функциональные агентства» в изображении Митрани не представляли собой замкнутую систему – напротив, их задачей было в том числе постепенное расширение сфер сотрудничества и слияние. Первоначально должно происходить взаимодействие между организациями одного направления деятельности (например, транспорта), затем между агентствами, работающими в смежных областях (транспорт и контроль над добычей полезных ископаемых); на следующем этапе уже может начаться международное планирование и арбитраж, а также образование региональных органов [11, p. 36]. Эти процессы неизменно будут усиливать взаимозависимость участвующих в них государств, что в конечном итоге значительно снизит вероятность войн.

Митрани видел в «функциональных агентствах» альтернативу государству как важнейшему актору международных отношений: одной из основ функционализма является неприятие тезиса об их преимущественно политической природе. Создатель функционализма констатирует смену парадигм во внутренней и внешней политике государств – «политический человек», ставший продуктом национализма образца XIX в., уходит с исторической сцены, его преемником становится человек, требующий социальных перемен. На глазах современников Митрани возникает «новый национализм», основанный главным образом на социальных факторах, которые не только тесно связаны друг с другом в разных странах, но в ряде случаев не могут развиваться в изоляции. Линии национальной и международной эволюции не столько идут параллельно, сколько сходятся в одной точке. Задачу государственного управления в этих условиях автор «Мира и функционального развития международной организации» видит в том, чтобы «развивать и координировать социальные возможности власти». Традиционные документы международного права наподобие Статута Лиги Наций или пакта Бриана-Келлога, основанные на парадигме «тебе не должно», не приспособлены для решения задач нового типа, они служат оставшимся в прошлом столетии политическим целям. «Конституционный пакт способен лишь сформулировать определенные права и обязанности членов нового сообщества, – писал Митрани. – Само сообщество станет живым организмом не посредством написанного символа веры, но посредством активного органического развития» [11, p.10]. Вопрос заключается в том, будет ли общий курс подобного развития намечен заранее или сформируется на основе опыта.

Митрани не доверял институтам – будь то реальные или проектируемые международные организации, политическая власть, само государство – и считал их вторичными по отношению к совместному действию. Перспектива перерастания руководящих органов будущей глобальной организации в «мировое правительство» представлялась ему достаточно мрачной – он опасался, что «столь сильный централизованный орган будет проявлять стремление к тому, чтобы сосредоточить в своих руках власть, несколько большую, чем дозволено» [11, p. 37]. Функциональный метод предполагает возможный отказ от межгосударственного подхода; главным актором сотрудничества могла быть, в соответствии с видением Митрани, не политическая единица в лице государства, а единица социально-экономическая в лице предприятий, общественных организаций, банков и прочих структур, не имеющих прямого отношения к политической власти и суверенитету. Мир Митрани был миром аполитичным и в определенной мере антигосударственным. «Это социальный век, – писал он в 1950 г. – Социальное действие должно идти первым, если мы хотим обрести мир, и никакая другая последовательность не возможна» [6, p. 4]. Быть основой международной организации, обеспечивать устойчивость демократического режима, осуществлять насущные задачи вроде восстановления экономики после войны – со всем этим и со многим другим государство, по мнению Митрани, не справлялось, поэтому все проекты федераций, фактически ориентированные на создание новых видов государств, представлялись ему заведомо несостоятельными. При этом Митрани, не предлагал отменить государственные границы – панацею для мира он видел в постепенном снижении их значимости путем поощрения и развития неполитических форм сотрудничества. Вдохновляющим примером для него было региональное взаимодействие в рамках «нового курса» президента Ф.Д. Рузвельта (например, создание Управления долины реки Теннесси): Митрани не сомневался, что опыт такого рода можно без

труда превратить из национального в международный [3, p. 192].

Публикация книги Митрани стала высшей точкой развития либерального идеализма – идейной традиции, получивший распространение по обе стороны Атлантики в годы Первой мировой войны и последующий межвоенный период и являвшейся одним из истоков теории международных отношений. В центре либерально-идеалистического мировоззрения находился тезис и превосходстве интернационального над национальным и о возможности избавить мир от войн путем совместных целенаправленных усилий, осуществляемых в рамках многостороннего института. Неприятие государства как основного актора международных отношений, необходимость осуществления международной организацией не только контрольных, но и созидательных функций, важность поиска и институализации общих интересов – все эти характерные элементы своей теории Митрани унаследовал от своих предшественников и современников. Взгляды создателя функционализма стали своего рода квинтэссенцией того, о чем писали и говорили в 1910–1930-е гг. идеологи Лиги Наций, гильдейского социализма и плюралистической демократии. Митрани, вероятно, можно назвать последним крупным теоретиком международной организации, который ставил себе целью разработать проект многостороннего объединения с целью поддержания мира. Мир виделся Митрани достижимым, но лишь при одном условии: этот мир должен представлять собой непрерывный созидательный процесс. Абсолютизация действия была главной характерной особенностью его взглядов; «действующий мир» был их краеугольным камнем. «Мир нужно рассматривать как мир активный и действующий, как имеющее протяженность во времени сообщество для решения насущных задач, – настаивал Митрани. – С исторической точки зрения, главный международный вопрос современности состоит не в том, как во имя мира удержать нации подальше друг от друга, а в том, как заставить их действовать вместе» [6, p. 5]. Единственным достойным доверия основанием для системы безопасности он считал «позитивное и конструктивное действие в экономической и социальной сферах» [9, p. 15].

Митрани, проживший долгую жизнь, и в 1960-е годы, когда мир бесповоротно разделенный «холодной войной», уже не подлежал спасению посредством международной организации, оставался тем же идеалистом, каким он был в 1930-е, продолжая искренне верить в возможности функциональной организации; его труды содержали мощную этическую составляющую. Показательно, что даже в работах, написанных через много лет после публикации «Мира и функционального развития международной организации», он словно бы не замечал противостояния сверхдержав. В известной статье «Перспективы интеграции: федеральные или функциональные?» (1965) в качестве двух «революционных тенденций», определяющих современные международные отношения, он назвал конец эпохи колониализма и «вселенскую социальную революцию», которая «посредством экономического планирования с целью поддержания социальной безопасности» пронизывает практически все государства и сообщает им новое качество – разделение мира на два враждующих блока при этом даже не удостоилось упоминания [8, p. 56]. Создатель функционализма не утрачивал оптимизма даже двадцать лет спустя после выхода своей главной работы и уверенно говорил о том, что человечество идет к «всемирному обществу». Об этом, с его точки зрения свидетельствовали три признака: перемена во взглядах на войну и мир (мир, а не война стал рассматриваться как естественное условие существование человечества), торжество принципа политического равенства государств и осознание богатыми государствами своей ответственности и необходимости помогать менее развитым [5, p. 40].

Что касается исторической состоятельности концепции Митрани, то со временем выявились, как ее достоинства, так и ее недостатки. Перенос центра тяжести с институтов на действие не привел к автоматическому отмиранию суверенитета, а слишком громко заявлявшие о своих правах и привилегиях «функциональные агентства» (к каковым сам Митрани относил, например, Международную организацию труда) привносили некоторую сумятицу в и без того не простые международные отношения 1940-х гг. Как известно, самый успешный интеграционный проект, у истоков которого стояли вдохновенные федералисты из Франции, Италии, Германии и Бельгии, стал осуществляться по функционалистскому сценарию. «Секторная интеграция», составившая секрет успеха Европейских сообществ, по своей сути представляла собой не что иное, как реализацию замысла Митрани о сотрудничестве в областях, где существуют общие интересы; исследователи традиционно рассматривают Ж. Монне, создателя Европейского Объединения угля и стали, как первого функционалиста-практика. Концепция «трех опор» ЕС, получившая отражение в Маастрихтском договоре, словно закрепляла его идеи в качестве основы европейской интеграции. Рассматривая деятельность европейских сообществ как практическое воплощение своей теории, Митрани впоследствии глубоко сожалел об отказе правительства К. Эттли присоединиться к Европейскому Объединению угля и стали.

Книга Митрани являлась узловым моментом перехода от теории международной организации (Лиги Наций) к теории интеграции. Функционализм стал вершиной развития либерально-идеалистических представлений о многосторонних институтах в первой половине XX столетия и одновременно началом нового этапа в их осмыслении. Будучи, с одной стороны качественным прорывом, а с другой – пробой пера, функционализм заслужил как одобрение, так и критику современников и представителей последующих поколений экспертов и историков. Слабые места теории Митрани были обнаружены и исследованы уже его непосредственными преемниками – неофункционалистами. Основатель неофункционализма, американский политолог Эрнест Хаас в своей известной работе «За пределами нации-государства. Функционализм и международная организация» подвергал функционалистов критике за то, что они разделяют те явления, которые представляют собой единое целое: власть и благосостояние, различные задачи в области управления государством (например, оборона и экономическое развитие), деятельность политика и эксперта (т.е. человека, непосредственно связанного с реализацией функции) и лояльности, основанные на различных функциях [4, p.21]. Хаасу вторил известный исследователь и теоретик международных организаций И. Клод: называя функционализм «во многих смыслах и по многим причинам чрезвычайно привлекательной доктриной» [1, p.382], он не считал возможным отделять общество и экономику от политики и выражал несогласие с одним из важнейших тезисов Митрани о социально-экономической природе войн и, следовательно, социально-экономической природе будущей идеальной организации. «Если социально-экономическая организация, действительно является лошадью, сможет ли она на самом деле тянуть за собой политическую телегу?» – иронически вопрошал он [1, p. 386]. Клод указывает и на маловероятность переориентации лояльности индивидуума с государства на международную организацию. «Смогут ли функциональные агентства действовать в необходимой мере, быть достаточно быстрыми и достаточно привлекательными, чтобы завоевать симпатии народов и добиться от них сначала разумного признания и впоследствии верности ценностям организованного

международного сообщества?» – на свой собственный вопрос Клод явно ответил бы отрицательно [1, p. 386].

С подобной критикой трудно не согласиться – функционализм в качестве панацеи от войн оказался не более эффективен, чем созданные до Митрани либерально-идеалистические проекты международных организаций, и мало подходил для объяснения процессов в биполярном мире. Тем не менее, теория Митрани продемонстрировала свою состоятельность в качестве идейной подоплеки интеграции: опыт европейских сообществ и еврорегионов, сотрудничества под эгидой АСЕАН и ряда других интеграционных объединений в целом подтверждают правоту создателя функционализма, видевшего залог успеха в отказе от межгосударственного подхода и институализации общих интересов и потребностей «поверх границ». На страницах «Мира и функционального развития международной организации» содержится рецепт интеграции, не утративший своей актуальности за прошедшие семьдесят лет и содержащий немало полезных предписаний для набирающих силу интеграционных процессов в евразийском регионе.

Использованная литература:

1. Claude I.L., Jr. Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization. – N.Y.: Random House, 1956.
2. Douglas R.M. The Labour Party, Nationalism and Internationalism, 1939-1951. – L.: Routledge, 2004.
3. Griffits M. Fifty Key Thinkers in International Relations. – L: Routledge, 2009.
4. Haas E.B. Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization. – Stanford: Stanford University Press, 1964.
5. Mitrany D. Delusion of Regional Unity // Limits and Problems of European Integration. The Conference of May 30 – June 2, 1961. Introduction by B. Lahdeer. – The Hague: Martin Nijhoff, 1963. P. 37–46.
6. Mitrany D. Functional Unity and Political Discord // World Unity and the Nations. – L.: National Peace Council, 1950. Series № 3. Towards the World Government.
7. Mitrany D. The Making of Functional Theory: a Memoir // The Functional Theory of Politics. – L.: St. Martin's Press, 1975.
8. Mitrany D. The Prospect of Integration: Federal or Functional? // Functionalism. Theory and Practice in International Relations/ Ed. by P.J.R. Groom, P. Taylor. – L.: University of London, 1975. – P. 53–77.
9. Mitrany D. The Road to Security // Peace Aims Pamphlet № 29. L.: National Peace Council, 1944.
10. Mitrany D. Territorial, Ideological or Functional International Organisation? // The Functional Theory of Politics. L.: St. Martin's Press, 1975.
11. Mitrany D. A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization. L.: The Royal Institute of International Affairs, 1943.
12. Taylor P. Functionalism: the Theory of David Mitrany// International Organization. A Conceptual Approach/Ed. By P. Taylor, A.G.R. Groom. – N.Y.: Nichols Publishing Company, 1978. – P. 236–252.

Профессиональные дипломаты из Форин офис в силу своего образования смотрели на все дипломатически, всегда пребывая под влиянием фантома баланса сил. Еще студентом, размышляя о более разумном устройстве будущего мира, я привык смотреть на вещи функционально, отыскивать перспективы некого равновесия для создания взаимовыгодного союза.

Дэвид Митрани