



ФРЕНСІС
ФУКУЯМА

Зі
спеціальною
передмовою автора
до українського
видання

ПОЛІТИЧНИЙ
ПОРЯДОК
І ПОЛІТИЧНИЙ
ЗАНЕПАД

*Від промислової революції
до глобалізації демократії*

FRANCIS FUKUYAMA

**POLITICAL
ORDER
AND POLITICAL
DECAY**

**FROM THE INDUSTRIAL REVOLUTION
TO THE GLOBALIZATION OF DEMOCRACY**

ФРЕНСІС ФУКУЯМА

ПОЛІТИЧНИЙ
ПОРЯДОК
І ПОЛІТИЧНИЙ
ЗАНЕПАД

Від промислової революції
до глобалізації демократії

*Переклали з англійської
Тарас Цимбал (розділи 1–7)
і Роман Корнута (розділи 8–36)*

Фукуяма Френсіс

Ф94 Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобалізації демократії / пер. з англ. Тарас Цимбал і Роман Корнута. — К. : Наш формат, 2019. — 608 с.

ISBN 978-617-7682-66-9 (паперове видання)

ISBN 978-617-7682-67-6 (електронне видання)

Вивчення розвитку людських суспільств не зводиться до каталогізації видатних постатей, подій, конфліктів і політичних рішень. Щоб зрозуміти основні процеси та поворотні моменти, варто дослідити, як виникали, змінювалися й занепадали політичні інститути — переконує професор Стенфордського університету Френсіс Фукуяма.

У другому томі своєї праці він аналізує, як розвивалися та взаємодіяли держава, право й демократія протягом останніх двох сторіч. Автор простежує, чому в одних країнах вдалося встановити демократичні уряди, яким властива відповідальність і підзвітність, а в інших — ні, а також описує небезпечні ознаки, що можуть вказувати на занепад розвинених демократій.

УДК 32:316.32](02.062)

Перекладено за виданням: Francis Fukuyama. *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy* (London, Profile Books, 2015, ISBN 978-1-84668-437-1).

Літературна редакторка *Ольга Дубчак*. Науковий редактор *Артем Мозговий*. Коректорка *Алла Кравченко*. Верстальниця *Вікторія Шелест*. Технічна редакторка *Ірина Щепіна*. Дизайнер обкладинки *Богдан Стрільчик*. Художня редакторка *Оксана Гаджій*. Відповідальний за випуск *Антон Мартинов*. Головна редакторка *Ольга Дубчак*.

Дякуємо за допомогу в підготовці видання *Валерієві Пекарю й Олександріві Стародубцеву*.

Надруковано в Україні видавництвом «Наш формат» у типографії «Фактор-Друк», вул. Саратівська, 51, м. Харків, Україна, 61030. Замовлення № 2691. Підписано до друку 01.04.2019. Тираж 3100 прим. Термін придатності необмежений. ТОВ «НФ», пров. Алли Горської, 5, м. Київ, Україна, 01032, тел. (044) 222-53-49, pub@nashformat.ua. Свідоцтво ДК № 4722 від 19.05.2014. Висновок Держ. сан.-епідем. експертизи № 05.03.02-04/51017 від 16.11.2015.

Содержание

Передмова до українського видання «Політичний порядок і політичний занепад»	7
Вступ. Розвиток політичних інститутів до Французької революції	9
Частина перша. Держава	20
1. Що таке політичний розвиток?	21
2. Виміри розвитку	32
3. Бюрократія	39
4. Пруссія розбудовує державу	48
5. Корупція	58
6. Колиска демократії	67
7. Італія і баланс слабкої довіри	76
8. Патронаж і реформа	88
9. Сполучені Штати Америки винаходять клієнтелізм	94
10. Кінець системи подачок	105
11. Залізниця, ліси та американське державне будівництво	115
12. Національне будівництво	127
13. Хороший уряд, поганий уряд	135
Частина друга. Іноземні інституції	145
14. Нігерія	146
15. Географія	152
16. Срібло, золото і цукор	161
17. Пси, які не гавкали	171
18. Із чистого аркуша	178
19. Африканські шторми	187
20. Непряме правління	196
21. Інституції, вітчизняні або імпортовані	205
22. Лінгва франка	210
23. Сильна азійська держава	218
24. Боротьба за право в Китаї	230
25. Перевинахід китайської держави	241
26. Три регіони	252
Частина третя. Демократія	259
27. Чому демократія поширилася?	260
28. Довгий шлях до демократії	268
29. Від Весни народів до Арабської весни	278
30. Середній клас і майбутнє демократії	284
Частина четверта. Політичний занепад	294
31. Політичний занепад	295
32. Держава судів і партій	303

33. Конгрес і репатримоніалізація американської політики	309
34. Американська ветократія	317
35. Автономність і субординація	328
36. Політичний порядок і політичний занепад	338
Післямова	353
Бібліографія	358
Подяка	370

ПЕРЕДМОВА ДО УКРАЇНСЬКОГО ВИДАННЯ «ПОЛІТИЧНИЙ ПОРЯДОК І ПОЛІТИЧНИЙ ЗАНЕПАД»

Мене дуже тішить, що «Політичний порядок і політичний занепад», другий том серії, присвяченої політичному порядку, буде видано українською.

Разом ці два томи є спробою розповісти історію джерел, тобто походження й еволюції політичних інститутів. На мій погляд, є три основні стовпи сучасного урядування: модерна держава, верховенство права й демократична відповідальність. Історично кожен із цих стовпів міг розвиватись окремо від решти, і так воно й було, хоч серед них існує взаємний вплив, який часто полягає в підтримці один одного. Сучасна ліберальна демократія будується на фундаменті — на сучасній державі, тобто державі, що є безособовою й спроможною здійснювати владу, — і водночас не порушує обмежень, накладених верховенством права, адже останнє відображає прийняті всім суспільством норми. Крім того, державу визначають й виборчі інститути, покликані забезпечити її рух у руслі народної волі, а не просто служіння егоїстичним інтересам правлячої верхівки. Балансування цих інститутів, тобто наявність держави, здатної домогтись дотримання законів у межах чинних правил, є одним з найважливіших викликів сучасної політики. І перехід від родоплемінного укладу — тобто від суспільного стану, сформованого навколо друзів і сім'ї правителя, — до сучасної держави, яка прагне ставитися до всіх громадян у безособовий спосіб, є одним з найскладніших політичних перетворень, яких варто досягти.

Україну, як і чимало інших пострадянських країн, переслідують специфічні проблеми політичного розвитку. Марксизм-ленінізм створив надзвичайно потужні держави, що, не будучи обмеженими ані верховенством права, ані демократичною відповідальністю, вдавали сучасних. Радянський Союз мав конституцію, але комуністична партія переписувала й наповнювала її власними догмами, замість керуватися нею. Річ у тім, що, видаючи свої інститути за сучасні, комуністичні держави взагалі не були такими. Вони будувалися навколо партійної еліти, що використовувала класичний патронаж для утримання й зміцнення своєї влади. Ці держави залишали за собою здатність тримати в покорі громадян, але не могли забезпечити надання повного спектра послуг, таких як охорона здоров'я, належний фінансовий менеджмент або соціальне забезпечення на рівні, якого очікують сучасні суспільства. Коли комунізм упав, держави — наступниці СРСР залишилися з потужною, жорсткою й роздутою бюрократією, але не мали жодної традиції верховенства права, опинилися в моральному вакуумі, який швидко заповнили різні актори з егоїстичними інтересами.

Коли Україна здобула незалежність, вона продемонструвала спільну для всіх рису: установити стовп демократичності виявилось значно легше, ніж створити сучасну державу, аби запровадити справжнє верховенство права. Проводилися вибори, хай не цілковито вільні чи не бездоганно чесні, але, тим не менше, конкурентніші за будь-що, знане в радянські часи. Бракувало сучасної бюрократії, а політичний клас, як і уряд, оповила надзвичайно високого рівня корупція. І досі неспроможність розбудувати сучасну некорумповану державу є єдиною вадою, що стримує майбутній політичний та економічний розвиток України.

Однією з переваг, які мала Україна і яких, проте, бракувало в Росії, Білорусі та інших пострадянських державах, за винятком балтійських країн і Грузії, було активне громадянське суспільство. Дві події — Помаранчева революція та Революція гідності — закликали людей вийти на вулиці з протестами проти корупції й шахрайства у виборчому процесі, а також не дати Україні знову повернутися на клептократичну російську орбіту. Протестувальники домоглися успіху двічі, вигнавши одну й ту саму корумповану особу, президента Віктора Януковича. Але й досі не подолано потужніший виклик, що полягає в продовженні розбудови сучасної держави, яка поважала би справжнє верховенство права й дотримувалася б його.

Я сподіваюся, що мої два томи — «Витоки політичного порядку» та «Політичний порядок і політичний занепад» — допоможуть українцям краще зрозуміти важливість сильних інститутів та умов, які полегшують їхню появу й зростання. Зрештою, жодна зовнішня потуга не здатна побудувати для них і замість них ці інститути, хоча досвід інших держав може стати в пригоді, запропонувати моделі й

бути джерелом натхнення. Інститути в суспільствах будуються тими, хто здійснює політичну владу, а також тими, хто виступає за верховенство права й організовує його підтримку разом з компетентною адміністрацією та розглядає такі інститути як предмет власного інтересу. Хай інколи важко повірити, але Україна справді досягла значного прогресу в становленні сучасної ліберальної демократії, що є істотним досягненням з огляду на зусилля Росії підірвати її успіх.

Україна є важливою для решти світу. Якщо їй не вдасться модернізуватись і вона повернеться на довоколоросійську орбіту, це стане бентежним сигналом решті Євразії і повідомленням деяким країнам про те, що вони перебувають у полоні петель своїх історій, тож їм ніколи не вдасться приєднатися до Європи в ролі цілковито сучасних держав. Це розуміє Росія, яка робить усе можливе, щоб Україні не вдалося. Тому молодому поколінню українських лідерів доведеться опікуватися тим, аби їхня країна справді досягла належного балансу між державою, правом і демократією.

Енергія виконавчої влади має вирішальне значення для успішного державного управління. Без неї неможливо захистити громаду від зовнішніх нападів; неможливо послідовно втілювати закони в практику... Квола виконавча влада — те саме, що нікудишня виконавча влада; бо якщо управління здійснюється халатно, то хоч яким його задумують у теорії, на практиці це нікудишне управління.

Александр Гамільтон

Англійці, таким чином, довго й успішно відточували мистецтво приборкувати виконавчу владу, занедбавши при цьому мистецтво вдосконалення методів її діяльності. Вони значно більше переймалися тим, як її контролювати, ніж тим, як її стимулювати; як зробити державу справедливою і скромною, ніж тим, як зробити її гнучкою, добре організованою і ефективною.

Вудро Вілсон

Коли американець розмірковує над державотворенням, перше, що спадає йому на думку, — не як створити в суспільстві осередок авторитету й зосередити в його руках владу, а як обмежити цей авторитет і подробити владу.

Семюел Гантінгтон

Розвиток політичних інститутів до Французької революції

Зверніть увагу на розмаїття політичних сценаріїв, які на початку другого десятиліття XXI століття розігралися просто перед нашими очима.

У 2013 році у Лівії озброєний загін повстанців, захопивши цілий арсенал важкого озброєння, ненадовго викрав прем'єр-міністра країни Алі Зейдана, вимагаючи від уряду викупу. Тим часом інше повстанське угруповання зірвало видобуток нафти на більшості підприємств, які забезпечували країні фактично єдине джерело експортної виручки. Ще інші загони перед тим убили в Бенгазі американського посла Крістофера Стівенса та розстріляли десятки демонстрантів у столиці, Триполі, які виступали проти їхнього подальшого перебування в місті.

Усі ці повстанські загони сформувалися в різних частинах країни в опозиції до її довгочасного диктатора Муаммара Каддафі, якого вони, не без активного сприяння НАТО, зуміли повалити вже протягом першого року Арабської весни — 2011-го. Учасники протестів проти авторитарних режимів, які того року вибухнули не тільки в Лівії, а й у Тунісі, Єгипті, Ємені, Сирії та інших арабських країнах, виступали під гаслами демократизації свого суспільства. Відтоді минуло два роки, але демократія на кшталт тієї, яка практикується в Європі й Північній Америці, так і залишається для них нездійсненою мрією. Лівія після повалення Каддафі зробила деякі несміливі кроки для створення установчого органу, котрий би забезпечив країні нову конституцію. Проте нині її основоположна проблема — відсутність державної влади, тобто осередку авторитету, який володів би монополією на легітимне застосування сили по всій території країни задля підтримання миру та порядку.

В інших частинах Африки державна влада, яка претендує на монополієне застосування сили, існує принаймні на папері і перебуває в менш безладному стані, ніж у Лівії. Проте й вона дуже слабка. Радикальні ісламістські угруповання, витіснені з Південної Азії та Близького Сходу, знайшли прихисток у країнах зі слабким державним апаратом, зокрема в Малі, Нігері, Нігерії та Сомалі. Пояснення бідності цього регіону, яка проявляється в доходах населення, його стані здоров'я та рівні освіти і різко контрастує із регіонами, які останнім часом стрімко розвиваються, на кшталт Східної Азії, зводиться до відсутності в ньому сильних інститутів державної влади.

Упродовж тих самих років зовсім інший сценарій розігрувався у фінансовому секторі Сполучених Штатів. У багатьох сенсах Сполучені Штати можна вважати прямою протилежністю Лівії після повалення в ній режиму Каддафі: це дуже великий і чітко регламентований державний апарат із більш ніж двохсотрічною історією, який живиться глибокими джерелами демократичної легітимності. Але й цей державний апарат не може впоратися з усіма проблемами. Цілком можливо, що йому заважає його надмірна регламентованість.

До початку фінансової кризи 2008 року діяльність фінансових установ регулювали близько десятка федеральних агенцій; крім них у кожному з п'ятдесяти штатів діяли власні регулятори банківської та страхової сфер. Попри все це регулювання, американський уряд не здогадувався про наближення кризи субстандартних іпотечних кредитів, давши банкам до рук важелі впливу, які дозволили їм створити величезну тінюву банківську систему, що оперувала занадто складними для надійної оцінки деривативами. Деякі аналітики спробували звалити всю вину винятково на іпотечні кредити, гарантовані урядом, які щедро роздавалися агенціями на кшталт Fannie Mae та Freddie Mac. Безперечно, ці кредити напряму пов'язані із фінансовим крахом¹. Однак приватний сектор охоче підживлював іпотечне безумство, йдучи на невинуваті ризики, бо великі банки знали, що в кінцевому підсумку уряд їх витягне із халепи на своїх плечах. Саме такий сценарій розгорнувся після банкрутства банку «Lehman Brothers» у вересні 2008 року, увінчавшись мало не колапсом глобальної платіжної системи та найглибшим економічним спадом в історії Сполучених Штатів із часів Великої депресії.

Та ще більше жахає подальший перебіг подій. Попри всезагальне усвідомлення величезних ризиків з боку банків, яким «через великий розмір не можна дозволити збанкрутувати», після 2008 року американський банківський сектор вийшов на ще вищий рівень концентрації. Після кризи Конгрес ухвалив закон Додда — Френка, котрий мав би усунути цю проблему, проте в ньому нехтувалися значно простіші прийоми на кшталт різкого підвищення мінімального статутного капіталу банків або встановлення жорстких обмежень на розмір фінансових установ. Натомість закон робив ставку на надзвичайно заплутану систему нових правил. Через три роки після ухвалення більшість положень закону так і не були чітко деталізовані до рівня конкретних інструкцій; але навіть якби їх деталізували, дуже сумнівно, що вони розв'язали б засадничу проблему — проблему системних банків, яким «через великий розмір не можна дозволити збанкрутувати».

За невдачею закону стоять дві головні причини. По-перше, хибні уявлення про банківський сектор. Самі банки, керуючись корисливими інтересами, доводили, що нові правила завадять їм видавати позики і тим самим зашкодять економічному зростанню та матимуть згубні непередбачувані наслідки. Такі аргументи часто бувають слушними, коли йдеться про нефінансові установи, зокрема про виробничі підприємства. Крім того, вони знаходять відгук у консервативного електорату, який з недовірою ставиться до «великого державного апарату». Науковці Анат Адматі та Мартін Гелвіг серед інших показали, що великі банки сильно відрізняються від нефінансових фірм своєю здатністю завдати такої шкоди решті економіки, яка просто немислима для будь-якої виробничої компанії². По-друге, банки — дуже багаті й впливові установи, які можуть найняти цілу армію високооплачуваних лобістів, щоб відстояти свої інтереси. Попри глибоке обурення громадськості діяльністю банків та використанням грошей платників податків для їх порятунку, банківські лобісти успішно перешкодили ухваленню правил, що проникали би в суть проблеми системних банків, «яким не можна дозволити збанкрутувати». Одних законодавців переконали аргументи банків проти нових правил із ідеологічних міркувань; інші ж просто скористалися цими аргументами як прикриттям, а потім тішилися фінансовими вливаннями банківського сектору у свою передвиборну кампанію³.

Третій сценарій, який розігрався на наших очах, пов'язує Арабську весну із протестами, які вибухнули в Туреччині та Бразилії 2013 року. Обидві країни — «нові ринкові економіки», які пережили стрімке економічне зростання протягом попереднього десятиліття. На відміну від арабських диктаторських режимів, політичний устрій Туреччини та Бразилії базувався на демократичних засадах та електоральній конкуренції політичних сил. Туреччиною керувала ісламістська Партія справедливості та розвитку, лідер якої — прем'єр-міністр Реджеп Таїп Ердоган — спершу відзначився як мер Стамбула. Бразилія ж обрала президентом Ділму Русеф, котра належала до однієї з соціалістичних партій і замолоду була ув'язнена диктаторським режимом, який керував країною протягом 1964–1985 років.

Попри значні економічні та політичні успіхи, обидві країни на короткий час пережили спазм масових протестів, спрямованих проти уряду. В Туреччині каменем спотикання став парк у Стамбулі, на місці якого влада мала намір побудувати торговельний центр. Багатьом молодим учасникам протестів здавалося, що Ердоган попри свій демократичний мандат почав демонструвати авторитарні нахили і повністю втратив контакт із молодим поколінням турків. У Бразилії скандал обертався довкола проблеми корупції: уряд витрачав мільярди на проведення Чемпіонату світу з футболу та літніх Олімпійських ігор, але при цьому не міг гарантовано забезпечувати населенню базові послуги.

Ці два протестні рухи пов'язані між собою та з Арабською весною тим, що в усіх випадках головною рушійною силою виступав середній клас. Завдяки економічному розвитку попередніх десятиліть в обох країнах сформувався середній клас, який хотів уже значно більшого, ніж покоління його батьків. Туніс та Єгипет зростали повільнішими темпами, ніж Туреччина й Бразилія; однак в обох країнах із лав університетів вийшла велика кількість випускників, чия жага працювати й будувати кар'єру напоролася на кумівство, характерне для авторитарних режимів цих країн. Учасникам протестів у Туреччині й Бразилії було недостатньо того, що в їхніх країнах відбуваються демократичні вибори. Для них легітимною могла бути лише така влада, яка досягає ще кращих результатів і гнучко та чутливо реагує на нові громадські запити. Зі схожими викликами починає стикатися ще одна країна, яка продемонструвала значні економічні успіхи, — Китай, у якому також зростає середній клас, що вже налічує сотні мільйонів громадян. Ці люди скористалися плодами карколомного економічного

зростання своєї країни протягом кількох попередніх десятиліть і тепер, як і схожі на них групи населення в інших країнах, очікують від влади дечого іншого і більшого. Збереження політичних систем усіх цих країн вирішальним чином залежить від їх здатності пристосуватися до нового соціального ландшафту, створеного десятиліттями економічного зростання.

ПРОБЛЕМА ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

На перший погляд може здатися, що три наведені приклади ніяк не пов'язані між собою, адже в кожному з них проблеми починалися внаслідок специфічних політичних рішень, особистостей та історичних обставин. Але насправді їх поєднує одна наскрізна нитка, котра виступає засадничою умовою будь-якого політичного життя: інститути. Інститути — це «стійкі, важливі, повторювані моделі поведінки», які зберігаються навіть після зміни осіб, які займають ключові позиції⁴. По суті, їх можна назвати стійкими правилами, які задають, обмежують і спрямовують поведінку людей. У Лівії після падіння Каддафі бракує базових інститутів, зокрема — держави. Поки в ній не з'явиться єдине, центральне джерело влади, яке володітиме монополією на застосування сили по всій країні, громадяни не знатимуть безпеки і не матимуть передумов для процвітання.

На іншому кінці спектра розташовані Сполучені Штати. Вони можуть похвалитися давніми й міцними інститутами, які, однак, переживають політичний занепад. Державні інститути, створені для служіння громадському благу, були підпорядковані могутнім приватним інтересам, і демократичній більшості зараз дуже нелегко відновлювати контроль над ними. Проблема не зводиться винятково до грошей і влади; вона також полягає в ригідності правил та уявлень, які лежать у їх основі.

І нарешті, у випадку нових ринкових країн на кшталт Туреччини та Бразилії проблеми постають з того, що наявні інститути не встигають розвиватися в ногу з соціальними змінами. Згідно з означенням, інститути — це стійкі моделі поведінки, створені у відповідь на потреби конкретного історичного часу. Проте суспільства, а надто ті, які переживають стрімке економічне зростання, не стоять на місці. У них формуються нові соціальні класи, здобувають освіту нові громадяни і застосовуються нові технології, які перетасовують колоду соціальних карт. Часто-густо в наявних інститутах не знаходиться місця новим гравцям, через що їх під тиском намагаються змінити.

Таким чином, вивчення «розвитку», тобто часових змін у людських суспільствах, не зводиться до каталогізації незліченних видатних постатей, подій, конфліктів та політичних рішень. Воно обов'язково повинне зосереджуватися на процесі виникнення, зміни та занепаду політичних інститутів. Щоб зрозуміти стрімкі політико-економічні зміни сучасного світу, потрібно розглядати їх у контексті довгочасної історії базової інституційної структури суспільств.

У пропонованій книзі розвиваються ідеї попереднього тому цієї праці, який побачив світ під назвою «Витоки політичного порядку: З доісторичних часів до Французької революції». Цей проект задумувався як спроба переглянути й осучаснити класичну працю Семюела Гантінгтона «Політичний порядок у суспільствах, що змінюються», вперше опубліковану в 1968 році. Назву тому, який ви тримаєте в руках, взято з першого розділу попереднього тому, котрий, своєю чергою, виріс зі статті, опублікованої в журналі «World Politics». Праця Гантінгтона важлива тим, що вона переконливо показала, що політичний розвиток — це процес, окремий від соціально-економічного зростання, і що для того, аби стати демократичною, політична система повинна спершу забезпечити базовий порядок у суспільстві. Попри відмінність моєї книжки від праці Гантінгтона за формою і змістом, я роблю ті самі основоположні висновки, яких дійшов і він. У першому томі розглянуто зародження трьох ключових комплексів політичних інститутів: держави, верховенства права та процедур демократичної підзвітності. Я показав, як ці інститути поодиночі або в різних комбінаціях виникали (або не виникали) в Китаї, Індії, Європі та на Близькому Сході. Зараз для читачів, які не ознайомилися з попереднім томом, я стисло узагальню його основні положення.

СОЦІАЛЬНА ТВАРИНА

Перший том розпочинався не з первісних людських спільнот, а з наших найближчих біологічних прашурів приматів, позаяк корені політичного порядку ховаються в глибинах людської біології. Усупереч теоріям різноманітних філософів на кшталт Жан-Жака Руссо або сучасних прибічників неокласичної економіки, наука переконливо довела, що на початку своєї історії людство не було

розсіяною масою ізольованих індивідів, які поступово, протягом історичного часу згуртувалися й формували суспільство. Коли близько 500 тисяч років тому десь на території Африки з'явилися сучасні в поведінковому плані люди, вони вже жили соціально організованими групами, як і їхні пращури примати.

Природна схильність людей до соціального життя базується на двох механізмах: родинному доборі та взаємному альтруїзмі. Перший із них спонукає тварин, які розмножуються статевим шляхом, ставитися одна до одної альтруїстично залежно від кількості спільних генів, які вони мають; тобто такі тварини прихильніше ставляться до своїх генетичних родичів і практикують nepotизм. Взаємний альтруїзм — це взаємний обмін послугами або ресурсами між неспорідненими особинами одного виду або, інколи, навіть між особинами з різних біологічних видів. Ми генетично запрограмовані на ці обидва види поведінки, тому вдаємося до них несвідомо під час взаємодії з іншими індивідами. Нам потрібно їх засвоювати в процесі навчання.

Інакше кажучи, люди за своєю природою — соціальні тварини. Проте їхня природна соціальність набуває двох специфічних форм: альтруїзму в ставленні до своєї родини (генетичних родичів) та друзів (індивідів, із якими ми обмінюємося послугами). Ця засаднича форма соціальності притаманна всім культурам і всім історичним епохам. Нові інститути, які заохочують інші види поведінки (наприклад, надання переваги кваліфікованому незнайомцеві перед генетичним родичем), можуть пересилювати природну соціальність людини, але коли вони занепадають, люди неминуче повертаються до природної форми соціального зв'язку.

Крім того, люди, за своєю природою, схильні створювати норми поведінки та дотримуватися їх. Зокрема вони встановлюють правила, які регулюють соціальну взаємодію та вможливають колективну дію на рівні групи. І хоч такі правила можуть виникати зі свідомого задуму або раціональної домовленості, дотримання норм здебільшого визначається не раціональними міркуваннями, а емоціями на кшталт гордості, почуття вини, гніву та сорому. Часто норма стає самоцінністю і навіть предметом поклоніння, як, наприклад, у релігійних законах багатьох суспільств. Оскільки ж інститут — це, по суті, правило, яке зберігає чинність протягом тривалого часу, виходить, що люди від природи схильні інституціалізувати свою поведінку. Через самоцінний характер, яким люди наділяють інститути, останні тяжіють до консервативності, тобто спротиву змінам.

Десь протягом перших 40 тисяч років своєї історії сучасні люди жили так званими родами, як називають їх антропологи. Рід — це невелика група індивідів, у яких майже всі члени генетично споріднені між собою і живуть із полювання та збирання дикорослої їжі. Перша важлива інституційна зміна сталася близько 10 тисяч років тому, коли відбувся перехід від роду до племені. Плем'я побудоване на вірі в могутність покійних предків та ненароджених нащадків. Антропологи іноді навіть називають цю форму організації суспільства «сегментарно-родовою», натякаючи цим терміном на те, що плем'я складається з індивідів, які ведуть своє походження від спільного предка, віддаленого від них на кілька поколінь. Племінні суспільства виникли в Китаї, Індії, Греції, Римі, на Близькому Сході, в доколумбовій Америці, а також серед германських народів, від яких походять сучасні європейці.

У племінному суспільстві немає центрального осередку влади. Як і рід, воно зазвичай дуже егалітарне і не має інструментів здійснення стороннього правопримусу над індивідуальними учасниками. Перевагу над родами племена здобули переважно завдяки тому, що могли розростатися до колосальних розмірів, просто обираючи більш давнього спільного предка для своїх членів. Як родові, так і племінні суспільства базуються на спорідненості, а отже, на людській біології. Проте перехід від одного типу до іншого вимагав зародження однієї релігійної ідеї — віри в здатність покійних предків та ненароджених нащадків впливати на життя та здоров'я живих. Це один із найдавніших прикладів того, як ідеї можуть самостійно відігравати критично важливу роль у процесі розвитку.

ВИНИКНЕННЯ ДЕРЖАВИ

Наступна важлива політична зміна пов'язана з переходом від племінних до державних суспільств. Держава, на противагу роду й племені, володіє монополією на легітимне використання сили і застосовує цю прерогативу на чітко окресленій території. За рахунок притаманних їм централізації та

ієрархічності держави зазвичай породжують глибшу соціальну нерівність між індивідами, ніж давніші форми організації, що базувалися на спорідненості.

Усі держави можна поділити на два загальні типи. У державах, які соціолог Макс Вебер назвав «патримоніальними», політична організація розглядається як своєрідна особиста власність правителя, а державна адміністрація — як продовження його власного господарства. У патримоніальних державах важливу роль продовжують відігравати природні форми соціальності та залежність від родичів і друзів. Натомість сучасна держава має безособовий характер: відносини громадянина з правителем визначають не їхніми особистими зв'язками, а винятково наявністю в нього статусу громадянина. Державна адміністрація вже не складається із родичів і друзів правителя; натомість набір осіб на адміністративні посади здійснюється на основі безособових критеріїв, зокрема заслуг, освіти, знань і навичок.

Багато теорій намагаються пояснити, як відбулося «первинне» державотворення, тобто утворення перших в історії держав із племінних суспільств. Для цього, безумовно, має поєднатися ціла низка взаємопов'язаних чинників, зокрема наявність сільськогосподарських надлишків та технологій, які їх забезпечують, а також досягнення певного рівня густоти населення. Фізична ізоляваність, або «замикання» території високими горами, пустелями чи водоймами, давала правителям змогу вдаватися до примусу щодо населення, не боячись, що підданці втечуть в інші краї. Патримоніальні держави почали з'являтися відразу в багатьох частинах світу близько 8 тисяч років тому, спершу в Єгипті, Месопотамії, Індії, Китаї та Мексиці.

Проте для виникнення сучасних держав потрібно було перевести політичну організацію на безособову основу, усунувши з неї родинні та дружні зв'язки. Першою цивілізацією, в якій з'явилася непатримоніальна, сучасна держава, був Китай, який майже на вісімнадцять сторіч випередив появу аналогічного політичного утворення в Європі. Державотворення в Китаї відбувалося під тиском таких самих обставин, які викликали централізацію суспільств у ранньомодерній Європі: затяжних і повсюдних воєн. Військове протистояння змушувало правителів оподатковувати населення, створювати адміністративні ієрархії для постачання армії та орієнтуватися на заслуги й компетентність (замість особистих зв'язків) у питаннях набору персоналу на посади та його просування ієрархічними щаблями. За словами соціолога Чарльза Тілі, «війна породжувала державу, а держава породжувала війну».

Державам сучасного типу довелося шукати нових посадовців за межами кола друзів та родичів правителя. Китай розв'язав цю проблему ще в III столітті до н. е., запровадивши іспит для вступу на державну службу, хоч обов'язковою процедурою він став лише за правління подальших династій. Араби й турки-османи знайшли інше інноваційне розв'язання цієї проблеми: інститут солдатів-невільників. Для цього вони забирали хлопчиків-немусульман із сімей та вишколювали на солдат і адміністраторів, вірних правителеві і позбавлених будь-якого родинного зв'язку з політичним оточенням. У Європі проблема розв'язалася більшою мірою на соціальному, ніж на політичному рівні: у часи раннього Середньовіччя католицька церква змінила правила успадкування майна, ускладнивши передачу ресурсів членам розширеної родини. Як наслідок, за покоління-два після навернення до християнства у племен германських варварів розпадалася розширена родина. Урешті-решт, місце спорідненості зайняла більш сучасна форма соціального зв'язку, заснована на правовій угоді і відома як феодалізм.

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА

Верховенство права, під яким розуміють обов'язковість загальних правил навіть для найбільш політично могутніх гравців певного суспільства, зародилося в лоні релігії. Лише релігійна влада могла встановити правила, яких мусили дотримуватися воїни. У багатьох культурах релігійні інститути перетворилися на юридичні органи, відповідальні за тлумачення священних текстів, що наділяло їх моральним авторитетом щодо решти суспільства. Скажімо, в Індії каста брахманів вважалася вищою за авторитетом, ніж воїни-кшатрії, котрі володіли реальною політичною владою; щоб стати легітимним правителем, раджа мав отримати схвалення від брахмана. В ісламському світі тлумаченням закону (шаріату) також займалася окрема ієрархія вчених мужів, які називаються улемами; а мережа кадіїв (суддів) здійснювала на основі релігійного права повсякденне судочинство. Хоч в історії ісламу

перші халіфи володіли як політичною, так і релігійною владою, протягом подальших періодів історії посади халіфа й султана розділилися, причому перші обмежували владу останніх.

Завдяки католицькій церкві верховенство права досягло найвищого рівня інституціоналізації в Західній Європі. Лише в західній традиції церква перетворилася на централізованого, ієрархічно впорядкованого та багатого на ресурси гравця політичної арени, який своїми діями справляв значний вплив на політичну долю королів та імператорів. Головною подією, яка забезпечила церкві автономію від політичної влади, була боротьба за інвеституру, яка розгорілася в XI столітті. Під час цього конфлікту церква зіткнулася з імператором Священної Римської імперії, котрий намагався втручатися в релігійні справи. Зрештою церква здобула право самостійно призначати священників і єпископів, а також утвердила за собою статус головної інстанції в тлумаченні римського права, відродженого *Corpus Juris Civilis* (інакше відомого як Кодекс Юстиніана), що був зведений у VI столітті. Не менш сильна правова традиція розвинулася з альтернативних джерел в Англії. Це було англійське загальне право, яке сформувалося після норманського завоювання в процесі діяльності королівських судів. У цьому випадку провідну роль у розвитку права відіграла не церква, а перші монархи, котрі використовували можливість здійснення безстороннього правосуддя як засіб скріплення своєї легітимності.

Таким чином, у Західній Європі історично першим із трьох ключових інститутів сформувалося верховенство права. У Китаї він так і не розвинувся — мабуть через те, що не з'явилася трансцендентна релігія. Тут спершу сформувалася держава, а закон до сьогодні так і не набув здатності фундаментальним чином обмежувати дії носіїв політичної влади. Натомість у Європі розвиток відбувався в зворотному порядку: право виникло до появи сучасної держави. Коли європейські монархи від кінця XVI століття намагалися, слідом за китайськими імператорами, створювати сучасні, централізовані абсолютистські держави, вони наразилися на опір чинного правового порядку, який обмежував їхні можливості. Як наслідок, попри всі старання, лише невелика частина європейських монархів зуміла досягти рівня концентрації влади, характерного для китайської держави. Такий режим склався лише в Росії, де православна церква завжди підпорядковувалася державі.

ДЕМОКРАТИЧНА ПІДЗВІТНІСТЬ

Найпізніше з усіх трьох інститутів сформувалася демократична підзвітність. Її головний механізм — парламент — виник із штатів — представницького органу феодальних станів, відомого в різних країнах під різними назвами, як-от кортеси, райхстаг, сейм, земський собор або (у випадку Англії) парламент. У цих органах були представлені еліти суспільства: вища знать, дрібна знать та, в деяких випадках, буржуазія самоврядних міст. Згідно з феодальним правом, монархи повинні були звертатися до цих органів, щоб підвищити податки, бо в них засідали власники найбільших ресурсів тогочасного аграрного суспільства.

Починаючи з кінця XVI століття амбітні монархи, виправдовуючись новими теоріями абсолютної влади, взялися за розхитування позицій станово-представницьких органів, щоб перебрати на себе право напямую оподатковувати населення. Ця боротьба в усіх європейських країнах розтяглася на два подальші століття. У Франції та Іспанії монархи зуміли обмежити владу штатів, проте й далі їхні дії сковувала чинна правова система, не даючи їм змоги попросту відбирати майно в представників еліти. У Польщі й Угорщині станово-представницькі органи тріумфували над монархами, що призвело до ослаблення центральних органів влади, у яких запанували корисливі еліти, тож ці країни кожна у свій час опинилися під владою сусідів. У Росії станово-представницькі органи та еліти, які їх підтримували, відставали в розвитку від західноєвропейських, а правова система не відіграла самостійної ролі; як наслідок, тут постала найжорсткіша форма абсолютизму.

Відносна рівновага у протистоянні між королем і станово-представницьким органом склалася тільки в Англії. Коли перші представники династії Стюартів спробували узурпувати абсолютні повноваження, то наштовхнулися на відсіч з боку добре організованого й озброєного Парламенту. Серед членів цього органу було чимало таких, які, на противагу високоцерковному англіканству короля, сповідували пуританство і вірили в правильність низових форм організації. Між силами Парламенту та короля почалася громадянська війна, яка закінчилася стратою Карла I та нетривалим періодом парламентської диктатури під орудою Олівера Кромвеля. Конфлікт продовжувався ще кілька

десятиліть протягом періоду Реставрації, кульмінувавши Славною революцією 1688–1689 років, під час якої було усунуто від влади династію Стюартів, а на престол зійшов новий монарх — Вільгельм Оранський. Він погодився на конституційний порядок, за яким королеві заборонялося вводити податки без дозволу представницького органу.

Разом із Вільгельмом та його дружиною Марією з Нідерландів до Лондона перебрався філософ Джон Лок, який у своїй праці «Два трактати про правління» сформулював принцип, згідно з яким влада повинна спиратися на згоду підданців. Він стверджував, що люди від народження володіють правами з огляду на той факт, що вони люди; а державна влада створюється лише для того, щоб захищати ці права, тому її можна повалювати, якщо вона їх порушує. Ці два принципи — ніяких податків без схвалення представницького органу та обов'язкова згода підданців на те, щоб ними керували, — стануть головними гаслами, під якими менш ніж за століття — в 1776 році — проти британської влади об'єднуються американські поселенці. Томас Джефферсон включив Локову ідею природних прав в американську Декларацію незалежності, а ідея народного суверенітету лягла в основу Конституції США, затвердженої в 1789 році.

Хоч у цих нових політичних порядках закріплювався принцип підзвітності, ні Англію 1689 року, ні Сполучені Штати 1789 року не можна вважати демократичними режимами в сучасному значенні цього слова. В обох країнах виборче право обмежувалося білими чоловіками, які володіли власністю, — а це була дуже невелика частина всього населення. Ні Славна революція, ні Американська революція не супроводжувалися справжньою соціальною революцією. Американську революцію здійснила еліта, що складалася із купців, плантаторів та дрібної знаті і просто боялася зазіхань на свої права з боку британської корони. Ця сама еліта зберегла владу і після здобуття незалежності; саме її представники уклали і затвердили конституцію нової країни.

Але обмежений характер Американської революції аж ніяк не применшує того факту, що створений нею новий порядок дав початок потужним політичним процесам, а її основоположні ідеї справили підричний вплив на суспільство. У Декларації незалежності прямим текстом говорилося, що «всіх людей створено рівними; що Творець усіх їх наділив певними невідчужуваними правами». А конституція недвозначно закріплювала суверенну владу не за королем чи розмитю «державою», а за тими, хто називався «ми, народ». Автори цих документів не намагалися перенести в Північну Америку ієрархічну, класову модель британського суспільства. І хоч протягом подальших двох сторіч американської історії фактичне впровадження рівності стикатиметься з численними політичними та соціальними перешкодами, будь-яка сила, якій спадало на думку вимагати особливих прав чи привілеїв для якогось конкретного класу, мусила шукати обґрунтування, як сумістити свої вимоги із цим основоположним принципом американської державності. Саме через цей принцип у США лише за кілька десяти років після ратифікації конституції і значно раніше, ніж у будь-якій країні Європи, виборче право поширилося на все біле чоловіче населення.

Суперечності між основоположними принципами та соціальними реаліями зринули на поверхню протягом десятиліть, що передували Громадянській війні, коли прибічники «своєрідного інституту», тобто рабства, почали вишукувати нові аргументи для морального та політичного обґрунтування безправності та гноблення чорного населення. Одні вдавалися до релігійних мотивів, інші розводили балачки про «природну ієрархію» рас, а ще інші прикривалися принципами самої демократії. Зокрема Стівен Дуглас у дискусії з Авраамом Лінкольном заявляв, що його не переймає, за що проголосують люди — за збереження чи скасування рабства; для нього головне, щоб було реалізовано їхню демократичну волю.

Лінкольн, зі свого боку, висунув вирішальний контраргумент, посиляючись на основи американської державності: він заявив, що країна, яка базується на принципі політичної рівності та природних прав, не зможе вижити, якщо терпітиме настільки відверто чужий своїм засадничим принципам інститут, як рабство. Зараз ми знаємо той ганебний факт, що після закінчення Громадянської війни та скасування рабства афроамериканцям знадобилося ще ціле століття, щоб нарешті домогтися політичних та юридичних прав, які обіцяла їм чотирнадцята поправка до конституції. Проте це означає, що країна кінець кінцем усе-таки зрозуміла, що заявлена в Декларації незалежності рівність не сумісна із законами, які роблять деяких людей другосортними громадянами⁵.

Протягом подальших років з'явилося багато інших суспільних рухів, які вимагали розширення кола людей, наділених природними, а потім і політичними правами: робітників, жінок, корінні народи та інші раніше маргіналізовані групи. Проте базовий політичний порядок, започаткований Славною та Американською революціями, у якому виконавча гілка була підзвітна представницькому законодавчому органу і загалом усьому суспільству, виявився напорчуд витривалим. Відтоді вже ніхто не доводив, що державна влада не повинна бути підзвітною «народу»; дискусії та конфлікти точилися тільки з приводу того, кого слід вважати повноцінною людською істотою, гідною участі у функціонуванні демократичної політичної системи.

ФРАНЦУЗЬКА РЕВОЛЮЦІЯ

Інша велика революція XVIII століття відбулася у Франції. Цілі ріки чорнил було використано, щоб описати й пояснити цю катастрофічну подію, але нащадки тих, кого вона розкидала по різні боки барикад, досі не дійшли згоди щодо найпринциповіших розходжень, які вона породила.

Тож може здатися дивним, що чимало оглядачів цієї події — від Едмунда Берка до Алексіса де Токвіля та історика Франсуа Фюре — вважають її значущість серйозно перебільшеною. Сама революція розгорталася під гаслами «Декларації прав людини і громадянина», котра, слідом за американською Декларацією незалежності, постулювала ідею універсальності прав людини, обґрунтовуючи її природними законами. Проте Першій республіці у Франції не судилося довго протриматися. Як і Більшовицька та Китайська революції, що відбулися згодом, Французька започаткувала власну революційну динаміку радикалізації, в якій сьгоднішні ліваки завтра ставали контрреволюціонерами, — і цей цикл радикалізації зрештою призвів до створення Комітету громадського порятунку та царства терору, у якому революція пожерла своїх власних дітей. Цьому бурхливому процесу зрештою поклали край зовнішня війна, термідоріанська реакція та, врешті-решт, переворот 18 брюмера, у результаті якого до влади в 1799 році прийшов Наполеон Бонапарт⁷.

Зустрічне насильство революції та контрреволюції породило радикальну поляризацію французького суспільства, через яку значно важче було реалізувати поступову реформу політичної системи британського штибу. Перш ніж у країні закріпилася тривкіша демократія з обмеженим виборчим правом, французам довелося пережити Липневу революцію 1830 року, революцію 1848 року та, протягом 1870-х, прусську окупацію та Паризьку комуну. На цей момент у багатьох інших європейських країнах (навіть у надконсервативній Пруссії) вже проводилися демократичні вибори, хоч і в різних урізаних формах. Таким чином, Франція, котра однією з перших ступила в 1789 році на шлях демократії, опинилася позаду інших. Гірше того, від революції вона успадкувала політичну ліву, котра протягом XX століття співала оди насильству і схилилася до різних тоталітарних ідеологій від сталінізму до маоїзму.

Тому не дарма інколи ставлять питання: що ж дала Французька революція? Навіть попри те, що вона не закріпила у Франції демократію, революція справила значний, прямий і довготривалий вплив на інші інституційні сфери. По-перше, вона дала поштовх укладенню та впровадженню в 1804 році першого сучасного європейського кодексу законів, відомого як Цивільний кодекс, або кодекс Наполеона. По-друге, вона викликала появу сучасного адміністративного апарату, який впроваджував і забезпечував виконання кодексу. Навіть за відсутності демократичних механізмів ці нововведення гарантували, що влада поводитиметься менш свавільно, буде прозорішою і більш послідовною в ставленні до громадян. Озираючись на свої минулі діяння після поразки під Ватерлоо, Наполеон стверджував, що Цивільний кодекс був більшою перемогою, ніж будь-яка із його звитяг на полі бою. І він значною мірою мав рацію⁸.

Доти французьке законодавство було мішаниною правил, яка різнилася від регіону до регіону. Одні з цих правил походили з римського права, інші базувалися на звичаєвому праві, а також численних доповненнях, які додавалися протягом століть із церковних, феодальних, торговельних і світських джерел. У результаті постала плутана правова система, яка часто суперечила сама собі і містила багато невизначеностей. Кодекс Наполеона замінив усе це єдиним, сучасним зведенням законів, чітко, зрозуміло і лаконічно сформульованих.

Він закріпив багато здобутків революції, усунувши із права пережитки феодальних статусів і привілеїв. Усі громадяни, таким чином, отримали рівні права й обов'язки, чітко викладені в тому

вигляді, в якому мали виконуватися. У новому кодексі знайшло втілення сучасне поняття майнових прав: «Право користуватися й розпоряджатися своєю власністю в нічим не обмежений спосіб за умови, що таке використання не заборонене законом». Із землі було знято феодальні та звичаєві зобов'язання, що відкрило шлях для розвитку ринкової економіки. Також кодекс повністю ліквідував сеньйоріальні суди, що їх контролювали місцеві феодали. Невдоволення діяльністю цих судів кипіло серед селянства протягом усєї революції, і кодекс замінив їх уніфікованою системою цивільних судів. Він також вимагав, щоб народження та шлюби реєструвалися в державних, а не церковних органах⁹.

Кодекс Наполеона відразу переносили на всі країни, які завойовувала Франція: Бельгію, Люксембург, німецькі землі на захід від Райну, Палатинат (Курпфальц), Райнську Пруссію, Женеvu, Савой та Парму. Згодом його примусово впровадили в Італії, Нідерландах та землях Ганзейської ліги. Багато дрібніших німецьких держав прийняли його добровільно. У четвертому розділі ми з'ясуємо, що на основі цього корпусу законів після поразки від французів під Єною Пруссія реформує своє цивільне право. Він прислужився зразком для незліченної кількості інших цивільних кодексів за межами Європи: від Сенегалу до Аргентини, від Єгипту до Японії. І хоч кодекси законів, які під тиском нав'язують іншим суспільствам, зазвичай не приживаються, історія кодексу Наполеона прямо протилежна: навіть країни на кшталт Італії та Нідерландів, які попервах відхиляли його, зрештою ухвалювали закони, які дуже нагадували його принаймні за змістом, якщо не за назвою¹⁰.

Другий важливий здобуток революції — створення сучасної бюрократичної держави, яке в Китаї відбулося на кілька тисяч років раніше. Французький старий режим був химерним гібридом. Від середини XVII століття французькі монархи-централізатори, зокрема Людовик XIII та Людовик XIV, розбудовували сучасну адміністративну систему, яка складалася з чиновників, відомих під назвою інтендантів. Їх відряджали із Парижа в провінції, де вони не мали ні родинних, ні жодних інших зв'язків із місцевим населенням, а отже, могли здійснювати знеособлене адміністрування. Алексіс де Токвіль назвав цю систему початком сучасної централізованої держави у Франції¹¹.

Проте інтендантам доводилося працювати паралельно з іншою адміністративною групою — посадовцями, які офіційно купували посади. Французьким королям постійно не вистачало грошей для фінансування воєн та підтримання розкішного життя. Після значного банкрутства 1557 року, відомого як «велика ліонська схема», уряд відчайдушно шукав джерел наповнення скарбниці, зокрема започаткувавши офіційний продаж державних посад заможним особам. За системою, введеною в 1604 році міністром Генриха IV Сюлі і відомою як «полета», такі посади можна було не тільки купувати, а й передавати дітям як частину спадщини. Осіб, які купували собі посади, звісно, анітрохи не переймало безособове ведення адміністративних справ чи якість здійснюваного ними управління; все, чого вони прагнули, — виδοїти зі своїх посад максимум користі для себе.

Дві спроби французького уряду ліквідувати систему продаваних посад у кінці XVIII століття зазнали невдачі, бо елітна група, яка ними користувалася, володіла значною владою і могла надто багато втратити в результаті реформи. Гнилість і неподатливість цієї системи до реформування стала одним із чинників, які зрештою призвели до революції, під час якої представники цієї групи втратили не тільки куплені посади, а, щоб мало не здалося, ще й голови. І лише після того, як було розібрано ешафоти цієї чистки, у 1799 році з'явилася нова Державна рада — інститут, який увінчав сучасну бюрократичну систему.

Нова адміністративна ієрархія не мала би шансів на успіх, якби їй на підтримку не було створено сучасну освітню систему. Ще за старого режиму у Франції протягом XVIII століття з'явилися навчальні заклади технічного профілю, які готували інженерів та інших фахівців. Однак 1794 року революційний уряд відкрив низку «великих шкіл» (*Grandes Écoles*), зокрема Вищу нормальну школу (*École Normale Supérieure*) та Політехнічну школу (*École Polytechnique*), у яких готували кадри для державного апарату. Ці попередники Національної школи адміністрації (*École Nationale d'Administration*), заснованої після Другої світової війни, у свою чергу, набирали студентів із системи ліцеїв та елітних середніх шкіл.

Поява цих двох інституційних нововведень — нового кодексу законів та сучасної адміністративної системи — ще не означає, що в країні утвердилася демократія. Проте вони були важливими кроками в досягненні рівності. Закони вже більше не наділяли привілеями окремі соціальні класи, котрі

отримували змогу маніпулювати системою в корисливих цілях; відтоді законодавство вимагало рівного ставлення до всіх індивідів — принаймні в теорії, хай навіть на практиці не завжди вдавалося досягти цього ідеалу. Приватна власність більше не обтяжувалася феодалними обмеженнями, завдяки чому відкрився шлях для розквіту нової, масштабнішої ринкової економіки. Мало того, закони вже не можливо було впроваджувати без участі нової реформованої бюрократії, очищеної від корупційної спадщини попередніх століть. Ці два складники — законодавство і адміністративний апарат держави — накладали значні обмеження на свавілля потенційних абсолютних правителів. Навіть маючи теоретично необмежену владу, такий суверен міг реалізувати її тільки через посередництво бюрократії, котра діяла на основі закону. Німці цю систему назвуть «правовою державою» (Rechtsstaat). За своєю природою вона кардинально відрізняється від тоталітарних диктатур, які в ХХ столітті сформується під владою Леніна, Сталіна й Мао. Останні, по суті, були абсолютно деспотичними державами, у яких право і демократична підзвітність не діяли як обмежувальні механізми.

ЗАКЛАДАННЯ ОСНОВ

Американська революція інституціалізувала демократію та принцип політичної рівності. Французька революція заклала основу сучасної безособової держави, яка в Китаї значною мірою сформувалася після об'єднання країни під владою династії Цінь. Обидві революції зміцнили і розширили верховенство права в його двох споріднених версіях — загальному праві та кодексі Наполеона.

Перший том моєї праці уривався на тому моменті історії, коли були закладені основи цих трьох груп інститутів, і не охоплював періоду, протягом якого вони розвинулися до своєї повноцінної сучасної форми. Як у Європі, так і в інших частинах світу найбільш сформованим інститутом було право. Однак, як засвідчив кодекс Наполеона, залишалося багато роботи з формалізації, кодифікації, узгодження та осучаснення законів, щоб зробити їх по-справжньому безсторонніми щодо окремих індивідів. Ідея сучасного державного апарату зароджувалася в Європі ще з кінця ХVІ століття, проте жодна з бюрократичних систем, зокрема й нова паризька бюрократія, повною мірою не базувалася на принципі компетентності та заслуг. Переважна більшість державних адміністрацій континенту і далі функціонувала на патримоніальній основі. Що ж до демократії, то хоч її ідея прижилася в Англії та, особливо, в її північноамериканських колоніях, на всій планеті не було жодного суспільства, в якому би більшість дорослого населення могла голосувати або брати участь у функціонуванні політичної системи.

Одночасно з цим політичним переворотом у світі набирали обертів два колосальні процеси. По-перше, починався Промисловий переворот, який забезпечив зростання подушного суспільного продукту до значно вищого і стабільного рівня, ніж у будь-який попередній період історії. Цей факт матиме грандіозні наслідки, адже економічне зростання змінить фундаментальну природу суспільства.

По-друге, починалася друга хвиля колоніалізму, яка виводила Європу на шлях зіткнення з рештою світу. Під час першої хвилі відбулося завоювання іспанцями й португальцями Нового Світу, а століттям пізніше — заселення британцями й французами Північної Америки. Перший колоніальний порив вичерпався під кінець ХVІІІ століття, а іспанській та британській колоніальним імперіям довелося відступати під натиском рухів за незалежність в американських колоніях. Проте англо-бірманська війна 1824 року знаменувала собою початок нової фази, під час якої колоніальні імперії західних держав до кінця століття поглинуть майже всю решту світу.

Тож ця книжка підхоплює сюжетну лінію саме з того епізоду, на якому закінчилася попередня, пропонуючи виклад історії розвитку держави, права та демократії протягом двох останніх століть; у ній буде показано, як вони взаємодіяли між собою та з іншими соціально-економічними аспектами розвитку, а також що вони виказують ознаки занепаду в Сполучених Штатах та в інших розвинених демократіях.

-
- ¹ Див., наприклад: Peter J. Wallison, *Bad History, Worse Policy: How a False Narrative About the Financial Crisis Led to the Dodd-Frank Act* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 2013).
- ² Anat Admati and Martin Hellwig, *The Banker's New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do About It* (Princeton: Princeton University Press, 2013).
- ³ Для докладнішого ознайомлення із впливом політики на регулювання банківської діяльності після фінансової кризи див.: Simon Johnson and James Kwak, *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown* (New York: Pantheon, 2010).
- ⁴ Означення взято з: Гантінгтон С. Політичний порядок у мінливих суспільствах (Наш формат, 2019).
- ⁵ Схожа боротьба, але довкола класу, а не раси, у Британії розтягнулася на XIX — початок XX століття. Мабуть, через те, що принцип рівності не був настільки чітко сформульований у праві (Британія не мала власного аналогу Біллію про права і лишалася конституційною монархією), боротьба за загальне виборче право для білих чоловіків тут тривала довше, ніж у Сполучених Штатах.
- ⁶ Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2001); Alexis de Tocqueville, *The Old Regime and the Revolution, Vol. 1* (Chicago: University of Chicago Press, 1998) (див. укр. видання: Токвіль Алексіс де. Давній порядок і Революція / Пер. з фр. Григорій Філіпчук. — К.: «Юніверс», 2000); François Furet, *Interpreting the French Revolution* (New York: Cambridge University Press, 1981).
- ⁷ Загальний огляд цих подій див. у: Georges Lefebvre, *The Coming of the French Revolution, 1789* (Princeton: Princeton University Press, 1947).
- ⁸ Наполеон особисто в 1800 році ініціював роботу над новим зведенням законів невдовзі після того, як 18 брюмера відібрав владу в революційного уряду. Він неодноразово відвідував засідання Державної ради, на яких обговорювалася робота над ним. Зрештою кодекс набрав чинності в 1804 році. Carl J. Friedrich, "The Ideological and Philosophical Background," in Bernard Schwartz, ed., *The Code Napoléon and the Common Law World* (New York: New York University Press, 1956).
- ⁹ Martyn Lyons, *Napoleon Bonaparte and the Legacy of the French Revolution* (London: Macmillan, 1994), pp. 94–96.
- ¹⁰ Jean Limpens, "Territorial Expansion of the Code," in Schwartz, *Code Napoléon*.
- ¹¹ Див.: Tocqueville, *The Old Regime*, pp. 118–124. (Див. укр. видання: Токвіль Алексіс де. Давній порядок і Революція. — С. 37–44).

ЧАСТИНА ПЕРША

ДЕРЖАВА

ЩО ТАКЕ ПОЛІТИЧНИЙ РОЗВИТОК?

Політичний розвиток і його три компоненти: держава, верховенство права та підзвітність; чому всі суспільства ризикують зазнати політичного занепаду; зміст книжки; чому потрібна збалансована політична система

Політичний розвиток — це зміна політичних інститутів із плином часу. Він не тотожний змінам у політичних інституціях чи в політичних стратегіях: прем'єр-міністри, президенти й депутати можуть приходити і відходити, закони можуть замінювати новими, але все це не зачіпає основоположного політичного порядку, котрий визначається засадничими правилами, на основі яких суспільства організовують своє функціонування.

У першому томі цієї праці я виділив три базові категорії інститутів, які формують політичний порядок: державу, верховенство права та механізми підзвітності. Держава — це ієрархічна, централізована організація, що володіє монополією на легітимне застосування сили на визначеній території. Крім варіативних характеристик на кшталт складності й адаптивності, держави також різняться за мірою безособовості. Зокрема перші з них важко було відрізнити від особистого господарства правителя. Їх називають «патримоніальними», бо вони служили родині та друзям правителя, котрі становили їх функціональний кістяк. Натомість у сучасних, розвиненіших державах проводиться межа між приватним інтересом правителя та публічним інтересом усього суспільства. Вони ставлять собі за мету безособово ставитися до всіх громадян, виконуючи закони, набираючи чиновників і реалізуючи політичні рішення без упередженості на чию-небудь користь.

Верховенство права можна означувати через багато різних аспектів, зокрема через простоту законів і порядків, захищеність майнових прав та забезпечення виконання контрактів, або через сучасне західне розуміння прав людини, яке вимагає рівних прав для жінок, а також для расових та етнічних меншин¹². У цій книзі я користуватимуся означенням верховенства права, яке не прив'язане до якогось конкретного змісту законів. Натомість під ним розумітиметься комплекс правил поведінки, навколо яких у суспільстві склався всезагальний консенсус, що вимагає їх дотримання навіть від наймогутніших політичних діячів — королів, президентів, прем'єр-міністрів чи хай як інакше вони називаються. Якщо правителі можуть під себе змінювати закони, це означає, що в суспільстві не панує верховенство права, навіть якщо до решти населення ці закони застосовуються однаково. Щоб мати справжню силу, верховенство права зазвичай потребує існування окремого інституту правосуддя, який би функціонував окремо від виконавчої гілки влади. Згідно з цим означенням верховенство права не стосується якогось конкретного зведення законів, скажімо законів сучасних Сполучених Штатів або Європи. Як механізм обмеження політичної влади верховенство права існувало в стародавньому Ізраїлі, Індії, Ісламському світі, а також на християнському Заході.

Верховенство права слід відрізнити від того, що інколи називають «верховенством за допомогою закону». В останньому випадку «законом» називають розпорядження, які видає правитель і які не мають обов'язкової сили для нього самого. Далі ми побачимо, що в деяких випадках «верховенство за допомогою закону» проходить інституціалізацію, набуває регулярного й прозорого характеру. В таких випадках воно починає виконувати деякі з функцій верховенства права, обмежуючи свавільну владу правителя.

Підзвітність означає, що державна влада відгукується на інтереси всього суспільства — тобто на те, що Арістотель називав «спільним благом», — а не просто на якісь вузькогрупові інтереси. У наш час підзвітність зазвичай розуміють у процедурному плані, тобто як періодичне проведення вільних і чесних багатопартійних виборів, які дають громадянам змогу обирати й дисциплінувати своїх правителів. Однак підзвітність можна розуміти і в змістовному плані, адже правителі можуть відгукуватися на очікування всього суспільства не тільки під тиском процедурної підзвітності. Державна влада, яка не обирається на виборах, може бути різною мірою чутливою до громадських

запитів — саме тому Арістотель у «Політиці» розрізняв монархію й тиранію. Проте зазвичай між процедурною та змістовною підзвітністю існує тісний зв'язок, бо навіть якщо нічим не стримувані правителі чутливо ставляться до спільного блага громади, немає ніякої гарантії, що ця чутливість триватиме вічно. Вживаючи слово «підзвітність», ми зазвичай говоримо про сучасну демократію як про сукупність процедур, що змушують державну владу реагувати на запити своїх громадян. Однак слід пам'ятати, що якісні процедури не обов'язково гарантують відповідний змістовний результат.

Інститут держави зосереджує у своїх руках владу, даючи суспільству змогу використовувати цю владу для забезпечення дотримання законів, підтримання миру, захисту від зовнішніх ворогів та створення неодмінних громадських благ. Натомість верховенство права й механізми підзвітності тягнуть віз у протилежному напрямі: вони обмежують владу держави і гарантують, що вона використовуватиметься під контролем та зі згоди суспільства. Справжнім дивом сучасного політичного життя є те, що наші політичні режими сильні й ефективні, але при цьому вимушені функціонувати, не переступаючи рамок закону та демократичного вибору населення.

У різних політичних системах зазначені три категорії інститутів можуть існувати окремо один від одного або в різних поєднаннях. Наприклад, у Китайській Народній Республіки сильна й розвинена держава, але хитке верховенство права. Демократія в ній повністю відсутня. У Сінгапурі до держави додається верховенство права, але демократія тут поки що дуже урізана. У Росії відбуваються демократичні вибори; є держава, здатна дієво придушувати інакodomство, але менш вправна в наданні послуг; верховенство права в ній слабе. У багатьох неспроможних державах на кшталт Сомалі, Гаїті та Демократичної Республіки Конго початку XXI століття держава і верховенство права слабкі або навіть відсутні, хоч в останніх двох відбулися демократичні вибори. На противагу їм у політично розвинених ліберальних демократіях функціонують усі три групи інститутів — держава, верховенство права та процедурна підзвітність, — у той чи інший спосіб збалансовуючи одне одного. Могутня держава, яку ніщо не обмежує, називається диктатурою; а слабка держава, яку обмежує завелика кількість підлеглих їй політичних сил, неефективна і часто-густо нестабільна.

ЯК СТАТИ ДАНІЄЮ?

У першому томі я озвучив думку, що сучасні країни, які розвиваються, та міжнародна спільнота, яка намагається допомогти їм, фактично розв'язують проблему «як стати Данією?». При цьому я мав на увазі не стільки справжню Данію як країну, скільки уявне суспільство, яке живе в умовах економічного добробуту, демократії, безпеки і якісного врядування, а також низького рівня корупції. Така «Данія» характеризується ідеальним балансом усіх трьох груп політичних інститутів: у неї є ефективний державний апарат, надійно вкорінене верховенство права та демократична підзвітність. Міжнародна спільнота прагне перетворити Афганістан, Сомалі, Лівію та Гаїті на ідеальні країни на кшталт нашої «Данії», проте не має жодного уявлення, як досягти цієї мети. Я вже раніше зазначав, що наша проблема частково полягає в тому, що ми не розуміємо, як сама Данія стала «Данією», а отже, не усвідомлюємо складності й проблемності політичного розвитку.

З усіх численних достоїнств Данії найменш вивченою і зрозумілою залишається проблема переходу її політичної системи від патримоніальної до сучасної держави. У патримоніальній правителів підтримує мережа друзів та родичів, котрі пожинають матеріальні вигоди в обмін на свою політичну відданість; а в сучасній системі урядові чиновники вважаються служниками або опікунами широко означених громадських інтересів, а закон забороняє їм використовувати посади для особистої наживи. Як же так сталося, що Данія опинилася під владою бюрократів, які старанно підпорядковують свої дії суспільним цілям, володіють належними фаховими навичками, виконують обов'язки відповідно до функціонального поділу праці та призначаються на посади на основі особистих заслуг і вмінь?

У наш час навіть найбільш корумповані диктатори не можуть повторити слова стародавніх королів або султанів про те, що вони реально «володіють» своєю країною і можуть зробити з нею все, що їм заманеться. Зараз усі вони без винятку як мінімум запевняють, що розмежовують свій приватний інтерес та інтереси суспільства. Таким чином, патримоніалізм перетворився на «неопатримоніалізм», за якого політичні лідери прикриваються видимістю сучасної держави — бюрократією, правовою системою, виборами і так далі, — але при цьому керують країною заради особистої вигоди. Під час виборчих кампаній вони можуть згадувати про громадське благо, але їхні державні апарати не

функціонують на безособовій основі: вигоди роздаються мережам політичних прибічників в обмін на їхні голоси та присутність на з'їздах. Таку модель поведінки можна спостерігати в багатьох країнах від Нігерії до Мексики і від Мексики до Індонезії¹³. Дуглас Норт, Джон Волліс і Баррі Вайнгест запропонували альтернативну назву неопатримоніалізму — «порядок обмеженого доступу». Це модель відносин, за якої коаліція рентоорієнтованих еліт використовує свою політичну владу, щоб запобігати вільній конкуренції в економічній та політичній системах¹⁴. Дарон Аджемоглу та Джеймс Робінсон використовують поняття «екстрактивних» інститутів для опису тих самих реалій¹⁵. На певній стадії історії всі держави можна було охарактеризувати як патримоніальні, обмежені за доступом або екстрактивні.

Постає питання: як же з таких політичних порядків розвинулася сучасна держава? Згаданим вище дослідникам добре вдалося описати процес переходу, але їм не вдалося запропонувати задовільну динамічну теорію змін. Далі ми побачимо, що до модернізації державу спонукають кілька різних сил. Зокрема історично важливим чинником була військова конкуренція, яка значно дієвіше, ніж економічна вигода, мотивує державу до реформування. Друга важлива рушійна сила змін — соціальна мобілізація, викликана індустріалізацією. Економічне зростання створило нові соціальні групи, в яких із часом з'явилася внутрішня організаційна структура для колективної дії, тож вони почали домагатися участі в політичній системі. Цей процес не завжди веде до створення сучасної держави, але за правильних обставин це не тільки можливо, а й справді відбувалося в історії.

ПОЛІТИЧНИЙ ЗАНЕПАД

Згідно з означенням, яке запропонував Семюел Гантінгтон, у процесі розвитку політичних інститутів відбувається зростання їх складності, адаптивності, автономності та внутрішньої узгодженості¹⁶. Проте, зазначав він, інститути можуть також занепадати. Їх створюють для задоволення певних потреб суспільства, наприклад, ведення війни, розв'язання економічних конфліктів чи регулювання соціальної поведінки. Проте інститути як повторювані поведінкові шаблони можуть також костеніти і втрачати зв'язок із реальністю, коли обставини, під які вони були створені, змінюються. Людська поведінка за своєю природою консервативна: вона наділяє утверджені інститути емоційним змістом. Тому коли хтось висловлює думку про те, щоб скасувати в Британії монархію або в США конституцію чи ліквідувати посаду імператора в Японії, замінивши їх чимось новішим і кращим, він неминуче наражається на шквал критики.

Крім нездатності інститутів адаптуватися до нових обставин, політичний занепад може відбутися ще з однієї причини. Від природи соціальне життя людини базується на родинному доборі та взаємному альтруїзмі, що передбачають надання переваги родичам і друзям. І хоч у сучасних політичних порядках заохочується безособове управління державними справами, еліти більшості суспільств однаково схильні звертатися до мереж родичів і друзів, коли захищають свої позиції або розподіляють вигоди від своєї політики. Коли їм це вдається, ми кажемо, що еліти «захопили» державну владу, чим ослабили її легітимність та підзвітність перед усім населенням. Затяжні періоди миру й процвітання часто створюють сприятливі умови для повзучого захоплення держави елітами. Цим самим закладаються передумови для політичної кризи, особливо якщо країну спіткає економічний спад або зовнішньополітичне потрясіння.

У першому томі ми розглянули багато прикладів цього явища. Велика держава китайської династії Хань розпалася в III столітті н. е., коли владу над нею прибрали до рук елітні родини, які продовжували заправляти в політичному житті Китаю протягом правління двох подальших династій — Суй і Тан. Мамлюцький режим у Єгипті, який тримався на тюркських воїнах-невільниках, зазнав краху, коли правителі-невільники почали заводити сім'ї та піклуватися про своїх дітей. Те саме сталося із сипахами та яничарами (кіннотниками й піхотинцями), на яких трималася влада османських султанів. За старого режиму Франція ще з середини XVII століття почала розбудову сучасного централізованого державного апарату. Проте постійний бюджетний дефіцит змушував монархію корумпувати його, офіційно продаючи державні посади заможним індивідам. Ця практика відома під назвою «венальність». На сторінках обох томів цієї праці я вживаю одне дуже довге слово — «репатримоніалізація» — на позначення захоплення могутніми елітами контролю над позірною безособовими державними інститутами.

Сучасні ліберальні демократії не менш вразливі до політичного занепаду, ніж інші типи режимів. Навряд чи хоч якась із сучасних суспільств коли-небудь повністю скотиться до племінного трибу життя, але на його приклади ми натрапляємо всюди: від вуличних банд до патронажних клік та надужиття владою заради вигоди на найвищих рівнях сучасного політичного життя. Хоч майже всі громадяни сучасних демократій говорять мовою загальних людських прав, багато з них раді були б захопитися за привілеї: особливі пільги, субсидії чи інші вигоди, призначені винятково для них, їхніх родин або їхніх друзів. Деякі дослідники стверджують, що підзвітна політична система має вбудовані механізми самокорекції, які дають змогу запобігати занепаду: якщо уряд виконує свою роботу незадовільно або контроль над владою захопили корумповані еліти, неелітні групи можуть просто усунути їх із посад під час найближчих виборів⁴⁷. В історії розвитку сучасної демократії такі випадки траплялися. Проте немає жодних гарантій, що таке самоочищення відбудеться, адже неелітні групи можуть виявитися недостатньо організованими для такого завдання або не зможуть правильно усвідомити своїх інтересів. Консервативність інститутів часто відбиває бажання проводити реформи через складність цього завдання. Політичний занепад такого роду веде або до повільного зростання рівня корупції та відповідного зниження ефективності державного управління, або до бурхливої популістської реакції проти маніпулятивності еліт.

ПІСЛЯ РЕВОЛЮЦІЙ: ЗМІСТ ЦІЄЇ КНИЖКИ

У першому томі цієї праці ми простежили виникнення і розвиток держави, верховенства права та демократичної підзвітності до та під час Американської і Французької революцій. Ці дві події позначають момент народження всіх трьох категорій інститутів (поєднання яких ми називаємо ліберальною демократією) у тій чи іншій частині світу. У книжці, яку ви тримаєте в руках, ми простежимо динаміку їхньої взаємодії від революцій і до початку XXI століття.

На стику між історичними періодами, охопленими в цих двох томах, почалася ще одна — третя — революція, котра мала не менш далекосяжні наслідки: Промисловий переворот. Неперервність розвитку, характерна для історичного періоду, охопленого в першому томі, наштовхує на думку, що суспільства опиняються в заручниках свого історичного минулого, яке обмежує їм широту вибору можливих варіантів політичного порядку на майбутнє. На таке хибне враження наштовхував еволюційний наратив, викладений у першому томі, але позірний історичний детермінізм, який нібито з нього випливає, втрачає чинність із початком індустріалізації. Політичні аспекти розвитку тісно і складно переплетені з його економічними, соціальними й ідеологічними вимірами. Зв'язки між ними буде розглянуто в наступному розділі.

Промисловий переворот різко пришвидшив темпи зростання подушного суспільного продукту — і це мало колосальні наслідки для суспільства. Стейке економічне зростання пришвидшило темпи змін у всіх аспектах розвитку. За весь довготривалий період історії Китаю від династії Хань у II столітті до н. е. до династії Цін у XVIII столітті ні базовий характер аграрного життя, ні природа політичної системи не зазнали особливих змін; зате протягом наступних двох століть відбудеться більше змін, ніж протягом попередніх двох тисячоліть. І ці стрімкі темпи змін зберігаються і в XXI столітті.

У першій частині цього тому ми зосередимо увагу на тих частинах світу, де відбулися перші революції, — на Європі й Північній Америці. Саме тут виникли перші ліберальні демократії. У ній ми спробуємо відповісти на питання: чому на початку XXI століття в деяких країнах, наприклад у Німеччині, існує сучасний, відносно некорумпований державний апарат, тоді як країни на кшталт Греції та Італії досі потерпають від засилля клієнтелізму та високого рівня корупції в політиці? І яким чином Британія та Сполучені Штати, державний сектор яких протягом XIX століття був захищений патронажем, зуміли реформувати його і перетворити на сучасну меритократичну бюрократію?

Відповідь на ці питання, як побачимо далі, не дуже втішна для демократії. Більшість бюрократій сучасного типу, які існують у наш час, були створені авторитарними урядами з метою зміцнення національної безпеки. Так було, як ми знаємо з першого тому, зі Стародавнім Китаєм; так було із видатним прикладом сучасного бюрократичного апарату — Пруссією (котра згодом об'єднає німецькі землі), чие вразливе геополітичне розташування змушувало її компенсувати цю незручність веденням ефективного державного управління. Проте державний сектор країн, які стали на шлях демократизації раніше, ніж створили сучасний державний апарат, погруз у клієнтелізм. Від початку така доля спіткала

Сполучені Штати — першу країну, яка ще в 1820-ті роки дала право голосу всім білим чоловікам. Те саме відбулося в Греції та Італії, котрі з різних причин так і не змогли створити сильну державу сучасного типу до того, як розширили право голосу.

Отже, послідовність етапів розвитку має надзвичайно велике значення. Країнам, в яких демократія передувала утворенню сучасного державного апарату, набагато важче було забезпечити якісне державне управління, ніж тим, які успадкували сучасний державний апарат із абсолютистських часів. Державотворення в умовах демократії можливе, але воно часто вимагає мобілізації нових соціальних гравців та сильного політичного керівництва. Такі обставини склалися в Сполучених Штатах, де клієнтелізм був подоланий коаліцією, до якої ввійшли бізнесмени, котрі зазнавали збитків від бездарного державного управління, західні фермери, котрі боролися проти корумпованих залізничних компаній, та міські реформатори, котрі з'явилися в середовищі нового середнього та професійного класів.

Існує ще одне потенційне джерело напруги між сильною й ефективною державою та демократією. Державотворення в кінцевому підсумку базується на націєтворенні, тобто створенні спільної національної ідентичності, відданість якій сильніша за відданість родині, племені, регіону чи етнічній групі. Інколи націєтворення спонтанно відбувається серед народних низів, але нерідко його підкріплюють застосуванням сили, ба навіть грубого насильства, щоб анексувати, зігнати з обжитих земель, поглинути й переселити інші етнічні групи чи навіть «зачистити» від них територію.

Сильна національна ідентичність, як і сучасний державний апарат, зазвичай найефективніше розвивається в авторитарних умовах. Демократичним суспільствам, яким бракує сильної національної ідентичності, важко досягти консенсусу навіть щодо єдиного національного наративу. Значна частина сучасних ліберальних демократій насправді пожали плоди затяжного періоду насильства та авторитарної влади, які їм передували і які вони тишком-нишком витіснили зі своєї пам'яті. На щастя, насильство — не єдиний шлях досягнення національної єдності; можна також модифікувати ідентичність, щоб вона відповідала реаліям розподілу політичної влади, або ж вибудувати її навколо загальних ідей на кшталт власне демократії, щоб мінімізувати відторгнення меншин від національної спільноти.

У другій частині ми також будемо розглядати, як виникав (або не виникав) сучасний державний апарат, але вже за межами західного світу, більша частина якого опинилася під колоніальною владою європейських держав. Хоч у суспільствах Латинської Америки, Близького Сходу, Азії й Африки розвинулися власні форми соціально-політичної організації, вже під час першого контакту із Заходом усі вони зненацька зіткнулися з кардинально відмінною системою. Західні держави в багатьох випадках завойовували, підкорювали й поневолювали ці суспільства, винищуючи корінне населення за допомогою воєн і хвороб, а їхні землі заселяючи своїми поселенцями. Проте навіть у тих випадках, коли фізична сила не застосовувалася, система європейської державної організації підірвала легітимність традиційних інститутів, виштовхуючи багато суспільств у сюрреальний світ, у якому вони не були ні по-справжньому традиційними, ні успішно вестернізованими. Таким чином, у незахідному світі неможливо говорити про інституційний розвиток, не звертаючись до чужоземних або запозичених інститутів.

Протягом багатьох років науковці розробили цілу низку теорій, щоб пояснити, чому інститути розвивалися по-різному в різних частинах світу. Одні доводили, що різні шляхи розвитку зумовлювалися матеріальними умовами географії та клімату. Економісти стверджували, що видобувні галузі промисловості на кшталт гірництва та тропічного рільництва, в якому ефективна економія на масштабі досягалася завдяки великому розміру плантацій, заохочували експлуататорське використання підневільної праці. Вважається, що ці способи виробництва закладали основу для авторитарної політичної системи. Натомість на землях, сприятливих для родинного господарювання, здебільшого розвивалася демократична політична система за рахунок більш рівномірного розподілу багатства серед населення. Сформувавшись, інститут «укорінювався» і зберігався попри будь-які зміни, які ослаблювали значення початкових географічних і кліматичних умов.

Однак географія — лише один із багатьох чинників, які визначали конфігурацію політичної системи. Політика західних держав, тривалість їхнього панування над колоніями та різновиди ресурсів, які вони вкладали у свої колонії, — усе це також мало важливі наслідки для постколоніальних інститутів. Будь-

яке узагальнення на основі клімату або географії стикається із промовистими винятками: Коста-Рика, невелика центральноамериканська країна, мала би стати типовою банановою республікою, але на сьогодні це досить добре організована демократія, в якій процвітають експортні галузі промисловості та екотуризм. Проте Аргентина, наділена землею й кліматом, схожими на північноамериканські, розвивалася нестабільно, час від часу переживаючи періоди військової диктатури, різких економічних перепадів та бездарності популістських урядів.

До того ж географічний детермінізм нехтує розмаїттям методів, за допомогою яких населення колонізованих країн справляло вплив на політику; саме ці люди відігравали вирішальну роль в оформленні своїх інститутів попри зовнішнє колоніальне панування. На сьогодні за межами Заходу найбільших успіхів досягли саме ті країни, у яких на момент контакту із Заходом були найрозвиненіші корінні інститути.

Найпромовистіше заплутаність причин, які штовхали суспільства на різні шляхи розвитку, спостерігається на контрасті між Субсахарською Африкою та Східною Азією — відповідно найвідсталішим і найбільш передовим регіонами сучасного світу за показниками економічного розвитку в останні півстоліття. До контакту із Заходом у Субсахарській Африці не сформувалися сильні корінні інститути державного рівня. Коли в кінці XIX століття європейські держави розв'язали «бійку за Африку», їм швидко стало зрозуміло, що нові колонії ледве покривають вартість управління ними. У відповідь на цю проблему, Британія вдалася до політики непрямого управління, яка дозволяла вкладати мінімальні ресурси в створення державних інститутів. Тож жахлива колоніальна спадщина цього регіону — більшою мірою наслідок недбальства, ніж злого умислу. На відміну від регіонів, куди спрямовувалися більші політичні інвестиції (на кшталт Індії та Сінгапуру), в Субсахарській Африці колоніальна влада не залишила по собі сильних інститутів, а тим паче «абсолютистських», здатних проникати в усі закутки суспільного життя та контролювати населення. Суспільства зі слабкими державними інститутами пережили занепад тих інститутів, що мали, але на їхнє місце не прийшла адекватна заміна у вигляді сучасних інститутів. Звідси й економічна катастрофа, яка спіткала цей регіон через кілька десятиліть після здобуття незалежності.

Ця історія різко контрастує з досвідом Східної Азії. Ми вже згадували, що сучасний державний апарат було винайдено в Китаї, котрий може відтак похвалитися найдавнішою у світі традицією централізованої бюрократії. Цю традицію від нього перейняли сусідні країни — Японія, Корея та В'єтнам. Завдяки сильній державницькій традиції Японія повністю зуміла уникнути західного колоніалізму. В самому Китаї ця традиція була перервана в XX столітті революціями, війнами й окупацією, але після 1978 року Комуністична партія змогла відродити її в більш сучасній формі. У східноазійських суспільствах ефективні державні інститути стали основою економічного успіху. Азійські держави тримаються на добре вишколеній, технократичній бюрократії, котра отримала достатню автономію, щоб керувати економічним розвитком, при цьому уникнувши тих форм повальної корупції та хижацької поведінки, які притаманні державній владі в інших частинах світу.

Латинська Америка лежить десь посередині між цими полюсами. Попри існування великих доколумбових цивілізацій, тут не сформувалися могутні державні інститути, як у Східній Азії. Завоювання й епідемії стерли з лиця землі наявні політичні структури, на зміну яким прийшли громади поселенців із їхніми авторитарними й меркантилістськими інститутами, що панували на той час в Іспанії та Португалії. Клімат і географія посприяли становленню експлуататорського сільського господарства та видобувної промисловості. Хоч більша частина тогочасної Європи також жила під владою авторитарних режимів, на ієрархію, що утворилася в Латинській Америці, наклалася расова й етнічна диференціація. Сформована таким чином традиція виявилася напрочуд живучою, навіть у країнах на кшталт Аргентини, клімат, географія та етнічний склад яких, здавалося б, мав заохочувати становлення рівності в північноамериканському дусі.

Отже, глибокі відмінності в результатах новітнього розвитку країн Субсахарської Африки, Латинської Америки та Східної Азії значною мірою пояснюються характером корінних інститутів, які сформувалися до появи в цих регіонах західних впливів. Суспільства з сильними інститутами змогли їх відновити після періоду збою, тоді як суспільства, яким бракувало таких інститутів, і далі силкуються хоч щось зробити. Колоніальна влада справила величезний вплив там, де впровадила свої власні інститути, особливо в тих випадках, коли їй вдавалося переселити в колонії значну кількість свого

населення. Найменш розвинені країни в наш час ті, в яких не було сильних корінних державних інститутів і в які поселенці не занесли своїх.

Якщо в першій та другій частинах ідеться про розвиток держави, то третя частина книги присвячена інституту обмеження державної влади — демократичній підзвітності. Вона значно менша, ніж перша й друга частини, але не через те, нібито я вважаю демократію менш важливою за інші аспекти політичного розвитку. Стислість цієї частини книги пов'язана винятково з тим, що протягом останніх десятиліть демократії, переходу до неї, її руйнуванню та якості присвятили дуже багато уваги. Під час третьої хвилі демократизації, що почалася на початку 1970-х років, кількість електоральних демократій до 2013 року зростає з 35 до 120, тож не дивно, що цьому феномену науковці приділили значну увагу. Читачам, яких більше цікавлять ці нещодавні процеси, я рекомендую ознайомитися із багатьма блискучими книгами на цю тему¹⁸.

Проте передостанню частину книжки буде присвячено не третій, а першій хвилі демократизації — періоду поширення демократії, яке відбувалося переважно в Європі після Американської та Французької революцій. На момент Віденського конгресу 1815 року, який поклав кінець Наполеонівським війнам, жодна країна Європи не відповідала критеріям хоча б електоральної демократії. Але в 1848 році майже в кожній країні континентальної Європи спалахнула революція, що дає підстави порівнювати цей рік із Арабською весною 2011 року. Тогочасний європейський досвід показав, наскільки складно дається шлях до справжньої демократії. Менш ніж за рік після початку революційних заворушень майже всюди було відновлено авторитарний порядок. Упродовж подальших десятиліть дуже повільними темпами розширювали виборче право; у Британії — колись найдавнішої парламентської традиції — виборче право стало загальним для всього дорослого населення лише в 1929 році.

Щоб демократія поширювалася, спершу вона повинна стати легітимною на рівні ідеї. Протягом XIX століття багато освічених людей, сповнених найкращих міркувань, були переконані, що «маси» не здатні відповідально користуватися правом голосу. Тож піднесення демократії тісно пов'язане із поширенням ідеї про рівність усіх людей.

Проте ідеї не виникають із нічого. Сьогодні ми живемо у світі глобалізованої демократії, яка продовжує поширюватися на нові країни, завдяки докорінним змінам, які привів у рух Промисловий переворот. Він дав поштовх вибуховому економічному зростанню, яке кардинальним чином змінило природу суспільств, викликавши мобілізацію нових класів людей — буржуазії, або середнього класу, та нового промислового робітництва. Мірою того, як у представників цих груп зростало усвідомлення своїх спільних інтересів, вони почали створювати власні політичні організації та вимагати права участі в функціонуванні політичної системи. Розширення виборчого права зазвичай відбувалося під тиском низової мобілізації новоутворених класів, яка нерідко супроводжувалася спалахами насильства. Проте в інших випадках впровадження демократичних прав підтримували групи зі старої еліти, які вбачали в цьому засіб поліпшення свого відносного політичного становища.

Таким чином, хронологія поширення демократії в різних країнах визначалася мінливим відносним становищем середнього класу, робітництва, землевласницьких еліт та селянства. Особливо складно давався мирний перехід до демократії в країнах, де старий сільськогосподарський порядок тримався на великих землевласниках, які використовували підневільну працю. Проте майже в усіх випадках вирішальне значення для поширення демократії мало виникнення і зростання середнього класу. Демократія в розвинутому світі закріпилася і стабілізувалася тоді, коли індустріалізація породила суспільства середніх класів, тобто суспільства, в яких значуща більшість населення зараховує себе до середнього класу.

Крім економічного зростання, поширенню світом демократії сприяла і сама глобалізація, тобто усунення перешкод для руху ідей, товарів, інвестицій та людей через міжнародні кордони. Інститути, на формування яких в одній частині світу пішли цілі століття, тепер можна було запозичувати й адаптувати до місцевих умов у протилежному регіоні світу. З цього випливає, що еволюція інститутів останнім часом пришвидшилася і цей процес, найпевніше, продовжуватиметься.

Завершується третя частина спробою зазирнути в майбутнє. Якщо численний середній клас справді важливий для збереження демократії, які наслідки для неї матиме зникнення робочих місць, типових для цього класу, внаслідок поступу технологій та глобалізації?

Четверта й остання частина книжки присвячена проблемі політичного занепаду. Усі політичні системи з часом схильні занепадати. Навіть той факт, що сучасні ліберально-демократичні інститути, спираючись на ринкову економіку, досягли стадії «консолідації», зовсім не гарантує, що вони збережуться назавжди. Рігідність і репатримоніалізацію інститутів — дві сили, причетні до занепаду режимів, докладно розглянутих у першому томі, — ніхто в сучасних демократіях не скасовував.

Ба більше, обидва ці процеси досить помітні в сьогоденних Сполучених Штатах. Інституційна ригідність проявляється в системі правил, які ведуть до небажаних, за загальним визнанням, наслідків, але які не дозволяється реформувати. До таких систем правил належать: колегія виборників, система праймериз, різні правила діяльності Сенату, система фінансування передвиборчих кампаній і вся столітня спадщина конгресових мандатів, — і все це разом узятє породжує розгалужену систему державної влади, якій, однак, не вдається виконати багато базових функцій, тоді як інші виконуються незадовільно. Значна частина дисфункціональності американської держави, як доводитиму я в четвертій частині, випливає із системи стримувань і противаг, яка призводить до того, що законодавство прописується недбало (починаючи з державних бюджетів), а між Конгресом і виконавчою гілкою відбувається непродумане перекидання повноважень. До того ж глибоко вкорінена в американське право традиція дозволяє судам втручатися як у процес вироблення політики, так і в рутинне управління державними справами — особливість, яка майже не має аналогів в інших розвинених демократіях. Теоретично, усунути ці проблеми можливо, але найдоступніші для цього методи навіть не обговорюються, бо лежать надто далеко за межами американського досвіду.

Другий механізм політичного занепаду — репатримоніалізація — проявляється в захопленні добре організованими групами інтересів значних частин американської системи державної влади. Характерну для XIX століття проблему клієнтелізму (відому у вигляді системи патронажу), за якою окремі виборці отримували вигоди в обмін на свої голоси, загалом було ліквідовано в результаті реформ, проведених під час доби прогресивізму. Проте в наш час їй на зміну прийшла система узаконеного обміну благами, за якої політики відгукуються на запити груп інтересів, які у своїй сукупності не представляють усього населення. Протягом життя останніх двох поколінь у Сполучених Штатах відбулася концентрація багатства, а економічні інтереси зуміли купити собі вплив у політичному житті. Американська система стримувань і противаг створює численні лазівки для могутніх груп інтересів, чий вплив у парламентській системі європейського стилю значно менш відчутний. І попри поширену думку, що ця система загалом корумпована і втрачає легітимність, досі немає чітко виробленої стратегії її реформування в межах чинної політичної системи.

А на перспективу перед нами маячить логічне запитання: ця проблема унікальна для Сполучених Штатів чи притаманна всім ліберальним демократіям?

Відразу хочу застерегти, що деякі теми в цій книжці розглянуті не будуть, позаяк вона не задумувалася як всебічна історія останніх двох століть. Якщо ви хочете дізнатися про причини світових воєн і холодної війни, про Більшовицьку чи Китайську революції, Голокост, золотий стандарт чи заснування Організації Об'єднаних Націй, то вам слід звернутися до спеціальної літератури. Я ж зосереджуся лише на кількох загальних темах політичного розвитку, які, на мою думку, не отримали достатнього висвітлення або повноцінного пояснення в інших працях.

Цю книгу присвячено еволюції політичних інститутів в окремо взятих суспільствах, а не на міжнародному рівні. Не викликає сумніву, що нинішній рівень глобалізації та взаємозалежності між державами зменшує монополію національної держави на забезпечення громадських послуг (якщо вона взагалі коли-небудь володіла такою монополією). Сьогодні існує величезна кількість міжнародних органів, неурядових організацій, багатонаціональних корпорацій і неформальних мереж, які надають послуги, що традиційно асоціювалися з національними урядами. Для багатьох аналітиків фраза «державне управління» означає надання послуг державного типу, яким займається майже будь-хто, крім традиційних урядів¹⁹. Досить зрозуміло, що наявна зараз структура міжнародних інститутів нездатна забезпечувати достатній рівень співпраці в багатьох питаннях від наркоторгівлі до регулювання фінансової сфери та зміни клімату. Все це, безумовно, важливі питання, але вони виходять за тематичні межі цієї книжки²⁰.

Ця книга присвячена минулому: в ній робиться спроба пояснити, як виникли й розвивалися сучасні інститути. І хоч у ній у контексті обговорення політичного занепаду вказано на численні проблеми, від

яких потерпають сучасні політичні системи, я уникаю надто конкретних рекомендацій щодо їх розв'язання. Хоч значну частину свого життя я провів у світі державної політики, у якому шукають способи розв'язання конкретних політичних проблем, ця книга має на меті з'ясувати їх глибші джерела системного характеру. Можливо, деякі з проблем, із якими ми стикаємося зараз, взагалі не мають успішного розв'язання в межах чинної політики. Також я оминатиму спекуляції щодо майбутнього різних типів політичних інститутів, яким присвячено книгу. Моя увага буде цілковито зосереджена на тому, як вони стали такими, якими є зараз.

ТРИ ІНСТИТУТИ

Я переконаний, що політична система, яка підтримує баланс між державою, правом і підзвітністю, практично й морально обов'язкова для будь-якого суспільства. Всім суспільствам потрібна держава, здатна сконцентрувати достатньо сили, щоб захистити себе від зовнішніх та внутрішніх загроз і забезпечувати виконання загально визнаних законів. Усі суспільства повинні за допомогою законів встановити порядок використання влади та забезпечити їх безособове застосування щодо всіх громадян, не допускаючи жодних винятків для вузьких привілейованих кіл. При цьому державна влада повинна не тільки реагувати на запити еліт та груп, представлених в урядових структурах, а й служити інтересам суспільства загалом. Потрібні також мирні механізми розв'язання конфліктів, які неминуче виникають у плюралістичних суспільствах.

Я переконаний, що поява цих трьох груп інститутів — універсальний імператив, який актуалізується в процесі розвитку всіх людських суспільств. Це не просто втілення культурних особливостей західних суспільств або якоїсь конкретної культурної групи. Хай там як, альтернатив сучасній безособовій державі як гарантові порядку та безпеки, а також постачальнику неодмінних громадських благ немає. Верховенство права має вирішальне значення для економічного розвитку; без чітко прописаних майнових прав та забезпечення дотримання контрактів бізнесам буде важко виходити за межі вузького кола довірених осіб. Ба більше, фіксуючи невідчужувані права людей, закони визнають статус людей як суб'єктів дії, що робить закони цінними самі собою. І нарешті демократична участь — не просто корисний інструмент контролю за схильним до зловживань, корупції чи тиранії урядом. Політична суб'єктність важлива сама собою як один із базових аспектів свободи, який доповнює і збагачує життя індивіда.

Ліберальну демократію, яка поєднує ці три інститути, не можна назвати загальнолюдською універсалією, позаяк режими такого типу на сьогодні проіснували лише двісті років, тоді як історія нашого біологічного виду нараховує десятки тисяч років. Проте розвиток — узгоджений процес, у рамках якого відбувається як загальна, так і спеціальна еволюція, тобто конвергенція інститутів у культурно різномірних суспільствах.

Якщо виділяти якусь одну тему, яка об'єднує більшість частин цієї книги, то нею буде теза про те, що по всьому світу спостерігається політичний дефіцит не просто держав, а держав *сучасного типу*, одночасно дієздатних, безособових, добре організованих і автономних. Чимало проблем країн, що розвиваються, викликані тим, що в них слабкі й неефективні державні апарати. Частина з них (яким соціолог Майкл Ман приписує деспотичний тип влади і які характеризує здатністю придушувати діяльність журналістів, опозиційних політиків і конкурентних етнічних груп), на перший погляд, здаються могутніми. Проте їхня могутність закінчується там, де починається те, що Ман називає «інфраструктурною владою», тобто здатність легітимно вводити правила й гарантувати їх дотримання, а також забезпечувати неодмінні громадські блага на кшталт безпеки, здоров'я та освіти²¹. Значна частина невдач, які приписують демократії, — насправді, невдачі державних апаратів, котрі не змогли виконати обіцянок, що їх новообрані демократичні політики роздавали виборцям, котрі вимагали не тільки політичних прав, а й якісного управління державними справами.

Слабкий державний апарат — жереб не тільки малорозвинених країн. Ні Греція, ні Італія так і не створили якісного державного апарату; в обох країнах держава потопала в масовому клієнтелізмі та відвертій корупції. Ці проблеми безпосередньо вплинули на їх скрутне становище під час нинішньої кризи єврозони. Сполучені Штати, зі свого боку, — одна з останніх розвинених країн, яка створила сучасний державний апарат, через що ще в XIX столітті цю країну описували як «державу судів і партій», в якій бюрократія відіграла дуже незначну роль. Попри розростання державного апарату до

коласальних розмірів протягом ХХ століття, цей опис досі залишається в багатьох сенсах влучним: суди й політичні партії досі відіграють перебільшену роль в американському політичному житті; роль, яку в інших країнах виконує професійна бюрократія. Значною мірою, неефективність державної влади в США впливає з цього джерела.

Протягом кількох останніх десятиліть дослідження державних апаратів та ефективного застосування державної влади не здобули популярності. Весь досвід ХХ століття з його історією манакальних тоталітарних режимів від сталінського Радянського Союзу до гітлерівської Німеччини та маоцзедунівського Китаю зі зрозумілих причин спонукав більшу частину світу зосередити увагу на небезпеці розгнужаної державної влади. Ніде ці побоювання не проявилися більше, ніж у Сполучених Штатах із їхньою довгою історією недовіри до центрального уряду. Ця недовіра поглибилася з 1980-х років, починаючи з заяви Рональда Рейгана про те, що «уряд — це не розв'язання нашої проблеми; уряд — це і є проблема».

Акцент на ефективності держави, який я роблю, не слід сприймати як прихильність до авторитарного типу влади чи режимів на кшталт сингапурського або китайського, які без будь-якої демократії досягли дивовижних економічних успіхів. Я переконаний, що для досягнення повноцінної функціональності та легітимності політичний режим має знайти рівновагу між могутністю державної влади та інститутами, які її обмежують. Відхилення від рівноваги може відбуватися в обидва боки: як у вигляді недостатніх механізмів стримування влади, так і у вигляді надмірного права вето в розпорядженні різних соціальних груп, що стає на заваді будь-якій колективній дії. Крім того, мало які країни можуть обрати сингапурський шлях: заміна погано керованої демократії такою самою некомпетентною автократією ніякої додаткової вигоди не приносить.

Так само не слід акцент цієї книги на ефективності держави трактувати як прихильність до масивнішої держави загального добробуту або «великого уряду», як розуміють цей термін в американському політичному дискурсі. Я впевнений, що майже всі розвинені демократії зіткнуться з колосальними довгочасними труднощами в результаті взятих на себе непосильних видаткових зобов'язань, якими вони обросли в минулому і які продовжать зростати мірою старіння населення та падіння рівня народжуваності. Якість державного апарату значно важливіша за його розмір. Якогось неодмінного зв'язку між великим урядом і низькими економічними показниками не існує, як можна вже з першого погляду переконатися, порівнявши великі апарати скандинавських держав загального добробуту з мінімальними урядами країн Субсахарської Африки. Зате існує дуже сильна кореляція між якістю державного апарату та позитивними економічними й соціальними показниками. До цього слід додати, що масивному державному апарату, який сприймається як ефективний і легітимний, значно простіше зменшити свій розмір, ніж обмеженому і слабкому апарату, який не володіє реальною владою.

У цьому томі ви не знайдете жодних прямих, а тим паче простих відповідей на питання, як покращити якість державної влади. Про це я писав у інших контекстах. Проте усвідомити, яким чином поганий державний апарат може стати якісним, можна, лише зрозумівши історичні витоки обох цих типів.

¹² Розмаїття наявних означень верховенства закону розглянуто в: Rachel Kleinfeld, "Competing Definitions of the Rule of Law," in Thomas Carothers, ed., *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 2006).

¹³ S. N. Eisenstadt, *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism* (Beverly Hills, CA: Sage, 1973).

¹⁴ Douglass C. North, John Wallis, and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (New York: Cambridge University Press, 2009). (Див. укр. видання: Норт Дуглас, Волліс Джон, Вайнгест Баррі. Насильство та суспільні порядки: Основні чинники, які вплинули на хід історії / Пер. з англ. Тараса Цимбала. — К.: «Наш формат», 2017. — 350 с.).

¹⁵ Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York: Crown, 2012). (Див. укр. видання: Аджемоглу Дарон, Робінсон Джеймс. Чому нації занепадають: Походження влади, багатства та бідності / Пер. з англ. Олександра Дем'янчука. — К.: «Наш формат», 2016. — 440 с.).

¹⁶ Означення цих термінів див. у: Гантінгтон С. Політичний порядок у мінливих суспільствах (Наш формат, 2019); також їх розглянуто в: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).

¹⁷ Теза про самокорекцію демократії, коли еліти стикаються з викликом, обґрунтовується в: Mancur Olson, "Dictatorship, Democracy, and Development," *American Political Science Review* 87, no. 9 (1993): 567–576; Норт, Волліс, Вайнгест, *Насильство та суспільні порядки*; та Аджемоглу, Робінсон, *Чому нації занепадають*.

¹⁸ Див. наприклад: Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1988); Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986); Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Oklahoma City: University of Oklahoma Press, 1991); Juan J. Linz and Alfred C. Stepan, eds., *The Breakdown of*

Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration. An Introduction (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978); Larry Diamond, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World* (New York: Times Books, 2008).

19 Критику сучасних означень «державного управління» див. у: Claus Offe, “Governance: An ‘Empty Signifier’?” *Constellations* 16, no. 4 (2009): 550–62; та Marc F. Plattner, “Reflections on ‘Governance,’” *Journal of Democracy* 24, no. 4 (2013): 17–28.

20 Деякі міркування щодо бажаної структури міжнародних інститутів я висловив у книзі: Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy* (New Haven: Yale University Press, 2006), chap. 6.

21 Michael Mann, *The Sources of Social Power*, Vol. 1: *A History of Power from the Beginning to AD 1760* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).

ВИМІРИ РОЗВИТКУ

Як політичний розвиток вписується в загальніший процес розвитку; економічні, соціальні й ідеологічні виміри розвитку; наскільки змінився світ після 1800 року; чому теорію Гантінгтона слід уточнити і як вона дозволяє пояснити події Арабської весни

Політичний розвиток, тобто еволюція держави, верховенства права й демократичної підзвітності, становить лише один із аспектів ширшого процесу соціально-економічного розвитку людства. Зміни в політичних інститутах слід розуміти в контексті економічного зростання, соціальної мобілізації та впливу ідей справедливості й легітимності. Зв'язок між цими різними вимірами розвитку зазнав кардинальних змін протягом періоду після Французької та Американської революцій.

Якщо просто, економічний розвиток можна означити як стійке зростання подушного продукту з плином часу. Економісти та інші дослідники навели значну кількість різних аргументів, критикуючи цей підхід, оскільки в розрахунку подушного ВВП беруться до уваги тільки гроші, а не здоров'я, можливості, справедливість, розподіл багатства та багато інших аспектів людського добробуту. Поки що я відкладу обговорення цих аргументів; перевага подушного ВВП в тому, що це прямий і відносно чіткий показник, у вимірюванні якого нагромаджено значний досвід.

Другий важливий компонент розвитку — соціальна мобілізація — пов'язаний із виникненням нових соціальних груп та змінами в характері відносин між ними та всередині них. У процесі соціальної мобілізації різні частини суспільства усвідомлюють себе людьми зі спільними інтересами або ідентичністю та створюють організацію для колективних дій. На початку XIX століття найбільш економічно розвинені частини світу — Європа й Китай — залишалися здебільшого аграрними суспільствами, в яких переважна більшість населення жила в невеликих селах, вирощуючи їжу для власного прожиття. До кінця цього століття Європа пережила грандіозну трансформацію: селяни покидали село, міста розросталися, формувалася промисловий робітничий клас²². Німецький суспільствознавець Фердинанд Тьоніс описав цю трансформацію як перехід від *Gemeinschaft* до *Gesellschaft*, які прийнято перекладати як «спільнота» та «суспільство» відповідно²³. Інші теоретики XIX століття розробляли нові дихотомії, щоб описати перехід від одного типу суспільства до іншого, зокрема Макс Вебер розглядав його як рух від традиційного й харизматичного панування до легально-раціонального, Еміль Дюркгайм протиставляв механічну й органічну солідарність, а Генрі Мейн вбачав у ньому заміну статусу контрактом²⁴.

Кожен із цих підходів намагався пояснити перехід від *Gemeinschaft* — пов'язаного тісними узами села, у якому всі знають одне одного, а ідентичність за індивідом закріплена раз і назавжди, — до *Gesellschaft* — великого міста з його розмаїттям і анонімністю. У східноазійських країнах, які із запізненням стали на шлях розвитку, цей перехід відбувся в другій половині XX століття, а в країнах Південної Азії, Близького Сходу та Субсахарської Африки він триває просто зараз.

Процес індустріалізації разом із економічним зростанням постійно породжує нові соціальні групи, наприклад, робітництво, студентство, професіонали, управлінці тощо. У містах із їхнім анонімним життям люди стають мобільнішими, живуть у розмаїтших і плюралістичніших суспільствах та користуються мінливими ідентичностями, які вже раз і назавжди не визначаються звичаями села, племені або родини. Такі нові соціальні відносини дають життя, як побачимо далі, новим формам ідентичності на кшталт націоналізму або новим формам універсалістської релігійної належності. Така соціальна мобілізація закладає основи для змін у політичних інститутах.

Крім економічного зростання та соціальної мобілізації, важливе значення має еволюція ідей, що стосуються легітимності. Під легітимністю розуміється поширене уявлення про те, що певні суспільні порядки справедливі. Ідеї щодо легітимності з часом змінюються. Інколи їх еволюція зумовлюється змінами в економіці або суспільстві, проте в численних випадках вони є незалежними рушійними силами для інших вимірів розвитку.

Так коли регентка Франції Марія Медічі в 1614 році скликала Генеральні штати, щоб збільшити податки, цей орган виявився слабким і поступливим, не спромігшись запобігти становленню абсолютної монархії. Проте коли їх скликали наступного разу в 1789 році, інтелектуальна атмосфера у Франції кардинально відрізнялася завдяки розквіту Просвітництва та поширенню ідеї прав людини. Не варто й говорити, що саме ця зміна стала причиною того, що другі Генеральні штати проторували шлях до революції. Так само критично важлива зміна відбулася в мисленні англійських політичних гравців протягом XVII століття: на початку їхня риторика була присвячена захисту прав англійців, під якими розумілися феодальні споконвічні привілеї, успадковані з давніх часів; а через сто років під впливом авторів на кшталт Гоббса й Лока вони вже вимагали захисту їхніх природних прав на тій підставі, що вони люди. Ця зміна справила величезний вплив на політичні режими, які сформуються в цій країні та в Північній Америці.

Історики марксистського спрямування можуть заявити, що прийняття нових ідей про загальні права людини відображає піднесення буржуазії у Франції й Англії, тобто що самі ці ідеї становлять надбудову, яка маскує економічні інтереси. Сам Маркс зробив знамениту заяву про те, що релігія — це «опіум для народу». Проте буржуазія з таким самим успіхом могла оформити свої інтереси у вигляді особливих привілеїв у рамках старого феодального ладу, а не вигадувати доктрину, яка прочинить двері загальній рівності всіх людей. Вибір буржуазією саме такого способу самовиправдання пов'язаний із впливом ще іншої групи ідей — християнського універсалізму або ж динамічних учень новочасного природознавства. До того ж задумайтеся, чи була б історія XX століття такою, як ми її знаємо, без Маркса? Певна річ, і до, і після нього було чимало мислителів-соціалістів, які відображали інтереси новопосталого робітничого класу. Проте ніхто з них не зумів проаналізувати умови ранньої індустріалізації настільки блискуче, пов'язати їх із ширшою теорією історії Гегеля та обґрунтувати за допомогою самопроголошеної «наукової» теорії неминучість кінцевої перемоги пролетаріату, як зробив це Карл Маркс. Із-під його пера вийшла ціла нова світська ідеологія, котра в руках лідерів на кшталт Леніна й Мао перетворилася на заміник релігії, який зміг успішно мобілізувати мільйони людей і змінити перебіг історії матеріалізму.

Три наші компоненти політичного розвитку поєднано з економічним зростанням, соціальною мобілізацією та ідеями/легітимністю на малюнку 1.

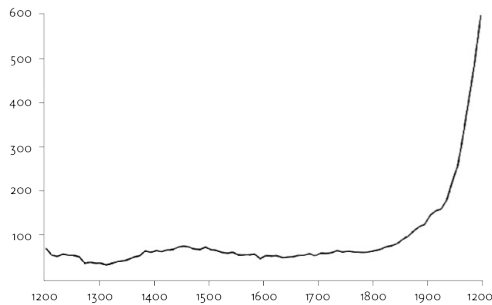


Мал. 1. Виміри розвитку

Хоч кожен із шести вимірів розвитку може змінюватися окремо від інших, вони також багатьма різними зв'язками сполучені між собою. Модель політичного розвитку повинна базуватися на теорії, яка пояснює всі ці причиново-наслідкові зв'язки. Відстежити найважливіші з них можна, вивчивши послідовність подій, які відбулися в результаті індустріалізації в Англії, Сполучених Штатах та інших країнах-першопрохідцях модернізації.

ЯК ЗМІНИВСЯ СВІТ ПІСЛЯ 1800 РОКУ

Близько 1800 року у зв'язку з початком Промислового перевороту темпи економічного зростання почали різко пришвидшуватися. Протягом попереднього періоду історії, який охоплено в першому томі цієї праці, більша частина світу жила в умовах, які описав англійський учений Томас Мальтус у книзі 1798 року «Дослідження закону народонаселення». Він змалював похмуру картину, в якій зростання чисельності населення мало в довгочасній перспективі перевищити доступні економічні ресурси. На малюнку 2 показано розмір подушного доходу за вісімсот років історії Англії, з якої і розпочався Промисловий переворот. Цей графік має форму хокейної ключки: у його правій частині відбувається перехід до значно вищих темпів зростання, коли продуктивність з року в рік збільшувалася значно швидше за темпи демографічного приросту. І хоч ми, безперечно, можемо й далі спекулювати, що колись, коли буде вичерпано доступні ресурси, нинішнє стрімке економічне зростання піде на спад і почне відставати від приросту населення, на щастя, ми досі живемо в постмальтузіанському світі.



Мал. 2. Реальний подушний дохід в Англії за 1200–2000 роки

Джерело: Gregory Clark, *A Farewell to Alms*

Що ж спричинило цей раптовий стрибок у динаміці економічного зростання? Промислового перевороту передувала комерційна революція, яка, почавшись у XVI столітті, викликала колосальне збільшення обсягів внутрішньоєвропейської та трансатлантичної торгівлі. Цей процес, своєю чергою, був зумовлений цілою низкою політичних та інституційних чинників: зростанням захищеності майнових прав, становленням сучасних державних апаратів, винайденням системи подвійної бухгалтерії та сучасної корпорації, а також появою нових комунікаційних і транспортних технологій. Крім цього, Промисловий переворот спирався на систематичне застосування наукового методу та його введення в інституційну структуру університетів і дослідницьких організацій, із яких і виходили технологічні нововведення²⁵.

Різкий перехід до вищих темпів зростання мав колосальні наслідки для суспільств у зв'язку з поглибленням поділу праці. Третій розділ «Багатства народів» Адама Сміта так і називається: «Поділ праці обмежує розміри ринку»²⁶. Саму книжку Сміт починає зі свого знаменитого опису фабрики, на якій виготовляють голки. Замість одного ремісника, який видовжує, ріже і загострює заготовки для голок, на фабриці кожне з цих завдань закріплене за окремим робітником, завдяки чому істотно зростає продуктивність праці. Проте стимулів до збільшення продуктивності не буде, гадає Сміт, якщо не існуватиме достатньо великого ринку. Таким чином, стверджує він, стимулом до поглиблення поділу праці стають поліпшення в транспортному сполученні та зв'язку, в результаті яких збільшується розмір ринків. Тож комерційна революція, яка тривала за життя автора, заклала підґрунтя для Промислового перевороту, який почав набирати оберти невдовзі по тому.

Не дивно, що процес поглиблення поділу праці опинився в центрі уваги подальших мислителів, починаючи з Карла Маркса й Фрідріха Енгельса, які в «Маніфесті Комуністичної партії» згадують про колись гордих цехових майстрів, які перетворилися на безликі гвинтики у велетенській промисловій машині. На відміну від Сміта, вони вважали спеціалізацію та поділ праці злом, яке відчужує робітників від їхньої справжньої сутності. Наступний уривок, написаний 1848 року, саме коли в Англії пришвидшувався Промисловий переворот, дозволяє відчути, наскільки новий світ відрізнявся від попереднього аграрного ладу:

Буржуазія не може існувати, не викликаючи постійних переворотів у зряддях виробництва, а отже, і в усіх суспільних відносинах. Навпаки, першою умовою існування всіх передуючих їй класів було незмінне збереження старого способу виробництва. Постійні перевороти у виробництві, незмінні струси всіх суспільних відносин, одвічний рух і вічна невпевність відрізняють буржуазну добу від усіх попередніх. Усі міцні, заржавілі відносини з відповідними їм, споконвіку усталеними, поглядами та уявленнями руйнуються, всі новоутворені стають застарілими, перш ніж устигнуть закріпитися. Все станове та нерухоме випаровується, все святе опоганюється, і людей примушують, нарешті, глянути тверезими очима на свої взаємини та своє життєве становище²⁷.

Хоч у Кремнієвій долині вважають, що вони вигадали «підривні інновації», насправді темпи соціальних змін у Європі та Америці часів Маркса були вищими, ніж на початку XXI століття.

Формуючи нові групи, які вимагають участі в політичній системі, соціальна мобілізація викликає політичні зміни. У тих частинах Європи й Америки, які протягом другої половини XIX століття переживали індустріалізацію, робітники почали об'єднуватися в професійні спілки, вимагаючи підвищення заробітної плати, а також кращих і безпечніших умов праці. Вони виступали за право публічно висловлювати свої погляди, створювати організації та голосувати. Також вони почали підтримувати нові політичні партії, які, завдяки їхній підтримці, почали перемагати на виборах під назвами на кшталт Лейбористської партії (в Британії) та Соціал-демократичної партії (в Німеччині).

Там, де вибори не проводилися, як, наприклад, у Росії, вони почали вливатися в лави підпільних комуністичних партій.

Поширення комунікаційних і транспортних технологій посприяло ще одній важливій зміні, яка відбулася протягом цього самого періоду: появі ранньої форми глобалізації, завдяки якій ідеї в безпрецедентних масштабах почали перетинати політичні кордони. До 1800 року розвиток політичних інститутів відбувався переважно в контексті окремих суспільств, хоч деякі з них мали досить великий розмір. Наприклад, упровадження меритократичної бюрократичної системи в Китаї III століття до н. е. фактично не справило ніякого впливу на тогочасний грецький і римський світи. Якщо ранні арабські державотворці звертали увагу на зразки з сусідніх Візантії та Персії, вони не намагалися наслідувати феодальних інститутів сучасної їм Європи, а тим паче Індії та Китаю.

Початок світовій системі поклали спершу монголи, котрі доправляли свої товари і хвороби від Китаю аж до Близького Сходу та Європи, а потім араби, котрі створили торговельні мережі, що охоплювали територію від Європи до Південно-Східної Азії. Започаткувати ж торгівлю з Америкою, Південною та Східною Азією випало зрештою європейцям. Якщо вам здається, що глобалізація — унікальна особливість світу початку XXI століття, вчитайтеся в слова «Маніфесту Комуністичної партії»: «Потреба постійного зростання збуту її продуктів жене буржуазію по всій земній кулі... Своєю експлуатацією всесвітнього ринку буржуазія перетворила в космополітичному дусі виробництво та споживання всіх країн... Споконвічні національні галузі промисловості знищено... новими галузями промисловості... які обробляють не тільки місцеву сировину, але й вироби найдальших країн, і фабричні продукти яких споживають не тільки всередині країни, а й по всіх частинах світу»²⁸.

Це стосується не тільки товарів, а й ідей щодо політичних та економічних інститутів: якщо якійсь із них вдавалося добре зарекомендувати себе в одній частині світу, її швидко переймали в інших. Скажімо, ідеї Адама Сміта про можливості ринків зажили популярності у Європі і поширилися в Латинську Америку, де іспанські Бурбони провели реформи, що пом'якшували попередні меркантилістські обмеження на торгівлю. Якщо поглянути на інший полюс ідеологічного спектра, то марксизм від самого початку свідомо розвивали як космополітичну ідеологію, яку зрештою перейняли революціонери поза межами Європи від Китаю до В'єтнаму й Куби.

Після 1800 року політичний розвиток відбувався в зовсім інших умовах, ніж протягом попередніх періодів, розглянутих у першому томі праці. Неперервне економічне зростання викликало стрімкий розвиток нових форм соціальної мобілізації, породжуючи нових гравців, які вимагали участі в житті політичної системи. Ідеї тепер могли поширюватися від одного суспільства до іншого зі швидкістю роботи друкарського верстата, а згодом телеграфу, телефона, радіо та, врешті-решт, інтернету. Підтримання політичного порядку за таких умов стало надзвичайно проблематичним завданням, адже тепер інститути, створені для керування аграрними суспільствами, мусили регулювати життя індустріальних суспільств. Зв'язок між технологічними й економічними змінами, з одного боку, та політичними інститутами, з іншого, зберігається до нашого часу, як свідчить вплив соціальних мереж на виникнення нових форм мобілізації в арабському світі, Китаї та інших регіонах.

НЕ ВСЕ КОРИСНЕ ЗАВЖДИ ХОДИТЬ УКУПІ

Британія першою з усіх країн пережила процес індустріалізації, ставши для багатьох суспільних мислителів, починаючи з Карла Маркса, еталоном модернізації як такої. У цій країні причиново-наслідкова послідовність розвитку веда від економічного зростання до соціальної мобілізації, змін у цінностях, вимог політичної участі та, врешті-решт, до ліберальної демократії. На початку XX століття європейська соціальна теорія перетнула Атлантичний океан і закріпилася в американській науково-освітній системі під назвою теорії модернізації. Головна ідея цієї теорії зводилася, по суті, до того, що всі корисні речі в кінцевому підсумку пов'язані між собою і супроводжують одна одну. Модернізація розглядалася як цілісний, внутрішньо узгоджений процес, який викликає одночасні зміни в усіх шести вимірах, виділених на малюнку 1²⁹. Одне слово, будь-яка країна може швидко стати «Данією». Ця теорія з'явилася саме тоді, коли європейські колонії одна за одною здобували незалежність, і породжувала очікування, що вони повторять європейську послідовність етапів розвитку.

Книжка Семюела Гантінгтона «Політичний порядок у мінливих суспільствах», опублікована 1968 року, стала холодним душем для прибічників цієї теорії. Її автор різко розкритикував думку, нібито всі

корисні речі обов'язково супроводжують одна одну. Він доводив, що економічний розвиток викликає соціальну мобілізацію, але коли інтенсивність соціальної мобілізації перевищує можливості чинних інститутів задовольняти нові вимоги щодо участі в політичному житті, політичний порядок руйнується. Гантінгтон вказував на «розрив», який виникає між очікуваннями нових мобілізованих груп населення та здатністю або бажанням уряду допустити їх до участі в політичному житті. На його думку, в стабільному стані перебувають як бідні традиційні суспільства, так і повністю модернізовані суспільства; нестабільність притаманна суспільствам, які модернізуються, бо в них порушується координація між різними складниками модернізації³⁰.

Протягом більш ніж сорока років, що минули з часу публікації книги Гантінгтона, дослідники, серед яких Джеймс Фірон, Дейвід Лейтин і Пол Кольбер, присвятили величезну кількість праць вивченню конфліктів і насильства в країнах, що розвиваються³¹. Враховуючи цей доробок, теорія Гантінгтона потребує доопрацювання в багатьох аспектах. Він мав рацію в тому, що нестабільність свідчить про інституційний дефіцит. Це майже тавтологічна істина, адже інститути — це і є правила, які організовують поведінку людей. Однак нестабільність і насильство, які він спостерігав у 1950–1960-ті роки, не обов'язково пов'язані з тим, що модернізація порушувала функціонування раніше стабільних традиційних суспільств. Він помилково припускав, нібито традиційні суспільства були стабільними, але робив такий висновок на основі спостереження за країнами, що розвиваються, більшість яких насправді раніше входила до складу колоніальних імперій і підпорядковувалася зовнішній владі. На жаль, у нашому розпорядженні мало надійних даних, як кількісних, так і якісних, щодо загального рівня конфліктності, скажімо, у Субсахарській Африці до встановлення там колоніального правління. Значна частина нових країн світу, що розвивається, які з'явилися на карті протягом періоду, коли Гантінгтон працював над книжкою, приміром, Нігерія та Бельгійське Конго (Заїр), доти не мали досвіду незалежного існування, а отже, і жодних традиційних інститутів загальнонаціонального рівня. Тож зовсім не дивно, що вони погрузли в конфліктах невдовзі після здобуття незалежності. Країни зі слабкими інститутами або без інститутів узагалі нестабільні незалежно від того, переживають вони модернізацію чи ні.

Свіжіші дослідження причин конфліктів суперечать тезі Гантінгтона, котрий вважав, що від нестабільності найбільше потерпають країни, що модернізуються і перебувають десь на півшляху між бідністю та розвитком. Ба більше, вони показали, що конфлікти дуже тісно пов'язані із бідністю, будучи її причиною і наслідком одночасно³². Майже всі дослідники, які систематично вивчали це явище, робили висновок, що головна причина конфліктів і бідності — немічність державної влади та інститутів. Таким чином, багато неспроможних або нетривких держав опиняються в пастці ще на старті державотворення: їхні немічні інститути не здатні контролювати насильство, через що населення живе в бідності, яка підточує здатність уряду керувати країною. Успереч переконанням багатьох людей, які пояснюють конфлікти етнічним чинником, особливо розглядаючи Балкани, Південну Азію, Африку й інші регіони після закінчення «холодної війни», Вільям Істерлі показав, що якщо усунути з аналізу міцність інститутів, то будь-який зв'язок між етнічним розмаїттям та конфліктом безслідно зникає. Схожий висновок отримали Джеймс Фірон із Девідом Лейтином, продемонструвавши, що вищий рівень етнічного або релігійного розмаїття не збільшує ймовірності конфлікту, якщо порівнювати країни з однаковим подушним доходом. Зрештою Швейцарія поділена між трьома³³ мовними групами, але з середини XIX століття залишається стабільною завдяки своїм міцним інститутам³⁴.

Модернізація й економічне зростання не обов'язково ведуть до ескалації нестабільності й насильства; деякі суспільства таки зуміли задовольнити вимоги нових груп щодо розширення участі в політичній системі, перебудувавши свої політичні інститути. Таким, зокрема, був досвід Південної Кореї та Тайваню протягом повоєнного періоду. В обох випадках за стрімкою модернізацією країни наглядала репресивна й авторитарна державна влада, але вона зуміла задовольнити потребу населення в робочих місцях та економічному зростанні, а згодом задовольнила вимоги щодо демократизації. Китайська Народна Республіка, як і Південна Корея та Тайвань на початковій стадії розвитку, зберігала високий рівень загальної політичної стабільності, забезпечуючи громадянам стабільність, зростання і робочі місця, хоч при цьому не розширювала участі населення у своїй політичній системі.

Протягом років, що минули з часу публікації «Політичного порядку в мінливих суспільствах», світ стрімко змінювався в економічному й політичному планах, зокрема він пережив процес, який сам Гантінгтон назвав «третьою хвилею» демократизації. За 1970–2008 роки загальносвітовий валовий продукт виріс майже у чотири рази із 16 до 61 трильйона доларів США³⁵, а кількість електоральних демократій за цей самий час збільшилася з 40 до 120³⁶. І хоч в окремих випадках, наприклад, у Португалії, Румунії, на Балканах, в Індонезії, перехід до демократії супроводжувався насильством, загалом ця великомасштабна трансформація загальносвітового політичного життя відбулася напрочуд мирно.

Проте у світі залишаються регіони, у яких Гантінгтонів розрив між інтенсивною соціальною мобілізацією та розвитком інститутів залишається важливим чинником нестабільності. Так, Близький Схід пережив численні перевороти, революції та громадянські конфлікти протягом 1950 — початку 1970-х років, після чого вступив у затишний період надзвичайно стабільного авторитаризму, який охопив весь арабський світ. Тунісом, Єгиптом, Сирією та Лівією керували диктатори, які не допускали існування опозиційних політичних партій і жорстко контролювали громадянське суспільство. Арабський Близький Схід, по суті, залишився єдиною частиною світу, яка не взяла участі в третій хвилі демократизації³⁷.

Та ситуація стрімко змінилася на початку 2011 року у зв'язку з крахом режиму Бен Алі в Тунісі, поваленням Хосні Мубарака в Єгипті, громадянською війною та смертю Муаммара Каддафі в Лівії, а також серйозними політичними заворушеннями в Бахреїні, Ємені й Сирії. Так звану Арабську весну викликала ціла низка чинників, серед яких — виникнення численного середнього класу в Єгипті й Тунісі. Індекс людського розвитку, який вимірює ООН, щоб оцінювати рівень здоров'я, освіти й доходів населення, свідчить, що протягом 1990–2010 років показники Єгипту й Тунісу покращилися на 28 і 30 % відповідно³⁸. Крім того, у цих країнах, особливо в Тунісі, значно збільшилася кількість випускників вищих навчальних закладів³⁹. Новоутворені середні класи, мобілізовані новими технологіями на кшталт супутникового телебачення (Al Jazeera) та соціальних мереж (Facebook і Twitter), очолили повстання проти диктатур Бен Алі й Мубарака, хоч цим соціальним групам так і не вдалося втримати контроль над подальшим перебігом подій⁴⁰.

Фактично це означає, що розвиток арабського світу пішов за сценарієм Гантінгтона: під машкарою, здавалося б, непохитного авторитарного порядку відбувалися соціальні зміни, тривала мобілізація нових гравців, які виплеснули своє розчарування на режим, котрий не забезпечив їхнього залучення до політичного життя за допомогою нових інститутів. Майбутня стабільність усього регіону цілковито залежить від появи політичних інститутів, здатних спрямувати участь нових гравців у мирне русло. А це вимагає створення нових політичних партій, відкритості ЗМІ для широкого громадського обговорення політичних тем та прийняття конституційних правил для врегулювання політичних конфліктів.

Таким чином, базовий висновок Гантінгтона про те, що модернізацію не слід розглядати як гармонійний і неминучий процес, залишається слушним. Економічним, соціальним і політичним аспектам розвитку притаманні різні траєкторії та хронологія. Жодні причини не змушують їх до гармонійної взаємодії. Особливо це стосується політичного розвитку, який керується власною логікою, незалежно від економічного зростання. А отже, для успішної модернізації політичні інститути повинні розвиватися паралельно зі зростанням економічного добробуту, соціальними змінами та виникненням нових ідей; такий результат не досягається автоматично як неминучий наслідок змін в інших аспектах розвитку. Мало того, політичні інститути часто виявляються неодмінними для того, щоб узагалі почалося економічне зростання. Саме їх відсутність ставить хрест на неспроможних або нетривких державах, заганняючи їх у порочне коло конфлікту, насильства й зuboжіння.

Перший і найважливіший інститут, якого бракує нетривким або неспроможним державам, — адміністративно ефективна державна влада. Перш ніж державу обмежувати за допомогою закону або демократії, потрібно, щоб вона з'явилася. А щоб вона з'явилася, потрібно в першу чергу створити централізовану виконавчу гілку та бюрократичну систему.

²² Загальний огляд процесу див. у: Eric Hobsbawm, *The Age of Capital, 1848–1875* (New York: Vintage Books, 1996), chap. 1.

- 23 Ferdinand Tönnies, *Community and Association (Gemeinschaft und Gesellschaft)* (London: Routledge, 1955). (Див. укр. видання: Тьоніс Фердинанд. Спільнота та суспільство: Основні поняття чистої соціології / Пер. з нім. Наталі Комарової та Олександра Погорілого. — К.: «Дух і літера», 2005. — 262 с.).
- 24 Max Weber, *Economy and Society* (Berkeley: University of California Press, 1978) (див. укр. видання: Вебер Макс. Господарство і суспільство: Нариси соціології розуміння / Пер. з нім. Микола Кушнір. — К.: Видавничий дім «Всесвіт», 2012. — 1112 с.); Émile Durkheim, *The Division of Labor in Society* (New York: Macmillan, 1933); Henry Maine, *Ancient Law: Its Connection with the Early History of Society and Its Relation to Modern Ideas* (Boston: Beacon Press, 1963).
- 25 Див., наприклад: Joel Mokyr, ed., *The Economics of the Industrial Revolution* (Totowa, NJ: Rowman & Allanheld, 1985); Mokyr, *The British Industrial Revolution: An Economic Perspective* (Boulder, CO: Westview Press, 1999); Douglass C. North and Robert P. Thomas, *The Rise of the Western World* (New York: Cambridge University Press, 1973); Nathan Rosenberg and L. E. Birdzell, *How the West Grew Rich* (New York: Basic Books, 1986); David S. Landes, *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor* (New York: Norton, 1998).
- 26 Книжка вийшла друком у видавництві «Наш формат».
- 27 Укр. переклад за виданням: Карл Маркс і Фрідріх Енгельс. Комуністичний маніфест. — Х.: Державне видавництво України, 1930. — С. 49.
- 28 Укр. переклад за: Там само. — С. 50.
- 29 Загальний огляд див. у: Nils Gilman, *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003).
- 30 Гантінгтон С. Політичний порядок у мінливих суспільствах (Наш формат, 2019).
- 31 Див. наприклад: James D. Fearon and David Laitin, “Ethnicity, Insurgency, and Civil War,” *American Political Science Review* 97 (2003): 75–90; Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It* (New York: Oxford University Press, 2007); Collier, *Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy* (Oxford: Oxford Economic Papers, 2006); Collier, Anke Hoeffler, and Dominic Rohner, *Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War* (Oxford: Oxford Economic Papers, 2007).
- 32 World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development* (Washington, D.C.: World Bank, 2011).
- 33 Якщо врахувати ретороманців, то груп поділу чотири, а не три. — *Прим. наук. ред.*
- 34 William R. Easterly, “Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?” *Economic Development and Cultural Change* 49, no. 4 (2001); Fearon and Laitin, “Ethnicity, Insurgency and Civil War.”
- 35 World Bank Development Indicators and Global Development Finance; U.S. Bureau of Labor Statistics.
- 36 Дані взято з: Larry Diamond, “The Financial Crisis and the Democratic Recession,” in Nancy Birdsall and Francis Fukuyama, eds., *New Ideas in Development after the Financial Crisis* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011). Див. також: Huntington, *The Third Wave*.
- 37 Див.: Alfred C. Stepan and Graeme B. Robertson, “An ‘Arab’ More Than a ‘Muslim’ Electoral Gap,” *Journal of Democracy* 14, (no. 3) (2003): 30–44.
- 38 United Nations Development Program, Arab Human Development Reports, www.arab-hdr.org/.
- 39 UNDP, Arab Human Development Reports, www.arab-hdr.org/data/indicators/2012-31.aspx.
- 40 Про вплив електронних соціальних мереж на Арабську весну див.: Eric Schmidt and Jared Cohen, *The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business* (New York: Knopf, 2013).

БЮРОКРАТІЯ

Чому вивчати державу означає вивчати її бюрократію; останні спроби виміряти якість державної влади; відмінності між країнами за якістю державної влади та як їх пояснити за допомогою історичного аналізу

Багато людей у всьому світі вважають, що головна проблема сучасного політичного життя — як обмежити владу могутнього, знахабнілого або навіть тиранічного уряду. Правозахисні групи використовують закон для захисту вразливих індивідів від зловживань з боку держав, причому з боку не тільки авторитарних режимів, а й ліберальних демократій, котрі інколи намагаються переграти правила, щоб полегшити собі боротьбу з тероризмом або іншими загрозами. Демократичні активісти на кшталт тих, які очолювали Революцію троянд у Грузії та Помаранчеву революцію в Україні, а також туніських і єгипетських протестувальників сподівалися використати демократичні вибори як механізм забезпечення підзвітності уряду перед населенням. У Сполучених Штатах громадяни пильно стежать за державними органами, щоб запобігати реальному й уявному зловживанню владою з їхнього боку від надміру обтяжливих екологічних стандартів до обмеження володіння зброєю та стеження за населенням, у якому звинувачують Агентство національної безпеки.

Як наслідок, останнім часом політичний розвиток розглядали переважно крізь призму інститутів стримування, насамперед верховенства права й демократичної підзвітності. Але перш ніж стримувати уряд, потрібно, щоб він міг хоч щось робити. Інакше кажучи, держава має бути здатною управляти.

Існування держав, здатних забезпечувати базові суспільні послуги, не слід вважати даністю. Адже бідність багатьох країн якраз і пояснюється браком у них ефективної державної влади, як видно з прикладів неспроможних або кволих держав на кшталт Афганістану, Гаїті й Сомалі, в яких панує безлад і відсутня безпека. Проте частково те саме можна сказати і про заможніші суспільства з відносно непоганими демократичними інститутами.

Візьмімо, до прикладу, Індію, яка успішно підтримує демократичну систему з часу здобуття незалежності в 1947 році. У 1996 році громадський активіст і економіст Жан Дрез оприлюднив «Громадський звіт про базову освіту», в якому оглянув стан початкової освіти в низці індійських штатів. З усіх наведених даних найбільше приголомшив той факт, що в сільській місцевості цілих 48 % учителів не з'являлися на роботу. Після публікації звіту громадськість, ясна річ, зчинила галас, змусивши індійський уряд в 2001 році почати масштабну програму з поліпшення якості початкової освіти. І хоч у ході реформи було здійснено велику кількість заходів, контрольне дослідження 2008 року показало, що рівень неявки вчителів на уроки залишився там само, де був за десятиліття до того, — на 48 %⁴¹.

І це при тому, що Індія — передовик серед нових ринкових країн, який демонстрував економічне зростання на рівні 7–10 % на рік аж до 2010 року⁴². Але поруч із магнатами-мільярдерами та технологічно передовими галузями промисловості ця країна характеризується приголомшливим рівнем бідності та нерівності, а деякі її частини не відрізняються від найгірших місць Субсахарської Африки. Поруч із іншими чинниками, ця нерівність підживлює безперервні маоїстські заворушення в найбільш бідніших штатах. Відверта незадовільність освітніх послуг, які надаються значній частині громадян, накладає країні обмеження на економічне зростання країни, адже в процесі індустріалізації їй знадобиться краще освічена робоча сила. Якщо говорити про надання таких базових послуг, то Індія зробила значно менше, ніж сусідній гігант Китай, не кажучи вже про Японію та Південну Корею, котрі прорвалися в категорію країн першого світу.

Проблема Індії не в тому, що їй бракує верховенства права. Якраз багато індійців скажуть, що законів у них забагато. Їхні суди перевантажені й повільні, а позивачі часто помирають раніше, ніж справа доходить до судового засідання. У Верховному суді Індії на присуд чекають понад 60 тисяч

нерозглянутих справ. Уряд часто не може інвестувати в інфраструктуру, бо його крила, як і в уряді США, обрізані судовими позовами від різних позивачів.

Річ також не в тому, що в Індії незадовільна демократія. ЗМІ в цій країні вільні і полюбляють критикувати владу за невдачі у сфері освіти, охорони здоров'я та інших царинах державної політики, а політична конкуренція достатньо гостра, щоб притягати посадовців до відповідальності за їхні невдачі. У царинах на кшталт освіти немає ніяких розходжень щодо кінцевої мети державної політики — всі сходяться на тому, що дітям слід давати освіту, а вчителі повинні з'являтися на роботі, якщо отримують за це платню. Але надання цієї базової послуги перевершує можливості індійського уряду.

Невдача, яку тут спостерігаємо, — це невдача держави, а саме бюрократичного апарату на локальному, регіональному й загальнонаціональному рівнях, якому було поставлено завдання забезпечити базову освіту дітям із сільської місцевості. Політичний порядок — це не тільки накладення обмежень на розгнуданий уряд. Значно більшою мірою політичний порядок означає здатність державного апарату виконувати роботу, яка очікується від нього, зокрема забезпечувати громадянам безпеку, захищати майнові права, надавати доступ до освіти та медичних послуг, а також розбудовувати інфраструктуру, неодмінну для ведення приватної економічної діяльності. У дуже багатьох країнах над демократією нависає постійна загроза через те, що держава надміру корумпована або не компетентна, а отже, не здатна виконувати цю роботу. Тому в людей назріває запит на підтримку «сильної руки» — диктатора або спасителя, який стулить пельку політикам і змусить систему запрацювати.

ДЛЯ ЧОГО ПОТРІБНА ДЕРЖАВНА ВЛАДА?

Послідовники лібертаріанських поглядів (переважно — американці) можуть заперечити, що проблема полягає в державній владі як такій: будь-який державний апарат безнадійно бюрократичний, некомпетентний, негнучкий і непродуктивний, а вихід із проблеми — не покращувати його, а повністю ліквідувати, замінивши різними приватними й ринковими механізмами.

Справді, є низка причин, які роблять державні відомства за своєю природою менш ефективними, ніж компанії приватного сектору. Відомо також, що держава часто бере на себе завдання, які краще було б лишати в руках приватного сектору, наприклад, управління фабриками й підприємствами, а також із деструктивними наслідками втручається в ухвалення рішень приватними структурами. Межа між державним і приватним завжди і в усіх суспільствах залишатиметься предметом динамічних переговорів.

Хай там як, але державний сектор однаково потрібний, адже існують деякі послуги й функції, що їх економісти називають суспільними благами, які забезпечити може тільки державний апарат. Суспільним благом у вузькому значенні можна назвати те, чим я можу користуватися, не заважаючи вам користуватися ним одночасно зі мною. Його не можуть присвоїти, а отже, вичерпати приватні особи. Класичні приклади суспільних благ — чисте повітря та національна оборона. Вони відповідають критеріям, бо якимось конкретним індивідам не можливо відмовити користуватися одним чи іншим, а доступ одних до цих благ не зменшує загального обсягу блага, доступного іншим. Приватні сторони не мають мотивів виробляти суспільні блага, бо не можуть перешкодити іншим користуватися ними й отримувати від цього зиск, а отже, не можуть присвоїти дохід, який створюється цими благами. А тому навіть найнепохитніші прибічники вільного ринку щиро визнають, що уряд приносить користь, забезпечуючи чисті суспільні блага. Крім чистого повітря й національної оборони до суспільних благ належать громадська безпека, правова система та охорона здоров'я.

Крім чистих суспільних благ, існує категорія благ, які виробляються для приватного споживання, але мають те, що економісти називають зовнішніми ефектами (externalities). Зовнішній ефект — це вигода або шкода, яка випадає третій стороні, наприклад, вигода, яку отримує мій працедавець, якщо я заплатив за свою освіту, або викиди, які забруднюють питну воду населеного пункту, розташованого нижче за течією від фабрики. В інших випадках в економічні трансакції може закрадатися інформаційна асиметрія; приміром, продавець вживаного автомобіля може знати про його дефекти, які нелегко з'ясувати покупцеві, або виробнику лікарських препаратів відомо про клінічні дослідження, які свідчать, що його продукт неідеальний або навіть шкідливий, проте потенційним пацієнтам така інформація недоступна. Уряди традиційно брали на себе роль регулятора зовнішніх

ефектів та інформаційних асиметрій. Позитивні зовнішні ефекти освіти та основної інфраструктури, зокрема доріг, портів і водопостачання, достатньо вагомі, тож уряди традиційно забезпечували їх своїм громадянам принаймні на базовому рівні безкоштовно або за значно заниженою ціною. Однак у таких випадках розмір державних субсидій або регулювання часто ставав предметом дискусій, адже зовнішнє державне втручання може спотворювати сигнали ринку і повністю придушувати приватну діяльність.

Крім забезпечення суспільних благ і регулювання зовнішніх ефектів, уряди тією чи іншою мірою займаються соціальним регулюванням. Ця діяльність може набувати багатьох різних форм. Уряди хочуть, щоб їхні громадяни були чесними, законслухняними, освіченими й патріотичними. Вони можуть заохочувати придбання власного житла, створення дрібних бізнесів, гендерну рівність, фізичні вправи або відмову від куріння, вживання наркотиків, розбою чи абортів. Більшість урядів, навіть відданих ідеології вільного ринку, в реальності вживають заходів, які, на їхнє переконання, заохочують інвестиції та економічне зростання, не обмежуючись наданням базових суспільних благ.

І нарешті, за державою залишається ще одна важлива роль — контролювати еліти й здійснювати перерозподіл багатства в більшому або меншому обсязі. Перерозподіл — одна з основних функцій будь-якого суспільного порядку: як зазначив Карл Поланьї, більшість домодерних соціальних систем трималися на здатності лідера або «верховоди» групи перерозподіляти блага між його послідовниками. У минулому ця практика була набагато поширенішою, ніж ринковий обмін⁴³. Як ми зазначали в першому томі, багато ранніх держав — від перших норманських королів Англії до османських султанів і китайських імператорів — вважали своїм завданням захищати звичайних громадян від ненаситних олігархічних еліт. Вони брали на себе цей обов'язок не з почуття справедливості і, певна річ, не тому, що вірили в демократію, а з міркувань голого, корисливого інтересу. Якщо держава не контролюватиме найбагатші і наймогутніші еліти, то вони приберуть собі до рук політичну систему, щоб наживатися на ній на шкоду всім іншим.

Найбільш базова форма перерозподілу, який здійснює держава, — це рівне застосування закону. Багаті й могутні завжди мають змогу подбати про себе, і якщо їх покинути напризволяще, вони завжди переграють неелітні групи. І лише держава з її законодавчими й правоохоронними можливостями може змусити еліти дотримуватися тих самих правил, які вимагаються від усіх інших. У цьому аспекті держава і верховенство права співпрацюють між собою, спільними зусиллями забезпечуючи щось на кшталт рівності перед правосуддям, як-от у випадках, коли англійський королівський суд виносить присуд на користь васала у його спорі з сеньйором із приводу утримання земельної ділянки, або федеральний уряд втручається, щоб захистити чорних школярів від місцевої юрби, чи поліція захищає населення від наркобанди.

Однак існують і більш прямі форми економічного перерозподілу, які здійснюють сучасні держави. Одна з найвідоміших — загальнообов'язкові фонди страхування, до яких уряд змушує всіх громадян робити внески. У випадку соціального страхування такі фонди забезпечують перерозподіл доходу від молодих до літніх, а у випадку медичного страхування — від здорових до хворих. Багато американських консерваторів проклинали Закон про доступну медицину (2010) президента Обами як «соціалізм», хоч насправді на той момент Сполучені Штати залишалися єдиною заможною демократичною країною світу, яка не мала загальнообов'язкового медичного страхування.

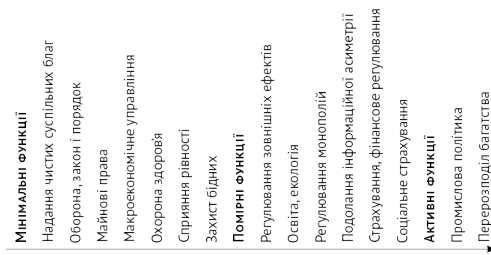
Теоретики лібералізму від Джона Лока до Фрідріха Гаєка завжди скептично ставилися до перерозподілу під диктовку уряду, позаяк такий перерозподіл винагороджує лінивих і некомпетентних коштом старанних і працьовитих. І справді, усі програми перерозподілу тягнуть за собою, як кажуть економісти, «моральний ризик»: винагороджуючи людей на основі їхнього рівня доходу, а не докладених індивідуальних зусиль, держава відбиває бажання працювати. До такого дійшло в колишніх комуністичних країнах, зокрема в Радянському Союзі, де склалася ситуація, коли «держава вдавала, нібито платить нам, а ми вдавали, нібито працюємо».

З іншого боку, обґрунтувати мінімальну державу, яка взагалі не пропонує ніякої подушки безпеки своїм менш удачливим громадянам, важко з морального погляду. Така держава була б доречною тільки в суспільстві із ідеально рівними умовами для всіх гравців, тобто в якому випадковій обставини народження чи сліпого везіння не визначають життєвих шансів, багатства та можливостей, доступних індивідам. Однак такого роду суспільства ніколи не було в минулому і немає зараз. Реальне питання,

яке стоїть перед урядами, — не «перерозподіляти чи не перерозподіляти», а «якою мірою перерозподіляти» і «як перерозподіляти, мінімізуючи моральний ризик».

Проблема спадкових переваг зазвичай із часом стає гострішою. Еліти дедалі сильніше закріплюють свої позиції, маючи змогу скористатися багатством, владою і соціальним статусом, щоб отримати доступ до державного апарату й використати державну владу для захисту свого становища та становища своїх дітей. Цей процес триватиме доти, доки неелітні групи не зуміють мобілізувати себе на політичній арені, щоб зупинити його або захиститися в який-небудь інший спосіб. У деяких випадках реакція проти цього процесу може вилитися в формі насильницької революції, як-от у випадку Французької та Більшовицької революцій; в інших випадках вона може набути вигляду популістської політики перерозподілу, як в Аргентині під владою Хуана Перона чи Венесуелі під владою Уго Чавеса. В ідеальному варіанті обмеження на могутність еліт повинні накладатися через механізми демократичного контролю над державою, які б гарантували, що державна політика базуватиметься на загальній згоді з боку населення щодо справедливого перерозподілу ресурсів, якими розпоряджається держава. Як і у випадку перерозподілу, складна частина цього завдання — не допустити надмірної представленості еліт у цьому процесі і при цьому не покарати їх за вміння створювати багатство.

У наш час існує широке розмаїття поглядів щодо прийнятних масштабів державного втручання в інші сфери життя: від прибічників тези, що держава повинна забезпечувати лише найбільш базові суспільні блага, до тих, хто вважає, що вона повинна активно впливати на характер суспільства та займатися перерозподілом у значних обсягах. Усі сучасні ліберальні демократії, як зазначалося, тією чи іншою мірою займаються перерозподілом, але масштаби державного втручання істотно різняться від скандинавських соціал-демократій до більш класичного лібералізму Сполучених Штатів. На малюнку 3 показано спектр функцій, які можуть брати на себе сучасні уряди, від ліберальної до соціальної концепції держави.



Мал. 3. Спектр функцій держави
Джерело: World Bank, *The State in a Changing World*

Попри те, що багато сучасних політичних дискусій обертаються навколо питання, як далеко можуть заходити держави, втручаючись в інші сфери, залишається не менш важливе питання щодо дієздатності державного апарату. Будь-яка функція, яку бере на себе держава, — від гасіння пожеж до охорони здоров'я і підтримки розвитку промисловості — буде виконана краще або гірше, залежно від якості державної бюрократії, на плечі якої ляже її виконання. Державний апарат — це сукупність складних організацій; успішність їхньої діяльності залежить від того, як вони організовані, і від ресурсів — людських і матеріальних, — які вони мають у розпорядженні. Таким чином, оцінювати державні апарати слід за двома важливими вимірами: горизонтальною віссю, яка характеризує масштаб їхніх функцій, та вертикальною, яка характеризує їхню здатність виконувати конкретну функцію (мал. 4).



Мал. 4. Розмір і спроможність держави

Для того, щоб розуміти, як далеко на горизонтальній осі розташована та чи інша держава, використовуються різні показники. Найуживаніший серед економістів — відношення податкових надходжень держави до сумарного ВВП; інколи замість цього вимірюється відношення державних витрат до ВВП, оскільки ця сума часто перевищує розмір податкових надходжень, адже включає не тільки їх, а й позичені кошти. Проте жоден із цих показників не можна вважати повністю задовільним, адже деякі активні функції держави на кшталт регулювання та промислової політики справляють значний вплив на суспільство, не обов'язково позначаючись на фіскальній політиці.

ВИМІРЮВАННЯ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНОГО АПАРАТУ

Значно важче виміряти дієздатність, або якість держави, тобто її розташування на вертикальній осі. У своєму знаменитому означенні Макс Вебер пов'язав сучасну державу із комплексом процедур, найважливіші з яких стосуються чіткої функціональної організації посад та добору чиновників на основі заслуг і фахової компетентності, а не патронажу⁴⁴. Деякі з перелічених Вебером критеріїв не зовсім відповідають нашим сучасним уявленням про обов'язкові ознаки якісного бюрократичного апарату, наприклад, обіймання посади протягом усього життя або сувора дисципліна й контроль по всій адміністративній ієрархії. Але думку про те, що посадовців слід обирати на основі фахової кваліфікації і підвищувати на підставі їхніх заслуг, а не особистих зв'язків, визнають майже всі; до того ж ця ознака корелює із позитивними результатами функціонування державної влади, зокрема низьким рівнем корупції та економічним зростанням⁴⁵. Якщо Вебер робив акцент на бюрократичній формі державного апарату, то політолог Бо Ротштайн запропонував за основне мірило якості державної влади взяти «неупередженість» — нормативну характеристику, котра, на його думку, тісно корелює із результативністю⁴⁶. З іншого боку, якість державної влади можна оцінювати за допомогою показників її дисфункціональності, наприклад оцінки її корумпованості в очах населення, що й робить міжнародна організація «Transparency International», обраховуючи свій «індекс сприйняття корупції»⁴⁷.

Проте для встановлення реальної якості державної влади не достатньо самого лиш вимірювання її дієздатності на процедурному рівні. Відповідно до класичного веберівського розуміння, сучасна державна влада розглядається як негнучкий інститут, який послідовно керується правилами і механічно виконує завдання, поставлені перед бюрократом його керівником. Однак неухильне дотримання процедури багатьом людям здається не перевагою державної бюрократії, а причиною нелюбові до неї. Та й сам Вебер писав про бюрократичну адміністрацію як про «залізну клітку», в яку ув'язнено сучасну людину⁴⁸.

Альтернативою процедурному підходу може слугувати оцінка здатності державного апарату формулювати політичні стратегії та втілювати їх у життя, або, за словами Джоела Мігдела, здатності держави «проникати» в глиб суспільства, над яким вона головує⁴⁹. Цю здатність інколи розкладають на окремі аспекти, серед яких: розмір бюрократичного апарату, ресурси, які він має в розпорядженні, і рівень освіченості та компетентності державних чиновників. Деякі дослідники вимірюють цю здатність через розміри податків, які держава стягує зі свого населення. Цей самий показник використовується для вимірювання її масштабу. Річ у тім, що податки, особливо прямі на кшталт податку на доходи, збирати важко; до того ж вони і стають ресурсами, якими розпоряджається держава. Проте здатність організації виконувати свої функції ніколи не зводиться винятково до розміру ресурсів, які вона має в розпорядженні. Важливе значення має також організаційна культура, тобто налагодженість кооперації між індивідами, які складають організацію, довіра між ними, їх готовність іти на ризики, упроваджувати інновації тощо. Не кожна бюрократія, означена за веберівськими формально-процедурними критеріями, володіє цими важковловимими якістьми, неодмінними для ефективного функціонування.

Ще один, кардинально відмінний, підхід до вимірювання якості державної влади пропонує звертати увагу не на те, чим вона є, а на те, що вона робить. Адже мета, з якою створено державний апарат, — не дотримуватися процедур, а забезпечувати населенню основні послуги, зокрема освіту, оборону, громадську безпеку і правовий захист; у цьому плані значно промовистішими будуть відомості про частку дітей, які здобули освіту в державних школах, аніж відомості про кількість учителів, процедури набору чи підготовки. На думку Лента Притчета, Майкла Вулкока й Мета Ендрюса, одна з найбільших проблем державних апаратів розвиткових країн — так звана «ізоморфна мімікрія», тобто копіювання

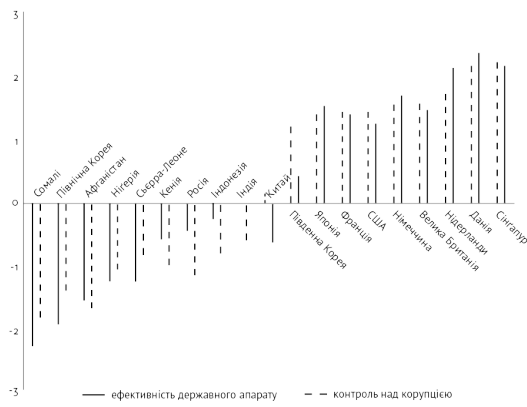
зовнішніх атрибутів державної влади розвинених країн, яке супроводжується нездатністю повторити їхні результати на кшталт забезпечення освіти й охорони здоров'я⁵⁰. Аналіз того, що державний апарат насправді робить, а не як він це робить, дозволяє оминати цю проблему.

Попри свою привабливість, показники результативності можуть створювати хибне враження. Гарні результати на кшталт якісної державної освіти досягаються завдяки складному поєднанню вхідних факторів, забезпечених державою (вчителі, навчальний план, приміщення тощо), та особливостей населення, якому вони пропонуються, зокрема його доходів, соціальних звичок та культури (наприклад, якою мірою освіта цінується в сім'ях). У 1966 році в США побачило світ класичне дослідження освітніх результатів, відоме як «Звіт Коулмена», в якому за допомогою статистичного аналізу демонструвалося, що якість здобутої освіти більшою мірою визначалася родиною та друзями індивіда, ніж зусиллями державної влади, спрямованими на забезпечення рівних можливостей⁵¹. Хай там як, вимірювати результати надання складних послуг, що їх пропонують населенню сучасні державні апарати, часто буває важко. Наприклад, як виміряти якість судової системи? Безглуздо покладатися винятково на сумарні показники закритих справ або ухвалених присудів, не враховуючи при цьому якісних параметрів: чи працюють суди неупереджено або чи використовувалися тортури для отримання зізнань. Якщо ними нехтувати, то поліційні держави завжди здаватимуться у світлі кількісних показників успішнішими за ті, які дотримуються верховенства права.

Оцінюючи функціонування держави, крім процедурних аспектів та показників результативності, важливо враховувати ще один вимір якості державного апарату: його автономність. Усі державні апарати підпорядковуються якомусь політичному суб'єкту, яким може бути демократична громадськість або авторитарний правитель. Однак вони можуть володіти більшою чи меншою мірою автономії у реалізації своїх функцій. Один із найважливіших аспектів автономії — право апарату контролювати і набирати свій персонал на основі професійних, а не політичних критеріїв. Проте автономія не менш важлива і в процесі реалізації державної політики, адже надто заплутаний або суперечливий мандат рідко веде до успішного результату. З іншого боку, надто широка автономія також може викликати шкоду чи то у вигляді корупції, чи то у вигляді бюрократизму, коли чиновницький апарат керується власним порядком денним, вийшовши з-під будь-якого політичного контролю.

Таким чином, якісні процедури, дієздатність, показники результативності та бюрократична автономія — усе це можливі способи оцінювання місця конкретної держави на вертикальній осі малюнка 4. Було б чудово, якби науковці розробили якийсь єдиний, загальновизнаний підхід до вимірювання якості держави, проте на сьогодні про нього говорити не випадає. Останніми роками ціла низка економістів зі змінним успіхом намагалася побудувати кількісний показник якості державного апарату. На заваді всебічному порівнянню стоїть ще й той факт, що в кожній країні якість державного апарату сильно варіюється залежно від регіону, завдань та рівня організації (загальнодержавний, регіональний, місцевий).

Попри всі ці труднощі дослідники широко використовують «Світові показники державного урядування» (Worldwide Governance Indicators, або WGI) Світового банку, які з початку 2000-х років розраховуються щорічно. Ці показники охоплюють шість вимірів, котрі обчислюються для кожної країни (право голосу та підзвітність, політична стабільність і відсутність насильства, ефективність державного апарату, якість регулювання, верховенство права та контроль над корупцією). На малюнку 5 відображено оцінки вибіркової групи розвинених і менш розвинених країн за двома з цих вимірів — контролем над корупцією та ефективністю державного апарату — і впорядковано їх за зростанням другого з них.

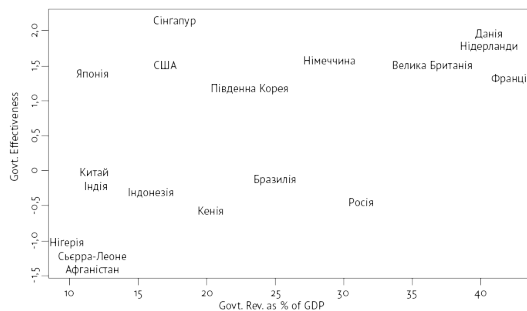


Мал. 5. Ефективність державного апарату та контроль над корупцією в окремих країнах за 2011 рік

Джерело: World Bank Institute, Worldwide Governance Indicators, 2011

Важко сказати, про що насправді говорять значення WGI, враховуючи, що в них інтегровано характеристики процедур, спроможності та результатів діяльності державних апаратів, часто-густо отриманих у вигляді експертних оцінок. Крім того, вони не відображають неоднорідності державного апарату в межах окремо взятої країни: Корпус морської піхоти США дуже відрізняється від сільського відділку поліції в Луїзіані, а якість освіти в Шанхаї — це небо і земля порівняно з якістю освіти в убогому сільському районі континентального Китаю. Та попри всі ці недоліки, зазначені показники дають загальне уявлення про колосальні відмінності в якості державної влади між країнами світу, а також підказують нам, що ефективність державного апарату та рівень корупції пов'язані між собою. Як свідчить незліченна кількість досліджень, якість державної влади дуже тісно корелює із рівнем економічного розвитку країни.

Використавши відношення податкових надходжень до ВВП як індикатор масштабу держави, а значення показника ефективності, розрахованого Світовим банком, — як міру її спроможності, можна наповнити реальними даними двовимірну матрицю з малюнка 4 (мал. 6). Як бачимо, розвинені країни значною мірою різняться за розміром своїх державних апаратів, але всі вони лежать у верхній частині матриці. А отже, досягти заможності населення можна як із великим державним апаратом (як-от у Данії чи Нідерландах), так і з відносно малим (наприклад, у Сінгапурі та США). Проте жодна країна не може розбагатіти, якщо її державний апарат неефективний. Середні значення на вертикальній шкалі тримає група нових ринкових країн, зокрема Китай, Індія та Росія³²; бідні країни з нашої вибірки лежать ближче до низу площини, а найслабші держави розташувалися майже на самому нулі.



Мал. 6. Розмір і спроможності державних апаратів

Джерело: World Bank, Worldwide Governance Indicators, OECD

Податки враховано лише ті, що надходять у центральний бюджет, окрім штрафів, стягнень та внесків соціального страхування.

Американці полюбляють без кінця-краю сперечатися про розмір свого державного апарату. Проте міжнародні порівняння свідчать, що для досягнення успіху якість державного апарату значно важливіша за його розмір.

Чим пояснюється настільки різна успішність державних апаратів світу? Чому одні з них (наприклад, у Північній Європі) з досить високою ефективністю надають широкий спектр послуг і користуються високим рівнем довіри з боку громадян, тоді як інші безнадійно загрузли в корупції й безгосподарності, а населенням сприймаються як паразити, а не помічники? І який зв'язок між якісним державним апаратом та іншими вимірами розвитку: верховенством права, підзвітністю, економічним зростанням та соціальною мобілізацією?

У наступних розділах ми спробуємо пояснити, чому в одних країнах сформувалися сильні й дієздатні державні апарати, а в інших — ні. Для цього я порівнюю п'ять країн: Пруссію/Німеччину, Грецію, Італію, Британію та Сполучені Штати. Пруссія/Німеччина та Греція й Італія втілюють два крайні варіанти якості державного апарату в сьогоденному Європейському Союзі. Німеччина завжди славилася могутньою та ефективною бюрократією, яка, навіть давши катастрофічного маху в першій половині ХХ століття, зуміла дотриматися розважливої макроекономічної політики впродовж усього повоєнного періоду. Натомість Греція та Італія відомі високим рівнем клієнтелізму та корупції в державному апараті, що позначилося на державних фінансах, які не витримали такої наруги під час європейської боргової кризи 2010 року. Порівнюючи ці крайні варіанти розвитку, ми намагатимемося зрозуміти, з чого почалося розходження їхніх траєкторій і чому його досі не подолано.

Британія і США слугуватимуть прикладами проміжного стану справ. Перша вступила в ХІХ століття із nereформованою державною службою, яка потерпала від повального патронажу. Проте в середині століття їй вдалося очистити бюрократію і закласти підвалини сучасної державної служби, яка продовжує функціонувати в ній і сьогодні. Щось схоже відбувалося і в Сполучених Штатах, де протягом 1820-х років сформувалася система партійного патронажу, за якої партії, керуючись вузькими політичними інтересами, призначали своїх людей на посади у федеральний апарат, апарат штатів та місцевих органів влади. Американську версію доречніше називати клієнтелізмом, ніж патронажем, позаяк у ній політики здійснювали масовий розподіл індивідуальних вигід на користь своїх прибічників, чого не було у закритішій британській системі. Проте Сполученим Штатам до другого-третього десятиліття ХХ століття також вдалося реформувати свою систему і сформувати ядро сучасної державної служби. Таким чином, Британії та США вдалося усунути одну з форм корупції в державній адміністрації, чого не змогли досягти Греція й Італія.

Вирішальною причиною таких різних успіхів була послідовність реформування бюрократії та відкриття політичної системи для демократичної конкуренції. Країни, які створили могутню бюрократію в умовах авторитаризму (на кшталт Пруссії), заклали стійкі й автономні інститути, які пережили всі подальші зміни режимів і втрималися до нашого часу. З іншого боку, країни, які демократизувалися раніше, ніж сформували могутній державний апарат (скажімо, США, Греція й Італія), породили клієнтелістську систему, яку потім довелося реформувати. І якщо Сполученим Штатам така реформа вдалася, то Греція її провалила, а Італія досягла лише часткового успіху.

Однією з перших у Європі сучасний державний апарат створила Пруссія — держава, яка об'єднала Німеччину. Закладати основи ефективною бюрократії вона почала ще до індустріалізації, а тим паче до впровадження демократичної підзвітності. Тож історію виникнення сучасного державного апарату я розпочну саме з неї.

⁴¹ Про це див. у: Lant Pritchett, Michael Woolcock, and Matt Andrews, *Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure* (Washington, D.C.: Center for Global Development Working Paper No. 234, 2010).

⁴² Див.: World Bank DataBank, <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>.

⁴³ Karl Polanyi and C. W. Arensberg, *Trade and Market in the Early Empires* (New York: Free Press, 1957).

⁴⁴ Вебер наводить такі критерії:

Чинovníки зберігають особисту свободу, а керівництву підпорядковуються лише в чітко окреслених рамках.

Вони впорядковані в чітку посадову ієрархію.

За кожною посадою чітко закріплено службові повноваження.

Набір на посади здійснюється на основі вільного вибору та в контрактній формі.

Кандидатів обирають на основі їх фахової кваліфікації.

Робота чинovníків оплачується в твердих окладах.

Посада розглядається як єдина професія чинovníка.

Можливе просування по службі.

Чинovníк не є власником засобів адміністративного управління та своєї посади.

Чинovníки підлягають службовій дисципліні та контролю.

Weber, *Economy and Society* (Berkeley: University of California Press, 1978), 1: 220–221. (Див. укр. видання: Вебер Макс. Господарство і суспільство: Нариси соціології розуміння / Пер. з нім. Микола Кушнір. — К.: Видавничий дім «Всесвіт», 2012. — С. 190.)

⁴⁵ Серед невеликої кількості досліджень, у яких було зроблено спробу кількісно оцінити веберівські ознаки державного апарату і виміряти їх кореляцію із результатами його діяльності, виділяються: James E. Rauch and Peter B. Evans, "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries," *Journal of Public Economics* 75 (2000): 45–71; та Rauch and Evans, "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth," *American Sociological Review* 64 (1999): 748–765.

⁴⁶ Bo Rothstein, *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective* (Chicago: University of Chicago Press, 2011).

⁴⁷ Цей індекс вимірюється шляхом опитування людей, які ведуть бізнес у різних країнах: http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

- 48 Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (New York: Scribner, 1930), p. 181. (Див. укр. видання: Вебер Макс / Пер. з нім. Олександра Погорілого. — К.: «Наш формат», 2018; в українському виданні «Протестантської етики...» вжито більш точний переклад оригінального Веберового вислову — «сталевий панцир», а не «залізна клітка»).
- 49 Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton: Princeton University Press, 1988), p. 4.
- 50 Pritchett, Woolcock, and Andrews, *Capability Traps?*
- 51 James S. Coleman et al., *Equality of Educational Opportunity* (Washington, D.C.: Department of Health, Education and Welfare, 1966).
- 52 Розміщення Китаю на графіку ліворуч від Росії дещо оманливе. Китайський уряд володіє великою кількістю державних підприємств, доходи від яких отримує державний сектор, але вони не обов'язково фігурують як податки.

ПРУССІЯ РОЗБУДОВУЄ ДЕРЖАВУ

Як пруссько-німецька бюрократія стала еталоном сучасної бюрократії; війна та військова конкуренція як причина постання сучасного державного апарату; суть правової держави (Rechtstaat); чому автономність бюрократичного апарату збереглася до наших днів; чому війна — не єдиний шлях розбудови сучасної бюрократії

Даючи на початку ХХ століття свою знамениту характеристику сучасної бюрократії, Макс Вебер мав на увазі не американську бюрократію, яку він, до речі, вважав безнадійно корумпованою. За якістю свого приватного сектору тогочасна Америка справедливо вважалася взірцем сучасної, індустріалізованої країни, але її державний апарат європейці небезпідставно вважали надзвичайно відсталим. Натомість Вебер орієнтувався на бюрократію своєї рідної Німеччини, яка на той час переросла в дисципліновану, фахово компетентну й автономну організацію, що могла позмагатися зі знаменитою бюрократією сусідньої Франції.

Демократія в той час у Німеччині тільки зароджувалася; бісмарківська конституція, якою керувалася з 1870-х років щойно об'єднана німецька держава, передбачала виборний Райхстаг (парламент), але широкими повноваженнями наділяла невиборного імператора, котрий контролював армію та володів винятковим правом призначати державного канцлера.

Обмеження на діяльність виконавчої влади накладалися не так демократією, яка з'явиться лише у Ваймарській республіці після Першої світової війни, як тією обставиною, що імператорові доводилося керувати країною за допомогою високоінституціалізованої бюрократії, яка базувалася на розвиненій системі права. Це і була так звана правова держава (Rechtstaat), яку інколи характеризували як ліберальну автократію. Вона забезпечувала громадянам надійний і неупереджений захист їхніх прав, хоча при цьому не давала їм політичного права контролювати владу через механізм виборів.

Правова держава виявилася чудовою платформою для економічного розвитку завдяки тому, що забезпечувала надійний захист приватних майнових прав та гарантувала дотримання контрактів. Хоч про німецького кайзера говорили як про «абсолютного» правителя, він не міг свавільно конфіскувати майно громадян чи особисто втручатися в їхні судові суперечки. Завдяки цьому Німеччина протягом 1871–1914 років дуже швидко індустріалізувалася, за багатьма показниками потіснивши Британію з позиції провідної індустріальної країни Європи.

Знадобилися дві спустошливі світові війни та поділ країни, щоб західна частина Німеччини в 1949 році нарешті перетворилася на консолідовану ліберальну демократію. Проте як впродовж усього цього часу, так і після 1989 року країна могла покласти на надзвичайно компетентну державну адміністрацію, про якість якої свідчить її висока позиція в сучасних рейтингах держав світу. Тобто в Німеччині сильний державний апарат і верховенство права сформувалися раніше, ніж механізми підзвітності держави громадянам. Причина такої послідовності розвитку пов'язана з тим, що прусська держава, з якої постала сучасна Німеччина, протягом затишного періоду вела низку запеклих військових протистоянь зі своїми сусідами — так само, як династія Цінь, що об'єднала Китай у 221 році до н. е. Війна, як ми знаємо з першого тому цієї праці, на відміну від звичайної економічної діяльності, стимулює створення ефективного й меритократичного державного апарату, а тому є одним із можливих шляхів до становлення сучасної держави.

Отаманщина — мабуть, підхожий термін для опису стану більшості німецьких земель на момент підписання Вестфальського мирного договору в 1648 році, який поклав край Тридцятирічній війні. У цей час територія сучасної Німеччини була поділена на десятки дрібних суверенних утворень, номінально об'єднаних у транснаціональну структуру, що називалася Священною Римською імперією. Отаманщина в цьому регіоні запанувала через те, що дуже мало які з-поміж цих численних державок були достатньо сильними, щоб збирати податки на своїй території силами бюрократичного апарату, утримувати професійну армію та закріпити за собою монополію на застосування сили, а отже,

забезпечувати дотримання власних законів. Тож спадковим правителям цих політичних утворень доводилося користуватися послугами найманців, оплачуючи їх із позичених коштів; коли ж кошти закінчувалися, озброєні групи найманців починали годувати себе, грабуючи і оббираючи місцеве населення. І навіть якщо такі озброєні групи не реквізували харчі в безталанних селян, вони знищували врожаї та руйнували інфраструктуру, щоб ними не могли скористатися їхні суперники. Як наслідок, за період Тридцятирічної війни голод та хвороби скоротили міське населення Німеччини на третину, а сільське — на 2/5⁵³.

АРМІЯ З КРАЇНОЮ

Коли в грудні 1640 року молодий Фрідріх Вільгельм із династії Гогенцоллернів став бранденбурзьким курфюрстом, важко було уявити, що керована ним держава стане ядром, навколо якого сформується велика нація. Бранденбург виглядав блідо на тлі своїх більших за розміром конкурентів на кшталт Саксонії або Баварії. Як і багато інших династичних утворень того часу, підвладна Фрідріху Вільгельму територія не була суцільною і простягалася від Східної Пруссії (котра зараз входить до складу Польщі та Росії) аж до Марки і Клеве на заході Німеччини. Успадкований ним бюрократичний апарат повністю базувався на патримоніальних принципах⁵⁴. На кожній із підвладних йому земель курфюрст ділив владу із станово-представницьким органом — феодальним інститутом, який втілював інтереси земельної аристократії, котра фактично мала повну владу над своїми маєтностями і без згоди якої неможливо було починати війну чи вводити нові податки. Прямі попередники цієї аристократії ще зовсім недавно — в XV–XVI століттях — перейшли від стилю життя, який економіст Мансур Олсон називав «мандрівним бандитизмом», коли ресурси здобувалися переважно шляхом здириництва та міжусобиць, до «осілого бандитизму», за якого вони утримували себе, стягуючи податки з підлеглого сільського населення, якому натомість пропонували мінімальні громадські блага на кшталт фізичної безпеки та правосуддя⁵⁵. Саме ці осілі бандити з часом стали відомими під назвою юнкерів.

У першому томі ми зафіксували, що підзвітна державна влада вперше з'явилася в Англії наприкінці XVII століття, позаяк англійські суспільні стани, організовані в добре згуртованому парламенті, мали змогу блокувати ініціативи короля і навіть протягом одного цього століття усунули від влади двох королів. У Бранденбург-Пруссії відбувалося прямо протилежне: станово-представницькі органи були слабкими й потерпали від внутрішніх конфліктів, тож низка спритних і рішучих правителів — «великий курфюрст» Фрідріх-Вільгельм (1640–1688), король Пруссії Фрідріх-Вільгельм I (1713–1740) та Фрідріх II Великий (1740–1786) — успішно позбавили їх політичних повноважень, зосередивши всю повноту влади в руках централізованої королівської адміністрації.

Головним інструментом централізації для них стала армія. Дуже мало хто з тогочасних правителів утримував постійну армію протягом мирних періодів. А «великий курфюрст» вирішив створити таку, відмовившись розпустити військо після Олівського миру, яким у 1660 році закінчилася шведсько-польська війна, в якій брала участь і Пруссія. Роки Фрідріхового дорослішання припали на кінець Тридцятирічної війни, яка спонукала його до висновку, що виживання Пруссії як переважно континентальної держави, оточеної могутніми суперниками, можливе лише за умови її військової могутності⁵⁶. За допомогою хитрощів він відібрав у станово-представницьких органів право збирати податки, розпустив незалежні ополчення і централізував фінансові та військові рішення в руках підконтрольного йому бюрократичного апарату. Цей процес продовжився за правління його внука, короля Пруссії Фрідріха-Вільгельма I, котрого історик Гайо Голборн охарактеризував як «грубіяна, якому бракувало не тільки культурних манер, а й співчуття до інших людей... грізного тирана для своєї родини, оточення та держави»⁵⁷. Проте він виявився вправним державотворцем, котрий перетворив прогулянковий парк перед своїм палацом на військовий плац, а перший поверх відвів під адміністративні установи. За словами історика Ганса Розенберга, Фрідріх-Вільгельм I створив «першокласну армію, яку утримувала за всіма параметрами третьокласна країна — за своїми демографічними показниками, природними багатствами, забезпеченістю капіталом та господарською кваліфікацією населення»⁵⁸.

Крім того, у пруського державотворення був один важливий культурний вимір. Родина Гогенцоллернів ще в середині XVI століття навернулася в кальвінізм, накликавши на себе неприязнь із боку переважно лютеранської знаті. Кальвіністське віросповідання правлячої династії мало три

важливі наслідки для держави. По-перше, великий курфюрст і його наступники активно залучали до новоствореної центральної бюрократії своїх одновірців з-поміж голландців та гугенотів, завдяки чому зростала автономність бюрократії від місцевого суспільства. По-друге, пуританська мораль впливала на поведінку самих правителів, особливо Фрідріха-Вільгельма I, чий ощадливість, аскетизм і безжальність до корупції стали легендарними. І нарешті, внаслідок проникнення кальвінізму на пруські землі з'явилася ціла мережа нових соціальних інститутів від шкіл до церковних парафій, які вели облік місцевих бідняків для богаділень, що з часом були інтегровані в сучасний державний апарат. Цей процес змусив лютеран і католиків узятися за проведення аналогічних реформ, причому не тільки на території Пруссії, а й по всій Європі⁵⁹.

Так само, як у Китаї періоду протиборчих держав, створення могутньої армії диктувалося не примхами правителя, а імперативом національного виживання, уроки якого Гогенцоллери засвоїли краще за своїх континентальних суперників⁶⁰. Під час Семирічної війни Пруссія майже була зникла з лиця землі, коли Фрідріха Великого мало не полонили і не вбили в одночасному протистоянні зі значно більшими Росією та Австрією. І лише надзвичайний полководницький хист Фрідріха та чисте везіння (сходження Петра III на російський престол) урятували державу й дозволили їй залишитися впливовим гравцем на європейській арені. Ось чому Пруссію описували не як країну з армією, а як «армію з країною»⁶¹.

Перехід від патримоніальної до сучасної бюрократичної системи в Пруссії відбувався поетапно, починаючи з 1640 року і до завершення реформ Штайна-Гарденберга на початку XIX століття. Процес започаткував «великий курфюрст» у другій половині XVII століття, відділивши цивільну бюрократію від військової і організувавши першу з них у систему виконавчих *Regierungen*, тобто рад. Через потребу мобілізації ресурсів військовий комісаріат став головним інструментом централізації; зіткнувшись із завданням керувати дедалі складнішою податковою системою та забезпечувати постачання армії, він помалу перетворювався на головний орган економічної політики в країні⁶².

На кінець XVIII століття пруська бюрократія базувалася на дивній мішанині меритократичних і патримоніальних принципів набору та просування посадовців: попри заохочення Фрідріхом Великим кар'єрного зростання талановитих офіцерів і управлінців, він часто віддавав перевагу лояльності над компетентністю. А коли закінчилися всі його війни, відпала гостра потреба просувати службовців на підставі їхніх заслуг. Впливові родини значною мірою монополізували деякі галузі державного апарату, а звання і призначення можна було отримувати в обмін на позики та хабарі. Одне слово, Пруссія зазнала репатримоніалізації — точнісінько так само, як Китай під кінець правління династії Хань⁶³.

КІНЕЦЬ ІСТОРІЇ В ПРУССІЇ

Згідно з філософом Александром Кожевим, історія як така закінчилася на полі бою під Єною та Ауерштедтом у 1806 році, коли напівпатримоніальна пруська армія була зметена Наполеоном Бонапартом, який стояв на чолі значно сучаснішої військової машини, що базувалася на масовому призові та сучасних бюрократичних принципах організації. Тоді ще молодий філософ Георг Вільгельм Фрідріх Гегель, на власні очі спостерігаючи за триумфальним в'їздом Наполеона в університетське містечко Єну, побачив у цій події символ перемоги сучасної моделі держави. У «Феноменології духу» він доводив, що в цьому типі сучасної держави досягає своєї кульмінації довготривалий історичний процес розвитку людського розуму. Висуваючи власне тлумачення поглядів Гегеля вже в 1930-ті роки, Кожев висловив думку, що відтоді, як уперше з'явилася ідея сучасної держави, завдяки своїй потужності вона була приречена поширитися на весь світ: зіштовхнувшись із такою державою, можна було лише підкоритися її вимогам або бути поглинутим нею⁶⁴.

Підвалини сучасної держави почали закладати ще до битви під Єною, зокрема в 1770 році, коли провели реформу державної служби, впровадивши іспити як підставу для кар'єрного просування. Проте стара система без катастрофічної військової поразки не могла подолати свою інерцію.

Післянаполеонівську реформу в Пруссії провів барон Карл фом унд цум Штайн (1757–1831) — аристократ, який походив із родини імперських лицарів, що не завадило йому здобути освіту в Геттингенському університеті та в Англії, а також дотримуватися ідей ліберального філософа Монтеск'є⁶⁵. Його справу продовжив принц Карл Август фон Гарденберг (1750–1822), який після Єни дотримувався девізу «демократичні принципи в монархічній державі»⁶⁶.

Реформи Штайна—Гарденберга остаточно перетворили особисту диктатуру Фрідріха на справжню ліберальну автократію, або *Rechtsstaat*. Жовтневим едиктом 1807 року в країні, за зразком Французької революції, скасовувалися правові привілеї знаті. Бюрократичні посади стали відкритими для всіх, а весь апарат підпорядкували французькому принципу «*carrière ouverte aux talents*» (кар'єра відкрита для талантів). Бюрократію було очищено від патримонійного баласту; і хоч у ній і далі переважала аристократія, але вже завдяки освіті, а не походженню.

Щоб обійняти вищу посаду в державній службі, положення про найм 1817 року вимагали від претендентів класичної середньої освіти та університетського ступеня з права. Паралельно тривала реформа університетської системи, яка почалася за Вільгельма фон Гумбольдта ще до єнської поразки. Ця реформа перетворювала вищу освіту на інтегровану систему, в якій найкращі і найблискупчіші уми країни потрапляли напряму в бюрократичний апарат⁶⁷. Таким чином, пруська система почала нагадувати французьку з її *grandes écoles* та систему, впроваджену в Японії після Реставрації Мейдзі, в якій заклади на кшталт Токійського університету напряму відправляли молоде покоління академічної еліти працювати на державу.

Зміну інтелектуального клімату відображають слова філософа Йогана Фіхте, котрий заявив, що знать залишалася «першим станом суспільства тільки в тому значенні, що першою тікала, коли зачувала небезпеку»⁶⁸. Вузлове значення заслуг як організаційного принципу втілюється в німецькому слові «*Bildung*», яке зазвичай перекладають як «освіта», але воно має значно ширше значення морального самовиховання на додаток до формальної освіти. Ідею *Bildung* в кінці XVIII століття розвивало ціле покоління мислителів Просвітництва, зокрема Лессінг, Гердер, Гете, Фіхте, Гумбольдт і, найбільшою мірою, великий філософ Іммануїл Кант⁶⁹.

ПРАВОВА ДЕРЖАВА

Станом на XIX століття пруська держава, яка згодом стане основою об'єднаної Німеччини, була абсолютистською диктатурою. Проте у зв'язку з тим, що нікому не підзвітний суверен здійснював свою владу через посередництво дедалі більш інституціалізованої бюрократичної системи, поведінка державної влади характеризувалася послідовністю та прозорістю, а сама бюрократична система поступово перетворювалася на силу, яка обмежувала свавільний деспотизм правителя. Німецька правова держава ніколи так і не була закріплена у вигляді конституційних обмежень на дії виконавчої гілки, як, скажімо, в Англії під час Славної революції або в США, де її зафіксовано в конституції. Проте й того, що було, цілком вистачало, щоб гарантувати сучасні майнові права та сприяти економічному зростанню і стрімкій індустріалізації Німеччини в другій половині XIX століття. У цьому вигляді вона стала зразком для ліберальних автократій в інших країнах світу. Зокрема з Німеччиною XIX століття з цих міркувань часто порівнюють сучасний Сінгапур.

Даючи в першому томі означення верховенства права, я зазначив, що це ситуація, за якої закон обмежує політичну владу, зокрема наймогутніших гравців у політичній системі. Тоді я показав, що в багатьох цивілізаціях верховенство права зароджувалося в лоні релігії, котра не тільки створювала самі закони, а й забезпечувала інституціалізовану ієрархію релігійних спеціалістів, котрі могли їх тлумачити. Зокрема в християнській Європі ще в XI столітті, коли католицька церква відродила римське право — тобто за багато століть до того, як у кінці XVI століття перші абсолютні монархи почали нарощувати свою владу, — з'явилася розлога система правових інститутів. Не дарма абсолютистські проекти «пробуксовували» й зрештою не були реалізовані повною мірою через сильні правові традиції, що панували по всій Європі.

Ніде розвиток цих інститутів не зайшов далі, ніж у Німеччині, котра фактично визначалася правовими інститутами на кшталт Райхстагу та системи феодалних прав та обов'язків, обумовлених незліченними грамотами і договорами. Німецькі держави нерідко більше часу витрачали на судові суперечки одна з одною, ніж на військове протистояння.

Саме на цьому тлі нові абсолютні монархи почали розхитувати давнішу концепцію права, яка закріплювала суверенну владу за Богом (а на практиці — за представником Бога на землі, тобто церквою), перекладаючи її на себе. Інколи цей процес обґрунтовували божественним правом короля, згідно з яким Бог безпосередньо делегував суверенну владу конкретній правлячій родині. Проте із середини XVII століття низка мислителів, серед яких Гуго Гроцій, Жан Боден, Томас Гоббс та Самуель

Пуфендорф, почали висувати новіші теорії, які зосереджували владу в руках монарха, але без жодних покликань на авторитет релігії. Особливий вплив у Пруссії мали ідеї Пуфендорфа, який був навіть прийнятий на службу і зрештою став біографом великого курфюрста.

Проте нове світське обґрунтування абсолютистської держави не обходилося дурно для самих правителів. Хоч вони тепер могли претендувати на необмежену владу, нехтуючи будь-якими давнішими релігійно-правовими обмеженнями, така влада виправдовувалася тільки тим, що вони в певному сенсі «представляли» ширші інтереси всієї громади. Приміром, у Гоббсовому «Левіафані» знаходимо думку, що монарх править легітимно лише завдяки тому, що його влада базується на уявному суспільному договорі, згідно з яким він бере на себе зобов'язання захищати засадниче право громадян — право на життя. Попри невиборність посади правителя, останній у певному сенсі втілює суспільний інтерес у мирі, а не приватний інтерес своєї родини. Як зазначив політичний теоретик Гарві Менсфілд, держава перетворилася на абстракцію, яка в безособовій формі втілює всю громаду, а не просто на інструмент панування однієї групи над рештою суспільства. Таким чином, було закладено теоретичні основи розрізнення публічного та приватного, що має кардинальне значення для будь-якого сучасного розуміння функціонування державної влади²⁰.

Усі ці ідеї вплинули на еволюцію пруського права. У процесі розбудови пруської держави особиста влада суверенного правителя розглядалася як джерело всіх законів. Проте він керував державою за допомогою бюрократії, яка тепер користувалася новим корпусом державно-адміністративного права для вираження своєї волі. Не дивно, що державна бюрократія в Пруссії значною мірою займалася юридичною діяльністю, а найпоширенішою вимогою для претендентів на посади в державній службі була наявність юридичної освіти²¹. Це не було верховенством права у вищезазначеному сенсі обмеження влади виконавчої гілки; це було радше «верховенство за допомогою закону». І в цьому сенсі пруська система дуже схожа на правову систему, яку відстоювали китайські легісти, втілену в різних кодексах, зокрема виданих за правління династій Цінь і Хань²².

Рішучі лідери на кшталт Фрідріха-Вільгельма I та Фрідріха II інколи чинили всупереч закону (зокрема перший, будучи батьком останнього, на певний час кинув свого сина за ґрати), не зазнаючи обмежень із боку жодної могутньої незалежної судової установи. Проте пересічні громадяни у відносинах між собою та з державою могли розраховувати на дедалі більш уніфіковане й неупереджене ставлення. Нові цивільні кодекси передбачали систему адміністративних судів, які дозволяли громадянам позиватися на державу, коли вони вважали, що органи влади повелися з ними з порушенням закону. У Франції ухвали судів нижчої інстанції можна було оскаржувати у вищих судах аж до Державної Ради, котра могла змусити підрозділи виконавчої влади прийняти її інтерпретацію закону²³. (Адміністративні суди існують також у сучасному Китаї та інших частинах Азії, де було прийнято цивільний кодекс; див. розділ 25 з цього приводу). Тож хоч правова держава не могла звинуватити короля в неконституційних діях, вона могла обмежувати свавільну поведінку посадовців на нижчих ланках державного апарату.

Першу спробу уніфікувати закони пруської держави зробив Самуель фон Кокцеї в середині XVIII століття, після чого в 1794 році була здійснена велика кодифікація пруських законів у вигляді *Allgemeines Landrecht* (Загального земського права). Останній кодекс, зведений під керівництвом Йогана Гайнріха фон Кармера та Карла Готліба Суареца, може заслужено вважатися найважливішою інновацією в цивільно-правовій традиції до кодексу Наполеона 1804 року. Перед ним ставилася мета сформулювати право так, щоб цілі держави були зрозумілі кожному громадянину.

Пруський кодекс залишався документом феодальної епохи, позаяк у ньому всі громадяни ділилися на три класи — знать, міщанство та селянство, — за якими закріплювалися різні права. Якщо селяни мали право залишатися на своїй землі, маєтності знаті могли продавати й купувати тільки представники знаті. Кармер і Суарец вбачали у своєму кодексі конституційний документ, який захищатиме людей від свавільних рішень корони, але король змусив їх вилучити відповідний абзац перед оприлюдненням. Хоч кодекс визнавав загальне право на свободу віросповідання та совісті в приватних справах, він наділяв державу значними повноваженнями з контролю над політичними дискусіями та цензури масових видань²⁴.

Щоб нерівне ставлення до соціальних класів зникло з тексту законів, знадобилася катастрофа під Еною та реформи Штайна-Гарденберґа. Під впливом перемоги Наполеона особливо важливу реформу

провели у сфері власності на землю, яка тепер стала доступною для всіх охочих. Завдяки цьому кроку земля стала частиною ринкової економіки. Жодних формальних змін у системі представництва не відбулося, але цю функцію, як вважалося, виконувала бюрократія: за словами історика Едварда Ганса, «сила держави полягає в конституційному порядку її адміністрації... свобода громадян полягає в її правовому порядку». В пруських провінціях існувала посада обер-президента, котрий координував діяльність адміністративних відомств, головував на засіданнях представницьких органів та виконував функцію зв'язку з центральним урядом, який відтоді більшою мірою підпорядковувався Гарденберговій Державній раді (Staatsrat), ніж королеві²⁵.

БЮРОКРАТИЧНА АВТОНОМІЯ І ПАРАДОКС ДЕМОКРАТИЧНОЇ ПІДЗВІТНОСТІ

Серед чотирьох критеріїв інституціалізації, які виділяв Семюел Гантінгтон, фігурує рівень «автономності» інституту. Інститути вважаються автономними, якщо «їхні власні інтереси та цінності відрізняються від інтересів та цінностей інших інститутів та суспільних сил»²⁶. Наприклад, автономна судова система суворо дотримується судових норм в ухваленні своїх рішень, а не дослухається до інструкцій політичних босів чи приймає хабарі від заможних відповідачів. Автономна армія здатна просувати по службі офіцерів на підставі військових, а не політичних критеріїв. Протилежність автономії — підпорядкування, коли організацію фактично контролюють зовнішні сили. У першому томі наводилася історія католицької церкви, яка в XI–XII століттях під час так званої боротьби за інвеституру домагалася права самостійно призначати священників та єпископів. По суті, це була боротьба за її автономність від тогочасного придворного політичного життя²⁷.

Формально в Китаї ніколи не було верховенства права, однак ще з часів династії Цінь існувала бюрократія, яка функціонувала відповідно до писаних правил і формувала в суспільстві очікування щодо передбачуваності поведінки державної влади. На кілька тисячоліть раніше, ніж у Європі, автономна бюрократія Китаю вже обмежувала деякі види свавільної самодержавної поведінки імператорів. Зокрема один імператор із династії Мін задумав був зібрати власну армію і почати війну; бюрократія ввічливо, але непохитно роззбрóла його²⁸.

Про феноменальну здатність бюрократії вислизати з-під контролю своїх керівників знають усі управлінці — як виконавчі директори корпорацій, так і президенти країн та ректори університетів. Керувати великою організацією, як державною, так і приватною, неможливо без допомоги бюрократії, але тільки-но повноваження делегуються адміністративній ієрархії, як керівник значною мірою втрачає контроль над організацією і стає заручником цієї самої бюрократії. (Такою була головна мораль комедійного серіалу «Так, пане міністр», знятого ВВС, в якому постійний заступник міністра Гемфрі, кар'єрний бюрократ, зводить нанівець ініціативи політичного міністра, котрий формально керує ним). Що автономніша й ефективніша бюрократія, то потенційно більше контролю вона може відібрати в керівника.

Так було і з Гогенцоллернами. Енергійніші з-поміж них на кшталт Фрідріха Великого могли залякати бюрократію і поставити її на службу своїм бажанням. Його знаменитий політичний заповіт повторював патримоніальне гасло французького короля Людовика XIV «L'État, c'est moi» («Держава — це я») ²⁹. Проте за його менш вольових наступників Фрідріха-Вільгельма II (1786–1797) та Фрідріха-Вільгельма III (1797–1840) баланс впливу остаточно схилився на бік бюрократії. Перші королі перетворили бюрократію на могутню і згуртовану статусну групу; саме завдяки внутрішній солідарності бюрократія досягла високого рівня інституційної автономії. Посадовці дедалі більшою мірою сприймали себе не як служників династії Гогенцоллернів, а як службовців Пруської держави — держави, інтереси якої були вищими за долю будь-якого посідача престолу. Корпоративний дух тільки посилювався, коли після 1806 року посади в бюрократичному апараті відкрили для амбіційних, обдарованих і освічених представників буржуазії. Тому в 1799 році один оглядач написав, що пруська держава — «аж ніяк не являє собою необмеженої монархії»; це радше влада аристократії, яка «заправляє країною в неприхованій формі бюрократії»³⁰. З цих причин Гегель у «Філософії права» розглядав бюрократію як втілення «універсального класу», який відображає інтереси всієї громади, на противагу громадянському суспільству, інтереси якого неминуче осібні та корисливі.

Щоб бути дієвим, інститут неодмінно має володіти значною автономією. Проте інколи хорошого буває забагато. Якщо, приміром, армія не передає критично важливі відомості своїм політичним

керівникам, вважаючи, що вони зловживатимуть нею, і сама ставить перед собою бойові завдання, це буде неприйнятна узурпація політичних повноважень із її боку. Економісти описують цю ситуацію у вигляді проблеми принципала і агента. Бюрократія вважається агентом, який не повинен мати власних цілей; цілі встановлюються принципалом, на якого вона працює. У монархічній державі таким принципалом є король або правляча династія; у демократії — суверенний народ, який править за допомогою обраних ним представників. У відлагодженій політичній системі агенти мають достатню автономію, щоб виконувати свою роботу, але при цьому вони в кінцевому підсумку підзвітні своєму принципалові. Автономна бюрократія, будучи противагою абсолютній владі протягом монархічного періоду, з часом вислизнула з-під контролю не тільки імператора, а й виборних законодавчих органів, коли Німеччина наприкінці XIX — на початку XX століття прийняла більше елементів демократії.

Після того як Пруссія під керівництвом канцлера Отто фон Бісмарка об'єднала в 1871 році Німеччину, бюрократія відстояла свою автономію як від імператора, так і від новонароджуваних сил демократії. З 1870-х років на народні маси поступово поширювалося виборче право. У Райхстазі здобували місця нові партії на кшталт соціал-демократів (див. розділ 28). Проте імперська конституція захищала бюрократію від втручання з боку парламенту; тобто бюрократи могли обиратися до парламенту, але парламент не мав жодного впливу на посадові призначення в бюрократичній системі. Так сформувалася, за словами політолога Мартіна Шефтера, «абсолютистська коаліція», яка складалася з консерваторів та партій вищого середнього класу; ця коаліція підтримувала автономію бюрократії та захищала її від спроб нових політичних партій посадити своїх прибічників на впливові посади⁸¹.

Абсолютистська коаліція зберігала вплив до XX століття, навіть після поразки Німеччини в Першій світовій війні та утвердження першого по-справжньому демократичного режиму за Ваймарської республіки. Після вимушеного зречення в 1918 році імператора бюрократичний апарат, який управляв країною, здебільшого залишився неушкодженим. Нові демократичні партії — соціалісти, демократи й центристи, — які виникли протягом цього періоду, утримувалися від спроб розставити своїх людей на бюрократичні посади, побоюючись викликати в бюрократії реакцію, яка оберне її проти новоствореної республіки. Навіть після Капівського путчу 1920 року вони не наважувалися очистити державну службу від заскорузлих правих елементів. Лише після вбивства крайніми націоналістами прем'єр-міністра Вальтера Ратенау в 1922 році політичних призначень стало більше, але новопризначених посадовців було швидко усунуто після того, як у 1933 році до влади прийшли нацисти, які відразу ухвалили Закон про відновлення професійного чиновництва, спрямований проти євреїв, комуністів та «партійних призначенців»⁸².

Найбільшої гостроти проблема надмірної автономії досягла в прусській, а відтак — німецькій армії. Після реформ Штайна—Гарденберга армія значно повільніше за цивільну бюрократію відкривала двері для новобранців із середнього класу, залишаючись оплотом привілеїв та своєрідною кастою, аж до XX століття відокремленою від громадянського суспільства⁸³. Перемоги пруської армії над Данією, Австрією та Францією забезпечили їй політичний капітал, який дозволяв вимагати незалежності від виборного Райхстагу, тож за конституцією Бісмарка вона була підзвітною самому лише імператорові. Така широка автономія робила армію дедалі впливовішим чинником німецької зовнішньої політики або, як висловився історик Гордон Крейг, «державою в державі». Голова німецького генштабу Альфред фон Вальдерзее під час болгарської кризи 1887–1888 років заявляв, що війна проти Росії на підтримку інтересів Австрії на Балканах неминуча, виступаючи за початок превентивних дій. Далекоглядний Бісмарк, розуміючи, що мета німецької зовнішньої політики — запобігти утворенню ворожої антинімецької коаліції, в той момент зумів придушити небезпеку, сказавши пам'ятну фразу про те, що «почати превентивну війну — десь те саме, що й скоїти самогубство зі страху смерті». Проте його слабшим наступникам не вдавалося так само стримувати політичний вплив армії. Під керівництвом Альфреда фон Шліфена та Гельмута фон Мольтке (молодшого) генштаб розробив плани одночасної війни на два фронти проти Франції та Росії, зайняв агресивну позицію під час марокканської кризи 1905 року (тим самим штовхнувши Британію та Францію в обійми одна одній) і наполягав на підтримці австрійських союзників під час подій, що передували вбивству ерцгерцога Франца-Фердинанда в Сараєво в липні 1914 року. Переконаність військового істеблїшменту в неминучості війни на два фронти перетворилася на самоздійснюване пророцтво, коли імператора поінформували,

що, відповідно до розробленого армією плану, в нього немає інших варіантів відреагувати на події на Балканах, крім нападу на Францію. Так розпочалася Перша світова війна⁸⁴.

Започаткована у XVIII столітті традиція автономної бюрократії зберігається і в сьогоденній Федеративній Республіці Німеччина. Закріпившись після 1933 року при владі, націонал-соціалісти успішно підпорядкували собі армію, але цивільну бюрократію майже не чіпали. На противагу більшовикам і китайським комуністам, нацисти не створювали паралельної ієрархії комісарів і не намагалися демонтувати всю бюрократичну систему. Вони просто посадили лояльних кадрів у деяких міністерствах (зокрема, в Міністерстві внутрішніх справ) та провели зачистку чиновницького апарату від комуністів та євреїв, але зрештою переконалися, що потребують наявного цивільного апарату з його можливостями⁸⁵.

Як наслідок, коли союзники в травні 1945 року знищили нацистський режим, бюрократія продовжувала функціонувати, продемонструвавши дивовижну стійкість навіть попри спроби окупаційної адміністрації союзників очистити її від осіб із нацистськими зв'язками або прихильністю до нацистської ідеології. Близько 81 % усього пруського чиновництва мало партійні квитки, причому половина з них вступила до лав націонал-соціалістів ще до 1933 року⁸⁶. Американська, британська та французька окупаційна влада намагалася провести денацифікацію німецького державного апарату за допомогою трибуналів над військовими злочинцями, які проводилися в Нюрнберзі, а потім — шляхом звільнення окремих чиновників із державної служби. Проте коли в 1949 році було створено нову федеративну республіку і загострилася потреба поставити на її чолі компетентну владу, яка могла б стати опорою для нового альянсу у вигляді НАТО проти Радянського Союзу, значну кількість звільнених чиновників повернули на посади. У 1951 році був прийнятий закон, який дозволяв усім професійним державним чиновникам, навіть якщо вони були членами націонал-соціалістичної партії або були виставлені зі Східної Німеччини, знову обіймати посади в державному апараті⁸⁷. З 53 тисяч чиновників, яких раніше було звільнено в процесі очищення влади, лише близько тисячі було назавжди відсторонено від державної служби.

На момент створення сучасної федеративної республіки в середині XX століття німецьке суспільство зазнало колосальних змін у зв'язку з руйнуванням аристократії та старого юнкерського класу, дискредитацією нацистського режиму, ліквідацією пруської держави та поширенням справжніх демократичних цінностей на широкі соціальні групи. З часом зазнали змін і політичні установки німецьких бюрократів. Але традиція якісної, автономної бюрократії збереглася майже без змін.

ОДИН ЗІ ШЛЯХІВ СТВОРЕННЯ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

Значну частину часу я приділив історії прусько-німецької бюрократії з тих міркувань, що це загально визнаний взірець сучасної бюрократичної системи. Крім того, вона втілює характерні ознаки шляху розвитку, який пройшла ціла група країн, що створила сучасний, непатримоніальний державний апарат у процесі військової конкуренції, зберігши його до Нового часу. До цієї групи я зараховую Китай під владою династій Цін і Хань, що на цілих два тисячоліття випередив аналогічні випадки Пруссії, Швеції, Данії, Франції та Японії. Якогось загального зв'язку між війною та якістю сучасної держави не існує; багато суспільств, які вели війни протягом тривалих періодів, залишалися весь цей час корумпованими й патримоніальними. Війна — лише одна зі сприятливих обставин для специфічної групи країн.

На тлі вразливості інститутів у багатьох розвиткових країнах нашого часу в прусько-німецькій бюрократії вражає її стійкість і постійність. Започаткована у XVIII столітті, пруська бюрократична традиція пережила Єну і Наполеона, створення Німецької імперії, ваймарську демократію і нацистський режим, а потім — повернення до демократії в повоєнній федеративній республіці. Попри те, що за своїм соціальним складом бюрократія пройшла довгий шлях від аристократичного заповідника до елітарного, меритократичного органу, який достеменніше відображає соціальну структуру німецького населення, вона зберегла свій корпоративний дух і, що важливіше, політичну підтримку своєї автономії.

Ніхто не сумнівається, що в наш час німецька бюрократія перебуває під повним контролем німецької політичної системи і в кінцевому підсумку підзвітна демократично обраним партіям, які засідають у Бундестазі. Проте цей контроль зводиться лише до посади призначеного політичною

системою міністра, що його кожен уряд ставить на чолі бюрократичної ієрархії. У німецькій історії, на відміну від Сполучених Штатів, Італії та Греції, ніколи не було поголового перерозподілу посад у державному апараті на користь партійців із міркувань політичного патронажу. В німецькій історії автономність бюрократії часто ставала чинником непохитного консерватизму, ба навіть відвертого мілітаризму та зовнішньої агресії. Проте, як зазначив Мартін Шефтер, практика патронажу не змогла прижитися в Німеччині завдяки тому, що автономія утвердилася до відкриття німецької політичної системи для демократичного змагання. Натомість у країнах, де демократію впровадили до консолідації сильної державної системи, кінцевий результат, як переконаємося далі, був менш успішним за критерієм якості державного апарату.

У наш час Німеччина, Японія та невелика група інших країн виділяються високими показниками якості своїх державних апаратів і низькими рівнями корупції завдяки спадщині авторитарної стадії свого політичного розвитку. Назвати їх удачливими щасливицями важко, адже досягти бюрократичної автономії їм вдалося коштом військової конкуренції, війни, окупації та авторитарної влади, яка зруйнувала і затримала розвиток демократичної підзвітності. Як слушно заявляв Гантінгтон, у політичному розвитку не все корисне ходить укупі.

- 53 Hajo Holborn, *A History of Modern Germany 1648–1840* (Princeton: Princeton University Press, 1982), pp. 22–23.
- 54 Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy: The Prussian Experience, 1660–1815* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1958), pp. 8–10.
- 55 Про ранні спроби Гогенцоллернів нав'язати свою владу цій розбійницькій аристократії див.: Otto Hintze, *The Historical Essays of Otto Hintze* (New York: Oxford University Press, 1975), pp. 38–39. Про мандрівний і осілий бандитизм див.: Olson, “Dictatorship, Democracy, and Development.” Аналіз цього поняття див. у: Fukuyama, *Origins of Political Order*, pp. 303–304.
- 56 Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, pp. 36–37.
- 57 Holborn, *History of Modern Germany*, pp. 190–191.
- 58 Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, p. 40.
- 59 Philip S. Gorski, *The Disciplinary Revolution: Calvinism and the Rise of the State in Early Modern Europe* (Chicago: University of Chicago Press, 2003), pp. 79–113.
- 60 Див.: Hintze, *Historical Essays*, p. 45. Філіп Горскі, натомість, зауважує, що деякі найважливіші інституційні зміни припали на правління Фрідріха-Вільгельма, коли Пруссія не зазнавала сильного військового тиску. З цього випливає, що розбудова пруської держави могла мати релігійні, а не безпекові причини. Gorski, *Disciplinary Revolution*, pp. 12–15.
- 61 Про цей період див.: Holborn, *History of Modern Germany*, pp. 246–248.
- 62 Hans-Eberhard Mueller, *Bureaucracy, Education, and Monopoly: Civil Service Reforms in Prussia and England* (Berkeley: University of California Press, 1984), pp. 43–45.
- 63 Див.: Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, pp. 73–87; Mueller, *Bureaucracy, Education, and Monopoly*, pp. 58–61.
- 64 Alexandre Kojève, *Introduction à la Lecture de Hegel* (Paris: Gallimard, 1947).
- 65 Holborn, *History of Modern Germany*, pp. 396–397.
- 66 Там само, p. 413.
- 67 Mueller, *Bureaucracy, Education, and Monopoly*, pp. 136–37, 162–63.
- 68 Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, p. 211.
- 69 Там само, p. 182.
- 70 Про теоретичні витоки ідеї безособової держави та роль Гоббса в її формуванні див.: Harvey C. Mansfield, Jr., *Machiavelli's Virtue* (Chicago: University of Chicago Press, 1996), p. 281–294.
- 71 Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, pp. 46–56.
- 72 Див.: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).
- 73 René David, *French Law: Its Structure, Sources, and Methodology* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1972), p. 36.
- 74 Holborn, *History of Modern Germany*, pp. 272–274; Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, pp. 190–191.
- 75 James J. Sheehan, *German History, 1770–1866* (New York: Oxford University Press, 1989), p. 428.
- 76 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 20.
- 77 Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).
- 78 Про те, якою мірою останні китайські імператори династії Мін були заручниками своєї бюрократії, розповідається у: Ray Huang, *1587, a Year of No Significance: The Ming Dynasty in Decline* (New Haven: Yale University Press, 1981). Див. також: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).
- 79 Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, p. 191. Навіть за часів Фрідріха Великого пруська бюрократія була настільки великою, що він сам не мав змоги контролювати її за межами Берліна та сфер свого найбільшого інтересу — армії і зовнішньої політики.
- 80 Цит. за: Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, p. 201.
- 81 Martin Shefter, *Political Parties and the State: The American Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1994).
- 82 Там само, p. 41.
- 83 Gordon A. Craig, *The Politics of the Prussian Army, 1640–1945* (New York: Oxford University Press, 1964), pp. 76–81.
- 84 Там само, pp. 217–219, 255–295.
- 85 David Schoenbaum, *Hitler's Social Revolution* (Garden City, NY: Doubleday, 1966), pp. 202–207.
- 86 Там само, p. 205.
- 87 Shefter, *Political Parties and the State*, p. 42.

Корупція

Деякі означення корупції; як корупція впливає на політичне життя та економічне зростання; патронаж і клієнтелізм як ранні форми демократичної участі; чому патронаж шкідливий з погляду демократії, але не настільки, як інші форми корупції; чому клієнтелізм може занепадати, коли країни багатіють

У 1996 році новопризначений президент Світового банку Джеймс Вулфенсон виголосив промову, в якій назвав «ракову пухлину корупції» головною перешкодою для економічного розвитку бідних країн. Чинникам Світового банку, ясна річ, ще з моменту заснування їхньої організації було добре відомо, що корупція — велика проблема в багатьох розвиткових країнах і що зовнішня допомога та позики часто-густо осідають прямисінько в кишенях чиновників тих країн, допомогти яким вони призначалися⁸⁸. Проте ще до виступу Вулфенсона серед експертів з питань розвитку здобула визнання думка, згідно з якою зарадити цій проблемі майже неможливо і певний рівень корупції неминучий і не настільки шкідливий, щоб заважати економічному зростанню. Під час «холодної війни» Сполучені Штати пригріли під своїм крилом багато корумпованих держав (Заір під владою Мобуту Сесе Секо — найпромовистіший приклад), і Вашингтон неохоче погоджувався, щоб на його близьких союзників тикали пальцем.

По закінченню «холодної війни» міжнародні організації, що займаються питаннями розвитку, дали поштовх боротьбі з корупцією в межах ширшої кампанії з розбудови держав та зміцнення їхніх інститутів. Як ми бачили на прикладі показників державної влади у третьому розділі, між ефективністю державного апарату та стримуванням корупції існує сильний кореляційний зв'язок. Щоб державний апарат був сильним і ефективним, не достатнього самого лиш запобігання корупції, проте глибоко корумпована держава зазвичай стикається з великими проблемами в процесі надання послуг, забезпечення правопорядку та представлення суспільних інтересів.

Корупція перешкоджає розвитку багатьма різними шляхами. По-перше, вона спотворює економічну мотивацію, перенаправляючи ресурси від найбільш продуктивного їх застосування до кишень чиновників, які просто володіють політичною владою, щоб здирати хабарі. По-друге, корупція має ті самі наслідки, що й надзвичайно обтяжливий регресивний податок: хоч дрібна корупція серед нижчих, низькооплачуваних чиновників існує в багатьох країнах, переважна більшість нечесно нажитих статків потрапляє до рук еліти, здатної скористатися своїми владними позиціями, щоб витискати для себе вигоду з населення. Крім того, пошук нагод для отримання корупційної наживи часто-густо забирає багато часу, відвертаючи енергію найкмітливіших і найамбіційніших людей, які натомість могли би створювати високоприбуткові приватні комерційні фірми. Використання політичної системи для отримання приватної вигоди економісти називають «рентошукуванням»⁸⁹.

Інкони звучать думки, нібито хабарництво підвищує ефективність, полегшуючи процес реєстрації підприємства, отримання експортних дозволів чи запису на прийом до високопосадовців. Але це дуже кепський спосіб ведення бізнесу: було б значно краще, якби реєстраційний процес проходив швидко, експортні дозволи взагалі не вимагалися або всі індивіди мали легкий і рівний доступ до державного апарату. В кінцевому підсумку, просте верховенство права значно ефективніше.

Крім спотворювального впливу на економіку, корупція може бути дуже згубною для політичного порядку. Сприйняття чиновників і політиків як корупціонерів ослаблює легітимність державної влади в очах пересічних громадян і підриває довіру до неї, хоч вона кардинально важлива для безперерйного функціонування держави. Звинувачення в корупції часто кидають не для того, щоб покращити роботу державного апарату, а щоб знищити політичного суперника. У суспільствах, в яких більшість політиків корумповані, виокремлення якогось одного для покарання за корупцію свідчить не про початок реформ, а про спробу захоплення влади. Розходження між реальністю та уявленням про

корумпованість системи — одна з найбільших небезпек для вразливих нових демократій, які тільки намагаються консолідувати свої інститути.

Для належного розуміння переходу держав від патримоніального до сучасного типу нам слід краще зрозуміти природу та джерела корупції. Остання може набувати багатьох різних форм, одні з яких значно згубніші для економічного зростання та політичної легітимності за інші. Тож для початку нам слід розібратися з основними поняттями.

ПУБЛІЧНЕ І ПРИВАТНЕ

На сьогодні опубліковано гори статей і книжок про корупцію та її джерела, а також запропоновано багато можливих рецептів боротьби з нею. Та попри всі зусилля науковців у цьому питанні досі не розроблено загально визнаної таксономії різних видів поведінки, які зазвичай згруповують під рубрикою корупції²⁰.

У більшості означень корупції зроблено акцент на присвоєнні суспільних ресурсів задля отримання приватної вигоди²¹. Для початку це досить зручне означення; згідно з ним, корупція притаманна насамперед державним апаратам, а не, приміром, бізнесам чи приватним організаціям.

Із нього випливає, що корупція — у певному сенсі явище, що може постати тільки в сучасних суспільствах або, щонайменше, в суспільствах, які модернізуються, оскільки вона передбачає розділення публічного та приватного. Із попереднього розділу ми знаємо, що розрізнення публічної та приватної сфер сформувалося в Пруссії лише протягом XVII–XVIII століть. До цього пруська держава (як майже всі європейські держави) була патримоніальною, а це означає, що правитель вважав себе власником територій, якими керував, нібито вони частина його господарства або отчини. Вважаючи землі своєю приватною власністю, він міг роздавати їх (і людей, які на них мешкали) своїм родичам, прибічникам або суперникам. У такому контексті розмови про корупцію не мають сенсу взагалі, позаяк у ньому не існувало поняття публічної сфери, ресурси якої можна було б неправомірно привласнювати.

Лише у зв'язку з постанням централізованих держав, яке припало на XVII–XVIII століття, володіння правителя почали сприймати більшою мірою як своєрідну довірчу власність, якою суспільство доручило управляти правителю, ніж як його особисту власність. У всіх ранньомодерних ученнях про державний суверенітет, розроблених Гроцієм, Гоббсом, Боденом і Пуфендорфом, робився наголос на тому, що легітимність суверена визначається не стародавністю або спадковістю його права власності, а радше тим, що він опікується загальносуспільними інтересами. Легітимно збирати податки він може лише в обмін на забезпечення неодмінних громадських послуг, перша і найважливіша з яких — підтримання суспільного порядку задля уникнення війни всіх проти всіх, яку описав Гоббс.

Мало того, поведінку державних посадовців від найнижчого з них до самого правителя дедалі більшою мірою визначали формальні правила. Деякі закони пруської правової держави чітко проводили розмежування між громадськими та приватними ресурсами. За багато століть до того в китайському конфуціанстві розвинулася схожа доктрина: імператори не просто володіють землею і людьми, над якими правлять; вони лише здійснюють моральне опікунство над усією громадою і зобов'язані забезпечувати їй добробут. І хоч китайським імператорам не тільки кортіло, а й вдавалося прибирати до рук громадські кошти (як-от Їцзюню I, одному з останніх у династії Мін), у Китаї завжди проводили розрізнення між приватними та публічними фондами²².

НЕ ЗОВСІМ КОРУПЦІЯ

Існують два явища, які тісно пов'язані з корупцією у вищеописаному значенні, але відрізняються від неї. Це, по-перше, створення і стягування рент і, по-друге, патронаж та клієнтелізм.

Економісти формально визначають ренту як різницю між вартістю створення продукту або послуги та її ціною. Одне з найважливіших джерел ренти — дефіцит: через високий попит зараз барель нафти продають значно вище граничних витрат на його виробництво; різниця між цими двома сумами, таким чином, називається ресурсною рентою. Власник квартири на Парк-авеню в Нью-Йорку може виставляти за неї значно вищу орендну плату, ніж за квартиру з такою самою площею десь у центрі Айови, бо на Мангеттені земля значно дефіцитніша.

Ренти можуть виникати не тільки через природний дефіцит землі або товарів; їх можуть штучно створювати державні апарати. Типовий приклад — ліцензування. У місті Нью-Йорк загальна кількість легальних таксі встановлюється спеціальною комісією, яка протягом багатьох років обмежувала їх кількість попри зростання попиту на цю послугу. Як наслідок, ліцензію (яка має вигляд бляхи) на одне таксі можна продати майже за мільйон доларів. Таким чином, ціна цієї бляхи — це і є рента, створена органами влади, яка зникне вмиг, якщо місто дозволить будь-кому вивішувати на автомобілі значок таксі і возити пасажирів за гроші.

Державні апарати можуть створювати штучні дефіцити в безліч різних способів, тож одна з найбазовіших форм корупції — надужиття цією можливістю. Наприклад, встановлюючи ввізні мита, держава обмежує імпорт і створює ренти для себе; одна з найпоширеніших форм корупції по всьому світу пов'язана саме з митницями, де чиновники беруть хабарі за те, що занижують суму до сплати або пришвидшують проходження митних процедур, що дозволяє імпортерів вчасно доставити товар на ринок. В Індонезії 1950–1960-х років корупція на митницях дійшла до того, що урядові зрештою довелося передати цю функцію швейцарській компанії, яка інспектувала всі вантажі, що ввозилися в країну²³.

Враховуючи, з якою легкістю держава може створювати ренти за допомогою податків або нормативних вимог, багато економістів засуджують ренти загалом, бо вони перешкоджають ринкам ефективно розподіляти ресурси, а творення і розподіл рент ототожнюють із корупцією. Здатність держави створювати ренти спонукає багатьох амбіційних молодих людей, які прагнуть розбагатіти, обирати політичну кар'єру замість підприємницької в приватному секторі. Дуглас Норт, Джон Волліс і Баррі Вайнгест навіть виділили два основоположні типи суспільних порядків, які назвали порядками обмеженого та відкритого доступу: у першому випадку еліти зумисне обмежують доступ до економічної діяльності, щоб створювати ренти і збільшувати свій дохід, перешкоджаючи формуванню динамічної, конкурентної економіки сучасного типу²⁴.

Та хоч ренти можуть легко ставати предметом зловживань, вони мають цілком легітимне застосування, яке не дозволяє їх однозначно негативно оцінювати. Найочевидніший приклад «корисної» ренти — патент або авторське право, за допомогою якого держава надає творцеві певної ідеї або творчого продукту виняткове право на будь-які доходи від нього протягом обмеженого періоду часу. Різниця між вартістю виробництва книжки, яку ви зараз тримаєте в руках, та ціною, яку ви сплатили за неї (за умови, що ви не поцупили її з книгарні або не завантажили із піратського сайту), становить ренту, але це рента, яку суспільство схвалює задля стимулювання нововведень та творчості. Економіст Муштак Хан звернув увагу на той факт, що багато азійських урядів, щоб стимулювати індустріалізацію, давали змогу обраним фірмам отримувати надприбутки за умови, якщо ці кошти реінвестуватимуться далі. Хоч такий підхід відкривав шлях для корупції та зловживань, він забезпечив стрімке економічне зростання, темпи якого, мабуть, перевищували потенційні темпи зростання під диктовку ринкових сил²⁵.

Усі регуляторні функції держави — від захисту особливих екосистем до обов'язкового розкриття інформації про компанію під час початкового відкритого розміщення її акцій або сертифікації лікарських засобів — породжують штучний дефіцит. Будь-яка можливість надавати право на певну діяльність або відмовляти в ньому створює ренту. Але попри полеміку щодо доречного масштабу державного регулювання, мало хто виступає за повне скасування нормативних функцій лише за те, що вони породжують ренти. Навіть на всі заставки критиковане ліцензування діяльності таксистів у Нью-Йорку обґрунтовується потребою підтримувати мінімальний рівень якості послуги та гарантувати рівність доступу до неї. Якби не було цього регулювання, багато хто з таксистів просто відмовлявся б везти пасажирів на невеликій відстані або їхати в бідняцькі квартали.

Таким чином, створення і розподіл рент державними апаратами значною мірою перетинається із корупцією, але це не одне й те саме. Слід враховувати мету, із якою створювалася рента, і дивитися, кому вона служить: чиновнику державного апарату, котрий привласнює її як суто приватну вигоду, чи ширшому суспільному інтересу.

Патронаж, або клієнтелізм, — ще одне явище, яке часто плутають із корупцією. Патронажні відносини — це взаємний обмін послугами між двома індивідами різного статусу та можливостей, у яких патрон зазвичай надає клієнту послугу в обмін на лояльність та політичну підтримку з боку останнього. Послуги патрона мають бути такими, щоб ними можна було скористатися індивідуально; це, приміром, робота в поштовому відділенні, індичка на Різдво або визволення родича клієнта із в'язниці. Громадські блага або пільги для широких груп населення тут не підійдуть⁹⁶. Ось один із прикладів: «На Сицилії якщо студент хоче, щоб його представили професорові, від якого йому потрібна якась послуга, він звернеться до місцевого сільського політика, який йому чимось зобов'язаний. Політик зв'яже його зі своїм родичем у найближчому місті, котрий звернеться до асистента професора і той домовиться про розмову з професором. Таким чином, студент отримує потрібну йому послугу, за що пообіцяє агітувати за політика на виборах»⁹⁷.

Інколи патронаж і клієнтелізм розрізняють за масштабом: патронажними в такому випадку вважають особисті відносини між патронами й клієнтами, які існують у всіх режимах (як авторитарних, так і демократичних), тоді як до клієнтелізму зараховують більш масштабні обміни послугами між патронами та клієнтами, які часто вимагають цілої ієрархії посередників⁹⁸. Із цього випливає, що клієнтелізм характерний насамперед для демократичних країн, де виникає потреба в мобілізації великої кількості виборців⁹⁹. Тому хоч характерне для американського політичного життя явище традиційно називають патронажем, відповідно до щойно проведеного розмежування його слід кваліфікувати як клієнтелістську систему, позаяк у межах цього явища масові партійні організації у великій кількості роздають послуги через складну ієрархічно організовану політичну машину¹⁰⁰.

У певному сенсі клієнтелізм вважається негативним явищем і спотворенням належного демократичного процесу. Сучасні демократії задумані так, що виборці голосують за політиків відповідно до обіцяних ними широких політичних заходів (або, як прийнято говорити в політологів, «політичних програм»). Прибічники лівих поглядів, приміром, підтримують програми уряду, спрямовані на забезпечення охорони здоров'я та соціального захисту населення, тоді як консерватори більш прихильні до виділення ресурсів на обороноздатність держави. В обох випадках очікується, що виборець орієнтується на свої уявлення про бажане благо для всього суспільства, а не просто про корисливу вигоду для себе. Певна річ, у розвинених демократіях виборці заповнюють бюлетені відповідно до свого корисливого інтересу — зниження податків на багатство, субсидій для конкретної галузі бізнесу або соціального захисту бідних громадян. Однак такі адресні програми обґрунтовуються за допомогою загальних понять справедливості або спільного блага і навіть попри свою адресну спрямованість передбачають безстороннє ставлення до численних індивідів, які відповідають критеріям їхньої цільової аудиторії. Особливо не схвалюється ситуація, коли уряд надає вигоди конкретним індивідам залежно від того, чи вони його підтримують.

У клієнтелістських системах політики надають індивідуалізовані вигоди тільки своїм політичним прибічникам в обмін на їхні голоси. Такими вигодами можуть бути робоче місце в державному секторі, грошова винагорода, політичні послуги або навіть громадські блага на кшталт шкіл чи клінік, які вибірково створюються тільки для прибічників. Такий розподіл вигід справляє негативний вплив як на економіку, так і на політичну систему з цілої низки причин¹⁰¹.

Перша і, мабуть, найважливіша, з них — вплив патронажу та клієнтелізму на якість державної влади. Сучасна бюрократія базується на принципах досягнень, фахової компетентності та безособовості. Якщо політик укомплектовує її своїми прибічниками або друзями, якість роботи бюрократії майже неминуче погіршується. Крім того, укомплектування бюрократичної системи політичними призначеннями веде до роздування апарату та витрат на оплату праці і часто-густо призводить до дефіциту бюджету. На відміну від приватного сектору, державному апарату не загрожує перспектива банкрутства, а оцінити якість його роботи важко. Через це державний апарат, укомплектований через патронажні призначення, дуже важко реформувати¹⁰².

По-друге, клієнтелізм може псувати належну демократичну практику тим, що зміцнює становище чинних еліт і перешкоджає демократичній підзвітності. Клієнтелістські відносини за своєю суттю це відносини між нерівними сторонами, у яких могутні та/або багаті політики фактично купують підтримку рядових громадян. Самих цих політиків зазвичай цікавить реалізація їхніх власних вузьких інтересів. Їх може цікавити добробут їхніх клієнтів, які забезпечують їм політичну базу, але не

суспільства загалом. У Європі зниження нерівності відбулося протягом ХХ століття завдяки піднесенню програмно орієнтованих партій на кшталт британської Лейбористської партії та німецької Соціал-демократичної партії (див. частину третю з цього приводу). Ці партії боролися за впровадження широких соціальних програм, які викликали перерозподіл ресурсів від багатих до бідних на відносно безособовій основі. Натомість багато латиноамериканських країн і далі потерпають від глибокої нерівності, бо їхнє бідне населення замість програмно орієнтованих партій схильне голосувати за клієнтелістські партії (класичний приклад яких — пероністська партія в Аргентині). Останні ж замість того, щоб наділяти масовими вигодами бідне населення, використовують ресурси на індивідуальні подачки виборцям.

ПРИРОДНІ СПОСОБИ СОЦІАЛЬНОГО ЖИТТЯ

Нерідко патронаж і клієнтелізм розглядають як надзвичайно ненормальні форми політичної поведінки, притаманні винятково країнам, що розвиваються, через специфіку цих суспільств. Насправді ж, відносини політичного патронажу як між родичами, так і між просто друзями — одна з найбільш базових форм соціального життя людини. На неї можна натрапити всюди, бо вона природна для людей. Тому загадковим є не існування патронажу, а радше чому в сучасних політичних системах він опинився поза законом і чому його замінила безособова форма організації.

У першому томі я доводив, що люди за своєю природою — соціальні істоти, чия соціальна організація закріплена в їхній біології. Існують два базові біологічні принципи, спільні не тільки майже для всіх людських суспільств, а й для багатьох інших видів, які відтворюються статевим шляхом: родинний добір, або сукупна пристосованість, та реципрокний альтруїзм¹⁰³. Згідно з принципом родинного добору, особини підтримують генетичних родичів пропорційно до кількості спільних із ними генів; це основа непотизму. Взаємний альтруїзм — це обмін послугами між неспорідненими особинами на основі контакту віч-на-віч.

Ні родинний добір, ні взаємний альтруїзм не засвоюються в процесі навчання; будь-яке людське дитинча незалежно від суспільства, в якому воно народилося, інстинктивно схильне віддавати перевагу родичам і обмінюватися послугами з людьми з безпосереднього оточення. Крім того, ці типи поведінки не базуються винятково на голому розрахунку; люди народжуються з набором емоцій, які спрямовують їх на формування соціальних відносин на основі співпраці з друзями та родичами. Натомість поведінка, що відхиляється від цих принципів, — наприклад, віддати перевагу висококваліфікованому фахівцеві замість друга або родича чи працювати в безособовій бюрократичній системі — конструюється соціально і суперечить нашим природним нахилам. Люди почали організовувати своє співжиття і вчитися співпрацювати, виходячи за межі кола друзів і родичів, лише в процесі розвитку політичних інститутів на кшталт сучасної держави. Коли ж такі інститути руйнуються, ми повертаємося до патронажу й непотизму як базових форм соціального життя.

Найдавніші форми соціальної організації людей — роди і племена. Сьогодні ми б назвали їх патронажними організаціями, але це єдине, що було в людей протягом перших сорока тисяч років історії. Рід — це невелика група з кількадесят споріднених між собою індивідів; а плем'я базується на принципі походження від спільного предка, який дозволяє значно розширити чисельний склад суспільства порівняно із родом. Єдність обох типів груп забезпечується родинним добром та реципрокним альтруїзмом: солідарність у них базується на генетичній спорідненості, а між вождем або верховодою, який очолює групу, та його послідовниками відбувається взаємний обмін послугами. Лідери племінних організацій не володіють тією абсолютною владою, яку здобули керівники державних суспільств. На їх місце можуть поставити інших, якщо вони не зможуть забезпечити постійне надходження ресурсів своїм послідовникам або схилять і завдадуть шкоди груповим інтересам. Отже, такі організації характеризуються значною мірою взаємності між лідерами та послідовниками.

Як форма політичної організації відносини між верховодою та його послідовниками нікуди не зникли навіть у наш час. І не тільки через те, що люди від природи тяжіють до неї, а й через те, що це найефективніший шлях до політичної влади. У наш час влада здійснюється через контроль над формальними організаціями на кшталт державних апаратів, корпорацій і неурядових організацій. У

своїй сучасній формі всі вони побудовані так, щоб функціонувати на основі безособових і прозорих правил. Але це їх часто робить негнучкими й важко керованими; тому їх керівники нерідко покладаються на меншу мережу прибічників, яку сформували в процесі сходження до влади. Своєю владою Йосип Сталін і Саддам Хусейн завдячували не контролю над апаратом армії та поліції. Вони також користувалися відданістю значно менших груп послідовників: у випадку Сталіна — групи його земляків із Грузії, яку очолював Лаврентій Берія, керівник таємної поліції; а у випадку Саддама Хусейна — мережі його родичів із Тикрита, що в центральному Іраку. Вони використовували ці патронажні мережі, щоб контролювати власне державний апарат. Те саме можна сказати про Ліберально-демократичну партію Японії та Комуністичну партію Китаю, які діляться на фракції з окремими лідерами, базовані на патронажних мережах. У багатьох крихітких і менш політично розвинених суспільствах відкрито заправляють патронажні організації, наприклад озброєні формування, які тероризували Лівію, Демократичну Республіку Конго, Сомалі, Сьєрра-Леоне та Ліберію.

Клієнтелізм як форму взаємного альтруїзму зазвичай можна спостерігати в демократичних політичних системах, де лідерам доводиться змагатися за владу на виборах. Порівняно з елітарними патронажними мережами, клієнтелістські мережі мають бути більшими, бо ними часто користуються, щоб привести на виборчі дільниці сотні тисяч виборців. Як наслідок, ці мережі розподіляють блага не на основі особистого знайомства патрона із клієнтами, а через ланку посередників, які вербують нових прихильників. Саме ці рядові організатори виборчих кампаній — районні підсобники або дільничні представники, як їх називають у традиційному політичному житті американських міст, — від імені своїх політичних босів встановлюють особисті зв'язки з окремими клієнтами.

У наші дні закони майже кожної демократичної країни забороняють відверто купувати голоси виборців, перешкоджаючи цій практиці за допомогою різних механізмів на кшталт таємного голосування¹⁰⁴. Тому перед політиками постає проблема: як відстежувати поведінку клієнтів, щоб гарантувати, що вони виконають зобов'язання зі свого боку. Крім того, патрони мусять надсилати переконливі сигнали, що зі свого боку вони нададуть усі обіцяні ними індивідуальні вигоди. З цим пов'язана одна із причин, чому голосування за етнічним принципом настільки поширене в демократичних системах від американських міст XIX століття до сьогоденних Індії або Кенії: етнічна належність виступає ймовірною гарантією того, що конкретний політичний бос виконає свої зобов'язання і надасть обіцяні блага своїй цільовій аудиторії¹⁰⁵.

З усіх наведених вище причин патронаж і клієнтелізм вважаються серйозними нормативними відхиленнями від належної демократичної практики. Тому їх засуджують і забороняють майже в усіх сучасних демократіях і часто розглядають як ще одну форму політичної корупції. Проте з деяких міркувань клієнтелізм слід вважати ранньою формою демократичної підзвітності і відмежовувати від інших типів корупції або навіть не зараховувати до категорії корупції взагалі. По-перше, в його основі лежать відносини взаємності, які вимагають певної міри демократичної підзвітності між політиком і тими, хто за нього чи неї голосує. І хоч вигоди, які роздає політик, мають індивідуально спрямований, а не програмний характер, йому чи їй однаково доводиться надавати щось в обмін за підтримку, бо інакше клієнт має свободу віддати свій голос за когось іншого, якщо його сподівання не будуть виправдані. Ба більше, мета клієнтелізму — забезпечити масову участь у політичних виборах, а це результат, який ми вважаємо бажаним¹⁰⁶.

У цьому сенсі клієнтелізм кардинально відмінний від чистих форм корупції, коли чиновник краде гроші з державного бюджету і розміщує їх на рахунку в швейцарському банку для власного вжитку та своєї родини. Такий тип корупції інколи називають, використовуючи термін Макса Вебера, пребендалізмом за аналогією із феодалною пребендою — відносинами, коли сеньйор просто надавав васалові територію, яку той міг експлуатувати для власного зиску¹⁰⁷. Політолог Ніколас ван де Валле стверджує, що попри поширеність клієнтелізму в Субсахарській Африці, цей регіон найбільше потерпає від значно серйознішої недуги — повсюдного пребендалізму, який позбавляє громадян контролю над обраними ними посадовцями¹⁰⁸. Коли війна між Радянським Союзом і НАТО в Афганістані почала затягуватися, традиційні племінні відносини, що базувалися на патронажі й клієнтелізмі, стали розпадатися, а на їх місце прийшли значно більш хижацькі форми пребендалізму, коли губернатори та міністри просто присвоювали величезні суми грошей, не надаючи у відповідь

жоднісінських послуг. Оскільки більша частина цих ресурсів надходила з іноземної допомоги, присвоювати їх було ще легше, що призводило до ще глибшої делегітимізації центрального уряду. У такій ситуації повернення до традиційного патронажу було б надзвичайним успіхом для функціонування політичної системи.

Друге міркування, яке спонукає розглядати клієнтелізм як ранню форму демократії, а не просто як один із різновидів корупції, пов'язане з тим, що він з'являвся і закріплювався в дуже багатьох молодих демократіях невдовзі після впровадження всенародного голосування та виборчого права, коли політики стикалися з проблемою мобілізації виборців. У суспільствах із низьким доходом та рівнем освіти населення значно легше привести виборців на дільниці, обіцяючи їм індивідуальну вигоду, ніж апелюючи до них привабливою програмною платформою. Жодна інша країна не може слугувати яскравішим втіленням цього принципу, ніж батьківщина загального виборчого права для чоловіків — Сполучені Штати Америки. Можна сказати, що США винайшли клієнтелізм і практикували його в тій чи іншій формі протягом більш ніж століття¹⁰⁹.

Загалом клієнтелізм пов'язаний із рівнем економічного розвитку. Тобто річ у голих економічних фактах: бідних виборців купувати легше, ніж заможних, за допомогою невеликих індивідуальних подачок на кшталт грошових винагород або низькокваліфікованого робочого місця. Мірою зростання заможності країни політикам доводиться пропонувати серйозніші вигоди, щоб підкупити виборців, тож вартість клієнтелізму різко зростає. На виборах 1993 року правляча тайванська партія Гоміньдан купила достатньо голосів виборців, щоб вирвати перемогу з рук опозиційної Демократичної прогресивної партії, а обійшлося їй це в 300 тайванських доларів (приблизно 10 доларів США) за один голос, що значно більше порівняно з 3 доларами США за один голос на виборах 1998 року в сусідніх, але бідніших Філіппінах. Через те, що 45 % підкуплених виборців однаково не проголосували за Гоміньдан, а опозиційна партія вчинила великий галас із приводу підкупу виборців, ця практика майже повністю зникла з тайванського політичного життя¹¹⁰.

Клієнтелізм зазвичай занепадає, коли суспільство досягає вищого рівня доходів. Це пов'язано з розвитком здорової ринкової економіки. У більшості бідних країн відсутній розвинений приватний сектор та можливості для ведення підприємницької діяльності, що, до речі, і є однією з головних причин їхньої бідності. За таких обставин, політика — значно надійніший шлях до багатства як для патронів, так і для клієнтів. Зараз в Індії стрімко розвивається її невеликий приватний сектор; проте для більшості індійців участь у політичному житті як у статусі патрона, так і в статусі клієнта залишається головним каналом вертикальної соціальної мобільності¹¹¹.

Мірою формування міцнішої ринкової економіки розширюються можливості для накопичення приватного багатства, причому як в абсолютних показниках, так і відносно розміру ренти, яку потенційно можна отримувати, пішовши політичним шляхом. Скажімо, амбіційні молоді люди, які хочуть заробити великі статки в сьогоденній Америці, не йдуть працювати в державний сектор. Натомість вони обирають Волл-стрит або корпоративний світ Америки чи започатковують власну компанію в місцях на кшталт Кремнієвої долини. До того ж переконати людей, які вже нажили собі статки, піти в державний апарат часто дуже важко, адже це потягне за собою зниження їхнього доходу. До цього слід додати, що для багатьох виборців у заможних країнах програмні цілі на кшталт державного регулювання, охорони довкілля, імміграційної політики та організації профспілок стають значно важливішими для життя та добробуту, ніж дрібні подачки, які може запропонувати політичний патрон¹¹².

Мартін Шефтер, чії ідеї заклали основу сучасного розуміння патронажу та якості бюрократії, доводить, що пропозиція патронажу значно важливіша за попит на нього. Тобто патронаж може існувати, лише коли політики мають доступ до державних ресурсів, щоб їх розподіляти. Цим пояснюється, чому партії, які він називає «партіями зовнішнього походження» (наприклад, революційні комуністичні партії в Росії та Китаї), попервах характеризувалися значно нижчим рівнем патронажу й корупції; їм доводилося дотримуватися суворой дисципліни, а жодних вигід для розподілу вони не мали, доки не здобули влади¹¹³.

Падіння попиту на клієнтелістські послуги не відбувається автоматично, коли країни багатіють. Про це свідчить приклад заможних країн, які досі практикують клієнтелізм, — Італії, Греції та Японії. Щоб

пояснити цей факт, потрібно ґрунтовніше заглибитися в особливі історичні шляхи розвитку цих країн та докладніше вивчити інші фактори, які завадили появі реформаторських коаліцій.

- 88 Про промову Вулфенсона та його роль в актуалізації проблеми якісного державного управління див.: Sebastian Mallaby, *The World's Banker: A Story of Failed States, Financial Crises, and the Wealth and Poverty of Nations* (New York: Penguin Press, 2004), pp. 176–177.
- 89 Anne O. Krueger, “The Political Economy of the Rent-Seeking Society,” *American Economic Review* 64, no. 3 (1974): 291–303.
- 90 До основних праць, присвячених явищу корупції загалом, можна зарахувати: Robert Brooks, “The Nature of Political Corruption,” *Political Science Quarterly* 24, no. 1 (1909): 1–22; Joseph S. Nye, Jr., “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis,” *American Political Science Review* 61, no. 2 (1967): 417–427; James C. Scott, *Comparative Political Corruption* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972); Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978) та *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (New York: Cambridge University Press, 1999); Daniel Kaufmann, “Corruption: The Facts,” *Foreign Policy* 107 (1997): 114–131; A. W. Goudie and David Stasavage, “A Framework for an Analysis of Corruption,” *Crime, Law and Social Change* 29, no. 2–3 (1998): 113–159; Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, eds., *Political Corruption*, 3rd ed. (New Brunswick, NJ: Transaction, 2001); Robert Leiken, “Controlling the Global Corruption Epidemic,” *Foreign Policy* 105 (1997): 55–73; Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988) та *Tropical Gangsters: One Man's Experience with Development and Decadence in Deepest Africa* (New York: Basic Books, 1990); Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, “Corruption,” *Quarterly Journal of Economics* 108, no. 3 (1993): 599–617; Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2005).
- 91 Див., наприклад, означення у: Johnston, *Syndromes of Corruption*, p. 11.
- 92 Про імператора Їцзюню I див.: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).
- 93 Див.: José Anson, Oliver Cadot, and Marcelo Olarreaga, *Import-Tariff Evasion and Customs Corruption: Does Pre-Shipment Inspection Help?* (Washington, D.C.: World Bank, 2003).
- 94 Норт, Волліс, Вайнгест, *Насильство та суспільні порядки*.
- 95 Mushtaq H. Khan and Jomo Kwame Sundaram, eds., *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia* (New York: Cambridge University Press, 2000).
- 96 Клієнтелізму присвячено гори літератури. Див.: Herbert Kitschelt and Steven I. Wilkinson, eds., *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition* (New York: Cambridge University Press, 2007); Frederic Charles Schaffer, ed., *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2007); Paul D. Hutchcroft, “The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development,” *Political Studies* 45, no. 3 (1997): 649–58; Luigi Manzetti and Carole J. Wilson, “Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support?” *Comparative Political Studies* 40, no. 8 (2007): 949–70; Philip Keefer and Razvan Vlaicu, “Democracy, Credibility, and Clientelism,” *Journal of Law, Economics, and Organization* 24, no. 2 (2008): 371–406.
- 97 S. N. Eisenstadt and L. Roniger, *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society* (New York: Cambridge University Press, 1984), p. 43.
- 98 Так у праці James Scott, *Comparative Political Corruption* описано патронажну систему в додемократичному Таїланді та клієнтелістську систему в Гані та Індії.
- 99 Див. означення у: Simona Piattoni, ed., *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective* (New York: Cambridge University Press, 2001), pp. 6–7.
- 100 Загальний аналіз цього явища див. у: Susan Stokes et al., *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics* (New York: Cambridge University Press, 2013).
- 101 Про те, як клієнтелізм підриває демократію, див. у: Susan C. Stokes, “Is Vote Buying Undemocratic?” in Schaffer, *Elections for Sale*.
- 102 Глибший аналіз цієї проблеми див. у: Merilee S. Grindle, *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2012), chap. 1.
- 103 Див.: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).
- 104 Цій проблемі присвячено праці: Susan C. Stokes, “Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina,” *American Political Science Review* 99, no. 3 (2005): 315–25; та Simeon Nichter, “Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot,” *American Political Science Review* 102, no. 1 (2008): 19–31.
- 105 Цю тему розкрито у: Elizabeth Carlson, *Great Expectations: Explaining Ugandan Voters' Ethnic Preferences* (forthcoming); Kanchan Chandra, *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India* (New York: Cambridge University Press, 2004).
- 106 Ерік Креймон, дослідивши купівлю голосів у Кенії, з'ясував, що регіони, в яких найбільше практикувалася клієнтелістська стратегія, отримували більше патронажних благ, зокрема адресних громадських благ. Eric Kramon, “Vote Buying and Accountability in Democratic Africa” (PhD diss., University of California, Los Angeles, 2013).
- 107 Цей термін було використано і в дослідженні сучасної Африки: Richard A. Joseph, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: The Rise and Fall of the Second Republic* (New York: Cambridge University Press, 1987). Однак автор використовує термін «пребендалізм» у ширшому значенні, ніж я, зараховуючи до цього явища і клієнтелізм.
- 108 Nicolas van de Walle, “Meet the New Boss, Same as the Old Boss? The Evolution of Political Clientelism in Africa,” in Kitschelt and Wilkinson, *Patrons, Clients, and Policies*.
- 109 Див. на цю тему: Philip Keefer, “Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies,” *American Journal of Political Science* 51, no. 4 (2007): 804–821.
- 110 Chin-Shou Wang and Charles Kurzman, “The Logistics: How to Buy Votes,” in Schaffer, *Elections for Sale*.
- 111 Kanchan Chandra, “Ethnicity and the Distribution of Public Goods in India” (draft paper, 2010).
- 112 Цю тезу обґрунтовано у: Mushtaq H. Khan, “Markets, States, and Democracy: Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries,” *Democratization* 12, no. 5 (2005): 704–724.
- 113 Shefter, *Political Parties and the State*. Загальний порівняльний огляд патронажних систем див. у: Grindle, *Jobs for the Boys*.

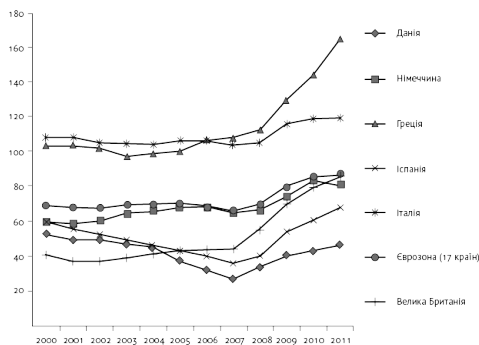
КОЛИСКА ДЕМОКРАТІЇ

Як Греція та Італія опинилися в осерді європейської фінансової кризи; Греція та Південна Італія як суспільства з низьким рівнем довіри; наслідки ранньої демократизації Греції; як зміцнився клієнтелізм у Греції попри її модернізацію

Починаючи з кінця 2009 року Європейський Союз (ЄС) вступив у турбулентний період фінансової кризи, яка невблаганно набирала обертів, загрожуючи майбутньому євро як грошової одиниці та ЄС як інституційної системи, яка підтримує мир та економічне зростання. В епіцентрі кризи опинилися деякі країни ЄС, нездатні виплатити чималий державний борг, який нагромадився протягом попереднього десятиліття. Йдеться, зокрема, про Грецію та Італію. Їхня боргова криза швидко переросла в банківську кризу всієї Європи, адже вона кинула тінь сумніву на життєздатність фінансових установ, які надали державам-боржникам позики.

До аналізу проблем демократичного врядування в Європі та нездатності інститутів на національному рівні та рівні ЄС керувати економікою я повернуся в четвертій частині цієї книжки. Фінансова криза ЄС, як і криза, що вдарила по Сполучених Штатах у 2008–2009 роках, мала складний характер і зумовлювалася великою кількістю взаємопов'язаних причин. Та не викликає сумніву, що одним із її каталізаторів було нагромадження державного боргу Грецією та Італією. Як зауважували багато аналітиків, Маастрихтська угода обумовлювала введення євро як спільної валюти ЄС та єдиної монетарної політики, але при цьому нічого не говорила про спільну фіскальну політику. Цей недолік дав змогу країнам із обмеженими державними фінансами під час буму 2000-х років набратися позик під низькі відсотки, які не відповідали реальному рівню ризику цих країн.

Ніде ця проблема не була гострішою, ніж у Греції, де станом на 2010 рік державний борг досягнув 140 % ВВП. Як видно з малюнка 7, державний борг Італії також досягнув невідконтрольного рівня; обидві країни значно перевищили середній показник усієї єврозони. У результаті уряди обох країн пішли у відставку, а на їхнє місце були призначені технократичні тимчасові адміністрації, перед якими стояло завдання впровадити заходи радикальної економії, щоб досягти балансу між державними витратами та доходами. Ба більше, у межах єврозони Греція та Італія мають найбільшу «тіньову економіку», тобто економічну діяльність, яка не декларується перед податковими органами¹¹⁴.



Мал. 7. Борг центрального уряду відносно ВВП країни (у %)

Джерело: Eurostat

Вислідна криза унаочнила глибокий розкол між Північною та Південною Європою. В Європі немає якоїсь загальної «кризи держави добробуту»: Німеччина, Нідерланди і скандинавські країни мають дуже великий державний сектор порівняно зі, скажімо, США та Японією, однак їм вдалося пережити кризу 2008–2009 років на Волл-стріт краще, ніж США. Зокрема Німеччина привела свої державні фінанси до ладу протягом 2000-х років, коли Гергард Шредер впроваджував свою програму реформ «Порядок денний 2010», підрівнявши оплату праці та обмеживши загальний розмір боргу. Крім того, країни, які втрапили в халепу, — Греція, Італія, Португалія, Ірландія та Іспанія — відрізнялися одна від одної. Ірландія та Іспанія більш-менш дотримувалися фіскальної відповідальності напередодні кризи;

проблеми почалися лише коли луснули бульбашки ринку нерухомості, потягнувши за собою банкрутства банків та вислідну потребу в їх порятунку коштом платників податків, через що державні фінанси спіткнув хаос. Непідйомні розміри державного боргу, породжені надмірними видатками, були характерні насамперед для Греції та Італії.

Відмінності між Північною та Південною Європою спонукали багатьох оглядачів вдатися до культурологічних пояснень, у яких порівнювалися працьовиті, дисципліновані протестанти Північної Європи (Німеччини, Нідерландів і Скандинавії) з лінивими, марнотратними католиками й православними півдня. Хоч, як я доводитиму далі, культура таки причетна до цієї кризи, але річ не в основоположному релігійному розмежуванні: протестантські Британія та Ісландія також пережили масштабну банківську кризу та дефіцит державного бюджету, тоді як католицька Іспанія мала бюджетний профіцит аж до краху бульбашки нерухомості в кінці 2000-х років. Справді важлива лінія розмежування пролягає не між країнами, що відрізняються за культурною спадщиною (принаймні якщо її визначати за допомогою релігії), а між клієнтелістською та неклієнтелістською Європою.

Проблеми Греції та Італії кореняться в тому, що обидві країни використовували роботу в державному секторі як джерело політичного патронажу, що призводило до роздування та падіння ефективності державних послуг і стрімкого зростання бюджетного дефіциту. Німеччина, як ми знаємо з четвертого розділу, успадкувала від абсолютистських часів автономну, меритократичну бюрократію. Модернізація державного апарату відбулася в ній до впровадження повноцінної демократії з масовою політичною участю. Коли з'явилися політичні партії, вони дотримувалися ідеологічних та програмних принципів діяльності; тут клієнтелізм ніколи не був джерелом політичної влади. Натомість Греція й Італія сформували сучасну бюрократичну систему вже після того, як стали електоральними демократіями, і протягом більшої частини своєї нової історії використовували роботу в державному апараті як інструмент мобілізації виборців. Звідси їх хронічна нездатність стримувати від розростання державний сектор, а отже, і витрати на оплату праці в ньому, яка характерна для Греції та Італії до нашого часу. Ці країни пішли шляхом розвитку, що більше схожий на Сполучені Штати XIX століття, ніж на північноєвропейські країни: демократія тут з'явилася раніше сучасного державного апарату, що поставило останній на службу інтересам партійних політиків.

У розділах 9–11 ми з'ясуємо, що Сполучені Штати не тільки винайшли клієнтелізм, але й здолали його, заклавши під кінець доби прогресивізму основи сучасного меритократичного державного апарату. І якщо патримоніалізм повернувся в політичне життя країни, в якому значну роль відіграють групи інтересів, його клієнтелістська форма, притаманна XIX століттю, переважно відмерла. У Греції та Італії, натомість, зберігся старомодний клієнтелізм, хоч обидва суспільства вже стали заможними й індустріалізувалися. У Сполучених Штатах економічний розвиток породив нові групи у складі середнього класу, які стали основою для прогресивної коаліції. Однак грецький та італійський досвіди свідчать, що самим лише економічним зростанням зникнення клієнтелізму не пояснюється. Як бачимо, нові соціальні гравці можуть влитися в утверджену клієнтелістську систему і почати грати за її правилами. Це ще один доказ того, що політичний розвиток не йде одним, визначеним шляхом і що різні компоненти розвитку можуть прямувати паралельними траєкторіями, які кінець кінцем розійдуться в різних напрямках.

СУСПІЛЬСТВА З НИЗЬКИМ РІВНЕМ ДОВІРИ

Хочу відразу застерегти, що говорячи про Італію, я маю на увазі суспільство, яке досягло політичної єдності в 1860-х роках, коли відносно успішна і добре керована Північ об'єдналася з бідним і недорозвиненим Півднем. Багато ознак клієнтелізму та політичної корупції, які в іноземців асоціюються з Італією загалом, насправді значно більш притаманні історичному Меццоджорно (регіоні на південь від Риму, до якого входить і о. Сицилія), ніж Ломбардії, П'ємонті, Венеції і Тоскані. В італійській історіографії ця проблема відома як «південне питання» — загадка виникнення історичних відмінностей між двома частинами країни та їх подальшого збереження без видимих змін попри півтора століття, що сплинули з моменту об'єднання. Італійські історики інколи з міркувань політкоректності виступають проти порушення питання про відмінність Півдня, але вона надто очевидна, щоб нею нехтувати¹¹⁵.

У соціологічних дослідженнях традиційного життя Південної Італії та Греції вражає їх схожість за низьким рівнем соціальної довіри та важливістю родини як першочергової основи для соціальної співпраці¹¹⁶. Про південну Італію здавна писалося, що там бракує громадянських структур — неформальних груп і об'єднань, — які б заповнювали простір між родиною та державою. Політолог Едвард Бенфілд у своєму етнографічному описі невеликого і зuboжілого містечка в Базилікаті ввів поняття «аморального фамілізму», головне кредо якого сформулював так: «Максимізує матеріальну, короточасну користь своєї нуклеарної родини; вважає, що всі інші чинять так само». Співпраця з найближчими родичами велася коштом довіри до сторонніх осіб: «Будь-яка вигода, яку здобув інший, вважалася втраченою для своєї родини. Тому не слід дозволяти собі розкоші доброчинності, тобто давати іншим більше, ніж їм належить, або навіть справедливості, тобто давати їм стільки, скільки їм належить... Розумне ставлення до всіх, хто не входить до складу родини, — лише підозра»¹¹⁷. За словами політолога Джозефа Лапаломбара, «тут досі домінують первинні об'єднання; родина, рід, сусідська громада, село залишаються головними формами об'єднання, які викликають найбільшу відданість у індивідів»¹¹⁸. Ще один політолог, Сідні Тароу, у своєму дослідженні селянського комунізму в Південній Італії описує культуру, побудовану на «повсюдності насильства та можливості передчасної смерті, скромному становищі жінки в суспільстві і майже окультованій ролі корупції в економічному та політичному житті». Продовжуючи ідеї Бенфілда, він стверджує, що «в Меццоджорно індивіди беруть участь у діяльності сучасних вторинних організацій і можуть безпосередньо за ними спостерігати, але з якоїсь причини відхиляють їх як нелегітимні або корумповані»¹¹⁹. Його здогадки отримали емпіричне обґрунтування в класичному дослідженні Роберта Патнема «Творення демократії», в якому були запропоновані різні емпіричні показники для вимірювання громадської залученості на кшталт розміру читацької аудиторії газет або членства в спортивних клубах. Автор виявив різкий розрив між сильною залученістю в громадські об'єднання в Північній Італії та слабкою або майже нульовою залученістю на півдні¹²⁰.

Дуже схожі висновки робили дослідники традиційного грецького сільського суспільства XIX століття, в якому, за словами соціолога Апостоліса Папакостаса, «єдиний доступний спосіб організувати людей — лише за допомогою родини. Родина була соціальною організацією, яка попри всю локальну варіативність своєї структури незмінно відігравала важливу роль у соціальному житті сучасної Греції»¹²¹. Як і в Південній Італії, відданість родині доповнювалася недовірою до сторонніх людей. Згідно з політологом Кітом Легом,

члени родини повинні пліч-о-пліч виступати проти всіх загроз іззовні... Ошукати державу, незнайомих чи навіть товаришів вважається прийнятною річчю, ба навіть такі вчинки часто звеличують як прояви кмітливості. Жителі села не часто намагаються налагодити нові або прямі відносини із незнайомцями, оскільки греки завжди перебувають у напружених стосунках із товаришами і навіть сусідами... Майже всі будинки в селі розміщені так, щоб те, що відбувається в них, можна було приховати від решти громади... Якщо грек із села потрапляє до лікарні, його родичі постійно сидять при ньому, щоб стежити за лікарем і перевіряти ліки, які він виписує»¹²².

У цьому описі Греція схожа не тільки на Південну Італію, а й на інші суспільства з низьким рівнем довіри на кшталт описаних мною у книзі «Довіра», зокрема Південного Китаю та багатьох частин сільської Іспанії та Латинської Америки. У таких суспільствах сусідів розглядають не як потенційне джерело допомоги, а як небезпечних суперників, тому будинки в усіх цих місцях будуються закритими від зовнішнього допитливого ока. Зазвичай у таких суспільствах бізнеси залишаються малими і родинними протягом поколінь, не розростаючись до розміру великих сучасних корпорацій, якими керує ієрархія із професійних менеджерів. Також зазвичай вони ведуть дві окремі бухгалтерські книги: одну справжню для своєї родини, а іншу — для податкового інспектора; безсоромне ухилення від податків тут схвалюється суспільством, бо держава розглядається як ще один небезпечний незнайомець¹²³.

Протягом кінця XIX — початку XX століття Греція пережила урбанізацію, яка, однак, не змогла розхитати усталені соціальні моделі. У західноєвропейських країнах на кшталт Англії, Бельгії та Німеччини урбанізація почалася як побічний наслідок індустріалізації та потреби розміщувати виробництво в містах із розгалуженим транспортним сполученням, зокрема морських і річкових

портах. За таких обставин робота на фабриці насаджувала дисципліну, яка перетворювала Gemeinschaft на Gesellschaft, перебудовуючи традиційні громади відповідно до сучасного поділу праці.

Натомість Греція пішла іншим шляхом, більш притаманним багатом розвитковим суспільствам нашого часу, зокрема на Балканах, Близькому Сході та в Африці, де урбанізацію викликала не індустріалізація, а переселення цілих сіл до міст зі збереженням їхнього традиційного Gemeinschaft. За словами Апостоліса Папакостаса, «грецькі міста можна охарактеризувати як “міста селян”, а їхніх жителів — як “міських селян”»: високий рівень соціальної згуртованості в містах базується на переплетенні численних мереж і високій частоті первинних контактів із близькими родичами»¹²⁴. Таким чином, на початку ХХ століття недовірливе суспільство грецького села стало міським суспільством.

Подальші події склалися так, що й без того низький рівень довіри опустився ще нижче. Під час Другої світової війни Грецію окупували спершу італійці, а потім німці. На цей час грецьке суспільство розкололося за ідеологічним принципом, і незадовго до завершення німецької окупації між тамтешніми комуністами та урядом, який підтримувала спершу Британія, а потім США, розгорілася запекла громадянська війна. Обидві сторони скоїли численні звірства під час війни, яка забрала життя понад 50 тисяч осіб і полишила по собі конфліктну спадщину, яка дається взнаки до нашого часу.

Безперечно, між Південною Італією та Грецією можна знайти важливі відмінності. Приміром, мафія, яка займає важливе місце в історії Меццоджорно, не має відповідника в Греції. Попри це обидва регіони відзначаються своїм фамілізмом, високим рівнем соціальної недовіри та відсутністю громадянського суспільства. На перший погляд аж ніяк не очевидно, що соціальну недовіру слід пов'язати із явищем клієнтелізму та неякісним бюрократичним апаратом, але річ саме в них: сильний, ефективний державний апарат породжує соціальну довіру, а його функціонуванню сприяє наявність довіри в суспільстві. У Греції та Південній Італії бракувало як довіри, так і сильного державного апарату.

Звідки ж походить уся ця недовіра? Трохи забігаючи наперед, зазначу, що вона пов'язана не так із культурою, як із затяжною відсутністю сильної, безособової держави та верховенства закону. Не маючи змоги скористатися можливостями, які відкриває наявність вірогідної державної влади, родини та індивіди були кинуті напризволяще, ведучи на своєму низовому рівні війну «всіх проти всіх».

ПЕРЕДЧАСНА ДЕМОКРАТІЯ ГРЕЦІЇ

У грецької держави не було можливості перетворитися на сильну, легітимну, автономну організацію до впровадження в ній демократичної системи в ХІХ столітті. Перебуваючи під владою Османської імперії, греки взагалі не мали власної держави, зате мали традицію опору османським податковим органам¹²⁵, який чинили так звані арматоли (партизани) і клефти («зłodії»). Почасті надихнувшись ідеалами Французької революції, греки в 1821 році проголосили незалежність і підняли повстання проти турецької влади. Проте їм не вдалося досягти успіху самотужки; лише втручання Франції, Британії та Росії, які відправили свої флоти й експедиційні війська, щоб вигнати турків, дозволило їм здобути незалежність. У певному сенсі визволення Греції можна вважати одним із перших випадків того, що зараз називають «гуманітарним втручанням», коли глибоке моральне занепокоєння міжнародної спільноти поєднується зі стратегічними корисливими інтересами і веде до військового вторгнення. Грецька незалежність викликала великий ажіотаж у ліберальних колах Європи, а поет лорд Байрон виконував у цій історії ту саму роль, що Бернар Анрі-Леві в наш час.

Іноземні держави продовжували заправляти в грецькому політичному житті ще довгий час після формального здобуття незалежності в 1830 році. Зокрема великі держави посадили на грецький престол Оттона, принца з баварської династії Віттельсбахів. Баварці привели з собою війська та кваліфікованих управлінців, сподіваючись започаткувати в Греції сучасну, централізовану, безособову державну адміністрацію. Проте радникам Оттона, як і іншим чужинцям в численних нинішніх спробах розбудувати сучасну державу в розвиткових країнах, не вдавалося контролювати його грецьких підданців. Спостерігаючи за наростанням опору своєму режиму, Оттон у 1844 році погодився на конституцію, а до 1864 року впровадив у країні загальне виборче право для чоловіків. У такий спосіб Греція стала однією з перших електоральних демократій Європи, на ціле покоління випередивши

Британію. Як і в Сполучених Штатах, перехід до демократії відбувся тут до виникнення корінного державного апарату сучасного типу¹²⁶.

У Британії, Франції, Німеччині та Бельгії процес індустріалізації почався до того, як відбулася консолідація демократії, тобто зачатки організованого промислового робітничого класу тут з'явилися до того, як відбулося розширення виборчого права на широкі маси. Завдяки цьому тут виникли програмно орієнтовані соціалістичні або соціал-демократичні партії, які виростили із профспілкового руху. У Греції, як і в багатьох сучасних розвиткових країнах, процес розгортався у зворотній послідовності. Греки завжди славилися як неперевершені торговці, які контролювали значну частку торгівлі в Османській імперії і виступали сполучним містком між Близьким Сходом та Європою¹²⁷. Проте сама Греція залишалася переважно аграрним суспільством аж до 1870-х років, коли в країну потекли іноземні інвестиції. На світанку ХХ століття в ній почалася масова урбанізація, але міста притягували людей радше як адміністративні, культурні та торговельні центри, аніж як місця, де можна було знайти роботу в промисловості. Тому цей процес інколи називають «модернізацією без розвитку». Справжній промисловий сектор з'явився лише наприкінці 1920-х — на початку 1930-х років, але й тоді був меншим, ніж у Західній Європі¹²⁸.

Поєднання слабкого державного апарату, в якому заправляли іноземці, із браком сильного підприємницького капіталістичного класу та раннім впровадженням виборчого права і демократичного змагання заклало підвалини повсюдного клієнтелізму Греції. Політичне життя Греції ХІХ століття орієнтувалося не на масові соціальні класи та їхні інтереси, а на регіони та клани. Константин Цукалас стверджує, що в Греції не було класу буржуазних землевласників (як в Англії), не було пролетаріату і еліт середнього класу на кшталт тих, які організовували політичне життя в Західній Європі. Люди шукали безпеки в затишку своїх родин, а політичне життя вибудовувалося довкола клієнтелістських ланцюжків між родичами, існування яких мотивувалося не ідеологією чи програмними цілями, а особистою безпекою¹²⁹.

За відсутності сформованої капіталістичної ринкової економіки в Греції держава стала головним джерелом зайнятості, а уряди ХІХ століття почали розсаджувати в державному апараті своїх політичних прихильників. У 1870-ті роки в грецькому державному апараті працювало в сім разів більше службовців з розрахунку на душу населення, ніж у британському в той самий час, а міністри могли заробляти наполовину більше за найбагатших землевласників¹³⁰. Якщо вдатися до термінології, запропованої в третій частині цієї книжки, то грецька держава сильно розширила масштаб своєї діяльності, взявши на себе широкий спектр обов'язків, зокрема й управління бізнесами, яке ліпше було б залишити приватному сектору, але при цьому залишалася надзвичайно немічною за своєю адміністративною дієздатністю.

У середині ХІХ століття грецьке суспільство вибудовувалося навколо сільських патрон-клієнтських відносин. Система цих відносин досить безболісно для себе еволюціонувала в систему демократичного патронажу, у якій члени парламенту контролювали голоси виборців, роздаючи робочі місця та інші послуги. Уряд не робив спроб реформувати державний сектор, аж поки деякі несміливі кроки не були зроблені кабінетами Трикупіса (1875–1895) та Венізелоса (1910–1933), які встановили вимоги щодо рівня освіти державних чиновників та впровадили довічне обіймання посад¹³¹. Здавалося, події в зовнішньому світі мали потенціал підбити греків на докоріннішу реформу партійної системи. Так, у 1922 році Греція зазнала поразки від Туреччини. Ця катастрофа викликала масове переміщення населення: близько півтора мільйона грецьких біженців перебралися з Малої Азії на батьківщину, що становило п'яту частину тогочасного населення країни. Багато з них були підприємливими людьми, які невдовзі допомогли Греції розпочати побудову промислової економіки. Крім того, всі ці люди не були залучені в наявні патронажні мережі. Одночасно з цим у зв'язку з піднесенням Радянського Союзу по всьому світу виникали прихильні до нього комуністичні партії, які орієнтувалися на ідеологічний спосіб масової мобілізації. Серед інших з'явилася і Комуністична партія Греції, яка в 1920 році приєдналася до керованого з Москви Третього інтернаціоналу. Усі ці процеси, здавалося б, провіщали становлення нової, неклієнтелістської форми політичного життя¹³².

На жаль, попри розширення участі народних мас у політиці та виникнення нових форм політичного вербування протягом міжвоєнних років, грецьке суспільство переживало глибоку поляризацію, яка заважала йому досягти хоча б елементарної стабільності. Його виснажувала ціла низка переворотів і

конфліктів, які призвели до обмеження демократії та утвердження в середині 1930-х років олігархічного режиму. Після цього настала черга багаторічної чужоземної окупації та громадянської війни. Потім історія демократії знову перервалася через жорстоку семирічну диктатуру полковників (1967–1974), а стабільна ліберальна демократія відновилася лише після усунення їх від влади. Усі ці суспільні конфлікти залишили по собі багато глибоких розколів у грецькому суспільстві, підвищивши загальний рівень недовіри¹³³.

В еволюції грецьких політичних інститутів привертає увагу той факт, що економічна модернізація, на відміну від Британії та Сполучених Штатів, тут не викликала створення коаліції середнього класу, яка би переслідувала мету реформувати державу й ліквідувати повсюдну систему клієнтелізму. Натомість утвердження після 1974 року стабільної електоральної демократії призвело до деградації меритократичної бюрократії та поступової експансії вишуканішої форми клієнтелізму, яку практикували дві панівні партії — правоцентристська «Нова демократія» (НД) та Загальногрецький соціалістичний рух (ПАСОК). Відновлення в Греції формальної демократії після падіння режиму полковників справедливо вшановують як першу ластівку гантінгтонівської «третьої хвилі» демократизації. Проте при цьому недостатньо уваги звертають на якість демократичної держави в Греції, зокрема на відсутність у ній по-справжньому сучасного, безособового державного апарату. Це нікого не обходило, аж поки в 2009 році не грянула криза єврозони.

КОЛОНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО АПАРАТУ

Повоєнний клієнтелізм у Греції — зовсім не те саме, що система місцевих босів та їхніх прибічників, яка домінувала в грецькому політичному житті XIX століття. Грецькі партії, яким тепер доводиться працювати з масовим виборцем, розвинули значно вишуканішу й краще організовану систему мобілізації електорату, яка нагадує політичне життя Сполучених Штатів кінця 1800-х років¹³⁴.

Нова система запанувала в грецькому державному апараті, як показав Георгій Маврогордатос на прикладі освіти та банківської сфери. Аж до 1980-х років університетських випускників автоматично набирали на роботу в середні школи відповідно до порядку надходження їхніх заявок. Ця система набору майже не передбачала меритократичних критеріїв, що зумовило неконтрольоване зростання кількості вчителів, бо претендентів завжди було більше, ніж вільних позицій. Але принаймні ця система не допускала політичних маніпуляцій. Усе змінилося, коли після виборів 1993 року до влади прийшов ПАСОК. Партія приборала до рук контроль над призначенням учителів і використовувала його, щоб винагороджувати своїх прибічників. Крім того, було ліквідовано систему шкільних інспекторів і фактично усунуто від справ чинних директорів шкіл. Натомість влада впровадила систему автоматичного просування вчителів, яка ігнорувала будь-які принципи меритократичного оцінювання їхньої діяльності. Ідеологічно нову систему обґрунтовували як соціалістичний захід, спрямований проти засилля еліти. Проте вона забезпечила не масову участь (сумнівна мета для системи освіти), а партійний контроль над призначеннями.

Щось схоже відбулося з державним Національним банком Греції. До початку 1980-х років він зажив особливої поваги як острівець меритократії в грецькій системі державної влади, позаяк близько 90 % його персоналу потрапляли на посади за результатами випробувань. З приходом до влади ПАСОК у 1981 році ситуація змінилася; партія збільшила кількість співробітників банку на 50 % (до 16 тисяч осіб) і скасувала вступні випробування для новобранців. Таким чином, кількість патронажних призначенців зростає з 10 до 40 % усього персоналу, а просування на вищі посади повністю контролювалося партією. Коли Маврогордатос запитав у керівника кадрового відділу банку про загальну кількість співробітників, той відповів, що озвучить цю цифру хіба лише за наказом суду¹³⁵.

Якщо курс на політизацію набору вчителів і банківських працівників узяв ПАСОК, то в державному апараті своїх прибічників розсаджували обидві партії. НД і ПАСОК мінялися місцями при владі в 1981, 1989, 1993, 2004 та 2009 роках. Після кожних виборів вони намагалися приборати призначенців свого суперника і посадити на їхнє місце своїх. Однак впливові профспілки державного сектору домоглися впровадження правил, які довічно гарантували посади багатьом державним службовцям. Тому замість заміни наявного персоналу після кожної зміни влади (як в американській патронажній системі), партії просто розширювали державний апарат новими посадами, щоб можна було призначити своїх людей. Зайве говорити, що така практика не віщувала нічого доброго для якості

бюрократичного апарату, а невпинне розростання державного сектору зробило значний внесок у дефіцит бюджету та боргові неприємності. У звіті, присвяченому державному сектору Греції, який був оприлюднений уже після початку кризи, Організація економічного співробітництва та розвитку зазначала, що грецький державний апарат налічує понад 700 тисяч службовців, тобто за 1970–2009 роки він зріс у п'ять разів. Від початку кризи на кожного звільненого працівника приватного сектору припадав лише один звільнений співробітник державного апарату, а зарплати в державному секторі разом із преміями в півтора рази перевищували показники приватного сектору¹³⁶.

НИЗЬКОЯКІСНИЙ ДЕРЖАВНИЙ АПАРАТ

Грецький державний апарат, попри свій великий розмір і постійне розростання, загалом дуже низької якості. Відтоді, як почалася криза єврозони, його недоліки стали знаменитими на всю Європу: громадяни часто втрачають власність на землю через незадовільне зберігання документів у державних органах, у судах — довга черга нерозв'язаних справ, у лікарнях та інших державних установах людям доводиться довго чекати на прийом.

До причин виникнення клієнтелізму в Греції докопатися не важко; його поширення зумовлене раннім впровадженням електоральної демократії, яка з'явилася ще до того, як сформувався сучасний державний апарат. У цьому плані досвід країни не відрізняється від досвіду США та багатьох країн Латинської Америки та Південної Азії, що розвиваються. Особлива Греція тільки тим, що в ній у процесі модернізації та економічного розвитку не зміг сформуватися рух за реформи. Тут так і не виникла коаліція соціальних груп, згуртована навколо середнього класу, яка б вимагала реформи державної служби. Натомість нові соціальні гравці, зокрема містяни й іммігранти з Малої Азії, залучилися в наявну клієнтелістську систему і почали грати за її правилами.

Чому ж одні країни реформували свою клієнтелістську систему, а Греція — ні? Ґрунтовніше це питання ми розглянемо в тринадцятому розділі, в якому узагальнимо і порівняємо досвід розбудови держави в розвинених країнах. Однак кілька факторів, які впливають із грецької історії, вже зараз вказують нам на можливу відповідь.

Перший із них — відсутність сильної традиції власної державності. Хоч Греція відома як «колыска демократії» ще зі стародавніх часів, у Новий час вона вступила як одна з провінцій Османської імперії, з якої місцеві еліти залучалися на службу нелегітимній чужоземній владі. Греки відважно боролися за свою свободу, але не були в змозі домогтися її самотужки; навіть після здобуття незалежності країна залишалася під потужним зовнішнім впливом, як свідчить пов'язаність перших політичних партій Греції із різними великодержавами. Зовнішні впливи також простежуються в нестабільності кордонів країни протягом останніх сторіч. Залежність від іноземних держав зберігалася впродовж Другої світової та «холодної війни», коли країна перетворилася на пішака у великомасштабних міжнародних протистояннях. Як і в інших частинах світу, зокрема в Італії, про яку поговоримо далі, комуністи та інші крайні ліві партії зазвичай відкидали клієнтелізм на користь масової мобілізації довкола ідеологічних гасел. Тож обставини «холодної війни» склалися так, що Сполучені Штати підтримували корумповану й клієнтелістську консервативну партію на протигагу значно прозорішої партії з лівого крила.

Не дивно, що в наш час, коли країна бореться з фінансовою кризою, вузлова тема грецького політичного життя — обурення впливом Брюсселя, Німеччини, Міжнародного валютного фонду та інших зовнішніх гравців, котрі, як вважається, смикають за нитки німецький грецький уряд. Хоч, приміром, для американської політичної культури також притаманна значна недовіра до уряду, основоположна легітимність демократичних інститутів тримається в США на дуже глибоких підвалинах.

З недовірою до держави пов'язана нездатність цієї держави збирати податки. Американці неприховано заявляють про своє невдоволення податками, але коли Конгрес вводить новий податок, державний апарат енергійно береться за його збирання. Крім того, як свідчать міжнародні порівняння, у США досить високий рівень виконання податкових вимог — поза сумнівом, вищий, ніж у більшості європейських країн Середземномор'я. Греки повсюдно ухиляються від податків: ресторани вимагають розрахунки тільки готівкою, лікарі декларують зарплати на межі бідності, а краєвид Афін всякий нелегальними басейнами, якими володіють громадяни, котрі приховують свої статки. За деякими

оцінками, тіньова економіка — тобто розмір незадекларованого доходу, який приховують від податкових органів, — у Греції становить 29,6 % ВВП¹¹⁷.

Другий чинник — запізніле формування капіталізму в країні. Сполучені Штати, для порівняння, — один із першопрохідців індустріалізації; приватний сектор і підприємницька діяльність залишаються головними заняттями для більшості американців. Греція урбанізувалася і набула зовнішніх ознак сучасного суспільства досить рано, але при цьому в ній не розвинулася потужна промисловість, яка б забезпечувала масову зайнятість. За відсутності можливостей для підприємницької діяльності, греки шукають роботу в державному секторі, а політики, яким потрібно мобілізувати виборців, цьому дуже раді. Крім того, грецька модель урбанізації, коли люди цілими селами переміщувалися в міста, зберігала в недоторканності сільські патронажні мережі, які зазвичай у процесі промислового розвитку розпадалися.

І нарешті останній чинник — довіра, яку ще називають соціальним капіталом¹¹⁸. Цей розділ я почав зі спостереження, що Греція та Південна Італія зажили репутації суспільств із надзвичайно низьким рівнем соціальної довіри. Деякі суспільствознавці розглядають довіру як побічний продукт інших факторів суспільного життя, наприклад, ефективної державної влади чи інтенсивного економічного зростання, яке дає людям змогу багатіти у співпраці. Інші доводять, що брак довіри — культурна особливість, яка існує незалежно (або зовні, як говорять економісти) від політичної та економічної систем; для них недовіра — причина дисфункційності системи, а не її наслідок.

На мій погляд, грецька недовіра корениться в політичному житті, зокрема у відсутності сильного, безособового державного апарату, але за багато років вона переросла в культурну звичку. Недовірою пронизані як життя традиційного грецького сільського суспільства, так і гостра політична боротьба ХХ століття. Сім'я, рід, регіон, клас та ідеологія ділять греків на окремі групи попри те, що їхня країна — одне з найбільш однорідних за етнічним складом суспільств у світі. Усі ці соціальні та політичні розмежування підживлює той факт, що держава не сприймається як опікун абстрактного загальносуспільного інтересу — так, як німецька чи французька держава. Натомість у ній вбачають ресурс, який слід захопити і використати для вузькогрупової вигоди. Ось чому жодна із сучасних політичних партій не внесла реформу державної системи у свій порядок денний. Коли Європейський Союз та МВФ зажадали структурних реформ в обмін на реструктуризацію грецького боргу, уряд країни готовий був обговорювати майже будь-яку форму жорсткої економії, але не демонтаж партійного патронажу.

Стан справ в Італії в певних аспектах нагадує Грецію; тут теж закріпилася глибока недовіра й цинізм, які відіграють важливу роль у розхитуванні державного управління. Проте випадок Італії набагато складніший, бо це значно багатша й розмаїтіша країна. У ній принаймні велася постійна боротьба проти клієнтелізму та політичної корупції, яку він породжував. Але, як і в Греції, самої лиш модернізації тут виявилось недостатньо, щоб постала повноцінна сучасна держава.

¹¹⁴ Friedrich Schneider and Dominik H. Enste, *The Shadow Economy: An International Survey* (New York: Cambridge University Press, 2002), pp. 34–36.

¹¹⁵ Див.: Jane Schneider, *Italy's "Southern Question": Orientalism in One Country* (New York: Berg, 1998); Judith Chubb, *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy: A Tale of Two Cities* (New York: Cambridge University Press, 1982); P. A. Allum, *Politics and Society in Post-War Naples* (Cambridge: Cambridge University Press, 1973); Sidney G. Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy* (New Haven: Yale University Press, 1967).

¹¹⁶ Diego Gambetta, *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993), pp. 75–78.

¹¹⁷ Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (Glencoe, IL: Free Press, 1958), pp. 85, 115–116.

¹¹⁸ Joseph LaPalombara, *Interest Groups in Italian Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1964), p. 38.

¹¹⁹ Tarrow, *Peasant Communism*, pp. 54–55.

¹²⁰ Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993). (Див. укр. видання: Патнам Роберт. Творення демократії: Традиції громадської активності в сучасній Італії / Пер. з англ. Валентини Ющенко. — К.: «Основи», 2001. — 302 с.)

¹²¹ Apostolis Papakostas, "Why Is There No Clientelism in Scandinavia?" in Piattoni, *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*, p. 46.

¹²² Keith R. Legg, *Politics in Modern Greece* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1969), pp. 36–37.

¹²³ Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (New York: Free Press, 1995), pp. 97–101.

¹²⁴ Papakostas, "Why Is There No Clientelism in Scandinavia?" p. 48.

¹²⁵ Дякую Єлені Панаритис за це спостереження.

¹²⁶ Legg, *Politics in Modern Greece*, pp. 52–56.

¹²⁷ Nicos P. Mouzelis, *Politics in the Semi-Periphery: Early Parliamentarism and Late Industrialization in the Balkans and Latin America* (New York: St. Martin's Press, 1986), pp. 40–41.

- 128 Nicos P. Mouzelis, "Capitalism and the Development of the Greek State," in Richard Scase, ed., *The State in Western Europe* (New York: St. Martin's Press, 1980), pp. 245–246.
- 129 Constantine Tsoucalas, "On the Problem of Political Clientelism in Greece in the Nineteenth Century," *Journal of the Hellenic Diaspora* 5, no. 1 (1978): 1–17.
- 130 Mouzelis, "Capitalism and the Development of the Greek State," p. 242.
- 131 Там само, p. 244; George Th. Mavrogordatos, "From Traditional Clientelism to Machine Politics: the Impact of PASOK Populism in Greece," *South European Society and Politics* 2, no. 3 (1997): 1–26.
- 132 Legg, *Politics in Modern Greece*, pp. 128–129; Christos Lyrantzis, "Political Parties in Post-Junta Greece: A Case of 'Bureaucratic Clientelism?'" *West European Politics* 7, no. 2 (1984): 99–118.
- 133 Про міжвоєнний період див.: George Th. Mavrogordatos, *Stillborn Republic: Social Coalitions and Party Strategies in Greece, 1922–1936* (Berkeley: University of California Press, 1983).
- 134 Lyrantzis, "Political Parties in Post-Junta Greece," p. 103; Takis S. Pappas, *Making Party Democracy in Greece* (New York: St. Martin's Press, 1999).
- 135 Ці та два інші випадки переповідаються у: Mavrogordatos, "From Traditional Clientelism to Machine Politics."
- 136 John Sfakianakis, "The Cost of Protecting Greece's Public Sector," *International Herald Tribune*, October 10, 2012. Згідно зі звітом ОЕСР, присвяченим державному сектору Греції, у 2008 році на державу працював мільйон працівників, що становило 22,3 % робочої сили країни. Див.: Organization for Economic Cooperation and Development, *Greece: Review of the Central Administration* (Paris: OECD Public Governance Reviews, 2011), pp. 71–72.
- 137 Susan Daley, "Greek Wealth Is Everywhere but Tax Forms," *New York Times*, May 1, 2010; див. також: Daley, "Greece's Efforts to Limit Tax Evasion Have Little Success," *New York Times*, May 29, 2010; Schneider and Enste, *Shadow Economy*, p. 36; Friedrich Schneider and Robert Klinglmaier, "Shadow Economies Around the World: What Do We Really Know?" *European Journal of Political Economy* 21 (2005): 598–642.
- 138 Див.: Fukuyama, *Trust*, chap. 1.

ІТАЛІЯ І БАЛАНС СЛАБКОЇ ДОВІРИ

Варіативність якості державного апарату в регіонах Італії; слабкість італійської держави на Півдні; звідки походить мафія; боротьба Італії проти клієнтелізму й корупції; важливість довіри для якісного державного управління

Ось як один дослідник описував головне місто Сицилії:

Столиця мафії, національний символ продажності та корумпованості місцевої влади, Палермо, шосте за розміром місто Італії, непевно балансує між Європою та Африкою. За фасадом квітучого сучасного метрополіса ховаються злиденні міські нетрі, вузькі провулки і темні подвір'я старого міста, в яких житло, медицина і санітарія більше нагадують Каїр або Калькутту, ніж велике європейське місто. Життя в Палермо — суцільна драма від щоденних тортур у безладному дорожньому русі і обвалу чергового palazzo в старому місті, який нікого не дивує, або регулярного збою в наданні комунальних послуг, скажімо вивозі сміття чи роботі громадського транспорту, до аж ніяк не рідкісних спалахів війни між мафіозними групуваннями, від яких на вулицях міста лишаються зрешечені кулями тіла¹³⁹.

Одна з хронічних невдач у роботі місцевої влади Південної Італії — вивіз сміття. У 1976 році на вулицях Палермо сміття не вивозилося і нагромаджувалося місяцями. У кінці 2000-х років аналогічна криза виникла в Неаполі. У справу довелось втручатися кабінету тодішнього прем'єр-міністра Сильвіо Берлусконі¹⁴⁰. Не краща ситуація з будівництвом доріг. Як зазначає газета «New York Times», протягом 2000–2011 років Італія витратила на будівництво автомагістралі А3 від Салерно до Реджо-ді-Калабрія \$10 млрд (з яких \$500 млн виділив Європейський Союз). Проте через хабарництво та корупцію трасу досі не завершено¹⁴¹.

У книзі, яка стала тематичною класикою сучасної політології, Роберт Патнем на емпіричних даних продемонстрував, наскільки неоднорідні регіони Італії за якістю місцевої адміністрації, пояснивши зауважені відмінності не структурними економічними й політичними факторами, а різними рівнями громадянської залученості населення, яку він позначив терміном «соціальний капітал». Далі він пов'язав низьку якість місцевої влади із тривалим засиллям клієнтелізму в регіонах.

Якщо більша частина літератури, присвяченої «південному питанню», банально констатує регіональні відмінності або пропонує їх умоглядні пояснення, Патнем розробив дванадцять кількісних показників для вимірювання різних аспектів функціонування влади, зокрема стабільність кабінету виконавчої влади, точність виконання бюджету, законодавчі інновації, кількість дитячих садків і поліклінік та швидкість реагування бюрократії на запити. Далі він зібрав дані за кілька десятиліть з усіх регіонів Італії, які незмінно свідчили про вододіл між півднем і північчю за якістю державного управління: Емілія-Романья, Ломбардія та Умбрія скрізь демонстрували вищі показники, ніж Сицилія, Базиліката й Калабрія. Отримані ним величини тісно корелюють із результатами опитувань італійців щодо задоволеності роботою місцевих органів влади¹⁴².

Таким чином, Патнем статистично підтвердив те, що самі італійці давно підозрювали. Проте його міркування стають менш переконливими, коли він береться з'ясувати причини зауважених відмінностей. Економічний детермініст припустив би, що якість державного управління визначається загальним рівнем соціально-економічного розвитку регіону або його ресурсними багатствами. Оскільки Південна Італія бідніша, у неї просто бракує коштів для утримання якісного державного апарату. Проте Патнем вказує на те, що розрив між регіонами залишався незмінним протягом багатьох десятиріч — навіть тоді, коли північ була біднішою за сучасний південь. До того ж розрив не пояснюється самими лиш ресурсами, адже італійські уряди протягом кількох перших повоєнних десятиріч спрямували з півночі на південь колосальні ресурси, цілеспрямовано намагаючись урівняти розвиток регіонів. І хоч південь таки зробив серйозні кроки в розвитку протягом цього періоду, північ розвивалася ще швидше, тож розрив між ними не зменшився.

Так само не вийде пояснити різницю між регіонами різними інститутами або політичними програмами правлячих сил. Повоєнна Італія мала високоцентралізовану політичну систему; як і у Франції, управління всіма регіонами мало уніфікований характер, а керували ними префекти. У 1970-ті роки було проведено реформу, за якою центральний уряд передавав регіонам значну частину повноважень у межах загальної системи, що була покликана урівнювати ресурси різних частин країни¹⁴³. В обох випадках — і коли регіони підпорядковувалися централізованій владі Рима, і коли вони здобули автономію й більш-менш рівний доступ до ресурсів — важко довести, що відмінності за рівнем розвитку пояснюються політичним порядком, який сформувався після 1861 року.

Такий хід думки спонукав Патнема (слідом за Едвардом Бенфілдом та багатьма іншими дослідниками) до висновку, що дисфункційність регіону зумовлюється його успадкованими з далекого минулого культурними цінностями, або соціальним капіталом. Він стверджує, що соціальний капітал створювали самоврядні міста-держави на кшталт Генуї, Флоренції та Венеції, які процвітали протягом Середніх віків та доби Відродження. Ці республіки, побудовані на інститутах олігархічного самоврядування, плекали цінності відданості й довіри. Натомість Південна Італія формувалася в умовах централізованої й автократичної влади норманських королів Неаполя та Сицилії, для яких головним способом соціальної організації були патрон-клієнтські відносини. Тобто першопрчина різниці між регіонами все-таки політична за характером, але, згідно з Патнемом, упродовж подальших століть ця відмінність закріпилася у вигляді соціальних та культурних звичаїв, пов'язаних із довірою та громадою¹⁴⁴.

ВИТОКИ ПІВДЕННОІТАЛІЙСЬКОГО КЛІЄНТЕЛІЗМУ

На жаль, історична теорія, яка вказує на сильну авторитарну владу як причину відсутності громадянського суспільства в Південній Італії, наражається на кілька серйозних проблем. По-перше, норманське панування в Сицилії, яким Патнем пояснює ієрархічне політичне життя регіону, формально закінчилося в 1194 році, коли королівство перейшло під владу династії Гогенштауфенів, яка базувалася на Півночі і представники якої неодноразово посідали імператорський престол у Священній Римській імперії. (Про те, як норманські королі півдня воювали на боці папи Григорія VII проти імператора Генриха IV під час боротьби за інвеституру, тобто відстоювали незалежність католицької церкви, розповідалося у вісімнадцятому розділі першого тому цієї праці). І навіть якщо припустити, що Гогенштауфени продовжили традицію норманських королів (імператор Фрідріх II справді був великим централізатором), то не слід забувати, що влада цієї династії увірвалася в 1268 році. На цьому етапі європейської історії могутнє, централізоване норманське королівство виникло в Англії; інше своє королівство вікінги створили в Данії. Проте ні Англія, ні Данія не пішли шляхом створення клієнтелістської держави. Зайве говорити, що між XIII і XIX століттями в Італії сталося багато подій, які можуть краще пояснити сучасні особливості державної системи.

Є ще одна проблема, з якою стикається пояснення клієнтелізму сильною вертикальною владою в Південній Італії на протигагу республіканським традиціям північних міст-держав. У першому томі я доводив, що формування централізованої державної влади — неодмінна передумова для постання сучасного державного апарату, але наявність такої влади ще нічого не говорить про міру політичної свободи в конкретному суспільстві. Коли Європа виходила з доби феодалізму, головним фактором, який вплинув на подальше постання підзвітних інститутів, був баланс сил між монархом (або державою) та іншими могутніми представниками еліти. Там, де монарх залучав на свій бік аристократію та велику буржуазію, наприклад, у Франції та Іспанії, виникав слабкий абсолютизм; там, де монарх і аристократія об'єднувалися проти селянства, наприклад, у Пруссії та Росії, виникав сильний абсолютизм; і там, де аристократія переважала за могутністю монарха, наприклад, в Угорщині та Польщі, на локальному рівні панувала тиранія, а на загальнодержавному — управлінська немічність. І лише в Англії, де монарх і аристократична еліта перебували у відносній рівновазі, через їх нездатність перемогти одне одного виникла конституційна державна система. Англійська держава нерідко вступалася своїм вагомим словом за неелітні групи, але робила це не з якихось егалітарних ідеалів, а через прагнення обрізати крила суперників у боротьбі за владу. Ми добре знаємо про те, як барони обмежили владу короля Іоанна I за допомогою Великої хартії вольностей, проте англійські

королі не меншу роль відіграли в обмеженні могутності самих баронів та сеньйорів у відносинах із орендарями їхньої землі та неелітними васалами¹⁴⁵.

Патнем доводить, що нормани створили могутню, централізовану державну владу в Південній Італії і що ця вертикальна влада паралізувала здатність громадян формувати горизонтальні зв'язки довіри й об'єднання. Однак протягом Середніх віків жоден європейський уряд не мав змоги створити справжню диктаторську централізовану державу, здатну проникати в усі частини суспільства і контролювати його так, як китайська чи, пізніше, російська держави. Протягом століть після правління Фрідріха II реалії Південної Італії були прямо протилежними: хронічна немічність центральної влади, нездатної перешкодити аристократам визискувати селянство. Інакше кажучи, Південна Італія значно більше нагадувала Угорщину й Польщу, ніж Пруссію чи Росію.

Як і в випадку Греції, слабкість центрального уряду в Південній Італії значною мірою пов'язана з міжнародною політикою. Сицилійське та Неаполітанське королівства зрештою перейшли від Гогенштауфенів під владу Арагонської династії, розсіяні володіння якої зрештою були об'єднані під іспанською владою в результаті шлюбу Фердинанда й Ізабелли. Далі всі ці володіння були об'єднані в імперію під владою їхнього онука Карла V, котрий як член Габсбурзької династії також успадкував престол Священної Римської імперії. Попервах Південна Італія залишалася у володінні іспанських Габсбургів, а після Війни за іспанську спадщину перейшла до рук іспанських Бурбонів. Так було аж до вторгнення Наполеона, котрий посадив на тамтешній престол свого брата Жозефа. Таким чином, протягом майже п'яти століть номінальним правителем Королівства Обох Сицилій був чужоземець, який керував ним дистанційно і легітимність чийого правління постійно ставилася під сумнів частими повстаннями. Одна школа в італійській історіографії дотримується думки, що низький рівень довіри в Південній Італії пов'язаний не з централізованою диктатурою, а з політичною стратегією «розділяти і панувати», якої дотримувалися іспанські Габсбурги¹⁴⁶.

Хай там як, невитравний клієнтелізм Південної Італії — сучасний феномен, який можна пояснити менш глибокими історичними причинами, ніж звичай його давніх норманських правителів чи навіть іспанських Габсбургів. Достатньо поглянути на об'єднану Італію, яка постала 1861 року під владою північної П'ємонтської монархії в результаті повалення південних Бурбонів військом Джузеппе Гарібальді. Уперше стикнувшись із суспільними реаліями Південної Італії, жителі Півночі пережили потрясіння: новий губернатор Неаполя, призначений після звільнення міста загонами Гарібальді, звітував першому прем'єр-міністрові Італії Камілло Бенсо ді Кавуру: «Це зовсім не Італія! Це якась Африка: та бедуїни просто взірці доброприсойності порівняно з цим сільським бидлом»¹⁴⁷.

На відміну від Пруссії, яка зуміла поширити на всю об'єднану Німеччину свою бюрократію та інститути, П'ємонт був замалим, щоб упоратися з таким завданням. Збентежена селянськими заворушеннями й безладом, який настав після падіння Бурбонів, північна буржуазія, яка контролювала новостворений загальнонаціональний уряд, уклала пакт із місцевою олігархією Півдня, який Антоніо Грамші охрестив «*blocco storico*», тобто історичним альянсом¹⁴⁸. За словами політологині Джудит Чаб, «в обмін на можливість використовувати державний патронаж і володіти повною свободою дій на рівні місцевих адміністрацій, [південна еліта] готова була беззастережно підтримати в парламенті будь-яку урядову більшість, незалежно від її політичної програми»¹⁴⁹.

Традиційні патрон-клієнтські відносини існували в Італії здавна. Самі терміни *patronus* і *cliens* римського походження і описують дуже формалізований правовий зв'язок між керівником і підлеглим, на якому трималася влада римських еліт ще з часів пізньої Римської республіки¹⁵⁰. Феодальні відносини між сеньйором і васалом можна розглядати як контрактну форму патронажу, в якій чітко прописувалися взаємні права й обов'язки обох сторін. Коли ж на Півдні феодалізм скасували, ці формальні відносини перейшли на неформальний рівень: місцеві землевласники використовували своє багатство та політичні зв'язки, щоб контролювати селян, які жили на їхніх землях.

Цей традиційний тип патронажу (який можна знайти в багатьох сільських громадах по всьому світу) поступово трансформувався в сучасну систему клієнтелізму, що пов'язано, як і в випадку Греції, із раннім переходом до демократії суспільства, в якому ще не сформувався могутній і автономний державний апарат. Як зазначає Луїджі Граціано, за ліберальної республіки, яка існувала з 1860 по 1922 рік, «політичне життя вибудовувалося довкола особистостей і патронажу, а не ідей та практичних

програм. Ця особливість не тільки поглинала й нейтралізувала опозицію, а й у кінцевому підсумку позбавляла будь-якого сенсу поняття партії, яке зводилося до неадекватного згромадження персональних клієнтів». Як і в США часів патронажної системи така особливість політичного життя справляла руйнівний вплив на якість державної влади: «Оскільки систему підтримувала індивідуально-корислива мотивація учасників, міністр повинен був роздавати винагороди й покарання не менш індивідуально-корисливого характеру; а це вимагало, щоб його мінімально обмежували норми бюрократичної поведінки»¹⁵¹. Цю систему за нашими раніше описаними критеріями ще не можна вважати по-справжньому клієнтелістською, позаяк країна ще не вступила в добу масової політики. В Італії виборче право поширювалося значно повільніше, ніж у Греції; у 1882 році тільки 6,9 % населення мали право голосу, а загальне виборче право для чоловіків оформилося лише в 1913 році¹⁵².

Як і на Грецію, на Південну Італію індустріалізація поширилася відносно пізно. Національний уряд об'єднаної Італії впровадив тарифи для захисту промисловців Півночі та неефективних землевласників Півдня. У цей час північна промисловість дедалі більшою мірою забезпечувала Південь товарами. У цій ситуації зростає роль тамтешніх землевласницьких класів коштом промисловості, а середні класи відчували на собі стимули відмовлятися від підприємницької діяльності, а натомість купувати землю та приєднуватися до лав місцевої олігархії. Можливості для цього помітно розширилися, коли після скасування Наполеоном феодалізму почався поділ громадських земель (на Сицилії він затримався порівняно з материковою частиною Меццоджорно) та церковних володінь після 1860 року. Цей процес породив численні конфлікти між різними соціальними класами з приводу землі. Таким чином, інтереси північного середнього класу добре узгоджувалися з проектом створення нового і сучасного державного апарату, тоді як південний середній клас затягнула у свою систему відносин традиційна олігархія. Селянство втратило потенційного союзника й опинилося в маргіналізованому становищі наодинці зі своєю бідністю. Як пише Граціано, «ненависть, яку [селянство] раніше затаїло на віддалену центральну владу і яку частково пом'якшував патерналізм Бурбонів, тепер зосередилася на новому місцевому правлячому класі»¹⁵³. На Півдні просто не було підприємницького середнього класу, який міг би стимулювати модернізацію державного апарату.

НЕМІЧНА ДЕРЖАВНА ТА ПІДНЕСЕННЯ МАФІЇ

Мафія — перше, а часом і єдине, що зринає в уяві чужоземців, коли вони думають про Сицилію. Це не якийсь стародавній інститут, котрий якимось дивом дожив до нашого часу. Це явище, як і каморра в Кампанії та ндрангета в Калабрії, зародилося в специфічних умовах Меццоджорно XIX століття. Згідно з однією з теорій походження мафії, перші мафіозі належали до соціальної групи габеллотто — заможних орендарів, які виконували роль посередників між землевласниками та бідними селянами, витискаючи ренту з тих і тих¹⁵⁴. Проте Дієго Гамбетта запропонував елегантнішу економічну теорію походження мафії: мафіозі — це приватні підприємці, функція яких — забезпечувати захист індивідуальних майнових прав у суспільстві, в якому держава не здатна надати цю базову послугу. Наприклад, якщо одна сторона приватної угоди обманює іншу, у суспільстві, в якому діє верховенство права, постраждалий зазвичай притягує свого кривдника до суду. Але якщо державний апарат корумпований, ненадійний або якщо його взагалі немає, то звернутися можна лише до приватного постачальника послуги захисту і попросити його, щоб він пригрозив зламати кривднику ноги, якщо той не відшкодує збитки. Згідно з цим поясненням, мафія — це просто приватна організація, яка постачає зазвучану послугу, яку за нормальних умов забезпечує держава, а саме — використання загрози насильства (а інколи й застосування насильства), щоб гарантувати дотримання майнових прав. Гамбетта продемонстрував, що мафія з'явилася саме в тих частинах Південної Італії, де точилися економічні конфлікти за землю, існувало рухоме багатство, здійснювалася велика кількість економічних операцій та назрівало політичне невдоволення змінами, які відбувалися в характері італійської держави після 1860 року¹⁵⁵.

Захист майнових прав передається в монопольне відання легітимної держави з добре обґрунтованих міркувань. Якщо немає такої монополії, сам ринок послуг захисту може стати об'єктом насильницької боротьби. Мафіозі нічого не варто перейти від захисту до вимагання, захищаючи індивідів від загроз, які він сам створює. Із захисту приватного майна можуть легко розвинути інші види нелегальної

діяльності на кшталт проституції та наркоторгівлі. Мафія, як переконає Гамбетта, процвітає в суспільствах із низьким рівнем довіри, наприклад на Сицилії, бо в короткочасній перспективі може забезпечувати приватним особам захист, який викликає довіру. Проблема з нею в тому, що вона своєю діяльністю живить атмосферу насильства і страху, яка тримає загальносуспільний рівень довіри на низьких значеннях¹⁵⁶.

Зворотний зв'язок між могутністю державного апарату та організованою злочинністю ілюструє фашистський період в історії Італії. Фашизм загалом вважають значно жорсткішою формою авторитарної влади, ніж традиційні абсолютистські держави Європи XIX століття. До ознак фашистського режиму належать: наявність масової партії, провідна ідеологія, тотальна монополія на державну владу, харизматичне керівництво та придушення громадянського суспільства¹⁵⁷. Хоч саме в Італії зусиллями Муссоліні з'явився фашизм, тут він так і не досягнув того самого рівня централізації влади, як за гітлерівського режиму, а тим паче в Радянському Союзі під владою Сталіна. Фашистській партії Муссоліні так і не вдалося проникнути на Південь і реорганізувати тамтешнє політичне життя на масовій основі. Проте фашисти не могли стерпіти іншого — конкурентів у застосуванні насильства, тому почали успішну кампанію боротьби з мафією. Їм не вдалося повністю ліквідувати мафіозні мережі, але значна частина їх лідерів, щоб не загинути й не опинитися за ґратами, пішла на співпрацю з системою. Тож мафія була готова відродитися, тільки-но введення в 1946 році демократичного режиму дало їй таку нагоду¹⁵⁸.

ПОЯВА КЛІЕНТЕЛІЗМУ

Італія дала своїм громадянам право голосу незадовго до Першої світової війни, але через десятиліття цьому демократичному експерименту поклав край прихід до влади Муссоліні. Проте за цей короткий період устигли з'явитися перші масові політичні партії. На лівому крилі політичного спектру сформувалася Соціалістична партія, заснована 1894 року Філіппо Тураті. У 1921 році вона розкололася на радикальне крило, яке приєдналося до Третього інтернаціоналу під назвою Італійської комуністичної партії (Partito Comunista Italiano, або PCI)¹⁵⁹. У правому таборі чільне місце посідала Італійська народна партія, створена зусиллями сицилійського священика Луїджі Стурцо. Це була масова католицька партія, яка допомагала селянам організовувати кооперативи і домагалася перерозподілу землі. За правління Муссоліні всі ці партії опинилися під забороною, але відродилися невдовзі після падіння фашистського режиму в 1943 році.

Італійську Християнсько-демократичну партію (Democrazia Cristiana, або DC) заснували в 1943 році як пряму наступницю Народної партії. Вона задумувалася як прогресивна, масова партія, яка конкуруватиме за виборців із італійськими комуністами. Проте, як і перші американські партії, DC зіштовхнулася з проблемою, як привести масового виборця на дільниці для голосування на перших демократичних виборах, які почав проводити новий повоєнний республіканський режим. Хоч у неї вже були налагоджені сильні зв'язки з католицьким робітництвом добре організованої Півночі, партія прагнула проникнути й на Південь, де організаційними центрами суспільного життя виступали локальні еліти та їхні партронажні мережі. На перших повоєнних виборах ціла низка правих партій, серед яких були монархісти й популісти з Фронту звичайних людей, успішно заручилися голосами виборців, тому DC вдалася до стратегії використання наявних традицій патронажу в регіоні. Проте вона реалізовувала цю стратегію за допомогою сучасних організаційних методів, вибудувавши централізовану партійну ієрархію з центром у Римі, в якій партійні боси рекрутували виборців на клієнтелістській основі.

Під керівництвом Амінторе Фанфані (який у 1950-х роках довго протримається на посаді прем'єр-міністра) партія перетворилася на сучасну масову клієнтелістську партію¹⁶⁰. У загальних рисах ця зміна нагадує трансформацію американських політичних партій із ситуативних коаліцій патронажних політиків у добре організовані загальнонаціональні політичні машини, що відбулася протягом 1840–1880-х років. І хоч ідеологія, зокрема ідеологічне протистояння між католицькою та марксистською субкультурами Італії, продовжувала відігравати кардинально важливу роль у повоєнному політичному житті Італії, організації на кшталт Соціалістичної партії мусили дедалі більше вдаватися до клієнтелістської тактики, аби залишатися конкурентоспроможними¹⁶¹.

Економічна політика уряду посприяла зміцненню клієнтелізму на Півдні. Сучасна Італія запозичила у Франції модель високоцентралізованої держави, за якої Рим міг перерозподіляти ресурси між регіонами. Для пом'якшення бідності Півдня ліберальні уряди кінця XIX століття почали спрямовувати великі інвестиції в розвиток інфраструктури, хоч ця політика лише сприяла посиленню переваги північної промисловості над південною¹⁶². У 1950 році уряд новоствореної республіки створив спеціальний Фонд Південної Італії, перед яким поставили завдання сприяти економічному зростанню Меццоджорно. Крім того, уряд із цією метою активно використовував Інститут відбудови промисловості — конгломерат державних підприємств, які могли забезпечувати фінансування, робочі місця та партійний патронаж. Держава витратила значні суми на розбудову інфраструктури й активно інвестувала в розвиток сталеливарної, нафтохімічної та інших галузей важкої промисловості.

Результати такої промислової політики дуже неоднозначні. Завдяки їй на Півдні відбулося відчутне зростання подушного доходу та обсягів промислового виробництва, а також масштабне покидання селянами своїх земельних ділянок: протягом 1951–1971 років частка населення, зайнятого в сільському господарстві, скоротилася з 55 до 30 %. Частина мігрантів перебралася в міста Південної та Північної Італії, але багато хто взагалі покинув країну, подавшись до Сполучених Штатів, інших країн Європи та Латинської Америки. Крім того, спостерігалось значне покращення різних соціальних показників, зокрема письменності та дитячої смертності, завдяки чому Південь став уже не такою «Африкою», як у XIX столітті. Особливо успішно Південь наздоганяв Північ протягом 1951–1981 років, коли розрив між ними трохи скоротився (табл. 1). Проте попри всі ці інвестиції на Півдні все-таки не сформувався масштабний і самодостатній промисловий сектор. Чимало успішних компаній Півдня були філіями північних компаній. Оскільки Північна Італія тим часом зростала ще швидше, станом на 1970-ті роки розрив між регіонами за рівнем розвитку залишався не меншим, ніж раніше. І це попри величезні кошти, спрямовані на розвиток Півдня. Як і Греція, Південна Італія втілює модель «модернізації без розвитку»¹⁶³.

Таблиця 1. Додана вартість на душу населення в регіонах Італії за 1891–2001 роки (вся Італія = 1)

	1891	1911	1938	1951	1971	1981	2001
Північний захід	1,16	1,22	1,43	1,52	1,28	1,22	1,24
Центр/Північний схід	1,01	1,00	0,99	1,04	1,04	1,11	1,13
Південь і острови	0,88	0,84	0,70	0,61	0,73	0,70	0,68
Середньорічне зростання (у %)	–	2,29	0,85	0,96	6,33	2,79	2,08

Джерело: Emanuele Felice, "Regional Inequalities in Italy in the Long Run (1891–2001)"

Проте з політичного погляду більше значення має той факт, що зростання державних інвестицій у розвиток Півдня стало золотим дощем для політичного клієнтелізму. За словами одного аналітика, «ніхто не говорив, що уряд чи країна виділяють гроші на той чи той проект, на спорудження жител чи шкіл, на реалізацію комунальних проектів чи промислових програм; завжди вважалося, що все це відбувається завдяки інтересам того чи того місцевого депутата або секретаря Християнсько-демократичної партії»¹⁶⁴. Як і в Греції, політичні зв'язки та вміння маніпулювати державою гарантували значно надійніший шлях до багатства та особистої захищеності, ніж приватне підприємництво, підкріплюючи наявний розрив між Півднем і Північчю за допомогою культури політичного фаворитизму, яка невдовзі вийде з-під контролю. До того ж значне збільшення державних витрат створювало розкішні можливості для грубіших форм корупції. За те, що мафія відіграла важливу роль у забезпеченні християнським демократам електоральної бази на Півдні протягом повоєнних років, у винагороду вона отримала, як і в багатьох інших країнах, контроль над державними замовленнями. Скажімо, піднесення Ндрангети пов'язане із будівництвом автомагістралі з Салерно до Реджо-ді-Калабрія протягом 1960-х років, а піднесення Каморри — із перебудовою Неаполя протягом 1980-х¹⁶⁵.

ТАНДЖЕНТОПОЛІ І КІНЕЦЬ «ХОЛОДНОЇ ВІЙНИ»

В Італії, як і в Греції, найменш зараженими клієнтелізмом з усіх політичних партій були комуністи, чия організація базувалася на ідеологічних переконаннях. Проте Італійська комуністична партія співпрацювала з Москвою і підозрювалася в намірі використати демократичний процес для захоплення влади. Тому її не залучали до складу правлячих коаліцій попри 25–30 % і навіть більше

голосів, які вона регулярно набирала на виборах. Так само, як у Греції, американські союзники італійського уряду віддавали перевагу демократичній партії, заплямованій корупцією, замість неохайної до клієнтелізму комуністичної партії, всією своєю вагою підтримуючи сприятливий для себе політичний баланс. За винятком кількох перерв, коли італійським соціалістам та іншим дрібним партіям вдавалося призначити свого прем'єр-міністра, в повоєнному політичному житті країни домінували християнські демократи. І навіть попри постійну зміну кабінетів політична система зберігала надзвичайну стабільність, за якої Італія піднеслася до рівня провідних індустріальних країн світу.

Та все змінилося із закінченням «холодної війни» в 1989 році. Через розпад Радянського Союзу та занепад марксизму як легітимізаційної ідеології італійські комуністи втратили зв'язок із Москвою. В 1991 році партія розпустилася, а на її місці постала Демократична партія лівиці (Partito Democratico della Sinistra). Зникнення внутрішньої комуністичної загрози, своєю чергою, позбавило християнських демократів аргументів на користь свого подальшого домінування в політичному житті, через яке вся країна на той час потопала в болоті корупції та злочинності. З'явилися нові партії, зокрема Ліга Півночі (Lega Nord), регіональна партія, яку підтримують дрібні та середні підприємці, котрим набридла хронічна корумпованість італійської держави та постійне субсидування Півдня. Час від часу Ліга Півночі висувала ідею повного відокремлення Півночі від решти країни, щоб у такий спосіб порвати з корупцією, ноги якої росли з Півдня.

Багато хто вважав, що мафія, клієнтелізм та корупція — це традиційні соціальні практики, які поступово відмиратимуть у процесі економічної модернізації країни. Але натомість усі три явища з часом лише міцнішали, вирвавшись зі своїх південних оплотів і заразивши всю країну. До 1980-х років в Італії сформувалася культура безкарності за використання державних ресурсів для особистої вигоди, про яку красномовно висловився один із політиків старшого покоління:

Називайте мене наївним, але я справді не вірив в існування настільки глибоко вкорінені і повсюдної корупції. Так, я здогадувався, що заманювання людей у лави партії, фінансування з'їздів, проведення званих обідів, видання глянцевого журналу коштують шалених грошей. Але я не думав, що вони такі зухвалі злодюги. Дізнавшись, що партії та фракції регулярно беруть відкати за державні замовлення, я перелякався до глибини душі¹⁶⁶.

Усе це прорвалося нагору в 1992 році у вигляді скандалу, який отримав назву «Танджентополі». На диво, він почався не з Півдня, а з політика-соціаліста з Мілана на ім'я Маріо К'еза, котрого заарештували прямо під час спроби змити в унітаз хабар розміром у \$6000. Невдовзі з'ясувалося, що К'еза був залучений у значно більшу кількість скандальних операцій. Подальше слідство вивело на секретаря соціалістичної партії Беттино Краксі, чия партія, як з'ясувалося, не менш охоче за християнських демократів наживалася на політичних здобутках¹⁶⁷.

Одночасно з цим вплив мафії вийшов за межі Сицилії і охопив усю країну. Як і в Латинській Америці, в Італії протягом 1970–1980-х років у зв'язку з піднесенням міжнародної наркоторгівлі різко зросла могутність організованої злочинності. Протистояння за зони впливу призвело до кривавих сутичок між ворожими родинами в Палермо та інших південних містах, а також до появи особливо агресивного угруповання — Корлеонезі. З мафією були пов'язані багато політиків Півдня, але цей зв'язок став ще систематичнішим із переходом колишнього мера Палермо Сальво Ліми до фракції християнських демократів, якою керував довгочасний прем'єр-міністр країни Джуліо Андреотті. За собою Ліма привів у фракцію не тільки могутню політичну машину, а й усі свої широкі зв'язки у світі організованої злочинності¹⁶⁸.

Утім існували й противаги. Завдяки напливу в судову систему після загальносвітових заворушень 1968 року ідеалістично налаштованих юристів зростала незалежність цієї гілки влади. Нове покоління юристів із лівацькими нахилами поступово підіймалося кар'єрними сходинками, досягнувши в 1980-х роках позицій, які дозволяли їм взятися за утверджену політичну еліту країни. Фігуранти досудових розслідувань — від Андреотті й Краксі до Берлусконі — приписували судочинству політичні мотиви, що до певної міри відповідало істині. Ці судді зазвичай бралися за політиків правого крила частіше, ніж за ліваків. Але чимало з них брали на себе сміливість виступити проти корумпованих політиків і босів мафії. Мало того, серед них траплялися послідовні борці з корупцією, які влаштували проти неї справжній хрестовий похід. Ідеться насамперед про Джованні Фальконе та Паоло Борселліно, які

походили з родин із сильними традиціями суспільної відповідальності, котрі спонукали їх виступити проти повсюдної сицилійської повені. Розслідування 1980–1990-х років викликали справжню війну між Мафією та некорумпованими частинами італійського державного апарату, під час якої від рук мафіозі загинуло багато високопоставлених суддів і прокурорів. Кульмінацією протистояння стали вбивства в 1992 році Фальконе з дружиною й охоронцем та Борселіно¹⁶⁹. Після результативних замахів на керівника поліції Альберто далла К'еза, прокурора Гаetano Коста та суддю Рокко Кіннічі громадська думка поступово схилилася на підтримку антикорупційних заходів. Коли ж «холодна війна» відійшла в минуле як виправдання влади корумпованих політиків-консерваторів, прозріння, яке пережила громадськість у результаті скандалу Танджентополі та інших розслідувань, урешті-решт призвело до падіння прем'єр-міністра Андреотті та Християнсько-демократичної партії загалом. На виборах 1992 року вона втратила значну кількість голосів, а після 1994 року взагалі зійшла з італійської політичної сцени¹⁷⁰.

НЕВДАЛА МОДЕРНІЗАЦІЯ

Італія могла досягти успіху, якби події, що викликали розвал повоєнної політичної системи, сприяли формуванню могутньої реформаторської коаліції на кшталт тієї, що на зламі XIX–XX століть виникла у США. На жаль, події пішли в іншому напрямку. Політична правниця реорганізувалася під керівництвом медіа-магната Сильвіо Берлусконі, котрий за допомогою своєї корпоративної імперії створив нову базу підтримки. Він прийшов до влади на чолі коаліції, до складу якої входили Ліга Півночі Умберто Боссі та неофашистський Національний альянс Джанфранко Фіні. У цих партіях, а також у партії «Вперед, Італія» самого Берлусконі, зібралися уламки колишньої християнсько-демократичної партії. У різних форматах така коаліція правила Італією в 1994, 2001–2006 та 2008–2012 роках.

Берлусконі створювали імідж сучасного політика — прибічника вільного ринку в дусі Рейгана й Тетчер, який прагнув зменшити податки, реформувати й скоротити розмір італійського державного апарату та змусити його функціонувати ефективніше — так, як свої власні бізнеси. На жаль для Італії, сам Берлусконі сформувався в умовах старої системи. Це був політик, який не мислив свою діяльність без клієнтелізму. Уся його новизна полягала у використанні нових медіа-технологій. Якщо суттю сучасної держави вважати суворе розмежування громадського та приватного інтересів, то Берлусконі рухався в прямо протилежному напрямку, використовуючи свої акціонерні паї в газетах, телеканалах і спортивних командах для створення масової політичної бази. За всі свої три терміни він не започаткував жодної серйозної реформи італійського державного сектору, зате провів широкомасштабну кампанію проти незалежності судової гілки влади та її спроб розслідувати його корупційну діяльність. Своїми наказами та призначеннями на міністерські посади він захищав людей, які фігурували в корупційних розслідуваннях, шкодячи операції «Чисті руки», яка свого часу завдала нищівного удару старій партійній системі¹⁷¹. За допомогою підручної парламентської більшості Берлусконі домігся для себе політичної недоторканності, не змігши ні приховати, ні усунути кричущий конфлікт своїх інтересів. Так само він нічого не зробив, щоб реформувати клієнтелістську політичну систему Півдня, яка й далі жила за старими правилами: під час кризи єврозони 2011–2012 років через нездатність Сицилії контролювати свої державні фінанси її охрестили «італійською Грецією», а її проблеми істотно погіршили фінансове становище всієї країни¹⁷².

Реформаторська коаліція не матеріалізувалася в Італії почасти через діяльність Ліги Півночі та її лідера Умберто Боссі. Цю партію підтримували переважно модернізовані, північні частини Італії, зокрема власники дрібного бізнесу та професійний середній клас, яким урвався терпець жити в корумпованій і неефективній італійській державі. На жаль, Боссі орієнтував свою партію не на реформу держави, а на популістські питання, серед яких — боротьба проти імміграції. Він та його партія самі не гребували клієнтелістськими методами, щоб здобувати голоси виборців, й охоче закривали очі на фіглярство Берлусконі, щоб залишатися при владі. Таким чином було нейтралізовано соціальну групу, яка могла б очолити реформаторську коаліцію¹⁷³.

Не набагато кращим був доробок лівих урядів, які стояли на чолі країни між прем'єрськими каденціями Берлусконі. Протягом 1990-х років вони дали початок деяким поміркованим реформам, спрямованим на вищу освіту, місцеву владу та бюрократичний апарат, усе-таки домігшись деяких позитивних зрушень. Але для зміни самої італійської держави, для її очищення від політичного

патронажу, для виведення більшої частини економіки з тіні та для обмеження розміру державного апарату бракувало переконаних лідерів та загального консенсусу в суспільстві.

Нестачу внутрішньої політичної волі для проведення системної реформи могли компенсувати зовнішні сили. Приєднання до єврозони в 1999 році поставило Рим у жорсткі зовнішні рамки щодо виконання державного бюджету.

Але коли країна виконала всі вимоги і її допустили у єврозону, фінансова дисципліна послабилася — так само, як у Греції. Друга нагода виникла у зв'язку з кризою єврозони 2009–2011 років, котра нарешті призвела до відставки Берлусконі з посади прем'єр-міністра, яку відтак посів невиборний технократ Маріо Монті. Проте Монті довелося скласти з себе повноваження наприкінці 2012 року, а після нових виборів у парламенті склався консенсус проти серйозних структурних реформ. Залишається побачити, чи вдасться новому, лівоцентристському лідеру країни Маттео Ренці змінити систему.

Таким чином, політичне життя Греції та Південної Італії було побудоване на клієнтелізмі; обидві країни примітні тим, що це сучасні, індустріалізовані суспільства, яким, однак, не вдалося реформувати державний сектор і усунути з нього політичний патронаж, на відміну від Німеччини, Британії та Сполучених Штатів. Вони вражають своєю подібністю. Обидві — зuboжілі й відсталі порівняно з іншими частинами Європи; капіталістична економіка в обох країнах почала розвиватися із запізненням. В обох значну роль відіграє держава як роботодавець і джерело економічного збагачення; для історичного досвіду обох характерна «модернізація без розвитку». І в обох країнах слабка державна влада як за критерієм легітимності, так і за критерієм дієздатності.

Проте між ними є і відмінності. В Італії з'явилися передумови для формування реформаторської коаліції, чого не можна сказати про Грецію. Попри зауважені мною регіональні відмінності між Північчю та Півднем, центральний конфлікт італійського політичного життя не суто територіальний. Багато дослідників вказували на той факт, що з Півдня теж виходили суспільно свідомі діячі на кшталт Джованні Фальконе, тоді як Північ теж потерпала від корупції та патронажу. Джудит Чаб показала, що протягом 1970-х років Неаполь пережив своєрідне громадянське піднесення, якого не було в іншому місті Півдня — Палермо, а Симона П'яттоні з'ясувала, що в деяких частинах Меццоджорно практикувалися такі різновиди клієнтелізму, для яких розвиток був більш прийнятним, ніж для інших¹⁷⁴. Натомість у Греції взагалі важко знайти хоч якусь важливу соціальну групу, зацікавлену в реформуванні державного сектору.

ДЛЯ ЧОГО ПОТРІБНА ДОВІРА

Попередній розділ я розпочав із опису спільної для Греції та Південної Італії характеристики — загальної соціальної недовіри до держави та співгромадян. Чи можна ж говорити про зв'язок між довірою та якістю державного апарату? Якщо так, то який він¹⁷⁵?

Сама довіра як індивідуальна риса не є засадничо доброю чи поганою. Якщо я живу в кварталі злочинців і шахраїв, то довірливість неминуче заведе мене в халепу. Довіра набуває цінності лише тоді, коли її породжує суспільство, у якому практикуються такі соціальні чесноти, як чесність, надійність і відкритість. Вона не має сенсу поза середовищем, для якого характерна вірогідна поведінка; проте в такому середовищі довіра свідчить про можливість співпраці між індивідами, якій вона, разом із тим, сприяє. Певна річ, якийсь пройдисвіт може скористатися довірою інших, щоб ошукати їх. Проте з таким підходом жити в громаді не вийде, адже ошуканство швидко потягне за собою ізоляцію або вигнання.

Живучи в суспільствах із високим рівнем довіри, індивіди отримують багато переваг. Співпраця можлива і в суспільствах із низьким рівнем довіри, але лише за допомогою формальних механізмів. Якщо немає впевненості, що всі люди виконають свої зобов'язання, то ділові операції доводиться супроводжувати деталізованими угодами, судовими позовами, зверненнями до поліції та правопримусом. Якби я жив у кварталі з високим рівнем злочинності, мені б, мабуть, довелося постійно носити зброю, не виходити з дому вночі і витратитися на дорогі замки та сигналізацію на додаток до приватних охоронців, яких би довелося наймати. Як дізнаємося в другій частині цієї книжки, у багатьох бідних країнах сім'ям доводиться постійно тримати когось удома, щоб сусіди не обікрали город або повністю не відібрали будинок. Усе це економісти називають «трансакційними витратами», на яких можна добре заощадити, якщо жити в суспільстві з високим рівнем довіри. Крім

того, багато суспільств із низьким рівнем довіри взагалі не можуть скористатися можливостями співпраці між індивідами: тут не створюються ділові організації, сусіди не допомагають одне одному і так далі.

Те саме можна сказати про ставлення громадян до своєї держави. Люди набагато більше схильні дотримуватися законів, якщо бачать, що інші навколо них теж їх виконують. У попередньому томі цієї праці я наводив докази на користь того, що схильність до дотримання норм генетично закладена в біологію людини. У більшості суспільств законослухняність лише почасти мотивується зусиллями влади стежити за дотриманням законів та карати за їх порушення. Переважною мірою законослухняна поведінка мотивується спостереженням за навколишніми людьми, які дотримуються закону і поведуться відповідно до визнаних норм. Натомість якщо чиновник дізнається, що його колега узяв хабар за те, що надав комусь послугу без черги, або політик здогадується, що інша партія наживається на баришах від державних контрактів, ставлячи його у програшне становище, він зі значно вищою імовірністю повторить їхню поведінку. Якщо багато громадян ухиляються від податків (а це звичайна справа в Греції та Італії), то будь-який сумлінний платник виглядатиме дурнем.

Таким чином, якість державної влади дуже залежить від довіри, або соціального капіталу. Якщо влада не здатна виконати якусь критично важливу функцію — наприклад, захистити мої майнові права або мене самого від злочинців чи загальносуспільних небезпек на кшталт токсичних відходів, — мені доведеться самотужки захищати свої інтереси. Як ми з'ясували у випадку Сицилії, мафія народилася через нездатність Бурбонів, а потім — італійської держави виконати цю функцію, через що беззахисні почали шукати приватної безпеки, наймаючи для цього «людей честі». Але оскільки мафіозі й самі не заслуговували на довіру, недовіра до державної влади зрештою вилася в недовіру до всіх і вся.

Суспільство з низьким рівнем довіри втрапляє в пастку, яку економісти називають «проблемою колективної дії». Недовіра контрпродуктивна для суспільства. Усім жилося би краще, якби вони своєю поведінкою викликали довіру. Але ніхто не хоче першим відмовитися від хабара або сплатити всі податки. Оскільки недовіра сама себе підтримує, всі опиняються в так званій пастці рівноваги на низькому рівні розвитку, в якій усім кепсько, але ніхто не може з неї вирватися. Якби ж державна влада була чистою, чесною і компетентною, люди їй охоче довіряли б і керувалися б її вказівками.

Державний апарат у Греції та Південній Італії XIX–XX століть був, якщо скористатися термінологією третього розділу, великим за розміром, але слабким за своєю дієздатністю. Обидві країни, вступаючи в сучасну епоху, не успадкували автономної бюрократії пруського зразка. Легітимність влади в обох країнах підточували її зв'язки з іноземними державами: до XIX століття ними керували зовнішні сили, а в Греції навіть після здобуття номінальної незалежності інститути та політичні партії зазнавали сильного зовнішнього впливу. У Південній Італії до цього додалася проблема внутрішньої колонізації: політику Півдня визначав центральний уряд, в якому домінували представники Півночі. Як у Греції, так і в Італії державний апарат став одним із перших джерел патронажу, а відтак — відвертого клієнтелізму, коли політична система демократизувалася і перейшла до масової політичної участі.

Який же зв'язок між цими великими, але слабкими державними апаратами, з одного боку, та низьким рівнем узагальненої соціальної довіри, з іншого? Причиново-наслідковий зв'язок тут двосторонній. Як ми переконалися, брак довіри до держави спонукає індивідів знаходити приватні способи забезпечення громадських послуг на кшталт захисту майнових прав. Цей процес може вироджуватися в дуже патологічні форми на зразок мафії або ж залишати родини наодинці зі своїми проблемами, коли довіряти можна тільки найближчим родичам. Акцент на родині, чітко виражений в обох суспільствах — до певної міри, захисний механізм в умовах суспільства із слабкою інституційною підтримкою позародинної довіри.

З іншого боку, коли соціальна недовіра закріплюється в культурі, вона починає жити своїм життям. Цинічне ставлення до державної влади та впевненість, що інші хочуть використати тебе, викликають поведінку, яка потім підтверджує ці переконання: ви намагаєтеся уникати сплати податків державі, яку вважаєте корумпованою і нелегітимною; і навіть якщо ви не схильні активно використовувати інших, співпрацювати з ними теж не поспішатимете, бо така співпраця навряд чи закінчиться добре.

Не всі країни опиняються в такій пастці. Досі ми розглянули дві крайні позиції на спектрі якості державних апаратів Європи — веберівську Німеччину та клієнтелістські Грецію й Італію. Настав час звернути погляд на проміжні варіанти — Британію і США, яким вдалося покращити якість свого

державного апарату. Британія вступила в XIX століття із патронажною державною службою, але до 1870-х років змогла її реформувати. Сполучені Штати жили із патронажною системою протягом перших десятиліть після прийняття Конституції, але до 1830-х років вона перетворилася на повноцінну клієнтелістську систему. Як і Британія, Сполучені Штати також реформували свою систему, заклавши підвалини сучасної веберівської держави. Проте через особливості американської форми правління — систему стримувань і противаг — це сталося пізніше, ніж у Британії, а процес реформування тривав довше.

-
- 139 Judith Chubb, *Patronage, Power, and Property in Southern Italy: A Tale of Two Cities* (New York: Cambridge University Press, 1983), p. 1.
- 140 Див.: "Naples Blasts Berlusconi as Garbage Piles Up," *Newsweek*, October 27, 2010.
- 141 Rachel Donadio, "Corruption Seen as Steady Drain on Italy's South," *New York Times*, October 8, 2012, p. A1.
- 142 Putnam, *Making Democracy Work*, pp. 67–82. (Див. укр. видання: Патнам Роберт. Творення демократії: Традиції громадської активності в сучасній Італії / Пер. з англ. Валентина Ющенко. — К.: «Основи», 2001. — С. 87–104).
- 143 Патнем розглянув ще й інші можливі фактори, зокрема рівень освіти, ідеологічну поляризацію, електоральний консенсус щодо важливих політичних питань, частоту страйків та перебування комуністів при владі. Проте жоден із них не демонстрував сильної кореляції із ефективністю діяльності органів влади. Там само, pp. 116–117. (Див. укр. видання: Патнам Роберт. Творення демократії. — С. 144–148).
- 144 Ibid., pp. 121–136. (Див. укр. видання: Патнам Роберт. Творення демократії. — С. 121–155).
- 145 В Польщі та Угорщині діяли конституційні обмеження на владу монарха. Нездатність королів своєю чергою обмежити владу аристократії пояснює, чому землевласницькі еліти починаючи з кінця XV століття крок за кроком урізали права селянства. Тож ситуація в Південній Італії напередодні об'єднання має більше подібностей із цими країнами, ніж із країнами на кшталт Пруссії, владу над якими тримала сильна і централізована монархія. Див.: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від правдавних часів до Французької революції (Наш формат, 2019).
- 146 Цю тезу підтримував Паоло Маттіа Дорія, а критикував Бенедетто Кроче. Див.: Gambetta, *Sicilian Mafia*, p. 77.
- 147 P. A. Allum, *Italy — Republic Without Government?* (New York: Norton, 1973), p. 9.
- 148 Ibid., pp. 3–4.
- 149 Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, p. 20.
- 150 Історію цього терміна розглянуто у: Richard P. Saller, *Personal Patronage Under the Early Empire* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982), pp. 8–11.
- 151 Luigi Graziano, "Patron-Client Relationships in Southern Italy," *European Journal of Political Research* 1, no. 1 (1973): 3–34.
- 152 Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, pp. 19–21; James Walston, *The Mafia and Clientelism: Roads to Rome in Post-War Calabria* (New York: Routledge, 1988), pp. 48–49.
- 153 Graziano, "Patron-Client Relationships," p. 13; Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, pp. 16–17. На відміну від землевласницьких класів Англії, землевласницька еліта італійського Півдня, як і в Латинській Америці, осіла в містах і перетворилася на рантье (Chubb, p. 17). А отже, Меццоджорно бракувало класу землевласників-підприємців на кшталт того, який здійснив революцію в товарному сільському господарстві Англії, а норми міського життя задавалися традиційними елітами, а не промисловою буржуазією.
- 154 Graziano, "Patron-Client Relationships," pp. 8–9.
- 155 Gambetta, *Sicilian Mafia*, pp. 15–33.
- 156 Про виникнення Мафії див. також: Alexander Stille, *Excellent Cadavers: The Mafia and the Death of the First Italian Republic* (New York: Pantheon, 1995), pp. 14–17. Мафія — не перша і не остання кримінальна організація, яка заповнила вакуум, створений слабкою державою. До сучасних прикладів аналогічних утворень можна зарахувати напіввійськовій організації, які розплодилися в Колумбії — гірській країні з густим лісовим покривом, через який держава стикалася з надзвичайними труднощами в реалізації влади. Остерігаючись лівих партизанських груп, особливо Революційних збройних сил Колумбії (FARC) та Армії національного визволення (ELN), заможні землевласники країни почали наймати воєнізовані загони для захисту своїх ферм і ранчо. З часом такі групи перетворилися на самостійні організації з великими запасами зброї і почали займатися наркоторгівлею, тортурами та багатьма іншими злочинними видами діяльності. Наркокартелі Мексики у XXI столітті також користуються тим, що їхня держава не в змозі забезпечити дотримання базових прав своїх громадян.
- 157 Класичне означення наведено в: Carl J. Friedrich and Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, 2nd ed. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965). Див. також: Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000).
- 158 Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, pp. 24–27.
- 159 Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy*, pp. 101–102.
- 160 Walston, *The Mafia and Clientelism*, pp. 52–56; Robert Leonardi and Douglas A. Wertman, *Italian Christian Democracy: The Politics of Dominance* (New York: St. Martin's Press, 1989); Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, pp. 56–64; Allum, *Politics and Society in Post-War Naples*, pp. 62–68; Graziano, "Patron-Client Relationships," pp. 24–27.
- 161 Про «білу» та «червону» субкультури Італії див.: Paul Ginsborg, *Italy and Its Discontents: Family, Civil Society, State 1980–2001* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), pp. 102–104.
- 162 Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy*, pp. 25–26.
- 163 Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, p. 30.
- 164 Цит. за: Ibid., p. 75.
- 165 Ginsborg, *Italy and Its Discontents*, p. 203.
- 166 Цит. за: Ibid., p. 181.
- 167 Alexander Stille, *The Sack of Rome: How a Beautiful European Country with a Fabled History and a Storied Culture Was Taken Over by a Man Named Silvio Berlusconi* (New York: Penguin Press, 2006), pp. 120–126.
- 168 Ginsborg, *Italy and Its Discontents*, pp. 204–205.
- 169 Ibid., pp. 205–208.
- 170 Про Фальконе й Борселліно див.: Stille, *Excellent Cadavers*.
- 171 Stille, *Sack of Rome*, pp. 189–196.
- 172 Див.: Rachel Donadio, "Sicily's Fiscal Problems Threaten to Swamp Italy," *New York Times*, July 23, 2012, p. A4.

173 Цю думку висловлено в: Gianfranco Pasquino, “Leaders, Institutions, and Populism: Italy in a Comparative Perspective,” in Gianfranco Pasquino, James L. Newell, and Paolo Mancini, eds., *The Future of the Liberal Western Order: The Case of Italy* (Washington, D.C.: Transatlantic Academy, 2013).

174 Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, pp. 219–232; Simona Piattoni, “‘Virtuous Clientelism’: The Southern Question Resolved?” in Schneider, *Italy’s “Southern Question”*; Mario Caciagli, “The Long Life of Clientelism in Southern Italy,” in Junichi Kawata, ed., *Comparing Political Corruption and Clientelism* (Hampshire, UK: Ashgate, 2006).

175 Загалом про зв’язок довіри із якісним державним управлінням див.: Rothstein, *The Quality of Government*, pp. 164–192.

ПАТРОНАЖ І РЕФОРМА

Британія й Америка на початку XIX століття з бюрократією на основі патронажу; реформи Норткота — Тревельяна в Індійській цивільній службі; коаліція середнього класу; чому в Британії не розвинулися клієнтелістські політичні партії

Велика Британія і Сполучені Штати ввійшли в XIX століття з урядами, обтяженими патронажем і не надто відмінними від тих, що діяли в Греції чи Італії. Проте, на відміну від останніх двох, обидві держави реформували свій державний сектор, заклавши основу значно сучаснішої бюрократії. У Великій Британії, з її домінуванням аристократів в уряді, патронаж пронизував цивільну службу, але протягом коротких п'ятнадцяти років її змінили, перетворивши персонал на високоосвічених професійних службовців. У Сполучених Штатах патронаж вкоренився дуже глибоко, і на його викорінення знадобилося значно більше часу: обидві політичні партії, і республіканці, і демократи, сформувалися навколо боротьби за право заповнювати своїми людьми цивільну службу й опиралися зусиллям замінити політичних призначенців на меритократію. Аби налагодити цю систему як слід, знадобилася політична боротьба, що поглинула два покоління й затягнулася до початку XX століття.

Ми вже бачили, що демократія може ускладнити політичні реформи. Сполучені Штати Америки, віддаючи демократичне виборче право в руки всіх білих чоловіків на добрих шістдесят–сімдесят років раніше, ніж Велика Британія, не тільки стали піонером у розбудові масових політичних партій, а й винайшли практику клієнтелізму. Велика Британія, натомість, залишалася більш-менш вузькою олігархією протягом майже всього XIX століття і, проте, реформувала публічну службу до того, як її перші масові політичні партії почали зазіхати на використання публічних посад як валюти для купівлі виборчих голосів.

Англія — острівна країна, і пов'язана із цим захищеність оберігала її від зовнішніх загроз, на противагу Пруссії, що була на суходолі. Відповідно, якщо її військово-морська потуга відчутно наростила професіоналізм під час численних воєн протягом XVIII і початку XIX століть, решта її публічної служби залишалася, по суті, патронажною, покровительською в основі. Запровадження парламентської підзвітності мало наслідком приборкання щонайлихших зловживань службовим становищем, проте еліти були достатньо задоволені можливістю використовувати публічну службу як засіб просування власних інтересів і інтересів своїх родичів та прихильників¹⁷⁶. Особисті стосунки, а не здобутки, були засобом, здатним піднести особу та всадити на позицію, обтяжену владою й відповідальністю. Ось про що йшлося в листі від Сесілії Блеквуд до лорда Джона Рассела в 1849 році: «Хто тоне, хапається за соломинку, але мені бачиться дуже велика соломка, яка у Вашій особі є не тільки найбільшою особистістю Англії, але й найсильнішою людиною світу... Коли я розмірковую, що ваша мати і мій батько були двоюрідними братом і сестрою, я мрію про теплоту, яку Ви випромінюєте. Ми зараз сподіваємося відправити мого сина до Кембриджу... Я мушу жити в надії, що він, у якийсь момент, хай і не відразу, потрапить з вашою допомогою на належну посаду»¹⁷⁷. Люди всіх суспільств намагаються видобути вигоду зі своїх зв'язків, але у Великій Британії початку XIX століття єдиною можливим призначенням в уряд були зв'язки в дуже вузькому колі еліти. Відповідно, тут не було регулярної публічної служби, як у Пруссії, з її автономною та елітною бюрократією.

Одним з перших зусилля на приборкання апетитів британської Корони до кадрового патронажу спрямував видатний державний діяч і філософ Едмунд Берк, який 1780 року розпочав свою кампанію проти ставлеників згори (патронажних призначенців) і синекур¹⁷⁸. Ще однією ціллю боротьби від самого початку реформи була індійська цивільна служба (ICS). Британська Корона не правила Індією безпосередньо аж до повстання 1858 року; натомість вона залучила комерційну корпорацію, Ост-Індійську компанію, яка здійснювала квазі-державну владу в цій частині світу. Сам термін «цивільна служба» виник в Індії як спосіб відрізнити цивільних службовців Ост-Індійської компанії від військовослужбовців¹⁷⁹. Люди, що зголосилися на службу до ICS, не були вершками британського

суспільства; умови праці й довгі роки далеко від дому привертали покинутих і самотніх, авантюристів, а також людей, що зазнали невдачі у своїх справах удома. За словами Адама Сміта, компанія з тисячами фунтів в акціях дала «частку... не так у пограбуванні, як у призначенні грабіжників в Індії». Директорат компанії платив небагато, але обіцяв величезні заохочення й доходи від права директорів надавати робочі місця й можливості для прибуткових оборудок друзям, родичам і клієнтам¹⁸⁰.

Проте робота ICS була різноманітною й вимогливою, потребувала широкого спектру управлінських навичок. Визнавши потребу підвищувати якості публічних службовців на місці, директори компанії заснували в Гейлейбері коледж для навчання молодих рекрутів східних мов, математики, літератури, юриспруденції та історії. Уряд, побачивши необхідність у публічних службовцях вищого класу, вимагав від директорів запровадити конкурсний відбір замість призначення кандидатур — способу, яким вакансії заповнювали до цього. У дебатах із приводу «Закону про уряд Індії» від 1833 року, яким оновлювався статут компанії, Томас Бабінгтон Маколей (пізніше лорд Маколей) пристрасно закликав до відкритої конкуренції й освітнього рівня як основи служби в Індії та наводив власні аргументи. Маколей дійшов аж до служби у Верховному суді Індії в 1834–1838 роках і запровадив реформу системи освіти, яка визначила англійську основною мовою навчання, а також мовою Кримінального кодексу Індії¹⁸¹.

Керівництво Ост-Індійської компанії спочатку відкинуло заклики до відкритого набору, адже це було не в його інтересах: насправді це була коаліція рантьє, що використовувала контроль над призначеннями для особистого збагачення. Крім того, був потужний класовий інтерес підтримувати коло претендентів вузьким; із цивільних осіб, відправлених до Індії між 1860 і 1874 роками, майже три чверті становили сини аристократів, дворян, верхівки армії, флоту, самої Індійської цивільної служби, або ж вихідці з кіл професіоналів. Реформа ICS не проводилася до утвердження на посаді молодого чиновника, сера Чарльза Тревельяна¹⁸².

Тревельян походив з аристократичної родини, його батько — баронет — віддав сина на навчання в Гейлейбері, а сам працював в Ост-Індійській компанії на різних посадах, включно із заступником секретаря в Калькутті. Власний досвід у нереформованій компанії перетворив його на справжнього ворога патронажної системи й переконливого захисника меритократії, відкритої для всіх. Він бридився Індії як «дна, до якого зазвичай тяжіє весь бруд і невдахи англійського професійного поприща»¹⁸³. Тревельян зустрів Маколея в Індії, а потім одружився з його сестрою, далі обоє тісно співпрацювали в питаннях реформування ICS. Потім Тревельян подався працювати в скарбницю, де 1840 року доріс до помічника секретаря, а на практиці взяв стерно влади у свої руки. Утвердивши свої адміністративні здібності, Тревельян вважав, що робота там була погано організована і страждала через ті самі вади, що й ICS¹⁸⁴.

Разом із сером Стаффордом Норткотом, особистим секретарем Вільяма Гладстона в Раді з торгівлі, Тревельян підготував доповідь Норткота — Тревельяна від 1854 року, документ обсягом трохи більшим за двадцять сторінок, що насправді означав не так розрив з минулим, як кульмінацію серії доповідей про реформу публічного сектору, зокрема ICS, підготовлені в попередньому десятилітті¹⁸⁵. Документ закликав покласти край патронажним призначенням і запровадити іспити для доступу до публічної служби як шлюзу, повз який неможливо потрапити на роботу в уряд. Серед його пропозицій також була порада розділити рутинні обов'язки й вищі адміністративні функції, передбачивши високі освітні вимоги для доступу до останніх. Той вид освіти гуманістичного характеру, яку в доповіді було визнано необхідною, попри теоретичну відкритість для всіх соціальних класів, фактично обмежував коло кандидатів аристократією і вищим середнім класом з грошима й зв'язками, достатніми для відправки своїх синів до Оксфорду й Кембриджу. Та, попри все, ці суворі вимоги до освіти поставили британський уряд значно ближче до пруської і французької моделей і означали, що адміністратори мали фактично перетворитися на службу, якій притаманні власні солідарність і автономія.

Людей на кшталт Тревельяна мотивували почуття ненависті до уряду, у якому панує некомпетентна аристократія, проте така реформа не була би можливою, якби не ті виняткові умови, у яких опинився британський вищий клас. Тревельян, як уже зазначалося, був пов'язаний з Маколеєм, а той, у свою чергу, був довіреною особою Гладстона, канцлера казначейства в часи появи доповіді. Гладстон доріс до прем'єра, уперше зі своїх чотирьох подальших термінів обійнявши цю посаду 1868 року. Норткот був особистим секретарем Гладстона, і всі вони були друзями Бенджаміна Джоветта, майстра коледжу

Бейлліол (Оксфорд) і лідера руху реформ університетської системи¹⁸⁶. Цих елітних особистих зв'язків вистачило на створення в парламенті коаліції, спроможної проштовхнути доповідь Тревельяна — Норткота і, нарешті, саму реформу. Такий спосіб дій різко контрастував із США, де не було згуртованої еліти, а за ідею реформ треба було боротися, проштовхуючи її від штату до штату в умовах не лише значно більшого, а й значно різноманітнішого суспільства.

Друга елітна група в Англії, під проводом Джона Стюарта Мілля, Едвіна Чедвіка, а також організація підприємців під назвою «Асоціація адміністративних реформ» також сприяли просуванню меритократичної цивільної служби й запровадженню екзаменаційної системи. Інтелектуальні витoki цієї групи брали початок з утилітарних ідей Єремї Бентама і батька Джона Стюарта Мілля, Джеймса Мілля, що наполягав на раціональності й ефективності управління. До їх популяризації доклалися такі групи, як Клуб політичної економії і Товариство поширення корисних знань. Сам Джон Стюарт Мілля працював на Ост-Індійську компанію (у якій він, вочевидь, набув позитивніших вражень, ніж Тревельян) і підготував важливі нотатки про реформу під час розробки доповіді Норткота — Тревельяна¹⁸⁷. На відміну від групи Норткота — Тревельяна, ця еліта виступала не за суспільнознавчу, гуманістичну освіту, а за технічну з акцентом на дослідженнях, економіці й техніці, тобто вимагала того типу навчання, яке відповідало радше Лондонській школі економіки, ніж Оксфорду чи Кембриджу. Представники цієї групи стверджували, що такі практичні навички краще придадуться на публічній службі, ніж знання грецької й латини, і звужуватимуть переваги вищих класів, що панували в системі Оксбридж¹⁸⁸.

Ці реформаторські ідеї поширювалися новими популярними засобами масової інформації, які читав середній клас, а також у незліченних нових клубах і спілках на кшталт згаданого Товариства поширення корисних знань, що виникали в першій половині XIX століття з метою сприяти розвитку індустрії, науки, технологій і реформ. Ідеї також спиралися на широку революцію цінностей, що набувала сили протягом минулого століття й полягала в переході від того, що економіст Альберт Гіршман назвав «потягом до інтересів». Старіша аристократія походила з касти воїнів, яка цінувала славу, честь і хоробрість; зневага до комерційної діяльності і до накопичення як до не гідних джентльмена справ була природним наслідком цих цінностей. Роботу не цінували як таку, тому діти аристократів вдовольнялися тим, що їх пропихали через Оксфорд і Кембридж, вдаючись до чого завгодно: зв'язків, полювань, верхової їзди і застіль, ба навіть до навчання. Натомість новий середній клас міг покладатися лише на свою наполегливу працю й таланти, тож його підприємницька енергія ставала джерелом накопичення нового багатства¹⁸⁹.

Університетській системі не вдалося би відігравати ключову роль, відведену в цьому, якби вона сама не зазнала глибоких реформ. На початку XIX століття британські університети, словами Річарда Чапмена, вирізнялися «млявістю, корумпованістю й були радше схожі на синекури», а оксфордські професори й зовсім лінувалися читати лекції. Він описує, як лорд Елдон складав іспит у 1770 році: «На іспиті було поставлено тільки два питання, щоб перевірити його знання івриту й історії: “Як буде на івриті лобне місце?” і “Хто заснував Університетський коледж?” Відповідями “Голгофа” та “Король Альфред” цікавість екзаменаторів вдовольнилася, і вони й не думали цікавитися чимось іншим»¹⁹⁰. У процесі, що посилювався в середині століття, через університети, відтак, прокотилась черга реформаторських хвиль, що мали поліпшити їхні стандарти і відкритість. Вона включала в себе прийняття «Закону про Оксфорд» 1854 року, «Закону про Кембридж» 1856 року і «Закону про університетські іспити» 1871 року, а також скасувала релігійні іспити під час вступу. Крім того, 1836 року було засновано Лондонський університет; усе це разом з появою інших навчальних закладів посилювало конкуренцію для Оксфорду й Кембриджу і доклалося до дебатів про реформу освіти. Ключовою фігурою модернізації системи іспитів був Бенджамін Джоветт, який, відповідно, стояв і за зусиллями з реформ у публічній службі.

За всією цією реформістською діяльністю найрізноманітніших інституцій приховувався єдиний, але знаменний соціальний факт: Промислова революція перемикала Британію на вищу передачу й несла масові зміни соціальної структури країни. Старе аграрне середовище, що променилося силою і владою своїх великих землевласників, було швидко витіснене міським, на чолі якого стояли енергійні промисловці й підприємці. За словами Річарда Чапмена,

радикали середнього класу, вага яких зростає внаслідок Промислової революції і пуританських поглядів, що заохочували «поступальний хід нонконформістського усвідомлення», відчували, що чимало речей, які вони вважали неправильними в урядуванні, були передусім результатом патронажу. Тож атака середнього класу виходила з припущення, що саме земельна аристократія, яка й займалася патронажем, діяла у власних інтересах; і це було, по суті, складовою аристократичної системи правління (так само, як з армією і флотом), і все це не було ні ефективним, ні виправданим¹⁹¹.

Групи середнього класу були безпосередньо зацікавлені в доступі власних дітей в Оксфорд та Кембридж, а також у влаштуванні їх потім на роботу на публічну службу¹⁹².

Британський середній клас віддав перевагу відстоюванню універсальних, базованих на досягненнях, меритократичних стандартів як основи просування в усіх інститутах. Він чинив так із власної користі, але радше як соціальний клас загалом, а не як окремі індивіди. Це різко контрастувало з менш підприємливим середнім класом Південної Італії, який був кооптований місцевою олігархією і включений в її мережу патронажу.

Публікація доповіді Норткота — Тревельяна 1854 року не зумовила негайного ухвалення поданих у ній рекомендацій. Зміна умов доступу до цивільної служби стала загрозою інтересам і людей при посадах, і верхніх суспільних класів, які їх делегували. У 1855 році розпорядженням згадуваного Верховного суду Індії було засновано Комісію з публічної служби, яка дозволила конкуренцію при призначеннях на невелику кількість посад¹⁹³. Але цілковите ухвалення пропозицій доповіді до парламенту затягнулося до 1870 року, коли Гладстон став прем'єр-міністром. У доповіді було запропоновано, а новий закон запровадив поділ цивільної служби на два рівні: адміністративний, що вимагав гуманітарної освіти, і нижчий, де кваліфікацію називали менш піднесено «англійською освітою», куди входила англійська мова й деякі сучасні предмети. Ця дворівнева система відкрила доступ до роботи на уряд нащадкам і верхнього, і середнього прошарків буржуазії, а також зберегла місця для старої аристократії, дозволяючи їй використовувати свою ОксБридж-освіту і не провалитися на нових іспитах.

Слушним моментом для імпульсу до перебудови цивільної служби стала Кримська війна (1853–1856). Операції британської армії були надто невмілими, тож у 1855 році Спеціальний комітет з розслідування відзвітував про погану організацію в армії розвідки, стратегії і логістики. Це спричинило фурор у пресі з вимогами навести лад як у військовій, так і в цивільній службі. Таким чином, навіть у країні, яка й близько не тяжіла до мілітаризму так, як Пруссія чи Японія, війна і загроза життю військових і цивільних осіб створили тиск у напрямку реформ, який навряд чи склався б у мирний час¹⁹⁴.

Критичним моментом було те, що реформа британського публічного сектору відбулася до поширення неодноразово згадуваного раніше демократичного виборчого права. У XIX столітті було ухвалено три великих проекти реформ, які доклалися до перетворення Британії з олігархії на справжню демократію (попри те, що розширення виборчого права повністю — на жінок і меншини — не відбувалось аж до XX століття). Реформи 1832 року усунули деякі грубі вади виборчої системи, наприклад, «гнилі містечка» (так звали виборчі округи, де було мало або взагалі не було виборців, тож вони перетворились на синекури політиків з еліт). Аж до 1860-х років і навіть трохи пізніше тільки один з восьми британських громадян міг проголосувати¹⁹⁵. На розширення виборчого права, що охопило більшість домогосподарств, довелося чекати аж до реформ 1867 і 1884 років, але й після них близько 40 % британських дорослих чоловіків, серед них квартиранти, орендарі, домашня прислуга, солдати й матроси, все ще не мали права голосу. Для порівняння: відсоток безправних на голосуваннях у Сполучених Штатах на тоді складав 14 %¹⁹⁶. (Я повернуся до питання про те, чому ці законопроекти пройшли, у третій частині). Отже, мобілізація виборців, що відбулась у Сполучених Штатах уже в 1830-х роках, разом з розвитком масових політичних партій оминали Велику Британію аж до 1870-х років, а на той час основа для автономної цивільної вже була закладена. У той момент, коли серед британських партій могла з'явитися спокуса використання масово розподіляти урядові робочі місця як інструмент на голосуваннях, цей шлях був уже закритим.

Навіть після того, як демократичне виборче право було розширене, британські партії надто повільно й неохоче вдавалися до мобілізації широких мас виборців. Найбільш клієнтелістською в цей період була Консервативна партія — торі, і багато її лідерів були впливовими землевласниками, що могли спиратися на підтримку своїх сільських виборців, які до еліт не належали. Навіть прем'єр-міністр,

консерватор Бенджамін Дізраелі, сам завзятий користувач патронажними призначеннями, підтримував реформістський закон 1867 року. Однією з причин була думка, що його партії так краще вдасться зберегти контроль над широкою і зростаючою базою своїх виборців. Проте партія протягом наступних десятиліть розділилась, по один бік стало старше, маєтне покоління еліти, а по другий нуртувала нова еліта середнього класу, значна частина якої була включена в партію з нагородженням почесними титулами, а не призначенням на високі посади¹⁹⁷. В опозиції перебували Віги, чи Ліберальна партія, що була партією середнього класу, вона теж не поспішала розширюватись і ставати масовою.

Британським лейбористам, які вважали себе партією робітничого класу, вдалося мобілізувати останній і, в підсумку, змінити лібералів як другу за потужністю силу британської політики. Лейбористська партія була політичним крилом Профспілкового конгресу, організованого наприкінці 1800-х років, її заснували в 1900 році. Живлячись різними лівими рухами і плекаючи потужну соціалістичну ідеологію, лейбористи були організованою ззовні силою, покликаною згуртувати своїх прихильників навколо таких програмних питань, як умови праці, заробітна платня і державний контроль над промисловістю, а не задля того, щоби прибрати до рук державні ресурси. Коли ця партія вперше увійшла в уряд під час Першої світової війни, а потім узяла політичну владу у свої руки в 1924 році, вона зовсім не мала доступу до бюрократії, проте була в кожному аспекті цілком інституціалізованою сучасною партією¹⁹⁸.

Попри те, що реформи Норткота — Тревельяна несли драматичний відхід від традиційної системи патронажу, справедливо вважати, що британський публічний сектор переживав і продовжує переживати дедалі глибші реформи щонайменше від 1780 року. Комісії з реформ з'являлись одна за одною, починаючи з Комісії Плейфейра 1874–1875 років, далі — Комісії Рідлі в 1886–1890 роках, Комісії Макдоннелла 1912–1915 років, Комітету реорганізації 1919–1920 років, Комісії Томліна 1929–1931 років, а також Комісії Прістлі 1953–1954 років¹⁹⁹. Остання велика спроба реформувати публічний сектор була зроблена в 1990-х роках урядом Тоні Блера, це було «Нове державне управління» (New Public Management)²⁰⁰.

Хоча реформа британського публічного сектору була тривалим і, в певному сенсі, незавершеним процесом, ліквідація системи патронажу відбулася відносно просто. Критика з боку інтелектуалів та широкої громадськості зробила свою справу, тож вимоги реформи поширювались і стверджувались в засобах масової інформації, зокрема у відповідь на такі події, як Кримська війна. Тоді експертна комісія вивчала питання з належною глибиною і пропонувала серію рекомендацій, які парламент затверджував і вводив у дію як закон. Найважливішими учасниками процесу були представники невеликої еліти, зосередженої здебільшого в Лондоні (хоча й зі спільним давнім корінням у Британській Індії). Усі вони мали подібну освіту і знали одне одного особисто; деякі з них, очевидно, були пов'язані між собою. Британська Вестмінстерська система дуже зміщена в бік швидкого ухвалення рішень, адже в ній діє мало стримувань і противаг: у 1850-х роках не спостерігалось жодного федералізму чи децентралізації, не було Верховного суду, що перевіряв би законодавство, був відсутній поділ повноважень між виконавчою та законодавчою владами, як, зрештою, і сильна партійна дисципліна (контроль над звичайними депутатами з боку партійного керівництва). Коли склад британської еліти почав змінюватись і діячі — вихідці із середнього класу почали витіснити стару олігархію, їхні бажання знайшли відносно швидкий шлях до відображення в нормах законодавства.

У Сполучених Штатах Америки, де конституційна система стримувань і противаг помітно ускладнює великі зміни державної політики, робить їх трудомісткими й тривалими, ситуація дуже відрізняється. Значну роль тут відіграють і соціальні відмінності: у Сполучених Штатах не спостерігалось жодної згуртованої еліти, а демократична основа гарантувала, що чинні еліти постійно прийматимуть виклики від нових соціальних акторів. Із цієї причини Сполученим Штатам не вдалося перейти від системи елітного патронажу до сучасної публічної служби; словом, процес відходу від партійного клієнтелізму відбувався протягом століття. Американський досвід, на відміну від британського, підводить до двох висновків: по-перше патронаж і клієнтелізм не є культурно специфічними явищами, вони також не є усталеними домодерними практиками, яким вдалося вижити в процесі суспільної модернізації. Це радше природне продовження політичної мобілізації на ранніх стадіях демократичного розвитку. По-

друге, досвід демократичнішої Америки свідчить, що існують вроджені тертя між демократією і тим, що ми сьогодні називаємо «належним урядуванням».

-
- 176 Стосовно обговорення характеру публічної служби у Великій Британії XVIII століття див.: Henry Parris, *Constitutional Bureaucracy: The Development of British Central Administration Since the Eighteenth Century* (New York: Augustus M. Kelley, 1969), pp. 22–28.
- 177 Цитовано за: там само., pp. 53–54.
- 178 J. M. Bourne, *Patronage and Society in Nineteenth-Century England* (Baltimore: Edward Arnold, 1986), pp. 18–19.
- 179 E. N. Gladden, *Civil Services of the United Kingdom, 1855–1970* (London: Frank Cass, 1967), p. 2.
- 180 Bourne, *Patronage and Society*, p. 59.
- 181 Richard A. Chapman, *The Higher Civil Service in Britain* (London: Constable, 1970), pp. 12–13.
- 182 Там само, p. 15.
- 183 Bourne, *Patronage and Society*, p. 32.
- 184 Edward Hughes, “Sir Charles Trevelyan and Civil Service Reform, 1853–5,” *English Historical Review* 64, no. 250 (1949): 53–88.
- 185 John Greenaway, “Celebrating Northcote/Trevelyan: Dispelling the Myths,” *Public Policy and Administration* 19, no. 1 (2004): 1–14.
- 186 Chapman, *Higher Civil Service*, p. 20; Gladden, *Civil Services of the United Kingdom*, pp. 19–21.
- 187 Див.: S. E. Finer, “The Transmission of Benthamite Ideas 1820–50,” and Alan Ryan, “Utilitarianism and Bureaucracy: The Views of J. S. Mill,” in Gillian Sutherland, ed., *Studies in the Growth of Nineteenth-Century Government* (Totowa, NJ: Rowman and Littlefield, 1972).
- 188 Shefter, *Political Parties and the State*, p. 47.
- 189 Albert O. Hirschman, *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before Its Triumph* (Princeton: Princeton University Press, 1977).
- 190 Chapman, *Higher Civil Service*, pp. 18–19.
- 191 Richard A. Chapman, *The Civil Service Commission 1855–1991: A Bureau Biography* (New York: Routledge, 2004), p. 12.
- 192 Jennifer Hart, “The Genesis of the Northcote-Trevelyan Report,” in Sutherland, *Studies in the Growth of Nineteenth-Century Government*.
- 193 Chapman, *Civil Service Commission*, pp. 17–24.
- 194 Chapman, *Higher Civil Service*, pp. 29–30.
- 195 Leon Epstein, *Political Parties in Western Democracies* (New York: Praeger, 1969), p. 24.
- 196 Morton Keller, *America’s Three Regimes: A New Political History* (New York: Oxford University Press, 2007), pp. 136–37.
- 197 Shefter, *Political Parties and the State*, pp. 50–51.
- 198 Henry Pelling, *The Origins of the Labour Party, 1880–1900* (Oxford: Clarendon Press, 1965), chap. 8.
- 199 Gladden, *Civil Services of the United Kingdom*, pp. 18–40.
- 200 Для ознайомлення з реформами 1990-х див.: Michael Barber, *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain’s Public Services* (London: Methuen, 2008).

Сполучені Штати Америки винаходять клієнтелізм

Чим Америка відрізняється від решти сучасних країн; характер раннього американського урядування і зростання політичних партій; «джексонівська революція» й американський популізм; система патронажу та її поширення; клієнтелізм і американське місцеве самоврядування

Від 1980-х — часів Рональда Рейгана і Маргарет Тетчер — капіталізм «англосаксонського» штибу принагідно протиставляли континентальній, європейській різноманітності. Перший означав вільні ринки, дерегулювання, приватизацію і мінімалізацію ролі держави, а континентальний варіант, на прикладі передусім Франції, виявляв усі ознаки дирижизму і нормативізму, регулювання й підтримки великої держави загального добробуту. Сполучені Штати Америки справді характеризуються багатьма політичними ознаками й перевагами, успадкованими від англійських прашурів, проте цьому погляду бракує історичної перспективи, від нього також приховано деякі важливі відмінності між британським і американським шляхами політичного розвитку. Багато в чому політична система Великої Британії ближча до її континентальних сусідів, ніж до американського прототипу.

У другому розділі праці «Політичний порядок у мінливих суспільствах», що має назву «Політична модернізація: Америка проти Європи», Семюел Гантінгтон визначив «тюдорівський» характер американської політики²⁰¹. Згідно з ним, англійці, що оселилися в Північній Америці в XVII столітті, принесли багато що з політичної практики Тюдорів, або пізнього Середньовіччя Англії. Ці давні інститути закріпилися на американському ґрунті, і, зрештою, їх записали в американську Конституцію, ці замерзлі в часі фрагменти старого суспільства²⁰². «Тюдорівські» характеристики передбачали загальне право як джерело влади, його вищість у стосунку до виконавчої влади і, відповідно, сильну роль судів у системі урядування; сюди ж належала традиція місцевого самоврядування; а суверенітет було поділено серед безлічі органів, замість його концентрації на вершині централізованої держави; уряд діяв в умовах поділу повноважень, а не поділу функцій, так що, наприклад, судочинство виконувало не тільки судові, а й значною мірою квазі-законодавчі функції; сюди ж слід зарахувати схильність до народного ополчення замість постійної армії.

Гантінгтон стверджував, що після періоду Тюдорів Англія звернулася до розвитку концепції неподільності суверенітету й централізації держави, що тривало протягом XVIII й XIX століть. У попередньому розділі ми бачили, що Англія рухалася до створення раціональної, сучасної бюрократії повільніше, особливо порівняно з Пруссією та Францією, але до кінця 1800-х років вона вже сформувалася. Місцеві урядові органи середньовічної Англії перетворилися на парламентські округи, а концентрація влади в Лондоні ставала дедалі централізованішою; за роки після Славної революції парламент набув статусу єдиного джерела суверенітету.

Поряд з недоторканністю і святою непорушністю загального права, Англія не спромоглася розвинути теорію або практику правосуддя, що відкривало би перед судами можливості анулювати акти парламенту. Американці, натомість, заскорузли в інституціях тюдорівського зразка. Гантінгтон зазначав: «Політична модернізація Америки, таким чином, виглядала на диво послабленою і неповною. В інституційному розумінні американській державі ніколи не бракувало розвитку, але вона, попри все це, так повністю й не осучаснилася... У модерному світі американські політичні інституції є унікальними, нехай навіть через те, що вони є антикваріатом»²⁰³.

Спостереження Гантінгтона є відлунням тієї давньої традиції письменства про американську винятковість, яка описувала, чим Сполучені Штати Америки постійно відрізнялися від інших розвинених демократій. Від таких авторів, як Луїс Гартц і Г.І. Веллс, що порушили питання «Чому немає соціалізму в Америці?»²⁰⁴, до Сеймура Мартіна Ліпсета, який розлого й усебічно описував американську винятковість у своїй тривалій науковій роботі²⁰⁵. США, за Гартцом, вирізнялися відсутністю успадкованого феодального класу, що характеризував суспільну структуру Європи. Як

територія первинного заселення (принаймні для європейців), Північна Америка постала землями рівних можливостей, де місце людини в житті відображає її працю й таланти. За умов, коли успадковані нерівності не такі численні, потреби в сильній державі, що займалась би перерозподілом багатства, не було, чому сприяло поширення локківських ліберальних переконань, де люди були вільні зарадити самі собі. Єдиною групою, що зазнавала на власній шкурі аналогічних кастових обмежень своєї мобільності, були афроамериканці, тому вони, найімовірніше, були чи не єдиними, хто схилився до сильної держави, здатної зарадити їхнім інтересам, так само, як цього сподівався білий робітничий клас Європи²⁰⁶.

Крім цього, був ще один чинник. Ліпсет зауважував, що США народилися й одразу потрапили у вир революції проти концентрованої влади, що її уособлювала британська монархія. Тож воля, яку розуміли як антиетатизм чи свободу від держави, разом із потужною недовірою до уряду й високої влади була одним із п'яти чинників, які визначив науковець, зарахувавши їх до ключових складових американської політичної культури²⁰⁷. Америка успадкувала від Англії Тюдорів традиції загального права і, після Славної революції, урядову підзвітність і відповідальність, засновані на принципі «жодного оподаткування без представництва». Чого вона не успадкувала, то це сильної централізованої держави, яка в Англії завжди існувала принаймні в зародковому стані ще від часів норманського завоювання й перетворилася на єдиного потужного суверена на початку XVIII століття. Сама боротьба за незалежність від Великої Британії посилювала американські антидержавні тенденції та була запобіжником, який дозволив окреслити безліч обмежень державній владі й закріпити їх у Конституції нової нації як численні стримування й противаги. Географічні умови часів появи Сполучених Штатів також не сприяли інтенсивному державному будівництву: в Америці не було сусідів, які могли би загрожувати їй, а розміри й розпорощеність сільського населення означали, що країною слід управляти на децентралізованій основі майже неминуче.

ДРУЗИ ДЖОРДЖА ВАШИНГТОНА

Попри правоту Гартца в тому, що біле населення Америки було не надто розділеним на чітко окреслені соціальні класи, на кшталт європейських, насправді класові розшарування в ранній Америці були, а причиною їх були відмінності в освіті й професіях, як-от різниця між елітними купцями-банкірами Нью-Йорка чи Бостона та плантаторами-аристократами Вірджинії. Еліта того часу була невеликою й однорідною групою, що «походила від одних і тих самих предків, розмовляла однією мовою, сповідувала одну й ту саму релігію, однакові принципи урядування, що були дуже схожими на їхню вдачу і звичаї», писав Джон Джей у № 2 журналу «батьків-засновників» США «Федераліст». У період, що настав одразу після ратифікації Конституції 1789 року, державну службу та особливо її верхні рівні описували як «уряд джентльменів», і здебільшого це не надто відрізнялося від того, що спостерігалось на початку XIX століття у Великій Британії²⁰⁸. Комусь може спасти на думку вислів «уряд друзів Джорджа Вашингтона», оскільки перший президент республіки обрав людей, які нагадували його самого, тих, хто, за його відчуттям, мав хорошу кваліфікацію і відданість, потрібну на державній службі²⁰⁹. За каденцій Джона Адамса 70 % і Томаса Джефферсона 60 % високопоставлених чиновників були нащадками дрібних землевласників, «дворян», купців чи представників професійних класів²¹⁰. Багатьох людей нині зачудовує якість політичного керівництва часів заснування Америки, витонченість дискурсу, розкритого на сторінках «Федераліста», як і здатність міркувати над ризиком інституцій у довгостроковій перспективі. Щонайменше однією з причин цього сильного лідерства було те, що Америка на той час не була демократією в повному розумінні слова, а радше нагадувала елітарне суспільство, багато лідерів якого були випускниками Гарварду і Єлю. Як і в британській еліті, багато хто серед них був знайомий один з одним особисто ще зі школи і від часу спільної участі в революції та розробки Конституції.

Підручники з історії США традиційно датують початок народження системи патронажу 1828 роком, коли було обрано Ендрю Джексона на посаду президента. Та, за нашою попередньою термінологією, уряд США в 1789–1828 роках був ближче до системи патронажу, бо та, що виникла після, мала здебільшого клієнтелістські ознаки. Від обрання президентом Томаса Джефферсона в 1800 році і заміни федералістів республіканцями президенти почали використовувати свою владу, призначати власних політичних союзників на посади, як-от чинили британські прем'єр-міністри до 1870 року.

Сімдесят три з дев'яноста двох призначень Джефферсона зроблені ним так, що «продовження становища, коли все перебувало в руках федералістів, годі було очікувати». Його наступники Джеймс Медісон і Джеймс Монро діяли майже так само²¹¹. Обидві течії — і Федералісти, і Джефферсоніанці — призначали на посади, обираючи з досить вузького кола місцевої знаті, яку вирізняли високий соціальний статус, лояльність і хороший родовід як первинні кваліфікаційні вимоги до обіймання посади²¹².

Єдиний серед «батьків-засновників», хто виявляв інтерес до сильного й дієздатного уряду, був Александер Гамільтон, який аргументував потребу в «енергійній виконавчій владі» у «Федералісти», № 70–77. Як перший секретар казначейства, він вибудував велику бюрократію в межах того, що було на той час головним адміністративним інструментом уряду США. Але йому активно опонував Томас Джефферсон, який артикулював стійку недовіру Америки до бюрократії й великого уряду вже у своїй першій інавгураційній промові: «Ми цілком можемо сумніватися в тому, чи не занадто складною і витратною є наша організація; чи не забагато в нас зайвих органів і співробітників, чи не шкодять вони іноді службі, якій були покликані сприяти». Це було сказано в той час, коли весь уряд США налічував лише близько трьох тисяч осіб!

Долею того уряду було швидке зростання аж до 20 000 співробітників уже станом на 1831 рік. Проте й на той час він не становив великої бюрократії за європейськими стандартами, з огляду на розміри країни²¹³. Аж до Громадянської війни Вашингтон, округ Колумбія, залишався невеликим містом за мірками Нью-Йорка й Філадельфії, не кажучи вже про Лондон і Париж, з населенням, що складало лише близько 61 000 мешканців²¹⁴. Федеральний уряд був поділений на дві категорії: до першої належали високопосадовці, включно з членами уряду та їхніми помічниками, губернатори територій, керівники різних бюро й агенцій тощо; другу складали клерки нижчої ланки, митники, працівники пошти, геодезисти тощо²¹⁵. Попри те, що йдеться про часи зародження флоту, Сполучені Штати не мали жодної потреби підтримувати велику постійну армію, покладаючись суто на шерифів для підтримання безпеки і правопорядку. Урядові органи, з якими щоденно мала справу більшість американців, переважно належали штатам або місцевій громаді.

ПОЛІТИЧНА МОБІЛІЗАЦІЯ ТА ЗМІЦНЕННЯ ПАРТІЙ

Появу й зміцнення клієнтелізму неможливо зрозуміти без контексту, у якому постала сучасна демократія, разом із появою перших масових політичних партій. У цьому США були піонером.

Політичних партій не існувало до того, як з'явилась електоральна демократія, якщо не брати до уваги натовпи прохачів, звані «клієнтурою», що їх могли мобілізувати й згуртувати римські політики, залякуючи своїх супротивників. Їм передували фракції еліти — патрони та їхні клієнти того типу, який ми спостерігали в роботі британського парламенту у XVIII та XIX століттях. Персоналістські фракції і патронаж існували й існують у всіх авторитарних системах, від судів монархічної Європи до сучасної Комуністичної партії Китаю. Лише поява електоральної демократії стала стимулом до формування того, що нині ми називаємо сучасними політичними партіями²¹⁶.

Добре відомо, що Конституція США не передбачає політичних партій, а багато хто з «батьків-засновників» вороже ставився до ідеї партійного керування країною. Усім відомо, як Джеймс Медісон у № 10 «Федераліста» пристрасно попереджав про небезпеку того, що він називав «фракційність». Під цим він мав на увазі саме ті мережі патронажу серед еліт, які характеризували політику королівських дворів Європи, адже саме це явище вважав шляхом до занепаду давніх Греції та Риму. Джордж Вашингтон у своєму прощальному зверненні попереджав про «отруйний вплив партійного духу; конфліктів, що розділили би, поставивши під загрозу знищення, нову націю», так само, як і його наступник, Джон Адамс, який стверджував, що «поділу республіки на дві великі партії... слід остерігатись як найбільшого політичного зла, за нашою Конституцією». Ця ворожість була спричинена самою ідеєю партій як чарунок, що репрезентують не всю громаду, а її частини, конкуренція між якими призведе до роз'єднаності. Натомість вони сподівалися, що країну очолюватимуть натхнені спільнотою індивіди, яким ітиметься тільки про благо всієї країни. Партія федералістів Джона Адамса і Александра Гамільтона виявляла риси, що були притаманні радше вузькій еліті, ніж модерній партії; чимало істориків вважають, що республіканці Джефферсона, мобілізувавши коаліцію з протилежними

інтересами й досягнувши успіху на виборах президента, коли ним став Джефферсон, стали засновниками першої реальної політичної партії Америки²¹⁷.

Якщо «батьки-засновники» діяли напроцуд пророчо, проектуючи інститути, потрібні для управління новою демократією, то потреби в механізмах мобілізації виборців і управління масовою політичною співучастю вони не бачили. Варто зауважити, що політичні партії виконують низку важливих функцій, визнаних нині необхідними елементами добре налагоджених демократій: вони забезпечують колективні дії односторонців, агрегують різноманітні соціальні інтереси навколо спільної платформи, забезпечують виборців цінною інформацією, доводячи до них позиції партії і зміст її політики, що представляє спільний інтерес, створюють стабільні очікування, чого конкуренція серед окремих політиків не здатна забезпечити в принципі²¹⁸. Найважливішим тут є те, що партії є первинними, низовими механізмами, здатними мобілізувати пересічних громадян до участі в конкурентній демократичній політиці²¹⁹. Таким чином, політичні партії, поставши як незапланована відповідь на вимоги демократичної політичної системи, швидко розрослися, користуючись створеними демократичним виборчим правом умовами.

Попри те, що афроамериканців, жінок, корінних американців і незаможних чоловіків було позбавлено права голосу, Америка від самого початку значно ширше відкрила демократичне виборче право, ніж на це спромоглася будь-яка країна Європи. Майновий ценз як кваліфікаційна вимога — передумова права голосу — був породжений поглядами, що побутували серед старих англійських вігів. Ті вважали, що на своє представництво в уряді могли сподіватися лише платники податків (а отже, ті, хто мав певний рівень доходів і власність). Як зазначив Алексіс де Токвіль, тим не менше, наріжним каменем фундаменту Америки був глибший принцип: рівність і самоврядування простих людей. У цьому дусі багато штатів почали прибирати майновий ценз як передумову права голосу з 1820 року. Вибори, які до цього моменту були справою керівної еліти, раптом відкрилися для абсолютно нового класу виборців.

«ДЖЕКСОНІВСЬКА» РЕВОЛЮЦІЯ

Ендрю Джексон походив з місць, що були тоді межами штату Теннессі, і здобув військову славу, перемігши англійців у битві при Новому Орлеані у війні 1812 року. Уперше його обрали на посаду президента 1824 року більшістю голосів. Але йому відмовили в президентстві, це узгодили між собою в Палаті представників інші кандидати — Джон Квінсі Адамс і Генрі Клей. Колегію, яка уможливила це, було передбачено ще «батьками-засновниками» саме для випадків, коли постане потреба дати в руки еліті більший контроль над виборами президента. Джексон засудив це як «корумповану оборудку», на яку пристала східна аристократія. На хвилі популістського гніву й за підтримки нових виборців, які щойно отримали право голосу, він спромігся перемогти Адамса, залишивши його далеко позаду на виборах 1828 року.

Контраст між Джексонем, відвертим до прямолінійності колоністом, і вихідцем з еліти Джоном Квінсі Адамсом мав надовго окупувати американську політичну культуру. Адамс був ключовою фігурою північно-східної еліти, такий собі «бостонський брахман», що залюбки багато подорожував Європою разом зі своїм батьком, Джоном Адамсом, розмовляв кількома мовами, був членом братства «Фі Бета Каппа» після закінчення Гарвардського коледжу. Джексон, навпаки, походив з пересічної, відносно непомітної сім'ї із села, його формальна освіта не викликала заздрощів ні в кого, а репутацію він заробив переважно як боєць і скандаліст²²⁰. Саме неелітність Джексона зробила його відомою й популярною фігурою, ба навіть улюбленцем електорату країни, що доволі нещодавно зазнала відчутного розширення. Контраст між Адамсом і Джексонем відлунує й донині, коли порівнюють «бостонського брахмана» Джона Керрі з анти-елітарною героїнею консерваторів Сарою Пейлін.

Президентство Джексона було основою того, що згодом Волтер Рассел Мід назвав «джексонівською популістською традицією в американській політиці». Вона триває до сьогодні й позначається на утвореннях типу «груп чаювання», що постають після 2008 року з обранням Барака Обами²²¹. Ця традиція сягає корінням звичок так званих шотландсько-ірландських поселенців, що почали прибувати до Північної Америки в середині XVIII століття²²². Родом з Північної Ірландії, шотландських низин і окремих територій Північної Англії, що межують з Шотландією (найменш економічно розвинених областей Британії), ці люди, очевидно, з глибокої бідності сотнями тисяч

подалися в еміграцію. Шотландсько-ірландські поселенці були бідними, але дуже гордими і у Великій Британії, і в Сполучених Штатах. Більш схильних до елітності англійців ця гордість дратувала, адже, словами історика Девіда Гакетта Фішера, вони «не могли втямити, що саме є причиною такої пихи»²²³.

Ці емігранти з Великої Британії походили з регіону, відомого високим рівнем насильства, позначеного століттями боротьби — чи то між місцевими ватажками, чи то між ними й англійцями. Це середовище породило стійкий індивідуалізм, а також любов до зброї — давши витоки майбутній американській зброярській культурі. Шотландсько-ірландські поселенці розпочали затяті війни з індіанцями; Джексон увів добровольців з Теннессі в кампанії з вигнання племені криків (східних маскогів) з Джорджії і Північної Алабами, а також виживав плем'я семінолів з Флориди²²⁴. Вони оселились на території тогочасного прикордоння в розлогих горах Аппалачі, що тягнуться від Західної Вірджинії через Кароліну до Теннессі і Джорджії. Тиснучи на супротивника, його виганяли на захід; Деві Крокетт і Сем Г'юстон, майбутні герої Аламо, служили під орудою Джексона на війні з криками. Нащадки шотландсько-ірландських поселенців заселили ці території й рухалися далі, зайнявши простори, що пролягають на захід від Аппалачів через Техас і Оклахому та, зокрема, далі за «Чашею пилу», аж до (у 1930-х роках) Південної Каліфорнії.

Шотландсько-ірландські поселенці, з їхнім потягом до експансії і потужного прикордонного «драйву», неминуче вступили в конфлікт з усталеними американськими елітами, де переважали пуритани й квакери Нової Англії, що оселилися в долині Делавер. Перегони між Адамсом і Джексоном 1824 і 1828 років означали, що контроль старих еліт над американською політикою слабшав, і засвідчили сходження зірки нової політики популістського штибу.

Коли Джексон вступив на посаду в 1829 році, він оголосив, що сам вирішуватиме, кого призначати до федеральних органів влади, адже система патронажу перетворила розподіл посад на «свого роду власність» у руках еліти²²⁵. Крім того, Джексон проголосив «доктрину про простоту праці», констатувавши, що «обов'язки всіх державних посадовців є або принаймні мають бути настільки простими і ясними, що люди не без клепки можуть легко кваліфікувати себе до потрібної продуктивності»²²⁶. Цей антиелітарний аргумент було проголошено в той час, коли середній рівень освіти в Сполучених Штатах не виходив надто далеко за межі початкової школи²²⁷. Система Джексона полягала в частій ротатії посадових осіб, адже «жодна людина не має невід'ємного права на офіційну посаду порівняно з іншою». Ця практика створила величезні можливості для призначення лояльних партіям людей на бюрократичні позиції²²⁸. Потім посади можна використовувати як основу для мобілізації прихильників у політичних кампаніях: Джексон започаткував перетворення тогочасної системи елітного патронажу на масовий клієнтелізм. (В американських підручниках з історії цю систему все ще традиційно називають «патронажем», або системою «посади за послуги») ²²⁹.

Партійна система, яка розвинулася в Сполучених Штатах у наступні десятиліття як на федеральному, так і на місцевому рівнях, виникла спонтанно, у відповідь на політичні потреби нової демократії. З розширенням виборчого права політики постали перед потребами залучення прихильників до участі у виборах, демонстраціях, походах та інших масових заходах від імені партій. Попри те, що програмні запити, як-от про тарифи чи розподіл землі, і мали особливу вагу для деяких виборців, обіцянки про роботу чи особисту вигоду були значно ефективнішим способом активувати нові прошарки допущеної до виборів бідноти й порівняно необізнаних виборців. Той факт, що це сталося в Сполучених Штатах, першій країні, що розпочала експерименти з розширенням виборчого права, підштовхує до думки, що подальше розростання клієнтелізму не слід вважати відхиленням від норми або від «нормальної» демократичної практики. Це радше природний розвиток нового виду демократії, імплантованого в не надто розвинене політичне середовище країни. Ніде, включно зі Сполученими Штатами, ніколи не вдавалося перескочити до сучасної політичної системи в один стрибок.

ДЕРЖАВА СУДІВ І ПАРТІЙ

Політична система, що виникла внаслідок «Джексонівської революції», була тим, що політолог Стефан Скворонек назвав «країною судів і партій»²³⁰. Тобто ці два інститути примусу, верховенство права й підзвітність, зазнали найінтенсивнішого розвитку. Чого в Америці XIX століття не спостерігалось, то це централізованої, бюрократичної й автономної держави, такої, які постали в Пруссії, Франції та Великій Британії.

Поява політичних партій дала змогу замінити державу завдяки високому ступеню контролю, який партії здійснювали над урядовими справами. Це спостерігається в складанні бюджетів, чим у європейських парламентських системах найчастіше займається виконавча влада, а в Америці XIX століття цю було виключно прерогативою партій у Конгресі. Партійний контроль став «інструментом єдності і взаємного тяжіння в національній політиці та засобом стандартизації державних форм і процесів... Партії займалися організацією урядових установ всередині себе... перетворюючи адміністративні процедури на рутину за допомогою патронажу, роздавання посад за послуги й зовнішнього контролю над широкими мережами поштових відділень, земельних контор і митниць»²³¹. Партії могли відігравати цю інтегративну роль лише за рахунок розмивання своїх, більш-менш чітких програмних цілей, адже представлені ними величезні коаліції мали не надто багато спільного між собою. Суди не обмежували себе судовими функціями, дедалі частіше вдаючись до пересування меж між компетенціями різних частин уряду, до регулювання стосунків між урядом і громадянами та навіть втручаючись в ухвалення основоположних політичних рішень²³². Отже, Гантінгтон зробив висновок, що в Сполучених Штатах Америки ділять радше владні повноваження, ніж функції. Законодавча й судова гілки влади почали перебирати на себе те, що в європейських політичних системах зазвичай належить владі виконавчій.

Це зовсім не означає, що в США спостерігалось погане урядування. Протягом перших двох третин XIX століття від уряду не вимагалось чогось більшого за забезпечення роботи митниць і поштових відділень, а також за розподіл землі. Американська економіка була аграрною й займала великі площі, локалізуючись навколо окремих віддалених ферм і сіл; перед нею не було жодних істотних зовнішніх загроз і, отже, не було потреби в масовій військовій мобілізації. Ніщо з ідеологічного спадку Джона Локка не виправдовувало погляду на державу як на захисника загального блага — погляду, властивого універсальному класу бюрократії, як його описав Гегель²³³.

Керований партіями клієнтелізм, не відчуваючи на собі тиску реформування, розвивався протягом тривалого часу, досягнувши своєрідного піку в період незадовго перед громадянською війною. У 1849 році президент Закарі Тейлор змінив 30 % усіх федеральних чиновників (під час свого першого року перебування на посаді); демократ Джеймс Б'юкенен знову звільнив і призначив таку саму кількість чиновників у 1857 році, попри те, що був наступником демократа Франкліна Пірса²³⁴. Авраам Лінкольн був вражений запитами, які система патронажу висунула після обрання його президентом у 1860 році. Після переобрання через чотири роки він сподівався зберегти якомога більше людей на обійманих посадах, пояснюючи, що сама «лише думка про те, що треба ще раз пережити все те, що я робив на посаді у свій перший рік президентства, розчавила би мене»²³⁵. Як військовик, він був відкритий до політичних призначень. Наприклад, зробив Дена Сікла, політика з Нью-Йорка, бригадним генералом у 1861 році, де недалекоглядність призначенця породила серйозні проблеми для армії Півночі в кампаніях проти конфедератів при Чанселорсвіллі й Геттизбергу²³⁶. Сатирик Артемус Ворд гостро пожартував, що відступ армії Півночі в битві при Булл-Рані був наслідком чуток про три вакансії в нью-йоркському митному офісі²³⁷. Лінкольн скаржився на безкінечний потік шукачів посад, з яким йому доводилося мати справу, але система впіймала його в пастку, де розподіл бюрократичних посад був невід'ємною частиною побудови політичних коаліцій.

Як у Стародавньому Китаї та Європі часів раннього модерну, війна виявилася стимулом, що поживав американське державне будівництво. За час Громадянської війни армія Півночі збільшилася з п'ятнадцяти тисяч до понад мільйона, що спричинило появу гігантської бюрократичної системи логістики для такої великої кількості людей. Будівля американського Капітолію була реконструйована, у цей же період було завершено і її величезний купол. Громадянська війна також прискорила зрушення в усвідомленні американцями самих себе: до війни вони сказали би: «Сполучені Штати — вони...», — відображаючи цим федеральну природу країни, а після війни висловлення радше було б таким: «Сполучені Штати — ми...», — адже тепер ішлося про єдність, за спасіння якої й пішов війною Лінкольн²³⁸.

Однак момент централізації держави був скороминущим. Країна швидко повернулася до глибоко вкорінених у ній «тюдорівських» традицій. Армію Півночі швидко демобілізували після війни, тож вона знову повернулася до стану маленької прикордонної сили, відправленої охороняти далекі західні кордони. Відповідальну за військову мобілізацію структуру виконавчої влади подрібнили й розібрали, і

контроль над державними ресурсами знову повернувся до рук політичних партій. З відновленням і поверненням південних штатів до складу держави закінчився період республіканської гегемонії, і двопартійна система здобула панівну роль у політиці до кінця століття. Усе, що залишилося від воєнного стану, зауважив історик Мортон Келлер, це засилля військових метафор, які застосовуються до партійної політики: «політична кампанія», «партійні вожді», «рядові партії», «капітани дільниць» і тому подібне²³⁹.

Політична система, яка з'явилася в 1870-1880 роках, насправді була лише формою клієнтелізму, організованою значно краще, ніж довоєнна. Через швидке збільшення країни, що супроводжувалося ускладненням її соціальної структури, старі форми особистих стосунків «з-вуст-у-вуста» поступилися на національному рівні значно організованішим ієрархічним структурам, за допомогою яких партії розподіляли блага й посади²⁴⁰. Лорд Брайс, британський оглядач, зазначив: «[Американських політиків], порівняно з відповідним класом у Європі, характеризує те, що весь час вони переважно віддають політичній роботі, що доходи більшості серед них надходять з політики, а решта сподівається на це, що їхнє походження в основному — бідне, а самі вони є менш освіченими, ніж вищі суспільні кола, і що... серед них чимало вправних у популістичному красномовстві, у передвиборній агітації і в партійному керівництві»²⁴¹. Саме поняття «політична машина» натякає на ступінь організації, що вимагався для того, аби наприкінці XIX століття спрацьовував клієнтелізм.

БОСИ ТА МІСЬКА ПОЛІТИКА

Американський клієнтелізм дістався верхівки свого розвитку на місцевому рівні й прижився там на тривалий час. Політичні машини склалися чи не в усіх основних східних містах, на Середньому Заході, а також на Півдні, де були механізмами мобілізації масового, неелітного виборця²⁴². Ці машини були особливо важливими політичними інструментами в Нью-Йорку, Чикаго, Бостоні, Філадельфії та інших містах, що ближче до кінця століття переживали величезний приплив емігрантів зі Східної та Південної Європи, що ніколи раніше не брали участі в голосуванні. Спонтанна поява цих машин у відповідь на розширення виборчої програми в бік бідних виборців ще раз засвідчує, що клієнтелізм є ефективним способом активізації цього сегменту населення і, отже, його слід розглядати як ранню форму демократичної співучасті. Він принципово відрізнявся від того типу відносин «патрон — клієнт», що розцвів на півдні Італії в XIX столітті, коли тамтешні еліти могли використовувати свої багатства й соціальний статус для організації численних бідняків-виборців та обіймання панівних посад у такому суспільному середовищі. Натомість в Америці клієнтелізм був шляхом для амбітних, але неелітних політиків до підвищення свого соціального статусу й покращення майнового, який при цьому передбачав певні блага для їхніх прихильників. Дехто з ранніх авторів, звертаючись до теми політичних машин, припускав, що американському клієнтелізму були властиві культурні або етнічні ознаки, адже багато хто серед залучених у «машинний спосіб» виборців були ірландськими або італійськими католиками, тоді як реформатори були здебільшого англосаксонськими протестантами з відносно високим суспільним статусом²⁴³. Але машини також показали себе в Лексингтоні (штат Кентуккі), у Канзас-Сіті (штат Міссурі), де значної кількості іммігрантів або виборців-католиків не спостерігалося. Насправді сутністю була класова належність, адже клієнтелізм був чи не прямим апелюванням до бідніших і менш освічених громадян.

Політичні машини на місцевому рівні були просто модернізованими й високоорганізованими версіями меланезійського Великого чоловіка та племінної системи *ванток*, у якій обраний лідер утримує базу своєї політичної підтримки, роздаючи індивідуальні дарунки й блага своїм прихильникам²⁴⁴. В Америці XIX століття масштаб організаційних зусиль, потрібних навіть у порівняно невеликому місті, як-от Лексингтон, був істотним: боси намагалися підтримувати особисті стосунки з максимально можливою кількістю прихильників, але, крім того, у них була потреба набрати дрібних місцевих начальників разом із вербувальниками як посередників для агітації й залучення виборців, розподілу ресурсів і спостереження за поведінкою виборців. Саме ці люди повинні були мати докладні відомості про виборців у своїх округах і знати, як задовольнити їхні потреби. Індивідуальні блага, що підлягали розподілу, могли різнитися — від бажаного робочого місця на місцевій пошті або в мерії до індичок на День подяки і трохи вугілля на зиму. Біллі Клейр, мер

Лексингтона, використовував свій контроль над поліцією міста для вибіркового застосування антиалкогольного законодавства в часи «сухого закону»²⁴⁵.

Колоритні історії та байки про яскравих персонажів американської політики місцевого рівня, що спиралася на такого роду машини²⁴⁶, можна розповідати безкінечно. Мабуть, найвідомішою є історія Таммані-Хол у Нью-Йорку, заснованої в 1789 році благодійної організації демократів. У середині XIX століття нею керував Вільям Мейджир Твід. Бос Твід, як його всі звали, і його «згряя Твіда» спромоглися істотно збагатитися завдяки контролю над публічними роботами. Наприклад, законодавче зібрання штату Нью-Йорк уповноважило в 1858 році спорудити нову будівлю суду, на що в бюджеті передбачили максимальні витрати в 250 000 доларів. Станом на 1862 рік будівлю завершено не було, і Твідові дозволили додаткові витрати в 1 млн доларів, аби закінчити роботу. Станом на 1871 рік будівля суду все ще не була завершена, а загальні витрати на той час уже склали 13 мільйонів доларів. Для розслідування обставин була призначена Спеціальна комісія, що так само перебувала під контролем Твіда, тож їй вдалося навіть перенаправити 14 000 доларів витрат на друк для підготовки доповіді про свої результати на адресу компанії, що належала Твідові²⁴⁷. Подібні історії можна розповідати про сучасні Індію, Бразилію чи Нігерію; а той, хто вважає цей вид корупції винаходом сучасних бідних країн, просто не знає історії.

Попри ці обурливі випадки корупції, муніципальні виборчі машини, на зразок Таммані-Хол, відігравали важливу позитивну роль у мобілізації маргінальних прошарків громадян і їхній участі в політичній системі. Останнє особливо стосується нещодавніх іммігрантів, якими часто гидували місцеві еліти через їхню релігійну належність, звички або й просто через надто очевидну чужорідність. Місцеві політичні машини скористалися цим фактом і, у свою чергу, надавали певні соціальні послуги: наприклад, місцевий бос міг виступити захисником новачка в мерії — функція, яку навряд чи могла би виконати будь-яка інша інституція американського суспільства XIX століття.

У той час, коли біднота здобула переваги від партійної машини, її довгострокові інтереси зазнали тисків. Оскільки йшлося про розподіл індивідуальних пільг, а не широких і масових програмних цілей, їх було значно важче залучати до масових партій робітничого класу або до партій соціалістичного спрямування на зразок тих, які виникли у Великій Британії і Німеччині, де робітничі партії вимагали глибшої формалізації перерозподілу, як-от програм охорони здоров'я чи охорони праці. Однією з причин того, чому соціалізм так ніколи й не утвердився в Сполучених Штатах, було те, що і республіканська, і демократична партії боролися за голоси виборців з американського робітничого класу, пропонуючи їм короткострокові вигоди замість довгострокових змін з програмним характером²⁴⁸.

У п'ятому розділі я розмежував клієнтелізм, що включає в себе взаємний обмін благами, і грабіжницькі форми корупції, за яких державні чиновники просто крадуть. Це — важлива відмінність, але клієнтелізм часто переростає в чисту корупцію, адже політики розпоряджаються правами розподілу публічних ресурсів на власний розсуд; гроші, які могли би дійти до клієнтів, часто опиняються в їхніх кишенях. Ця проблема різко поширилася за так званого Золотого століття, що почалося з президентства Улісса Гранта 1869 року. Цей період характеризує низка скандалів: справа *Crédit Mobilier*, скандал *Whiskey Ring*, справа секретаря військового відомства Белкнапа з його продажем прав на індіанські підряди й концесії, а також гучний скандал «Зарплат заднім числом», коли Конгрес проголосував за зворотну в часі дію підвищення заробітної плати наприкінці сесії, піднявши її з 5000 до 7000 доларів на рік²⁴⁹.

Зі зростанням індустріалізації та новою великою концентрацією коштів з'явилися лобісти — як посередники між приватними інтересами й Конгресом. Передусім від залізниці в кишені законодавців і на федеральному рівні, і на рівні штатів текли гроші за схвалення її пропозицій. Деякі західні штати вважалися цілковито підпорядкованими інтересам залізниць²⁵⁰.

Америка 1880-х років мала чимало спільного із сучасними країнами, що розвиваються. Вона володіла демократичними інститутами, у ній проводилися вибори на конкурентній основі, але голоси були куплені за обіцянки доступу до публічних посад. Якість урядування була загалом нікчемною, а пом'якшувало ситуацію лише те, що не було справжніх державних проблем, як-от потреби ведення й оплати воєн або регулювання економіки. Ці умови драматично змінилися в останні десятиліття XIX

століття, щойно в країні почалася індустріалізація. Сполучені Штати Америки відчули брак держави європейського типу, і вона поволі почала вимальовуватися.

- 201 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 93–139.
- 202 До Гантінгтона це твердження пропонувалось у: Louis Hartz, *The Founding of New Societies* (New York: Harcourt, 1964).
- 203 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 98; див. також: Huntington, “Political Modernization: America vs. Europe,” *World Politics* 18 (1966): 378–414.
- 204 Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America* (New York: Harcourt, 1955).
- 205 Див.: Seymour Martin Lipset, *The First New Nation* (New York: Basic Books, 1963), and Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword* (New York: Norton, 1996).
- 206 Lipset, *American Exceptionalism*, pp. 113–16.
- 207 Решта чотири компоненти становили: індивідуалізм, рівність (що розумілась як рівність можливостей, а не результатів), популізм і загальний добробут, чи невтручання.
- 208 Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, 2nd ed. (New York: Oxford University Press, 1982), pp. 58–64.
- 209 Patricia W. Ingraham, *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995), pp. 17–18.
- 210 Mosher, *Democracy and the Public Service*, p. 63.
- 211 *Ibid.*, p. 62.
- 212 Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920* (New York: Cambridge University Press, 1982), pp. 31–32.
- 213 Paul P. Van Riper, *History of the United States Civil Service* (Evanston, IL: Row, Peterson, 1958), p. 24.
- 214 Michael C. LeMay, ed., *Transforming America: Perspectives on U.S. Immigration* (Santa Barbara, CA: Praeger, 2013), chap. 3, table 3.11.
- 215 Mosher, *Democracy and the Public Service*, p. 61.
- 216 Див.: Susan E. Scarrow, “The Nineteenth-Century Origins of Modern Political Parties: The Unwanted Emergence of Party-Based Politics,” in Richard S. Katz and William J. Crotty, eds., *Handbook of Party Politics* (Thousand Oaks, CA: Sage, 2006).
- 217 William J. Crotty, “Party Origins and Evolution in the United States,” *ibid.*, p. 27; Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, pp. 20–21.
- 218 Для огляду функцій політичних партій див. Gabriel A. Almond et al., *Comparative Politics: A Theoretical Framework*, 5th ed. (New York: Pearson Longman, 2004), chap. 5; and Richard Gunther and Larry Diamond, “Types and Functions of Political Parties,” in Larry Diamond and Richard Gunther, eds., *Political Parties and Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001).
- 219 З цієї причини розвиток політичних партій є центральним елементом теорії політичного розвитку Гантінгтона. Див. *Political Order in Changing Societies*, pp. 397–461.
- 220 Стосовно походження Джексона див.: Harry L. Watson, “Old Hickory’s Democracy,” *Wilson Quarterly* 9, no. 4 (1985): 100–33.
- 221 Walter Russell Mead, “The Jacksonian Tradition and American Foreign Policy,” *National Interest* 58 (1999): 5–29; Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World* (New York: Knopf, 2001); Mead, “The Tea Party and American Foreign Policy,” *Foreign Affairs* 90, no. 2 (2011).
- 222 Для глибшого ознайомлення див. David Hackett Fischer, *Albion’s Seed: Four British Folkways in America* (New York: Oxford University Press, 1991), pp. 605–782.
- 223 *Ibid.*, p. 615.
- 224 *Ibid.*, pp. 621–32.
- 225 Jack H. Knott and Gary J. Miller, *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987), p. 16.
- 226 Цитовано за: Ingraham, *Foundation of Merit*, p. 20.
- 227 Kenneth J. Meier, “Ode to Patronage: A Critical Analysis of Two Recent Supreme Court Decisions,” *Public Administration Review* 41, no. 5 (1981): 558–63.
- 228 David A. Schultz and Robert Maranto, *The Politics of Civil Service Reform* (New York: Peter Lang, 1998), p. 38. Джексон насправді не брав участі в тотальній «зачистці» посад від попередників; система ротації піде поступовим розвитком протягом майбутніх десятиліть. Matthew A. Crenson, *The Federal Machine: Beginning of Bureaucracy in Jacksonian America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975), p. 55.
- 229 Політизація виконавчої влади відбулась не відразу; Джексон особисто здійснив лише небагато призначень, а число елітних призначень впало тільки на 7 відсотків від рівня за президентства Джефферсона. Mosher, *Democracy and the Public Service*, p. 63; Erik M. Eriksson, “The Federal Civil Service Under President Jackson,” *Mississippi Valley Historical Review* 13, no. 4 (1927): 517–40.
- 230 Skowronek, *Building a New American State*, p. 24.
- 231 *Ibid.*, p. 25.
- 232 Сковронек вказує на справу Дреда Скотта (Dred Scott) 1857 як на приклад, коли суд явно займається політикою, якщо з цим не справився Конгрес (*ibid.*, p. 29). Можна було б вказати на справу Рое проти Вейда (*Roe v. Wade*) або рішення про розукрупнення компанії АТ&Т в ХХ ст. як приклади. Коли суди займаються справами законодавця й адміністратора, відповідно.
- 233 Див.: Michael Mann, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results,” *European Journal of Sociology* 25, no. 2 (1984): 185–213.
- 234 Schultz and Maranto, *Politics of Civil Service Reform*, p. 43; Ingraham, *Foundation of Merit*, p. 21.
- 235 Harry J. Carman and Reinhard H. Luthin, *Lincoln and the Patronage* (New York: Columbia University Press, 1943), p. 300.
- 236 T. Harry Williams, *Lincoln and His Generals* (New York: Vintage Books, 2011), pp. 10–11.
- 237 Margaret Susan Thompson, *The “Spider Web”: Congress and Lobbying in the Age of Grant* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1985), p. 215.
- 238 Clayton R. Newell and Charles R. Shrader, *Of Duty Well and Faithfully Done: A History of the Regular Army in the Civil War* (Lincoln: University of Nebraska Press, 2011), p. 3.
- 239 Keller, *America’s Three Regimes*, p. 137.
- 240 Scott C. James, “Patronage Regimes and American Party Development from ‘The Age of Jackson’ to the Progressive Era,” *British Journal of Political Science* 36, no. 1 (2006): 39–60.
- 241 Цитовано за: Keller, *America’s Three Regimes*, p. 136.
- 242 On why political machines were so durable in the East and Midwest but never got established in the West, див. Martin Shefter, “Regional Receptivity to Reform: The Legacy of the Progressive Era,” *Political Science Quarterly* 98, no. 3 (1983): 459–83.
- 243 Edward C. Banfield and James Q. Wilson, *City Politics* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1963), chap. 9.

- 244 Для огляду літератури щодо муніципальних політичних машин у Сполучених Штатах див.: David R. Colburn and George E. Pozzetta, "Bosses and Machines: Changing Interpretations in American History," *The History Teacher* 9, no. 3 (1976): 445–63.
- 245 James Duane Bolin, *Bossism and Reform in a Southern City: Lexington, Kentucky, 1880–1940* (Lexington: University Press of Kentucky, 2000), pp. 35–47.
- 246 Дивись наприклад: Roger Biles, *Big City Boss in Depression and War: Mayor Edward J. Kelly of Chicago* (DeKalb: Northern Illinois University Press, 1984); Richard J. Connors, *A Cycle of Power: The Career of Jersey City Mayor Frank Hague* (Metuchen, NJ: Scarecrow Press, 1971); Rudolph H. Hartmann, *The Kansas City Investigation: Pendergast's Downfall, 1938–1939* (Columbia: University of Missouri Press, 1999); John R. Schmidt, *"The Mayor Who Cleaned Up Chicago": A Political Biography of William E. Dever* (DeKalb: Northern Illinois University Press, 1989); Frederick Shaw, *The History of the New York State Legislature* (New York: Columbia University Press, 1954); Joel A. Tarr, *A Study in Boss Politics: William Lorimer of Chicago* (Urbana: University of Illinois Press, 1971).
- 247 Knott and Miller, *Reforming Bureaucracy*, p. 18.
- 248 Див.: Richard Oestreicher, "Urban Working-Class Political Behavior and Theories of American Electoral Politics, 1870–1940," *Journal of American History* 74, no. 4 (1988): 1257–86.
- 249 Thompson, *The "Spider Web,"* p. 35.
- 250 *Ibid.*, pp. 215–18.

КІНЕЦЬ СИСТЕМИ ПОДАЧОК

Чому Сполученим Штатам знадобилася сучасна держава наприкінці XIX століття; убивство Гарфілда і генезис Закону Пендлтона; реформування політичних машин американських міст; нові соціальні групи в коаліції реформаторів і їхні мотиви; чому сильні лідерські якості президента відіграють важливу роль у реалізації змін

У період між початком 1880-х років і вступом Америки в Першу світову війну клієнтелістську систему, на якій трималася зайнятість у федеральних установах, поступово демонтували, а в Нью-Йорку, Чикаго, Бостоні та інших містах США нове покоління міських менеджерів прийшло на зміну старим партійним босам.

Так було закладено основи сучасної держави вздовж «лінії Вебера» як на національному, так і на місцевому рівнях. Сполучені Штати, винайшовши клієнтелізм, успішно модернізували свою адміністративну систему.

США знадобилося майже два покоління на справу, яка в англійців відбулася в період між публікацією доповіді про реформи Норкота — Тревелльяна в 1854 році і формуванням сучасної цивільної служби в 1870-х роках.

У цій відмінності відображаються різні соціальні структури й політичні цінності двох країн, а також той факт, що Сполучені Штати залишалися більш демократичними, з більшою недовірою й навіть підозрілістю до державної влади, ніж Англія. У цьому також відображається значно вища спроможність британської Вестмінстерської системи до рішучих дій, порівняно з американською системою стримувань і противаг.

Сполученим Штатам до цього часу ніколи не вдавалось організувати державу такого високого рівня, яка функціонує в деяких інших багатих демократичних країнах, зокрема в тих, де побутували абсолютистські традиції, на зразок Німеччини й Швеції. Справді, у четвертій частині цього тому ми побачимо, що якість американської держави істотно падала від 1970 року й зводила нанівець більшу частину досягнутого прогресу.

ЛІБЕРТАРІАНСЬКИЙ РАЙ

На початку 80-х років XIX століття Сполучені Штати Америки були своєрідним суспільством з малим урядом, який сподіваються відновити Рон Пол та інші сучасні лібертаріанці. Федеральний уряд жив на менш ніж 2 % від ВВП, що отримував як податки, переважно у формі митних доходів та акцизів. Поточне управління здійснювалося переважно на рівні штатів та місцевих громад. Сполучені Штати підтримували систему «золотого стандарту», не було Федеральної резервної системи, здатної створювати гроші на власний розсуд; військо було невеликим, брало участь в охороні кордону, не існувало й заплутаних міжнародних зобов'язань. Президенти були слабкими, реальна влада перебувала в руках Конгресу та судів. Хоча формальних обмежень терміну повноважень не існувало, інтенсивна конкуренція між двома партіями зумовлювала високу плінність серед членів Конгресу. Це означало, що більшість його представників були аматорами в політиці. За приватними інтересами стояли енергія й експансія, і, звісно, до їхніх послуг і на їхньому утриманні була значна кількість конгресменів завдяки виплатам і патронажу²⁵¹.

Цей тип урядування відповідав потребам аграрного суспільства, яким США були в першій половині століття. Але за останні двадцять років XIX століття характер американської економіки різко й докорінно змінився. Найважливішим елементом змін стала революція у сферах транспорту і зв'язку; залізниця й телеграф тепер об'єднували країну в масштабах цілого континенту, значно збільшивши ринки. Адам Сміт пояснював, що розподіл праці обмежено розмірами ринку. Американці почали дедалі частіше полишати свої ферми та сільські громади, переїжджаючи в міста й заселяючи нові західні території країни. Економічне зростання всебічно й щораз чіткіше пов'язувалося із

застосуванням науки й техніки до промислових процесів. Розширення поділу праці, інакше кажучи, продукувало масові зміни в соціальному вимірі: почали з'являтися профспілки, професійні товариства та міський середній клас; освітні заклади, як-от сільськогосподарські коледжі, запроваджені відповідно до закону Морріла під час Громадянської війни, давали освіту новому поколінню еліти університетського рівня; залізниця та нові підприємства вислизали за місцеві регуляторні перешкоди.

Отже, зміна економічних і соціальних аспектів розвитку спричинила попит на зміни в політичному вимірі, зокрема висунення вимог до держави. США потребували того, що було схоже на європейську, Веберову, державу, замість обсадженого партіями клієнтелізму, який керував країною до того. Цей зсув відбувся на початку 1880-х років.

НАРОДЖЕННЯ БЮРОКРАТІЇ

До визначного моменту — ухвалення в 1883 році закону Пендлтона — було здійснено низку спроб зрушити з місця реформу публічного сектору. Кар'єрна служба, що вимагала іспиту для доступу до посади, була запроваджена в технічних установах і агенціях, зокрема в Морській обсерваторії та у Військово-морському медичному корпусі ще до Громадянської війни разом із вищими гарантіями перебування на певних посадах і для певних робіт. Проте це чинилося не так задля захисту висококваліфікованих кадрів, як для запобігання звільненню політичних призначенців. Президент Грант підписав закон, що передбачав створення Консультативної ради публічної служби та започатковував формальну систему просування за здобутками, у 1871 році, однак через два роки Конгрес відмовив цьому органу у фінансуванні через загрозу, яку той становив для патронажу²⁵².

Як це часто трапляється з реформаторськими рухами, знадобилася зовнішня подія, яка вивела систему з рівноваги. Другого липня 1881 року новообраного президента Джеймса Гарфілда розстріляв психічно неврівноважений індивід на ім'я Чарльз Гіто, претендент на публічну посаду, що вимагав призначити його консулом США у Франції. Минуло понад два тяжких місяці, Гарфілд сконав у тяжких муках²⁵³, а галас навколо його вбивства спричинив появу громадського руху з вимогами ліквідувати систему політичних і корисливих призначень. Попри те, що новий президент Честер Алан Артур разом із Конгресом, у якому панували республіканці, опиралися реформам, демократи й частина Республіканської партії, відома як «шишки», почали агітувати за зміни. Незабаром після смерті Гарфілда було засновано Національну лігу реформ публічної служби (National Civil Service Reform League), і сенатор Джордж Хант Пендлтон вніс на розгляд законопроект, який оновлював публічний сектор. Проміжні вибори 1882 року принесли перемогу демократам, які, отримавши владу, відмовили в продовженні мандатів багатьом, хто підтримував систему патронажу. Витлумачивши хід подій як знамення майбутнього, старий Конгрес ухвалив закон Пендлтона переважною більшістю голосів у січні 1883 року, ще до того, як його новий склад зміг посісти свої місця²⁵⁴.

Інтелектуальні корені закону Пендлтона сягали Європи, їхнім прототипом, зокрема, була реформа Норткота — Тревельяна, що відбулась у Британії за десятиліття до того. У 1879 році Дорман Ітон, відомий правник з Нью-Йорка і засновник Національної ліги реформ публічної служби, зайнявся вивченням англійської цивільної служби на запит президента Резерфорда Гейза²⁵⁵. Та найвідомішим прихильником європейського типу бюрократії був майбутній президент Вудро Вілсон. У 1880 році він закінчив докторантуру з політичних наук в Університеті Джонса Гопкінса, а в 1887 році опублікував статтю під назвою «Дослідження адміністрації»²⁵⁶.

Наука адміністрування, стверджував Вілсон, виникла в Європі, її не існувало в Америці, де «в нашій адміністративній практиці не надто помітним є вплив неупередженого наукового методу. Отруйна атмосфера міського урядування з огидними секретами адміністрацій штатів, плутанина, синекуризм і корупція, які постійно, знову й знову, даються взнаки в конторах Вашингтона, не дозволяють нам вірити, що в Сполучених Штатах можливі будь-які чіткі уявлення про те, чим є і має бути належне управління».

Той тип адміністративної системи, яку відстоював Вілсон, загалом відповідав описаним Максом Вебером правилам. Розуміючи сутність системи *принципал—агент*, Вілсон вимагав чіткого розмежування між політикою та адмініструванням²⁵⁷. Адміністратори мають бути звичайними агентами, єдиним завданням яких є ефективна реалізація визначених завдань, як це відбувається в бюрократичному апараті сучасних корпорацій, які тільки-но починали з'являтися. Вілсон, який знав

німецьку, посилався на Гегеля та бюрократичні моделі Пруссії і Франції, чиї уряди «досягли надто високої ефективності, аби на них не зважати». Та вони були й надто авторитарними, аби вдовольнити американські демократичні смаки й умови, хоч і слугували орієнтирами реформ. Найважливішим серед усього є слідування Вілсона традиції Александра Гамільтона, адже він доводив, що сильний централізований уряд необхідний для досягнення важливих цілей: від регулювання залізниці й телеграфу до контролю над великими корпораціями, що в багатьох випадках прагнули до монополізації ринків, на яких діяли. У своєму зверненні, яке ідеально підсумовує тогочасну дилему американського уряду, Вілсон заявив: «Англійська нація послідовно й тривалий час не без успіхів опанувала мистецтво приборкання виконавчої влади аж до нехтування мистецтвом удосконалення методів виконавчої роботи. Вона виявила себе значно яскравіше в контролі й перевірках, ніж в енергійному управлінні. Нас більше хвилює простота й стабільність урядування, аніж його гнучкість, добра впорядкованість і ефективність»²⁵⁸. Як ми побачимо, «батько» американської публічної адміністрації усвідомив, що його теорії надзвичайно важко впровадити в життя, навіть коли він став президентом.

Закон Пендлтона підготував реформатор Дорман Ітон, у ньому було представлено основні положення британської реформи²⁵⁹. Ітон відродив Комісію з публічної служби (і став другим її головою) і створив упорядковану й ранжирувану службу, де підвищення на посаді базувалося на досягненнях («за заслуги»), а прерогативу впливу партій і Конгресу на їх розподіл було зруйновано. Це припинило практику «повернення» федеральними призначенцями частини своєї платні в касу партії, яка їх «призначила». Але реформа не створила вищої публічної служби, зразком якої стали результати реформ Норткота-Тревельяна, з огляду на егалітарні схильності американської політики. Однак було встановлено вимогу складання іспитів під час прийняття на публічну службу й передбачено принцип здобутків, хоча і з менш жорсткими стандартами, ніж ті, що були запроваджені в Британії. Британська реформа була навмисно спрямована на те, аби породити в елітарних випускників Оксфорду й Кембриджу потяг до публічної служби. Схожого наміру в уряді США (наповнити свої контори випускниками Гарварду та Єлю) не було, ішлося лише про підготовлених і кваліфікованих людей зі скромнішим освітнім тлом²⁶⁰.

Американські реформи запроваджувалися дуже повільно. Станом на 1882 рік було класифіковано лише 11 % посад публічної служби; ця кількість зросла до 46 % у 1900 році (за Франкліна Рузвельта ця цифра сягне 80 %, а 85 % складуться одразу після Другої світової війни, аби скоротитися в подальшому)²⁶¹. Конгрес продовжував користати зі своїх патронажних повноважень і погоджувався на розширення класифікації лише тоді, коли зміна адміністрації дозволяла партії, що втрачала політичний контроль, використовувати систему для захисту власних політичних призначенців. Некласифіковані посади залишалися під впливом патронажу. Як адміністрації переходили з рук у руки від одного президента до наступного: від Гейза до Гарфілда, далі до Артура і згодом до Клівленда — так змінювались і прізвища начальників федеральної пошти, що належали до четвертого класу посад — приблизно від 68 до 87 % — по всій країні²⁶². Влада Комісії з публічної служби варіювалася разом з енергійністю її голів і підтримкою Білого дому. Дорман Ітон користувався повноваженнями комісії обережно, а його наступники були ще боязкішими.

Усе змінилось лише з обранням президента Гаррісона. У 1889 році він призначив керівником Комісії молодого політичного діяча з Нью-Йорка Теодора Рузвельта, а той поклав реформу публічної служби в основу своїх політичних амбіцій. Але коли Рузвельт склав повноваження на цій посаді 1895 року, кількість патронажних призначень знову злетіла вгору. Власний бюрократичний механізм Комісії публічної служби часто був недостатньо чутливим; чимало федеральних відомств просто ігнорували й не виконували накази, видані на дотримання єдиних правил просування службою²⁶³.

Паралельний процес реформ розгорнувся в кожному американському місті, де панували місцеві боси й партійні політичні машини. Наприклад, республіканську машину в Чикаго наприкінці XIX століття очолював конгресмен, а пізніше сенатор Вільям Лорімер, який особисто займався розподілом поміж виборців харчів, вугілля, пенсій, стипендій, ліцензій та робочих місць, шукаючи політичної прихильності. Даючи свідчення перед Комісією, що розслідувала його поведінку, він сказав: «Я опікувався патронажем щодо шерифа, повітового клерка, місцевого скарбника, усіх клерків різних судів, адміністрації штату... Рідко бувало так, що яке-небудь призначення, велике чи мале, у тому місті,

де я жив, робилося без моєї рекомендації». Лорімеру також належала низка підприємств, що брали підряди в міста, і за допомогою процесу, який він назвав «чесною корупцією», Лорімер зумів накопичити значні статки. Його політична машина, як і в інших містах, обслуговувала інтереси величезної кількості іммігрантів і виборців із робітничого класу, які стікалися до міста, шукаючи роботи в нових галузях²⁶⁴.

Проти Лорімера та його машини виступила коаліція бізнесменів, професіоналів і соціальних реформаторів, які об'єдналися в організації на зразок Міської ліги виборців та Ліги виборців до законодавчих органів. Вони зазвичай були високоосвіченими людьми із середнього та вищого середнього класу з нових околиць довкола центру Чикаго. З п'ятдесяти членів Міської ліги виборців тридцять були професіоналами, більшість із яких — правники. Ці групи почали агітацію проти корупції, публікуючи звіти й документи про кандидатів і посадовців у популярних газетах; вони намагалися професіоналізувати владу, позбавивши її партійності.

Парадоксальність ситуації полягала в тому, що групи, вимагаючи демократії, фактично становили верхівку чиказької спільноти, переважно протестантів, що незадоволено спостерігала за тим, як Лорімер зміцнював становище нових емігрантів, переважно католиків і юдеїв. Той, зі свого боку, презирливо гидував муніципальною реформою, називаючи її авторів лицемірами, що використовували потребу реформування як засіб розширення власного доступу до влади та впливу. Політична кар'єра Лорімера завершилася, коли розслідування виявило шахрайство під час обрання його в Сенат; його засудили, а вибори визнали недійсними. Падіння Лорімера, звісно, не означало кінця політичних машин у Чикаго. Панування над містом продовжилося в особі Річарда Дейлі, який у 1960-х спромігся, будучи мером, «віддати» місто кандидату в президенти Джону Ф. Кеннеді.

Справи в Чикаго демонструють, що клієнтелізм в американських містах, міських органах і місцевій політиці часто слугував демократичним цілям. Машина Лорімера не перебувала під контролем місцевих еліт; вони, очевидно, були його опонентами, змусивши зійти з арени. А здатність політичної машини розподіляти ресурси виконувала функцію інтеграції та стабілізації в умовах швидкого зростання етнічно різноманітного міста, так само клієнтелізм відіграє інтегративну функцію, урівноважуючи етнічні та релігійні групи сучасної Індії.

У сусідньому Вісконсині ситуація в міській політиці була зовсім іншою. Законодавчий орган цього штату був сповнений представників інтересів залізниці та лісопромислових корпорацій. У 1900 році губернатором було обрано Роберта Ла Фоллетта, чому посприяла коаліція фермерів, випускників університетів, публічних службовців та виборців — скандинавів за походженням. Ла Фоллетт почав розбудову власної політичної машини, аби підвищити оподаткування залізниць. Він запровадив систему «праймеріз», щоб позбутися домовленостей партійних босів як запоруки визначення кандидатів від партії на вибори, а також низку законодавчих актів соціального спрямування, підтриманих прихильними до нього профспілками. Ла Фоллетт послуговувався своїми зв'язками з Університетом штату Вісконсин як джерелом кадрів та ідей і навіть залучав випускників до «заякування» конкурентів — для протидії партійному з'їзду республіканців. Те, що Ла Фоллетт використав тактику політичної боротьби для перемоги над політичною машиною конкурентів, означає, що це певною мірою явище, властиве політиці як такий, тобто всі політичні лідери змушені шукати коаліцій прихильників, члени яких не завжди мають однакові цілі, час від часу роздавати хабарі, стимулювати, погрожувати й аргументувати свої дії. Вудро Вілсону доведеться вивчити цей урок, коли він стане президентом²⁶⁵.

ЕКОНОМІЧНЕ ЗРОСТАННЯ ТА ПОЛІТИЧНІ ЗМІНИ

Політична система Сполучених Штатів 1880-х, здавалося, знайшла стабільну рівновагу, вигідну всім основним політичним діячам, які задоволено й успішно користалися своєю політичною опікою (патронажем). Чому ж ця система змінилася?

Перше пояснення полягає в змінах, що широко відбувались у суспільстві внаслідок економічного розвитку. Ми бачили, як постали реформи Норткота — Тревельяна, зумовлені потребами британського середнього класу, передусім щодо доступу до публічної служби, у якій панувала аристократія зі своїм патронажем. Середній клас Сполучених Штатів відіграв у просуванні змін подібну роль; різниця полягала в тому, що суперником тут була не аристократія, а усталена партійна

система. Нові актори, що з'явилися з індустріалізацією, не були представлені в старій клієнтелістській системі. Вони були мобілізовані групами інтересів, спроможними кидати виклик статус-кво з-посеред старої партійної системи.

Другим поясненням є зміна ідей, що відбулася в той самий час: заперечення легітимності старої системи, засудження її як корумпованої та нове бачення модернізованої американської держави, значно ближчої до сучасних європейських моделей. Зміни на рівні ідей були пов'язані зі змінами в суспільстві: реформатори Прогресивної доби походили переважно з верств освічених професіоналів середнього класу, які й продукувала тогочасна модернізація. Але ідеї ніколи не є простою «надбудовою» або виправданням для класових інтересів; у них присутня власна, внутрішня, логіка, що перетворює їх на самостійні причини політичних змін.

Першою групою, зацікавленою в реформах, була бізнес-спільнота, що прагнула ефективного урядування. Американський капіталізм зазнавав у цей період різких і драматичних змін, зумовлених зростанням великих корпорацій, чиї інтереси сягали далеко за межі окремих штатів, як-от залізниця, виробництво, залежне від зовнішньої торгівлі, а також сільськогосподарський сектор, що трансформувався з натурального господарства в комерційну боротьбу за гроші. У межах цієї групи гравців давало про себе знати багато різних інтересів. Деякі, як-от залізниця, виявили, що система патронажу, яка дозволяє купівлю законодавчих органів з метою захисту своїх інтересів, є дуже зручною й легкою у використанні. І навпаки, прихильниками реформ, як правило, були міські комерсанти й виробники, інтереси яких найбільше страждали через погану якість публічних послуг, продукованих старою системою. «Зацікавлені в реформах безупинно повідомляли про поштові відділення, де мішки невідправленої пошти лежали забутими в замкнених коморах, паралельно розповідаючи в місцевих комерційних палатах про митниці й пошту Пруссії і Великої Британії, що були в чотири чи п'ять разів продуктивнішими, виходячи з обсягів виконаної роботи»²⁶⁶. Комерсанти з міст бажали чистих вулиць, громадського транспорту, а також поліції й протипожежного захисту — усього того, що підпадало під партійний контроль над місцевою владою. Одним із гучних скандалів, що привели до появи закону Пендлтона, було розслідування на Нью-Йоркській митниці, через яку проходив великий обсяг торгівлі і з якої уряд США отримував майже 50 % усіх своїх надходжень. Митницю контролював бос республіканців Роско Конклінг, і вона була головним джерелом патронажу. Остаточна поразка Конклінга відображає боротьбу за владу між його фракцією «Сталварт» і їхніми супротивниками з промовистою назвою «Гібриди». Обидві — відгалуження республіканської партії, а остаточний результат цієї боротьби — організація набору на службу в митниці, що базується на об'єктивних здобутках, — відповідав інтересам усєї ділової спільноти Нью-Йорка²⁶⁷.

Другою групою, що виступала за реформи, були професіонали із середнього класу, що склався наприкінці XIX століття. Попит на освічених фахівців зумовив зростання приватного сектору та потребу в технічному досвіді, тоді як пропозиція розширювалася завдяки зусиллям федерального уряду й урядів штатів, а також приватних спонсорів, що взялися за розбудову мережі нових коледжів та університетів по всій країні. Цей клас професіоналів, маючи завищений погляд на власний статус і значущість, обурювався, що боси, під контролем яких перебувала місцева політика, були менш освіченими, ніж вони самі. Вони також були платниками податків, і їм не подобався той факт, що їхні долари течуть до кишень власників політичних машин²⁶⁸.

Останньою групою, що входила до складу Прогресивної коаліції, були міські соціальні реформатори, що безпосередньо займалися умовами сучасного міста. Сюди належала, наприклад, Джейн Аддамс, засновниця соціального поселення Гулл-Хауз у Чикаго, яка опікувалася умовами життя міської бідноти. Також тут був Вільям Аллен, лідер Асоціації поліпшення умов бідноти, який виступав із критикою неналежного управління, зокрема стосовно продукту «машини Таммані», що неналежно розподіляла наявні публічні ресурси²⁶⁹.

Соціальна мобілізація не відбудеться в умовах відсутності ідей. Нові соціальні класи можуть існувати де-факто, тобто як групи людей з подібним походженням, потребами та статусом, але вони не матимуть змоги й діяти колективно, якщо не усвідомлюватимуть себе належними до групи. У цьому стосунку інтелектуали відіграють критичну роль у тлумаченні й поясненні картини світу, у розкритті й роз'ясненні широким громадським колам власного інтересу разом та формулюванні іншого світогляду, який може реалізувати альтернативна державна політика. Особистості на кшталт Дормана Ітона,

Вудро Вілсона та Френка Гуднова, автора серії впливових праць із публічного адміністрування, відверто викривали неефективність наявних американських інститутів влади та пропонували європейські моделі як альтернативу²⁷⁰.

Потім ці інтелектуали організували та легітимізували низку нових спільнот громадянського суспільства, таких як Бюро муніципальних досліджень штату Нью-Йорк, де згодом було сформульовано й оформлено пропозиції політики реформування, Американську асоціацію соціальних наук, чийм головним пріоритетом була реформа публічної служби на «науковій» основі, а також Асоціацію адвокатури міста Нью-Йорк, створену в 1870 році для захисту й зміцнення професійної етики своїх членів²⁷¹. Саме вони втілювали в життя принцип Фредеріка Вінслоу Тейлора про «науковий менеджмент» — передовий підхід до сучасної організації бізнесу, заклик до дії й дороговказ для оновленого американського публічного сектору²⁷².

Значною мірою внаслідок власної зацікавленості реформаторів, цій боротьбі також був властивий ще один важливий — етичний — аспект. Нападки на патронаж та вождизм були дуже моралізаторськими, люди з різних куточків країни пристрасно сперечались і викривали зло чинної системи. Біограф Теодора Рузвельта Едмунд Морріс пише:

Американцям, які живуть в останній чверті ХХ століття, важко зрозуміти емоції, які породила реформа публічної служби останньої чверті ХІХ. Чи не вся література з питання тогочасного реформаторського руху потонула в незграбності «морального переозброєння». Як могли інтелектуали, політики, соціальні діячі й соціальні ікони, церковники та редактори так палко виступати на боці митників, директорів шкіл для індіанців і начальників пошти четвертого класу?.. Фактом залишається те, що тисячі, навіть мільйони вишикувались під цим прапором, і вони так само вірили у своє Євангеліє (чи з такою самою пристрасною протистояли йому), що й середньовічні хрестоносці²⁷³.

Частина відповіді на питання Морріса про те, чому люди так захопились питанням реформи публічної служби, полягає у визнанні, тобто в бажанні людей до публічного визнання свого статусу й гідності іншими людьми.

Рух за реформування публічної служби очолювали професіонали з різних сфер: юристи, науковці, журналісти тощо. За словами згаданого вище Стефана Сковорнека, вони репрезентували «ключову ланку, що пов'язувала стару патриціанську еліту Америки та її новий професійний сектор. Її корені — в традиційних американських сім'ях і у високій культурі Нової Англії»²⁷⁴. Ця нова еліта середнього класу прагнула реформ, спрямованих проти інтересів політичного класу, якому вдалось залучити в систему патронажу величезну масу неелітних виборців.

Реформатори, серед яких переважали вихідці з протестантської верхівки, обурювались ледь письменним католикам і юдеям, що заповнили країну і при цьому були далекими від цінностей Америки. Вони намагались, у певному сенсі, зберегти й зміцнити той соціальний статус своїх попередників, що вирізняв їх до «Джексонівського популізму». Вони, звісно, бачили себе в іншому світлі, як лідерів модернізації посеред відсталого суспільства²⁷⁵. Гнівню обурюючись тим, що менш освічені політики здобули реальну політичну владу, а їм цього не вдалося навіть за профільної освіти й технічних знань, вони не зажили шані в очах панівного політичного класу. І хоча багато хто з них прагнув задоволення власних матеріальних інтересів, пристрасний моралізм руху поцілів насамперед у визнання: визнання своїх цінностей, освіти, досягнень, організованості й чесності — втіленням чого вважали себе представники цього класу²⁷⁶.

ЛІДЕРСТВО

Спроби позбутися клієнтелізму, що побутував на публічній службі у федеральних органах, після ухвалення закону Пендлтона поступово міцнішали, адже виконання рішень Комісії з публічної служби залежало від готовності президентів застосовувати владу до своїх урядовців і підпорядкованих їм структур. Цього часто бракувало, проте все змінилося із переходом у ХХ століття. У цей час відбулися дві важливі події, після яких постала принципово інша, набагато залежніша від досягнень і здобутків система.

Першою подією стали вибори 1896 року, які привели Вільяма Маккінлі до президентства і дали республіканській партії змогу сформувати стійку більшість у Конгресі. Протягом попередніх двох десятиліть обидві сторони мірялися силами зі змінними успіхами, чи не кожені два роки з 1875-го по

1896-й, то здобуваючи, то віддаючи опонентам владу в кожній із палат Конгресу²⁷⁷. У 1896 році поразка демократа-популіста Вільяма Дженнінгса Браяна стала так званим виборчим переворотом, що змістив баланс електоральних уподобань на десятиліття вперед на користь республіканської більшості. До цього підштовхнули й бізнес-інтереси на північному сході, разом з відходом на півдні міцних демократів від решти популістського руху²⁷⁸.

Другою подією стало президентство Теодора Рузвельта та нові позиції вищого керівництва виконавчої влади в США. Призабуті президенти кінця XIX століття часто виступали не більше ніж клерками при ухваленні рішень обома партіями Конгресу. Тедді Рузвельт був надзвичайно енергійною людиною, він, слідом за Гамільтоном, вважав, що виконавча гілка влади має діяти незалежно. Це підштовхнуло тогочасні погляди на конституційні норми й прерогативи президентства до переломного моменту. Раніше Рузвельт протягом шести років був членом Комісії з публічної служби, тож використав свої президентські повноваження для того, аби розширити й зміцнити засновану на здобутках частину федерального уряду. Зробити це було не так складно, бо його попередник був республіканцем і вже наповнив уряд патронажем. Рузвельт потрапив на посаду в 1901 році через убивство президента Маккінлі, проте 1904 року він і його партія здобули яскраву перемогу зі значною більшістю голосів, і саме цей мандат засвідчив неабиякі результати. Рузвельт тісно співпрацював з Комісією з публічної служби, зміцнюючи свої повноваження з нагляду над федеральними установами й розриваючи зв'язки між захищеними службовими посадами та політичними партіями. Комісія отримала більше ресурсів і, що надзвичайно важливо, здобула контроль над призначеннями й просуванням службою згори вниз аж до місцевого рівня²⁷⁹.

Реформаторські зусилля дали про себе знати після того, як Рузвельт звільнив посаду 1909 року. Його наступник Вільям Говард Тафт, не будучи й близько таким енергійним реформатором, керувався бажанням примиритися зі «старою гвардією» республіканської партії, з якою так послідовно розійшовся його попередник. Він скликав Комісію з економіки та ефективності, що рекомендувала централізувати контроль над бюджетом шляхом створення Бюро ефективності, але під час свого перебування на посаді цих планів реалізувати не встиг. Навіть Вудро Вілсон, який був віцепрезидентом Національної ліги реформ публічної служби і вважався «батьком» американської публічної адміністрації, просував програму реформ зі значними труднощами. У 1912 році його обрали як першого президента від демократичної партії після Гровера Клівленда. Конгрес саме захопився процесом відновлення повноважень, узурпованих Рузвельтом, і Вілсону довелося вступати в палкі суперечки із власною партією, що тепер закріпилась у південному блоці, який був не надто зацікавленим у реформах. Попри те, що Вілсону надали спеціальні виконавчі повноваження з огляду на потреби мобілізації, пов'язані з Першою світовою війною, він прогавив тривале розширення бюрократії. Республіканські президенти, що прийшли за Вілсоном, були, у певному сенсі, поверненням до системи XIX століття, тож виявляли надто мало зацікавленості в посиленні бюрократії²⁸⁰.

Патронажна система на федеральному рівні протрималася до середини XX століття. Незважаючи на те, що Франклін Рузвельт і його Новий курс означали масштабне розширення сфери діяльності та функцій федерального уряду, сам президент почав користуватись патронажними призначеннями від самого початку свого першого терміну, аби переконатися, що в уряді працюють лояльні до нього люди. Відсоток класифікованих посад федеральної бюрократії, що на кінець 1920-х зріс до 80 %, станом на середину 1930-х скоротився до приблизно 60 %. Цю тенденцію виправили до кінця десятиліття після завершення роботи комісії Браунлоу, яка впорядкувала процес управління персоналом у всіх органах федерального уряду й усебічно оновила правила публічної служби²⁸¹.

За 40 років між 1880 і 1920 роками Сполучені Штати Америки поступово позбулися клієнтелістської системи партійних урядів і заклали основи професійної бюрократії, що відповідала зразкам, відомим у Європі кілька поколінь. Те, що ця система затрималася в США на довший час, пояснював насамперед ранній прихід туди демократизації порівняно з більшістю європейських країн. На той час у країні не було створено сильної автономної держави, а демократичне виборче право вже з'явилося. Коаліція, що підтримувала автономну бюрократію, нарешті відбулася, але її довелося збирати під сильним керівництвом протягом тривалого періоду часу як на національному рівні, так і в кожному місті й штаті, де діяли партійні політичні машини.

Процес реформування публічного сектору тривав в Америці значно довше, ніж у Великій Британії, оскільки соціальні інститути та широкі суспільні маси цих країн доволі сильно відрізнялися. Вестмінстерська система в Британії дозволяє швидко ухвалювати рішення, хай яка партія має парламентську більшість. У Сполучених Штатах натомість влада розподілена між президентом і Конгресом; сам Конгрес має потужну верхню палату, до того ж дві його палати можуть перебувати під впливом різних політичних партій. Федеральна система, за якою розподілено владу на рівні штатів і далі до місцевих органів влади, означає, що реформи, реалізовані на національному рівні, необов'язково буде поширено на всю країну. Деякі штати почали реформи своїх систем патронажу до того, як за це взявся федеральний уряд; інші, навпаки, неабияк відстали. Нарешті, обидві держави мають дуже різний соціальний склад. У Великій Британії зростаючий середній клас завчасно отримав доступ до елітних освітніх установ, як-от Оксфорд і Кембридж, домовлявся про реформи в клубах і кулуарах Лондона. Американська еліта з випускників Гарвардського і Єльського університетів, що очолила рух реформ у сфері публічної служби, переважала лише на північному сході, тож змушена була шукати спільників за межами свого суспільного класу в усій географічно великій та різноманітній країні.

Американський досвід дає деякі важливі уроки для сучасних країн, що розвиваються й що зацікавлені в реформуванні своїх клієнтелістських політичних систем та створенні сучасних меритократичних і технічно компетентних урядів. По-перше, реформа є глибоко політичним, а не технічним процесом. Звісно, є технічні характеристики сучасної бюрократичної системи, як-от класифікація посад / робочих місць, кваліфікаційні вимоги / іспити, службові сходи / кар'єра тощо. Але клієнтелістські системи існують не тому, що чиновники їх так вибудовують, або через те, що політики, які стоять за ними, не розуміють, як організувати ефективний орган влади. Клієнтелізм існує тому, що «старожили» є вигодонабувачами поточної системи: або в ролі політичних босів, що за рахунок доступу до влади і ресурсів підтримують свій статус, або в ролі їхніх клієнтів, користаючи з того, що займають «по блату» робочі місця чи споживають інші вигоди. Аби позбутись такого стану справ, вимагається щось значно більше, ніж формальна реорганізація урядових структур. Досвід реформування публічного сектору, що його проводять міжнародні агенції з надання допомоги країнам, що розвиваються, демонструє на початку XXI століття, як і раніше, марність суто технічного підходу до цієї справи²⁸².

Другий урок полягає в тому, що політична коаліція з підтримки реформ повинна, за можливості, складатися з груп, що не мають істотної частки в чинній системі. Такі групи складаються природним шляхом, як побічні результати економічного зростання й соціальних змін. Нові бізнес-інтереси, виключені з поточної системи патронажу, фахівці із середнього класу, не представлені на політичному рівні, а також групи громадянського суспільства, що опікуються тими прошарками, яким недостатньо уваги, — усі вони претендують на цю роль. Проблематичним під час утворення коаліції з підтримки реформ є те, що чинні політики, які прижилися і користають з клієнтелізму, також працюють на залучення цих груп у їхню справу. У Сполучених Штатах залізниця, зразок промислового модерну, добре вивчила, як грати в продажну патронажну гру. Тут наслідком є те, що коаліція реформ змушена звертатися до старших, економічно менш сучасних груп, як-от дрібних фермерів чи вантажоперевізників, чий інтереси постраждали від появи залізниці. Так само в старих містах Сходу чинним політичним машинам часто вдається успішно мобілізувати свіжі й не дуже іммігрантські маси, замість відкрити їм шлях до прогресивніших коаліцій.

Третій урок: коли ініційовані урядом реформи відображають вектори матеріальних інтересів партій, що беруть у них участь, хай то будуть заскорозлі політики, що сидять у патронажі по вуха, чи виборці середнього класу, що поступово піднімаються політичною драбиною, ідеї мають вирішальне значення для формування інтересів людей. Виборець, який належить до середнього класу, однаково добре може прийняти запропоноване урядом місце праці, або ж усвідомити, що довгостроковим інтересам його самого або його сім'ї краще відповідатиме система, здатна добирати найкращих за позаособовими критеріями. Вибір, який роблять у дійсності, часто залежить від того, як ці ідеї формуються публічно. Крім того, у цій системі є й зворотний бік: якщо всі навколо беруть участь у патронажі, то кожний новачок буде радше підлаштовуватись і робити те саме, навіть вважаючи, що це справа негідна. Якщо цим «грішати» лише кілька людей, тоді патронаж буде тлумачитися як девіантна, хибна

поведінка. Публічна дискусія про моральні засади зайнятості в публічному секторі має вирішальне значення у формуванні цих уподобань.

Четвертий урок: реформа займає багато часу. Закон Пендлтона, ухвалений 1883 року, поширювався на маси публічних службовців аж до 1920-х, поки переважна більшість чиновницької маси була поставлена в рамки меритократичної системи. Навіть тоді цю модель на певний час відкотили назад на початку Нового курсу Рузвельта. Американська система стримувань і противаг, як уже зазначалося, містила більше перешкод на шляху рішучих політичних змін, ніж інші демократичні порядки. Оскільки реформа мусила зачіпати потужні й глибоко вкорінені інтереси, не варто дивуватися, що її не здійснили за одну мить. Часто реформи штовхають уперед випадкові події, як-от вбивство Джеймса Гарфілда або гостра проблема мобілізації воєнного часу. І в усі часи важливу роль відіграє постать сильного лідера, як-от Теодор Рузвельт до і після того, як став президентом.

Та навіть закладаючи фундамент сучасного публічного сектору, Сполучені Штати Америки зрощували подальші проблеми, пов'язані з надмірною бюрократизацією уряду. Щойно було створено систему прийняття на службу й просування за здобутками, нові кваліфіковані співробітники уряду США об'єдналися, сформувавши власні профспілки, і почали лобіювати в Конгресі захист свого статусу та гарантії робочих місць. У 1901 році новостворена Спілка поштових службовців висунула вимогу перекласифікації посад і платні, у відповідь на яку Конгрес спробував обмежити права публічних службовців у лобіюванні. Президент Рузвельт підтримував право працівників публічного сектору на об'єднання, але хотів обмежити їхню політичну діяльність так, щоб це зберегло його повний контроль над органами виконавчої влади. Співробітники публічного сектору виявилися спроможними підвищувати рівень своєї організації, об'єднавшись в Американську федерацію праці, і вже та дотиснула законодавців до ухвалення закону Ллойда Ла Фоллетта 1912 року, у якому було визнано право публічних службовців організовуватись і висувати вимоги до Конгресу від свого імені (хоча й без права на страйк)²⁵³.

Організація профспілок у публічному секторі і поява працівників, що обіймали посади на меритократичних засадах, як потужної групи інтересів, підкреслила одну з великих дилем бюрократичної автономії. З одного боку, меритократична система була створена з метою захисту публічних службовців від патронажу й надмірної політизації бюрократії. З другого, ті самі правила можна використовувати на захист чиновників від підзвітності й відповідальності, а також щоб ускладнити звільнення, навіть за неспроможності того чи іншого чиновника до належної роботи. Автономія бюрократії може забезпечити високу якість урядової праці, спонукаючи публічних службовців до турботи про суспільне благо. Проте вона також може захищати власний бюрократичний інтерес, гарантуючи заробітну платню і те, що нікого не виженуть з роботи.

Нині профспілки публічного сектору самі перетворилися на еліту, яка використовує політичну систему для захисту власних інтересів. У четвертій частині ми побачимо, що якість американського публічного адміністрування помітно знизилася приблизно від 1970 року, значною мірою через можливості згаданих профспілок обмежити використання заслуг і досягнень як критеріїв, що лежать в основі найму й просування по службі. Вони — невід'ємна складова політичної бази нинішньої демократичної партії, що змушує більшість демократичних політиків вдавати глухих, коли йдеться про спроби покращити становище в цій сфері. Результатом є політичний занепад.

Розвиток сучасної, безособової, влади є питанням, що вимагає не лише нівеляції клієнтелізму чи, понад те, відкритої посадової корупції. Можна мати чисту й чесну бюрократію, яка при цьому виявиться неспроможною чи то через некомпетентність, чи то внаслідок браку повноважень, потрібних для безперебійної роботи. Тож повний звіт про стан американського державного будівництва має включати в себе питання подолання корупції, а також розвиток такого урядування, яке було би спроможним і водночас достатньо автономним, аби виконувати свої функції на високому рівні, залишаючись при цьому підзвітним і відповідальним перед громадянами, як того вимагає демократія. У наступних розділах буде описано, як це склалося в деяких сферах життя Сполучених Штатів Америки.

²⁵¹ Для загального огляду див.: Thompson, *The "Spider Web,"* chap. 1.

²⁵² Ingraham, *Foundation of Merit*, pp. 23–24; Schultz and Maranto, *Politics of Civil Service Reform*, pp. 60–61.

²⁵³ Про вистріли в Гарфілда й погану медичну допомогу, яку він отримав, див.: Candice Millard, *Destiny of the Republic: A Tale of Madness, Medicine and the Murder of a President* (New York: Doubleday, 2011).

- 254 Sean M. Theriault, "Patronage, the Pendleton Act, and the Power of the People," *Journal of Politics* 65, no. 1 (2003): 50–68; Ingraham, *Foundation of Merit*, pp. 26–27.
- 255 Paul P. Van Riper, "The American Administrative State: Wilson and the Founders— An Unorthodox View," *Public Administration Review* 43, no. 6 (1983): 477–90; Skowronek, *Building a New American State*, pp. 47–48.
- 256 Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly* 2, no. 2 (1887): 197–222. Van Riper, "American Administrative State," тут доводять, що Ітону належав значно потужніший, ніж Вілсону, вплив на клімат суспільної думки того часу, і слава цієї статті постала лише постфактум. Цій статті передувала в 1885 році інша: "Notes on Administration," (Нотатки про адміністрування), де йшлося про поділ повноважень між політикою і адмініструванням.
- 257 Відмежування політики від адміністрування є темою есе Макса Вебера, написаного в 1919 році: "Politics as a Vocation," in *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1946).
- 258 Wilson, "Study of Administration," p. 206.
- 259 Van Riper, "American Administrative State"; H. Eliot Kaplan, "Accomplishments of the Civil Service Reform Movement," *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 189 (1937): 142–47; Skowronek, *Building a New American State*, p. 64.
- 260 Ingraham, *Foundation of Merit*, pp. 27–28.
- 261 Там само, pp. 32–33; Van Riper, "American Administrative State," p. 483.
- 262 Ari Hoogenboom, "The Pendleton Act and the Civil Service," *American Historical Review* 64, no. 2 (1959): 301–18; Knott and Miller, *Reforming Bureaucracy*, p. 44.
- 263 Hoogenboom, "Pendleton Act," pp. 305–306; Ingraham, *Foundation of Merit*, pp. 33–34; Skowronek, *Building a New American State*, pp. 68, 72.
- 264 Tarr, *A Study in Boss Politics*, pp. 72–73.
- 265 Knott and Miller, *Reforming Bureaucracy*, pp. 44–47.
- 266 Skowronek, *Building a New American State*, p. 51.
- 267 Ibid., pp. 61–62; Knott and Miller, *Reforming Bureaucracy*, pp. 36–37.
- 268 Knott and Miller, *Reforming Bureaucracy*, pp. 35–36.
- 269 Там само, pp. 37–38; Jean Bethke Elstain, *Jane Addams and the Dream of American Democracy: A Life* (New York: Basic Books, 2002).
- 270 Серед книг Гуднова: *Comparative Administrative Law: An Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France and Germany*, 2 vols. (New York: G. P. Putnam's Sons, 1893); and *Politics and Administration: A Study in Government* (New York: Macmillan, 1900).
- 271 Skowronek, *Building a New American State*, p. 53; Knott and Miller, *Reforming Bureaucracy*, pp. 39–40.
- 272 Frederick Winslow Taylor, *The Principles of Scientific Management* (New York: Harper, 1911). Див. *Trust*, pp. 225–27.
- 273 Edmund Morris, *The Rise of Theodore Roosevelt* (New York: Modern Library, 2001), pp. 404–405.
- 274 Skowronek, *Building a New American State*, p. 53.
- 275 Robert H. Wiebe, *The Search for Order: 1877–1920* (New York: Hill and Wang, 1967), p. 165.
- 276 Для додаткової інформації про соціальні верстви реформаторів див.: Blaine A. Brownell, "Interpretations of Twentieth-Century Urban Progressive Reform," in David R. Colburn and George E. Pozzetta, eds., *Reform and Reformers in the Progressive Era* (Westport, CT: Greenwood Press, 1983); and Michael McGerr, *A Fierce Discontent: The Rise and Fall of the Progressive Movement in America, 1870–1920* (New York: Free Press, 2003).
- 277 Skowronek, *Building a New American State*, p. 167.
- 278 E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America* (New York: Holt, 1960), pp. 78–85.
- 279 Skowronek, *Building a New American State*, pp. 179–80; Keller, *America's Three Regimes*, pp. 182–83; Van Riper, *History of the United States Civil Service*, pp. 205–207.
- 280 Skowronek, *Building a New American State*, pp. 197–200.
- 281 Ingraham, *Foundation of Merit*, pp. 42–47.
- 282 Наприклад, зусилля зі скорочення кількості керівників у роздутих африканських органах призвели до того, що ті самі люди знаходили собі роботу в інших частинах уряду. Невихід учителя на роботу в Індії часто є результатом того факту, що посади вчителів роздані як політичні дарунки; а політика не хвилює, чи прийде вчитель на роботу, хіба що політичні стимули змусять його змінити своє ставлення до проблеми. Див.: Nicolas van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979–1999* (New York: Cambridge University Press, 2001), pp. 101–109.
- 283 Skowronek, *Building a New American State*, pp. 180–82, 191–94.

ЗАЛІЗНИЦІ, ЛІСИ ТА АМЕРИКАНСЬКЕ ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО

Елементи наступності в американській політичній культурі, що перетворили державне будівництво на повільний і трудомісткий процес; чому знадобилось так багато часу на приведення до ладу залізниця; як Гіффорд Пінчот перетворив Лісову службу США на автономну бюрократію; МТК і Лісова служба як контрасти в автономії

Аби мати сучасний високоякісний уряд, недостатньо розв'язати проблеми патронажу й корупції. Чиновники можуть мати незаплямовану репутацію і керуватися якнайчистішими намірами, але за браку необхідних навичок для виконання потрібної роботи на успіхи теж розраховувати не варто; їх може бракувати суто фізично (відсутність персоналу) або через нестачу фінансових чи правових ресурсів. Уряд, як і будь-яка приватна фірма, є організацією (або сукупністю організацій), якою можуть керувати добре або погано. Тож державне будівництво може вимагати чогось більшого, ніж простий відхід від кумівства й патронажу до безособової бюрократії; його успішність значною мірою залежить від організаційної спроможності і наявних потужностей.

У Сполучених Штатах Америки сучасна держава з'явилася дещо пізніше, ніж у Європі, і на пару тисячоліть пізніше, ніж у Китаї. Понад те, проект державного будівництва, розпочавшись, перетворився на повільний і трудомісткий процес, у якому траплялося чимало невдач і кроків назад. Причини цього потрібно шукати і в американській політичній культурі, адже вона від самого початку опиралася владі уряду, і в оформленні політичних інституцій Америки, які підкинули й підкидають чимало перешкод на шляху рішучої політичної реформи. Американці багато в чому досі живуть із цією спадщиною: недовіра до уряду порівняно з іншими розвиненими країнами є напрочуд високою; досі існують міцні інституційні бар'єри на шляху урядових реформ; а якість послуг, які гарантує уряд США, часто гірша, ніж в інших розвинених країнах.

На пояснення, чому склалося саме так, можна навести приклад першого національного регуляторного органу країни — Міжштатової торговельної комісії, МТК (Interstate Commerce Commission, ICC), робота якої полягала в нагляді за залізницею. Для того, аби створити сучасний регуляторний орган, достатньо потужний, щоби встановлювати тарифи й забезпечувати дотримання правил, знадобилося майже два покоління. Проте ця Комісія залишалася заручником політичних сил, які, зрештою, перетворили її на перешкоду в модернізації американської транспортної системи.

На противагу цьому, можливості, які відкриває високісний уряд і справді автономна бюрократія (а також причини, чому такі організації в Америці рідкісні), демонструє справа Гіффорда Пінчота та Лісової служби США. Я розповім кожному з цих історій по черзі.

ЗАЛІЗНИЦІ Й ДОВГИЙ ШЛЯХ ДО ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Найбільш проривною технологією середини XIX століття і в Сполучених Штатах, і в Європі була залізниця. Для віддалених регіонів США, зокрема на захід від річки Міссісіпі, залізниця відіграла вирішальну роль у зв'язку фермерів з ринками. Зі створенням єдиного національного ринку, що охопив увесь континентальний суходіл, зросли можливості поділу праці, як заповідав Адам Сміт. Вплив залізниць, словами історика Річарда Стоуна, «часто означав владу над життям і смертю в певному місці. У неосвоєних районах залізниця були визначальним чинником того, де саме розростеться поселення... Історія рясніє оповіданнями про міста, яких більше немає, адже до них не дотягнули залізницю, без якої продукти не могли потрапити на ринок»²⁸⁴. Результатом стали шалені темпи розростання залізниць. Тонно-милі, якими перевозили вантажі й пасажирів тринадцять найбільших ліній, збільшилися на 600 % у 1865–1880-х роках, а пробіг лише в період з 1870 по 1876 рік збільшився вдвічі²⁸⁵.

На відміну від Європи, де уряд опікувався залізницею від самого початку її появи, чи то безпосередньо будуючи, чи то суворо контролюючи, у Сполучених Штатах це був майже цілковито

продукт вільного ринку. Однак конкуренція в цьому сегменті послуг породила потужні конфлікти між різними економічними інтересами, зокрема в межах самої залізниці. Найбільшою конкуренція була між лініями далекого сполучення, передусім через те, що компанії, які ними опікувалися, часто переоцінювали попит і власні сили або й просто занепадали внаслідок руйнівних конкурентних воєн. Наприклад, варто згадати двадцять залізничних ліній між Сент-Луїсом і Атлантаю в 1880 році²⁸⁶. Компанії, що банкрутували, часто тягнули за собою економічно здорові (як це трапляється нині в авіаційній галузі), продовжуючи працювати при одночасному падінні їхньої вартості. У відповідь на постійне й неухильне падіння своїх доходів залізниця намагалася утворювати картелі, що мали обмежувати цінову конкуренцію. Але такі утворення часто розпадалися під впливом опортуністичних гравців на ринку, які співпрацювали з відправниками вантажів собі на збиток. На невеликих допоміжних чи під'їзних лініях, навпаки, залізниця часто утримувала монополію, дозволяючи підвищувати тарифи для безпорадних фермерів і вантажовідправників на власний розсуд. Вона була схильна пропонувати оптові знижки великим вантажовідправникам, коли ті відправляли товари на значні відстані, через ефект масштабності. Це дратувало дрібніших місцевих виробників і вантажовідправників, які потрапляли в невідгідне становище. До того ж траплялись і серйозні та часто жорстокі конфлікти між власниками залізниць і їхніми працівниками²⁸⁷. У всіх цих випадках різні економічні гравці зверталися до своїх виборних представників по політичний захист інтересів. Ті намагалися використовувати мішанину заходів на федеральному рівні та на рівні штатів, як-от заборону тарифного дисконтування або об'єднання залізниць для надання послуг.

Залізниця подібна до інших видів публічної інфраструктури спільного користування, як-от телефонія, енергопостачання чи ширококутний доступ до інтернету. Вони теж вимагають узгодження взаємно суперечливих інтересів: якщо приватні особи інвестують у них заради отримання максимально можливого прибутку на вкладений капітал, то це диктує вибірковість надання послуг серед клієнтів — передусім великих вантажовідправників і виробників з великих міст. Тоді виникає й політичний інтерес протилежного спрямування: такий, що підтримує (через субсидування) надання певного кола універсальних послуг дрібнішим учасникам ринку, а також сільським громадам. Незважаючи на те, що економічні конфлікти кінця XIX століття часто зображують як протиставлення дрібних фермерів інтересам залізниць і їхніх власників-олігархів, останні часто опинялися в умовах нестабільних і збиткових ринків. Декому вдавалося витиснути із цієї системи величезні статки, проте решта банкрутувала або спостерігала за тим, як їхню економічну долю вирішують інші. Нестабільність у цьому секторі позначилася на падінні цін на акції залізниць наприкінці XIX століття²⁸⁸.

Багато в чому залізниця кінця XIX століття нагадує американську систему охорони здоров'я на початку століття XXI. Обидві є великими й важливими елементами економіки країни. У 1880-х роках залізниця була найбільшим сектором економіки з огляду на вкладений капітал, так само, як сектор охорони здоров'я в наш час, у 2010 році, становив майже 18 % американського ВВП. І залізниця, і система охорони здоров'я еволюціонували від приватних підприємств, які зазнавали дедалі важчої політичної реакції через обурливі зловживання. Політики XIX століття обмежили здатність залізниць регенерувати витрати диференційованим ціноутворенням, так само, як нинішні політики намагаються обмежити цінову дискримінацію з боку компаній, що займаються медичним страхуванням. І залізниця, і сектор охорони здоров'я налаштували одне проти одного різні інтереси: відправників вантажів і фермерів проти залізниці — перша, лікарів і фармацевтичні компанії проти страховиків — другий. Обоє характеризувала економічна неефективність, і через останню політикам довелося розробляти й застосовувати до обох політичні інструменти в усій країні. І, нарешті, обидві галузі були видами такої господарської діяльності, наслідки якої виходять далеко за межі юрисдикції окремих штатів, вимагаючи одноманітного федерального регулювання, що не узгоджується з американськими традиціями федералізму й ворожою до етатизму політичної культури²⁸⁹.

У відповідь на суперечливі інтереси й розширення масштабів і значущості залізниці виник політичний тиск, що висунув вимогу зробити систему справедливішою та надійнішою: і для постачальників, і для споживачів залізничних послуг. Однак у цей період американської історії не існувало жодного прецеденту економічного регулювання, запровадженого на національному рівні. Положення Конституції, що стосувалися комерції, зарезервували за федеральним урядом нормативні повноваження тільки на випадки міждержавної торгівлі й торгівлі між штатами. Після Громадянської

війни чимало штатів ухвалили закони Грейнджера, метою яких була заборона цінової дискримінації, а подекуди, як-от у Массачусетсі, організація доволі ефективних комісій, здатних стабілізувати ситуацію на ринку. Право окремих штатів на встановлення цін і регулювання економічної діяльності підтримав Верховний суд у рішенні 1877 року в справі «Мун проти штату Іллінойс»²⁹⁰. Але залізницю неможливо було адекватно відрегулювати на рівні штатів. Це був головний зразок комерції між штатами, де перехрещувалися численні юрисдикційні кордони; цей факт було глибоко проаналізовано в справі «Вабаш проти штату Іллінойс» 1886 року, де Верховний суд постановив, що залізницю може регулювати тільки федеральний уряд.

Неспроможність суто ринкової системи забезпечити адекватне обслуговування і примирити суперечливі й конкуруючі інтереси поступово була визнана на принциповому рівні. У 1885 році група економістів створила Американську економічну асоціацію, відірвавшись від Американської асоціації суспільних наук і розпочавши розробку теоретичних аргументів на користь регулювання залізниці на національному рівні. Ця група на чолі з Генрі Картером Адамсом, який згодом стане першим економістом МТК, стверджувала, що уряд має втрутитись і врегулювати суперечки з приводу тарифів, що є наслідками неспроможності ринку за чинної системи. У ХІХ столітті чимало економічних концепцій, які нині є звичними розділами вступного курсу з макроекономіки (природа суспільних благ, зовнішні (екзогенні) чинники, теорії монополій і олігополій тощо), перебували на ранніх стадіях розвитку²⁹¹. Як і у випадку з реформами публічної служби, учені, вивчаючи регулювання, вказували на досвід Великої Британії, що передала Сполученим Штатам у спадок політику і традиції економічного невтручання, проте значно уважніше врегулювала діяльність залізниці²⁹².

Створення першого американського регуляторного органу на федеральному рівні — МТК — стало показовим випадком із практики пізнього американського державного будівництва. Важливим у цій історії є те, що США знадобилося понад сорок років, від середини 1880-х до завершення Першої світової війни, аби створити й запустити першого «сучасного» регулятора на зразок тих, що з'явилися в Європі ще в середині ХІХ століття. Попри те, що економічна логіка регулювання залізниці на національному рівні виглядала бездоганно й переконливо, американська політична культура разом з політичними інституціями країни ніби змовилися, затримуючи майже на два покоління створення Комісії, яка мала би відповідні повноваження.

У 1880-ті Конгрес кілька разів намагався ухвалити правила, які мали діяти для залізниці в національному масштабі, але писали їх переважно не на основі слухних теорій транспортної економіки, а радше на угоду політичній коаліції строкатих регіональних інтересів, зібраних навколо законопроекту. Аграрні інтереси із Заходу рішуче вимагали заборонити об'єднання залізниць. Ця вимога мала би сенс в інших галузях промисловості, де бар'єри для входу на ринок низькі, а економія від масштабу — невеличка, але не для залізниць, що часто були природними монополіями. Очевидним розв'язанням конфлікту, який оминали протягом кількох десятиліть, був дозвіл на утворення залізничних картелів за суворого регулювання цін, щоб збалансувати інтереси обох сторін — залізничних операторів і пасажирів з вантажовідправниками. Крім того, заборона дискримінації вантажовідправників, яка протиставляє далекі та близькі маршрути, не дозволяла би залізницям відображати і враховувати фактичні експлуатаційні витрати. Часто така дискримінація є ефективною, бо дає залізниці змогу використовувати свої надлишкові потужності в сільських районах, пускаючи більше обхідних маршрутів.

Обидва політичні кроки: залізничні картелі й заборона дискримінації, базованої на довжині маршрутів, — були сумнівними й діяли всупереч заявленим цілям. Цю суперечність втілили в «Законі про комерцію між штатами» 1887 року, де Конгрес нарешті санкціонував створення МТК як постійного регуляторного органу. Замість того, щоб створити авторитетний орган виконавчої влади, новій Комісії дали статус незалежної, а керувала нею рада, де членство належало збалансованому колу призначенців, делегованих політичними партіями на ротаційній основі. Типовим для «керованого судами і партіями» суспільства було те, що новій агенції не надали виконавчих повноважень на встановлення тарифів і затвердження регуляторних документів. Вона могла звертатися до судів зі скаргами тільки на індивідуальній основі, залишаючи виконання судових рішень на самі суди. Замість того, щоб намагатися примирити протилежні інтереси, які лобіювали вигідне їм законодавство, Конгрес надав Комісії туманні повноваження, межі яких мали би визначати інші гілки влади²⁹³.

Уперше Сполученим Штатам довелося дати відповідь на питання змісту й сутності автономії штатів у сфері, що лежала за межами зовнішньої політики. Варто було пояснити, якою мірою комісія, створена для виконання передбачених законом функцій, може використовувати свої повноваження, делеговані їй двозначними і погано продуманими положеннями законодавства, аби встановити такі правила в підвідомчій сфері, які уряд вважав би раціонально обґрунтованими. Вище в розділі 4 ми бачили, як Пруссія перебралася з однієї крайності на шкалі автономії в другу, створивши бюрократію високої якості, спроможну ухвалювати рішення практично без відповідальності і підзвітності перед демократичними політиками. Натомість Верховний суд США наприкінці XIX століття заповзятю штовхав державу в прямо протилежному від Пруссії напрямку, до мінімально можливого делегування повноважень, не в інтересах демократичної відповідальності й підзвітності, а для захисту приватної власності. Після того ухвалення рішення у справі «Мун і Вабаш» Верховний суд, стаючи дедалі консервативнішим, пристав до думки, що корпорації є такими юридичними «особами», права яких заслуговують на рівний з іншими особами захист, відповідно до чотирнадцятої поправки. Ця поправка, що закріплювала право всіх американських громадян на «належну правову процедуру», була запроваджена одразу після Громадянської війни для того, аби захистити права звільнених афроамериканських рабів. Але суд згодом почав її послідовне використання для захисту приватної власності. Між 1887 і 1910 роками Суд ухвалив 558 рішень на базі чотирнадцятої поправки, найпомітнішою серед яких була ухвала 1905 року в справі «Лохнер проти Нью-Йорка». Тут обмеження робочого часу було визнане таким, що порушує «свободу договору», а остання, за твердженням суду, була захищена чотирнадцятою поправкою²⁹⁴.

Верховний суд, звісно, дав невиразне пояснення регуляторним повноваженням федерального уряду з огляду на комерцію міжштатового рівня. За словами Стефана Сковронєка, «Верховний суд, раптом твердо ставши на захист приватної економіки від імпульсивності американської демократії... відхилив практично всі аспекти широкої конструкції, яку Комісія намагалась закріпити в законі [тобто “порізав” Закон про торгівлю між штатами], і зменшив її роль до функції агенції зі збору статистичних даних»²⁹⁵. Так партії разом із судом вправлялися в зміцненні спроможності одне одного обмежувати автономію виконавчої влади: перші — громіздкими структурами Комісії, через сподівання зберігати контроль над нею, а останній — шляхом обмеження її повноважень.

Аби наділити Комісію виконавчими повноваженнями, які вона мала отримати від самого початку, знадобилася низка законодавчих актів, ухвалених у першому десятилітті XX століття. Закон Елкінса 1903 року дозволив МТК встановлювати мінімальні тарифи; Закон Хепберна 1906 року наділив її повноваженнями, необхідними для забезпечення дотримання цих ставок; нарешті, Закон Манна — Елкінса 1910 року переклав тягар аргументації щодо підвищення ставок на залізницю²⁹⁶. Лише від цього моменту регуляторний режим набув свого сучасного вигляду, а уряд почав ставитися до залізниці як до інфраструктури, де тарифні ставки встановлюватимуться в адміністративному порядку й підуть з рук вільної гри ринкових сил.

Історик Габріель Колько стверджує, що реформи Прогресивної доби загалом підштовхували інтереси залізниць і великий капітал до впливу на Конгрес задля обмеження конкуренції за допомогою МТК²⁹⁷. Але тут він має рацію лише частково. Доходи залізниці стабілізувалися й почали зростати приблизно протягом десятиліття після ухвалення «Закону про торгівлю між штатами», але політичний баланс змістився радше в бік популістських інтересів дрібних фермерів і вантажовідправників, яким вдалося запровадити заборону дискримінаційних ставок. Негативні наслідки зі всією очевидністю проявилися щодо залізниці тільки з розпалом Першої світової війни, коли потреби воєнної мобілізації різко підняли попит на залізничні послуги. Потужність американської залізничної системи серйозно відставала, відображаючи неадекватність попередньої політики недофінансування. Спроможність залізниці покривати витрати падала, тоді як законодавчі обмеження не дозволяли піднімати тарифні ставки. Коли німецькі субмарини зупинили американські поставки в Європу, товари загромили американські порти, а МТК виявилася неспроможною зарадити справі й розвантажити колії. Тоді, у грудні 1917 року, президент Вілсон вдався до націоналізації всієї залізничної системи, що зумовило корекцію ставок і заробітної платні та поставило залізницю під безпосередній контроль уряду, доки її не було повернуто під приватний контроль Законом Еш — Куммінса від 1920 року²⁹⁸.

Стефан Сковронек називає «Закон про транспорт» 1920 року важливою віхою, коли «національний адміністративний орган подолав межі, обтяжені судами і партіями, і трансформував організаційний, процедурний та інтелектуальний ландшафт американського уряду»²⁹⁹. Науковець, поза сумнівами, слушно зауважує, що перший усенаціональний регуляторний орган створив прецедент зростання повноважень федерального уряду в ХХ столітті. Однак економічна спадщина МТК була дуже неоднозначною. Структура Комісії, де партійні призначенці врівноважували вплив одне одного, заважала здобуттю достатньої бюрократичної автономії, тож вона залишалася заручницею передусім політичних інтересів. Протягом наступних десятиліть МТК пододала нестачу влади і набула мало не надмірних повноважень для накладання достатніх санкцій на порушників чинних правил. Це, у свою чергу, перешкоджало інноваціям і новим інвестиціям у національну залізничну систему. Наприклад, МТК не дозволила Південній залізниці скористатися з приросту ефективності від алюмінієвих вагонів-хоперів Big John у 1960-х роках, що не дало їй змоги конкурувати з баржами³⁰⁰. Залізниці постали перед конкуренцією з боку автомобільних вантажоперевізників і водного транспорту, яких субсидували деякі урядові програми, як-от Програма будівництва системи далеkobійних хайвеїв. Станом на 1970 рік американська залізниця перебувала в повномасштабній кризі, і більшість її ліній зазнали фінансового краху. Останньою серед тридцяти семи східних перевізників була оголошена банкрутом компанія Penn Central³⁰¹. У відповідь на це інтелектуальний клімат зрушився, що було особливо відчутно наприкінці 1970-х. Це вилилося в консенсус про необхідність дерегулювання всієї американської транспортної системи. Адміністрація президента Картера розпочала серію реформ, спрямованих на скасування чи хоча б зменшення нормативних навантажень, що накопичилися за попередні десятиліття. Це послабило жорсткі правила, що стосувалися звичайних перевезень, і дало залізниці простір для гнучкості в ціноутворенні.

У цьому розділі йдеться про МТК не через актуальність відповідного регулювання або дерегулювання. Тут важливо наголосити, що держава, яка має владу над економікою, є потенційною загрозою, адже виникає ризик, що її дії визначатиме лише та чи інша група інтересів, а платитиме за все широка громадськість. Крім того, усі бюрократії зазвичай тяжіють до нагромадження з плином часу зайвих правил, особливо тоді, коли за цим стоять політичні вимоги законодавців. Складно утворити орган влади, що керувався би демократичним волевиявленням, водночас будучи автономним і вільним від дій на користь потужних груп інтересів.

Багато хто стверджує, що ця проблема притаманна владі як такій, а тому рішенням є скорочення або й скасування регуляторних повноважень держави. Але національну транспортну систему не можна залишати наодинці з ринковими силами; передусім вільний ринок був винуватцем хаотичної ситуації на залізниці наприкінці ХІХ століття. Бюрократію часто звинувачують у її тупості і негнучкому характері, але при цьому залишають поза увагою те, що джерелом дисфункційної бюрократичної поведінки є найчастіше первинний законодавчий мандат. МТК була затиснута між вимогами низьких цін від споживачів і картельними змовами залізниць, які намагалися гарантувати собі доходи на вкладений капітал. Зсуви в політиці Комісії, які іноді сприяли споживачам, а іноді діяли на користь залізниць, були відповіддю на хиткі політичні течії в Конгресі й Білому домі. Державна залізнична компанія Amtrak, створена в 1971 році в межах реорганізації залізниць для роботи на ринку залізничних перевезень, сьогодні ні для кого не править за зразок високоякісного й інноваційного залізничного сервісу. Але причини цього полягають не в тому, що вона є власністю уряду. Залізниці з державним управлінням — не виняток ані для Європи, ані для Азії, вони часто є лідерами з ефективності і якості обслуговування. Проблема, найімовірніше, полягає в тому, що Amtrak діє в умовах суперечливого політичного мандату: він має забезпечити відшкодування витрат та інвестиції в нові потужності, водночас обслуговуючи безліч малих міст і сільських районів, а обрані тамтешнім населенням законодавці тримають у руках бюджет компанії. Якби Amtrak було звільнено від неринкового навантаження й дозволено їй зосередитися на обслуговуванні маршруту в коридорі «Вашингтон–Нью-Йорк–Бостон», це могло би перетворити компанію на досить прибуткову організацію і забезпечити набагато вищу якість обслуговування.

Якби Комісію створили як повноцінний ієрархічний автономний орган виконавчої влади, то, можливо, їй вдалося би відігравати значно ефективнішу роль у минулому столітті. Більша автономність бюрократії дозволила б вищий рівень гнучкості при встановленні тарифних ставок і

ухваленні рішень, що зачіпають різні групи інтересів, як це уряд фактично зробив у короткий період з 1917 по 1920 рік, коли залізниці були повністю націоналізовані. Це могло би пролити світло на той факт, що залізниці більше не є природними монополіями, передусім з огляду на зростання автомобільного й повітряного транспорту, а відтак реалістичніше відобразити в тарифних ставках фактичні витрати. Конструкція американської держави з її складною системою стримувань і противаг перетворює цей результат на важкодостижний: історія МТК засвідчує тривале панування судів і Конгресу над рішеннями виконавчої влади. Таке обмеження урядування бере початок саме в силі верховенства права й демократичної підзвітності американської політичної системи.

Чи означає це нездатність США виробити високоякісну автономну бюрократію? І так, і ні. Навіть попри те, що американська система не надто спроможна протистояти такому сильному уряду, в історії країни є окремі випадки бюрократичної автономії. Показовою є ситуація з Департаментом сільського господарства США на межі ХХ століття і, зокрема, роль у ній Гіффорда Пінчота та Лісової служби США.

ГІФФОРД ПІНЧОТ Й АМЕРИКАНСЬКІ ЛІСИ

Департамент сільського господарства США заснував президент Лінкольн у 1862 році в межах стратегії розвитку і модернізації продуктивності американських ферм. Цій справі було присвячено частину закону Моррілла того ж року, за яким було створено систему сільськогосподарських коледжів (у Пенсильванії, у штаті Мічиган, у Корнельському університеті, у штаті Канзас, у штаті Айова та деяких інших) для підготовки нових поколінь агрономів. Департамент сільського господарства спочатку збирались укомплектувати вченими, але в 1880 році визначили іншу мету: безкоштовний розподіл насіння. За підтримки парламентарів від сільськогосподарських штатів, програма Конгресу США з вільного поширення насіння наприкінці століття виявилась основною в бюджеті цього органу. Інакше кажучи, Департамент сільського господарства США перетворився на варіант системи патронажу, що була загалом характерною для федерального уряду на той час, але йшлося про розподіл не робочих місць, а насіння серед політичних клієнтів.

За цих умов Департаменту було важко зберегти науковий кадровий склад. Проте з ухваленням закону Пендлтона 1883 року і впровадженням меритократичних засад у системі все почало змінюватися. Департамент одним з перших федеральних агентств запровадив захист свого персоналу від політичного патронажу й почав наймати на роботу випускників нових сільськогосподарських коледжів, які мали свіжі знання. Як пояснює політолог Деніел Карпентер, чимало керівників відділів та інших підрозділів Департаменту порівняно довго обіймали посади, керуючи цілим поколінням нових рекрутів без жодних коренів ані в системі патронажу, ані в системі розподілу насіння³⁰².

Сучасною мовою, такий зсув у кадровій політиці департаменту був «розбудовою потенціалу». Бюрократія потрапила в залежність від останніх досягнень науки, принесених новими працівниками, а ще ці люди сформували мережу довіри й володіли тим, що згодом назвуть «соціальним капіталом». Дуже подібно до їхніх німецьких або японських «колег», нові чиновники мали відповідний освітній рівень (насправді вони часто закінчували ті самі навчальні заклади) і поділяли спільні переконання, взяті із сучасної науки, про необхідність застосування раціональних методів розвитку сільських громад Сполучених Штатів. Таке мислення з плином часу лягло в основу організаційної етики Департаменту сільського господарства США і, зокрема, одного з його ключових підрозділів — Лісової служби.

Сьогодні Лісовій службі підпорядковано понад 150 національних лісів і понад 200 мільйонів акрів землі. До того, як було сформоване Бюро лісу в Департаменті сільського господарства в 1876 році, ліси розглядали як перешкоду розселення поселенців на захід; землю очищали, звільняючи від насаджень на значних ділянках у всій країні. У першій декаді ХХ століття раніше освоєні, старіші частини країни, як-от Нова Англія, позбулися дерев; з'явилися навіть побоювання, що більша частина лісів країни зникне за всього лише одне наступне покоління. Відновлення цих лісів і повернення до їх продуктивного використання стали одним зі значних досягнень уряду. Лісову службу США вважають одним з найуспішніших бюрократичних органів США, а якість її роботи і корпоративний дух стали легендою. Це ще більше вражає, якщо взяти до уваги, що лісники живуть у віддалених одне від одного місцях, а така ізоляція не сприяє видам зв'язку, що зазвичай поширені в умовах міських організацій³⁰³.

Ця спадщина державного будівництва значною мірою є результатом роботи однієї людини, Гіффорда Пінчота, який став головою Відділу лісового господарства Департаменту в 1898 році. Якщо вважати, що американська аристократія існує (чи існувала), то Гіффорда Пінчота слід вважати її яскравим представником. Він народився у літньому будиночку свого діда в сім'ї багатих батьків з Пенсильванії. Батьки відправили його на навчання в Академію Філіпса в Ексетері, а потім — у Єльський університет³⁰⁴. Там він вступив у таємне братство «Череп і Кістки», яке згодом прийме у свої члени й сорок першого президента США, Джорджа Буша — старшого. Як і Джон Квінсі Адамс, Теодор Рузвельт, Вільям і Генрі Джеймси та інші представники еліти Америки XIX століття, Пінчот в молодості багато подорожував Європою, де, серед іншого, познайомився з європейською теорією наукового лісівництва. Він, за всієї привілейованості, був людиною неймовірно цілеспрямованою і дуже прагнув зробити в житті щось гідне. Під час подорожі Пінчот в компанії із засновником Sierra Club Джоном Мюїром через околиці озера Крейтер у штаті Орегон 1896 року останній занотував у своєму щоденнику: «Сильний дощ усю ніч. Усі спали в наметі, крім Пінчота»³⁰⁵. У формуванні характеру Пінчота важливу роль відіграла релігія. Подорожуючи до Англії, він разом зі своєю матір'ю захопився реформаційним рухом на чолі з преподобним Джеймсом Ейткенем, який навчав Євангелія в дусі соціальної відповідальності. Пінчот багато в чому здавався втіленням протестантської трудової етики Макса Вебера. Він казав: «Мої гроші течуть з прибутків на незароблений земельний капітал у Нью-Йорку, що потрапив у власність діда, який заповідав гроші, але не землям, а мені. Отримавши таким чином свою зарплатню задалегідь, зараз я намагаюся відпрацювати її»³⁰⁶.

Можливо, через своє походження (а родині Пінчот належали великі землеволодіння), він рано почав цікавитися лісовим господарством і природою загалом. Однак на той час у Єльському університеті лісівництва не вчили. Тож після закінчення йому порадили податися в Європу, де Пінчот зустрів видатного німецького лісознавця, Дітріха Брандіса, що багато працював у лісівництві на британський уряд в Індії й Бірмі. Брандіс відчував, що Пінчоту варто витратити кілька років на вивчення наукового управління лісами, але молодий американець був занадто нетерплячим і горів бажанням привезти нове «Євангеліє» наукового лісівництва в Америку. Повернувшись до Сполучених Штатів 1890 року, він почав писати про лісівництво, і незабаром його визнали експертом у цій справі. Пінчота винайняла як консультанта компанія Phelps Dodge, а потім запросив Джордж Вандербільт, онук знаменитого залізничного магната Корнеліуса Вандербільта, для управління лісами Вандербільтів у Північній Кароліні.

Засади національної служби лісівництва закладав не Пінчот, а Бернард Ферноу, виходець із Пруссії, що стажувався в Академії лісівництва в Мюнхені і в Департаменті Пруссії з лісового господарства. Він був першим у питаннях методики централізованого планування в лісівництві. Переїхавши до Америки, Ферноу розгорнув діяльність у низці наукових товариств, був секретарем Американської асоціації розвитку науки й Американського лісового конгресу. Коли в 1886 році Ферноу був призначений начальником Відділу лісового господарства Департаменту сільського господарства, там було двоє керівників, які потрапили туди на чистому патронажі. Ферноу вдався до власної мережі фахівців, аби наповнити організацію професіоналами, що вивчали агрономію. Він також підтримував і заохочував створення й розвиток зовнішніх місцевих асоціацій лісівництва, університетів, приватних лісівників та інших осіб, зацікавлених у цій справі догляду, а також вів потужну кампанію в науковій публіцистиці й періодиці. Ферноу спробував залучити Пінчота до роботи в уряді просто з лави Єльського університету; але останній згодився і став головним лісничим лише 1898 року. Те, чого Пінчоту не вистачало в академічних знаннях про ліси, він компенсував своїми різноманітними політичними зв'язками й майстерним залученням ЗМІ³⁰⁷.

За наступні три роки Пінчот перетворив Відділ лісового господарства на Бюро лісу зі значно більшим бюджетом і якіснішим персоналом. Багато з його найближчих соратників в уряді були однокурсниками на навчанні в Єлі, ба навіть побратимами в «Черепі й кістках». Він створив централізовану систему навчання й соціалізації національних лісників, побудовану на засадах наукової обізнаності, позапартійності і професійності в інтересах широких кіл користувачів. Метою Бюро була, суворо кажучи, не консервація, не збереження лісу за будь-яку ціну; Пінчот, на відміну від перших екологів типу Джона Мюїра, вважав, що ліси існують, аби їх експлуатувати. Але економічні вигоди слід

здобувати, маючи стійку й стабільну основу. Для цього Пінчот ініціював безліч нових програм, покликаних допомогти приватним власникам лісів краще керувати своїми маєтностями.

Тріумф прийшов до Пінчота в 1905 році, коли він організував передачу контролю над федеральними лісами від Департаменту внутрішніх справ до Департаменту сільського господарства, звівши їх під юрисдикцією свого Бюро. Порядки в Загальному земельному управлінні (ЗЗУ) Департаменту внутрішніх справ відрізнялися від порядків Лісової служби. ЗЗУ було укомплектоване юристами і бухгалтерами, людьми без досвіду в лісівництві. Вони вважали своєю місією передусім обслуговувати приватних зацікавлених осіб, що намагались отримати в користування або й у власність публічні землі. Однак ЗЗУ було широко популярним серед політиків і бізнесменів із Заходу, які зневажливо дивилися на Лісову службу як на купу «клишоногих чуваків зі Сходу з виряченими зінками та розсіяних професорів з тьмяним поглядом у компанії “ловців метеликів” — ентомологів» і бюрократів, «надто лінєвих, аби вийти на місця й вивчити географію, які просто сиділи у своїх кабінетах і писали закони, чинячи в такий спосіб усі можливі напасті й несправедливості звичайним людям». ЗЗУ було важливим джерелом республіканського патронажу. Одним із найпалкіших прихильників контролю з боку Департаменту внутрішніх справ над лісами був спікер Палати представників Джо Кеннон, республіканець від штату Іллінойс (його іменем зараз названо будівлю, у якій розташована Палата представників Конгресу США), чії анти-«консервативні» нахили були зведені до однієї короткої фрази: «Жодного цента на декорації». Кеннон звинувачував Пінчота в «золотій ложці в роті з народження» і критикував учених з уряду за їхнє «наполегливе прагнення дістатися до соски громадської годівнички». На цьому тлі Пінчот почав збирати коаліцію прихильників законопроекту, що передав би владу над лісами з відання Департаменту внутрішніх справ до Департаменту сільського господарства³⁰⁸.

Боротьба за контроль над громадськими землями відбувалася в контексті масштабних змін в інших точках політичної арени. На відміну від десятиліть після Громадянської війни, коли контроль над Конгресом перегікав з одного на другий бік парламентської зали, у цей час республіканці контролювали обидві палати, у їхніх руках був президентський пост, після того як вибори 1896-го розставили в такий спосіб політичні акценти. Це привело до призначення головою Департаменту сільського господарства Джеймса Вілсона, який затримується на цій посаді на шістьнадцять років і переживе трьох президентів. Вілсон підтримував зміну ролі Департаменту з агентства, що розподіляє насіння, на прогностичну, націлену вперед і активну в науці організацію. І такими були його погляди не лише на лісівництво, а й на такі сфери, як супутні сільськогосподарські послуги, регулювання чистоти харчів та лікарських засобів і тому подібне³⁰⁹. Теодор Рузвельт, який став президентом у 1901 році після вбивства Маккінлі, був завзятим туристом і любителем природи. Його до справи збереження природи направили Клінтон Гард Меррієм, який відповідав за біологічні дослідження в Департаменті сільського господарства, і Джон Мюір. Рузвельт товаришував з Пінчотом ще від часів свого губернаторства в Нью-Йорку й прихильно ставився до цілей головного лісника, тому став потужним прикриттям його ініціативам³¹⁰.

Сам факт того, що Пінчот мав підтримку президента, а його партія контролювала Конгрес, в умовах американської системи стримувань і противаг зовсім не означав, що передача контролю над землями була хоч на йоту зробленою справою. Джо Кеннон був одним з найпотужніших спікерів Палати представників за всю американську історію, він представляв стару гвардію республіканської партії й контактував з угрупованням західних конгресменів, які різко виступали проти цієї передачі. У цю ж коаліцію входив Френк Монделл, конгресмен від Вайомінгу і член Комітету публічних земель, який очолював опозицію до законопроекту, необхідного для передачі. За наполяганням Кеннона, Палата представників 1902 року відкинула законопроект, давши 100 голосів «проти» і 73 «за».

За такого повороту подій пересічний чиновник прийняв би свою долю як неминучу й відступив би. Але Пінчот був не просто бюрократом, він був майстерним політичним гравцем, поклав роки на збирання коаліцій з різних груп інтересів, редакторів газет і наукових товариств, куди, серед інших, входили Національне Одюбонівське товариство, згадуваний Сьєрра-клуб, Генеральна федерація жіночих клубів, Асоціації західних скотарів, Національна рада з торгівлі, Національна асоціація тваринництва і багато інших. Аби забезпечити підтримку своєї справи, Пінчот запевнив Homestake Mining Company, що належала до округу активного супротивника передачі сенатора Альфреда

Кітриджа, що деревину на федеральних землях з державного володіння передано не буде. Йому вдалося спровокувати потужний резонанс у пресі, серед учених, що зажили визнання й авторитету, і це вилилось у підтримку пропонованих ним змін. Його найсміливішим кроком був «обхід з флангу» Кеннона, що вдалося завдяки особистій дружбі з конгресменом Монделлом. Пінчот, подорожуючи з ним в Єллоустон, безперервно й невтомно лобював свій інтерес, переконуючи в необхідності підтримати Департамент сільського господарства. Спікер Кеннон виявив, що середньої ланки бюрократ перехитрив його, і відтак передача земельних ресурсів у керування бюро Пінчота була ухвалена обома палатами Конгресу в 1905 році³¹¹.

Як доводить Деніел Карпентер, перемога Пінчота над Кенноном є чудовим прикладом користі від бюрократичної автономії в країні, що зовсім не славилась, на відміну від Німеччини і Франції, своєю потужною бюрократією³¹². Пінчоту вдалося досягти такого ступеня автономії зовсім не через законні повноваження, яких йому якраз не надали. Широке делегування повноважень виконавчій владі рідко трапляється в США на практиці, особливо за межами сфер національної безпеки і зовнішньої політики, не було його й цього разу. Те, що робив Піншо, є діями не бюрократичного, а політичного характеру: він вдався до створення неформальної мережі однодумців і всередині, і поза межами уряду. Бо саме так у демократичній Америці здійснюється влада. Опоненти, звісно, звинувачували Пінчота ледь не в «бюрократичному імперіалізмі», скаржачись, що «якийсь чиновник-бюрократ з глибини уряду [не має жодного права] вирішувати, як слід охороняти землі». Ще один конгресмен розкритикував Пінчота за «машину реклами й піару», яка щорічно розсилала поштою понад дев'ять мільйонів циркулярів за долари платників податків, і звинуватив Лісову службу, що та є «ною установою, яка оминула Конгрес»³¹³.

Падінням Пінчота через три роки стала так звана «справа Боллінджера», що була, знову ж таки, результатом його наступної боротьби за владу. Теодора Рузвельта на посту президента на той час уже замінив наступник Вільям Говард Тафт. Його прихильність до питань охорони природи була сумнівною, особливо на думку тих, хто належав до найтіснішого, внутрішнього оточення колишнього президента. Про Тафта Пінчот сказав: «Радше слабкий, аніж суворий, він був усім, що яскраво малює фантазія про геніальних людей, доки не доходить до справ, які вимагають справді міцних моральних підвалин»³¹⁴. Новий голова Департаменту внутрішніх справ, Джеймс Гарфілд (син убитого президента), призначив колишнього мера Сіетла Річарда Балінджера головою ЗЗУ, яке залишилося при внутрішніх справах. Там до його компетенції було віднесено передання землі на Алясці в приватне користування й девелопмент. Молодий агент ЗЗУ Луї Грейвіс почав помічати сумнівні угоди між Балінджером і різними інвесторами, зацікавленими в землях Сіетла, де траплялись і виплати на користь Балінджера після його призначення на посаду. Коли Грейвіс спробував представити свої висновки президенту, узявши на допомогу співробітників Лісової служби, Тафт видав розпорядження про нерозголошення інформації та дозволив Балінджеру звільнити агента-викривача. Тафт наказав Пінчоту «забути» про цю справу, але той відмовив, захищаючи дії свого працівника. Він підправив листа Джонатану Долліверу, голові Комітету з сільського господарства, який слід було прочитати на засіданні в Сенаті. За це Тафт звільнив Пінчота, і його кар'єра головного лісного країни добігла кінця³¹⁵.

Рішення Пінчота перейти дорогу президентові Тафту можна розглядати як акт бюрократичної зарозумілості й непослуху з боку чиновника, який звик читати в пресі власну рекламу. Зрештою, його останній бій у ролі головного лісного справив позитивний вплив на майбутнє лісівництва. Тафта ці події дуже збентежили, а стара партійна гвардія була змушена оборонятися. Спікер Кеннон теж утратив свої повноваження на призначення, коли за два роки повстало Прогресивне крило республіканської партії. Крило Рузвельта постійно чинило тиск на Конгрес, щоб зберегти його спадок у природоохоронній галузі. У 1911 році Конгрес США схвалив повноваження Лісової служби на придбання додаткових земель, ухваливши закон Віка³¹⁶. Пінчот, за всього свого політичного маневрування, створив інститут, організаційна спроможність якого дозволила пережити ранню втрату харизматичного лідера.

Попри все, кар'єра Пінчота була далекою від завершення. Він пішов далі, допомагаючи Рузвельту в кампанії за наступне президентство, яку той розпочав 1912 року зі своєю Прогресивною партією. Сам Пінчот безуспішно боровся за місце в Сенаті, а тим часом його двічі обирали губернатором Пенсильванії.

МТК і Лісова служба США є лише двома прикладами американського державного будівництва та політичного розвитку. Є й інші, що трапилися за часів Прогресивної доби, хоча наступної великої хвилі довелося чекати аж до приходу Нового курсу в 1930-ті роки. Усе це супроводжувалося безліччю нових органів, що входять до уряду США: Федеральна комісія з торгівлі, Комісія з цінних паперів і бірж, Адміністрація харчових продуктів і медикаментів, Федеральне авіаційне агентство, Національна рада з трудових відносин, Агентство захисту довкілля і багато інших.

МТК і Лісова служба були інструментами, для появи й розвитку яких були потрібні дії з боку держави. Залізниця була потенційно монопольною підприємницькою галуззю, масштаби й капітал якої спричиняли потужні соціальні конфлікти. Приватні власники не надто успішно управляли своїми лісами, а розподіл публічних земель країни став джерелом патронажу й корупції. В обох випадках країна потребувала незалежного регулятора, який не підпадав би під інтереси сильних учасників. США дали відповідь у державному будівництві на ці проблеми значно пізніше, ніж інші індустріальні країни, наприклад, Німеччина й Велика Британія. У останніх не було таких інституційних стримувань і противаг, як в Америці, не було й антиетатистської політичної культури.

Ці дві урядові установи істотно відрізнялись за якістю й ефективністю виконання завдань. На мою думку, відмінність полягала в ступені автономії їхніх дій. МТК, у якомусь сенсі, взагалі не могла стати автономною, бо мала суперечливі цілі і структуру управління. Замість діяти як ієрархічний орган виконавчої влади з єдиним керівництвом, вона отримала статус комісії зі збалансованим представництвом обох політичних партій. Це гарантувало, що Комісія ніколи не відійде занадто далеко від своїх законодавчих наглядачів і ніколи не матиме такого далекоглядного лідера, яким був Гіффорд Пінчот. Коли на початку свого функціонування Комісія намагалася діяти за власним вибором, її негайно обмежували судами, а потім тягнули в різні боки, згідно з політичними вітрами з Конгресу. У результаті МТК, навіть маючи достатні правозастосовні повноваження, залишилася в полоні політичних сил, які її створили. Керуючись не своїми правилами, Комісія з плином часу виснажилася. Вона підпала під одну з перших спроб дерегулювання, які почалися в 1970-х, ще до того, як президентом став Рональд Рейган.

Лісова служба була протилежним випадком. Її було організовано за виразного впливу етосу наукового лісівництва завдяки Бернгардові Ферноу і вбудовано в Департамент сільського господарства, що саме перебував на етапі модернізації й мав сильного і стабільного лідера, секретаря Джеймса Вілсона. Її наступний лідер, Гіффорд Пінчот, став одним з найбільш енергійних і видатних людей Прогресивної доби, працював пліч-о-пліч з президентом, який поділяв його цінності, світогляд та ентузіазм. Разом зі своїми політичними опікунами Пінчот не просто реалізував політичний мандат, наданий Конгресом; він створив власний мандат. Жодний виборний політик не уповноважував його публікувати звіти із сучасними методиками ведення лісового господарства, ніхто не радив водити дружбу з редакціями новин чи звертатися до наукових товариств і бізнес-груп по всій країні. Зайве й говорити, що ніхто не підказував, з ким з конгресменів заприятелитися, аби перебрати контроль над лісами з рук Департаменту внутрішніх справ. Насправді більшість законодавців, яких турбували ці проблеми, були його переконаними опонентами та обурювалися тим, що бюрократ у такий спосіб втручається в політику. Зрештою, державні чиновники середньої ланки мають бути провідниками державної волі, а Конгрес — їхнім принципалом, а в цьому випадку було продемонстровано яскравий приклад непокори агента. У Пінчота був власний порядок денний для країни та переконання, що він виходить із довгострокових інтересів загалу, проте останні не завжди збігалися зі вподобаннями лідерів Конгресу. У цьому простежується сенс державної автономії: уряд, що дослухається до груп інтересів, але його не так легко похитнути короткостроковими капризами політичної кон'юнктури в умовах демократії, він залишається відданим довгостроковим суспільним інтересам. Лісова служба стала передовою бюрократичною одиницею країни саме тому, що їй не завадили легітимні правила, які, однак, надмірно обмежили її фахову думку.

Те, що Гіффорд Пінчот як агент не вписувався в межі суворого контролю керівників з Конгресу — натякає, що структура «принципал—агент», якою сучасні економісти характеризують проблеми організаційних неспроможностей, вочевидь, не надто адекватно передає розуміння того, наскільки добре працює бюрократія і її виконавці.

Лісову службу неможливо характеризувати без акценту на походженні й характері Гіффорда Пінчота. Як і його друг Тедді Рузвельт, він належав до американської еліти, що майже виродилася до кінця ХХ століття: англосаксонського роду, суворий пуританин за релігійними переконаннями, родом із Північного Сходу, обізнаний з європейськими практиками, з освітою Академії Філіпса в Ексетері і Єльського університету (Рузвельт навчався в Гарварді). Орган, створений Пінчотом, було укомплектовано його старими однокашниками з Єлю; чимало молодих початківців вийдуть з нової Єльської школи лісництва, заснованої його ріднею. За традицією, яку започаткував Джон Квінсі Адамс, Пінчот належав до саме тієї північно-східної еліти, яка була нестерпною для популістів штибу президента Джексона із Заходу й Півдня. Демократичні послідовники Джексона були творцями системи патронажу в Америці; їхня ворожість до великого уряду й безкомпромісний захист права власності стали причинами, що перетворили американську державу ХІХ століття на машину дарування робочих місць, насіння і земельних ділянок приватним особам і політичним покровителям, яких часто уособлювала одна й та сама людина. Натомість старі північно-східні еліти, знайомі з європейськими традиціями, що доклалися до зміни курсу в часи Прогресивної доби, належать до творців сучасної держави на принципах меритократії і безособового ставлення до громадян.

США стали першою державою, що відкрила право демократичної співучасті всім білим чоловікам-виборцям, і це було зроблено ще до того, як постала сучасна держава. У результаті було зрощено практику клієнтелізму, національний уряд залишався слабким і неефективним протягом більшої частини ХІХ століття. Сполучені Штати пішли за Великою Британією шляхом реформування публічного сектору, але цей процес зайняв у них значно більше часу через інституційні бар'єри, що заважали реформувати країну.

Реформа американського публічного сектору на початку ХХ століття не усунула проблеми вузьких приватних інтересів у політиці, ба більше, вона прочинила двері політичній корупції. Попри те, що американські політики більше не роздають робочі місця в публічному секторі і не дарують різдвяних індичок окремим виборцям, як це було в 1880-х, їхнє сумління аж ніяк не чисте в оптовій торгівлі прихильністю й голосами на користь політичних клієнтів шляхом субсидювання, надання податкових пільг, а також інших законодавчих преференцій. Як ми побачимо в розділі 31, політикою груп інтересів заражені не тільки МТК і державне регулювання залізниць, а й сама Лісова служба, де в 1980-х справи розладналися в міру того, як її роздирали на частини різнобіжні інтереси впливових гравців.

Деякі держави світу, а ймовірно, більшість, принаймні серед країн, що розвиваються, нагадують Сполучені Штати на початку ХІХ століття. Вони запровадили демократичні вибори, надавши демократичне виборче право в умовах відчутної слабкості держави. Як і Сполучені Штати 1830-х, вони діють в умовах клієнтелістських політичних систем, де голосами торгують задля індивідуальних благ.

Клієнтелістська політика в США скінчилася в результаті довготривалої політичної боротьби між новими суб'єктами, що постали із середнього класу й були кривно зацікавлені у створенні сучаснішої форми правління та пішли проти старшого покоління закоріненних у патронажі політиків. Цей зсув зміцнила соціальна революція, яку спричинила індустріалізація. Вона мобілізувала чимало нових політичних акторів, незацікавлених у старій системі клієнтелістського штибу. Та, попри все, як засвідчують відомості про грецькі та італійські справи, безособовий уряд не є неминучим субпродуктом модернізації економіки.

Будуючи сучасну державу і долаючи клієнтелізм, Сполучені Штати досягли однієї значної переваги перед багатьма країнами, що розвиваються: від перших днів американської республіки в ній склалася сильна національна ідентичність, закорінена не так в етнічному походженні чи релігії, як у переліку політичних цінностей, згуртованих навколо демократичних інституцій. Американці, у певному сенсі, молилися на свою Конституцію, де втілено універсальні цінності, спроможні прийняти нових, культурно різноманітних іммігрантів відносно легко. Як полюбляв висловитися згаданий вище Сеймур Мартін Липсет, у Сполучених Штатах Америки людину не можна звинуватити в тому, що вона є «не-американцем», так, як не можна звинуватити когось у тому, що він «не-німець» чи «не-грек», бо американізм є набором цінностей, які можна сприйняти і засвоїти добровільно, на відміну від успадкованих етнічних характеристик. З огляду на це, успішне державне будівництво залежить від наявності на попередньому етапі чуття національної ідентичності, що слугує осередком лояльності радше до самої держави, ніж до соціальних груп, які лежать у її основі.

- 284 Richard D. Stone, *The Interstate Commerce Commission and the Railroad Industry: A History of Regulatory Policy* (New York: Praeger, 1991), p. 2.
- 285 Skowronek, *Building a New American State*, p. 123.
- 286 Gabriel Kolko, *Railroads and Regulation, 1877–1916* (Princeton: Princeton University Press, 1965), p. 7.
- 287 Skowronek, *Building a New American State*, pp. 124–25; Kolko, *Railroads and Regulation*, pp. 7–20; Ari Hoogenboom and Olive Hoogenboom, *A History of the ICC: From Panacea to Palliative* (New York: Norton, 1976), pp. 1–6.
- 288 Robin A. Prager, “Using Stock Price Data to Measure the Effects of Regulation: The Interstate Commerce Act and the Railroad Industry,” *RAND Journal of Economics* 20, no. 2 (1989).
- 289 Kaiser Family Foundation, *Health Care Costs: A Primer. Key Information on Health Care Costs and Their Impact* (Menlo Park, CA: Kaiser Family Foundation, 2012).
- 290 Сам Мун спершу опікувався регулюванням роботи елеваторів, але незабаром його компетенція була розширена і включала залізницю.
- 291 Alfred Marshall’s *Principles of Economics*, на яких базується чимала частина сучасної неокласичної економіки, була опублікована лише 1890 року.
- 292 Skowronek, *Building a New American State*, pp. 135–37.
- 293 Наприклад, об’єднання регулювання руху й доходів було незаконним, але колективне встановлення ставок не було ні легалізовано, ні визнано поза законом. Див.: Hoogenboom and Hoogenboom, *History of the ICC*, p. 18.
- 294 Keller, *America’s Three Regimes*, pp. 158–62.
- 295 Skowronek, *Building a New American State*, p. 151.
- 296 Stone, *Interstate Commerce Commission*, pp. 10–15.
- 297 Kolko, *Railroads and Regulation*, pp. 1–6.
- 298 Stone, *Interstate Commerce Commission*, pp. 17–22; Skowronek, *Building a New American State*, pp. 248–83.
- 299 Skowronek, *Building a New American State*, p. 283.
- 300 Це рішення про встановлення ставок, зрештою, було скасовано Верховним судом. Stone, *Interstate Commerce Commission*, p. 51.
- 301 Там само, p. 113.
- 302 Daniel P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862–1928* (Princeton: Princeton University Press, 2001), pp. 191–98.
- 303 Herbert Kaufman, *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1960), pp. 26–29; www.foresthistory.org/ASPNET/Places/National%20Forests%20of%20the%20U.S.pdf.
- 304 Про походження Пінчота та початок його життя див.: Char Miller, *Gifford Pinchot and the Making of Modern Environmentalism* (Washington, D.C.: Island Press/ Shearwater Books, 2001), pp. 15–54.
- 305 Harold K. Steen, *The U.S. Forest Service: A History* (Seattle: University of Washington Press, 1976), p. 49.
- 306 Brian Balogh, “Scientific Forestry and the Roots of the Modern American State: Gifford Pinchot’s Path to Progressive Reform,” *Environmental History* 7, no. 2 (2002): 198–225.
- 307 Carpenter, *Forging of Bureaucratic Autonomy*, pp. 205–207; Kaufman, *Forest Ranger*, pp. 26–27; Steen, *U. S. Forest Service*, pp. 47–48.
- 308 Balogh, “Scientific Forestry,” p. 199; Carpenter, *Forging a Bureaucratic Autonomy*, p. 280; Steen, *U.S. Forest Service*, p. 71.
- 309 Carpenter, *Forging a Bureaucratic Autonomy*, pp. 212–16.
- 310 Див.: Miller, *Gifford Pinchot*, pp. 149–50.
- 311 Steen, *U.S. Forest Service*, pp. 71–78.
- 312 Carpenter, *Forging a Bureaucratic Autonomy*, pp. 1, 280–82.
- 313 Там само, p. 282.
- 314 Gifford Pinchot, *Breaking New Ground* (Washington, D.C.: Island Press, 1947), p. 392.
- 315 Там само, pp. 395–403; Carpenter, *Forging a Bureaucratic Autonomy*, pp. 285–86; Skowronek, *Building a New American State*, pp. 190–91.
- 316 Kaufman, *Forest Ranger*, pp. 28–29.

НАЦІОНАЛЬНЕ БУДІВНИЦТВО

Чому національна ідентичність має вирішальне значення для державного будівництва; націоналізм правильно розглядати як тип політики ідентифікації; ідентичність є сучасним явищем, пов'язаним з технологічними й економічними змінами; чотири маршрути до національної ідентичності

Вирішальне значення для успіху державного будівництва має паралельний процес будівництва національного, найчастіше насильницьким і примусовим шляхом. Цей процес спостерігався в усіх країнах, згаданих у першому томі.

Державне будівництво означає створення матеріальних інститутів — армії, поліції, бюрократії, міністерств і под. Цього досягають шляхом добору співробітників, підготовки професіоналів, надання їм офісів, бюджету, ухвалення відповідних законів і директив. Національне будівництво, натомість, стосується формування національної ідентичності, до якої люди відчуватимуть лояльність, ідентичності, що витіснить їхню лояльність до племен, поселень, регіонів чи етнічних груп. Національне будівництво, на відміну від державного, вимагає створення нематеріальних речей, як-от національні традиції, символи, спільна історична пам'ять і загальні культурні точки відліку. Національну ідентичність можуть творити держави, здійснюючи політику щодо мови, релігії й освіти. Але її так само часто формують знизу вгору філософи, релігійні діячі, письменники, музиканти й усі ті, хто безпосередньо не пов'язаний із політичною владою.

Національне будівництво має вирішальне значення для успіху будівництва державного. Тут ідеться про сутність призначення держави: як організатор легітимного насильства, вона періодично закликає своїх громадян ризикувати власним життям від її імені. Громадяни ніколи не виявлять готовності до цього, якщо відчуватимуть, що держава негідна такої жертви — їхнього життя. Але вплив національної ідентичності на силу держави не обмежується силою примусу останньої. Багато що з того, що вважається корупцією, виникає не як прояв жадібності, а радше як побічний продукт стану, за якого законодавці чи посадові особи почуваються зобов'язаними перед сімейними, родовими, клановими регіональними або етнічними групами, а не належними до національної спільноти, і тому розвертають гроші у важливішому для них напрямку. Вони необов'язково є аморальними людьми, але перелік їхніх моральних зобов'язань є меншим за державу й уряд, що їх винайняли і для яких вони працюють. Громадяни, у свою чергу, можуть раціонально розрахувати рівень своєї лояльності, виходячи з того, як держава дотримується взятих на себе зобов'язань соціального контракту. Важливо, що політична стабільність відчутно міцнішає, якщо люди відчують, що держава діє легітимно, і виявляють пов'язані з патріотизмом емоції. Легітимність сучасної Комуністичної партії Китаю нині здобута завдяки економічному успіху. Але її також підтримує додатковий запас міцності — китайський націоналізм, утіленням якого вона є.

Сильне почуття національної ідентичності є необхідним компонентом державного будівництва, проте із цієї самої причини воно містить загрозу. Національна ідентичність часто будується навколо принципів етнічної належності, раси, релігії чи мови, а вони обов'язково включають у себе певних людей і так само обов'язково виключають інших. Національна ідентичність часто формується через навмисне протистояння з іншими групами і, таким чином, слугує увічненню конфлікту, навіть якщо це паралельно посилює внутрішню соціальну згуртованість. Національна єдність може виражатися через зовнішню агресію. Людські істоти співпрацюють для того, щоб конкурувати, і конкурують, аби співпрацювати³¹⁷.

НАЦІОНАЛЬНА ІДЕНТИЧНІСТЬ І МОДЕРНІЗАЦІЯ

Націоналізм є специфічною формою політики ідентичності, яка вперше була втілена у Великій французькій революції. Він заснований на тому, що політичний кордон держави має відповідати

культурним кордонам, які визначаються передусім спільною мовою й культурою³¹⁸.

Ключем до ідеї ідентичності є розуміння, що між внутрішньою, справжньою особистістю й соціальними нормами та практиками, санкціонованими навколишнім суспільством, можуть бути розбіжності. Така внутрішня сутність може базуватися на національності, етнічній належності, расі, культурі, релігії, статі, сексуальній орієнтації чи будь-якій іншій характеристиці, яка пов'язує людські спільноти воедино. Філософ Чарльз Тейлор услід за Гегелем вказує, що боротьба за ідентичність за своєю сутністю є політичною, бо в ній ідеться й про потребу визнання. Людські істоти не вдовольняються, з дозволу економістів, лише матеріальною стороною життя — «не хлібом єдиним». Їх також цікавить публічне визнання їхньої індивідуальності, «самості» — за гідності й однакового з рештою статусу. Саме тому для націоналістів символи розпізнавання — прапор, місце серед Об'єднаних Націй або правовий статус члена спільноти націй — мають вирішальне значення. Соціальна мобілізація — один із шести аспектів розвитку — є побічним продуктом появи нових ідентичностей у міру того, як люди пізнають спільні цінності й здобувають спільний досвід³¹⁹.

Двоє головних теоретиків націоналізму — Бенедикт Андерсон і Ернест Геллнер — пов'язують виникнення націоналізму з модернізацією, хоча запропоноване ними означення відрізняється в деяких ключових аспектах. Ідентичність не становить проблеми в досучасних суспільствах. І за мисливсько-збиральницької, і за аграрної економік була диференціація соціальних ідентичностей між мисливцями й збирачами, чоловіками й жінками, селянами, священиками, воїнами й чиновниками, але соціальна мобільність була такою незначною, а поділ праці — таким обмеженим, що особливого вибору, до кого пристати, не спостерігалось.

До прикладу, у досучасній Індії весь поділ праці було сакралізовано в джаті, або системі каст, яка, прийнявши суспільство з уже обмеженою мобільністю, заморозила його своїми релігійними санкціями. В аграрних суспільствах важливі моменти вибору людини: де жити, з чого жити, яку релігію сповідувати, із ким одружуватися — визначало переважно її докільля: рід, плем'я, поселення чи каста. Тож індивідам не доводилося витратити багато часу на допитування себе самих: «Хто я насправді такий?».

Андерсон вважає, що в Європі це починає змінюватися разом із появою комерційного капіталізму приблизно до XVI століття з винаходом друкарського верстата і зростанням книжкового ринку. Друкарська машина різко зменшила вартість письмової комунікації і, таким чином, зробила можливим видання національними мовами, мовами простих людей. Мартін Лютер, який писав німецькою, а не латиною, став автором бестселерів початку XVI століття і в такий спосіб відіграв ключову роль у поширенні почуття спільності на основі німецької культури. Крім того, Лютер навчав своїх читачів, що їхній порятунок — не в дотриманні ритуалів, визначених священиками римо-католицької церкви. Це має бути внутрішній акт віри. Люди можуть пов'язувати себе з новими спільнотами за особистим вибором.

Поява мови простолюду як мови друку відкрила можливості передусім для того, що Андерсон називає «уявною спільнотою» користувачів і читачів німецькою. Подібним чином філіппінський романіст Хосе Рісаль своєю творчістю оживив спільне розуміння філіппінської ідентичності в XIX столітті, коли ним було охоплене населення понад семи тисяч островів. Поступ газет і преси, яку споживали освічені читачі середнього класу, дав ще масштабніші наслідки, пов'язані з формуванням національної свідомості у XIX столітті. Читаючи, люди, які не мали змоги виїхати за межі своєї малої батьківщини — села чи містечка, — раптово виривалися у світ, нехай лише в уяві, породженій прочитаним. Несподівано в них з'явилася можливість ототожнення себе з іншими людьми в інших, так само ізольованих, локаціях. Задовго до появи інтернету і сучасного транспорту друковані ЗМІ дозволили людям віртуальні подорожі³²⁰.

Ернест Геллнер стверджує також, що націоналізм виник у момент глибоких соціальних змін, але датує його переходом від аграрного до індустріального суспільства у XIX столітті. В аграрних суспільствах немає однаковості культури: відмінності місцевих мов і ритуалів відокремлюють різні суспільні класи. Так, російське дворянство розмовляло французькою, естонська й латвійська знать послуговувалася німецькою; а мовою двору Австро-Угорської імперії була латина аж до 1842 року. Відповідно російською, естонською, латвійською і німецькою чи угорською користувалися передусім прості люди, селяни. Ці мовні бар'єри, поставши як результати завоювань і династичної політики,

свідомо зберігались у стратифікованих за їхньою допомогою суспільствах, аби блокувати мобільність між соціальними класами.

Геллнер пояснює, що вимоги до індустріального суспільства спричинили відчутні зрушення:

Суспільство, яке живе зростанням, мусить платити за це певну ціну. Ціною зростання є постійність інновацій. Інновації ж, у свою чергу, передбачають невпинну професійну мобільність, як між поколіннями, так і, дедалі частіше, в межах відрізків одного життя. Здатність виконувати різну роботу, опановувати різні професії й переміщуватися між ними та, за потреби, спілкуватися й співпрацювати з різними колами в інших соціальних позиціях вимагає від членів такого суспільства здатності комунікувати в усній і письмовій формах точним, вільним чином без зв'язку з певним контекстом...

Таким загалом є модерне суспільство: грамотне, мобільне, формально рівне з такою собі текучою, нетривкою і, так би мовити, розпорошеною, атомізованою нерівністю, а також із загальною, однорідною, передаваною далі разом з грамотністю освітою і прищепленою в школі культурою. Усе це навряд чи може ще більше контрастувати з традиційним суспільством, у якому грамотною була меншість, і грамотність вимагала від неї особливого освітнього процесу, а в суспільстві панувала стабільна ієрархія, і тому соціальна мобільність зовсім не була нормою, натомість культура була різномірною й уривчастою³²¹.

Отже, поділ праці, спричинений Промисловою революцією і подальшим процесом індустріалізації, готував ґрунт для модерного націоналізму, де культура, в основі якої лежить мова, стає центральним об'єднавчим соціальним джерелом³²².

Стимули лінгвістичної уніфікації, що їх продукує економічна модернізація, ілюструє приклад Франції. Ще в 1860-х чверть населення Франції не розмовляла французькою, а ще чверть послуговувалася нею тільки як другою мовою. Французька була мовою Парижа і освіченої еліти; у сільській місцевості Франції селяни спілкувалися бретонською, пікардійською, фламандською, провансальською або послуговувалися будь-яким із численних місцевих діалектів. У гірських районах Папуа-Нової Гвінеї мешканці сусідніх долин розмовляють зовсім різними діалектами. Проте з розширенням капіталістичної ринкової економіки протягом ХІХ століття використання французької різко поширилося. За словами Євгена Вебера: «Варто лише... переглянути газети Бретані... аби збагнути, що дедалі більше батьків і дітей визнають і бажають інтеграції, “франкофікації”, що означає мобільність, просування, економічне й соціальне зростання... Промисловий розвиток працював на лінгвістичну уніфікацію багатомовної робочої сили, що мігрувала до міст». Остаточне мовне об'єднання Франції завершилося перед Першою світовою війною, а військова служба й спільне сидіння в шанцях завершили процес, розпочатий економічною необхідністю³²³.

Соціальна мобільність, підштовхувана розширенням поділу праці, одразу роз'ятрила питання ідентичності, яке миттєво дало про себе знати. У певний момент я — селянин у маленькій саксонській провінції; у наступний — я працюю на великому заводі Siemens у Берліні. Зараз, на початку ХХІ століття, подібна міграція відбувається повсюдно в Китаї, де селяни залишають свої провінції заради робочих місць у промисловому секторі прибережних Шеньчженя і Гуанчжоу. Застиглий, сонний, вузький і обмежений соціальний світ, задавлений селянським побутом, почав витіснити великий, анонімний і різноманітний світ сучасного міста. Цей зсув — класичний перехід від тісної спільноти до широкого суспільства, що його вперше описав і дослідив Фердинанд Тьонніс, він охоплює не тільки зміну ідентичності, яка простує від однієї соціальної комірочки до наступної; він також відкриває питання про сутність самоідентифікації. Тепер, коли більше не живу під крилом сім'ї й друзів, як у провінційному селі, я маю значно ширші вибір і свободу у власному житті. Питання «Хто я?» стало реальним і актуальним. Цей зсув сприймається як криза чи травма, він створює умови для того, що Еміль Дюркгайм назвав «аномією», тобто відсутністю норм. Дюркгайм бачив прояви аномії в зростанні кількості самогубств у суспільствах, що модернізуються, також вона виражається в більш високих рівнях злочинності і розпаді сімей, що часто пов'язують зі швидкими соціальними змінами³²⁴.

Однією з проблем, передбачених теорією Геллнера, яка пов'язує націоналізм з індустріалізацією й мовними джерелами культури, є неспроможність пояснити появу націоналізму в неіндустріалізованих суспільствах. У багатьох країнах Західної Європи і Північної Америки економічне зростання спричиняло соціальні зміни в такій послідовності: розширення торгівлі — індустріалізація — урбанізація — нові форми соціальної мобілізації. Ця послідовність, так чи інакше, не є неминучою. Як ми вже бачили на прикладі Греції й Південної Італії, або етап індустріалізації був пропущений, або ж його вплив і наслідки були знівельовані. Обидва суспільства пережили урбанізацію без створення

великих індустріальних секторів — цей феномен я позначив як «модернізацію без розвитку». Така схема переважає в багатьох незахідних суспільствах, там, де колоніалізм посприяв урбанізації, створивши модернізовані еліти, які не спромоглися на повномасштабну трансформацію суспільства шляхом широкої зайнятості в промислових секторах.

Націоналізм мав інші, відмінні корені в колишньому колоніальному світі, не тотожні західноєвропейським. Попри те, що ці країни не проводили індустріалізації західноєвропейського зразка, у них з'являлися нові прошарки еліти, і культура останньої могла бути абсолютно відмінною від культури колонізаторів. Такі еліти зазнавали величезного тиску, що вимагав від них відповідності культурі й звичаям колоніальної влади. І багато хто серед туземної еліти справді був поглинений домінантною структурою, за якою стояли сила і влада. Але це породжувало кризу ідентичності, адже поглинання відривало їх від власних сімей і співвітчизників як у мовному контексті, так і в плані вестернізації. Така криза спіткала молодого правника, який здобув британську освіту, — адвоката Мохандаса Карамчанда Ганді. Почавши з практики в Південній Африці, він прийшов до боротьби за незалежність Індії. Саме ця криза спонукала трьох темношкірих письменників, народжених у різних французьких колоніях: Еме Сезера, Леона Дамаса й Леопольда Сенгора — до розробки поняття «негритюд» (*Négritude*). Вони шукали спосіб переробити слово «негр» (*nègre*), яке білі французи того часу вживали як образливе, пейоративне, зі зневажливими й расистськими відтінками, на таке, що було б джерелом гордості.

Ідея колективної національної ідентичності та потреба визнання гідності за самобутніми корінними племенами належать до тих багатьох речей, які були експортовані з Європи в колоніальний світ. Як пояснює Ліа Грінфельд: «З експансією сфери впливу базових західних суспільств (які визначають себе націями), суспільства, що належать або шукають виходу до над-соціальних систем, центром яких був Захід, фактично не мали іншого вибору, ніж ставати націями»³²⁵. Однак це означає, що в колишньому колоніальному світі націоналізм набув зовсім інших форм. У Західній Європі націоналістичний рух представляли передусім німці, прагнучи об'єднати всіх німецькомовних під єдиним суверенітетом. В Індії, Кенії та Бірмі націоналізм неможливо побудувати навколо мови, бо ці суспільства — етнолінгвістично фрагментовані й позбавлені домінантних груп, що могли би об'єднати всю країну навколо своєї культури. Тому й повстання «Мау-Мау» в Кенії, на чолі якого стояв Джомо Кеніатта, відбулося під проводом кікуйю, які складали трохи більше 20 % від усього населення. Вони не могли сподіватися, що постійно пануватимуть у країні або зможуть нав'язати свою мову чи звичаї всьому суспільству. Справді, у багатьох країнах мова колонізаторів залишала за собою статус лінгва франка, адже, по-перше, це розцінювали як нейтральний вибір порівняно з будь-якою локальною мовою певної етнічної підгрупи, а по-друге, вона зазвичай пов'язувала колишню колонію з глобальною економікою краще, ніж будь-яка з корінних мов.

ЧОТИРИ ШЛЯХИ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ

Більшість дослідників, які вивчають феномен національної ідентичності, вважають, що її «соціально конструюють». Вони сумніваються в слушності думки багатьох націоналістів про те, що нації є споконвічними, базованими на біологічній основі угрупованнями, що існували завжди, з незапам'ятних часів. Ернест Геллнер стверджує, що націоналізм є сучасним явищем, яке відповідає потребам урбанізованого промислового суспільства. Дехто йде далі, позбавляючи національну ідентичність зв'язку з потужними соціальними силами на кшталт індустріалізації, маючи її за продукт творчості художників і поетів. Ще одна школа під впливом економіки стверджує, що ідентичність, по суті, є механізмом координації, використовуваним на політичному ринку підприємцями, що займаються просуванням своїх економічних інтересів³²⁶.

Звісно, не викликає сумніву, що націоналізм є побічним продуктом осучаснення, модернізації, а конкретні національні ідентичності сконструйовані соціальними силами. Але, з погляду соціального конструктивізму, неможливо оминати низку важливих питань. Хто саме формує нову національну ідентичність? Як налаштовується процес: згори вниз чи знизу вгору? Деякі національні ідентичності після свого створення стають надзвичайно міцними, тоді як інші надовго не затримуються. Радянський Союз, наприклад, витратив сімдесят років на формування «нової радянської людини», космополіта, що вийшов за категорії етнічної належності й релігії. А коли СРСР розпався на союзні

республіки в 1991 році, старі національні ідентичності, що вважалися давно мертвими, відновилися. Сьогодні «радянських людей» у такому місці, як, наприклад, Крим, немає, є лише росіяни, українці, кримські татари. Щось схоже відбувається зі спробами побудувати в Європейському Союзі постнаціональне почуття європейського громадянства, що стартувало в 1950 році. Цей проект, схоже, нашоухується на перепони, як свідчить криза євро, що розпочалась в 2009 році. Якими є можливості і де лежать межі національного будівництва?

Далеко не результат процесу з відкритим і незаним кінцем, національна ідентичність формується за рахунок чотирьох основних процесів, що можуть відбуватися поодиночі або в комбінації. Деякі з них є відкрито ієрархічними, налаштованими згори вниз, і до того ж політичними, бо для свого забезпечення потребують державної влади. Інші мають висхідний характер, формуються знизу вгору в результаті спонтанних дій населення. Має бути певна комплементарність, взаємне доповнення між процесами згори вниз і знизу вгору, інакше ідентичності не приживуться.

По-перше, ідеться про визначення політичних кордонів, які відповідали би розселенню; по-друге, потрібне переміщення або фізичне знищення населення для того, щоб воно відповідало наявним кордонам; по-третє, має бути культурна асиміляція субпопуляцій у панівній культурі; і по-четверте, модифікація концепту національної ідентичності для забезпечення його політичної відповідності, враховуючи соціальні і фізичні обставини, у яких існує суспільство. Більшість успішних проектів національної ідентичності функціонують у взаємодії всіх чотирьох елементів. Однак слід зазначити, що перші три часто включають насильство й примус.

1. Пересування кордонів, аби забезпечити відповідність стверджуваної національної ідентичності. Династичні політеї в усьому світі, від римлян, маур'їв, османів до австро-угорської династії, були імперіями, побудованими без уваги до культурної самобутності. У міру того, як почав брати гору націоналістичний принцип, від часів Французької революції й далі, великі, ще наявні на той час наднаціональні політичні одиниці почали розпадатися на більш однорідні в етнолінгвістичному сенсі. Так Туреччину було зведено до турецькомовного ядра в Анатолії, а Австро-Угорщина роздібилася на міриади народів Балкан. Остання серед цих імперій — колишній Радянський Союз — була країною, побудованою на нібито універсалістських ідеологічних принципах, але й на її руїнах після 1991 року постали менші держави на основі етнолінгвістичної солідарності відповідних народів. Були й інші випадки, коли кордони розширювали, щоб приєднати співвітчизників, як-от у випадках об'єднання Італії й Німеччини.

2. Переміщення або винищення населення з метою створити однорідніші політичні одиниці. Під час Балканських воєн після розпаду колишньої Югославії ці дії почали називати «етнічними чистками». Етнічні чистки є, у певному сенсі, природним супутнім явищем, яке позначало, що принцип легітимації змінився з династичного правління на національну солідарність.

Великі аграрні багатомовні імперії могли увібрати й безособове управління, і верховенство права. Так, їхнє функціонування залежало від таких універсалістських інститутів, адже процвітання спиралося на взаємодію етнічно й лінгвістично різних людей. На піку Римської імперії в II столітті нашої ери мандрівники, що подорожували з Великої Британії до Північної Африки, Сирії або Малої Азії, могли очікувати, що на місці побачать схожі адміністративні структури, закони і дороги. Відень часів Срібної доби був одним із найбільш ліберальних і космополітичних міст світу, відображаючи різноманітність імперії, для якої слугував столицею.

Коли багатонаціональні імперії розпалися на держави, організовані за національним принципом, етнічні меншини були залишені напризволяще. Вони могли би призвичаїтися, якби нові національні держави адаптували ліберальне верховенство права, але через етнонаціоналістичне самоствердження таке траплялося рідко. Результатом були величезні переміщення населення в міру того, як різні групи, що становили меншини, змушені були тікати з таких нових потенційно національних держав або ж їх обмінювали на споріднені меншини сусідніх країн. Так змішані грецькі й турецькі поселення Малої Азії і східної Єгеї, де люди жили пліч-о-пліч з часів Візантії, раптом почали «відсортовуватися» під час греко-турецької війни 1919–1922 років. Другу світову війну, у певному сенсі, пришвидшили поневіряння відокремленої від решти частини населення, як-от судетських німців у Чехословаччині та балтійських німців у Польщі. Закінчення війни в 1945 році потягнуло переміщення населення (а також істотну зміну кордонів) між Німеччиною, Польщею, Україною, Чехословаччиною та іншими країнами.

Отже, етнічні чистки на Балканах не були винаходом, незнаним до «холодної війни». Як відзначив дехто зі спостерігачів, стабільність сучасної Західної Європи була побудована на етнічних чистках раних історичних періодів, просто сучасні європейці їх «зручно» забули.

3. Культурна асиміляція. Населення, що потрапило в підлегле становище, може перейняти мову і звичаї домінуючої групи або дійти до межі, за якою буде його зникнення як меншини. Асиміляція може бути й добровільною, якщо меншина вирішить, що розчинення в домінуючій культурі відповідатиме її інтересам.

Скорочення регіональних мов у Франції і прийняття французької такою, якою розмовляли в Парижі, за національний стандарт є саме таким прикладом. Крім того, більшість іммігрантів, які прибувають у США, вивчають англійську й переймають американські звичаї, бо так вони стають на шлях соціальної мобільності.

Можливо, однією з наймасштабніших історій асиміляції є Китай. Привертає увагу, що в такій великій країні етнічні китайці нині складають понад 90 % населення. Китай не завжди був таким однорідним; його нинішній етнічний склад є результатом двох тисячоліть невпинних асиміляцій. Батьківщина етнічної ханьської групи лежала на північ від долини річки Хуанхе чотири тисячоліття тому. Першу династію Хань було створено завоюванням сусідньої Цінь (зараз це північно-центральна частина Китаю) в III столітті до н.е. Протягом століть вона розширювала свою територію на південний схід, південний захід, захід і північний схід. Ці процеси вели до взаємодії народності Хань з етнічно різноманітним корінним населенням, особливо серед тюрко-монгольських кочівників на північ і захід. Це первісне культурне розмаїття зберігається до цього часу в різних формах розмовної мови китайців. Але літературна мова була уніфікована ще в часи первісної династії Цінь і покладена в основу і загальної, і елітарної культури всієї імперії. Китай потрапив і під вплив неханьських етнічних груп, але майже все іноземне населення зрештою прийняло китайські культурні норми й асимілювалося через одруження з китайцями, тому як етнічні меншини не функціонують. Винятками є мусульмані-уйгури в західній провінції Сінцзян, Внутрішня Монголія, а також Тибет. Асиміляцію невблаганно продовжують, вона — елемент урядової політики, що веде до осідання етнічних ханьців у кожній з цих областей.

Не варто недооцінювати владу, силу й часто примус, потрібні для досягнення культурної асиміляції. Вибір національної мови є політичним актом з боку тих, хто нею розмовляє. Рідко трапляється так, що меншини добровільно відмовляються від рідної мови, особливо якщо вони самі територіально зосереджені в певній області протягом багатьох поколінь. Головним інструментом культурної асиміляції є державна система освіти і, далі, вибір мови для сфери публічного адміністрування.

Контроль над освітньою системою є, відповідно, питанням суперечливим, а також головною метою потенційних націєбудівників.

4. «Підгонка» утверджуваної національної ідентичності до політичних реалій. Усі проекти будівництва націй врешті-решт постають перед практичними перешкодами на шляху досягнення відповідності між ідеєю та реальністю, і часто ідея поступається, якщо її реалізують через силу й владу. Питання ідентичності неможливо відділити від територіального питання. Ідеї можна узгодити різними способами: територіальні претензії можна зменшити, ідентичність можна змістити від етнічності чи релігійної належності до ідеології або більш гнучкої концепції спільної культури, можна запровадити зовсім нові концепції ідентичності, аби «перекрити» вже наявні. Зміна визначення національної ідентичності для того, щоб вона відповідала реальності, є найменш примусовим і найбільш перспективним шляхом до національної єдності.

ІСТОРИЧНА АМНЕЗІЯ

Проекти зі створення ідентичності є вкрай суперечливим явищем, адже світ ніколи не складався з компактних однорідних «націй», готових перетворитися на політичні одиниці. У результаті завоювання, міграції та торгівлі всі суспільства так чи інакше були і є складними поєднаннями племен, етнічних груп, класів, релігій і регіональних ідентичностей. Будь-яка ідея нації неминуче тягне за собою зміну або виключення певних осіб, і, якщо вони не погоджуються із цим мирним шляхом, їх до цього змушують. Такий примус можуть задіювати згори вниз на рівні держави, але він може набувати й форм більш-менш місцевого насильства, коли певна громада вбиває або виганяє подалі своїх сусідів.

Двадцять п'ять держав, які утворювали Європу в середині ХХ століття, вижили з п'ятисот чи більше політичних одиниць, що існували там наприкінці Середньовіччя.

У всіх випадках, про які було згадано (Німеччина, Греція, Італія, Велика Британія, Сполучені Штати Америки), сучасні результати, зокрема високий рівень економічного розвитку і ліберальної демократії, залежали від ранніх історій з насильством і примусом. Я вже говорив про це стосовно Німеччини й Греції — обидві держави мали великі діаспори, розпорошені на територіях на схід. Формування сучасних німецької і грецької держав почалося з актів війни — нападу Бісмарка на Данію, Австрію і Францію, з одного боку, і грецької революції проти османів, з іншого. Це насильство тривало впродовж наступного століття, воно спричинило фізичне переміщення населення та постійне перекроювання кордонів.

Ернест Ренан один із перших описав феномен сучасного націоналізму, він говорить про історичну амнезію, що супроводжувала процес національного будівництва. За його словами: «Забуття, я сказав би, історичної помилки, має важливе значення для націєтворення, і саме тому історичні дослідження часто становлять загрозу національним належностям. Історичні дослідження, по суті, висвітлюють жорстоке насильство, яким супроводжується всяке політичне будівництво, навіть те, наслідки якого можуть вважатися корисними». Учений доводить, що ця амнезія супроводжує весь шлях, аж до варварських завоювань у Європі, коли неодружені воїни, підкоривши декадентські залишки Римської імперії, одружувалися з місцевими жінками й переймали їхні звичаї. Історична амнезія триває століттями, і ми забуваємо колись горді й незалежні утворення, як-от Бургундію, Велике Герцогство Парми або Шлезвіг, усі вони сьогодні існують як регіони, підпорядковані великим територіальним державам³²⁷.

Велику Британію разом зі Сполученими Штатами іноді вважають зразками мирного політичного розвитку, що не вдавалися до насильницьких нападів на сусідні суспільства в процесі створення своєї національної ідентичності та йшли шляхом поступових і часткових реформ. Але це слушно лише певною мірою; історична амнезія Ренана стосується їх обох. Аборигенами Великої Британії були кельтські племена, що послуговувалися гельською мовою. Їхні території неодноразово зазнавали нападів з боку різних завойовників, що перетинали протоку між Британією та Європою. Спершу це були римляни, наступними йшли англосакси, данці і, нарешті, франкомовна нормандська династія. Трансформація Англії у Велику Британію часто передбачала насильство, спрямоване на приєднання Вельсу, Шотландії та Ірландії. Межі останньої були визначені Пасхальним повстанням в Ірландії 1916 року і утворенням незалежної Ірландської республіки. Зайве згадувати, що Північна Ірландія відтоді є не надто щасливим членом британської сім'ї, а на час написання цього тексту Шотландія запланувала провести референдум про незалежність.

Спостереження Ренана про історичну амнезію повторює аналогічну думку Мак'явеллі. Описуючи початки Риму у своїх «Міркуваннях про перші десять книг Тита Лівія», Нікколо Мак'явеллі зауважив, що велике місто Рим було засноване на братовбивстві, коли Ромул позбавив життя Рема. Далі філософ спробував ширше глянути на речі, але дійшов висновку, що справедливі заходи часто починаються зі злочинів³²⁸. Це стосується й запровадження демократії в Сполучених Штатах. Північна Америка не була землею «нового поселення», як про це не раз казали. Це була територія, не надто густо заселена корінними групами племен, яких нищили, переміщали й виганяли зі своїх земель у резервації, аби звільнити місце для демократичних інституцій, принесених поселенцями. Американська національна ідентичність заснована на принципах рівності, прав особистості й демократії, але ця ідентичність не може постати іншим чином, ніж за рахунок корінних жителів країни. Це не перетворює отриманий результат на менш демократичний або не такий справедливий, але й не спростовує того, що початок, який був злочином, злочином і залишається. Крім того, питання, чи має ідентичність Америки базуватися передусім на політичному союзі, базованому на закріпленому в Декларації про незалежність твердженні про рівність, а чи перевагу має конституційний захист прав штатів, неможливо було розв'язати мирним шляхом під час демократичних процесів. Відповідно, поряд із яскравішими спогадами німців і греків про насильство в їхній нещодавній історії, британцям з американцями не варто забувати, що їхні сучасні національні ідентичності також є бенефіціарами кривавої боротьби в далекому минулому.

- 317 Стосовно ідеї соціального співробітництва, що випливає з конкурентного тиску, див.: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).
- 318 Це визначення пропонується в: Ernest Gellner, *Nations and Nationalism*, 2nd ed. (Malden, MA: Blackwell, 2006), p. 1.
- 319 Див.: Charles Taylor, ed., *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition* (Princeton: Princeton University Press, 1994).
- 320 Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, rev. ed. (New York: Verso, 1991), pp. 37–46. Подібні акценти розставлено в: Elizabeth L. Eisenstein, *The Printing Revolution in Early Modern Europe*, 2nd ed. (New York: Cambridge University Press, 2005).
- 321 Ernest Gellner, “Nationalism and the Two Forms of Cohesion in Complex Societies,” in *Culture, Identity, and Politics* (New York: Cambridge University Press, 1987), pp. 15–16.
- 322 Див.: Gellner, *Nations and Nationalism*, pp. 38–42.
- 323 Eugen Weber, *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870–1914* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1976), pp. 67, 84, 86.
- 324 Див.: Emile Durkheim, *Suicide* (Glencoe, IL: Free Press, 1951).
- 325 Liah Greenfeld, *Nationalism: Five Roads to Modernity* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992), p. 14.
- 326 Спільний момент щодо поточного конструктивістського консенсусу пропонує: Keith Darden, *Resisting Occupation: Mass Schooling and the Creation of Durable National Loyalties* (New York: Cambridge University Press, 2013). Щодо різних типів конструктивістських аргументів див.: Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe* (New York: Cambridge University Press, 1996), і *Ethnicity without Groups* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004); David D. Laitin, *Nations, States, and Violence* (New York: Oxford University Press, 2007).
- 327 Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation? What Is a Nation?* (Toronto: Tapir Press, 1996), p. 19.
- 328 Щодо цього моменту див.: Mansfield, *Machiavelli's Virtue*, pp. 64–66, 262.

ХОРОШИЙ УРЯД, ПОГАНИЙ УРЯД

Чому деякі уряди розвинених країн ефективніші; як відбувається політична реформа; чому модернізація не є достатньою та необхідною умовою реформ, проте її роль допоміжна; роль чужинців у просуванні реформ

Настав час зробити деякі загальні висновки щодо процесу державного будівництва та модернізації публічного сектору. Ця частина книжки має на меті пояснити, чому деякі розвинені країни зуміли увійти у XXI століття з ефективними й некорумпованими урядами, тоді як інші продовжують страждати на клієнтелізм, корупцію, невисоку продуктивність і низький рівень довіри і до держави, і до суспільства загалом. Можливо, коли ми сформуємо пояснення, нам вдасться здобути уявлення про стратегії, які могли би застосувати сучасні країни, що розвиваються, для розв'язання власних проблем із корупцією й патронажем.

Усі сучасні суспільства починалися з того, що Вебер називає патримоніальними державами, уряди яких формувалися з друзів, родини правителів або еліти, яка панувала в той чи інший час. Ці країни обмежували доступ до політичної влади й економічних можливостей та допускали лише тих, до кого був прихильний правитель; ніхто не переймався безособовим ставленням до громадян відповідно до чинних для всіх правил³²⁹. Сучасне урядування, тобто державна бюрократія, яка є безособовою й універсальною, розвивається протягом тривалого часу, а в багатьох випадках узагалі розвинути не може.

Я обрав випадки, що відрізняються один від одного з погляду на успіх або невдачу модернізаційного процесу. Німеччина сформувала серцевину сучасної держави ще в перші десятиліття XIX століття. Японія, як ми побачимо в розділі 23, створила сучасну бюрократію чи не з нуля невдовзі після того, як країна відкрилася для змін у часі реставрації Мейдзі. Італії й Греції, навпаки, ніколи не вдавалося розвинути сильної й сучасної держави, тож вони продовжують клієнтелістські практики до сьогодні. Велика Британія та Сполучені Штати є проміжними випадками: бюрократія обох країн у першій половині XIX століття була, по суті, патронажною або, у випадку Сполучених Штатів, жила повномасштабним клієнтелізмом. Велика Британія пішла на рішучі реформування системи після того, як у 1850-х роках прозвучав звіт Норткота — Тревельяна, а Сполучені Штати реформували публічний сектор поступово, від 1880-х і аж до 1930-х років.

Патримоніальні держави можуть бути доволі стабільними. Вони побудовані на фундаменті з людської соціальності, тобто на біологічній схильності людей до підтримки сім'ї, родини й друзів, з якими вони обмінюються взаємними вигодами й благами. Еліти розбудовують свою владу, управляючи ланцюжками патронажу, у яких клієнти слідує за покровителями в гонитві за особистою вигодою. Усе це підкріплюється ритуалами, релігією та ідеями та надає легітимності певній формі панування еліти. Ці групи еліт значно організованіші, ніж інші прошарки суспільства, зокрема за розпорощених територіально і вражених бідністю селян аграрних суспільств. Вони мають ширший доступ до зброї і застосування насильства. З розширенням суспільства неформальні патронажні мережі перетворюються на формальніше організовані клієнтелістські ієрархії. Але основний організаційний принцип їхньої політики — взаємний альтруїзм — залишається тим самим. Після досягнення політичної влади ці еліти можуть бути заміщені, у межах чинної системи, іншими, краще організованими елітними групами, але рідко — неелітами, що перебувають під ними. Ці типи досучасних держав успішно існували протягом століть, подекуди вони продовжують існувати у світі й зараз.

ШЛЯХИ ДО СУЧАСНОГО УРЯДУВАННЯ

Яким чином певним суспільствам вдалося здійснити перехід від патримоніальної, заснованої на родових зв'язках, держави до сучасної, в основі якої лежить меритократія? Визнаю, що тут будуть

представлені лише деякі випадки переходу, проте вони дають змогу визначити щонайменше два важливих маршрути, які ведуть країни до цієї мети.

Перший — це шлях військової конкуренції. Китай, Пруссія і Японія були заглиблені в тривалу боротьбу із сусідами, де ефективна організація уряду була вирішальною для виживання нації. Військова конкуренція створює імперативи, значно потужніші за будь-які економічні стимули: ніщо, зрештою, не має значення, якщо на ваги поставлено виживання моєї родини, якщо є ймовірність, що всіх нас уб'ють на війні або після неї. Необхідність створення армії висуває на перший план меритократичний добір, адже армія має вправно битися; вона вимагає нових податків і можливості отримання доходів; вона вимагає бюрократичної організації для оподаткування та управління фінансовим і логістичним ланцюжками, які забезпечують постачання військ на поле бою; це змушує еліту діяти, підштовхувати до взаємодії з неелітами, до набору останніх на службу й часто на командування військами.

Війна, як і національне будівництво, є вирішальною для успішного державного будівництва. Націоналізм як принцип постав іще з часів Великої французької буржуазної революції, а усвідомлення національної ідентичності підштовхнуло до зміни політичних кордонів, аби забезпечити відповідність чинним культурним, етнічним і мовним спільнотам. Як ми бачили в попередньому розділі, для цього зазвичай потрібне примусове перенесення кордонів або чистки, переміщення чи насильницька асиміляція населення.

У першому томі ми бачили низку прикладів державної модернізації через війни, зокрема у випадку з Китаєм, що, на мою думку, є першим суспільством, яке породило цілісну, універсальну й безособову державу. Саме китайці першими, у III столітті до нашої ери, винайшли меритократію й іспити для публічної служби, тоді як у Європі ця практика не знаходила широкого застосування аж до XIX століття. І мамлюки, і османи прийшли до модерної на свій час форми публічного адміністрування шляхом, що нині видається химерною інституційною комбінацією військового рабства: молодих людей просто викрадали в чужих землях, забирали із сім'ї та виховували як майбутніх воєнків адміністраторів.

Пруссія теж зазнавала тиску військової конкуренції і поступово запровадила елементи сучасної автономної бюрократії, а та дожила до нашого часу. Усе почалося з рішення Великого курфюрста не розпускати армію після того, як було укладено Олівський мир у 1660 році, і натомість утримувати постійне військо, а вже утримання висунуло потребу реорганізувати всю адміністративну структуру країни. Поразка Пруссії, завдана Наполеоном у 1806 році, змусила відкрити набір у бюрократію середнього класу в межах реформи Штейна — Гарденберґа. Створення елітної, заснованої на особистих здобутках бюрократії сформувало абсолютистську політичну коаліцію на підтримку вже наявної автономії бюрократії. Тож надалі, щойно політики чи політичні партії чинили спроби пропхати своїх політичних призначенців на бюрократичні посади, прихильники бюрократії збирали потужну опозицію, і політиків змушували до відступу. У Пруссії ця автономія зайшла навіть занадто далеко, так що й демократично обрані лідери поставали перед неможливістю поставити під свою оруду військову бюрократію. Бісмарк зібрав сучасну німецьку націю, застосовуючи війну як батіг, спустивши з ланцюга агресивний націоналізм, кульмінацією чого стали дві світові війни. Модернізація держави й національна ідентичність були, таким чином, придбані за непомірно високу ціну.

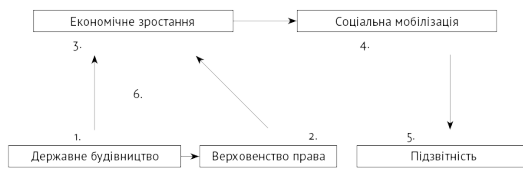
Другий шлях модернізації держави пролягає через процес мирної політичної реформи, в основі якої лежить формування коаліції соціальних груп, зацікавлених в ефективному й некорумпованому урядуванні. За формуванням такої коаліції приховується процес соціально-економічної модернізації. Як зазначено в загальному плані розвитку, описаному в розділі 2, економічне зростання часто веде до соціальної мобілізації, бо розширює поділ праці. Індустріалізація тягне за собою урбанізацію, вимагаючи вищого рівня освіти, професійної спеціалізації, та паралельно зумовлює безліч інших змін. У свою чергу, вона продукує нових соціальних акторів, яких раніше не було в аграрному суспільстві. Ці актори, за означенням, не мають великої частки в патримоніальній системі; вони можуть бути або кооптовані системою, або ж організувати зовнішню коаліцію для зміни правил, за якими та працює.

Останній сценарій розгорнувся у Великій Британії та в Сполучених Штатах Америки. Обидві країни рано розпочали індустріалізацію, і нові групи середнього класу, сформовані при цьому, слугували двигуном реформування публічної служби, законодавчим вираженням якої стали описані вище

реформи Норткота — Тревельяна й закон Пендлтона. Британський процес розгорнувся значно швидше за американський, і тому було кілька причин. По-перше, британська еліта була компактнішою й весь час утримувала контроль над процесом реформ. По-друге, Вестмінстерська система породжувала менше перешкод на шляху рішучих політичних дій, ніж складна система стримувань і противаг, виплекана в Америці. Суди, опозиція на рівні штатів, а також труднощі з досягненням більшості в законодавчих органах — сповільнювали американський реформаційний процес, але у випадку Великої Британії все це не мало жодного значення. Найважливішим розходженням став той факт, що в американській політиці ще до початку реформи глибоко вкоренився клієнтелізм, а викоринити його було набагато важче.

Це підводить нас до питання про клієнтелізм і про те, чому він такий потужний і поширений у певних країнах. Відповідь, що пропонується для цих випадків, загалом збігається з тією, яку дав Мартін Шефтер: ідеться про послідовність, у якій запроваджуються сучасні інститути, і, найважливіше, про етап, на якому вперше відкривають демократичне виборче право³³⁰. Я визначив клієнтелізм як торгівлю голосами й політичною підтримкою задля отримання індивідуальних пільг, на противагу програмній політиці, і відрізняю його від елітних систем патронажу, за яких обсяг використання клієнтелізму в рекрутингу до еліти є значно обмеженим і далеко не так добре організованим. Клієнтелізм виникає, коли демократія настає до того, як встигне закріпитись сучасна держава як автономна інституція, що спирається на власну політичну коаліцію. Клієнтелізм є ефективною формою політичної мобілізації в суспільствах з низьким рівнем доходів та освіти, і тому його краще розуміти як ранню форму демократії. У Сполучених Штатах Америки, Греції та Італії демократичне виборче право вже було розширене до створення сучасної держави: у 1830 році в США, у 1844–1864 роках у Греції і в період після 1946 року в Італії. Політичні партії в усіх трьох країнах використовували свою державну бюрократію як джерело доходів політичних клієнтів, що мало передбачувано катастрофічні наслідки для спроможності й потенціалу держави. Принципом ефективного управління є меритократія; принципом демократії є участь населення. Ці два принципи можуть працювати разом, але між ними завжди можливі тертя й суперечності.

Взаємодія між різними аспектами розвитку, звісно, є значно складнішою, ніж те, що зображено на малюнку 8.



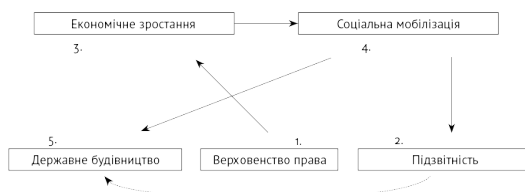
Мал. 8. Пруський / німецький шлях розвитку

Малюнок 8 ілюструє прусський / німецький шлях розвитку. Пруссія почала будувати сильну державу з причин, які не мали нічого спільного з економічним розвитком; її радше підштовхнуло прагнення нації до виживання (пунктирна лінія, що з'єднує державне будівництво і підзвітність та відповідальність, показує, що вплив останніх на перше був негативним). Якщо державне будівництво велось за абсолютистських урядів, то ця обставина, як ми бачили, мала позитивний вплив на розвиток верховенства права. Бюрократія правила через право; якщо держава не сприймала принципи демократичної підзвітності, то її суверенітет більшою мірою ґрунтувався на увяленні про те, що бюрократія була вартовим публічного інтересу.

Поєднання сучасної держави й верховенства права послужило злітною смугою для економічного зростання, що розпочалося із середини XIX століття. Історик економіки Гершенкрон зауважив, що в Німеччині, яка дещо спізнилася з розвитком, держава відіграла більшу роль, сприяючи економічному зростанню, ніж це було в Англії, де держава мала значну спроможність на самому початку індустріалізації³³¹. Економічне зростання зумовило появу робітничого класу та його мобілізацію під прапором німецької соціал-демократії. Німецький шлях до ліберальної демократії прокладено через війну, революцію, репресії на початку XX століття. Ранній розвиток сильної й автономної держави справив потужний негативний вплив на демократичну підзвітність і відповідальність, підштовхнувши країну на шлях, що завів її в Першу світову війну, а потім підірвав

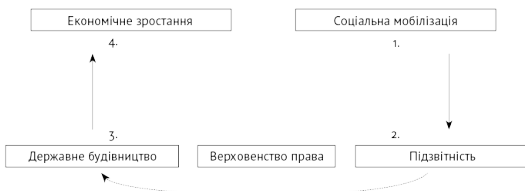
засади Ваймарської демократії. Повністю інституціалізована ліберальна демократія виникла лише з народженням Федеративної Республіки Німеччина в 1949 році.

Сполучені Штати Америки рухалися до політичної модернізації зовсім іншим шляхом (мал. 9). США успадкували від Британії сильне верховенство права, англійське загальне право, суспільний інститут, що з'явився в колоніях задовго до появи демократії. Верховенство права з його захистом приватної власності заклало основи швидкого економічного розвитку в XIX столітті. Однак раннє запровадження загального виборчого права для білих чоловіків справило очевидний різко негативний вплив на американське державне будівництво, бо поширило клієнтелізм на практично всіх рівнях влади (пунктирна лінія на мал. 9). Проте зростання створило нові соціальні групи, які одразу мобілізувало громадянське суспільство, вивівши на політичну арену нові фракції в межах наявних політичних партій. Тоді реформістська коаліція почала тиснути, вимагаючи модернізувати американську державу.



Мал. 9. Американський шлях

Нарешті, малюнок 10 ілюструє грецький / південноіталійський шлях. Точкою входу для розвитку там не було ані державне будівництво, ані економічне зростання; цю роль відігравали соціальна мобілізація (те, що було описано раніше як «модернізація без розвитку») і рання демократизація. Слабкість і брак можливостей у капіталістичній економіці завчасно перетворили державу на об'єкт захоплення, спершу — елітними соціальними групами, а потім — масовими політичними партіями, у міру поглиблення демократії. Широкий клієнтелізм послабив державу та її спроможність до розвитку, що потім додатково обмежило перспективи економічного зростання (пунктирні лінії).



Мал. 10. Грецький / Південноіталійський шлях економічного зростання

КОРУПЦІЯ І СЕРЕДНІЙ КЛАС

В Англії та Америці економічна модернізація потягнула за собою соціальну мобілізацію, а та, у свою чергу, створила умови для ліквідації патронажу й клієнтелізму. В обох країнах нові групи середнього класу висували вимоги покласти край системі патронажу. Це може підвести когось до висновку, що соціально-економічна модернізація й творення середнього класу здатні створити сучасний уряд і державу. Але цей погляд спростувала грецька й італійська історія, де суспільства, попри свої багатства й сучасність у всіх сенсах, однак, продовжують практикувати клієнтелізм. Немає жодного автоматичного механізму, який виробляв би чисте й сучасне урядування, адже для пояснення результатів потрібно розкрити низку інших чинників.

Одним із таких чинників є якість економічного зростання. Ми бачили, що в Греції та Південній Італії індустріалізація відбулася із запізненням, а процес урбанізації відрізнявся від того, який тривав у Великій Британії та Сполучених Штатах Америки. В останніх нові професійні групи й соціальні відносини були породженням індустріалізації; у Греції та Південній Італії населення сільської місцевості просто переїхало в міста, взявши із собою сільські звички й загалом спосіб життя. У бурхливій капіталістичній економіці індивідуальну користь часто найкраще просувати через широкі можливості державної політики, як-от через зниження податкових ставок, різні форми регулювання й стабільні стандарти внутрішньої та зовнішньої торгівлі. Коли ж спільноти зберігаються непорушними, а село переїжджає до міста, навпаки, значно легше зберігати клієнтелістські форми соціальної організації. Індивідуальні вигоди, якими оплачують компроміси і які становлять суть клієнтелізму, важать більше, ніж суть політики³³².

По-друге, немає жодної гарантії, що люди, належні до середнього класу, підтримають антиклієнтелістську реформаторську коаліцію. Навіть у самих Сполучених Штатах не всі нові соціальні актори, що з'явилися внаслідок індустріалізації, підтримали Прогресивний рух. Як ми бачили, залізниця швидко рознюхала, як використати чинну систему патронажу у власних інтересах. У багатьох випадках її клієнти — торговці, вантажовідправники, фермери — звинуватили політиків у тому, що ті підтримують аж надто теплі стосунки із залізницею. Спостерігалася свого роду гонка, боротьба між наново організованими інтересами середнього класу, що виступали проти патронажу, та міськими політичними машинами за те, кому вдасться перетягти на свій бік нові соціальні групи, як-от свіжих іммігрантів.

У Греції й Південній Італії перегони за залучення середнього класу в коаліцію реформ були програні, майже не розпочавшись. В Італії потужний середній клас був на Півночі, і він міг би очолити коаліцію, утворену навколо спроби змінити характер політики на Півдні. Але групи, що входили в нього, вважали це завдання занадто амбіційним, враховуючи слабкість держави; легше було гарантувати мир і стабільність через місцеві еліти й ланцюжки їхніх клієнтів. До того ж в обох країнах найменш клієнтелістськими групами були належні до крайнього лівого крила — грецькі й італійські комуністи. Але обидві партії у своєму порядку денному ставили за мету відмову від демократичної політичної системи загалом і, отже, були налаштовані рішуче проти зовнішніх сил, включно з Великою Британією та США (в Італії комуністам вдалося взяти владу на виборах до місцевих органів самоврядування; це трапилося в Турині й Болоньї, і, як виявилось, вони були здатними керувати в муніципальних органах відносно чисто й ефективно). Прогресисти в Сполучених Штатах Америки, як правило, теж були лівими, але досить відчутно зацікавленими в збереженні чинної американської системи, а отже, їхні шанси взяти владу на національному рівні були значно більшими.

По-третє, можливо, пояснити різницю в результатах між Німеччиною, Англією та Америкою, з одного боку, і Грецією та Італією, з другого, можуть окремі культурні чинники. Власна вигода пояснює тільки частину причин, з яких різні соціальні групи проштовхують зміни, і вона не відображає високого моралізму, який часто супроводжує такі рухи. У кожній із цих країн лідери реформістських рухів мали особисті мотиви, продиктовані власною релігійністю. Вони включали в себе і Великого курфюрста, і Фрідріха Вільгельма I в Пруссії, кальвінізм яких спонукав до запрошення одновірців з-за кордону, давши їм бачення того, як дисципліноване, стримане й моральне суспільство здатне побудувати належну державу. Кальвінізм дістався й Нідерландів, які протягом XVII століття накопичили надзвичайне багатство і владу, виборовши незалежність від католицької Іспанії³³³. Задовго до Громадянської війни в Англії пуританство виросло до важливої сили, що просувала там реформи, воно ж продовжувало формувати поведінку нового середнього класу країни в XIX столітті. Це стосувалося й реформаторської верхівки в Прогресивну добу наприкінці XIX століття в Америці, де про те, що політичні боси й патронажні політики знайшли спосіб заробляння грошей, просто не замислювалися. Їхню моральність обурювало те, що публічні посади й цілі державні установи були, усупереч логіці, поставлені на службу особистим цілям. Попри те, що американці можуть не надто довіряти публічній владі, вони вважають, що їхнє демократичне урядування є глибоко легітимним, а маніпуляції з демократичним процесом на користь матеріальних інтересів і корумпованих політиків ідуть проти самого принципу демократії. Окремими лідерами, як-от Гіффордом Пінчотом, рухала свого роду протестантська релігійна етика, що майже зникла із суспільного життя сучасної Америки.

Аби поставити лояльність до держави вище за вірність сім'ї, регіону чи племені, потрібен широкий радіус довіри й значний соціальний капітал. Велика Британія та Сполучені Штати Америки традиційно є суспільствами зі значним запасом того й іншого, принаймні порівняно з Грецією й Південною Італією. Неможливо створити соціальні рухи, якщо люди не відчують мотивації для приєднання до організацій громадянського суспільства, і вони будуть зовсім позбавлені натхнення за браку хоча би примарного ідеалу громадянської відповідальності перед більшою спільнотою співгромадян.

Джерела соціального капіталу у Великій Британії та Сполучених Штатах відрізняються. Дещо бере початок від сектантських форм протестантського християнства, згаданого вище, якому вдалося вкоренитися в обох країнах і спричинити появу низових організацій релігійного життя, незалежних від централізованих ієрархічних установ. Але є ще одне, друге, джерело, пов'язане з національною ідентичністю, організованою навколо суспільних інституцій, у випадку Великої Британії — довкола

загального права, парламенту й монархії, а у випадку Америки — довкола подібної традиції загального права й демократичних інституцій, запроваджених Конституцією і втілених на її основі. Станом на XIX століття уряди обох країн вважалися легітимними виразниками національного суверенітету, вони стали об'єктами значної лояльності.

Відчуття національної ідентичності греків та італійців завжди було неспокойним. Грецьке суспільство характеризувала порівняна однорідність з огляду на етнічні, культурні й релігійні рівні, але грецьку державу часто вважали інструментом іноземних потуг, а отже, тримали її за не надто легітимну. Тому лояльність греків була обмежена колом найближчих родичів, яким можна довіряти; а держава була підозрілим об'єктом. Італія, особливо на півдні, також була ареною, на якій різні іноземні сили демонстрували й реалізували свій вплив, налаштовуючи італійців одне проти одного. Уніфікована країна, що постала після 1861 року, поєднала різні за культурою й рівнями розвитку регіони, що досі не спромоглися породити централізовану політичну владу, здатну асимілювати Південь. На сьогодні регіональні лояльності часто далеко випереджають національну ідентичність, що підкреслює саме існування такої політсили, як Ліга Півночі. Там були герої, натхненні сильним почуттям громадянського обов'язку, — Альберто Далла К'еза, Джованні Фальконе та інші. У містах Півночі також відчувається залишок сильної республіканської громадянської традиції. Але, і це особливо актуально на Півдні, відсутність легітимних державних інституцій звужила радіус довіри, обмеживши його друзями й сім'єю, і ця тенденція згодом інституціалізувала себе в таких організаціях, як мафія.

РЕПАТРИМОНІАЛІЗАЦІЯ

Перед тим як американці, англійці чи німці запишаються власними політичними системами, хочу відзначити, що проблема патримоніалізму, попри все, ніколи остаточно не була розв'язана, на це не спромоглася жодна політична система. У першому томі я стверджував, що залежність від друзів і сім'ї — це режим, установлений у людській соціальності за замовчуванням, і люди завжди повертатимуться до нього в різних формах, особливо за відсутності потужних стимулів поводитись інакше. Сучасна, безособова, держава, змушуючи нас діяти так, перебуває в глибокому конфлікті з нашою людською натурою, і тому ми постійно схильні піддаватися ризику ерозії й ковзати назад, до звичної родинності. Еліти будь-якого суспільства прагнутимуть використання свого доступу до політичної системи для подальшого збагачення й укріплення себе, своїх родин і друзів, якщо цьому явно не запобігатимуть через організовані заборони, підкріплені іншими силами, наявними в політичній системі. Це стосується й розвинених ліберальних демократій, і можна стверджувати, що процес репатримоніалізації, повернення до родинності, триває й зараз.

Реформи Прогресивної доби в Сполучених Штатах Америки усунули один конкретний вид клієнтелізму, а саме — здатність політичних партій забезпечувати собі підтримку шляхом розподілу робочих місць у бюрократичних установах на федеральному, штатовому та місцевому рівнях. Це, однак, не знівелювало практики поширення інших видів благ, як-от субсидій, податкових пільг та іншої вигоди політичних прихильників. Однією з найбільших проблем американської політики останніми роками є вплив груп інтересів, спроможних на ефективну купівлю політиків внесками на виборчі кампанії й платою за лобювання. Більшість із цього арсеналу методів видаються цілком законними, так що Сполучені Штати, у певному сенсі, створили нову форму клієнтелізму з тією відмінністю, що вона практикується в значно більшому масштабі, а в грі при цьому ходять величезні суми грошей. До цього питання я повернуся в останній частині цього тому.

Ця проблема стосується не лише Америки. Японія, як уже зазначалося, теж має традицію сильної, автономної бюрократії, а робочі місця в бюрократичних установах там ніколи не були валютою для корупційних розрахунків. З іншого боку, бюджетні пільги протягом багатьох десятиліть були в Японії валютою так званої грошової політики, а на чолі вже кілька декад стоїть Ліберально-демократична партія, що зберігає свою гегемонію, уміло роздаючи політичну поживу. Здатність японських груп інтересів, як-от виробників електроенергії, прибрати до рук контрольні органи, зі всією очевидністю проявилася в країні у 2011 році після землетрусу в регіоні Тохоку і ядерної катастрофи на атомній електростанції Фукусіма.

ДАТИ ВІЙНІ ШАНС?

Військова конкуренція була важливим двигуном модернізації держави в описаних вище випадках, але сама вона не є ані достатньою, ані необхідною умовою для досягнення цієї мети. Наші приклади умисно зміщені в бік успішних результатів, однак низка спостерігачів зазначають, що тривала військова конкуренція в інших частинах світу не вела до появи сучасних держав. Це стосується племен Папуа-Нової Гвінеї та інших частин Меланезії, де вони поборюють одне одного протягом приблизно сорока тисяч років і, проте, не спромоглися досягти навіть держави як форми організації суспільного життя до того, як прибули європейські колонізатори. Значною мірою це стосується й Латинської Америки, де війни закінчилися, а родові еліти й досі при владі (див. розділ 17). Очевидно, що інші умови, серед яких фізична географія, класова структура суспільства й ідеологія, у поєднанні з війною привели до появи сучасних держав в Азії та в Європі, але не в інших місцях.

І в зворотному напрямку, інші країни створили сучасні, неклієнтелістські уряди без військової конкуренції. У той час як Швеція й Данія багато разів воювали між собою на початку сучасної епохи, їхні сусіди Норвегія, Фінляндія та Ісландія до війн не вдавалися, і, однак, усі вони мають чисті уряди, подібні між собою. Корея стала жертвою зовнішньої агресії, окупації й насильства з кінця XIX століття аж до припинення війни на Корейському півострові, і все ж її бюрократична система за якістю дорівнює японській, так само як колишні британські колонії Сінгапуру. Канада, Австралія та Нова Зеландія є сучасними, не-клієнтелістськими державами, але ніколи не вдавалися до милітаризму.

У багатьох із цих випадків уряди високої якості стали результатом прямого колоніального спадку (Норвегія стала незалежною від Данії в 1813 році, Ісландія отримала від Данії обмежене самоврядування в 1874 році, а Канада отримала самоуправління від Великої Британії в 1867 році). У решті випадків це було пов'язано з навмисним копіюванням інших моделей. Сінгапур і Малайзія створили ефективні сучасні уряди практично з нуля, використовуючи наявний матеріал, що, здавалося, від самого початку не обіцяв жодних перспектив, породжуючи передбачувані проблеми, збурювані лівими силами, де тільки можна по всій Південно-Східній Азії³³⁴.

Ці спостереження мають важливе значення для сьогодення. Говорячи напівжартома-напівсерйозно, військовий аналітик Едвард Люттвак одного разу припустив, що міжнародне співтовариство має «дати шанс війні» в зонах слабких держав, як-от у країнах Африки на південь від Сахари³³⁵. Сучасні держави, на його думку, були змушені до прискореного розвитку через нещадну збройну боротьбу в Європі протягом століть; Африка з її ірраціональними кордонами епохи колоніальних держав не мала шансів розібратися зі своїми проблемами аналогічним чином. Держави там створені не сильними бюрократіями й не всеохопними національними ідентичностями.

Крім того, що ніхто не повинен бажати повторення насильницького європейського досвіду будь-кому, немає ясності, чи справді кілька століть конфліктів спроможні дати життя сильним державам в інших частинах світу. Чому це так і які альтернативні підходи можна вжити в державному будівництві Африки, буде розглянуто в наступній частині книжки про спадщину колоніалізму. З іншого боку, той факт, що деякі країни досягли сучасних форм урядування без війн, передбачає, що в наш час держави можуть загалом обрати аналогічні мирні шляхи свого розвитку.

Те, що раннє запровадження демократії заохочувало до появи й розвитку клієнтелізму і що нинішні сильні держави часто формувалися ще до настання демократії, може додатково підштовхнути до припущення, що сучасні країни, що розвиваються, повинні слідувати тій самій послідовності. Це, по суті, було висновком Семюела Гантінгтона в його праці «Політичний порядок у мінливих суспільствах» — а саме: суспільства потребують порядку до того, як їм стає потрібна демократія, їм було би краще переходити до повністю сучасної модернізованої політичної та економічної системи в умовах авторитаризму, а не намагатися застрибнути безпосередньо в демократію. Гантінгтон хвалить не тільки тогочасні комуністичні режими за їхню здатність до розширення політичної участі й форсованих темпів економічного зростання; він також схвально пише про системи на кшталт створеної Інституційно-революційної партії Мексики, що правила країною з 1940-х років аж до 2000 року і повернулася до влади у 2013 році. Ця партія створила надзвичайно стабільний політичний порядок, який замінив часи переворотів, військових «каудильйо» і жорстоких соціальних конфліктів, що характеризували Мексику протягом першого століття її національного існування, але розплатився демократією та економічною життєздатністю³³⁶. Учень Гантінгтона Фарід Закарія висунув аналогічний

аргумент про важливість описаної вище послідовності, підкреслюючи не так політичний порядок сам по собі, як ліберальне верховенство права як необхідний перший крок до початку демократії³³⁷.

Попри те, що такий аргумент, здавалося б, логічно випливає з представлених вище випадків, він не є таким уже хорошим путівником і керівництвом з політики на сьогодні³³⁸. Звісно, можна слушно вказати на те, що суспільство має спершу створити сильну, автономну бюрократію Веберового типу, а якщо ні, то запровадити ліберальне верховенство права з його незалежними судами й добре підготовленими суддями. Проблема полягає в тому, що запровадити описане вище, поклавши його в основу інституційної конструкції держави, зовсім нелегко. Інституції держави з усім своїм нутром часто існують як уже зумовлені історичною спадщиною або й узагалі їх формують зовнішні сили. Чимало бідних суспільств у країнах, що розвиваються, вдалися до створення авторитарних держав, спроможних на тривале існування за рахунок поєднання певних рівнів репресій і кооптації. Але з причин, які ми бачили, навряд чи комусь вдалося повторити створення китайської держави «мандаринів» або побудову німецького Rechtsstaat, у яких авторитарну владу втілює надзвичайно інституціалізована бюрократія, що діє за чітко прописаними правилами. Багато сучасних авторитарних держав пронизані протекціонізмом і високим рівнем корупції. Єдиними країнами сучасного світу, що підійшли доволі близько до згаданих прикладів вдалих держав, є деякі монархії Перської затоки, а також Сінгапур, чії особливі обставини роблять їхні моделі складними для будь-якого наслідування. За цих умов який сенс у тому, щоби відкладати демократизацію на користь нещадної і / або корумпованої й некомпетентної диктатури?

Остання, фінальна, причина, чому свідома спроба запроваджувати політичні інституції в певній послідовності видається доволі проблематичною, полягає в моральній або нормативній площині. Відповідальність і підзвітність через періодичні вільні й справедливі вибори є хорошою річчю в собі, за винятком її наслідків, які вона часто має для якості влади чи економічного зростання. Право політичної співучасті означає визнання моральності за особистістю громадянина, і здійснення цього права дає цій особистості певну владу над життям спільноти. Громадянин може бути недостатньо поінформованим або просто ухвалювати погані, шкідливі рішення, але здійснення ним політичного вибору щодо самого себе є важливою частиною добробуту, і це стосується людини як такої. Крім того, це не просто моя особиста думка; в усьому світі величезні маси людей мобілізовані на захист свого права на політичну співучасть. Арабська весна 2011 року є лише останнім проявом сили ідеї демократії в частині світу, культуру якої багато хто вважав такою, що погодилася визнати диктатуру.

У країнах типу Пруссії й Англії, що пережили послідовне запровадження сучасних політичних інституцій, попередніми, старішими недемократичними режимами були традиційні монархії із власними джерелами легітимності. Але це зовсім не так у переважній кількості авторитарних країн, що постали в результаті руйнування колоніалізму в середині ХХ століття, які засновані шляхом військових переворотів або захоплення влади елітами. Найбільш стабільні серед них — Сінгапур і Китай — зберегли свою легітимність завдяки хорошим економічним показникам, але в них немає таких невичерпних і потужних джерел підтримки, як свого часу в династії Гогенцоллернів.

На краще чи на гірше, але більшість сучасних країн, що розвиваються, не мають реальних шансів обирати цю послідовність, тож, як свого часу й Сполучені Штати, вони змушені будувати сильні держави в контексті наявних демократичних політичних систем. Саме із цієї причини американський досвід часів Прогресивної доби має особливу вагу. Жодна країна сьогодні не може дозволити собі імітувати Пруссію, будувати сильну державу у військовій боротьбі, розтягнутій на півтора століття. З іншого боку, можна уявити групи громадянського суспільства й політичних лідерів демократичних країн, що організують реформаторські коаліції для здійснення тиску з метою реформування публічного сектору та припинення брутальної корупції. Один із найважливіших уроків, що їх варто вивчити на прикладі американського досвіду, полягає в тому, що державне будівництво є передусім політичним актом.

Структура сучасної держави може бути визначена деякими формальними правилами (наприклад, вибором посадових осіб на основі їхніх здобутків, а не зв'язків), але реалізація цих правил неминуче шкодить інтересам деякого з політичних акторів із глибоким корінням у системі, що отримують вигоду від статус-кво. Тому реформа вимагає витіснення з гри цих акторів, роботу навколо них, а також організацію нових соціальних сил, що виграють від чистішої та дієздатнішої форми урядування.

Державне будівництво — це важка робота, і вона займає багато часу. Усунення в США патронажу на федеральному рівні зайняло понад сорок років, від закону Пендлтона аж до Нового курсу Рузвельта. У Нью-Йорку, Чикаго та інших містах партійні політичні машини і патронаж проіснували до 1960-х років. Вище я зазначив, що реформування американської політичної системи змушувало долати високі бар'єри, і не кожна країна спроможна на це. Часто країни можуть, користуючись випадками зовнішніх криз, як-от фінансові здешевіння й крахи, природні й техногенні катастрофи або військові загрози, прискорювати процеси реформування. Але в історії дуже мало прецедентів, аби такого роду політична модернізація трапилася за одну ніч.

Ми бачили, що грецьке державне будівництво складалось особливо важко, і причини цього полягали у впливі зовнішніх щодо Греції сил. Цією країною протягом багатьох століть правили турки; іноземці допомогли країні здобути незалежність; вони ж послали члена монаршої сім'ї Отто з Баварії, що став першим королем нової незалежної країни; вони зробили спробу модернізації тамтешньої політичної системи і продовжували втручатися щоразу, надаючи будь-яку потрібну підтримку чи то за, чи то проти внутрішніх груп, як-от проти грецьких комуністів. Усе це послаблювало легітимність грецьких урядів, підвищувало рівень недовіри до держави і, зрештою, не дозволило сформувати повністю сучасну політичну систему. У певному сенсі, боротьба між Європейським Союзом, МВФ і урядом Греції протягом фінансової кризи на початку XXI століття є всього лише останньою версією цієї тривалої історії.

Тому Греція слугує прообразом, що ілюструє тему наступної частини — спробу пересадити сучасні політичні інституції з однієї частини світу в іншу. Процес глобалізації всерйоз розпочався з того, що європейські мандрівники в XV столітті почали плавати й досліджувати землю, а паралельно відбувався розвиток колоніалізму, і несподівано все це привело до контактів між цілими континентами. Протистояння корінних, туземних суспільств усього світу і західної культури з її інститутами мало глибокі й часто смертельні наслідки. Усе це також означало, що політичний розвиток назавжди припинив бути чимось, що відбувається переважно в межах одного регіону або одного суспільства. Далі іноземні моделі будуть примусово насаджуватись або добровільно адаптуватись місцевими мешканцями за дуже різних умов відповідного інституційного розвитку. Чому цей процес працював у деяких частинах світу краще, ніж в інших, — буде темою наступної частини.

- 329 Термін «обмежений доступ» пропонують: North, Wallis, and Weingast, *Violence and Social Orders*. Різниця між обмеженим і відкритим доступом, описана в цій книжці, дозволяє обміркувати перехід від родоплемінних до сучасних держав. Однак це не динамічна теорія, як відбувався перехід від одного порядку до іншого. «Граничні умови», потрібні для переходу: верховенство права для еліт і цивільний контроль над військом — підштовхують до питання, яким чином виконуються самі ці умови або чому ті, а не інші, здавалося б, важливі умови мають вирішальне значення для переходу.
- 330 У своєму дослідженні зростання публічного сектору в Східній Європі після падіння комунізму Конор О’Дваєр додає ще один чинник у межах запропонованих Шефтером: природу й характер партійної конкуренції. Коли конкуренція є активною, партії контролюють одна одну й запобігають розширенню патронажних призначень; коли партії дрібні й слабкі, патронаж має тенденцію до розширення. Це пояснює, чому польська та словацька держави розширилися так швидко, тоді як чеська — ні. Див.: Conor O’Dwyer, *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006).
- 331 Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1962).
- 332 Ця теза підкреслюється в: Khan, “Markets, States, and Democracy.”
- 333 Gorski, *The Disciplinary Revolution*, pp. 39–77.
- 334 Опис державного будівництва в цьому регіоні, див. Dan Slater, *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia* (New York: Cambridge University Press, 2010), pp. 135–63.
- 335 Edward N. Luttwak, “Give War a Chance,” *Foreign Affairs* 78, no. 4 (1999): 36–44.
- 336 Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 315–24.
- 337 Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York: Norton, 2003).
- 338 Див.: Thomas Carothers, “The ‘Sequencing’ Fallacy,” *Journal of Democracy* 18, no. 1 (2007): 13–27; Robert Kagan, “The Ungreat Washed: Why Democracy Must Remain America’s Goal Abroad,” *New Republic*, July 7 and 14, 2003, 27–37; Francis Fukuyama, “Is There a Proper Sequence in Democratic Transitions?” *Current History* 110, no. 739 (2011): 308–10.

ЧАСТИНА ДРУГА

ІНОЗЕМНІ ІНСТИТУЦІЇ

НІГЕРІЯ

Політична корупція в Нігерії; чому Нігерія, попри багатство природних ресурсів, не спромоглася на розвиток; чому ця невдача впливає зі слабкості інституцій та поганой політики; чим досвід Нігерії відрізняється від досвіду інших країн, що розвиваються

Попри те, що уряди Греції та Італії відрізняються від своїх північних сусідів у Європі в питаннях клієнтелізму та корупції, вони, усе ж таки, мають сучасну сутність і не втратили здатності забезпечувати основні суспільні блага, достатні, аби називатися розвиненими країнами. Натомість, коли ми поглянемо на африканську країну Нігерію, перед нами постануть клієнтелізм і корупція зовсім іншого характеру, що засвідчує одну з найтрагічніших невдач розвитку в сучасному світі.

Розгляньмо історію, що її оприлюднив Пітер Канліфф-Джонс, британський журналіст, який прожив у Нігерії кілька років; його далекий родич свого часу брав участь у колонізації регіону. Німецький бізнесмен на ймення Роберт одружився з нігерійкою й відкрив завод для переробки соєвих бобів у рідному штаті дружини; сировина — боби — росла тут-таки, також поряд був хороший ринок збуту. Організація бізнесу виявилася важкою справою, бо для цього були потрібні машини, купити які на місці не виходило, крім того, дуже ненадійною була подача електроенергії. Проте завзяття Роберта та його дружини вистачило, аби запустити справу. Ось що розповідає Канліфф-Джонс далі:

Потім, через три місяці, почалися проблеми. Після того як вони продали перші коробки соєвої олії, на завод зайшов офіційний представник місцевого уряду й оголосив, що при створенні заводу мало місце порушення правил... Голова місцевої ради хотів 10 % від їхніх доходів, які сплачувалися би на спеціальний рахунок, так можна було би розв'язати проблему. Роберт платити відмовився. Він пішов у поліцію. Голова ради послав хуліганів розбити машину Роберта. Начальник поліції втрутився у справу. Але не заради допомоги, а щоб і йому щось перепало.

Роберт і його дружина зрозуміли, що слід грати в цю гру, і почали платити. На певний час їх залишили в спокої, і вдалося навіть дістати якийсь прибуток на бізнесі. Тоді про роботу заводу почув губернатор штату і зажадав виплати для себе:

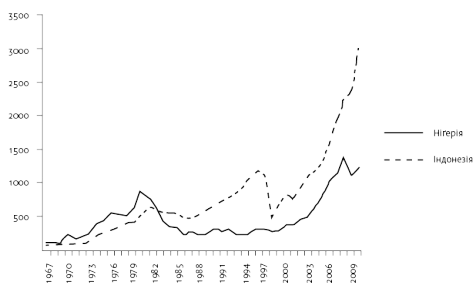
Коли Роберт знову відмовився платити, його заарештували за порушення законів про зайнятість і за хабарі посадовим особам... Аби вийти з в'язниці, Роберт мав заплатити губернатору, начальнику поліції та голові ради, а крім того, ще судді, який розглядав справу. Він закрити бізнес і розпродати обладнання, щоб окупити трохи своїх витрат. Вони з дружиною поїхали до Німеччини... 200 робочих місць, створених ними, зникли разом з їхнім бізнесом. Усе, що залишилося, — порожній склад, трохи безробітних, велика купа соєвих бобів і багато сердитих фермерів³³⁹.

Хоча ця розповідь видається типовою розповіддю про корупцію у світі, що розвивається, вона викликає декілька тривожних запитань. Готовність Роберта і його дружини створити бізнес означала безпрограшну ситуацію для всіх: для фермерів, що займалися вирощуванням сої, для споживачів їхньої продукції, для двох сотень співробітників компанії Роберта і, очевидно, для публічних посадових осіб, що отримали би довгострокові зростання доходів від оподаткування. Їх, можливо, винагородили б обранням на наступних виборах за появу такої великої кількості робочих місць. Недостатньо сказати, що посадові особи були жадібними та обрали приватну вигоду перед суспільною користю. Навіть за цього егоїстичного розрахунку вони недалекоглядно вбили курку, яка несла їм золоті яйця. Після того як Роберт полишив країну, там не залишилося нікого, з кого вони могли би витягти хабар, податків тепер ніхто не платить. Потенційно безпрограшна ситуація в дійсності перетворилася на програв для всіх.

НИЗЬКА ПРОДУКТИВНІСТЬ

Нігерія є найбільшою нацією в Африці на південь від Сахари з чисельністю близько 160 мільйонів людей. Країна відчутно збагатіла під час великого сировинного буму початку 2000-х, і уряд Нігерії «переоцінив» розмір її економіки у 2013 році, показавши раптом на 60 % більшу цифру, ніж оцінки, що раніше давали такі організації, як Світовий банк. Але дуже мало що з цих грошей текло вниз до широких верств населення країни.

Малюнок 11 показує, що за п'ятдесят років, від 1960 до 2010 року, дохід на душу населення в Нігерії виріс приблизно на 90 %, що дає мізерний темп річного росту — трохи більше за 1 %. Протягом трьох десятиліть з початку нафтового буму в 1970-х дохід на душу населення в країні фактично скорочувався і повернувся до стану, досягнутого 1979 року, лише у 2005 році. Ці досягнення слабкі навіть за мірками Африки, а особливо вражають бідністю порівняно з країнами Східної Азії. Мабуть, несправедливо порівнювати Нігерію з такими «кар'єристами», як Південна Корея й Тайвань, але, як показав політолог Пітер Льюїс, навіть Індонезія є дуже показовим контрапунктом³⁴⁰. Як і Нігерія, Індонезія — велика країна (у 2010 році її населення налічувало 233 мільйони осіб), це мультинаціональна багата на нафту країна. У 1960 році дохід на душу населення в Індонезії складав лише 60 % від нігерійського. До 2010 року він уже був на 118 % вищим.



Мал. 11. ВВП на душу населення, у доларах 2000 року без урахування інфляції
Джерело: Світовий банк

Чи не все зростання, яке спостерігалось в Нігерії протягом цього періоду, було пов'язане суто з експортом нафти. Видобуток нафти почався в 1958 році в дельті річки Нігер, і відтоді країна пережила економічний бум, особливо під час енергетичної кризи 1970-х, коли ціни на енергоносії стрімко злетіли. Проте нафта виявилась більше прокляттям, ніж благословенням майже в усіх аспектах. Нігерія постраждала від «голландської хвороби» — так назвали бум видобутку природного газу в 1950-х роках у Нідерландах, коли зростання курсу національної валюти, спричинене злетом ціни на сировину, підірвало конкурентоспроможність чи не всієї економіки поза енергетичним сектором. Якщо до того Нігерія експортувала значні обсяги какао, арахісу, пальмового масла й каучуку, то з розширенням експорту нафти економіка потрапила в майже цілковиту залежність від її експорту: з доходів від продажу нафти жила приватна економіка, а з мита й податків на експортні надходження годувався публічний сектор³⁴¹. Як потужний виробник енергії, Індонезія прийняла аналогічні виклики, але впоралася з ними значно ефективніше, сприяючи зростанню експорту поза нафтовим сектором. Якщо в Індонезії частка експорту, що припадала на енергоносії, зменшилася із 75 до 22 % за період 1975–2003 років, то залежність Нігерії лише зростала. Нікчемні 4 % нігерійського експорту, не пов'язані з енергетикою, свідчать про цілковиту нездатність створити сучасне комерційне сільськогосподарське виробництво та переробні підприємства, що дозволили би впевнено стати на шлях економічного розвитку³⁴².

За підрахунками, від 1970-х до початку 2000-х Нігерія заробила близько 400 млрд доларів доходів від продажу нафти³⁴³. На відміну від економік Східної Азії, теж орієнтованих на експорт, отримані гроші не повернулися назад як інвестиції ані в матеріальній формі, ані як вкладення в людський капітал (тобто в освіту). Вони також не справили великого впливу на доходи пересічних нігерійців: у дійсності рівень бідності різко збільшився, а інші показники розвитку, як-от рівень дитячої смертності, залишилися практично без змін. Таблиця 2 показує, що, порівняно з відносними успіхами в боротьбі з бідністю, продемонстрованими Індонезією, Нігерія вступила в XXI століття з двома третинами населення, що живе в злиднях.

Таблиця 2. Частка населення, що живе за межею бідності (%)

Рік Індонезія Нігерія

1976	40,1	-
1980	28,6	28,1
1984	21,6	-
1985	-	46,3
1990	15,1	-
1992	-	42,7
1996	17,5	65,6
1999	23,4	70,6
2003	17,4	70,2

Джерело: Peter Lewis, *Growing Apart: Oil, Politics and Economics Change in Indonesia and Nigeria*

То куди поділися всі ці гроші? Відповідь, хай як дивно, така: вони опинилися в руках нігерійської політичної еліти. Ця еліта обертається навколо таких собі *ога*, що нігерійською означає «великі люди», і мереж їхнього патронажу. Деякі *ога* є нащадками традиційних еліт, що правили до прибуття британців і насадження колоніалізму, інші — «людьми, що зробили себе самі», — колишніми військовими, бізнесменами чи політиками, які досягли успіху у використанні політичної системи для власного збагачення. Дехто з них справді розбагатів, як-от Аліко Данготе, патріарх з півночі країни, що вважається найбагатшою чорношкірою людиною світу з чистою вартістю на 2014 рік 25 млрд доларів³⁴⁴. Трапляються й найбрутальніші злочинці, які стали губернаторами штатів, як-от Діпрее Аламієсейга, обраний керувати одним з найбідніших штатів у дельті Нігера. Він володіє нерухомістю в Лондоні й Кейптауні, а у 2002 році британська поліція виявила 914 000 фунтів готівкою, що лежали розкидані в його квартирі³⁴⁵.

Політика — широкий шлях до багатства в Нігерії; дуже мало статків було зароблено в цій країні завдяки підприємству та створенню справжньої цінності. Transparency International поставила країну на 143-тє місце зі 183 країн з погляду сприйняття корупції³⁴⁶. Розповіді про некомпетентність, породжену корупцією, стали легендарними. У середині 1970-х років, наприклад, воєнний режим Якубу Говона оголосив про купівлю шістнадцяти мільйонів метричних тонн бетону для будівництва низку військових об'єктів та інших масштабних інфраструктурних проєктів, що вчетверо збільшило обсяги імпорту порівняно з попереднім роком. Судна, повні бетону, заходили в гавань Лагоса, але, не маючи змоги розвантажитися, змушені були чекати протягом року й більше. І найвеселішим було те, що насправді такої потреби в бетоні не було; значна його частина була замовлена лише аби чиновники з уряду могли зібрати експедиційну плату. Бетон поволі твердів на судах, і його довелося затопити на місці, засмітивши гавань на довгі роки вперед³⁴⁷.

Корупція з високого рівня просочується вниз, зачіпаючи всі верстви нігерійського суспільства. Єдине, що добре відомо на Заході про Нігерію: знамениті шахрайства з використанням електронної пошти, де адресатам пропонують фіктивні «відкати» й інші «виплати» такого роду. Ідеться про різновид того, що в Нігерії відоме як «шахрайство-419», назване так на честь відповідного розділу нігерійського кримінального кодексу. Крім того, з огляду на слабкий захист прав приватної власності в країні, нігерійці, які належать до середнього класу і є власниками будинків, часто малюють на них великі знаки, що означають «майно не призначене для продажу». Причина цього полягає в тому, що, поїхавши у відпустку, після повернення вони можуть виявити у своєму будинку незнайомих людей, які вкрали правовий титул на нерухомість³⁴⁸.

Нікого не дивує, що в країні з таким рівнем бідності й корупції побутує надмірне насильство. Це особливо слушно щодо річкової дельти Нігеру, де з 1950-х працюють західні нафтові компанії. Тут особливо відчувається, що потік грошей за ресурси до цього регіону, переважно населеного племенами іява та огоні, не повертається; дельта — один із найбільш бідніших регіонів Нігерії. Протягом останніх п'ятдесяти років у дельту було вилито майже 1,5 млн тонн нафти, наслідком чого є забруднення водних шляхів та знищення рибальства, з якого здавна жило місцеве населення. Це призводить до регулярних бунтів і повстань проти нафтовидобувної галузі, а також до нападів численних банд, яких частково утримують місцеві *ога*, а частково вони заробляють з пограбувань та рекету. Федеральний уряд в Абуджі час від часу намагається заспокоїти місцевих, відправляючи на Південь значні ресурси. Однак більша частина цих грошей так чи інакше потрапляє в кишені місцевих політиків³⁴⁹.

Зовсім нещодавно на Півночі сталася низка нападів з убивствами, здійсненими сектою «Боко Харам», радикальною ісламістською групою, пов'язаною з «Аль-Каїдою». Ця група атакувала державні об'єкти, християнські церкви та місцевий квартал у столиці, де мешкають співробітники ООН, а у 2014 році їй вдалося захопити більше двохсот школярок. Насильницьку тактику «Боко Харам» жодним чином не може виправдати ніяка бідність, яка особливо вражає на Півночі Нігерії, але ця та інші дисидентські групи вважають корумпований уряд країни легкою мішенню для своїх нападів, адже його легітимність надзвичайно слабка. А відповідь уряду на ці напади, у свою чергу, є надто повільною та майже безглуздою.

ДИКТАТУРА ТА ДЕМОКРАТІЯ

Багато сторонніх спостерігачів, які стежать за політичними інститутами Нігерії, зосереджують увагу на питанні, чи є в цій країні демократія, а також на тому, як взаємодіють її демократичні інститути в умовах складної етно-релігійної структури країни. Коли 1960 року Нігерія здобула незалежність від Англії, їй залишилась у спадок демократична конституція, що передбачала регулярні вибори. Існувала й безперервність правових установ, створених за колоніального уряду, аж до париків і мантий суддів британського стилю, що його перейняли суди Нігерії. Але демократія тривала недовго: після жорстоких і суперечливих виборів 1964 року, що потягли за собою безлад у всій країні, у 1966 році цивільний уряд скинули військові. Самі ж військовики розкололись на іґбо — вихідців зі сходу та північних мусульман; після контрвипаду з боку іґбо на Півночі проголосили створення незалежної держави Біафра, що розпалило громадянську війну, унаслідок якої загинуло від одного до трьох мільйонів нігерійців. Конфлікт, нарешті, було розв'язано військовою поразкою розкольників-сепаратистів, і все це супроводжував тяжкий голод³⁵⁰.

Військові залишалися при владі в Нігерії протягом нафтового буму, поступившись у 1979 році місцем обраному урядові, і ці події дістали назву «Друга республіка». Наступні вибори 1983 року, так само хаотичні й суперечливі, знову призвели до захоплення влади армією. Країною керували один за одним кілька генералів, аж доки не вдалося провести нові демократичні вибори 1999 року, на яких колишнього Великого чоловіка Олусегуна Обасанджо обрали президентом. Попри те, що відтоді в Нігерії проводяться демократичні вибори, якість її демократичних інституцій не вражає: вибори 2007 року, на яких посаду обійняв Умару Муса Яр-Адуа, відзначилися значним шахрайством і насильством, а колишній американський посол Джон Кемпбелл назвав їх «подією, що нагадує вибори»³⁵¹.

Наявність чи відсутність формальної демократії має надто мале значення і для темпів економічного зростання Нігерії, і для якості урядування. Продуктивність її економіки майже повністю, без винятків, пов'язана зі світовими цінами на сировину, адже країна перебуває в цілковитій і глибокій залежності від експорту енергоносіїв. Попри те, що економіка країни зростала в часи влади військовиків 1970-х, вона занепадала в час зменшення цін на нафту в 1980-х і на початку 1990-х років — за правління цивільних та військових урядів — а потім зросла у 2000-х за цивільного урядування, коли ціни злетіли знову. Ані рівень бідності в країні, ані стан здоров'я населення, ані рівні корумпованості чи розподілу доходів не засвідчили значної кореляції з типом панівних режимів у країні.

Тоді постає цікаве запитання: чому демократія не принесла суттєвих змін? Чи не має відкритість політичної системи до вільних потоків інформації, паралельно з демократичною конкуренцією, підштовхнути простих людей до голосування за тих кандидатів, які є більш чесними або які забезпечують надходження суспільних благ до всіх, а не лише до тих, до кого вони прихильні? Якщо демократія означає владу людей, народу, то сучасна Нігерія підводить нас до питання: чому люди не обурюються й не намагаються взяти на себе відповідальність за ситуацію, як це було в Сполучених Штатах Америки чи у Великій Британії в XIX столітті?³⁵²

Відповідь Річарда Джозефа, серед інших, така: політика в Нігерії є «пребендальною», це фатальна мішанина з намагань дістатися ренти, вписатись у клієнтелізм і панівну етнічність. Завдяки нафті держава має готовий доступ до стійкого потоку ресурсної ренти, що її ділять між собою еліти. Попри те, що вся біднота — а це 70 % населення, що перебувають за межею бідності, — має спільний інтерес припинити корупцію й вибороти справедливий перерозподіл цих ресурсів, вона поділена на понад 250 етнічних і релігійних громад, які не поспішають співпрацювати одна з одною. Натомість їхні зв'язки є вертикальними, зав'язаними на клієнтелістичних мережах, контрольованих елітами, які

виділяють рівно стільки на патронаж та субсидії, скільки вимагається для мобілізації підтримки на наступних виборах. Стабільність системи забезпечує розуміння членами елітної коаліції, яка контролює ренту, що, захопивши насильством більшу, ніж поточна, частку від загального пирога, вони заподіють шкоду інтересам усіх, зокрема і власним. Типовою відповіддю на насильство й збройні напади, зокрема на ті, що часто трапляються в дельті, — є поєднання репресій та збільшення субсидій, які гасять невдоволення³⁵³.

Ось чому вплив демократії на корупцію та якісне урядування в Нігерії є таким обмеженим і невтішним. Немає сумнівів, що демократія є певним кроком уперед порівняно з військовим правлінням: у країні існує вільна та жвава преса, а її розслідування часто викривають корупцію і збувають скандали, не бракує й критики поганої роботи політиків та бюрократів. У 2000-х уряд президента Обасанджо заснував Комісію з економічних та фінансових злочинів (Economic and Financial Crimes Commission, EFCC), і її перший голова Нугу Рібаду досяг певного успіху в переслідуванні деяких чиновників. Але здається, що наявність інформації про корупцію зазвичай не тягне за собою справжньої відповідальності винних, оскільки політично активна частина населення облуптана членством у клієнтелістичних мережах і не надто їм опирається. Вибори відбуваються гаряче, жорстоко, і їх часто оскаржують, бо йдеться про питання доступу до державних ресурсів, а це означає високі ставки. Лідери, що організують мережі клієнтелізму, не зацікавлені в тому, щоб антикорупційні заходи сягали надто далеко; антикорупціонера Рібаду звільнили зі згаданої Комісії, а саму EFCC нейтралізували, щойно стало помітно, що вона занадто унезалежилася від своїх політичних ляльководів. У 2014 році Ламідо Санусі, керівника Центрального банку Нігерії, звільнили після його зауваження, що в національній нафтовій компанії десь поділися 20 мільярдів доларів. Залишається підсумувати, що етнічний і релігійний клієнтелізм витісняє в країні будь-яку широку політичну мобілізацію навколо питань ідеології чи державної політики.

В умовах клієнтелістської політичної системи раціональною реакцією виборців видається згода взяти собі хоча б індивідуальну користь, винагороду, яку пропонують політики за їхні голоси. Як демонструють численні дослідження, що стосуються африканського клієнтелізму, етнічність стає зручним сигнальним пристроєм і механізмом зміцнення зобов'язань між патронами та клієнтами, гарантуючи, що виборці підтримають кандидата і що кандидати після виборів опікуватимуться обіцяними благами та послугами³⁵⁴.

ІНСТИТУЦІЙНІ КОРЕНІ БІДНОСТІ

Нігерія жодним чином не є характерною для Африки країною. Її економічні й соціальні показники за минулі десятиліття відставали від континенту загалом, і лише під час ресурсного буму 2000-х почали наближатися до рівня решти країн. Проте Нігерія — найбільша за чисельністю населення країна Африканського континенту і, за даними нещодавно завершеної переоцінки, — найбільша економіка регіону. Її проблеми — лише яскраво виражені явища, поширені не тільки деінде в Африці на південь від Сахари, а й в інших слабкорозвинених країнах світу.

Коріння проблем у розвитку Нігерії лежать в інституційній площині; справді, важко знайти кращий приклад слабких інституцій та поганого урядування, що так міцно тримали би народ у бідності. Для трьох основних категорій політичних інституцій — держави, верховенства права та підзвітності — брак демократії не є основною проблемою країни. Та хай якою поганою є якість демократичних інституцій Нігерії, значна політична конкуренція, вільні дебати й можливості, пов'язані з політичною відповідальністю, з'явилися щонайменше наприкінці військового правління в 1999 році.

Реальний інституційний дефіцит у Нігерії спостерігається в перших двох категоріях: у ній відсутня сильна, сучасна і дієздатна держава; це стосується й відсутності верховенства права, що забезпечувало би гарантії права власності, безпеку громадян та прозорість господарських операцій. Між цими двома дефіцитами є взаємозв'язок. Замість сучасної держави, здатної забезпечувати наявність необхідних суспільних благ, як-от доріг, портів, шкіл та охорони здоров'я, згідно із загальним законом, є хижачка діяльність нігерійського уряду, або, згідно з Річардом Джозефом, «пребендальна»: він займається визискуванням ренти і її розподілом серед членів верхівки та політичної еліти. Це перетворює порушення верховенства права на повсякденну рутину, і саме таке повсякдення й описує згадана на

початку розділу історія Роберта, де державні службовці виганяють з країни підприємця, що створив чимало робочих місць і матеріальних благ, переслідуючи його за хабарі, «занесені» на їхню ж вимогу.

Нігерійська держава слабка не тільки з технічного боку, їй бракує не лише здатності забезпечити беззастережне й прозоре виконання закону. Вона також слабка в моральному сенсі: їй бракує легітимності. Люди не надто віддані своїй нації й країні, яка зветься Нігерією, усе це витісняють зв'язки з регіоном, етнічною групою чи релігійною громадою. Складні виборчі закони країни вимагають, щоб президента обирали не просто шляхом голосування на національних виборах, а щоб він отримав певну кількість голосів у різних регіонах країни. Це хитре правило добряче ускладнює обрання кандидата, що представляв би один регіон або етнічну групу, не дозволяючи домінувати в системі загалом. Але це не гарантує, що нігерійці сповідуватимуть спільне почуття національної ідентичності чи довірятимуть президенту й іншим національним лідерам, які справедливо поводитимуться з ними й групою, до якої вони належать. Стабільність останніх років була закріплена переважно неформальним пактом еліт, що передбачав, між іншим, правило чергування, коли мусульманина з Півночі заступав християнин з Півдня.

Чому ж нігерійська держава та верховенство права виявилися такими слабкими? І ще: якщо сильні політичні інституції є критичними для економічного розвитку, то звідки вони беруться? Одна з відповідей, яку висунули й підтримують різні оглядачі, вказує на кліматичні умови й географію.

³³⁹ Peter Cunliffe-Jones, *My Nigeria: Five Decades of Independence* (New York: Palgrave Macmillan, 2010), pp. 148–49.

³⁴⁰ Peter Lewis, *Growing Apart: Oil, Politics, and Economic Change in Indonesia and Nigeria* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2007).

³⁴¹ Tom Forrest, *Politics and Economic Development in Nigeria* (Boulder, CO: Westview Press, 1993), pp. 133–36.

³⁴² Lewis, *Growing Apart*, pp. 184–88.

³⁴³ Cunliffe-Jones, *My Nigeria*, p. 129. Дуже важко отримати точні статистичні дані експорту нафти, з урахуванням загальної непрозорості цього сектору в Нігерії.

³⁴⁴ www.forbes.com/billionaires/#tab:overall page:3.

³⁴⁵ Cunliffe-Jones, *My Nigeria*, pp. 131–32.

³⁴⁶ World Bank Worldwide Governance Indicators 2010; Transparency International Corruption Perceptions Index 2011.

³⁴⁷ Toyin Falola and Matthew M. Heaton, *A History of Nigeria* (New York: Cambridge University Press, 2008), p. 187.

³⁴⁸ Daniel Jordan Smith, *A Culture of Corruption: Everyday Deception and Popular Discontent in Nigeria* (Princeton: Princeton University Press, 2007), pp. 19–24, 33–39.

³⁴⁹ John Campbell, *Nigeria: Dancing on the Brink* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2011), pp. 63–78.

³⁵⁰ Див.: Eghosa E. Osaghae, *Crippled Giant: Nigeria Since Independence* (Bloomington: Indiana University Press, 1998), pp. 54–69.

³⁵¹ Campbell, *Nigeria*, pp. 97–113. Очевидно, вибори 2011 року, які продовжили повноваження Г. Джонатана, були проведені справедливіше. Peter Lewis, “Nigeria Votes: More Openness, More Conflict,” *Journal of Democracy* 22, no. 4 (2011): 59–74.

³⁵² Cunliffe-Jones, *My Nigeria*, pp. 179–94. Ставить абсолютно резонне питання про те, чому немає більше народного гніву й мобілізації в Нігерії.

³⁵³ Joseph, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria*.

³⁵⁴ Дивись: Daniel N. Posner, *Institutions and Ethnic Politics in Africa* (New York: Cambridge University Press, 2005).

ГЕОГРАФІЯ

Теорії Монтеск'є про витоки інституцій, вплив клімату і географії та їхні сучасні аналоги; економісти відродили ці дебати останніми роками; де географія справила очевидний вплив на природу інститутів; засади розуміння трьох регіонів, які обговорюватимуться далі

На початку Промислової революції сталося величезне розходження між рівнями багатства країн, що розвиваються, та розвинутого світу. Приблизно 1500 року різниця між рівнями багатства на душу населення в Європі, у доколумбовій Америці, у Китаї та на Близькому Сході не видавалася надто значною, але протягом останніх двохсот років певні частини світу неабияк випереджають за рівнем економічного розвитку інші. Цю «велику розбіжність» проілюстровано на малюнку 12.



Мал. 12. Дохід на душу населення, промислово розвинені країни проти неіндустріальних
Джерело: Gregory Clark, A Farewell to Arms

Щонайменше з часів Адама Сміта одним з головних завдань економістів було пояснення, чому Європі й Заходу вдалось обігнати інші частини світу. Захід не лише першим досяг успіху в індустріалізації, йому вдалося утримувати лідерство серед більшості частин світу протягом останніх двохсот років. Лише у другій половині ХХ століття країни Східної Азії, а саме: Японія, Корея, Тайвань і Сінгапур — почали рухатися швидше, скорочуючи розрив. У ХХІ столітті постав ще один набір так званих «країн з перехідною економікою», позначених БРІКС: Бразилія, Росія, Індія, Китай та Південна Африка (С — від англійського South), — які, здавалося, були готові приєднатися до клубу багатих країн. Проте навіть якщо це з часом і трапиться, тривалість цього процесу виявиться неабиякою головоломкою.

Відмінність в економічних результатах відповідає різниці між політичними інституціями. Є сильна кореляція між найбагатшими країнами, у перерахунку доходу на душу населення, і тими країнами, чиї державні інститути є найсильнішими: країни з ефективними, відносно некорумпованими державними інституціями; тут правові норми є прозорими й виконуваними; також тут відкритий доступ до правових і політичних інституцій. Як впливає з історії Нігерії, є зв'язок між економічними та політичними успіхами. Якщо країною керує еліта, основна мета якої полягає в привласненні ресурсів, якщо право власності не гарантоване і його не поважають, якщо країна не може здійснювати узгоджену політику чи давати освіту своїм людям, то навіть володіння цінними природними ресурсами, на кшталт нафти, не приведе до стійкого економічного зростання. Наявність формальних демократичних інституцій не є достатньою для того, щоби гарантувати успіхи на цьому шляху; держава та верховенство права є важливими складовими цієї суміші.

У чому ж, власне, полягає відмінність між інституціями в різних частинах світу та звідки виникла перевага Заходу? Якщо інституції мають таку критичну вагу для багатства та зростання спільнот, то чому би просто не запровадити найкращі з наявних і не забагатіти в такий спосіб?

ДУХ ЗАКОНІВ

Шарль Секонда, барон де Монтеск'є (1689–1755), мабуть, відомий передусім через свої аргументи на користь поділу влади для контролю й недопущення тиранії, а також за свої спостереження над ефектом пом'якшення, яким комерційні звичаї впливають на мораль і політику. Монтеск'є став, у певному сенсі, першим сучасним порівняльним політологом. Свої спостереження над політикою він виводить не тільки з досвіду різних європейських країн, зокрема Англії та його рідної Франції, а й з розповідей про незахідні спільноти, такі як Китай і Туреччина. Книги XIV–XIX його видатної праці «Дух законів» містять докладне обговорення впливу клімату і географії на політичні інституції.

Є кілька шляхів, якими, на думку Монтеск'є, географія впливає на природу державних інституцій. Перший стосується формування явища, яке згодом називатиметься національним характером. У книзі XIV він стверджує, що клімат безпосередньо впливає на особистість:

Замкніть чоловіка в закритому, теплому місці, і... він відчує велику слабкість.

Якщо за цих обставин ви запропонуєте йому сміливе починання, то, думаю, ваша пропозиція навряд чи спіткає велике захоплення з його боку; нинішня слабкість підштовхне його до нерішучості й вагань; ваш «піддослідний» буде радше всього остерігатися, перебуваючи в стані цілковитої неідеальності. Мешканці теплих країн, як і старі люди, є боязкими... Люди холодних країн, як і молодь, є сміливими. Північні люди, перевезені до південних регіонів, не чинили таких подвигів, як їхні співвітчизники, що, борючись у власному кліматі, доводили на весь білий світ свою енергію й мужність.

Монтеск'є продовжує, зауважуючи, що «в холодних країнах люди не надто чутливі до задоволень; у помірних країнах — більше; а в теплих країнах їхня чутливість є вишуканою». Чимало людей, найімовірніше, погодяться з його спостереженнями й сьогодні: «Я відвідав оперу в Англії та Італії, я бачив там ті самі твори і тих самих виконавців; однак та сама музика справляє такий різний вплив на обидва народи: один настільки холодний і флегматичний, а другий — настільки жвавий і захопливий, що ця різниця здається майже незбагненою».

Другий механізм, через який географія чинить вплив на інституції, — це вплив на владу. У книзі XV Монтеск'є обговорює інститут рабства. Згадуючи теорію Арістотеля про природне рабство, учений сумнівається в тому, що існують природні раби; він також відкидає припущення, що африканське рабство базується на біологічній неповноцінності. За його словами, рабство є продуктом людської конвенції та примусу. Але той, хто примушує когось бути рабом, значно більшою мірою є продуктом фізичної географії, ніж біології. У книзі XVII Монтеск'є дійшов висновку, що заслуговує, аби навести його весь:

В Азії завжди були великі імперії; у Європі такі ніколи не змогли б існувати. Азія має більші рівнини; її теж покресано горами й морями, але на значно більші площі; і, розлігшись більше на південь, вона швидше висихає навесні; гори там не такі вкриті снігом; річки її не такі великі й утворюють щільніші бар'єри.

Влада в Азії, відтак, має завжди бути деспотичною; бо якщо їхнє рабство не буде таким суворим, то воно буде несумісним з природою тієї сторони.

У Європі природний поділ утворює багато країн помірною обшину, де правління законами не суперечить збереженню держави: навпаки, воно настільки сприятливе для неї, що без цього держава занепадатиме і стане жертвою своїх сусідів.

Усе це створило генія свободи, що перетворює кожну частину на вкрай важку до підкорення і підпорядкування іноземній державі інакшим чином, ніж через закони та переваги в торгівлі.

Навпаки, в Азії панує сервільний, рабський дух, якого там ніколи не вдалось позбутися, і в усіх історіях цих країв неможливо знайти навіть один-єдиний уривок, який відкривав би свободу духу; ми ніколи не побачимо там нічого, крім надмірного рабства.

Інші політичні теоретики, від Арістотеля до Руссо, стверджували, що клімат і географія чинять вплив на засади, на яких постають політичні інституції. Станом на другу половину XX століття, коли європейські колоніальні імперії розпалися, а країни, що розвиваються, стали незалежними державами, цей ланцюжок міркувань почав утрачати свою привабливість. Особливо це стосувалось аргументів, пов'язаних зі впливом клімату на національний характер та, як наслідок, на розвиток країн. Багато що з поглядів Монтеск'є на відмінності між мужніми мешканцями північного клімату та пристрасними шукачами задоволення з півдня було відкинуто як грубі стереотипи або расистські забобони. Ці та супутні їм аргументи про культурні детермінанти розвитку зазнали критичних нападів, адже вони були «звинувачували жертву».

Ідея про те, що існують внутрішні відмінності між європейцями та південними людьми з кольоровою шкірою, зазнала біологізованої інтерпретації наприкінці XIX століття, коли великі колоніальні імперії були витіснені з Азії, Африки та Близького Сходу. Європейці виправдовували свої завоювання значної частини світу вченням соціал-дарвінізму, що пов'язувалося з расовою перевагою. Колонізовані народи вважалися нездатними до демократії, як і до самоорганізації, бо перебували на нижчих рівнях еволюційної шкали й потребували століть опіки до самостійного облаштування власних сучасних інституцій. Нацисти з їхньою доктриною арійської расової переваги видали найбільш екстремальний і гротескний варіант цієї теми. Німеччина використала її для того, щоб обґрунтувати завоювання Польщі і напад на Росію та на інших сусідів. Після Другої світової війни з'явилася віра в невід'ємну рівність як окремих осіб, так і людських спільнот, що була, по суті, реакцією на вчення про біологічний детермінізм і запереченням останнього³⁵⁵.

Монтеск'є ніколи не приписував відмінностей у поведінці людей з півночі та півдня людській біології. Він радше вважав, що люди всього світу в принципі схожі між собою. Відрізняються лише кліматичні умови й географія, і, впливаючи на біологію людей, що між собою не надто різняться, ці чинники продукують систематичні відмінності в політичній поведінці. Рабство для нього не було природним, тому Монтеск'є бачив потребу пояснити його як здатність певних суспільств краще організуватися для війни та завоювання. Політична свобода північних європейців не була продуктом лише їм властивих природних чи культурних особливостей. Вони, як і решта, хотіли перемогти й підкорити одне одного, і час від часу це їм непогано вдавалося. А європейська свобода була для Монтеск'є результатом того факту, що фізична географія зберігала європейські держави, поділяючи територію на порівняно збалансовану кількість конкуруючих політичних суспільств, і жодна з них не змогла завоювати інших. Натомість великим азіатським імперіям Китаю, Персії й Туреччині рости було легше завдяки рівномірності та обсягам відкритої місцевості, на якій вони діяли, що дозволяло набагато легше досягти військової централізації влади.

ПРИХІД ЕКОНОМІСТІВ

Останніми роками відбулося відродження аргументів про клімат та географію як головні детермінанти сучасних інституцій та економічного зростання³⁵⁶. Можливо, немає нічого дивного в тому, що це заявляють головним чином економісти, для яких матеріалістичні пояснення поведінки — справа більш ніж звична. Наприклад, Джеффри Сакс вказує, що є сильна кореляція між сучасними рівнями розвитку та географією: промислово розвинені країни значною мірою розташовані в помірних зонах, тоді як основна частина бідних країн розташована в тропіках. Географія, на його думку, діє двома важливими способами, що сприяють або перешкоджають економічному зростанню. По-перше, доступ до водних та інших способів транспортування є критичним для того, щоб дозволити країні користуватися вигодами від торгівлі, що, як зазначив Адам Сміт, було важливим у ранньому розвитку торгівлі й господарювання в Європі. Країни, що без виходу до моря замкнені суходолом у серці Африки та Центральної Азії, змушені долати величезні бар'єри, які шкодять експорту товарів, порівняно з тими, що мають гавані або судноплавні річки. По-друге, людям у тропіках загрожує значно ширше розмаїття захворювань, ніж у помірному кліматі. Сакс підрахував, що лише інтенсивна малярія краде 1,3 відсотка потенційного темпу зростання на душу населення в тропічних країнах³⁵⁷. Аргумент Сакса відтворює, у певному сенсі, перший з причинових зв'язків Монтеск'є, але в сучаснішій формі: гарячий південний клімат безпосередньо впливає на економічні показники не тим, що перетворює людей на ледачих любителів розваг, а тим, що виснажує їх хронічними захворюваннями, а вже ті перешкоджають їхній здатності продуктивно працювати й процвітати.

Метаісторична праця Джаред Даймонда «Зброя, Мікроби і Харч»³⁵⁸ теж вказує на суттєві перешкоди в розвитку, що були передусім продуктами географії та клімату. Здатність Європи панувати в інших частинах світу пов'язана з широким колом географічних чинників, таких як лінії зв'язку зі сходу на захід, що пов'язують Євразію приблизно так, як північно-південна вісь Південної Америки пов'язує її через різні кліматичні зони, що становлять серйозні перешкоди для руху. Це дозволило відповідним технологіям поширитися через подібні кліматичні зони, тоді як відмінності в кліматі не створили дифузії в Західній півкулі. Європейцям також вдалось опанувати сільськогосподарське вирощування пшениці й жита, що стали основними товарними культурами, та одомашнити коня, що було критично

важливим для мобільності. Вища мобільність, у свою чергу, сприяла розвитку імунітету до різних захворювань шляхом розвитку більшої генетичної різноманітності, досягнутої міжпопуляційними шлюбами. Відносна однорідність генотипів Нового Світу, навпаки, означала вищу вразливість тамтешньої людської популяції до хвороб, занесених ззовні. Усі ці чинники пояснюють, на думку Даймонда, легке до невимушеності завоювання іспанцями Нового Світу³⁵⁹.

Ані Сакс, ані Даймонд не надто звернули увагу на питання інституцій у своїх дослідженнях про результати розвитку. На противагу їм, історик економіки Дуглас Норт пояснює низьку продуктивність Латинської Америки порівняно з Північною інституційними відмінностями у сфері права власності та верховенства права, що, у свою чергу, було функцією, похідною від ідентичності й культури колонізаторів. Річ у тому, що Північну Америку зайняла Англія, передавши їй власні інститути загального права та парламентського урядування, а Південну Америку колонізували Іспанія й Португалія, відомі меркантилізмом і абсолютизмом³⁶⁰.

Історики економіки Стенлі Енгерман і Кеннет Соколофф пояснюють подібним чином, що інститути, за всієї своєї критичної ваги, самі були результатом географічних і кліматичних умов, які колонізатори виявили в Новому Світі. Вони звертають увагу на спадковий характер ієрархічних, авторитарних урядів Латинської Америки разом з експлуаторськими, визискувальними економічними інститутами, що контрастують з демократичними урядами та відкритими ринками Північної Америки. Енгерман і Соколофф пояснюють ці інституційні відмінності не ідентичностями колонізаторів, а тим, що економісти називають багатством на чинники, тобто на культури й мінерали, які можна вирощувати або видобувати, виходячи з клімату та географії різних частин Північної і Південної Америки. Вони нагадують, що в часи Американської революції Куба й Барбадос були багатими колоніями завдяки відносній ефективності великомасштабного плантаційного сільського господарства, у якому працюють раби. Барбадос нічим не відрізнявся від Массачусетса або Нью-Йорка як британська колонія, але пережив появу надзвичайно експлуаторського суспільства, де великим рабським населенням правила маленька елітна група плантаторів.

Аналогічним чином, іспанські колонії Нової Іспанії (Мексика) та Перу вирости навколо видобутку золота та срібла. Цим колоніям не треба було імпортувати рабів з Африки, вони могли широко використовувати численне корінне населення як джерело примусової праці. Концентрація економічної потужності і влади в гірничодобувній галузі перетекла у власність на землі, що спричинило зростання великих маєтків, і такий стан справ зберігався протягом найближчих століть, різко контрастуючи із сімейним сільським господарством, більш характерним для Північної Америки. Енгерман та Соколофф простежують походження різних політичних інституцій — авторитарних та олігархічних, з одного боку, і демократичних та егалітарних, з другого, — вважаючи клімат і географію відповідальними за них³⁶¹.

Ці інституції збереглися з плином часу, переживши й періоди, коли умови, що їх породили, зазнали змін. Еліти, зміцнившись за їх допомогою, використовували свій політичний вплив задля того, щоби зберегти свої первісні переваги. Таким чином, креольські еліти Латинської Америки в наступні роки спромоглися заблокувати імміграцію у свої суспільства, запобігаючи конкуренції на ринку праці. Вони також обмежили виборче право в ХІХ столітті, значно пізніше, ніж у Сполучених Штатах. Тому Латинська Америка залишається загалом найбільш нерівним і розшарованим регіоном світу, попри те, що нині її політичні інституції мають здебільшого демократичний характер.

Економісти Дарон Аджемоглу, Джеймс Робінсон і Саймон Джонсон модифікують цей аргумент у своїй часто цитованій статті, стверджуючи, що варіації стосовно структури ранніх інституцій були зумовлені не так наявністю / відсутністю сприятливих чинників, як такими обставинами, як рання смертність переселенців, а вона, у свою чергу, була спричинена хворобами. Там, де європейці бачили можливість безпечного поселення, вони вимагали для себе прав разом з установами, які обмежували би здатність держави на власний розсуд забирати їхнє майно. Там, де хвороба означала, що звичайне поселення обійдеться надто дорого, колоніальні держави встановлювали те, що вважали «екстрактивними економічними інститутами», забезпечуючи їхнє існування «абсолютистськими» політичними структурами. Ці ранні інституційні структури виявилися дуже міцними, бо носії влади могли продовжувати режим обмеженого доступу як до економічних, так і до політичних систем протягом наступних століть³⁶².

Будь-який простий географічний детермінізм, Саксового чи Даймондового стибу, що пов'язує багатство з поміркованим північним кліматом, а бідність — із південними тропіками, спростовується «доленосним розворотом», що стався між 1500 роками і нашим часом, зазначають історики економіки. Протягом більшої частини людської історії найбагатшими та найпродуктивнішими регіонами зазвичай були південні. Передусім це стосується Європи: Римська імперія зосередилася свого часу навколо Середземномор'я, причому Північна Африка була основним районом зерновиробництва, тоді як Британія та Скандинавія були бідними периферіями, населеними варварськими первісними племенами. Китайська імперія зародилася в долині на північ від Жовтої ріки (Хуанхе), а потім розрослася на південь і південний захід, але не на північ; холодніші райони — Маньчжурія та Корея з Японією — були тоді значно менш розвиненими. Так само і в Америці, де ацтеки та інки — найбагатші тамтешні цивілізації — розвивалися в умовах тропічного / субтропічного клімату Мексики та Перу. Помірні зони Північної та Південної Америк заселяли порівняно бідні й нечисленні племена мисливців-збирачів або скотарів. Ця схема продовжилася після завоювання європейцями Західної півкулі. Іспанія розташувала свою імперію на місцях колишніх цивілізацій корінних народів, а в Карибському басейні та на північному сході (тобто в субтропіках) Бразилії зросло багате рабовласницьке господарство. За наявними оцінками, на початку XVII століття цукровий острів Барбадос був на дві третини багатшим, ніж тринадцять північноамериканських колоній у перерахунку на душу населення; Куба в часи американської революції була значно багатшою за Массачусетс³⁶³.

Отже, схема, запропонована Саксом та іншими авторами, згідно з якою найбагатші частини світу лежали в зонах помірного північного клімату, є моделлю нещодавньої сучасності, що виникла лише з Промисловою революцією. Зазвичай економічна теорія прогнозує, що ті тропічні й субтропічні регіони, де розташовані багаті аграрні суспільства, повинні мати переваги в індустріалізації, адже їм належать найбільші запаси — і праці, і капіталу. Аджемоглу, Робінсон і Джонсон стверджують, що причиною, через яку цього не сталося, є, знову ж таки, інституції: заможніші регіони зі «старішим» і щільнішим населенням притягували європейських колоністів, які це населення поневолювали, створюючи екстрактивні інституції. Потім ці інституції блокували розвиток більш відкритої, конкурентоспроможної ринкової економіки, що була потрібна для промислового розвитку. Навпаки, бідні, малонаселені регіони були обтяжені спадщиною поганих інституцій і дали змогу з'явитися новішим, інклюзивнішим.

Спільним для всіх цих аргументів є те, що вони виводять появу політичних інституцій з причин, пов'язаних з економікою в широкому розумінні, і тому включають клімат разом з фізичною географією, але не обмежуються ними. Аджемоглу і Робінсон критикують те, що характеризують як географічний детермінізм Сакса й Даймонда, вказуючи на якість інституцій як причину розвитку, проте вони, у свою чергу, простежують походження інституцій від кліматичних і географічних умов. Географія та інші сприятливі чинники залишаються вирішальними, формують політичні інституції, що вкорінюються й тривають надалі. Вплив клімату та географії, очевидно, може із часом зазнавати змін унаслідок технологічного розвитку; так, можна стверджувати, що торгівлі карибським цукром не було би, якби не було трансатлантичного судноплавства, а це, у свою чергу, стало значно менше конкурентоспроможним з розвитком альтернатив цукровій тростині, як-от цукрового буряку. Попри все, кожен автор у цій традиції погоджується, що такі чинники, як географія, клімат, поширеність захворювань, наявність ресурсів: праця, дорогоцінні метали, рівень і сприятливість опадів, а також можливість плантаційного сільського господарства — є остаточною детермінантами природи інституцій. Вони безапеляційно стверджують, що нематеріальні чинники: ідеї чи ідеологія, культура або особливі традиції конкретного суспільства, з якого походять колонізатори, — відіграють менш важливу роль у поясненні політичних та економічних результатів розвитку.

ОДИН, ДВА, ТРИ, БАГАТО ДЕТЕРМІНІЗМІВ

Широкий набір аргументів, висунутих економістами, наштовхнувся на інтенсивну критику саме через їхній очевидний детермінізм. Такі автори, як Джеффри Сакс, заявляли, що незмінні чинники на зразок розташування в тропіках або відсутності доступу до водних шляхів є вироками, що означають злидні й відсталість для деяких країн. А критики вказували на економічно успішні Сінгапур і Малайзію, розташовані в тропіках і обтяжені історією екстрактивних колоніальних інституцій, як на зразки того,

що минуле не обов'язково пророкує майбутнє. Загалом люди не люблять такого типу аргументів, бо вони ніби заперечують їхню здатність діяти й брати під власний контроль умови існування.

Але, перш ніж відкинути значущість клімату та географії у формуванні інституцій, варто звернути увагу на низку історичних фактів, які підкреслюють їхню виняткову важливість. Географія і клімат мали вирішальне значення для формування раних держав. Як було відзначено в першому томі, перші держави, що з'явилися будь-де у світі, виникали за дуже специфічних географічних умов. Більшість поставала в річкових долинах: Нілу в Африці, Тигру і Євфрату на Близькому Сході, Хуанхе в Китаї, у долині Мехіко, де родючість ґрунтів дозволяла вести продуктивне сільське господарство й досягати високої щільності населення. Крім того, ці долини не були ані занадто малими, ані занадто великими. Якби вони були занадто малі, як ті, що розташовані в Папуа-Новій Гвінеї і в гірській місцевості Південно-Східної Азії, вони не могли б годувати досить великі групи населення, спроможні домінувати у своїх регіонах і користуватись перевагами економії на масштабі, створюючи інститути державного розмаху. З іншого боку, якби вони були занадто великими й відкритими, то не могли би запобігати втечі рабів з-під державної влади. Племенні суспільства є егалітарними й можуть існувати в дуже великих територіальних діапазонах. Держави, натомість, супроводжує примус, і, як правило, вони стоять перед необхідністю примушувати до покори своїх громадян. Антрополог Роберт Карнейро стверджує, що певний ступінь географічної ізоляваності був необхідним, аби уможливити появу найбільш раних держав. Археолог Ян Морріс відзначив зростання цивілізацій у віддалених одне від одного місцях, але зі спорідненими екологічними умовами (він називає цей збіг «щасливими широтами»), на кшталт європейських і китайських³⁶⁴.

Ці географічні умови дозволяють досить детально пояснити те, як розподілилися рівні й способи політичної організації в усьому світі. Досі де-не-де трапляються суспільства, що вижили як племенні і / або родоплеменні, не піддавшись інкорпорації в держави. Але вони існують тільки за дуже конкретних умов довкілля: гір (держави Афганістан або географічно: високогір'я Південно-Східної Азії), пустелі (бедуїни на Аравійському півострові, кочівники в Сахарі, кунг-сан у Калахарі), джунглів (племенні групи в Індії та деяких частин Африки) або за екстремальних арктичних умов (ескімоси, інуїти крайньої півночі Канади). Вони вижили лише тому, що державам було важко й не мало особливого сенсу задіювати військову силу в таких регіонах. Неспроможність корінних спільнот Папуа-Нової Гвінеї утворити державу попри те, що вони — сучасні люди — населяли цю місцевість сорок тисяч років, вочевидь, пов'язана з браком великої відкритої долини, достатньої для утримання великої цивілізації. Афганістан був свого часу щільно заселеним перехрестям, і так тривало протягом тисяч років, але він досі не консолідувався в сильну централізовану державу, незважаючи на зусилля, які різні завойовники — від греків, персів і британців до радянських військ і НАТО — докладали до цього. Гірський рельєф і замкненість Афганістану посеред суходолу без виходу до моря, в оточенні Ірану, Росії, Індії та Пакистану, очевидно, пояснюють це³⁶⁵.

Фізична географія також відіграє певну роль у появі чи відсутності абсолютизму й демократії. Однак механізм її впливу не належав до обговорюваних економістами тем. Ідеться радше про чинник, на який вказує Монтеск'є, він пов'язаний з рівнем придатності певних територій до їхнього військового захоплення або оборони. Економісти зазвичай вважають, що політична влада є похідною від влади економічної і служить економічним-таки інтересам. Але політична влада часто спирається на військову організацію, а та, у свою чергу, є продуктом лідерства, моралі, мотивації, стратегії, логістики і, звичайно ж, технологій. Ресурси, природно, є важливим компонентом військової сили, але економічну могутність не так просто трансформувати у військову міць. Протягом двох тисяч років організовані в племена кочовики Середньої Азії верхи спромоглися підкорити осілі аграрні цивілізації, що були значно багатшими й мали складнішу організацію. Найбільш відомою із цих груп були монголи, які, вириваючись із рідних територій внутрішньої Азії на початку XIII століття, завоювали сучасні Росію й Україну, Угорщину, Персію, весь Китай за династії Сун, Левант і частини Північної Індії.

Ці завоювання стали можливими завдяки двом істотним чинникам: по-перше, прирученню коня, що, як зауважує Джаред Даймонд, не був відомий Новому Світу, доки його не привезли іспанці; і, по-друге, тому факту, що більша частина Євразії є відносно пласкою і відкритою рівниною. Небувала рухливість монголів була пов'язана з тим, що вони, не обтяжені важким тиловим забезпеченням, жили

переважно з полювання та нападів на багаті цивілізації. Здатність кочових загарбників знищувати аграрні культури породила багаторазові цикли, описані видатним арабським істориком Ібн Хальдуном, який указував на характерні для Близького Сходу, Китаю та інших регіонів, що межують із Центральною Азією, повтори періодів цивілізаційного розквіту й розпаду.

Межі влади цих та інших кінних племінних груп також визначалися фізичними умовами життя. У Європі монголи нарешті опинились перед рядами гірських хребтів і, важливіше, густими лісами, що перешкождали швидкому руху коней. В Індії їхні луки почали ламатися від тепла й вологості заплавлених рівнин Гангу. Межі завоювання кінних і верблужих військ арабів у Західній Африці визначив ареал поширення смертоносної мухи цеце, яка в лісових зонах вбивала їхніх коней. Це пояснює появу лінії, яка відмежовує мусульманську північ Західної Африки з Нігерією, Беніном, Того, Ганою й Кот-д'Івуаром від християнського / анімістичного Півдня³⁶⁶. Увесь період варварських завоювань із Середньої Азії закінчився тільки з появою в європейців пороху й артилерії, що дозволило солдатам зайняти оборонні позиції й на відстані нищити кавалерію ворога.

Політичний вплив цих географічних і технологічних умов можна спостерігати на прикладі різних політичних шляхів, якими пішли Росія, з одного боку, і балтійські та східноєвропейські країни, що лежать трохи далі на захід від неї, з другого. Територія сучасної Центральної Росії була захоплена монгольськими ханами Батием і Субедеєм у 1230-х роках, і так зване монгольське «іго» тривало наступні 250 років. Монголи не були надто зацікавлені в добробуті своїх руських підданих, тому створили хижу державу, що збирала данину через своїх місцевих агентів. Вони в зародку зруйнували державу, що формувалась навколо Русі, відрізали її від торгівлі й інтелектуального обміну з Візантією, Близьким Сходом і Європою, відірвали від візантійсько-римської правової традиції. Годинник руського політичного розвитку було обернено назад у період міжусобиць, що наступив за монгольською навалою, коли влада була децентралізована сотнею дрібних князівств. Відтак феодалізм глибоко не вкоренився, не розвинувся й не породив сильного місцевого самоврядування, як це сталося в Західній Європі; йому, очевидно, не вистачило часу для побудови укріплених замків, що мали вирішальне значення для захисту феодальної влади.

Географія продовжувала відігравати важливу роль у зміцненні сильної абсолютистської Московської держави, вищість і влада над суспільством якої були значно об'ємнішими й глибшими, ніж у будь-якого абсолютизму Західної Європи. Владу було централізовано за династії Рюриковичів у Москві, що за часів Івана III (1440–1505) і його наступників дало змогу здійснити величезну територіальну експансію. Відкритість російського степу в поєднанні з відносною слабкістю аристократичного боярського класу дала московитам перевагу першого удару. Організувавши середній клас «служилих людей» як легку кавалерію в монгольському стилі, московські царі подолали нечисленні природні оборонні перешкоди, поки не зіткнулися з організованішими спільнотами Польщі й Литви, а також із турками на півдні. Незалежні торгові міста на кшталт Новгороду, які відігравали важливу роль для розвитку політичної свободи в Західній Європі, у Росії були зруйновані царськими військами й підпорядковані централізованому контролю Москви.

Монтеск'є, таким чином, глибоко розібрався зі впливом географії на розвиток політичної волі в Європі й зауважив, що «природний поділ формує багато націй помірної вдачі». Географія Європи, на відміну від африканської, сприяла формуванню сильних держав. Політична конкуренція серед її націй вимагала формування добрих законів; без цього «держави занепадатимуть, стаючи жертвами своїх сусідів». З іншого боку, великі річки Європи, тамтешні гірські хребти й ліси ускладнили можливість якій-небудь державі досягти переваги над іншими. Тому жоден завойовник ніколи не мав змоги підкорити всю Європу, підпорядкувати її одній політичній владі, типу китайських імператорів чи російських царів.

Ще однією випадковою особливістю європейської географії, яка сприяла розвитку свободи, було існування великого й важко підкорюваного острова поруч з континентом, здатного накопичити значне багатство і морську міць. Він виконував функцію балансира проти тих, хто прагнув домінувати над рештою регіону. Так сталося, коли Англія протистояла іспанській армаді наприкінці XV століття, це стосувалося експансіоністських планів Людовіка XIV в XVII столітті, Наполеона на початку XIX століття та Гітлера у XX столітті.

У наступних розділах я відстежу формування політичних інституцій у трьох регіонах світу, що розвиваються: у Латинській Америці, в Африці на південь від Сахари і в Східній Азії.

Східна Азія, звісно, нині зірка: Японія, Корея, Тайвань, Гонконг і Сінгапур успішно вступили в клуб розвинених країн, а Китай от-от обжене Сполучені Штати Америки як найбільша економіка світу. Африка на південь від Сахари, навпаки, є найбіднішим регіоном, попри відносно гарні показники її країн на початку 2000-х. Латинська Америка перебуває десь посередині: у ній багато того, що представники Світового банку називають «країнами з середнім рівнем доходу» (Мексика, Бразилія й Аргентина), але за винятком Чилі, ніхто з них, схоже, не готовий досягати високих рівнів доходів Європи, Північної Америки чи Північно-Східної Азії найближчим часом.

Такі результати економічного зростання, очевидно, пов'язані з інституційною спадщиною колоніалізму, стверджують економісти. Географія й клімат справили значний вплив на тип інституцій, які на самому початку спромоглися сформувати колоніальні держави. Але географія — це ще не доля: у кожному регіоні є чимало важливих випадків, коли країнам вдавалось оминати своїх менш чи більш щасливих сусідів і, відповідно, досягати кращих або гірших результатів через вплив інших чинників, як-от ідеології та політики, і вибору, який зробили окремі їхні лідери, переорієнтувавши суспільство на нові шляхи розвитку.

Крім того, у літературі про колоніалізм занадто велику увагу зосереджено на колоніальній спадщині загалом. Сучасні інституційні й організаційні досягнення і, таким чином, сучасні результати економічного зростання зазнали впливу не лише з боку політики колоніальних держав, а й від наявних туземних інституцій. Зокрема чудові успіхи Східної Азії нашого часу безпосередньо пов'язані з тим, що багато країн регіону створили міцні й сучасні держави до того, як установився контакт із Заходом. У Китаї та Японії ця обставина запобігла їх завоюванню й підпорядкуванню іноземним державам. У країнах Африки на південь від Сахари, навпаки, половина континенту все ще перебувала на рівні племінної організації на момент завоювання її європейцями. «Держави», що існували там, були дуже примітивними й слабкими. Тому колоніальні держави не могли спиратися на сильні місцеві державні традиції, хай там що ті замислили. Латинська Америка, знову ж таки, була проміжним випадком: якщо Іспанія постала перед великими імперіями й досить густо сконцентрованим населенням Мексики та Перу, ці спільноти були набагато менш грізними і спроможними до опору, ніж здавалося, і зовсім не сучасними в тому сенсі, як це було в китайців. Вони впали негайно, ще до того, як їх повалили хвороби, і не залишили майже нічого в сенсі інституцій. Це розв'язало новим колоніальним державам руки, дозволило вільно будувати власні феодальні інститути на землях Нового Світу.

³⁵⁵ Для огляду соціального дарвінізму і ролі біології в розумінні людської поведінки див.: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).

³⁵⁶ Для огляду останніх досліджень, що пов'язують географію з економічним зростанням, див.: World Bank, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography* (Washington, D.C.: World Bank, 2008).

³⁵⁷ Jeffrey Sachs, "Tropical Underdevelopment" (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper No. 8119, 2001); John L. Gallup and Jeffrey D. Sachs, "The Economic Burden of Malaria," *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 64, no. 1–2 (2001): 85–96.

³⁵⁸ Книжка вийшла друком у видавництві «Ніка-Центр» 2012 року.

³⁵⁹ Jared Diamond, *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies* (New York: Norton, 1997).

³⁶⁰ Див., наприклад: North and Thomas, *The Rise of the Western World*.

³⁶¹ Stanley L. Engerman and Kenneth L. Sokoloff, "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States," in Stephen Haber, ed., *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800–1914* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1997); Stanley L. Engerman and Kenneth L. Sokoloff, "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies," *Economia* 3, no. 1 (2002): 41–101. Стивен Габер пропонує подібний висновок, виходячи із середньої кількості опадів. Він стверджує, що регіони з помірною кількістю опадів, імовірно, матимуть демократичні уряди, бо такі кліматичні умови, як правило, заохочують дрібнотоварне сільське господарство й справедливий розподіл землі, а отже, більш розподілену політичну владу. Ані пустельні райони з обмеженою кількістю опадів, ані тропічні з рясними опадами навряд чи підтримуватимуть агрокультуру цього типу: Stephen Haber, "Rainfall and Democracy: Climate, Technology, and the Evolution of Economic and Political Institutions" (неопублікований текст, August 24, 2012).

³⁶² Daron Acemoglu, Simon Johnson, and James A. Robinson, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *American Economic Review* 91, no. 5 (2001): 1369–1401. These findings have been incorporated into Acemoglu and Robinson, *Why Nations Fail*.

³⁶³ Daron Acemoglu, Simon Johnson, and James A. Robinson, "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution," *Quarterly Journal of Economics* 107 (2002): 1231–94; David Eltis, Frank D. Lewis, and Kenneth L. Sokoloff, eds., *Slavery in the Development of the Americas* (New York: Cambridge University Press, 2004), pp. 1–27; Eric E. Williams, *Capitalism and Slavery* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1994), pp. 51–84.

³⁶⁴ Див.: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019); Robert L. Carneiro, "A Theory of the Origin of the State," *Science* 159 (1970): 733–38; Ian Morris, *Why the West Rules—For Now* (New York: Farrar,

Straus and Giroux, 2010).

365 Про нездатність держав Південно-Східної Азії до підпорядкування своїх внутрішніх районів див.: James C. Scott, *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia* (New Haven: Yale University Press, 2009).

366 Jack Goody, *Technology, Tradition, and the State in Africa* (Oxford: Oxford University Press, 1971); Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa* (Princeton: Princeton University Press, 2000), pp. 39–41.

СРІБЛО, ЗОЛОТО І ЦУКОР

Як ресурси і населення вплинули на інституції в Новому Світі; природа й характер іспанських інституцій і як Мадрид прагнув передати й насадити їх; як успадкована класова структура та етнічність ослабили верховенство права і підзвітність та відповідальність

Територія сучасної Латинської Америки була першою частиною незахідного світу, колонізованою європейцями. Для неї переважно були розроблені сучасні економічні теорії походження політичних інституцій. А фактична поява в більшій частині регіону авторитарних, доволі нерівних політичних інституцій була пов'язана з «визискувальним» характером економічного виробництва, що, у свою чергу, базується на географії, кліматі, ресурсах та інших істотних умовах, з якими стикнулися колонізатори. Із цього погляду інституційні характеристики збереглися на століття, навіть після того, як первинні економічні та технологічні умови, що їх породили, почали змінюватися. Інші типи політичних інституцій, що з'явилися в Північній Америці, — демократичніші, егалітарніші й ліберальніші з економічного погляду, — відображали радше умови сільськогосподарського виробництва.

Ця аж надто характерна для регіону історія правдива. Про Латинську Америку кажуть, що вона має «вроджений дефект» нерівності, і до одужання ще не близько. Але й економічна інтерпретація походження її інституцій далека від цілісності. Вони є полідетермінованими, багатофакторними: це означає, що їхній авторитарний і неліберальний характер має кілька джерел і походить не просто з матеріальних умов, які виявили на місці колонізатори.

Тут не йдеться про те, що іспанські та португальські колонізатори створили ліберальні, егалітарні інституції у себе в Європі, насаджували їх у Новому Світі, але умови їх підвели. Насправді вони прагнули відтворити таку собі версію власної політичної системи в колоніях. А «домашні» умови почали змінюватися із серії скромних ліберальних реформ часів монархії за династії Бурбонів у XVIII столітті і, в міру лібералізації Іспанії, типи інституцій, експортовані в Америку, також лібералізувалися.

Реальні відмінності між Північною й Латинською Америкою полягають не так у цих початкових інституційних умовах, як у тому, що трапилося пізніше. Майже вся Європа, у тому числі Англія, на початку XVI століття була авторитарною, ієрархічною та нерівною. Але саме тоді європейські країни пережили серію жорстоких воєн і революцій, що тривали наступні два століття і, по-перше, залишили після себе низку сильних консолідованих сучасних держав, а по-друге, мали наслідком зміни політичних інституцій, які й привели до появи сучасної демократії. Іноді речі, які не відбулися, мають таку саму вагу для пояснення подальших подій, як і ті, що сталися, як зауважив Шерлок Голмс про пса, який не загавкав.

«Псом» Латинської Америки, який утратив дар «мовлення», було масштабне й безперервне політичне насильство, вирішальне у формуванні Західної Європи та її нової ідентичності, яке, попри все, навіть не спромоглося змусити Новий Світ хоча б здригнутися. З одного боку, це було доброю ознакою: Латинська Америка була значно спокійнішим регіоном, ніж Європа чи Азія. Але, з другого боку, її політичні інституції через це розвивалися повільніше, а старі форми авторитарної влади разом із соціальною нерівністю, на якій вони паразитували, зберігалися значно довше.

ЕКСПЛУАТАЦІЯ

Іспанці підкорювали Новий Світ не зі стратегічних міркувань, як це чинили європейські держави в Африці наприкінці XIX століття, вони також не завжди палали бажанням нав'язати свій спосіб життя. Вони заснували колонії, дуже прагнули розбагатіти, і ця мета вабила їх у регіони, що вже були багатими й людними, як-от землі імперій ацтеків та інків у Мексиці й Перу. Долина Мехіко, де розташовувалася столиця ацтеків Теночтітлан (нині Мехіко), мала, можливо, з мільйон мешканців на

час експедиції Ернандо Кортеса, а ще кілька мільйонів проживали в сільській місцевості довкола. Імперія інків простягалася від сучасного Еквадору до півночі Чилі й налічувала добрий десяток мільйонів мешканців. Іспанці розташували обидва своїх віце-королівства в Мексиці й Перу передусім тому, що знайшли там дорогоцінні золото і срібло, а також через можливість використовувати численне місцеве населення як джерело рабської праці.

Спершу іспанці збагачувалися, просто грабуючи завойовані ними царства (правителю інків Атауальпі було наказано наповнити велику кімнату золотом і сріблом заради викупу власного життя, що він і зробив, після чого іспанці все одно його вбили). Коли ці джерела вичерпалися, вони відкрили нові: срібні рудники Сакатекасу в Мексиці, ртутні рудники в Уанкавеліка в Перу та срібні гори на височині Потосі в Андах (на той час — частина Верхнього Перу, зараз належить Болівії).

Юридично корінні народи вважалися повноправними підданими Корони, а їхня власність — захищеною тими самими юридичними правами, що і європейська. *Енком'єнда*, правовий інститут, за яким іспанська корона надавала конкістадорам права на людей, але не на землю, розглядався як альтернатива рабству. Згідно з ним, корінне населення можна було змушувати працювати в обмін на патерналістський захист. У деяких випадках церква об'єднувалася з місцевими представниками іспанської корони в спробах захистити корінне населення від зловживань з боку колоністів. На практиці цей правовий захист вартував небагато, і звичайною практикою було де-факто рабство, де рабовласником виступала спільнота іспанських колоністів. За намісника Франциско де Толедо в кінці XVI століття інститут інків під назвою *mita* (примусова праця) було модифіковано до значно суворішої форми примусової праці, що вимагала від робітників на тривалий час полишати свої громади й працювати на шахтах за надзвичайно небезпечних умов. Колоніальна влада вдавалася до примусового переміщення населення, кількість якого постійно скорочувалася, що називали *reducciones* (ісп.: резервація), аби мати можливість кращого контролю й організації робітників³⁶⁷.

Елітами в Латинській Америці були й ті, хто представляв іспанську колоніальну владу, *peninsulares* (ісп. «півострів»), і білі поселенці, відомі як *креоли*. Рання політика Іспанії мала на меті запобігти появі земельної аристократії через згадані енком'єнди, які не дають поселенцям права на землю. Але те, що креоли були безпосередньо при землі, усе одно дозволяло їм ставати великими землевласниками, і цей процес було прискорено через запровадження *майоразго*, форми первонаслідування, перенесеної з Іспанії, що дозволяла сім'ї землевласників концентрувати й прирошувати свої маєтки. Так само з Іспанії перенесли й тенденцію землевласників перебиратися до міст, залишаючи свої маєтки; працю селян контролювали менеджери, найняті багатими землевласниками, які самі жили деінде.

Крім того, частина еліти була купцями, що отримували вигоду від торгових монополій, які надавала корона згідно з її торговими правилами. Ці дві групи жили в симбіозі: купці, які експортували основні продукти, отримували поміщиками, взаємодіяли з останніми на захищених ринках, що гарантувало всім стабільний дохід. Ця міська торгова еліта з плином часу прикупила титули й посади в послабленого колоніального режиму Габсбургів, зміцнюючи свою владу в спосіб, дуже схожий на дії старорежимних еліт Франції та Іспанії³⁶⁸.

Етнічні й расові розмежування, що існували в Америці, глибоко вкоренилися в класових відмінностях. За словами історика Девіда Філдхауса: «Через те, що народи Мексики й Перу змушені були грати роль європейського робітничого класу, в іспанській Америці не залишилося місця для білого пролетаріату; і це відрізняло іспанські колонії від інших у Північній Америці, які стали «суто» європейськими поселеннями»³⁶⁹. Класові відмінності змішалися з расовими й етнічними, що перетворило бідних на візуально помітних і відмінних від багатих або, радше з огляду на ступінь кровного споріднення, це була градація від білого до чорного, де різні відтінки позначали сходинки на соціальній драбині. Саме ця соціальна стратифікація формувала політику регіону, і в багатьох сенсах вона зберігається до сьогодні.

«РАБСЬКО-ПЛАНТАЦІЙНИЙ» КОМПЛЕКС

Де клімат і географія могли мати, так би мовити, прямі політичні наслідки, то це в появі комплексу плантацій заради експорту тропічних сільськогосподарських продуктів до Європи, передусім цукру. Цукрова тростина відрізняється від основних культур, таких як пшениця або кукурудза, бо не підходить для сімейного сільського господарства. Сім'ї не можуть жити з цукрової тростини; це — суто

експортна культура. Її треба переробляти поруч з місцем, у якому виростили, що вимагає значних капіталовкладень і, крім того, передбачає отримання вигід від ефекту масштабу. І найкраще цукрова тростина росте у вологих умовах спекотного клімату, як-от у тропічних або субтропічних регіонах. Тростину вирощували в Португалії та інших частинах Південної Європи з XV століття, але незабаром плантації перенесли до західноафриканських португальських колоній, таких як Сан-Томе. Там почалося фатальне родичання з африканським рабством, коли королівства Конго й Беніну стали зручними джерелами розташованої поблизу робочої сили для обробітку цукрових плантацій³²⁰.

У Західній Африці рабство існувало кілька століть, завдяки до появи європейців наприкінці XV століття, здебільшого через транссахарську торгівлю з Північною Африкою і Близьким Сходом. Португальці знайшли там готові джерела рабів для роботи на цукрових плантаціях Сан-Томе. Коли договір у Тордесільясі 1494 року передав Португалії володіння над тим, що згодом стане Бразилією, виявиться, що цю систему організації праці можна експортувати. На відміну від Перу й Мексики, у Новому Світі португальцям не пощастило знайти ані золота, ані срібла, не було там і великої концентрації людей. Але клімат північно-східної Бразилії ідеально підходив для вирощування цукрової тростини, яку португальці швидко привезли з Африки. Відносно легкою справою виявилось і завезти до новостворених бразильських колоній рабів із Західної Африки, а вітри, що там переважають, роблять значно легшими подорожі зі сходу на захід, аніж далі на північ Атлантики, де переважають вітри протилежного напрямку. За цих важких умов праці на виробництві цукру в тропіках кількість рабів не відтворювалася достатньою для торгівлі мірою, тож торговий трикутник не розвинувся як слід: рабів експортували до Бразилії, цукор і цукрові продукти, зокрема ром, — у Європу, а європейські промислові товари відправляли до Африки в обмін на рабів.

Таким чином, Бразилія, що нині серед перших членів клубу БРІКС як промислова потуга Латинської Америки, починалась як колонія з рабською працею на плантаціях. Португалії бракувало і сили, і ресурсів, потрібних для панування над Бразилією такою мірою, якою іспанці правили Мексикою й Перу. Замість цього владу й землі віддали в руки групи «донатаріо», що виступали віртуальними суверенами контрольованих ними територій (так званих «капітаній»). Ці «капітанії» були величезними територіями й простягалися аж до 130 миль уздовж узбережжя, заходячи до п'яти сотень миль у глиб континенту. Де-факто влада перебувала в руках потужного, але провінційного рабовласницького класу плантаторів, що до кінця XVI століття накопичив значну політичну перевагу в умовах відносно децентралізованої політичної системи³²¹.

Друга фаза цукрової революції відбулася далі на північ, у Карибському морі, де місцеві умови і роза пасатів сприяли експорту у Велику Британію й інші частини Північної Європи. Туземне населення — кариби й араваки — корінні мешканці, з якими стикнувся Христофор Колумб, коли прибув до тих країв, — давно вимерли через хвороби, і їхні нечисленні нащадки асимілювали популяції колоністів, як білих, так і рабів. Із середини XVI століття Барбадос і Підвітряні й Навітряні острови стали центрами величезної експортної індустрії, але пізніше цю роль перебрала на себе французька колонія Санто-Домінго (нині Гаїті), що лежить на захід, далі — Ямайка, після неї Пуерто-Рико, і зрештою цей центр перемістився на Кубу. Англія, Франція, Іспанія, Нідерланди й навіть Данія брали участь у процесах колонізації й промислового розвитку плантацій. На початку плантаторства комерційні компанії, що інвестували в них, були готові використовувати підневільних білих робітників так само легко, як і африканських рабів, але потім виявили, що імунітет останніх до місцевих хвороб був міцнішим, ніж у європейців, тож вони можуть працювати в жорсткіших умовах. Це не означає, що африканці в Новому Світі процвітали; як і в Бразилії, раби не репродукували себе, а тому їх потрібно було постійно завозити з Африки. У результаті число африканців, завезених у Північну й Південну Америку, перевершило кількість білих європейців у 1600–1820 роках у п'ять разів³²². Рабство, таким чином, було невід'ємною частиною зародження комерційної трансатлантичної економіки. Експорт з вест-індійських колоній Великої Британії перевищив вартість експорту з північноамериканських майже в десять разів³²³.

Отже, клімат і географія справили безпосередній вплив на виникнення того, що Філіп Куртін називає «плантаційним комплексом», і на інститут рабства, ним породжений. Походження колоніальної влади не означало жодної початкової різниці щодо місця, у якому рабство виникло;

ліберальніші англійці і голландці були точно так само завзятими учасниками цієї справи, як і авторитарні іспанці.

Якщо і є один-єдиний історичний випадок, що доводить важливість фізичних умов для розвитку інституцій, то це бурхливий розвиток бавовництва і рабства на півдні Сполучених Штатів Америки. Звісно, рабство в часи Війни за незалежність було в Сполучених Штатах скрізь, зокрема і в північних колоніях. Але багато людей на той час вважали це явище атавізмом. Джордж Вашингтон і Томас Джефферсон володіли рабами, проте економіка вирощування сільськогосподарських культур, як-от тютюну чи пшениці, на рабській праці не надто процвітала.

Усе це змінилося разом із поширенням бавовни на американському Півдні, особливо після того, як винайшли бавовноочисну машину. Попит на сирець бавовни, завдяки текстильній промисловості Британії, що сформувалася на початку XIX століття, почав зростати неймовірними темпами. Бавовна, як і цукор, була дуже чутливою до економії на масштабі великих плантацій, тож попит на рабську працю відродився. На відміну від Карибського басейну і Бразилії, у континентальній частині Сполучених Штатів Америки популяція рабів відтворювалася добре, так що навіть після припинення работоргівлі в 1807 році кількість рабів продовжувала зростати, дедалі частіше стаючи основним джерелом прибутків і капіталу в регіоні.

Серед істориків точаться тривалі й часто запеклі суперечки щодо економіки північноамериканського рабства. Деякі з них разом із критиками рабства ще часів Громадянської війни досі стверджують, що практика рабської праці є економічно неефективною, тож вона не може конкурувати на рівних з вільними трудовими ресурсами і в умовах вільного ринку відмерла би. Дехто з істориків-марксистів стверджує, що Громадянська війна була спричинена не моральною оцінкою рабства, а просто конкуренцією між вільною і рабською формами праці. Проте видається, що аж до часів Громадянської війни використання рабів на плантаціях було абсолютно конкурентоспроможною формою економічного підприємництва, а доходи на душу населення на Півдні почали занепадати порівняно з північними якраз після війни й скасування рабства³⁷⁴.

Поява економічної зацікавленості в рабстві в Північній Америці незабаром переважила всі демократичні й егалітарні політичні погляди, які привезли із собою англійські поселенці. До початку Громадянської війни захисники «своєрідного інституту» з Півдня висунули низку свіжих аргументів на захист рабства, посилаючись то на Біблію, то на міркування про природну ієрархію рас, то й просто на традиції на виробництві, на суспільні шаблі й расове панування. Протириччя між цими теоріями й твердженням, що «всі люди створені рівними», на якому базувалася країна, викривав Авраам Лінкольн, що, однак, не завадило економічній користі посунути загальнолюдський принцип.

ТУЗЕМНІ ДЕРЖАВИ

Однією з найбільших загадок інституційного розвитку Латинської Америки є причина, з якої корінні політичні інституції доколумбової Америки не відіграли помітної ролі в пізніших подіях. Інституції Латинської Америки були значною мірою продуктом європейських поселенців або імпортованими з Європи традиціями, або ж їх створили самі новоприбулі у відповідь на місцеві умови. У тропічній Африці і в більшій частині Південно-Східної Азії можливість поселення європейців обмежили хвороби, як це було на Карибах. В інших частинах світу: у Південній Азії, на Близькому Сході та в Східній Азії — великомасштабні європейські розселення заблокувало або загальмувало численне й часто добре організоване корінне населення, перемістити яке можна було тільки зі значними труднощами. У серці іспанського імперського Нового Світу, у Мексиці й Перу, хвороби поселенців не були обмежувальним чинником, ним було якраз місцеве населення. На противагу кочовим племінним суспільствам Північної Америки або групам на кшталт мапуче (плем'я в Південній Америці), що чинили опір білим поселенцям в Аргентині й Чилі, ацтеки та інки були організовані в комплексні суспільства з державним рівнем, які проектували й реалізували централізовану владу на величезних відстанях. І, попри все, швидкість і повнота занепаду їхньої влади, як описують різні автори (від Вільяма Прескотта до Джаредда Даймонда) вражають³⁷⁵. Франциско Пісарро переміг короля інків Атауальпу, що командував армією у складі, мабуть, 80 тисяч солдатів, з власним військом у 168 іспанців і при цьому не зазнав жодних втрат.

Даймонд приписує цей успіх низці технологічних чинників, серед яких — використання іспанцями коней, мушкетів і сталевих мечів (нічого з цього інки не мали), разом зі здоровою дозою тактичної хитрості й раптовості. Іспанці принесли із собою хвороби Старого Світу, що, як добре відомо, спустошили корінне населення, адже до 90 % місцевих мешканців загинули саме від хвороб³⁷⁶.

Це пояснює, чому нищівний програш ацтеків та інків не є, попри все, цілковито переконливим. Політолог Джеймс Магоні зазначає, що європейці утримували подібну технологічну перевагу над ще примітивнішими групами туземців інших частин Північної та Південної Америки, але для перемоги над ними їм нерідко потрібні були десятиліття. Хвороби, безумовно, були вагомим чинником остаточної загибелі корінних цивілізацій у довгостроковій перспективі, але згубне скорочення чисельності їхнього населення не починалося до другої половини XVI століття, тривалий період після повного політичного занепаду ацтеків та інків. Тож реальне пояснення, очевидно, має політичний та інституційний характер. Попри те, що це підвищить ризик ненауковості і цей текст можна буде вважати післясловом, «просто оповіданням», факт розпаду свідчить про те, що жодна із цих цивілізацій не була настільки інституціалізованою, як здавалося.

Очевидність цього найкраще підкреслює порівняння держав ацтеків чи інків з тим рівнем, якого досяг Китай. Китайські держави поступово розвинулися з племінних груп часів Східної династії Чжоу й особливо зміцнили протягом років насильства, у періоди Весни та Осені і Воюючих держав (770–221 рр. до н.е.). На кінець цього періоду загальна кількість політичних одиниць у Північному Китаї скоротилася з приблизно тисячі до лише семи, і кожна з них розвинула власні централізовані бюрократичні інституції. Країну об'єднали в часи династій Цінь і Ранньої Хань, перша прийшла до влади у 221 році до н.е., друга — у 202 році до н.е. У часи об'єднання, коли правили Цінь і Хань, Китай складався не просто із залишків семи ранніх воюючих держав, а й з осередків, що поширювали племінний і аристократичний вплив по всій країні. Знадобилася бюрократія династії Хань, вибудована за зразком західного царства Цінь, і майже двісті років на те, щоби повністю придушити опір і створити єдину, сучасну адміністративну систему, що правила населенням, таким численним, як тогочасна Римська імперія.

Рівень політичного розвитку корінних імперій Нового Світу, очевидно, нагадував Китай десь посередині періоду правління Східної династії Чжоу, але не зрілу державу часів Хань. Обидві імперії, і в ацтеків, і в інків, були організовані навколо сегментів родових ліній на місцевому рівні (наприклад, як айлью в інків, що означає соціальну одиницю, яка дожила до наших днів у Болівії і високогір'ях Перу) та племінних об'єднань. Ці імперії мали неоднорідний етнічний склад, розмовляли пов'язаними, але часто взаємно незрозумілими мовами. Імперія ацтеків була створена завоюваннями, що завершилися за кілька століть до протистояння з Кортесом і конкістадорами; а Імперія Інка — за десятиліття до того, як з'явилися іспанці. Обидві імперії потребували репресій для підтримки життєдіяльності, зокрема ацтеки широко послуговувалися людськими жертвоприношеннями серед підкорених народів. Тож іспанцям було легко знайти серед місцевих племен союзників, готових боротися за звільнення від цих місцевих правителів. Кортес уклав військові альянси з Тлаккала і Тотонаками, і йому вдалося атакувати Теночтітлан, орудуючи десятками тисяч туземних солдатів. Те саме стосується й Пісарро в Перу, який прибув ще на гарячі сліди кривавого конфлікту між двома князями, Атауальпою і Гуаскармом, за престолонаслідування Сапа Інка, або верховного правителя. Як і в Мексиці, іспанцям вдалося зіграти на конфлікті між самими інками. Місцеві союзники довели свою вирішальну роль в остаточній поразці Тупака Амару, князя Інки, який останнім намагався згуртувати організований опір у XVIII столітті й досі залишається символом гордості місцевих племен у Перу сьогодні.

Імперії ацтеків та інків іноді називають «бюрократичними», проте їхній рівень адміністративного розвитку не витримує жодного порівняння з тим, чого досяг Китай близько середини Ранньої династії Хань. Можливо, найяскравішим свідченням цього було використання мови. Китайські адміністратори вже в часи династії Шан, що передувала Чжоу, у II тисячолітті до н.е. комунікували між собою та робили письмові нотатки. На противагу їм, ацтеки використовували ієрогліфічну форму письма, яку іноді описують як протописьмо, корисне для ритуальних цілей, але не засіб, що міг би забезпечувати зв'язок між усією бюрократичною ієрархією. Інки не мали писемності взагалі, хоча в них була система кольорових вузликів, відомих як «кіпу», за допомогою якої вони могли записувати статистичну

інформацію. В інших випадках їм залишалося покладатися на вістових, використовуючи розмовну мову кечуа для комунікації з віддаленими частинами їхньої імперії. Це означало, що жодна з туземних цивілізацій Америки не спромоглася створити літературного корпусу, схожого на китайську класику, що стала не просто загальним навчальним планом бюрократичної освіти, а й фундаментом спільної культурної ідентичності. Зайве й говорити, що влада жодної туземної цивілізації Нового Світу не могла дістатися таких глибин підвладного їй суспільства, як це трапилося в Китаї, де реалізація письмових правових кодексів забезпечувалась організованим насильством складної бюрократичної ієрархії³⁷⁷.

Той тип цивілізації, що існував у Мексиці й Перу, таким чином, здавався ближчим до Індії часів імперії Маур'їв III століття до н. е., ніж цивілізації Цинь-Хань того самого періоду. Маур'ям вдалося насильно уніфікувати дві третини північної частини свого субматерика за правління Ашоки, але їхня імперія занепадала за три покоління, бо так і не спромоглася створити потужну адміністративну систему. Як і в інків, у них не було писемної адміністративної мови³⁷⁸.

Обидві імперії Нового Світу охоплювали величезні території, а проте були надзвичайно слабкими. Коли іспанці перемогли та вбили Монтесуму й Атауальпу, які були символами військової централізації, імперія роздробилася на етнічні й племінні групи та більше ніколи не виявляла спроб ревіталізації. Багато з цих підлеглих груп просто змінили свою лояльність, позбавивши її своїх корінних лідерів і поклавши до ніг іспанцям. Усе це відбувалося до того, як катастрофічне падіння їхньої чисельності, спричинене завезеними євразійськими хворобами, викосило корінне населення. Ця демографічна катастрофа поставила крапку на долі будь-яких інституцій, що мали шанс вижити. Населення Мексики скоротилося з десяти мільйонів на час появи Кортеса до двох мільйонів у 1585 році, а тоді — до одного мільйона на початку XVI (очевидно, мається за увазі XVII. — Прим. пер.) століття. Населення Перу до Конкісти становило близько дев'яти мільйонів, з яких залишилось трохи більше одного мільйона станом на 1580 рік, а потім — до шестисот тисяч у 1620 році³⁷⁹.

Культури корінних народів Нового Світу вплинули на формування сучасної Латинської Америки незліченними міриадами способів, від церемоній Дня Мертвих у Мексиці до кланових організацій уже згаданих вище айлью, характерних для соціального життя Анд. Але політична спадщина вищого рівня доколумбових цивілізацій відіграла значно меншу роль, ніж корінні організації державного рівня в інших частинах світу, особливо в Східній Азії.

СЛАБКИЙ АБСОЛЮТИЗМ

Географія та клімат були не єдиними чинниками, що визначали характер політичних інституцій Латинської Америки. Іспанці й португальці також прагнули експортувати інститути у свої ж колонії.

Іспанія Габсбургів, що першою колонізувала Новий Світ, вирізнялася тим, що в попередньому томі я назвав слабким абсолютизмом. Іспанський монарх після поразки повстання кастильських комуноеро в 1520 році відчутно послабив іспанських вельмож (званих кортесами) і централізував владу при своєму дворі. Але його досі обмежувала чинна правова система, римські корені якої проросли в Іспанії глибше, ніж деінде в Західній Європі. Карл V, який зібрав до купи величезну імперію в Старому і в Новому Світі, володів законним правом оподаткування тільки в Кастилії, що й несла тягар його дорогих воєн в Італії та в Нідерландах. У XVI столітті це потягло за собою під'яремні запозичення в іноземних банкірів, неодноразові банкрутства корони разом зі спробами задовольнити потреби в доходах валютними девальваціями. Зрештою іспанська держава, як і її французький аналог, вдалася до продажу державних установ багатим елітам, легалізуючи корупцію й послаблюючи цим здатність держави управляти підданими рівномірно й безособово. На відміну від сильної абсолютистської держави, здатної самостійно розбиратися з власними елітами й ставити їх на місце, іспанський уряд тривалий час перебував у програшній позиції³⁸⁰.

За таких умов дохід з Нового Світу у формі експорту золота й срібла був дуже важливий. Проте іспанський уряд запровадив суворі правила, що обмежили економічний обмін, — систему, що здобула славу як меркантилізм, — за хибного припущення, що так вдасться максимізувати дохід від колоній. Експорт з Нового Світу міг надходити не до Іспанії загалом, а лише до одного іспанського порту; вимагалось здійснювати перевезення тільки іспанськими човнами; колоніям, крім решти, не дозволялося конкурувати з іспанськими виробниками промислових товарів. Меркантилізм, як

продемонстрував Адам Сміт у «Багатстві народів»³⁸¹, мав наслідком величезну неефективність, тож відчутно шкодив економічному зростанню. Він також мав доволі значні політичні наслідки: доступ до ринків, а також право на продуктивні економічні інвестиції були обмежені фізичними особами або корпораціями, бажаними для держави. Це означало, що шлях до особистого багатства лежав через державу і через здобуття політичного впливу. Усе це живило радше ментальність рантє, ніж підприємницький дух, тож енергію витрачали на пошуки політичної вигоди, а не на заснування нових підприємств, здатних створювати багатство. Класи землевласників і купецтва, що виникли в межах цієї системи, багатіли завдяки політичному захисту, отримуваному від держави.

Формальна структура іспанського панування в Новому Світі становила авторитарну систему, побудовану навколо Королівської і верхньої ради Індій (Real y Supremo Consejo de las Indias). Ця Рада поряд з Торговим домом (Casa de Contratación) наглядала за економічними питаннями, писала закони й видавала автократичні декрети. Таких було видано близько 400 000 станом на 1600 рік. Ці виконавчі органи збалансовувала паралельна система *audiencias*, або адміністративних судів, у яких заправляли юристи чи судді, яким не дозволяли одружуватися з місцевими жінками або іншим чином торкатися інтересів і політики того регіону, який вони очолювали³⁸². Ця структура була зруйнована на межі XVI й XVII століть під висхідним тиском фінансових обмежень і опору креолів, які дедалі частіше вимагали від уряду дослухатися до них.

Однак хай яким було прагнення іспанської держави свідомо формувати інституції Нового Світу, їй не вистачало ані спроможності, ані визнання, достатніх для нав'язування власної волі своїм колоніям. Цю проблему увічнили приказкою «Obedézcase, pero no se cumpla» («Коритися, але не виконувати»). Відвоювання, чи «реконкісту», Іберійського півострова, який зрештою відібрали з-під влади маврів, здійснила не модернізована держава, а радше «фрілансери» того часу, що діяли в межах королівської конвенції, і багато хто з них, як-от Кортес і Пісарро, були квазінезалежними агентами. Іспанській короні знадобився добрий шмат XVI століття, аби повернути їх під свій контроль, користуючись інститутом енком'єнди, що давала цим ватажкам колоністів контроль над людьми, але не над територіями. Однак на цей час уряд на півострові, у Європі, чимраз слабшав, грузнучи в боргах через європейські й середземноморські військові кампанії. Ті самі практики продажу посад, які ширилися в Іспанії, поступово експортувалися до колоній Нового Світу, а це зміщувало тамтешній баланс сил на користь місцевих еліт. Так звані «реджімієндос» і «кабільдос», що були свого роду органами місцевого самоврядування і до яких раніше обирали від 1600 року, корона виставляла на продаж як передаване у спадок майно. Отже, держава явно згортала інституціалізацію, розвертаючись від сучасної бюрократичної системи в бік звичної патримоніальної.

Ідеї завжди справляли значний вплив, зокрема й на еволюцію інституцій. У перші століття колоніального правління не знайшлося іспанських Гоббса або Локка, які розказали би поселенцям, що їм належать природні й універсальні права, адже вони — людські істоти. Натомість людям належали вузькі феодальні привілеї, глибоко приватні за сутністю, успадковані або куплені. На відміну від британських поселенців Північної Америки, креольське населення Латинської Америки значно більше тяжіло до захисту своїх привілеїв, а не прав³⁸³.

Експортовані з Іспанії ідеї знову почали змінюватись, як зауважує Джеймс Магоні, під час ліберальної фази імперії Бурбонів, розпочатої близько 1600 року. Реформою, що відбулась і на півострові, було заборонено продаж так званих аудієнсій (посад у судових трибуналах), значну частку яких було віддано креолам на початку 1650-х років. Одночасно почалося комплектування адміністративних судів професійними чиновниками, привезеними з Європи, причому на посади їх призначали, тож купівлю останніх було скасовано. Інтендантську систему, запозичену з Франції, поширили на колонії, тому професійні призначені делегати замінили корумпованих місцевих так званих *коррехідорів* (мирові судді) і *алкальдів* (міські управителі). Торгівлю було лібералізовано Указом про вільну торгівлю короля Карла III: той скасував давні обмеження експорту, що стосувалися певних портів і суден, тож пряма торгівля з Північною Америкою стала легальною. Була зроблена спроба підірвати владу торгових монополій в Перу і Мексиці, а також підвищити здатність нових учасників до конкуренції в межах економічної системи³⁸⁴.

Вплив цих нових інституцій мав ефективний характер. Центр тяжіння імперії зі старих центрів у Перу й Мексиці почав перехід до помірних, менш заселених районів півдня, до Аргентини й Чилі.

Аргентина, що була частиною Віце-королівства Перу, отримала в 1676 році власного намісника. Населення порту Буенос-Айрес зросло до п'ятдесяти тисяч станом на 1800 рік. З відходом від меркантилізму розгорнулася жвава торгівля; у 1682–1696 роках вартість товарів, що експортувалися в Іспанію, збільшилася в десять разів. У відповідь на це зростання добробуту почався притік іммігрантів з Європи в міру поширення їхньої уваги до цих нових областей. Вони формували нові соціальні групи, відмінні від укорінених землевласників-креолів і комерсантів, що склали стару еліту. У головах іммігрантів також формувалися більш ліберальні ідеї, що заклали фундамент неблаганних політичних конфліктів між консерваторами й лібералами та поглинало політику Латинської Америки після здобуття незалежності³⁸⁵.

Ідеї ще раз набули важливого значення на тлі Американської та Французької революцій, поширюючи поняття рівності і представляючи рабство як неприйнятне з морального боку явище. Американська революція, звісно, не мала прямого впливу на інститути рабства. Однак вона принесла всім поселенцям Нового Світу ідею звільнення від європейської опіки, що посприяло банкрутству Франції й підготувало ґрунт для подій 1789 року. Французька революція справила безпосередній і прямий вплив на велику колонію Санто-Домінго, що постачала рабів. У 1791 році там спалахнуло повстання під керівництвом Туссена Лувертюра, воно протривало декілька етапів, аж доки колонія не отримала повну незалежність і в ній не встановилося правління рабів у 1804 році з новою назвою країни — Гаїті. Британський парламент скасував работоргівлю в 1807 році, а британський флот у наступні десятиліття використовували для забезпечення заборони торгівлі рабами вздовж африканського узбережжя. Переломне значення здобули релігійні ідеї, як-от проповіді Вільяма Вільберфорса, перехід якого до євангельського протестантизму підвів його до заснування Товариства для скасування работоргівлі. Однак рабство в британських колоніях не припинилося до ухвалення Закону про скасування рабства 1833 року. Ця практика протрималася в США до прийняття Тринадцятої поправки в 1865 році, на Кубі — до 1886 року і в Бразилії до 1888 року.

«ВРОДЖЕНИЙ ДЕФЕКТ» ЛАТИНСЬКОЇ АМЕРИКИ

Латинська Америка народилася зі «вродженим дефектом». Іспанці й португальці вживили в Новий Світ власні авторитарні і меркантильні інституції, реагуючи на економічні перспективи й можливості, що відкривалися перед ними. При цьому вони відтворили класову структуру, що існувала на Піренейському півострові, разом із політичною системою, у якій авторитарну державу, так чи інакше, частково опанували місцеві еліти, а тому така держава ніколи не могла владарювати над ними. Ця класова структура відчутно відрізнялася від тієї, що спостерігалася в тогочасній Європі, передусім через дедалі чіткішу відповідність економічних класів багатьох країн Латинської Америки власним расовим і етнічним поділам, і подолати цей стан було значно важче.

Коли країни Латинської Америки почали здобувати незалежність від своїх колоніальних господарів на початку XIX століття, таким був їхній спадок. Конституції більшості цих новоутворених незалежних держав були номінально представницькими, і чимало базувалися на президентській системі, що була створена в США в 1787 році. Але всі країни цього регіону, за дуже невеликим винятком, постали перед значними проблемами: як у підтримці стабільної демократії, так і в забезпеченні сталих рівнів економічного зростання.

Обидва явища — нестійка політика й низька довгострокова економічна продуктивність — мають тісний взаємозв'язок з основною проблемою: нерівністю. Класова структура й нерівномірний розподіл ресурсів призвели до гострої політичної поляризації, що в XIX столітті постала між лібералами й консерваторами, а у XX — між консервативними урядами й різними марксистськими або популістськими групами опонентів. Економічне зростання траплялося в Латинській Америці в різні періоди, зокрема помітним було піднесення наприкінці XIX століття і в середині XX, коли деяким країнам вдалося відчутно скоротити розрив між ними й розвиненими державами. Але відставання прийшло знову в результаті політичної нестабільності, що перервала нормальне економічне життя й забрала здобуте в ранні періоди. Економічні еліти панували над номінально демократичними політичними системами, зберігаючи за собою високий соціальний статус, тим самим блокуючи демократичний доступ до економічних можливостей³⁸⁶.

Вплив цієї історичної спадщини найкраще спостерігати на прикладі Мексики, одного з двох центрів Іспанської імперії Габсбургів у Новому Світі. Зусилля, спрямовані на лібералізацію економіки за Бурбонів у XVIII столітті, дали обмежений ефект, бо економічні еліти в Мехіко вели боротьбу за захист своїх позицій від нових учасників. Важливо також, що в сільській місцевості не прижилася система мобільної найманої праці, як це було на нещодавно відкритих землях Аргентини. Складалося так, що великі землевласники здобували контроль над селянськими масами через боргову кабалу та інші напівпримусові засоби³⁸⁷.

Видобувний бум XVIII століття вже пішов на спад, коли в 1810 році почалася мексиканська війна за незалежність. У наступном розділі буде сказано, що її розпочали як соціальну революцію два священики зі своїми арміями збіднілих послідовників, і далі вона протікала надзвичайно довго й турбулентно. Війна тривала до середини 1820-х років і спричинила занепад гірничодобувної промисловості Мексики, її основного джерела експортних надходжень³⁸⁸. У результаті цих заворушень політична стабільність Мексики була надзвичайно хиткою, а шість переворотів поспіль приводили до влади наступного каудільйо протягом сорока років.

На відміну від США, де революція лише на короткий час зупинила економічне зростання, економіка Мексики не відновилась аж до виходу на арену Порфірію Діаса. Він керував країною тридцять п'ять років (1876–1911), і часи його диктатури відомі як Порфіріато. Успадкувавши країну, що за десятиліття конфліктів і повільного економічного зростання, по суті, збанкрутіла, він потребував союзників в економіці. Здобути їх вдалося шляхом створення банківського сектору, у якому невелика кількість пов'язаних з державою банків дістала змогу заробляти значні суми грошей. Це відкрило урядові доступ до ресурсів, які можна було кидати на боротьбу з беззаконням і в такий спосіб забезпечити бажану політичну стабільність. Так настав період стрімкого економічного зростання, що дозволив Мексиці частково наздогнати Північну Америку й ліберальніші новітні потуги, як-от Аргентину. Діас, однак, не створив ані відкритого, ані ліберального економічного порядку, а на те, що в нього вийшло, ми нині ліпимо ярлик кланового капіталізму. Він був певним чином подібний до старої меркантилістської системи, тільки цього разу вона перебувала в руках місцевих еліт, а не іспанської корони³⁸⁹. Не було зроблено нічого, що політично чи економічно зміцнило би населення Мексики. Тож соціальна напруженість вибухнула Мексиканською революцією, ще однією соціальною судовою, яка мала наслідком повалення Діаса в 1911 році й тривала до 1916 року. Очевидно, що країні не вдалося посправжньому стабілізуватись аж до появи і підйому Інституційно-революційної партії (Partido Revolucionario Institucional, PRI) у 1940-х роках, що засвідчує стагнацію або й зворотний рух економічного зростання тривалістю в ціле покоління.

PRI залишатиметься панівною партією і контролюватиме мексиканську політику до 2000 року. Це був рік програшу новому президенту Вісенте Фоксу, кандидату від конкурентів, Партії національної дії. Зокрема, 1950-ті й 1960-ті стали роками високих темпів економічного зростання, ще раз засвідчивши здатність ліквідувати розрив між Мексикою й США. Але основоположну проблему нерівності й класових розривів розв'язати так і не вдалося. За PRI слід визнати певні важливі здобутки: у 1930-х вона здійснила земельну реформу, що мала наслідком поділ Мексики на дрібніші асьєнди, і, що не менш важливо, сформувала сильне почуття національної ідентичності, продовживши революційне відродження символів доколумбової доби. Але стабільність була досягнута нею завдяки клієнтелістському розподілу державних ресурсів на користь близьких політичних груп, що обмежило конкуренцію і запобігло появі в Мексиці конкурентоспроможного приватного сектору. Поряд з істотною лібералізацією мексиканської економіки (зокрема, після укладення Угоди NAFTA про вільну торгівлю в Північній Америці в 1994 році), у ній, як і раніше, панують олігополії й неомеркантилістські обмеження в торгівлі. PRI знову зайняла Лос-Пінос (президентську резиденцію) у 2012 році після дванадцятирічної перерви, і цього разу лишається сподіватися, що її відданість програмі серйозних структурних реформ зміцніла, включно з лібералізацією критичного енергетичного сектору.

Клімат і географія належали до першоджерел «вродженого дефекту» Латинської Америки. Видобувні, екстрактивні рабовласницькі місцеві економіки, насаджені іспанцями в Мексиці, Перу й інших країнах, залишили спадщину нерівності, що зберігалася довгий час після закриття останнього срібного рудника та сповільнювала формування відкритої економіки північноамериканського типу.

Та попри вплив, який ці матеріальні умови чинили на політичні інституції в Латинській Америці, сутність останніх визначилася не лише ними. Формальні інститути з плином часу розвивались у демократичному напрямку, так само, як це було у Європі. Набагато стійкішою виявилася залишена в спадок класова структура з її розподілом у регіоні на біліші, багаті еліти та бідніші, темні маси. Це означає, що поява формальної демократії в XIX і на початку XX століття не завжди вела до розширення політичних та економічних прав і можливостей звичайних людей, але продовжувала непряме домінування еліт над демократичними політичними системами, що забезпечують підтримку соціального статус-кво.

-
- 367 J. H. Elliott, *Empires of the Atlantic World: Britain and Spain in America, 1492–1830* (New Haven: Yale University Press, 2006), p. 23; James Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development* (New York: Cambridge University Press, 2000), pp. 69–70; D. K. Fieldhouse, *The Colonial Empires: A Comparative Survey from the Eighteenth Century*, 2nd ed. (London: Macmillan, 1982), pp. 22–23.
- 368 Elliott, *Empires of the Atlantic World*, pp. 41–42; Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, p. 63.
- 369 Fieldhouse, *Colonial Empires*, p. 14.
- 370 Philip D. Curtin, *The Rise and Fall of the Plantation Complex: Essays in Atlantic History*, 2nd ed. (New York: Cambridge University Press, 1998), pp. 16–25.
- 371 *Ibid.*, pp. 42–45; Thomas E. Skidmore and Peter H. Smith, *Modern Latin America*, 6th ed. (New York: Oxford University Press, 2004), pp. 22–26.
- 372 Gavin Wright, *Slavery and American Economic Development* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 2006), p. 14. Філіп Куртін (Philip Curtin) зазначає, що «цукровий острів» Барбадос у 1680-х роках мав більше населення, ніж Массачусетс або Вірджинія, і був у чотири рази щільніше заселений, ніж Англія (*Rise and Fall of the Plantation Complex*, p. 83).
- 373 Wright, *Slavery and American Economic Development*, p. 16.
- 374 Думку, що рабство було неефективним, проводив Ulrich B. Phillips, *American Negro Slavery* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1966). Аргументи на користь економічної життєздатності рабства в: Alfred H. Conrad and John R. Meyer, “The Economics of Slavery in the Ante Bellum South: Comment,” *American Economic Review* 66, no. 2 (1979): 95–130; Robert W. Fogel and Stanley Engerman, *Time on the Cross: The Economics of American Negro Slavery* (Boston: Little, Brown, 1974); Robert W. Fogel and Stanley L. Engerman, “Explaining the Relative Efficiency of Slave Agriculture in the Antebellum South,” *American Economic Review* 67, no. 3 (1977): 275–96.
- 375 William H. Prescott, *History of the Conquest of Peru* (Philadelphia: J. B. Lippincott, 1902), and Prescott, *History of the Conquest of Mexico* (Philadelphia: J. B. Lippincott, 1904); Hugh Thomas, *The Conquest of Mexico* (London: Hutchinson, 1993); Diamond, *Guns, Germs, and Steel*.
- 376 Diamond, *Guns, Germs, and Steel*, pp. 67–81.
- 377 Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, 6th ed. (New York: Marcel Dekker, 2001), pp. 163–64; Jean-Claude Garcia-Zamor, “Administrative Practices of the Aztecs, Incas, and Mayas: Lessons for Modern Development Administration,” *International Journal of Public Administration* 21, no. 1 (1998): 145–71. Один археолог вважає, що ранні іспанські спостерігачі інтерпретували велику мережу доріг Інка як ознаку потужних військових і бюрократичних інституцій, коли насправді їхнє використання було радше релігійним і церемоніальним. Не ясно, який ступінь бюрократизації характеризував цю імперію. Див.: Craig Morris, “The Infrastructure of Inka Control in the Peruvian Central Highlands,” in George A. Collier, Renato I. Rosaldo, and John D. Wirth, eds., *The Inca and Aztec States, 1400–1800: Anthropology and History* (New York: Academic Press, 1982).
- 378 Про Маур’їв та індо-китайське порівняння див.: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).
- 379 Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, pp. 60, 68; Diamond, *Guns, Germs, and Steel*, pp. 210–14.
- 380 Як опис тих подій див.: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).
- 381 Книжка вийшла друком у видавництві «Наш формат» у 2018 році.
- 382 Fieldhouse, *Colonial Empires*, p. 16; Curtin, *Rise and Fall of the Plantation Complex*, pp. 62–63.
- 383 Elliott, *Empires of the Atlantic World*, pp. 59–60.
- 384 Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, pp. 44–47; Skidmore and Smith, *Modern Latin America*, pp. 26–27.
- 385 Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, pp. 46–49; Skidmore and Smith, *Modern Latin America*, pp. 27–28.
- 386 Для огляду цього процесу див.: Francis Fukuyama, ed., *Falling Behind: Explaining the Development Gap Between Latin America and the United States* (New York: Oxford University Press, 2008), chap. 10.
- 387 Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, pp. 143–46.
- 388 Enrique Córdenas, “A Macroeconomic Interpretation of Nineteenth-Century Mexico,” in Haber, *How Latin America Fell Behind*, pp. 66–74; John H. Coatsworth, “Obstacles to Economic Growth in Nineteenth-Century Mexico,” *American Historical Review* 83 (1978): 80–100.
- 389 Jeffrey Bortz and Stephen Haber, “The New Institutional Economics and Latin American Economic History,” and Noel Maurer and Stephen Haber, “Institutional Change and Economic Growth: Banks, Financial Markets, and Mexican Industrialization, 1878–1913,” in Jeffrey Bortz and Stephen Haber, eds. *The Mexican Economy, 1870–1930: Essays on the Economic History of Institutions, Revolution, and Growth* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2002).

ПСИ, ЯКІ НЕ ГАВКАЛИ

Чому війна з її вирішальним значенням для формування сучасних держав Китаю та Європи була менш актуальною для Латинської Америки; як сталося, що стимули модернізації держави виявилися значно слабшими; чи варто шкодувати, що в Латинській Америці побутували нижчі рівні насильства

Розповідь про те, що Латинська Америка народилася зі вродженим дефектом соціальної нерівності, не надто цікава. У 1808 році, з початком латиноамериканських війн за незалежність, мало де у світі могли похвалитися високим ступенем економічної й соціальної рівності. За винятком ліберальніших Англії й Голландії, значну частину Європи займали аграрні суспільства, де порядкували феодальні еліти, чії привілеї глибоко вросли в суспільну тканину. Китай не пережив феодалізму, але сформував потужну авторитарну державу з класом поміщиків і величезною кількістю залежних і зuboжілих селян. Те саме можна сказати і про решту аграрних імперій: Індію, Туреччину, Персію та королівства Південно-Східної Азії. Північна Америка належала до небагатьох частин світу, не обтяжених такими глибоко вкоріненими проявами нерівності, принаймні серед її білого населення. І, крім Франції, навряд чи хоча б одна з країн могла похвалитися сучасною державою.

Тим часом за наступні два століття деяким країнам вдалося піти в зовсім іншому напрямку. Пруссія, Данія, Нідерланди, Велика Британія й інші європейські країни, а потім і Франція вирушили шляхом розвитку централізованої бюрократії, організованої вздовж ліній, окреслених Максом Вебером. Французька революція, крім того, випустила на політичну арену не тільки вимогу участі народу в політиці, а й нову форму ідентичності, що за допомогою спільної мови й культури перетворилася на основне джерело єдності нової демократичної спільноти. Це явище, відоме як феномен націоналізму, зумовило надалі перекроювання політичної карти Європи, коли династичні держави, пов'язані шлюбами й феодальними повинностями, поступались іншим порядкам, заснованим на принципі етнолінгвістичної солідарності. Масовість, усенародна мобілізація (*levée en masse*) Французької революції стала першим наближенням, у якому виявилися всі ці тенденції: революційний уряд у Парижі спромігся мобілізувати значну частину працездатного чоловічого населення на захист Франції. За Наполеона цей мобілізований виразник державної влади подався на завоювання більшої частини Європи.

А особливо цікаво Латинську Америку XIX й XX століть характеризували «пси, які не гавкали». Сильні держави, на кшталт Франції чи Пруссії, у цьому регіоні ніколи не виникали, за, можливо, одного винятку — Чилі.

Націоналізм і патріотичне завзяття й близько не спалахували там так, як у тодішній Європі, де цілі народи могли впадати в праведний гнів і горіти боротьбою проти своїх сусідів. З одним чи двома винятками, тамтешні країни ніколи не досягали здатності до панування й мобілізації населення. Незалежні уряди, що з'явилися після звільнення від Іспанії та Португалії, багато в чому продовжували традиції своїх колоніальних попередників. Старорежимну Іспанію характеризував слабкий абсолютизм: сама держава була централізованою і самодержавною, але її спроможність діяти була порівняно невисокою, тож вона ніколи цілком не панувала навіть над власними елітами. Хоча багато нових урядів Латинської Америки після здобуття незалежності були формально демократичними, їм ніколи не вдавалося досягти чогось більшого за державу помірної спроможності.

Нездатність до створення сучасних держав виявлялася передусім у невмінні латиноамериканських урядів підтримувати пристойний рівень оподаткування власного населення. У результаті бюджетні дефіцити, як і в старорежимній Іспанії, долали шляхом роздування грошової пропозиції. Інфляція — це задні двері, крізь які заходить оподаткування, при цьому його супроводжують усі її потворні й несправедливі наслідки, які населення змушене нести на власних плечах. Більшою мірою, ніж у будь-якому іншому регіоні, інфляція стала характерною рисою Латинської Америки XIX і XX століть.

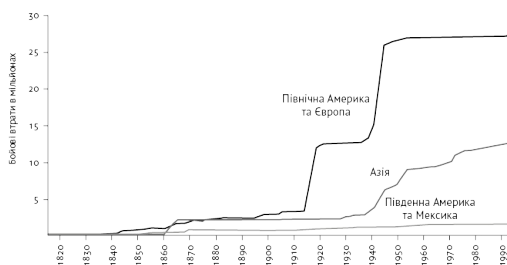
То чому ж держави Латинської Америки не стали такими сильними й сучасними, як європейські? Якщо ми хочемо дати єдине пояснення цьому результату, то нехай це буде відсутність міждержавних воєн повсюдно в Новому Світі. Ми вже бачили, що війна й підготовка до неї посідали центральне місце в утворенні й осучасненні державних організацій Китаю, Пруссії та Франції. Навіть у Сполучених Штатах Америки державне будівництво підштовхувало міркування національної безпеки протягом усього ХХ століття. Попри на диво спокійні часи в Європі з 1945 року, попередні століття континенту характеризувалися високим і ендемічним рівнем міждержавного насильства. За останні два століття основні політичні акти, що переконали карту Європи, — Велика французька революція й наполеонівські кампанії, разом зі збройними конфліктами, що об'єднали Італію й Німеччину, — передбачали високий рівень насильства, а кульмінацією стали дві світові війни у ХХ столітті.

У Латинській Америці насильства не бракувало: і сьогодні регіон сповнений наркокартелів, вуличних банд, ба навіть залишків партизанських груп, що завдають величезних страждань місцевому населенню. Але порівняно з Європою Латинська Америка є спокійним місцем, принаймні якщо шукати там міждержавні війни. Це було безумовним благом для регіону, але залишило після себе проблематичну інституційну спадщину.

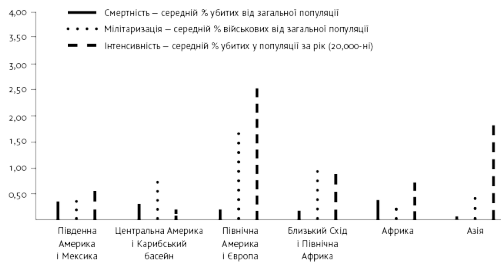
МИРНИЙ КОНТЕНТ

Соціолог Мігель Сентено задокументував той факт, що Латинська Америка протягом останніх двох століть була значно спокійнішим за Європу, Північну Америку та Азію місцем. Це слушно з огляду на сукупні смерті у воєнних битвах (див. мал. 13) та на рівень смертності чи відсоток населення, мобілізований на війну, або й з огляду на інтенсивність воєн, тобто на швидкість, з якою вбивали людей за певний рік (див. мал. 14). Дослідник також звертає увагу на ще два факти: по-перше, рівень насильства, що неухильно знижувався з плином часу, перетворюючи Латинську Америку ХХ століття на один із найспокійніших регіонів світу; і, по-друге, те, що в Латинській Америці насильство зазвичай квітне в громадянських, а не в міждержавних війнах. Сентено стверджує, що, навіть вибухаючи, латиноамериканські війни, як правило, обмежені за своєю природою, у них рідко трапляється масова мобілізація цілих народів, як це було під час Французької революції або двох світових воєн³⁹⁰.

Війни в Латинській Америці мали кілька хвиль. Першою стали збройні конфлікти за незалежність від Іспанії, і спровокували їх не ідеї Американської чи Французької революцій, а сигнали, послані французькою окупацією Піренейського півострова і всадовленням Наполеоном свого брата Жозефа на іспанський трон замість члена королівської династії Бурбонів у 1808–1810 роках. У Португалії монарх переніс резиденцію уряду з Лісабона в Ріо-де-Жанейро, хоча королівська сім'я була знову повернена на півострів після того, як Наполеона розбили. Розпад легітимної влади в метрополіях зумовив креольські повстання в Буенос-Айресі, у Каракасі й на півночі Мексики, які силами роялістів спочатку вдалося придушити. Але після реставрації Фердинанда VII Бурбона на іспанському престолі в 1815 році спалахнула друга хвиля, що привела до незалежності практично всю Південну Америку до середини 1820-х років.



Мал. 13. Кумулятивні бойові втрати
Джерело: Miguel Angel Centeno, *Blood and Debt*



Мал. 14. Війни в розрізі регіонів
Джерело: Miguel Angel Centeno, *Blood and Debt*

Латиноамериканські війни за незалежність тривали значно довше за американську революцію та завдали набагато більшої шкоди інфраструктурі регіону, відкинувши його економіку назад за більшістю показників. Найбільше привертала увагу така особливість цих воєн: майже зовсім не відчувався їхній вплив на класову структуру цих суспільств, у край обмеженим був вплив і на державне будівництво.

Брак соціальної революції відображало панування консервативних груп чи не в усіх нових незалежних країнах. Парадоксально, що Уго Чавес, венесуельський президент-популіст, практично проголосив святість «визволителя» регіону, Симона Болівара як героя лівих. Тим часом сам Болівар походив з багаті креольської сім'ї. Попри воїстину героїчні подвиги в боротьбі з іспанськими силами, його політичні кредо слабо узгоджувалися між собою: іноді він висловлював ліберальні погляди, а іншими часами — тяжів до авторитарних. Останнє, чого прагнув Болівар, — це зажити слави соціального революціонера. Те саме стосується й Хосе де Сан-Мартіна, ще одного військового генія, який, звільнивши південну половину континенту, запропонував запровадити в Перу монархічної владу, бо іспанське правління скінчилося. Єдиними соціальними революціонерами були два священики, Мігель Ідальго і Хосе Марія Морелос. Вони спромоглися мобілізувати армію туземної бідноти й людей змішаної крові, створивши справжню загрозу креольській еліті Мексики. Програма Морелоса обіцяла «новий уряд, за якого всі мешканці, крім півостровитян, більше не називатимуться індіанцями, мулатами, метисами, а матимуть спільне найменування «американці»».

І Ідальго, і Морелоса схопили й стратили, а їхній рух придушили. Місцеві креольські еліти вийшли підтримати незалежність Мексики й Перу тільки тому, що далеко в Іспанії Фердинанд VII погодився ухвалити ліберальну конституцію 1812 року; таким чином, незалежність для них була спробою запобігти ліберальним реформам, які ширилися Новим Світом³⁹¹. Творці американської революції, навпаки, були лібералами й демократами до самих кісток. Незалежність від Великої Британії послужила вмуруванню демократичних принципів в інституції нової нації, навіть коли це не потягнуло за собою соціальної революції. Лідери рухів за незалежність у Латинській Америці були значно консервативнішими, незважаючи на те, що вони відчували потребу, ба навіть мусили прийняти й запровадити формально демократичні інституції. Ще менше їх обходила зміна класової структури регіону.

Та незалежність, хай там як, висунула масштабне завдання державного будівництва, коли різні компоненти іспанської імперії захотіли створити автономні, самостійні політичні одиниці. Як у Європі, це означало готовність розщепити деякі з наявних цілісних політичних одиниць і разом з тим злити інші в централізованіші політичні утворення. Симон Болівар 1819 року створив феномен, відомий як Гран Колумбія, і включив до нього значну частину сучасних Венесуели, Колумбії, Панами, півночі Перу, Еквадору й деякі території Бразилії. Цей величезний регіон, простягнувшись джунглями й гірськими ландшафтами, опирався централізації і нарешті розпався на окремі країни до 1830 року (Панаму відокремили від Колумбії з допомогою США в 1903 році). Десь так само Агустін де Ітурбідє, провідник незалежної Мексики, став імператором над територією, що включала Центральну Америку. Вона вирвалася з-під його влади в 1823 році як об'єднана Федеративна Республіка Центральної Америки, але незабаром розпалась на окремі держави: Сальвадор, Гватемалу, Нікарагуа, Гондурас і Коста-Рику, опираючись кільком наступним спробам їх об'єднати. Ці нові політичні одиниці часто збігалися з іспанськими адміністративними округами, але не мали власних сильних культурних ідентичностей, на кшталт створених Францією й Німеччиною. З іншого боку, Аргентину й Мексику, розбиті на регіональні вотчини, об'єднали владою авторитарних правителів, як-от Хуан Мануель де

Росас, який з Буенос-Айреса поступово й послідовно придушував регіональні бунти і накопичував владу в централізованих урядах³⁹².

Наступна, друга велика хвиля міждержавних війн прокотилася в середині XIX століття, і її можна вважати фіналом цього періоду територіальних перестановок, що настав за «парадом незалежностей». Аргентина й Бразилія пережили серію конфліктів за контроль над гирлом Ріо-де-ла-Плата, що зрештою привело до створення незалежної буферної зони, що згодом, у 1828 році, постала як держава Уругвай. Обидві сусідні країни продовжували оскаржувати вплив кожної на Уругвай; це призвело до втручання з боку Англії й Франції, що прагнули захистити свої комерційні інтереси в регіоні. Бразилія й Аргентина також брали участь у війні Троїстого союзу, химерного конфлікту, де дві великі країни протистояли зубожілому Парагваю. Він став справжньою катастрофою для останнього, який був «видалений... з геополітичної карти світу»³⁹³.

Ще двома великими конфліктами того часу стали американо-мексиканська війна, у якій Мексика втратила цілі області, від Техасу до Каліфорнії, що увійшли в США, які швидко розширювали свої території, а також війна на Тихому океані, де протистояли Чилі, Перу й Болівія. Наслідком стало заволодіння чилійцями багатим на ресурси районом Атакама та перетворення Болівії на сухопутну країну без виходу до моря. Після війни в Тихому океані, що завершилася в 1883 році, кордони Латинської Америки значною мірою усталились, жодних серйозних міждержавних конфліктів після того не спостерігалось (за винятком війни Чако між Болівією і Парагваем у 1930-х роках, та про цей конфлікт пам'ятає мало хто навіть у самій Латинській Америці)³⁹⁴.

Міждержавні війни в Латинській Америці були такими рідкісними й політично неважливими явищами, що багато великих досліджень історії цього регіону ледве торкаються їх. Порівняно з Європою і давнім Китаєм, ба навіть з Північною Америкою, війна там справляла незначний вплив на процеси державотворчості. Афоризм Чарльза Тіллі «Війна продукує державу, а держава провокує війни» не втрачає своєї актуальності, але підштовхує до питання, чому в деяких регіонах війн більше, ніж в інших.

Відставання державного будівництва регіону видно з низки показників державотворчого потенціалу, але передусім — з оподаткування. У Китаї і на ранніх етапах розвитку сучасної Європи потреби в ресурсах на довготривалі війни змушували державу обкладати податками громадян, створювати міністерства фінансів і бюрократію для управління збором податків, будувати адміністративні ієрархії для управління широкими логістичними системами і тому подібне. Усе це вело до вибухового розширення потреб у доходах ранніх європейських держав XVII й XVIII століть та до зростання цивільної бюрократії. Організоване насильство також сприяло політичному розвитку шляхом ліквідації певних соціальних класів, що були оплотом старої патримоніальної держави, як-от власників продажних посад у старорежимній Франції або юнкерів у Пруссії³⁹⁵.

Подібні події ніколи не мали шансу матеріалізуватися в Латинській Америці. Сентено зазначає, що в Бразилії та Мексиці, двох країнах, де є дані за XIX століття, урядам вдавалося зібрати не більше чверті-половини податків на душу населення порівняно з Британією того самого періоду. Ба більше, вони відчутніше залежали від непрямих податків, як-от митних та акцизних зборів. Збирати їх набагато легше, ніж прямі податки на юридичних і фізичних осіб, і це завжди перше, що збирають країни, що розвиваються, маючи слабкий адміністративний потенціал. Навіть під час війн бразильський уряд збирав не більше 4 % загального обсягу надходжень від податків на майно й виробництво. Чилі, яку іноді називають «Пруссією Латинської Америки» через військову доблесть країни, збирає ще нижчий відсоток. У цьому вона просто наслідує зразок, встановлений колоніальною метрополією — «майстром» Латинської Америки Іспанією, яка сама постійно не могла задовольнити свої потреби в податкових надходженнях від власного народу, що змушувало країну оголошувати банкрутство десять разів за 1557–1662 роки³⁹⁶.

Відносна відсутність міждержавних воєн може бути поясненням того, чому в Латинській Америці сильних держав менше, ніж у Європі, але не того, чому уряди деяких країн регіону є ефективнішими за інші. Політолог Маркус Куртц зазначає, що регіон мав відносно сталий ранжир ефективних держав від XIX століття, за якого Чилі з Уругваем постійно очолювали список, а Болівія, Парагвай і Гаїті перебували внизу³⁹⁷. Учений стверджує, що Чилі, Уругвай і Аргентина змогли від початку побудувати сильні держави за рахунок поєднання вільної землеробської праці й відносно міцного консенсусу еліт,

але Аргентина як держава згодом почала занепадати внаслідок класового конфлікту, що розгорнувся наприкінці 1930-х. Історична випадковість цих результатів свідчить про труднощі в забезпеченні економічної моделі державного будівництва³⁹⁸.

Попри все, нижча інтенсивність міждержавних воєн Латинської Америки привела до певних результатів. Значно зменшився конкурентний тиск у напрямку консолідації сильної національної бюрократії на кшталт франко-пруської лінії до масової політичної участі наприкінці XIX і початку XX століття. Це означало, що із запровадженням виборчого права на початку XX століття не було жодної «абсолютистської коаліції», яка мала би на меті захист автономності національної бюрократії. Поширення демократичної політичної конкуренції створило величезні стимули в Аргентині, Бразилії, Мексиці, Колумбії та в інших країнах, надавши демократичним політикам змогу застосувати клієнтелістські методи привернення виборця, а отже, перетворювати державне управління на скарбничку політичних призначень. За частковим винятком Чилі та Уругваю, країни Латинської Америки пішли шляхом Греції та Південної Італії, трансформуючи політику патронажу XIX століття в повномасштабний клієнтелізм XX століття.

Утворивши охоплені патронажем держави, країни Латинської Америки постали перед тим, що політолог Барбара Геддес назвала «дилемою політиків». Як і в Америці XIX століття, був явний суспільний інтерес до реформування держави і переведення її на меритократичний фундамент. Але дії в цьому напрямку означали би скорочення джерел політичного капіталу багатьох політиків, що швидко знівелювало їхнє бажання змін. Геддес стверджує, що реформа відбувалася тільки в особливих умовах, наприклад, коли між політичними партіями існував баланс, і ніхто не міг би здобути особливу перевагу, просуваючи реформи³⁹⁹.

Зовнішні удари, щоправда, не у формі військової загрози, а, наприклад, фінансові кризи, іноді також є ефективним стимулом до змін. Тому, слідом за латино-американською борговою кризою початку 1980-х, відбулася поштовх до професіоналізації центральних банків і міністерств фінансів, унаслідок чого зросла ефективність публічного адміністрування в макроекономічній політиці та її практичному втіленні. Зараз у Бразилії та деінде спостерігаються щонайменше зародки коаліції середнього класу проти клієнтелізму і корупції. Почалися розслідування й притягнення до відповідальності корумпованого політичного класу, особливо з 2000-х років. Нині Бразилія є мішаниною, у якій бездоганні міністерства й відомства співіснують з неефективними й корупційними структурами⁴⁰⁰.

ДАЛІ БЕЗ ВІЙНИ

Чому міждержавні війни в Латинській Америці траплялися значно рідше порівняно з Європою й Східною Азією? І ще: навіть ті війни, що відбулися, не мотивували уряд до участі в ґрунтовному й тривалому державному будівництві, як це сталось в Азії і Європі. Чому? Можна припустити низку можливих причин.

Перша має стосунок до класового розшарування. У Латинській Америці воно містило етнічні та расові аспекти. Війна й насильство, як зазначалося вище, для Латинської Америки були ендемічними; різниця з Європою полягала в тому, що в XIX й XX століттях війни були зазвичай внутрішніми, а не міждержавними. У Мексиці, Аргентині, Уругваї, Колумбії, Нікарагуа і в довгому списку решти країн тривали внутрішні конфлікти, що руйнували економіку й вели суспільство до бідності. Вони відображали соціальні й класові розходження й відмінності, обмежували ступені, до яких еліта будь-якої країни була готова домагатися повної мобілізації населення, адже це потягнуло б за собою «передачу зброї» просто в руки збурених нееліт. Самі еліти часто були внутрішньо розділеними на фракції за регіонами, ідеологіями або економічними інтересами.

Соціальна недовіра також обмежувала ступінь лояльності, який маргінальні групи населення виявляли до держави. У Європу запит на розширення демократичної співучасті населення прийшов одразу після війни; підйом британської Лейбористської партії в 1920-х роках, наприклад, був наслідком страждань робітничого класу в окопах Першої світової. Натомість у Латинській Америці еліти, як правило, відсторонювалися від міждержавних конфліктів саме для того, щоби не звертатись по підтримку й допомогу до мас.

Другою причиною виявилася географія. Європа розділена на географічні регіони, які ускладнюють для влади можливість зібрати в руках панування на континенті загалом. Але кожен регіон має

достатньо відкритої території, яка дозволяє накопичити значну економічну й військову владу. Там є також великі судноплавні річки, що дозволяють комерцію та зв'язок із внутрішніми районами. Латинська Америка, на протигагу, поділена хребтом Андів і густими тропічними лісами, які фізично відокремили її частини. Хоча і Венесуела, і Колумбія з Перу й Болівією мають із Бразилією спільний кордон, ніхто не мав міцних ліній зв'язку з найбільшою економікою в регіоні просто через неможливість подолати амазонські ліси. Колумбія, третя за розміром у Латинській Америці країна, внутрішньо розділена Кордильєрами, тому її уряд досі відчуває проблеми з реалізацією влади на всій території, і там дуже легко дати прихисток партизанам, бойовикам і наркоторговцям. І досі, на початку XXI століття, жодна дорога не з'єднує Панаму з Колумбією, незважаючи на те, що вони свого часу були частинами однієї країни. Очевидно, оперувати військовою силою в таких умовах дуже важко.

Третя причина пов'язана з національною ідентичністю або, точніше, слабкістю національної ідентичності в багатьох суспільствах регіону. Це стосується також етнічної й расової різноманітності. Сильні європейські держави, що виникли в XIX столітті, були побудовані навколо національного принципу, у якому мова й етнічна належність становили ядро національної ідентичності. Однією з причин такого бурхливого насильства в Європі у XX столітті була невідповідність етнічностей чинним міждержавним кордонам, тож змінювати все це довелося через війну. Європейська війна була тісно пов'язана з процесами національного будівництва.

Нічого подібного ніколи не стосувалося Перу, Болівії, Гватемали чи Мексики, де великі маси людей індіанського чи змішаного походження проживали в сільських громадах у майже цілковитій недоторканності з боку держави чи її послуг і, відповідно, не відчували обов'язків перед нею. У свою чергу, європейські еліти дивились на них у найкращому випадку з байдужістю, а в найгіршому — з недовірою й ворожістю. Мова до того ж не була джерелом ідентичності, що єднає націю, адже всі еліти говорили або іспанською, або португальською, а нееліти продовжували послуговуватися кечуа, аймара, науатль, майя або будь-якою іншою з мов корінних народів. До сьогодні бізнес-еліта міста Гватемала практично не має нічого спільного з групами корінних народів, які живуть у високігорних районах. І справді, ці два набори акторів мірялися силами в жорстокій громадянській війні 1980-х.

Останній чинник, що перешкоджає і заважає надалі латиноамериканському державному будівництву, стосується потужних зовнішніх гравців: США, Великої Британії, Франції та інших європейських держав, що намагалися вплинути на тамтешній розвиток подій. США підтримували передусім консервативний політичний і соціальний порядок у регіоні, втручаючись у повалення лідерів лівого крила, як-от Хакобо Арбенса в Гватемалі й Сальвадора Альєнде в Чилі. Згідно з доктриною Монро, США також намагалися запобігти зовнішнім силам, Великій Британії й Франції в XIX столітті і Радянському Союзу у XX, формувати альянси з латиноамериканськими країнами, що могли би посприяти їхньому інституціональному будівництву. Результатом цього стала часта сліпота американських політиків до глибоко вкорінених соціальних нашарувань, що характеризують інші суспільства. Єдиною успішною політичною революцією в Західній півкулі, що спричинила революцію соціальну, була кубинська на чолі з Фіделем Кастро. На спроби стримати або знищити її США витратили наступні п'ятдесят років.

Чи варто нам шкодувати, що Латинська Америка не пережила насильства за останні два століття — чи то як міждержавні війни, чи то як соціальні революції? Само собою зрозуміло, що соціальні революції, які відбулися в Європі й Азії, далися дорогою ціною: десятки мільйонів людей згинули в чистках, розстрілах і в супутніх військових конфліктах, а сотні мільйонів були переселені, позбавлені волі, померли від голоду чи катувань. Крім того, політичне насильство часто породжує лише більше політичного насильства, а не прогресивні соціальні зміни. Ми не хотіли би «дати війні шанс» у Латинській Америці більше, ніж в інших частинах світу. Ці спостереження, так чи інакше, не повинні нівелювати того факту, що справедливі результати нині є результатом, як відзначав ще Мак'явеллі, злочинів, скоєних у минулому.

390 Miguel Angel Centeno, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America* (University Park: Pennsylvania State University Press, 2002), pp. 35–47. Аналогічний погляд на відносну відсутність військового й державного будівництва в Латинській Америці пропонує Georg Sirensen, “War and State-Making: Why Doesn't It Work in the Third World?” *Security Dialogue* 32, no. 3 (2001): 341–54; and Cameron G. Thies, “War, Rivalry, and State Building in Latin America,” *American Journal of Political Science* 49, no. 3 (2005): 451–65.

391 Skidmore and Smith, *Modern Latin America*, pp. 28–34; David Bushnell and Neill Macaulay, *The Emergence of Latin America in the Nineteenth Century*, 2nd ed. (New York: Oxford University Press, 1994), pp. 14–20.

392 Bushnell and Macaulay, *Emergence of Latin America*, pp. 22–26; Skidmore and Smith, *Modern Latin America*, pp. 36–40.

393 Centeno, *Blood and Debt*, p. 56.

394 Там само., pp. 52–81.

395 Про те, як цей процес розігрується в Китаї і Європі, див.: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).

396 Там само, p. 361.

397 Маркус Курц документує це за допомогою трьох інструментів оцінки державної ефективності: ставка податку на видобуток, відсоток дітей, які навчаються в системі середньої освіти, а також співвідношення довжини побудованих залізниць до загальної площі регіону. Kurtz, *Latin American State Building in Comparative Perspective* (New York: Cambridge University Press, 2013), pp. 10–17.

398 Курц демонструє межі теорій державного будівництва, зосереджених на війні і видобутку корисних копалин. Чилі, Болівія і Перу є країнами, що залежать від ресурсів, вони воювали одна з одною в XIX столітті, але тільки Чилі завершила процес, маючи відносно сильну державу (*ibid.*, pp. 48–54).

399 Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (Berkeley: University of California Press, 1994), pp. 24–42.

400 Див.: Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Sector* (Paris: OECD, 2012).

Із чистого аркуша

Винятки з матеріалістичних підходів до інституцій у Латинській Америці; чому Коста-Рика не стала «банановою республікою»; чому Аргентина мала піти шляхом Канади чи Австралії, але замість того занепадала

Іспанці й португальці вирушили до Нового Світу заради експлуатації його ресурсів. Вони принесли із собою авторитарні політичні інституції, спадок яких у формі нерівності й поганого урядування відчувається аж до нашого часу. Але, попри можливість сплести велике оповідання про відношення географії, клімату й ресурсів до політичних результатів на рівні регіону, є важливі винятки й обмеження цієї схеми. Деяким країнам вдалося досягти більшого, ніж це дозволяли їхні матеріальні ресурси, іншим пощастило значно менше. Усе це підводить до висновку, що матеріальні умови — не єдиний чинник, який пояснює успішність країн у XXI столітті. Людські істоти в критичні моменти своєї історії роблять певний політичний вибір, який веде їхні суспільства різними траєкторіями — до кращого або до гіршого. Словом, люди є агентами, які тримають у власних руках контроль над долею, навіть якщо вибір, перед яким вони опиняються, і формують матеріальні умови.

КОСТА, АЛЕ БІДНА

Хорошим прикладом країни, що втекла від «вродженого латиноамериканського дефекту», стала Коста-Рика. Ця невелика країна в Центральній Америці має менше п'яти мільйонів населення, яке на сьогодні істотно багатше за більшість сусідів. Середній дохід на душу населення у 2011 році склав понад 12 000 доларів США, у той час як у Гватемалі це менше 5000 доларів США, у Гондурасі — 4000 доларів США і Нікарагуа — 3000 доларів США⁴⁰¹. Багатьом іноземцям Коста-Рика відома як місце для екотуризму з його пишними від дощів тропічними лісами. Менше відомо, що в країні розвиваються такі міжнародні корпорації, як Intel та Boston Scientific, де діють їхні збиральні заводи. Можливо, більше значення має те, чого в Коста-Риці не було. На відміну від Сальвадору, Нікарагуа та Гватемали, країна не переживала військових переворотів, диктатур, кривавих громадянських війн, ескадронів смерті або іноземного втручання з боку США, Куби чи інших країн за останні шістьдесят років. Здається, вона стала стабільною демократією з 1948 року. Тут відбуваються конкурентні вибори й регулярна зміна політичних партій при владі. Так сталося попри те, що економічний розвиток Коста-Рики базувався переважно на типових для тропіків сільськогосподарських продуктах — каві й бананах — при тому, що її клімат і ресурси практично не відрізняються від сусідських⁴⁰².

Той факт, що Коста-Рика настільки інша, ніж решта Центральної Америки, спричинив появу низки теорій і міфів. Самі костариканці стверджують, що вони завжди мали егалітарну демократичну культуру, засновану на відсутності земельної олігархії, яка є такою характерною для значної частини решти Латинської Америки, і що її расова та етнічна однорідність сприяла політичній стабільності. Є навіть культурні гіпотези, які відстежують успіх країни аж до її перших поселенців, що, за твердженнями, були іспанськими маррано (євреями, наверненими в католицизм)⁴⁰³.

Деякі правди в сказаному є, принаймні в першому із цих пояснень. Порівняно з Гватемалою, яка була осередком імперського двору на початку XVI століття, Коста-Рика була відносно заштатною, ізольованою й непривабливою через відсутність коштовностей чи можливості експлуатувати корінне населення. Хоча Христофор Колумб свого часу навіть зупинився в Коста-Риці в 1502 році, пізніші європейці зазвичай обходили увагою цю територію, бо вона була надто віддаленою. Звідси походить національний жарг, винесений у підзаголовок: що країну слід було назвати Коста-Побре («бідний берег»), замість Коста-Рика («багате узбережжя»). Зі зростанням у XIX столітті кавової індустрії в країні постало значно менше великих маєтків, ніж у Гватемалі та Сальвадорі, а отже, меншою була концентрація політичної влади в руках консервативної аграрної олігархії⁴⁰⁴. Африканські раби становили одну шосту частину населення в 1800 році, проте незабаром вони або вимерли разом з

корінними мешканцями, або були асимільовані ширшим «метизованим» населенням. У цьому сенсі країна відрізняється від Гватемали з її індіанським прошарком і високим рівнем нерівності⁴⁰⁵.

Проте, як і всі національні історії, ця історична спадщина не веде до пояснення успіхів країни в другій половині ХХ століття. До 1948 року Коста-Рика зазнала багатьох таких самих політичних негараздів і розладів, як її сусіди. Попри масштабніше, ніж деінде, поширення сімейних господарств, вирощування кави й експорт бананів створили олігархію багатих виробників, яким, здавалося, нічого не завадить використати насильство для захисту своїх економічних інтересів за потреби. Незважаючи на ухвалення демократичної конституції в 1821 році, коли Коста-Рика стала незалежною, у ХІХ столітті країною керувала низка диктаторів. Вона потерпала від постійної боротьби між лібералами та консерваторами, що вдовольнялися виборчими шахрайствами задля захоплення й збереження влади. Хоча костариканці позначають початок своєї демократії виборами 1889 року, у 1914 році відбувся черговий військовий переворот, а з початком індустріалізації країни зростає й її політична поляризація. Як і в будь-якому іншому місці, її консервативні еліти побоювались утворення профспілок і появи в країні нових соціалістичних і комуністичних партій. Усе це потягнуло за собою громадянську війну 1948 року між лівішою адміністрацією Рафаеля Ейнджела Кальдерона, який прагнув утримати владу після програшу на виборах, з одного боку, і коаліцією опозиційних сил під керівництвом соціал-демократів Хосе Фігереса та переможця виборів, зятого антикомуніста Отіліо Улате Бланко, з іншого⁴⁰⁶.

Сальвадор, Нікарагуа й Гватемала в цей час також перебували під контролем олігархії — консервативних землевласників, які дедалі частіше поставали перед опором нових мобілізованих політичних акторів: профспілок, християнських соціальних активістів і нових соціалістичних та комуністичних партій. Старі еліти цих країн звернулися до військових, аби придушити лівий рух і захистити власні інтереси, ліві ж відреагували вищим радикалізмом, шукаючи допомоги міжнародного комуністичного руху та здійснюючи збройну боротьбу. У Сальвадорі селянське повстання на чолі з Фарабундо Марті в 1930-х роках було жорстко придушено, що надихнуло марксистську революційну групу, Національний фронт визволення ім. Фарабундо Марті, піднятися на опір урядові у 1970-х. У Нікарагуа з диктатурою Анастасіо Сомоси боровся рух сандіністів, що за підтримки Куби та Радянського Союзу прийшов до влади в 1979 році, потім це підштовхнуло адміністрацію президента США Рейгана фінансувати рух, що прагнув повалити сандіністів. Інспірований американцями державний переворот у Гватемалі в 1954 році повалив лівого Хакобо Арбенса і спровокував довгу й криваву громадянську війну в 1970–1980-х роках. Ці конфлікти не були вирішені аж до початку 1990-х і тягнули за собою спадщину суспільної поляризації та недовіри.

Чому громадянська війна в Коста-Риці не призвела до подібної спіралі недовіри та насильства? Це важко пояснити, якщо не посилатися на вибір, який робили окремі лідери країни того часу. Незважаючи на те, що коаліція Кальдерона, до якої входили деякі комуністи, була лівішою, він не здійснював надто радикальної політики, а у відповідь на звинувачення в крадіжці виборів створив новий виборчий трибунал, аби прозоро й справедливо провести наступні. Коли бунтівні консерватори на чолі з Фігересом силою усунули уряд Кальдерона, вони, попри те, продовжили реалізувати соціал-демократичну програму, близьку до Кальдеронової, а потім віддали владу легітимному переможцю виборів 1948 року, консервативному Улате. Його уряд, у свою чергу, погодився з новою установчою асамблеєю, яка зміцнила позапартійний виборчий трибунал і розширила право голосу, давши його жінкам⁴⁰⁷.

Найважливіше — і унікальне, як на Латинську Америку, — явище: Конституцією 1949 року було скасовано постійну армію. Так широка консервативна коаліція погодилася позбавити себе примусового інструменту, який часто ставав у пригоді олігархічній владі деінде в регіоні. Цей вибір вплинув на подальшу долю лівих Коста-Рики, які відмовилися від збройної боротьби та марксизму на користь реформістського соціал-демократичного шляху.

Рішення головного політичного гравця щодо використання конституційних правил, які обмежили б не лише його противників, а і його самого, було дуже рідкісним явищем у Латинській Америці. Це було схоже на рішення, свого часу застосоване під час англійської Славної революції, яким установили принцип конституційного урядування. Ішлося про те, що англійські революціонери не просто

захопили владу й експлуатували державу у власних вузьких інтересах; вони ухвалили обов'язкові правила, які всі визнали чинними.

Як і Ботсвану, африканську країну, що відкинула все найгірше й спробувала стати економічно та політично успішнішою за сусідів, Коста-Рику дуже важко підігнати під будь-яку теоретичну структуру, спроможну пояснити цей економічний і політичний розвиток. Голі факти про клімат, географію, населення і, власне, політичну історію аж до середини XX століття ніколи не підштовхнули би до пророцтва, що країна досягне такого розвитку, пішовши іншим, ніж сусідні країни Центральної Америки, шляхом.

Сучасний стан, очевидно, є результатом серії щасливих історичних випадків, включно з тим фактом, що один з ранніх диктаторів у країні, Томас Гардіа, був освіченішим за своїх сучасників і багато зробив для обмеження влади й сили «кавової» еліти. Хороший вибір політичних лідерів, як-от Фігереса, за часів кризи 1948 року був наслідком попереднього розвитку, наприклад, коли відносна помірنا антикомуністична правиця заслужила на відсутність радикалізму з боку самих комуністів⁴⁰⁸. Досвід Коста-Рики, таким чином, підкреслює той факт, що матеріальні умови, географія та клімат, а також соціальні структури, породжені ними, можна компенсувати добрим керівництвом і правильним вибором окремих індивідів.

ЧИСТИЙ АРКУШ

Якщо когось треба й далі переконувати в тому, що географія, клімат і населення впливають, але, врешті, не визначають сучасних результатів розвитку, то варто поглянути на Аргентину. Вона, у певному сенсі, є полярною протилежністю Коста-Риці. Якщо Коста-Рика вдало звільнилася від плантаційного сільського господарства і класових та етнічних поділів, що з нього випливають, то Аргентина пішла в протилежний бік. Благословенна вигідним географічним розташуванням та супутніми чинниками, які повинні були сприяти розвитку демократії й капіталізму північноамериканського типу, вона піддалася такій класовій поляризації й досягла настільки слабких показників довгострокового економічного розвитку, що стала неймовірно подібною до колишніх центрів іспанської імперії — Перу й Мексики. Те, що Аргентина так і не стала Південною Канадою, свідчить про обмеженість усіх загальних теорій розвитку, що мають суто економічну природу.

На відміну від Мексики та Перу, де в доколумбові часи мешкало численне корінне населення, Аргентину заснували в регіоні, який раніше називали «країною новопоселенців», подібно до Сполучених Штатів Америки, Канади, Австралії та Нової Зеландії. Звісно, у дійсності вона була ледь вкрита поселеннями мисливців-збирачів, а подекуди — аграрними спільнотами, серед яких племена пехуенців, тегуелхів і пуелхів, родичі яких теж мешкали на півдні Чилі. Ці групи часто чинили наполегливий і невтомний опір громадам поселенців, але зрештою були фізично маргіналізовані, на кшталт тих, які живуть у Північній Америці. Тому поселенці могли вважати, що займають *terra nullis*, порожню землю, де вони вільні створювати власні інституції.

Таким чином, населення Аргентини належало до найбільш європейських у Латинській Америці. На відміну від Мексики та Перу, вона не була розділена на клас білих поселенців та великі маси індіанців та метисів. Рабство існувало в пізній колоніальний період, а свого часу чорношкіре населення складало чверть населення Буенос-Айреса. Але рабство скасували доволі рано, і чорношкіре населення було поступово поглинуте більшим європейським⁴⁰⁹. Спостерігалось щось на зразок «відбілювання» аргентинського населення внаслідок величезних міграцій з Європи, що мали місце до кінця XIX століття. Чисельність населення країни зросла з 1,7 мільйона в 1869 році до 7,9 мільйона в 1914 році. Сорок шість відсотків нових іммігрантів прибули з Італії, тридцять два відсотки — з Іспанії. Хоча в Аргентині відчувається поділ на регіони й значна відмінність між мегаполісом Буенос-Айреса та віддаленими сільськими районами, етнічність і раса ніколи не становили великих політичних проблем⁴¹⁰.

Аргентина є класичним прикладом «мінливої фортуни», що проявилось у XVIII та XIX століттях: тропічні та напівтропічні регіони, які були багатими ще в XVI столітті, збідніли, а їхнє місце посіли помірніші регіони колишньої периферії (див. розділ 16). Аргентина в Габсбурзький період була провінційним закутком Нового Світу Іспанської імперії, але наприкінці XVIII століття почала швидко обганяти старіші колоніальні центри. І наприкінці XIX століття Аргентину справді можна було

називати багатою країною, на яку дивились, як на Китай чи Сінгапур сьогодні — економічне диво, що викликало заздрість, замилювання і привертало європейські капіталовкладення. Від 1870 до 1913 року аргентинський експорт зростав найшвидше у світі, збільшуючись на 6 % щороку; наприкінці XIX століття ВВП країни на душу населення становив приблизно стільки ж, скільки в Німеччині, Нідерландах чи Бельгії, та перевищив показники Австрії, Іспанії, Італії й Швеції⁴¹¹. На зростання країни звертали увагу в кінці XIX століття, проте Джеймс Магоні вказує, що прискорення в економіці трапилося набагато раніше, а аргентинський ВВП на душу населення досягнув рівня дещо вищого, ніж у Сполучених Штатах, у 1800 році. Отже, рання економічна ефективність і успіх країни не були спалахом на порожньому місці, це тривало понад сто років, від часу проголошення незалежності країни до Великої депресії у 1930-х⁴¹².

Аргентина цього періоду була повністю включена в глобальну економіку. Побудована навколо порту Буенос-Айрес, вона не виробляла золота чи срібла, натомість продавала яловичину, вовну, пшеницю та інші товари на європейський ринок. Помірний клімат країни та широкі луки, звані пампасами, забезпечували ідеальні умови для вирощування широкого асортименту харчових продуктів, що живило потребу покращувати технології транспортування, як-от винахід суден-холодильників, що могли би доставляти продукти на віддалені ринки. У свою чергу, в країну потекли значні інвестиції з розвинених країн, зокрема з Великої Британії, що забезпечила Аргентину залізницями, зв'язком та іншою інфраструктурою, яка відчутно стимулювала продуктивність.

Причини успіху країни в XIX столітті доволі прості. Її заселили після того, як настав більш ліберальний «бурбонський» період іспанського колоніалізму, і тому вона ніколи не грузла в тих обмежувальних торгових практиках, монополіях і правилах, що характеризували габсбурзький меркантилізм. Вона також не була обтяжена соціальною спадщиною купецької й поміщицької еліти, як у Мексиці та Перу, де ця еліта продовжувала панувати над економікою навіть після запровадження більш ліберальних реформ. Аргентина, словами історика Туліо Гальперіна Донгі, була «народженою ліберальною»⁴¹³. Але в 1930-х стався ще один поворот, і в Аргентині почався тривалий період економічного застою й занепаду. Замість переходу із середняків у вищу лігу до Канади, Австралії та Нової Зеландії, Аргентина почала відставати. З позиції, коли країна була рівнею Швейцарії, Італії чи Канаді або й багатшою за них, до 1978 року її економіка скоротилася до однієї шостої ВВП на душу населення Швейцарії, половини італійського та однієї п'ятої канадського⁴¹⁴. Аргентина стала однією із засновниць клубу латиноамериканських країн, що пережили боргову кризу на початку 1980-х років, оголосивши дефолт за своїм суверенним боргом. Згодом у країні настала гіперінфляція, а в 1989 році її темпи сягнули 5000 відсотків на рік. У 1990-х роках відбулося коротке повернення до монетарної стабільності та зростання економіки, коли країна прив'язала песо до долара США, утворивши спеціальну валютну раду. Але потім Аргентину поглинула серйозна економічна криза 2000–2001 років, і від прив'язки до долара відмовились, після чого країна знову вгрузла у тяжку депресію. Зростання повернулося в першому десятиріччі XXI століття на тлі світового товарного буму, але це відбувалося за керівництва ще одного популістського уряду, який сприяв короткостроковій експансії економіки, погіршуючи здатність Аргентини досягати довгострокових економічних цілей. За всіх своїх переваг країна повернулася до раннього латиноамериканського підходу.

Невеликі успіхи Аргентини породили невеличку підгалузь, яка продукувала відповіді на питання, які соціолог Карлос Вайсман називає «аргентинською загадкою» зворотного розвитку⁴¹⁵. Приблизна розгадка звучатиме так: погана економічна політика, здійснювана поколіннями чиновників і політичних лідерів. Будь-який підручник з міжнародної грошово-кредитної політики чи фінансової кризи обов'язково згадає Аргентину, бо вона неодноразово пропускала через себе цикли швидкого зростання, інфляції, девальвації та економічного колапсу. Вона ж слугує непоганим навчальним посібником з негативних наслідків економічного націоналізму: зусилля, докладені в 1950-х роках на заохочення вітчизняного виробництва через імпортозаміщення, тобто захист неконкурентоспроможної вітчизняної промисловості, призвели до величезної неефективності, зокрема, як приклад, варто згадати автомобіль Di Tella, яким ніколи не цікавились на ринках за межами Аргентини. Ця невдала політика триває: популістське нарощування витрат у 2000-х роках призвело до другого найвищого рівня інфляції в Латинській Америці, який уряд намагався приховати через корупцію в національному статистичному агентстві.

Але сказавши, що низькі показники росту в країні є результатом поганої політики, доведеться відповідати на питання: а звідки й чому з'явилася й була прийнята погана політика? І чому національні еліти, як видається, так важко вчать на колишніх помилках і не створюють для країни міцну економічну основу? Відповідь, звісно, полягає в політиці. Попри те, що Аргентина в перші десятиліття ХХ століття, здавалося, стала на шлях формування ліберального й всеохопного політичного ладу, заснованого на широкому середньому класі, вибір невдалих кроків у 1930-х і 1940-х роках перемістив країну в трясовину поляризації, характерної для старіших держав, як-от Перу й Мексики. Суспільство, яке не успадкувало від попередників глибоких класових розбіжностей, усе-таки виростило їх разом з унікальним аргентинським брендом — персоналізмом та клієнтелістською мобілізацією, що триває й спотворює політичний вибір країни досі.

Якщо хочете шукати глибших історичних причин аргентинських розворотів ХХ століття, то назву дві, що виділяються серед решти. Перша — концентрація власності на землю, особливо в сільськогосподарських районах довкола порту Буенос-Айрес. Від 1820-х аргентинська держава здавала в оренду величезні масиви землі, які зрештою були придбані невеликою кількістю сімей за дуже низькими цінами. До кінця третього десятиліття ХХ століття група з п'ятдесяти сімей володіла 11 мільйонами акрів, або 13 % землі в провінції Буенос-Айрес. Шість найбільших землевласників країни під час Першої світової війни отримували доходи, які перевищували надходження в державний бюджет чільних міністерств Аргентини. Ця консолідація відбулася в сільськогосподарській зоні з помірною кількістю опадів, тобто в умовах, які чудово підходять для сімейного господарства.

Демократія не розцвітає автоматично за сприятливих кліматичних умов. Вона — результат свідомого політичного вибору розподілу ресурсів, який, у свою чергу, базується на ідеях та ідеології. В американській історії завжди була сильна напруга між вимогами рівноправного розподілу серед окремих родин федеральних земель на Заході й великими земельними спекулянтами й корпораціями, метою яких було об'єднання земельних ділянок. Ці бої велися в Конгресі США, і те, що сімейне господарство переважало, як і те, наскільки, — було пов'язано з такими заходами, як Північно-Західний ордонанс 1787 року та «Закон про садиби» 1862 року, чим навмисне заохочували невеликі господарства⁴¹⁶. На відміну від США, ранні аргентинські уряди після здобуття незалежності керувалися різними стратегіями, які призвели до зосередження земельної власності й появи олігархії, що панувала в політиці країни до 1930-х років. США зробили свій вибір, а Аргентина — свій; а клімат і географія до отриманих результатів жодного стосунку не мали⁴¹⁷.

Другим довгостроковим історичним чинником став стиль лідерства й амбівалентні аргентинські інституції. Одним із засновників країни був диктатор Хуан Мануель де Росас, каудильйо, що був губернатором провінції Буенос-Айрес з 1835 по 1852 рік. Росас сам був багатим землевласником і побудував свою політичну базу на відвоюванні індіанських земель і передачі їх своїм послідовникам під *estancias*, тобто великі маєтки. Такі дії встановили гегемонію цього класу людей над аргентинською політикою. Росас також умів зібрати прихильників довкола опору різним ворогам, таким як сусідні Бразилія та Парагвай, як і європейським державам та опозиційним «унітаристам», які підтримували ідею сильної, централізованої влади. Серед актів Росаса був декрет, згідно з яким усі офіційні документи мали починатися з гасла «Смерть вульгарним брудним покидькам унітаристам». Це були не просто слова; за диктатури Росаса було вбито тисячі противників, зокрема 3765 осіб, яким перерізали горлянки. Джорджем Вашингтоном він не був⁴¹⁸.

Росас не був будівничим інституцій. Його диктатура не виробила багато законів, а найменше переймалася конституцією, на якій могло би базуватися нове національне урядування. Прецедентом, за яким слідували пізніші аргентинські лідери, стала вибудована ним наступність, заснована на лояльності до його особи, а не до якогось цілісного набору ідей чи інституцій. Аргентина не мала конституції до 1853 року, і до 1880 року тривало придушення регіональних бунтів та індіанських повстань, після чого Буенос-Айрес став національною столицею⁴¹⁹.

Отже, Аргентині заважали два історичних спадки: могутня земельна олігархія та традиція персоналістичного авторитарного лідерства. Десятиліття, що йдуть після цієї консолідації національної влади, проте, підкреслюють, що така історична спадщина не обов'язково дає новій республіці майбутні економічні спади або політичні занепади; тут було навпаки. Економічне зростання

в останні десятиліття XIX століття прискорилося, а на початку XX почала розкриватися й політична система.

Семюел Гантінгтон стверджує, що досягти політичного ладу в процесі модернізації інституції можна, лише якщо задовольнити наявні вимоги політичної співучасті. Саме це трапилося в Аргентині в 1880–1930 роки. Політична система кінця XIX століття, подібна до Італії, Німеччини та багатьох інших європейських країн, була заснована на обмеженому суворим майновим цензом виборчому праві чоловіків на участь у виборах, що згодом дозволило земельній еліті підпорядкувати собі систему. Незабаром ця олігархічна республіка відчула серйозні виклики. Економічне зростання й початки індустріалізації, а також величезна кількість іноземців, які заповнили країну, утворили нові соціальні групи, що шукали представництва в політичній системі. Першими були професіонали середнього класу, як-от адвокати, лікарі, державні службовці та інші освічені люди, чії джерела засобів до існування лежали за межами аграрної економіки. Згрупувавшись, вони утворили базу підтримки Громадянського радикального союзу в 1890-х роках. Спочатку радикалів виключили з участі в політиці широкомасштабними шахрайствами та маніпулятивними голосуваннями, які організувала земельна олігархія, а ті у відповідь вчинили кілька насильницьких повстань з метою здобуття влади. Притомніше крило панівної консервативної партії прийшло до влади в 1911 році під керівництвом президента Роке Саенса Пенья й поширило виборче право на всіх дорослих чоловіків. Списки виборців значно розширилися (хоча іммігранти залишалися поза виборами), а в 1916 році вибори виграв Іполіто Ірігоєн, чия Радикальна партія залишалася при владі наступні чотирнадцять років.

Насправді Радикальна партія була не надто радикальною; до її керівництва входили члени сільської олігархії, а в тих і думки не було руйнувати тодішній соціальний порядок або базовану на товарному експорті економіку. Натомість ця партія поводитися так само, як ранні демократичні політичні партії США, Греції та Італії. Вона розбудовувала свою велику політичну базу прийомами клієнтелізму — обіцянками публічних посад прихильникам і створенням сучасної партійної машини, керованої професійними політичними діячами. Застосовуючи ці технології, Радикальна партія стала першою справді національною партією Аргентини. Крім того, сам Ірігоєн удосконалював персоналістський політичний стиль Росаса, будуючи культ особистості навколо себе, а не навколо ідей, які відстоювала його партія. Так Радикальна партія трансформувалася з традиційного олігархічного патронажного клану в машину сучасного клієнтелізму, як це після Другої світової війни вчинили й італійські християнські демократи⁴²⁰.

До цього моменту не було жодної причини, чому Аргентина не могла піти тим шляхом політичного розвитку, яким рухалися США чи Британія. Індустріалізація вела до мобілізації нових соціальних груп, спочатку середніх класів, а потім — і зростаючого робітничого класу. Політична система була налаштована й пристосована до вимог співучасті, якої вимагали ці групи електорату, відповівши розширенням виборчого права й появою нових політичних партій, що представляли б їхні інтереси. Усе це супроводжувалося насильством у міру того, як кожна із цих груп шукала свого представництва, як це траплялось і в Сполучених Штатах з Британією в періоди їхнього промислового розвитку. Стара землевласницька олігархія бачила занепад свого впливу, але в новому політичному сузір'ї, що виникло в 1920-х роках, ніхто по-справжньому ще не загрожував її позиціям. Справді, одним соціальним фактом, який відрізняв Аргентину від Перу та Мексики, було те, що в ній не було зубожілого селянства, яке могло б організуватись і вимагати радикальної земельної реформи.

Якщо костариканська еліта в 1948 році зробила вдалий політичний вибір, то аргентинській пощастило менше. Остання вчинила військовий переворот у вересні 1930 року, наслідком якого стало падіння партійного уряду радикалів Ірігоєна. Переворот був результатом співпраці старої поміщицької олігархії та військових. Крах 1929 року на нью-йоркському фондовому ринку разом із початком Великої депресії істотно знизив попит на аргентинський експорт, що принесло в країну економічну кризу. Її симптоми не були навіть близько такими тяжкими, як у країнах Західної півкулі, проте вона спричинила паніку серед старої еліти, яка вирішила, що її економічне й соціальне становище постало перед страшною загрозою.

За іронією долі, військо було тією частиною аргентинської держави, яка пережила значну модернізацію. Уряд звернувся по пораду — до кого ж іще? — до німецького війська, намагаючись професіоналізувати власні збройні сили, і в перші десятиліття XX століття армія виявилася значно

автономнішою, ніж хотілося, бо самостійно контролювала просування на керівні посади й захищала свої інтереси від політиків. Багато хто серед військовиків висловлював невдоволення втручанням Ірігоєна в справу управління армією. На той час у її нутрі визріли власні уявлення про необхідність квазіфашистської корпоративної організації нової держави Аргентини на кшталт тієї, яку вибудовував у Німеччині Гітлер від 1930-х років. Таким чином, військові були готові до об'єднання зусиль зі старою олігархією, аби не пустити в систему нові соціальні сили⁴²¹.

Земельна олігархія Аргентини могла й далі легко та безтурботно насолоджуватися своїм способом життя і багатством навіть після втрати політичної ваги, як це зробила земельна аристократія Англії. Переворот не міг перешкодити подальшому процесу соціальних перетворень під час модернізації промисловості Аргентини; цій групі в наступному поколінні судилося втратити владу в будь-якому випадку. Якби глобальна економічна криза настала на десять років пізніше, усе могло скластись інакше. Але з'ясувалося, що прихильності еліти до демократичних норм на цьому етапі все ще бракувало усталеності, а крім того, вона погано розуміла й оцінювала власний тогочасний інтерес.

Період, що настав в Аргентині після перевороту 1930 року, відомий як «нікчемна декада», коли шереги військових, які ставали політиками, намагалися керувати країною фальсифікаціями виборів, репресіями і справжнім криміналом. Консервативна олігархія не досягла жодної мети, що намітили собі організатори перевороту, а десятиліття боротьби за владу підготували ґрунт для наступного, другого військового перевороту в 1943 році. Ця подія, у свою чергу, проклала шлях до підйому Хуана Перона — військового офіцера, який використав свою посаду міністра праці у військовому уряді для розбудови власної партії і владної бази⁴²².

Я не ставив собі завдання детально описувати подальшу історію Перона та перонізму разом зі складною послідовністю військових переворотів і демократичних реставрацій, що трапилися в період з 1943 по 1983 рік, аж доки демократія в Аргентині не відновилася на більш стабільній основі, а військових не вивели з політики. Складність розуміння цієї боротьби полягає передусім у тому, що її хід не має адекватної відповідності в ідейних категоріях, які застосовують для опису європейської політики ХХ століття. Перона та його першу дружину Еву (відому як Евіта) можна розглядати як діячів лівого спрямування, адже основу влади вони формували серед робітничого класу та робітничого руху, реалізуючи політику соціального перерозподілу, таку бажану для промислового пролетаріату. З іншого боку, Перон був військовим офіцером, методи й техніки мобілізації якого багато чого запозичили у фашизму з його спробами організувати державу на корпоративний лад. Він майже не звертався до марксизму, натомість наголошував на ролі нації та аргентинському патріотизмі. Замість побудови слухняної й дисциплінованої лєнінської партії з ідеологічно мотивованих кадрів, він створив популістську масову партію, спираючись на здатність обдаровувати клієнтелістськими благами своїх прихильників. Крім того, він і особливо його дружина Евіта діяли в традиціях Розаса та Ірігоєна, формуючи власний, високоперсоналізований культ, у якому лояльність послідовників стосувалася не так партії з чіткою програмою, як індивідуального харизматичного лідера. Ця ідеологічна неузгодженість існувала ще довго після того, як Перон відійшов з політичної сцени: Пероністська партія трималася консервативної неоліберальної політики під керівництвом Карлоса Менема в 1990-х роках, а потім Нестор та Крістіна Кіршнери проміняли її в 2000-х на ліву популістську програму.

Перон винайшов популістську традицію, що триває й досі, він наголошував на соціальній політиці, спроможній дати голоси в короткостроковій перспективі, але катастрофічно нестабільній для економіки на тривалій дистанції. Він намагався утримувати повну зайнятість, підіймаючи митні тарифи й зводячи кількісні бар'єри для імпорту, переоцінюючи песо, аби здешевити імпорт, а також оподаткувати сільськогосподарський експорт, щоб мати гроші на фінансування своєї щедрої соціальної політики. Ці кроки мали наслідком безліч економічних викривлень, вимагали дедалі складнішого комплексу валютного контролю, вони ж урешті-решт призвели до довготривалого зниження продуктивності та дефіцитів, які можна було покрити лише друком грошей. За Перона робітничий клас Аргентини перетворився на гіперполітизовану політичну базу одного суперечливого індивіда⁴²³.

Але інший, реальніший збиток спричинив перший переворот 1930 року, який відкрив військовим шлях у політику й сигналізував, що аргентинська еліта не була готова грати в політичну гру за ліберально-демократичними правилами. Переворот підірвав верховенство права: Верховний суд

Аргентини заднім числом схвалив те, що мусило бути однозначно засудженим як неконституційне захоплення влади, і це рішення було наслідком здатності нового уряду заповнити суд своїми членами й прихильниками. Така практика — комплектування суду своїми, яку широкі кола громадськості США однозначно відхилили, коли Франклін Делано Рузвельт намагався повернути щось схоже 1937-го року, — практикували фактично всі наступні президенти Аргентини з жахливими наслідками для верховенства права в країні⁴²⁴.

Аргентина постала як чистий аркуш. На відміну від Мексики й Перу, вона не успадкувала ані стратифікованого за класами, ані більш-менш однотипного за етнічною належністю суспільства. На самому початку справи в країні йшли якнайкраще саме тому, що вона спромоглась адаптувати, як і колонії Великої Британії, набір інструментів ліберальної економічної політики, заохочуючи підприємництво і зростання. Але політична еліта Аргентини зайнялася перетворенням країни на поляризоване, класово розшароване суспільство, і цей поділ зробив країну нездатною досягти консенсусу щодо тверезої економічної політики в інтересах зростання. Її еліти включали стару олігархію з її страхом утратити владу й соціальний статус, а також військових, що прагнули захистити власну автономію за рахунок країни, і керівництво робітничого класу, яке швидко виборолло вигоди, гідні всякого подальшого захисту, і ширший політичний клас, готовий орієнтуватися на особистості, а не на реальну політику.

Коста-Рика й Аргентина мають щось спільне: їм обом не вдалося здійснити прогнози матеріалістичних теорій про те, як початкові колоніальні інститути або обдарованість природними ресурсами визначають подальшу долю й сучасний успіх: і в економічному розвитку, і в будівництві політичних інституцій. Це зовсім не означає, що теорії є хибними. Це означає, що їх недостатньо, аби вичерпно пояснити процес політичного розвитку в багатьох конкретних випадках. Цей процес є надзвичайно складним, у ньому задіяно чимало чинників, зокрема лідерство, міжнародний вплив і ідеологія на додачу до клімату та географії.

Ці девіантно-парадоксальні випадки вказують на людський чинник, який має неабияке значення в інституційному розвитку. Коста-Рика могла би зрештою опинитися десь там, де перебувають Сальвадор з Нікарагуа, але цьому запобігли деякі вдалі політичні кроки, до яких вдалились її лідери наприкінці 1940-х. Аргентина, навпаки, розгубила багато природних переваг через надмірні побоювання її еліт перед соціальними змінами, а також через поведінку ранніх лідерів. Діаметрально протилежні історії в усіх цих випадках уявити зовсім нескладно.

Латинська Америка й Карибський басейн були найдавнішими незахідними суспільствами, які колонізували європейські держави. Тепер ми повернемося в Африку, у краї, що лежать на південь від Сахари, до регіону, де колоніалізм почався через сто років і не зміг залишити такого глибокого інституційного відбитку. Якщо проблема Латинської Америки полягала в тому, що ранні іспанські та португальські інституції залишили після себе спадщину авторитарного урядування, нерівність і класову поляризацію, то проблемою Африки стало те, що колоніальна влада хотіла задешево панувати й не спромоглась залишити помітної інституційної спадщини взагалі. Якщо держави Латинської Америки були слабкими і не змогли еволюціонувати, перетворившись на сучасну Веберову бюрократію, то держави в Африці на південь від Сахари часто були відсутні цілковито.

⁴⁰¹ Цифри в постійних цінах паритету купівельної спроможності станом на 2005 рік. World Bank Data- Bank, <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=3&id=4>.

⁴⁰² Для отримання додаткової інформації про економіку Коста-Рики з 1948 року див.: Helen L. Jacobstein, *The Process of Economic Development in Costa Rica, 1948–1970: Some Political Factors* (New York: Garland Publishing, 1987).

⁴⁰³ Lawrence E. Harrison, *Underdevelopment Is a State of Mind: The Latin American Case* (Lanham, MD: Center for International Affairs, 1985), p. 49.

⁴⁰⁴ Див. Jeffery M. Paige, *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997), pp. 16–19, 24–25.

⁴⁰⁵ John A. Booth, *Costa Rica: Quest for Democracy* (Boulder, CO: Westview Press, 1998), pp. 32–35.

⁴⁰⁶ Skidmore and Smith, *Modern Latin America*, pp. 371–72; Booth, *Costa Rica*, pp. 42–50.

⁴⁰⁷ Paige, *Coffee and Power*, pp. 141–52.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, pp. 127–40.

⁴⁰⁹ Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, pp. 130–31; Bushnell and Macaulay, *Emergence of Latin America*, p. 224.

⁴¹⁰ Skidmore and Smith, *Modern Latin America*, pp. 72–73; Carlos Newland, “Economic Development and Population Change: Argentina, 1810–1870,” in Coatsworth and Taylor, *Latin America and the World Economy*, pp. 210–13.

⁴¹¹ Carlos Waisman, *Reversal of Development in Argentina: Postwar Counterrevolutionary Policies and their Structural Consequences* (Princeton: Princeton University Press, 1987), p. 5.

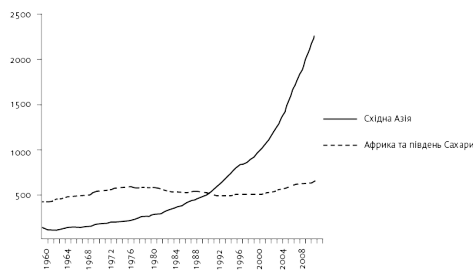
- 412 Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, pp. 129, 211.
- 413 Цитується: Там само, p. 131.
- 414 Waisman, *Reversal of Development*, p. 9.
- 415 Див.: V. S. Naipaul, *The Return of Eva Perón, with The Killings in Trinidad* (New York: Knopf, 1980).
- 416 Paul W. Gates, "The Homestead Act: Free Land Policy in Operation, 1862–1935," in Gates, ed., *The Jeffersonian Dream: Studies in the History of American Land Policy and Development* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1996); Harold M. Hyman, *American Singularity: The 1787 Northwest Ordinance, the 1862 Homestead and Morrill Acts, and the 1944 G.I. Bill* (Athens: University of Georgia Press, 1986).
- 417 Mouzelis, *Politics in the Semi-Periphery*, pp. 16–17.
- 418 Bushnell and Macaulay, *Emergence of Latin America*, pp. 128–29.
- 419 Там само, pp. 227–32.
- 420 Порівняння з Грецією пропонується в: Mouzelis, *Politics in the Semi-Periphery*, pp. 21–22. Див. також: Skidmore and Smith, *Modern Latin America*, pp. 80–81.
- 421 Skidmore and Smith, *Modern Latin America*, pp. 82–86.
- 422 Mouzelis, *Politics in the Semi- Periphery*, pp. 2–27.
- 423 Roberto Cortés Condit, *The Political Economy of Argentina in the Twentieth Century* (New York: Cambridge University Press, 2009), pp. 125–44.
- 424 Проблема стала набгато гіршою за часів Перона, який вигнав чотирьох суддів Верховного суду, яких усього п'ять. Matnas Iaryczower, Pablo T. Spiller, and Mariano Tommasi, "Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935–1998," *American Journal of Political Science* 46, no. 4 (2002): 699–716.

АФРИКАНСЬКІ ШТОРМИ

Чому ситуація в Африці на південь від Сахари сьогодні не така погана, як її зазвичай сприймають; чому деякі тамтешні країни перебувають на дні глобальних рейтингів розвитку; основною перешкодою розвитку є відсутність ефективної держави; як і чому європейці колонізували Африку

У 1990-х і на початку 2000-х на західних глядачів сипалися телевізійні зображення африканських дітей, що пухнуть з голоду, а у вуха вкладалися заклики від персонажів світу розваг, як-от Боно чи Анджеліні Джолі, з проханнями підтримати списання тягаря заборгованості та нарощування іноземної допомоги тамтешнім бідним країнам. Парадоксально, що ця кампанія досягла піку саме тоді, коли континент спромігся на великий розворот на краще у своїй долі. Після тривалого періоду занепаду країни Африки на південь від Сахари в період з 2000 по 2011 рік загалом досягли темпів економічного зростання більше ніж 4,6 % на рік, як свідчать дані Світового банку⁴²⁵. Деякі з них — це багаті на ресурси держави, включно з Анголою й Нігерією, що добре заробили на товарному бумі 2000-х років, зумовленому попитом з боку Китаю та інших країн з ненасиченими ринками. Економіст Стівен Раделет зазначає, що навіть якщо відняти ці вельми корумповані держави, залишиться ядро приблизно із сімнадцяти країн, де не лише зросла економіка, а й постали демократичні уряди, сформовані на досить вільних і справедливих багатопартійних виборах. Звісно, там є й країни з дуже поганими історіями економічного зростання та демократичного урядування, як-от Сомалі, Зімбабве чи Демократична Республіка Конго. Але так само, як Азія включає країни надзвичайно різних рівнів і темпів розвитку, від Сінгапуру та Південної Кореї на одному краю до Бірми й Північної Кореї на другому, аналогічну складність демонструє й історія африканська, не вписуючись у стереотипи континенту, де голодують діти⁴²⁶.

Але нещодавній поворот Африки на південь від Сахари не повинен приховувати катастрофічних загальних результатів покоління, що розтяглося між отриманням незалежності в 1960-х роках до середини 1990-х. Розповідь про Нігерію в розділі 14 не є типовою для Африки загалом; Нігерія була особливо поганим випадком хвороби, що вразила багато країн регіону. Малюнок 15 демонструє обсяги ВВП на душу населення для країн Африки на південь від Сахари порівняно з країнами Східної Азії, що розвиваються. З нього випливає, по-перше, що доходи останніх свого часу становили лише частку від африканських, потім вони дійшли рівня, що є майже в чотири рази більшим, а від початку 1970-х до середини 1990-х африканський дохід на душу населення навіть упав.



Мал. 15. Країни Африки на південь від Сахари і країни Східної Азії, ВВП на душу населення, 1960–2011 рр.

Джерело: Світовий банк

Ця агрегована статистика, крім того, маскує глибоку бідність африканців цього періоду. Сомалі, Ліверія і Сьєрра-Леоне повністю розвалилися й перейшли до рук бандформувань, які використовували наркотизованих дітей-солдатів, перетворюючи їх на патологічних убивць. Незалежність від Португалії спричинила тривалі громадянські війни в Анголі та Мозамбіку, що тривали не без підживлення зовнішніх сил. Судан вів довгу війну із власним півднем, що, нарешті, став незалежною країною в 2011 році, а населення Дарфура в той час потерпало від злочинів і безчинств. Сам Південний Судан

провалився в безодню громадянської війни незабаром після здобуття незалежності. Уганда, Екваторіальна Гвінея і Центральноафриканська Республіка потерпали від влади злісних диктаторів, а тим часом Демократична Республіка Конго, залишивши позаду клептократичне банкрутство за урядування диктатора Мобуту Сесе Секо, вирушила до розпаду й тривалого внутрішнього конфлікту, під час якого було вбито цілих п'ять мільйонів людей. Значною мірою ці конфлікти спричинив глобальний попит на африканські сировинні товари, такі як алмази, мідь, кобальт, бавовну, нафту й олії, а розвинені країни сумлінно постачали всім сторонам зброю і найманців⁴²⁷.

Погані економічні показники Африки цього періоду та її проблемні політичні інституції виявляють між собою чіткі взаємозв'язки. Країни, безумовно, не зможуть зростати, коли їх поглинули криваві конфлікти. Із цієї причини економіст Пол Кольєр та інші африканісти поклали свої академічні кар'єри на вивчення африканських конфліктів і пошук шляхів їх пом'якшення. Але, як першим готовий зізнатися сам Кольєр, слід визнати, що конфлікт сам зумовлений слабкістю інституцій. Якщо політичні інституції країни є легітимними, сильними й ефективними, то виявлення алмазів або нафти на її території не спокушатиме повстанські групи захопити їх, як не принадажуватиме зовнішні сили до спроб втручатись у видобування ресурсів. Норвегія не розвалилася, виявивши на своєму шельфі поклади нафти. У подібний спосіб багато людей покладають провину за розпалювання конфлікту на етнічні розбіжності. Але Кольєр та інші виявили, що етнічна належність часто є інструментом, який політичні лідери використовують для мобілізації послідовників, а не джерелом конфлікту. Швейцарія з її сильними інституціями розбагатіла попри свій інтернаціональний етнічний склад і відмінності⁴²⁸.

СЛАБКІ ДЕРЖАВИ АФРИКИ

Попри широкий спектр політичних режимів Африки: від стабільних демократій до авторитарних клептократій і неспроможних держав — є певні узагальнення, які можна застосувати до багатьох з них. Є африканський режим управління, характерний для багатьох держав континенту, і він помітно відрізняється від тих, що діють у Латинській Америці та Східній Азії.

Політологи назвали цей тип управління «неопатримоніалізмом». Повсюдно в цій книжці я вживав термін Макса Вебера «патримоніальний», описуючи уряди, заповнені членами сім'ї та друзями правителя, які діють на їхнє благо. Сучасні уряди, на противагу цьому, мають бути укомплектовані офіційними особами, обраними на підставі здобутків і досвіду, і працювати заради широкого громадського інтересу. Неопатримоніальні уряди зовні схожі на сучасну державу, що має конституцію, президентів чи / і прем'єр-міністрів і навіть правову систему з більш-менш удаваною знеособленістю, але фактично функціонування уряду обертається навколо центрального питання — і йдеться про використання державних ресурсів на користь друзів і сім'ї⁴²⁹.

Першою властивістю африканського неопатримоніального правління є його персоналізація. Слідом за незалежністю, політика зосереджується навколо фігури президента або Великого чоловіка (практично всі африканські постколоніальні політичні системи були президентськими, а не парламентськими, і всі президенти були чоловіками), до яких решта населення зобов'язана ставитися лояльно. Якщо лідери створюють політичні партії, то останні, звісно, є значно гірше організованими й вагомими, ніж це буває в Азії та Європі, де принципом організації є ідеологія. Африканські лідери культивували образи, що часто уособлювали фігуру батька нації, а іноді — й боса мафії: Мобуту із Заїру носив капелюх з леопардової шкіри і сонцезахисні окуляри; Джуліус Ньерере з Танзанії говорив про себе як про «вчителя»; президент Гнассінгбе Еядема з країни Того, вважалося, володів окультними силами. Авторитет президентів був величезним, ані законодавчим органам, ані судам чи міністрам від нього не перепадало нічого, незалежно від того, що говорить Конституція⁴³⁰.

Крім того, небагато африканських президентів до недавнього часу зважали на обмеження терміну на посаді або були готові мирно передати владу спадкоємцям, як це зробив Джордж Вашингтон, «відсидівши» два терміни. Кеннет Каунда залишався на посаді у своїй Замбії протягом двадцяти семи років, Мобуту — тридцять два, Джоно Кеньятта — чотирнадцять, Секу Туре з Гвінеї — двадцять шість, Кваме Нкрума з Гани — п'ятнадцять, Меле Зенаві в Ефіопії — сімнадцять, Поль Бія з Камеруну — тридцять два, Теодоро Обіанг з Екваторіальної Гвінеї — тридцять п'ять, Йовєрі Мусевені в Уганді — двадцять сім і Едуарду душ Сантуш в Анголі — тридцять п'ять років (Бія, Обіанг, Мусевені і душ Сантуш залишалися на посадах під час написання цієї книжки). Серед причин, чому Нельсон Мандела,

перший чорношкірий президент ПАР, виділявся серед революційних африканських політичних лідерів, було те, що він добровільно відмовився від президентства після завершення п'ятирічного терміну.

Наступною особливістю африканського неопатримоніалізму є масове використання державних ресурсів для нарощування й утримання політичної підтримки, що призвело до повсюдного клієнтелізму. Ще більшою мірою, ніж в Америці XIX століття, президенти наділяли посадами й благами своїх прихильників, причому так виключно й масштабно, що виконавча влада розбухла до неймовірних розмірів. Мобуту в Заїрі, наприклад, платив заробітну платню шести сотням тисяч цивільних службовців, коли, за оцінками Світового банку, було цілком достатньо п'ятдесяти тисяч. Лише в Центральному банку працювала половина персоналу, який був задіяний у всьому приватному банківському секторі. Мобуту спочатку націоналізував бельгійську власність, маючи на меті розбудову власної політичної бази, а далі — словами журналістки Міхели Вронг:

Мобуту, звісно, в ході «дерібану» вибрав найкраще, конфіскувавши чотирнадцять плантацій, об'єднаних у конгломерат, де працювало 25 000 осіб, що перетворювало його на третього роботодавця країни, відповідального за чверть виробництва какао й каучуку в Заїрі. Члени його племені нгбанді були наступними, хто отримав вигоду, зайнявши найласіші місця в нових націоналізованих компаніях і найкращих підприємствах, ніби компенсуючи всі ті кпини про селячу відсталість. Але Мобуту поведився обережно з інтересами всіх етнічних груп, від підтримки яких залежав. Так народився соціальний клас, відомий як «великі боби» (Grosses Legumes) — термін, який звичайні заїрці вживають із сумішню образи й страху⁴³¹.

Замбія, за деякими оцінками, налічувала 165 000 осіб у сфері публічного адміністрування в 1990-х роках, тоді як число державних службовців Кенії зросло з 18 213 у 1971 році до 43 230 в 1990-му. За роки сировинного буму 1960-х і 1970-х років, коли ціни на ринках сировини росли, різкі збільшення державних витрат можна було фінансувати за їхній рахунок, але щойно ціни на ті товари в 1980-х роках упали, роздуті державні платіжні відомості стали непідійомними⁴³².

За будь-яких розмірів і символічної влади неопатримоніальних урядів постколоніальної Африки єдиною найважливішою і символічною їх ознакою, як стверджує Джеффри Гербст, є їхня засаднича слабкість⁴³³. Знову звернуся до Веберового означення: сила держави вимірюється її здатністю встановлювати правила й забезпечувати їхнє дотримання на певній території, і це питання є справою не тільки фізичного примусу, а й легітимності чинної влади. Якщо африканські лідери могли саджати й залякувати своїх політичних опонентів, елементарного базового потенціалу їхніх держав з надання основних публічних послуг, як-от охорони здоров'я та освіти за межами міст, підтримки законності і порядку, розв'язання конфліктів або управління макроекономічною політикою часто просто не існувало.

Державна спроможність, якщо вимірювати її здатністю стягувати податки, була в Африці на південь від Сахари нижчою, ніж у Латинській Америці й складала невелику частку від тієї, що притаманна розвиненому світу. Багато найбідніших країн регіону не збирають більше 7–15 % від ВВП у формі податків, а багато тих, у кого рівень оподаткування є вищим, дозволяють собі це тільки з огляду на наявність природних ресурсів⁴³⁴. Типи надходжень до бюджету, які там збирають, також відображають слабкий потенціал держави: це переважно мита й непрямі податки різного роду (зараз їх часто накладають на додану вартість, слідуючи рекомендаціям зарубіжних донорів), а не важчі для збору індивідуальні прибуткові податки. Тому державні бюджети доводиться фінансувати з інших джерел. У деяких країнах, як-от в Анголі, Нігерії й Судані, їхньою основою була ресурсна рента; для багатьох інших головним джерелом наповнення бюджету стала іноземна допомога. У найнижчій точці економічного падіння Африки в 1990-ті роки фінансування, отримуване від іноземних донорів, складало десь 8–12 % від ВВП, і в багатьох випадках становило більшу мажоритарну частку в загальному обсязі державних бюджетів⁴³⁵.

Як ми вже бачили, державну спроможність також можна розуміти з позиції здатності уряду реалізувати й підтримувати монополію на застосування сили на своїй території. Африка на південь від Сахари після отримання незалежності потонула у вирі громадянських воєн, сепаратистських рухів, повстань, переворотів та інших внутрішніх конфліктів, багато з яких тривають досі. Сьєрра-Леоне, Ліберія, Сомалі — усі вони пережили повний розлад держави і занурилися в отаманщину 1990-х. Заїр

мав велику армію, яка була грізною на папері, але коли країну захопили зі сходу війська Альянсу демократичних сил за звільнення Конго-Заїру в 1996 році, це військо впало в один момент. Армія завдала більшої шкоди конголезькому населенню, ніж силам агресора, почавши тікати й прибираючи під час втечі до рук будь-які активи, до яких могла дотягнутися. Новий уряд Лорана Кабілі виявився не кращим, бо не зміг захистити країну від численних ватаг хижих «ополченців» і солдатів сусідніх країн. Ця нездатність контролювати насильство є вадою слабких держав Африки.

Остання ознака, що демонструє слабкість держави, стосується людського капіталу постколоніальних урядів африканських країн, що виливається безпосередньо в нікчемну державну політику. На відміну від Східної Азії, в Африці не було давніх традицій бюрократичного урядування, як і навчених кадрів публічних службовців, здатних підтримувати діяльність адміністративних систем, залишених колоніальними урядами. Наприклад, у Конго було ледь більше за десяток адміністраторів з університетською освітою в той момент, коли в 1960 році з країни пішли бельгійці.

Нові незалежні уряди, діючи наосліп, без адміністративного досвіду, припускалися величезних політичних помилок. Однією з найсуттєвіших було використання ринкових сільськогосподарських комітетів, які штучно встановлювали занижені ціни, виплачувані фермерам, за помилкової ідеї, що це сприятиме накопиченню капіталу для індустріалізації. І в той момент, коли експорт агропромислової продукції становив найбільш перспективний шлях економічного зростання, усе раптово пішло не так і весь регіон занурився у спад⁴³⁶. Виробництво какао в Гані, наприклад, упало більш ніж удвічі з 560 000 тонн у 1965 році до 249 000 тонн на 1979 рік як результат цього збоченого стимулювання. Заїрці, які взяли за підтримку роботи Загального управління кар'єрів, що на той час давало 70 % експортних надходжень країни, одразу почали переказувати отримувані доходи на спеціальний президентський рахунок, не вкладаючи грошей в оновлення й у підтримку поточної роботи, що спричинило затяжний колапс продуктивності шахт, що впала з 470 000 тонн на рік на своєму піку до лише 30 600 тонн станом на 1994 рік⁴³⁷.

Значний інституційний дефіцит, який відрізняє країни Африки від Східної Азії, це не демократія. Навіть якщо шлях демократії в Африці й був доволі пагористим, регіон загалом був демократичнішим за Східну Азію в період 1960–2000 років. Дефіцит не стосувався й верховенства права. Багато азійських зіркових країн-виконавців, як-от Південна Корея, Тайвань, Сінгапур, Малайзія, Китай чи Індонезія часів початку постколоніального періоду, «співали оперні партії» авторитарних держав, маючи відносно слабкі судові системи, а їхні правителі могли обійти закон, коли вважали, що це вкрай потрібно. Чого не бракувало Східній Азії, було дуже бажаним у Латинській Америці і чого майже не було в Африці — це сильних, когерентних держав, спроможних контролювати насильство й здійснювати раціональну державну політику.

ВИТОКИ СЛАБКОСТІ ДЕРЖАВИ

Африканський дефіцит державної спроможності, звісно, можна відстежити аж до спадщини колоніалізму, а також до природи африканських суспільств ще до початку європейського колоніального панування. У цьому зв'язку спадок Африки принципово відрізнявся від Латинської Америки. В останній Іспанія й Португалія спромоглися знищити корінні режими й відтворити власні авторитарні, меркантилістські політичні системи на ґрунті Нового Світу. Класову ієрархію Старого Світу посилювали расові й етнічні відмінності, які проявилися в міру видобування європейцями ресурсів своїх колоній. Латинській Америці заповіли те, що я схарактеризував як «слабкі авторитарні» держави, які потім не змогли розвинути в сильні авторитарні або сильні демократичні держави XIX століття.

Африці дістався інший спадок. Через пізній початок колоніалізму і його коротку тривалість правителі, зумівши підірвати чинні традиційні джерела влади, не спромоглися імплантувати нічого схожого на сучасну державу, здатну пережити перехід до незалежності. Європейці збагнули, що взяти з Африки на південь від Сахари (за винятком Південної Африки) майже немає чого, і виявили, що клімат тропіків не вельми гостинний. Тому вони інвестували мінімум поселенців чи ресурсів у свої колонії. Колоніалізм у дешевому стилі залишив Африці дуже небагато в сенсі сучасних політичних інституцій, коли європейці вирішили забратися з континенту після Другої світової війни.

Африку інтенсивно колонізували лише після 1882 року, що Девід Абернети назвав третім етапом європейського колоніалізму. Перший розпочався завоюванням іспанцями й португальцями Нового Світу, другий етап був періодом стиснення цих завоювань унаслідок повстання північноамериканських колоній за відголосками наполеонівських воєн. Третій настав з англо-бірманською війною 1824 року й завершився «боротьбою за Африку», розпочатою в останні декади століття⁴³⁸.

Було кілька важливих відмінностей між першими й пізнішими фазами розширення. До XIX століття технологічна першість Європи в незахідному світі була навіть більшою, ніж тоді, коли іспанці вперше дісталися Нового Світу. Європа індустріалізувалася; винаходи, як-от пароплав чи кулемети Максима, вклали в невеликі групи європейських завойовників величезні переваги перед їхніми ворогами. Вага захворюваності, яка серйозно обмежувала європейську експансію і колонізацію в попередні роки, зменшилася сама по собі через прогрес європейської медицини й появу таких ліків, як хінін. Абернети вказує, що в той час, як тридцять дев'ять із сорока восьми європейців експедиції Макгрегора Лейрда до Нігера в 1832 році загинули, під час експедиції до тієї самої річки в 1854 році⁴³⁹ жодної смерті не було.

Ці відмінності мали свої наслідки. Перша хвиля колонізації Нового Світу принесла метрополіям економічну вигоду з надлишком у вигляді золота, срібла, цукру, бавовни та інших сировинних товарів, що їх можна було експропріювати на користь колонізаторів. Багато європейців у часи XIX століття сподівалися на дубль іспанського досягнення в Мексиці й Перу, і дехто навіть зробив щось подібне в невеликому масштабі. Конго було колонізовано як особистий проект короля Бельгії Леопольда II, якому вдалося персонально збагатитися та організувати брутальний режим, що грабував ресурси регіону. Але нові колонії, особливо ті, що в тропічній Африці, не стали назагал новим Ельдорадо. Теоретики імперіалізму на кшталт Володимира Леніна і Джона А. Гобсона стверджували, що надлишок капіталу в Європі потребував поля для вкладення й нових ринків за межами Європи. Але обсяги, у яких Африка продукувала арахіс, какао, слонову кістку й пальмову олію, навряд чи були «золотим дном», спроможним зберегти глобальний капіталізм чи навіть окупити витрати власного адміністрування. Справді, Європа значною мірою втратила інтерес до того, що могла виробляти Африка після скасування рабства і з завершенням «тристоронньої» торгівлі рабами, цукром, ромом і промисловими товарами, що були такі важливі в XVII й XVIII століттях.

Не так видобуток ресурсів, як посилення європейського великодержавного суперництва підштовхнуло другу хвилю колоніалізму. На сцені з'явилося кілька нових акторів, зокрема нещодавно об'єднана Німеччина після 1871 року й експансіоністська Росія, яких прагнули збалансувати і стримувати «старіші великі держави», навіть коли гралися у власні чвари. У гру також вступили Італія, Бельгія, Японія та США, витіснивши конкуренцію в раніше незайняті частини світу. Девід Філдхаус стверджує, що боротьба за Африку була спричинена заявою Німеччини за канцлера Отто фон Бісмарка про довгострокову мету створення заморської імперії. Амбіції Німеччини безпосередньо призвели до Берлінської конференції 1884–1885 років, на якій європейські держави погодилися із загальними правилами «врізки» в глибинні території із захоплених прибережних плацдармів. У 1878–1914 роках Європа додала 8 653 000 квадратних миль до наявних колоніальних володінь, стверджуючи, що тримає під своїм контролем приголомшливі 84,4 % суходолу Землі⁴⁴⁰.

Цю останню хвилю європейських завоювань легітимізувала новітня расова теорія. Коли іспанці колонізували Новий Світ, вони міркували над тим, чи мають душі виявлені ними корінні жителі; католицька церква дійшла висновку, що вони намагалися — безуспішно — запобігати свавільно місцевих поселенців. У XIX столітті ситуація складалась інакше. «Бійка за Африку» трапилася після публікації «Походження видів» Чарльза Дарвіна і вибуху популярності доктрини «наукового расизму», що стверджувала ієрархію рас у світі як наслідок питомої біологічної переваги білих європейців над рештою. Ці погляди з'явилися попри неухильне поширення демократії і представницького урядування в Європі та Північній Америці, і вони доклалися до легітимації застосування сили проти не-білих людей. У результаті поселенцям-колонізаторам було надано набір політичних прав, що розширювався, і разом з тим повністю відмовлено в наданні їх африканцям, що породило різку дихотомію між громадянами, з одного боку, і підданими, рабами, з другого⁴⁴¹.

Масштаб «бійки за Африку» зростав з надзвичайною швидкістю. Було кілька специфічних особливостей, які уможливили такий хід подій. Передусім корінні африканські спільноти самі не мали сильних інституцій державного рівня, що контрастувало зі Східною Азією. До конфлікту суспільства з організаціями державного рівня існували лише на половині континенту; решта була заселена племінними суспільствами, заснованими на родинних зв'язках.

Джеффри Гербст надав глибокий аналіз того, чому існувало так мало сильних суспільств з державною організацією попри те, що людський рід постав саме в Африці й населяв регіон близько п'ятдесяти тисяч років (див. перший том, розділи 3–5). Насамперед щільність населення була низькою. Хоча нині Африка має найвищі показники народжуваності у світі, континент був одним з найменш заселених ще наприкінці XIX століття. Лише в 1975 році щільність населення Африки досягла рівня Європи 1500-х. Якщо в 1900 році Японія мала показник 118,2 особи на квадратний кілометр, а Китай — 45,6, то на південь від Сахари це було 4,4 особи⁴⁴². У першому томі було відзначено: технологічні інновації, зокрема вища продуктивність сільського господарства, дозволили населенню зростати, проте економіст Естер Бозеруп й інші стверджують, що слухним є й зворотне твердження, тобто більша популяція пришвидшує технологічні зміни за рахунок попиту й вищої спеціалізації. Хай яким є причиново-наслідковий зв'язок, а рівень технологічної відсталості доколоніальної Африки вражає: у сільському господарстві не було навіть плуга, вирощування було залежним від опадів, зрошення не використовували, а складної металообробки не існувало взагалі. Останнє мало величезні політичні наслідки: на відміну від японців, у яких були давні традиції металообробки і які після вступу в контакт з європейцями вже могли виробляти власні гармати, африканці, як і раніше, залежали від імпортованої вогнепальної зброї ще в XIX столітті⁴⁴³.

Другим чинником, який обмежував формування держави в Африці, була фізична географія. Як уже відзначалося, політична консолідація залежить від здатності проектувати й опосередкувати військову міць і здійснювати монополію сили та влади. Великі, могутні держави постали в Європі та Китаї тому, що рівнина, обмежена річками й гірськими хребтами, дозволяла легкі переміщення на конях. Опосередкування військової міцці, таким чином, було вирішальним для створення централізованих держав. В Африці рівнинна й відкрита земля є тільки в пустелі Сахара і в поясі саван, що пролягає південніше. Тому не дивно, що ті частини континенту, які мали структури державного рівня, зазвичай групуються в тих регіонах, де можна використовувати коней і верблюдів.

Тропічні ліси на південь від саван виявилися смертельною перешкодою на шляху формування держав, якщо не звертати стрімко вниз аж до Південної Африки, де більші політичні одиниці, як-от королівство Зулу, існували задовго до колоніальних часів. Хоча в Африці чимало великих річок, деякі з них судноплавні лише на коротких відрізках. (Ніл, звісно, є тим винятком, який сприяв зростанню цивілізації державного рівня). Саме з цієї причини перші європейські поселення на узбережжі, створені для работоргівлі або як регіональні торговельні склади, були відрізані від континентальних земель. Карт внутрішніх земель не існувало доти, доки їх не склали за дослідженнями Річарда Бертона, Девіда Лівінгстона, Генрі Мортон Стенлі й Джона Геннінга Спіка наприкінці XIX століття. Будівництво доріг, яке мало вирішальне значення для зв'язування імперій, таких різних, як римляни й інки, набагато важче здійснити в лісистих тропіках.

У першому томі я відзначав теорію Роберта Карнейро, згідно з якою ландшафт був важливою передумовою переходу від первісно-племінних спільнот до суспільств державного рівня⁴⁴⁴. За відкритого, необмеженого географічного розташування регіону племінні одиниці, які опиняються під тиском централізованої політичної влади, мають змогу просто сховатися, віддалитися в закуток. Такою була реальна ситуація в більшій частині тропічної Африки, де завжди було в достатку і землі, і куців поруч. Саме тому, за міркуваннями Гербста, у територіальних умовах більшості країн Африки не було помітної політичної влади. Оскільки проектувати й опосередковувати фізичний контроль на великій відстані було такою важкою справою, владу здійснювали здебільшого над особами. Правителі не мали точних карт своїх доменів, на відміну від феодалів густонаселеної Європи; перед ними радше лежали мережі влади, що випромінювали її через зв'язки з клієнтами, які несли належну данину⁴⁴⁵.

Опис Гербста видається мені альтернативним концептом не так бездержавності, як суспільства, що перебувало на межі стану племінної бездержавності й переходу до державного існування, попри те, що його корені все ще міцно сиділи в племінному стані. У цьому сенсі вони були схожі на китайське

суспільство часів Західної династії Чжоу першої половини I тисячоліття до н.е. або на Європу часів Хлодвіга в V столітті. У таких суспільствах соціальна організація залишається заснованою на сегментарних родовах, які можуть агрегуватися вгору великими блоками, коли піддаються атакам як група. Але родоводи можуть легко ламатися чи розпадатися, повертаючись до менших одиниць залежно від обставин (див. перший том, розділ 3). Влада може іноді бути сконцентрованою у вождизмі з державоподібними характеристиками, але вони, на відміну від держав, не можуть запобігти виходу частин з-під контролю, та й узагалі до контролю над територією неспроможні.

Важливо відзначити, що під час обговорення політичної організації доколоніальної Африки «племінної» слід пам'ятати специфічне значення цього слова, яке відрізняється від його вживання (або зловживання ним) у сучасній політиці. Кенія сьогодні, особливо після суперечливих президентських виборів 2007 року, зазнала розколів за етнічною ознакою, і етнічні групи: кікуйю, луо, календін і масаї — налаштувалися одна проти одної. Політика багатьох африканських країн будується навколо подібних етнічних угруповань, широко відомою є трагедія 1994-го в Руанді, коли плем'я тутсі вирізало хуту, здійснивши злочин геноциду. Про етнічні групи, як-от кікуйю, іноді довільно говорять як про «племена», а етнічну політику називають формою трайбалізму. Є тенденція вважати сучасні африканські політики просто розширенням давніх культурних моделей.

Але африканські етнічні групи є переважно сучасними явищами, створеними в колоніальний період чи консолідованими вже в постколоніальний. Класичні сегментарні родоводи (мовою антропологів), тобто племена, — це групи, які виводять свій спільний родовід від єдиного прабатька, до якого можуть вести два, три або більше поколінь. Систему тримає вкупі специфічний набір уявлень про силу померлих предків і ненароджених нащадків, і ця сила може чинити вплив на долю нині живих. Як описано в класичному дослідженні Еванса-Прітчарда про плем'я нуерів з Південного Судану, ці родоводи піддаються масштабуванню залежно від того, скільки поколінь тому жив обраний предок. Для більшості щоденних потреб відповідний предок є близьким, а група родичів, таким чином, теж дуже мала.

Сучасні етнічні групи, на протигагу цьому, охоплюють сотні тисяч, якщо не мільйони людей. Вони можуть претендувати на походження від загального попередника, як римські племена, що вважали своїм спільним предком Ромула, але цей предок є таким далеким, що його історія більше скидається на міфи чи казки, ніж на відомості про реальну людину. Сучасне африканське почуття етнічної ідентичності, як ми побачимо в наступному розділі, часто культивувалося колоніальними владами, які вважали деякі групи «боездатнішими», а отже, придатнішими в ролі рекрутів до війська. Іноді це робилося задля налаштування певної групи проти іншої у прагненні зробити обидві поступливішими. Нині одна з головних функцій етнічної ідентичності виявляється у виконанні ролі сигнального пристрою під час клієнтелістського поділу державних ресурсів: якщо ви кікуйю і можете обрати президентом свого кікуйю, у вас значно більше шансів на сприяння в доступі до роботи в уряді, до підрядів на громадські проекти тощо.

ЛОМИТИСЯ В ПРОЧИНЕНІ ДВЕРІ

До цієї бійки в Африці існувало кілька сильних централізованих держав, і європейці не створили жодної після того, як почали ділити континент між собою за Першої світової війни. Причини випливають з особливостей другої хвилі колоніалізму, описаних вище. Інтереси європейських урядів значно більшою мірою мали стратегічний, ніж економічний характер; їм треба було переконатися в можливостях захисту сформованих раніше залежностей і так запобігти приходу та зміцненню нових сил у регіоні. Вони були більше зацікавленими в створенні зон впливу або протекторатів, ніж у прямому пануванні над корінними африканцями, і не бажали витратити надто багато державних ресурсів на цей процес. А якщо ці території ще й мали економічні вигоди, — тим краще.

Фактичне розширення колоніальної влади, таким чином, часто ініціювали інші суб'єкти, але не національні уряди. До них належали агенти на місцях, що без відома і згоди своїх міністерств розширювали й поглиблювали претензії країн; це стосується й поселенців у наявних колоніях з їхніми вимогами захисту та нових можливостей придбання землі; так само й комерційні інтереси різних місцевих торговців і підприємливих компаній, які, часто не становлячи життєво важливого чи й

жодного економічного інтересу для своїх урядів, потужно лобіювали собі на користь; це стосується й місіонерів, які бачили: Африка дозріла для навернення та культурного підкорення.

Кажуть, Британську імперію створили в нападі неухважності; сказане насправді стосується не лише цієї імперії, а й багатьох інших європейських потуг. Так, наприклад, постала Французька Західна Африка, одна з двох великих частин французької імперії в Африці, яку створила група офіцерів, що кочувала у верхній долині річки Нігер, діставшись Чаду й ігноруючи накази з Парижа. Французькі торговці лобіювали призначення генерала Луї Федерба губернатором Сенегалу, аби пробитися вгору долиною річки Сенегал і зменшити данину, яку заборгували тамтешнім африканським вождям. Вільна держава Конго була продуктом не бельгійського уряду, а короля Леопольда II, що перетворив ці величезні території на своє особисте майно і чий борги Бельгія пізніше була змушена визнати своїми. Британська експансія в Західну Африку насправді була побічним продуктом її зусиль з припинення работоргівлі. Місто Фрітаун у Сьєрра-Леоне було передусім військово-морською базою й притулком для звільнених рабів; райони навколо нього поступово приєднували до міста, аби запобігти обходу торговцями портових митниць. Бісмарк виявив небагато німецьких компаній, охочих інвестувати в Африку; попри те побоювання, що німецький плацдарм у Танганьїці загрожуватиме лініям зв'язку з Індією, це підштовхнуло англійців до зміцнення їхнього панування над Угандою, Занзібаром та іншими районами Східної Африки⁴⁴⁶.

Ця суміш мотивів, що підштовхувала колонізацію Африки, вилася в постійне перетягування каната війни між європейськими угрупованнями на тій підставі, що вони хотіли би продовжувати імперський контроль і поглиблювати інвестиції, і урядами (разом з платниками податків, що стоять за ними), які скептично дивилися на цінність нових африканських володінь. Колоніальні держави відчували те, що сьогодні позначають як «повзуча місія», — свого роду прокляття американської зовнішньої політики після «холодної війни»: невелика інтервенція з обмеженою метою і тривалістю, поява інтересів на місці, нові зобов'язання, що вимагають подальших заходів, аби надати стійкості вже досягнутому. Наприклад, необхідність придушити терористів в Афганістані перетікає в Пакистан, породжує нові вимоги, пов'язані зі стабілізацією Пакистану шляхом військової й економічної допомоги, вимагає логістичних баз у Центральній Азії, які потім стають розмінною монетою в ширших американо-російських відносинах. Ця динаміка веде до постійного розширення участі без уваги до того, чи є насамперед вдома, тобто в США, консенсус щодо цих мудрих дій з реалізації відповідного проекту.

В Африці ця логіка мала наслідком появу «колоніалізму задешево» — зусиль зберегти вплив без можливості інвестувати достатньо для побудови стійких політичних інституцій. У Сінгапурі Британія побудувала порт там, де його не було раніше, та колонію корони і адміністративну структуру, спрямовану на підтримку своїх інтересів у всій Південно-Східній Азії. В Індії вони створили Британську індійську армію та вищу цивільну службу, установу, яку успадкує незалежна Індійська республіка в 1947 році і яка існує досі. В Африці, натомість, було створено систему мінімалістичних адміністрацій, що пройшли під назвою «непрямого правління». Такими діями вони не спромоглися забезпечити унезалеженні африканські держави міцними політичними інституціями й заклали основу подальшої державної слабкості й невдач. Цю систему ми опишемо далі.

⁴²⁵ Див. дані Світового банку, DataBank, <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>.

⁴²⁶ Steven Radelet, *Emerging Africa: How 17 Countries Are Leading the Way* (Baltimore: Center for Global Development, 2010). З моменту публікації цієї книжки одна із сімнадцяти країн, Малі, пережила переворот, її слід викреслити зі списку.

⁴²⁷ Щодо цього періоду див.: William Reno, *Warlord Politics and African States* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998).

⁴²⁸ Collier, *The Bottom Billion*; Collier and Hoeffler, *Economic Causes of Civil Conflict*; Collier, "Implications of Ethnic Diversity," *Economic Policy* 32 (2001): 129–66.

⁴²⁹ Michael Bratton and Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective* (New York: Cambridge University Press, 1997), pp. 61–63.

⁴³⁰ van de Walle, *African Economics*, p. 117.

⁴³¹ На той час, як його режим упав, армія Мобуту була укомплектована п'ятдесятьма генералами і шістьма сотнями полковників. Michela Wrong, *In the Footsteps of Mr. Kurtz: Living on the Brink of Disaster in Mobutu's Congo* (New York: Harper, 2001), pp. 90, 95, 229.

⁴³² van de Walle, *African Economics*, p. 65.

⁴³³ Herbst, *States and Power in Africa*.

⁴³⁴ van de Walle, *African Economics*, pp. 73–74.

⁴³⁵ Nicolas van de Walle, *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries* (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2004), p. 33.

⁴³⁶ Bratton and van de Walle, *Democratic Experiments*; Robert Bates, *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies* (Berkeley: University of California Press, 2005).

- 437 Wrong, *In the Footsteps of Mr. Kurtz*, pp. 104–108.
- 438 David B. Abernethy, *The Dynamics of Global Dominance: European Overseas Empires, 1415–1980* (New Haven: Yale University Press, 2000), pp. 81–82; Fieldhouse, *Colonial Empires*, pp. 177–78.
- 439 Abernethy, *Dynamics of Global Dominance*, p. 92.
- 440 Fieldhouse, *Colonial Empires*, pp. 178, 207–10.
- 441 Abernethy, *Dynamics of Global Dominance*, pp. 94–95; Mahmood Mamdani, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism* (Princeton: Princeton University Press, 1996).
- 442 Herbst, *States and Power in Africa*, p. 15.
- 443 Crawford Young, *The African Colonial State in Comparative Perspective* (New Haven: Yale University Press, 1994), pp. 74–75.
- 444 Carneiro, “A Theory of the Origin of the State.”
- 445 Herbst, *States and Power in Africa*, pp. 40–57.
- 446 Young, *African Colonial State*, pp. 80–90; Fieldhouse, *Colonial Empires*, pp. 211–16.

НЕПРЯМЕ ПРАВЛІННЯ

Сьєрра-Леоне і криза держави; як держави можуть бути жорстокими і слабкими водночас; що таке «непряме правління» і чому воно з'явилося; як відрізнялося французьке пряме правління і чому врешті-решт воно не досягло більших успіхів, імплантуючи сучасні інституції

Під час жахливого скочування Сьєрра-Леоне в громадянську війну в 1990-х роках Об'єднаний революційний фронт (ОРФ) на чолі з польовим командиром Фодеєм Сенко вдався до практики вербування дітей-солдатів — юнаків дванадцяти-тринадцяти років чи навіть молодших, яких напихали марихуаною, амфетамінами або кокаїном і змушували вбивати батьків перед своїми друзями. Це травмувало дітей, утягнутих у найстрашніший зі злочинів, і вони продовжуватимуть чинити звірства, на кшталт розрізання животів вагітних жінок для визначення статі дітей або ампутацій рук захоплених солдатів і цивільних осіб, аби не дозволити користуватись ними проти ОРФ у майбутньому. Жінок регулярно гвалтують і примушують служити дружинами дітям-солдатам. У 1999 році ОРФ здійснив наступ на столицю Сьєрра-Леоне Фритаун, і ці дії дістали назву «Операція нічого живого», в її ході були розграбовані цілі квартали, а мешканців без розбору гвалтували і вбивали⁴⁴⁷.

Як можна пояснити цей рівень людської деградації? Однією з відповідей, яку зазвичай не формулюють надто відкрито, але часто мають на увазі, є: «В Африці так було завжди». Події в Сьєрра-Леоне, зображені в популярному фільмі «Криваві діаманти», а також кілька інших конфліктів, як-от заворушення, підняті Армією опору Господа в Північній Уганді, або геноцид тутсі в Руанді, лише зміцнили західні уявлення, що Африка є місцем жорстокості й варварства. Роберт Д. Каплан дійшов висновку, що в Західній Африці зовнішній, видимий блиск цивілізації знищено, а суспільства повертаються до старої, споконвічної племінної форми, просто в боротьбі за це вони користуються сучасною зброєю⁴⁴⁸.

Така відповідь відображає невігластво в ставленні до історичної Африки і до племінного суспільства в ширшому сенсі. Суспільства, організовані племінним способом, упорядковані: сегментарні родоводи — це форми політичного впорядкування, призначені для збереження миру та обмеження влади. Далеко не всі вожді племен або Великі чоловіки мають владу чи повноваження тиранити співплемінників; більшість племінних суспільств є по-справжньому егалітарними порівняно з їхніми аналогами, організованими на державному рівні. Вони мають чіткі правила, що регулюють індивідуальну поведінку разом із жорсткими (хай і неформальними) способами змушувати до їх виконання. Племінні сегменти часто встрягають у сутички між собою, але вони не існують у такому собі гоббсовому стані аномічного насильства, представленому в Сьєрра-Леоне й Сомалі в 1990-ті. Вони також не займаються постійними інноваціями, вигадуючи нові форми гротескної жорстокості.

Альтернативне пояснення, чому деякі країни, як Сьєрра-Леоне, стали водночас жертвами й аренами жахливого насильства, дає колоніалізм. Історія європейського колоніалізму включає систематичні та інтенсивні звірства проти туземного населення⁴⁴⁹. Практики обрубубання кінцівок як попередження в Сьєрра-Леоне, що так обурили західну громадськість, спочатку практикували «Суспільні сили» в Бельгійському Конго згадуваного короля Леопольда. За одним з описів, «солдатам у Конго сказали звітувати за кожен вистріляний магазин, тому вони відрубували й коптили руки й ноги та інтимні частини тіл своїх жертв. Частини тіла представляли командирам у кошиках як доказ того, що солдати добре зробили свою роботу»⁴⁵⁰. Якщо работоргівлю вдалося подолати, то економіка колоніальної Африки залишилася дуже залежною від різних видів примусової праці та гірничовидобувної галузі. Але недобровільна реквізиція була поширеною серед прийшлих європейців; усі колонії потребували примусової праці більшості чоловіків, зокрема й роботи в шкідливих чи просто нездорових умовах, які спричиняли загибель тисяч людей. Багато хто був призваний у європейські армії для служби й часто гинув на полях битв далеко від дому. Британці, караючи за податкові війни в Сьєрра-Леоне, повісили дев'яносто шість племінних вождів, яких звинуватили в повстанні⁴⁵¹. Європейські колоніальні

чиновники часто поводитись як самодури, вчиняючи правосуддя (або несправедний суд) довільно, як їм заманеться, знаючи, що їхню владу стримує мало що. Досить глянути на віньєтку з контрольованого німцями Камеруну, де «імперський канцлер протекторату Лейст наказує відшмагати дружин солдатів Дагомеї в присутності їхніх чоловіків, що потягло за собою солдатське повстання в грудні 1893 року. Він наказував привести до нього з в'язниці в нічний час засуджених жінок для сексуальної втіхи. Поставши перед дисциплінарною радою, Лейст був засуджений і на виконання вироку переведений на рівноцінну посаду, з втратою чергового звання за «помилку при несенні служби»⁴⁵². Справді, викриття жаків європейського колоніалізму присвячена ціла наукова дисципліна, що виникла наприкінці ХХ століття як спроба пояснити, чому багато проблем тогочасних інституцій Африки кореняться в цих колоніальних практиках. Чимало свіжіших економічних теорій, виводячи погане урядування з визискувальних колоніальних інституцій, поєднали свої зусилля з цієї ранньою школою і її надбанням.

Попри все, щось явно не так зі всіма теоріями, які безпосередньо пов'язують конкретні колоніальні практики із сучасними результатами. Сьєрра-Леоне є не більш характерною країною для сучасної Африки, ніж бельгійське Конго було для колоніальної. Сьєрра-Леоне належала до небагатьох неспроможних держав континенту з понад п'ятдесятьма суверенними утвореннями, переважна кількість яких діяла значно мирніше й стабільніше. Так само й бельгійське Конго виділялося серед колоніальних адміністрацій особливою жорстокістю й експлуатацією. Практики бельгійських громадських сил і кампаній були розкриті й піддані критиці протестантськими місіонерами й активістами на кшталт Е. Д. Мореля, який прагнув захистити конголезців від безчинств колоністів. Громадська думка в Європі врешті-решт змусила уряд Бельгії прикрити «приватне підприємство» Леопольда. Більшість колоніальних урядів, особливо з передачею цим країнам незалежності, застосовувала значно нижчі рівні примусу.

Було й справді помітно значну спадкоємність між колоніальною державою і тими утвореннями, які виникали після того, як Африка стала незалежною, але ця спадкоємність відрізнялася від простого успадкування певної конкретної огидної колоніальної практики. Брутальність належала до спадку, але основну колоніальну спадщину становило передання наступникам слабких держав, без влади й повноважень на забезпечення покори з боку відповідного населення. Якщо зовнішні прояви африканських президентств після здобуття незалежності могли вразити увагу, то вони просто маскували глибше приховану нездатність держави проникати в суспільство й формувати його. Жахи Сьєрра-Леоне, а також Лібєрії, Сомалі й Конго — є екстремальними версіями слабкості держави, де держава після незалежності повністю зруйнувалася.

І цей вакуум заповнювали не традиційні африканські суспільства, а напівпрозорі модернізовані гібриди з відірваних від свого коріння молодих людей, об'єднаних задля скористання перевагами глобальної економіки і експлуатації природної ренти, хай то будуть алмази чи інші товари.

Може здатися суперечливою оцінка держави як жорстокої й слабкої одночасно. Хіба сильні держави не вбивають, не ув'язнюють і не катують своїх опонентів? Але ці дві якості насправді йдуть разом. Усі держави концентрують владу і використовують її, тобто вони здатні примушувати людей насильством, але успішні держави більшою мірою спираються на авторитет і послух, тобто добровільне дотримання норм держави, засноване на широкому переконанні в її легітимності. У мирних ліберальних демократіях кулак, що роздає стусани, зазвичай уміло приховують за м'якими й елегантними багатошаровими рукавичками, під законом, звичками й нормами. Держави, які користуються інтенсивним і явним примусом, діючи жорстоко, часто роблять це тому, що не мають належного авторитету, а без примусу їх не слухають. У них є те, що Майкл Манн називає «деспотичною владою», але не «інфраструктурна влада», що проникає в суспільство і формує його⁴⁵³. Це стосується як колоніальних африканських держав, так і незалежних, що виникли після колоніального правління⁴⁵⁴.

Реальність колоніальних держав не була пересадженням європейцями на новий ґрунт абсолютистських режимів. Це радше «непряме правління», політика, практикована з часів індійського повстання 1858 року, але систематично пояснена вперше лордом Фредеріком Лугардом, британським губернатором Північної Нігерії (1900–1906) і Гонконга (1907–1912). Досвід Лугарда в Африці навчив, що Британія й близько не має ні ресурсів, ні персоналу, аби управляти своїми величезними африканськими володіннями безпосередньо, так, як він керував невеликим містом-державою

Гонконгом. У своїх працях, як-от у «Двоїстому мандаті в британській тропічній Африці» (*The Dual Mandate in British Tropical Africa*), він зазначав, що зусилля нав'язати європейське право й інститути людям в Африці, які цього не бажають, є справою контрпродуктивною, а корінними народами краще і справедливіше керувати, користуючись їхніми власними звичаями й методами. Це призвело до режиму, уперше запровадженого серед мусульманських еміратів Північної Нігерії, у результаті чого адміністрування потрапило до рук місцевих вождів, ретельно відібраних британцями, із запровадженням над цими вождями базової ієрархії з білих чиновників на чолі з комісаром або уповноваженим дільниці⁴⁵⁵.

Розрідженість європейської присутності в Африці в розпал колоніалізму воістину дивує. У таблиці 3 наведено число адміністраторів в окремих регіонах з відображенням, скільки людей припадає на одного з них. Максимум спостерігається в Кенії (там велике поселення білих колоністів вимагало більшої уваги), де на кожного припадало 18 900 осіб, найнижче співвідношення становить 1 до 54 000 — у Нігерії та Камеруні.

Таблиця 3. Щільність європейських адміністраторів в Африці

	Населення	Рік	Адміністратори	Співвідношення
Нігерія й Камерун	20 000 000	Наприкінці 1930-х	386	1 : 52 000
Кенія	3 100 000	Наприкінці 1930-х	164	1 : 18 900
Французька Західна Африка	14 500 000	1921	526	1 : 27 500
Бельгійське Конго	11 000 000	1936	316	1 : 34 800
Гана	3 700 000	1935	77	1 : 48 000

Джерело: Michael Crowder, *The White Chiefs of Tropical Africa*, in Gann and Duignan, eds., *Colonialism in Africa 1870-1960*, and Karen Fields, *Revival and Rebellion in Colonial Africa*

Крайня нечисленність європейської присутності фактично гарантувала, що колоніальна адміністрація змушена буде покладатися на ієрархії вождів, старійшин сіл, ватажків, писарів, перекладачів та інших чорношкірих посадових осіб задля виконання щоденної роботи. Скарбниці столичних метрополій не були зацікавлені в субсидуванні своїх збіднілих територій; словами графа Грея: «Найпевнішим тестом на слушність заходів з покращення життя нецивілізованих людей є доведення, що вони можуть бути самодостатніми». Як відзначали й багато спостерігачів, непряме правління було не так новітньою політикою, як просто визнанням реальності британської адміністрації на місцях. Лише цих фактів досить, аби засвідчити, що інституційною спадщиною колоніалізму не будуть сильні централізовані держави, оскільки Англія насаджувала дещо зовсім протилежне — збереження звичаєвого права — як свою явну політичну установку. Це була, за описом історикіні Сари Беррі, «гегемонія на шнурівках черевиків»⁴⁵⁶.

ПОШУК «РІДНОГО ПРАВА ТА ЗВИЧАЇВ»

У непрямому правлінні британськими колоніями було щось зовнішньо привабливе. На відміну від французів, які вважали своєю метою повну асиміляцію їхніх колоній у єдину однорідну французьку імперію, теорія Лутарда мала моральну складову. Він стверджував, що замість перетворювати африканців на європейців другого сорту, варто керувати ними згідно з їхніми власними законами й звичаями, користуючись традиційними джерелами влади. Це відповідало практикам багатьох ранніх імперій, що розуміли свою неспроможність передати власні інститути людям із зовсім іншими культурними традиціями. Прагнення відродити місцеві традиції призвело до суперечок, що слід вважати «рідними законами й звичаями». Хай що говорили би про пошуки традиції, відчутного поштовху новій галузі антропології дали спроби колоніальних урядів посприяти роботі таких дослідників, як Чарльз Мік та Е. Еванс-Прітчард, які прагнули виявити «справжні» правові традиції⁴⁵⁷.

Але значно простіше було говорити це, ніж шукати і знайти. Європейські колоніальні чиновники вважали, як зауважує Беррі, що «ньяоафриканські громади склались із взаємовиключних соціокультурних одиниць — племен, сіл, племінних груп, чий звичай й структури не дуже змінювалися з плином часу»⁴⁵⁸. Це було доречним, якщо стосувалося певних частин Африки, як-от Північної Нігерії

(Лугард отримував там свій безпосередній досвід), де місцеві мусульманські емірати мали писані закони й усталені адміністративні системи. Але це не спрацьовувало для решти Африки, де племінні ідентичності перекривали одна одну, тим часом самі перебуваючи в постійному русі. У багатьох регіонах колоніальні чиновники зі всіх своїх апаратних сил тиснули, намагаючись виявити племінного «вождя», якому можна було б делегувати повноваження. У таких ситуаціях вони навіть займалися їхнім створенням, іноді просто піднімаючи на цей рівень слугу або помічника окружного службовця. Так, за переконання, що «кожен африканець належить певному племені», колоніальна влада творила племена й там, де їх не існувало взагалі, «працюючи крізь мішанину етнічних спорідненостей для створення “чистіших” племінних ідентичностей як ґрунту племінної влади»⁴⁵⁹.

Цей «винахід традицій», за словами Теренса Рангера, був заснований на глибокому нерозумінні африканського суспільства:

Порівнюючи європейські нео-традиції з тими, що побутують в Африці, білі, звісно, порівнювали одне непорівнюване з другим. Європейці винайшли традиції, що вирізнялися своєю негнучкістю. Вони користувалися наборами писаних правил і процедур — типу сучасних правил коронації. Ті давали впевненість, бо представляли щось незмінне в період, коли все текло й змінювалося...

Майже всі нещодавні дослідження доколоніальної Африки XIX століття підкреслили, що там було далеко до однієї «племінної» ідентичності, і більшість африканців приймали й по декілька ідентичностей, одразу позбуваючись їх, визначаючи себе в один момент як підлеглого начальника, а в інший момент — як члена культу, а в ще інший — як частину клану чи роду, а тоді — як зачинателя тієї чи іншої професійної гільдії⁴⁶⁰. Ефект непрямого управління, відтак, не досяг цілей модернізації в розумінні розвитку корінних інституцій, але заморозив на місці уявний набір владних відносин.

Махмуд Мамдані пішов далі, звинувачуючи тиранічного Великого чоловіка в тому, що він був переважно продуктом «децентралізованого деспотизму», створеного непрямым правлінням. У британців були дві довгострокові цілі економічної політики, для служіння яким було задумане непряме правління. По-перше, вони прагнули перетворити звичайне землекористування на сучасне право власності, за велінням комерційних сільськогосподарських інтересів і потреб білих поселенців. Сучасне право власності є формальним, його можна вільно відчужувати й володіти ним і фізичним, і юридичним особам, які діють як приватні. Як докладно описано в першому томі, звичайне землекористування є складною неформальною системою права приватної власності, яку іноді помилково називають комунальною в сенсі комуністичного колгоспу. Традиційна власність тісно пов'язана з родовою системою й дуже обтяжена родинними зобов'язаннями; люди зазвичай не можуть вільно відчужувати свої активи⁴⁶¹. Головна особа, зокрема, не має жодного права на відчуження землі. Якщо звичайна власність у цьому сенсі колись існувала у варварській Європі, то феодалні права власності, які превалювали в середньовічній Європі, були сучаснішими в сенсі формальності, договірної природи й індивідуалістичності. Відповідно, перехід від звичайної до сучасної системи землеволодіння був там значно революційнішою справою, ніж перехід від феодалної до сучасної системи землеволодіння в Європі; він охоплював величезні зміни в структурі влади в родинних групах. Коли колоніальна влада прагнула купити землю у власників за звичаєвим правом, не знаходилося нікого, хто був би справді відповідальним і мав повноваження на відчуження майна. Однією з причин створення фігури підпорядкованого вождя племені з непрямым правлінням було наділити африканський еквівалент європейського феодала відповідним правом відчужувати комунальну власність у сучасній системі права власності⁴⁶².

Друга причина для зміцнення прав і можливостей корінних вождів полягала в їхній ролі збирачів податків. Усі колоніальні уряди встановлювали подушні чи поголовні податки на кожну чоловічу особу колонії, щоб збирати доходи, аби колонія могла заплатити за своє власне адміністрування. Але вони служили ще одній меті, а саме: змушуючи платників платити податок грішми, їх підштовхували виходити з хащів і вливатися в грошову економіку, де можна було стати робочою силою в європейському комерційному сільському господарстві. Так головною функцією нової корінної влади став збір податків, які вона могла збирати значно ефективніше, маючи сучасну зброю й підтримку погрозами застосування примусу з боку колоніальних армій. Так європейці нав'язували власні моделі політичної влади в суспільствах з принципово іншою організацією.

Згаданий вище Мамдані стверджує, що нові керівники, як наслідок, були значно деспотичнішими, ніж справжня традиційна влада. Племінні суспільства зазвичай тяжіють до згоди й егалітарності, мають велику кількість гамівних петель на владі Великого чоловіка. Він цитує діалог, датований 1881 роком, між капською Комісією з корінних законів і звичаїв Південної Африки і колишнім королем Зулу Кечвайо, лідером спільноти, яку тривалий час вважали найбільш абсолютистською в Африці:

Як король зулусів, чи всю владу ви мали над вашими підданими?

— Разом з головами землі.

Як голови отримують свою владу від вас як короля?

— Король скликає голів землі, коли хоче обрати нового голову, і питає їхньої ради, чи слід робити ту або іншу людину головою, і якщо вони кажуть «так», король так і робить...

Чи вбивали людину за спробу вбити короля?

— Її просто оштрафували великою рогатою худобою і дуже серйозно говорили з нею...

Яким є покарання для людини, яка втекла зі свого племені?

— Якщо голова його району дав йому яке-небудь майно, то він і запропонує повернути його, а тоді буде вільним іти⁴⁶³.

За словами Мамдані, нові голови, призначені відповідно до британського непрямого правління, були значно авторитарнішими, ніж король Зулу, який мав повноваження, відповідні до сучасної європейської держави: владу одноосібно позбавити титулу на землю, владу збирати податки і владу встановлювати формальні правила й карати за злочини. Таким чином, якщо центральні колоніальні уряди могли здаватися вкрай слабкими, вони утворювали набагато більш диктаторські системи на місцевих рівнях, позбавлені стримувань і противаг, які існували в справді традиційних африканських суспільствах. Вони також проводили яскраву межу між громадянами та підданими: першими були білі поселенці (а іноді належні до змішаних рас або азійських популяцій особи), яким надавався доступ до сучасних правових систем, з належними правами й привілеями, у той час як останні підлягали винайденому звичаєвому праву.

Правовий плюралізм замаскував той факт, що права білих поселенців захищатимуться значно ретельніше, ніж чорних африканців. І африканцям ніколи не давали можливості по-справжньому застосовувати власні закони, як вони хотіли. Звичаєве право мало відповідати європейській моралі, яка відкидала певні практики як огидні (саті, спалення вдів в Індії, було, мабуть, найвідомішим прикладом). Крайнім вираженням цих подвійних стандартів був режим апартеїду в Південній Африці⁴⁶⁴.

Погляди Рангера, Мамдані та інших на згубні наслідки непрямого правління і на винайдені традиції гостро дискутували в літературі. Томас Спір стверджує, що здатність європейських чиновників маніпулювати африканськими спільнотами, а по суті створювати диктаторів, племена, етнічні ідентичності тощо навіть там, де їх не існувало, — надто перебільшена. Нові традиції, щоб їх прийняли, повинні бути засновані на чомусь уже наявному в культурі. Крім того, неможливо просто заморозити що-небудь корисне в часі; відбувається постійний процес адаптації між правителями й підданими, який генерує «нерозв'язні суперечки з приводу тлумачення традицій та їхнього значення для колоніального правління й господарської діяльності». Якщо деякі нові племінні вожді поводитися як диктатори, інші намагалися пом'якшити європейські забаганки, фальсифікуючи податкові відомості або приховуючи одноплемінників від колоніального правосуддя. Аби здійснювати владу, місцевим агентам була потрібна легітимність, що назагал означало намагання враховувати інтереси й побажання підданих. Часто не тільки голови, а й перекладачі та особисті помічники опосередковували комунікацію між білим офіцером району й місцевим населенням. Зусилля із соціальної інженерії, якими прагнули об'єднати, переміщувати або розділяти різні племена, часто мети не досягали. Далекі від маніпулювання африканськими спільнотами, європейці самі часто ставали предметом маніпуляцій з боку африканців. Адміністраторам, що прагнули збагнути «звичайні» правила, розповідали історії, які несли користь конкретним африканським власникам або зацікавленим, ті ж були занадто наївними або неосвіченими, аби збагнути суть і розібратися. За словами Карен Філдс: «Непряме правління було способом перетворити колоніальну державу на споживача влади, яку виробляв звичайний порядок. Воно не передавало реальну владу з рук Корони африканським правителям. Зовсім навпаки: реальна влада виходить від підданих»⁴⁶⁵.

Правда в цій дискусії, вочевидь, десь посередині: колоніальна влада змогла нав'язати свої бажання в деяких випадках, у той час як африканці спромоглися до опору в інших. Порівняно з європейцями, які підкорили Новий Світ, загалом інституційний відбиток колоніалізму виявився набагато дрібнішим.

Цей складний процес унаочнює Кенія, країна, що була останніми роками обтяжена кривавим етнічним конфліктом. Сучасних етнічних груп — кікуйю, календін, луо — не існувало як таких до того, як територію взяла під свій протекторат Британія. Колоніальна влада явно взялася за використання етнічності як інструменту для контролю населення Кенії, але вона не «створювала» етнічних ідентичностей, виділяючи їх із суцільного полотна. Колонізатори започаткували процес повільної економічної модернізації, а вже той створив ідентичності на ширшій основі, потім формалізувавши етнічну ідентифікацію як інструмент влади. Поступове поглинання сільських кенійців ринковою економікою зажадало їхньої соціальної пов'язаності на більш високих рівнях агрегування. Таким чином, два кікуйю з різних сегментів, зустрічаючись у сільських районах Кенії, можуть ставитися одне до одного як чужі, але вважати себе належними до спільного етносу при зустрічі в Найробі, недобре відгукуючись про календінів або луо.

Зрештою, спадщина непрямого правління теж була неоднозначною. Вона витворила місцеві деспотії, погане урядування й несправедливість, але і на місцевому, як і на центральному, рівні влада колоніальної держави була недостатньо сильною, аби домогтися рутинного дотримання вимог держави. Намагаючись пристосуватися до місцевих умов, колоніальні владці здобули більше готовності до послуху від місцевого населення. Але вони також часто неправильно розуміли, чим були і що означали ці місцеві умови, не в змозі, наприклад, збагнути, що багато африканців хочуть придбавати сучасне майно і брати участь у ширшій ринковій економіці⁴⁶⁶. Непряме правління не застосовувалося в зростаючих міських регіонах Африки, де поступово виникали нові джерела ідентичності, як-от етнічна і класова належність. У результаті європейців заскочили зненацька нові націоналістичні рухи, що раптом дали про себе знати в 1940-х і 1950-х роках і які не бажали повернення до традицій, але прагнули й вимагали руху вперед до незалежності й національного суверенітету. Сьогодні регіон Північна Нігерія, де й було винайдене непряме правління, є значно біднішим, ніж південна половина країни, яка виявилася більш відкритою до модернізаційних сил.

Вплив непрямого правління, отже, був глибоко консервативним. І є одна річ, якої він ніколи не чинив ані в очікуваннях, ані на практиці, — це створення фундаменту для побудови сильної сучасної держави.

КОЛОНІАЛІЗМ ПО-ФРАНЦУЗЬКИ

Бельгійці, подібно до британців, практикували децентралізовану форму правління в Конго, а французи й португальці користувалися значно централізованішими формами адміністрації у своїх африканських колоніях. Для французів це була друга натура, адже сама їхня держава жила під високоцентралізованим адмініструванням. Французи вважали, що римському праву властива універсальна чинність, а відтак не бажали підкорятися звичаєвим практикам.

Непряме правління, схоже, не залишало чогось помітно корисного в сенсі сильних політичних інституцій незалежної Африки, то чи було пряме правління хоч у чомусь інакшим? Коротко кажучи, відповідь — ні: хай які глибокі теоретичні відмінності лежать між британським та французьким підходами, обмеженість у ресурсах і знаннях завадили французькій владі формувати свої колонії вдаліше за англійські. Справді, французи демонстрували високий рівень цинізму в африканських справах, показуючи себе як є, а не як хотілось би їх бачити, цинізму, який заразив і отруював їхню політику щодо країн франкомовної Африки десятиліттями після незалежності⁴⁶⁷.

Французи, як і англійці, чинили свою владу через місцевих голів, але бачили в них не представників місцевих громад, наділених власною традиційною легітимністю, а простих агентів французької держави. Їхні відносини становили «стосунки офіцера й підлеглого виконавця»⁴⁶⁸. Правила, що застосовувались аж до 1940-х, уперше були запроваджені в 1854 році за часів авторитарної Другої імперії, а реалізували їх на початку доби французької колонізації військові офіцери, як-от згаданий вище Рейдер, губернатор Сенегала. Слідуючи за моделлю, розробленою у французькому Алжирі, незалежні політеї країн Африки на південь від Сахари були послідовно й дедалі інтенсивніше атаковані й підпорядковані. Великі території, зокрема Французька Західна Африка і Французька

Екваторіальна Африка, були розбиті на дрібніші «округи», а ті, у свою чергу, поділялися на кантони й села. Перехід від Другої імперії до Третьої Республіки в 1870 році особливих змін не приніс. У всякому разі, французька республіканська традиція виявилася послідовнішою та суворіше втілювала в життя своє прагнення встановити єдині правила. Було заявлено мету «асиміляції» колоній у французьку систему. Але із запровадженням французької мови й освіти не було запропоновано жодного довгострокового шляху більшості африканських підданих зрештою стати французькими громадянами⁴⁶⁹.

Чимало принципових відмінностей між французами та англійцями ховаються в тому, яким було внутрішнє адміністрування керівництва колоніями й обслуговування їх, а також практики набору персоналу і його професійної підготовки. Усім бюрократам, що обслуговують географічно обширні райони, доводиться обирати, кому варто віддати перевагу — універсалам, що є хорошими керівниками й адміністраторами, чи фахівцям, які набули глибоких знань у якійсь конкретиці. Останні бували корисними, наприклад своїми місцевими знаннями (що Джеймс Скотт називає *metis*, з грецької — «мудрість»), тяжіли до неупередженості в місцевих справах та інтересах і часто плекали вузькі, обмежені погляди⁴⁷⁰. Генералісти є більш надійними і часто ефективнішими, але зазвичай вони схильні застосовувати загальні теорії до ситуацій, коли так чинити шкідливо. Британська адміністрація плекає вузьких фахівців, тоді як французька модель заохочує універсалів. Тож французьких колоніальних службовців переміщали з місця на місце щокілька років, і не тільки в межах Африки, а й до абсолютно різних частин імперії. У результаті, дуже мало хто з них опановував мови корінних народів або набував «місцевих» знань⁴⁷¹.

Отже, французи й англійці також відрізнялися типами людей, що несли їхню колоніальну службу. У Великій Британії вони, як правило, походили з верхніх прошарків середнього класу або з дворянських сімей; серед них був високий відсоток тих, хто навчався в публічних школах (приватних школах в американській термінології) і в хороших університетах, як-от Оксфорд або Кембридж. (Ми вже бачили в розділі 8, як реформування британської цивільної служби почалося з реформою індійської колоніальної служби). Французькі ж колоніальні адміністратори походили з буржуазії, яка, на відміну від своїх британських колег, презирливо ставилася до місцевих голів як до феодалних чи монархічних пережитків. Унаслідок цього колоніальна служба виявилася нездатною залучити достатню кількість якісних кандидатів. Ходили численні анекдоти про характер тих, хто подався на службу в колонії.

За словами одного лікаря: «Поведені на владі психопати є особливо численними в колоніях — там їх пропорційно більше, ніж у самій Франції. Вони належать до кола неврівноважених людей, які бажають колоніального життя; їхню психічну оболонку особливо приваблює екзотика». Як зауважив директор *Колоніальної школи* в 1929 році: «Коли молода людина їде до колоній, її друзі питають себе: “Що за злочин вона мусила вчинити? Від чийого трупа втекла?”». Містер Курц у «Серці пітьми» Джозефа Конрада має в собі дещо від реальності. Усе це почало змінюватися в 1930-ті роки, коли французи поліпшили освіту і професіоналізм своїх посадових осіб, а більш сприятливі умови охорони здоров'я заохочували їх іти на службу в супроводі своїх сімей. Але це потягло за собою нову проблему, знайому сучасним агентствам з розвитку: вони витрачають весь свій час на місці в колі сім'ї й дітей, замість місцевих підопічних⁴⁷².

Зрештою французи виявили, що їхня політика асиміляції непрацездатна. Чиновники з досвідом роботи на місцях, закінчуючи Колоніальну школу, почали виступати за більш гнучку політику асоціювання, яка допомагала би суспільствам на місцях «розвиватися в межах своїх структур».

До середини ХХ століття в усій Європі почалися зміни норм: істотно зросла оцінка цілісності традиційних культур і усвідомлення того, що спроба нав'язати іноземні інституції грубою силою чинила шкідливий вплив на місцеві суспільства. Дисципліна антропологія, розпочавшись як інструмент європейського колоніалізму, перетворилася на потужний голос, що відстоював рівну гідність культур корінних народів⁴⁷³. За словами одного французького єзуїта, «звичай належить самій спільноті, але забрати у спільноти права інтерпретації і трансформації становитиме акт насильства більш серйозного, хоча і менш помітного, ніж конфіскація орних земель або лісу»⁴⁷⁴. Французька присутність на місці, так само слабка, як і в інших колоніальних державах, у будь-якому випадку не спромоглась імплантувати потужні інституції французького стилю в жодній зі своїх колоній. Таким чином, пряме правління було таким самим провалом, як і непряме.

Хай як дивно, провал французької політики перетворення африканців на французів мав зворотний ефект перетворення французів на африканців. Французи в їхніх стосунках з постнезалежною Африкою виявляли більше готовності грати в місцеві ігри за владу за місцевими правилами, ніж американці й англійці, які, принаймні на словах, дотримувались універсальних принципів, як-от демократії й прав людини. Тож французи були раді працювати з авторитарними правителями, на кшталт Мобуту або Фелікс Уфуе-Буанї в Кот-д'Івуарі, або задіювати своїх «десантників», що підставляли плече часто жажливим режимам, які слугували французьким зовнішньополітичним інтересам. Це навіть призводило до корупції у власних стінах, як-от справа «Ельф-Акітен» на початку 1990-х, де вищі ділові та урядові чиновники були причетні до хабарництва за вигідні контракти⁴⁷⁵.

В Африці не спостерігалось країн, що були б сильними чи сучасними до приходу європейського колоніалізму. Це — одна з причин, чому континент так легко піддався чужинцям. Спадщина пізнього колоніального панування в Африці підірвала наявні там соціальні структури — навіть якщо заявленою метою політики було їх збереження — водночас не спромігшись імплантувати щось суттєве із сучасних державних установ. Слабка постнезалежна африканська держава стала спадкоємцем слабкої колоніальної.

Розпад і лихо в Сьєрра-Леоне були лише одним довгостроковим результатом цієї спадщини. Як одна з найстаріших колоній Великої Британії в Африці, Сьєрра-Леоне жила під непрямым правлінням через мережу голів, яких то залякували, то підкупали люди з колоніальної адміністрації у Фритауні. Коли в 1961 році країна отримала незалежність, сучасної держави, про яку можна було б говорити, там не виявилось. Залишки колоніальної адміністративної структури занепадали й руйнувалися, особливо після вивіщення Сіаки Стівенса, колишнього констебля поліції, який прийшов до влади 1968 року й зажив слави демагогією й безсоромною корупцією.

Занепад прискорився, коли ринок алювіальних алмазів (тобто добутих у річках) приніс усім політичним діячам Сьєрри-Леоне щось гідне боротьби за нього. Поль Кольтер стверджував, що жадібність, а не соціальне невдоволення, спричинила цей та інші африканські конфлікти⁴⁷⁶. Але суперництво за природні багатства не є неминучим шляхом до конфлікту; Ботсвана застосувала свої алмази на користь власного населення. Проблемою Сьєрра-Леоне була цілковита відсутність держави, спроможної підтримувати порядок і більш-менш прозоро й мирно експлуатувати свої ресурси. Ані громадянська війна, ані діти-солдати, травмовані наркотиками, не є поверненням країни до традиційної Африки, не відображають цих явищ і глибоких соціальних чи культурних традицій країни, крім її бідності. Вони були сучасними інноваціями, відповіддю на економічні стимули, породжені світовою алмазною промисловістю і неспроможністю держави⁴⁷⁷. Як зауважив один спостерігач, що стежив за війною, Лансана Гбері, «урок... полягає в тому, що немає альтернативи побудові сильних бюрократичних держав, які функціонують на соціальному рівні, ефективно надаючи послуги, такі як освіта, і тим самим продукуючи зайнятість, оминаючи агресивну корупцію разом з махінаціями публічними коштами, що є знаковими для поганого управління на континенті»⁴⁷⁸.

Є багато подібного між британським і французьким досвідом у країнах Африки на південь від Сахари і сучасними вправами з націєтворчості в, скажімо, Іраку, Афганістані й на Гаїті. У наступному розділі я порушу питання: чи вдалося кому-небудь досягти чогось кращого в спробах дати своїм колоніям сильні інституції?

⁴⁴⁷ Див. напр.: Human Rights Watch, www.hrw.org/en/news/2000/05/31/sierra-leone-rebels-forcefully-recruit-child-soldiers.

⁴⁴⁸ Robert D. Kaplan, *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War* (New York: Random House, 2000), pp. 4–19.

⁴⁴⁹ Економіст Натан Нанн у ретельному дослідженні показує, що існує сильна кореляція між високим рівнем недовіри в Західній Африці сьогодні і місцем, де работоргівля практикувалася кілька століть назад. Захоплення рабів вимагає багато насильства, а політики, причетні до работоргівлі, особливо жорстоко й невпинно боролися за маршрути і доступ до іноземних ринків. Nathan Nunn, “Historical Legacies: A Model Linking Africa’s Past to Its Current Underdevelopment,” *Journal of Development Economics* 83, no. 1 (2007): 157–75; and Nunn, “The Long-Term Effects of Africa’s Slave Trades,” *Quarterly Journal of Economics* 123, no. 1 (2008): 139–76.

⁴⁵⁰ Wrong, *In the Footsteps of Mr. Kurtz*, p. 47.

⁴⁵¹ Lansana Gberie, *A Dirty War in West Africa: The RUF and the Destruction of Sierra Leone* (Bloomington: Indiana University Press, 2005), p. 40.

⁴⁵² Цитовано в: Jean Suret-Canale, *French Colonialism in Tropical Africa, 1900–1945* (New York: Pica Press, 1971), p. 90.

⁴⁵³ Mann, *Sources of Social Power*, pp. 169–70.

⁴⁵⁴ Були, звичайно, деякі важливі винятки серед країн, що могли керувати за мінімального деспотизму, як Ботсвана і Маврикій.

⁴⁵⁵ Karen E. Fields, *Revival and Rebellion in Colonial Central Africa* (Princeton: Princeton University Press, 1985), p. 32.

⁴⁵⁶ Sara Berry, *No Condition Is Permanent: The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa* (Madison: University of Wisconsin Press, 1993), pp. 22, 24; Fields, *Revival and Rebellion*, p. 39.

- 457 Див., наприклад: Charles K. Meek, *Land Law and Custom in the Colonies*, 2nd ed. (London: Frank Cass, 1968); E. E. Evans-Pritchard, *Kinship and Marriage Among the Nuer* (Oxford: Clarendon Press, 1951), and Evans-Pritchard, *The Political System of the Anuak of the Anglo-Egyptian Sudan* (New York: AMS Press, 1977); Julius Lewin, *Studies in African Native Law* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1947); Abernethy, *Dynamics of Global Dominance*, p. 115; Berry, *No Condition Is Permanent*, p. 30.
- 458 Berry, *No Condition Is Permanent*, p. 27.
- 459 Mamdani, *Citizen and Subject*, pp. 79–81; William B. Cohen, “The French Colonial Service in French West Africa,” in Gifford Prosser and William R. Louis, eds., *France and Britain in Africa: Imperial Rivalry and Colonial Rule* (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 498.
- 460 Terence Ranger, “The Invention of Tradition in Colonial Africa,” in E. J. Hobsbawm and Terence Ranger, eds., *The Invention of Tradition* (New York: Cambridge University Press, 1983), p. 248.
- 461 Земельні ділянки в племінних суспільствах, як правило, контролюються окремими сім’ями й сегментними лініями загалом. За цих обставин індивіди не володіють ними вільно; право відчуження землі, як правило, тягне за собою суворі зобов’язання перед родичами. Голова роду більше схожий на опікуна, що діє від імені групи. Див.: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).; T. Olawale Elias, *The Nature of African Customary Law* (Manchester, UK: Manchester University Press, 1956), pp. 162–66.
- 462 Mamdani, *Citizen and Subject*, pp. 138–45.
- 463 Там само, p. 44.
- 464 Про дуальну систему земельного права в Kenii див.: Ann P. Munro, “Land Law in Kenya,” in Thomas W. Hutchison et al., eds., *Africa and Law: Developing Legal Systems in African Commonwealth Nations* (Madison: University of Wisconsin Press, 1968).
- 465 Thomas Spear, “Neo-Traditionalism and the Limits of Invention in British Colonial Africa,” *Journal of African History* 44, no. 1 (2003): 3–27; Emily Lynn Osborn, “‘Circle of Iron’: African Colonial Employees and the Interpretation of Colonial Rule in French West Africa,” *Journal of African History* 44 (2003): 29–50; Fields, *Revival and Rebellion*, pp. 31, 38; Berry, *No Condition Is Permanent*, p. 32.
- 466 Див.: Martin Chanock, “Paradigms, Policies and Property: A Review of the Customary Law of Land Tenure,” in Kristin Mann and Richard Roberts, eds., *Law in Colonial Africa* (Portsmouth, NH: Heinemann, 1991).
- 467 Cohen, “French Colonial Service,” p. 500; Michael Crowder, “The White Chiefs of Tropical Africa,” in Lewis H. Gann and Peter Duignan, eds., *Colonialism in Africa, 1870–1960. Vol. 2: The History and Politics of Colonialism 1914–1960* (London: Cambridge University Press, 1970), p. 320.
- 468 Crowder, “White Chiefs of Tropical Africa,” p. 344.
- 469 Suret-Canale, *French Colonialism*, pp. 71–83. A number of communities in Senegal did in fact win French citizenship.
- 470 James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (New Haven: Yale University Press, 1998), chap. 9.
- 471 Suret-Canale, *French Colonialism*, pp. 313–14.
- 472 Там само, p. 371; Cohen, “French Colonial Service,” pp. 492, 497.
- 473 Див. Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).
- 474 Цитується в: Abernethy, *Dynamics of Global Dominance*, p. 120.
- 475 Melissa Thomas, “Hard Choices: Why U.S. Policies Towards Poor Governments Fail” (unpublished manuscript), chap. 6.
- 476 Collier and Rohner, “Beyond Greed and Grievance.”
- 477 Matthew Lange, *Lineages of Despotism and Development: British Colonialism and State Power* (Chicago: University of Chicago Press, 2009), pp. 96–100; Gberie, *A Dirty War in West Africa*, pp. 17–38. Нещастям Сьєрра-Леоне стало те, що алмази країни, на відміну від Ботсвани, залягали в алювіальних регіонах, що робило їх відносно легкими для видобування. На початку політична кар’єра Сіака Стівенса була побудована навколо захисту бідних шахтарів від контролюваної державою гірничодобувної промисловості, що послабило загальну здатність держави контролювати торгівлю алмазами.
- 478 Gberie, *A Dirty War in West Africa*, p. 196.

ІНСТИТУЦІЇ, ВІТЧИЗНЯНІ АБО ІМПОРТОВАНІ

Непряме правління як прецедент сучасних інтервенцій з державного будівництва; «теж добре» управління як альтернатива Данії; США і Японія як націєбудівниці

Можна вважати, що колоніальна історія зовсім не стосується порядку у світі, який склався на початку ХХІ століття. Більшість колоніальних імперій так чи інакше розпалися протягом трьох десятиліть після Другої світової війни; одна з останніх великих, колишній Радянський Союз, розвалилася в 1991 році. Навіщо тоді перейматись успіхом або невдачею іноземних держав, що намагалися запровадити свої інституції?

Питання залишається актуальним, бо окремі країни, як-от США, а також міжнародна спільнота в ширшому плані із закінченням «холодної війни» намагалися будувати й розвивати держави в бідних країнах, що розвиваються. Це найбільш очевидно на прикладі США, що окупували Афганістан з Іраком у 2000-х, де створення життєздатних держав є центральним спершу в американській «війні з тероризмом», а потім — у їхній (США) здатності вийти з цих країн, залишивши до себе хоч крапельку довіри. Крім того, втручання з підтримки миру й державного будівництва траплялися в усьому світі: у Камбоджі, Боснії та Косово, Сьєрра-Леоне й Ліберії, на Гаїті, у Сомалі, Східному Тиморі, у Демократичній Республіці Конго, в Папуа-Новій Гвінеї, на Соломонових Островах і деінде.

Моральні межі цих дій явно відрізняються від колоніалізму. Колоніальні держави не вдавали, що окупували інші країни в інтересах корінних жителів, хоча й намагалися виправдати свою поведінку у власних очах, говорячи про цивілізаційну місію. Зазвичай до останнього десятиліття перед тим, як забратися з колонії, їхні уряди явно не переслідували мети розвитку. Насправді їх не турбувала індустріалізація у своїх колоніях, адже власні, домашні виробники не були в захваті від конкуренції. Їх не надто хвилювала демократія, адже і їхнє правління виправдовувала не демократична основа.

Ці межі змінилися у ХХ столітті. Після Першої світової війни Ліга Націй (попередник Об'єднаних Націй) надала колоніальним державам, Англії й Франції, мандати на управління, але тепер заявила, що територіями слід управляти в інтересах їхніх мешканців. Міжнародний правопорядок учергове зазнав змін після Другої світової війни з ухваленням Загальної декларації прав людини і з постановням нових незалежних держав, що були колишніми колоніями, на міжнародних форумах, таких як Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй. «Холодна війна» та радянські вето блокували здатність Ради Безпеки схвалювати надто багато місій з підтримки миру, але після її завершення шлюзи відкрились, і миротворчий директорат Секретаріату Організації Об'єднаних Націй перетворився на дуже жваве місце. На кінець 1990-х через звірства, скоєні в таких місцях, як Боснія й Руанда, з'явилася нова доктрина під назвою «відповідальність за захист», що наказувала міжнародному співтовариству вжити заходів на захист прав людини серед народів, які перебувають у стані конфліктів чи репресій⁴⁷⁹.

Мета нових постконфліктних інтервенцій зазнала швидкого розвитку. Їх розпочали, намагаючись сприяти припиненню вогню й підтримці миру в зонах конфліктів. Але незабаром стало зрозуміло, що забезпечити тривкий мир без інституцій не вдасться і що здатність міжнародного співтовариства вийти з цих проблемних місць залежить від спроможності тамтешніх суспільств мати стабільне урядування, яке могло би гарантувати безпеку без сторонньої допомоги. Так мандат на втручання розширився від миротворчості до державного будівництва.

Східний Тимор був провінцією Індонезії, коли голосував за незалежність, ставши суверенною державою в 1999 році. Хай який мізерний управлінський апарат він мав, але й той зіпсувався, коли з нього пішли індонезійці, а Об'єднані Нації закликали створити місію, Перехідну адміністрацію Об'єднаних Націй у Східному Тиморі (UNTAET), аби, по суті, створити нову державу. США опинились у подібній позиції в Афганістані й Іраку. Афганістан став притулком для терористів після розпаду держави в 1980-х. Запобігання відновленню Аль-Каїди перетворилося на важку боротьбу за створення національного уряду в Кабулі. Подібно до цього й Ірак мав функціонабельну державу за

Саддама Хусейна, зруйновану слідом за американським вторгненням у березні 2003 року й швидким рішенням розпустити іракську армію. У міру занурення країни в повномасштабну громадянську війну 2005–2006 років державне будівництво перетворилося на першу мету американської окупації⁴⁸⁰.

Успіхи міжнародної спільноти зі стабілізації конфліктних або постконфліктних зон видаються доволі неоднозначними. У деяких випадках, як-от у Боснії, Косово, Східному Тиморі, на Соломонових островах та в Сальвадорі, миротворчі місії значною мірою запобігли відродженню конфліктів. В Афганістані й Демократичній Республіці Конго мети не досягнуто. І є певні підстави стверджувати, що добрі наміри гуманітарних інтервенцій у Сомалі та на сході Конго фактично продовжили кризу, мимоволі допомагаючи одній зі сторін конфлікту⁴⁸¹.

Результати державного будівництва дуже розчаровують. США планували вивести свої війська з Афганістану у 2016 році, так і не створивши функціональної й легітимної централізованої держави. Ірак, здавалося, спромігся на трохи більше, але авторитет держави в районах на північ від Багдада було зруйновано 2014 року. Повторні втручання і мільярди доларів зарубіжної допомоги ще й не починали по-справжньому створювати функціонабельні уряди де-небудь на Гаїті або в Сомалі. В інших випадках, наприклад, на Балканах і на Соломонових островах, базову стабільність вдалося зберегти лише завдяки важким і постійним зовнішнім зусиллям.

Ці невдачі породили тривалі обговорення умов, за яких виникають і міцніють інституції, і тієї ролі, яку потенційно можуть відігравати сторонні в їхньому просуванні. А це повертає нас до вивчення колоніалізму, бо він став багатим джерелом досвіду для зовнішніх сил, що прагнуть імплантувати установи в культурно відмінні суспільства.

Багато прецедентів і прикладів, породжених європейським колоніалізмом, не мають жодної ваги для сучасних інтервенцій. Колоніальні держави були найбільш успішними, імплантуючи сучасні інституції в тих місцях, де корінні народи були такими слабкими, нечисленними й примітивно організованими, що їх вдалося ефективно перебити війнами чи хворобами, загнати в резервації або іншим чином виключити з життя. Так склалась історія Сполучених Штатів, Канади, Австралії та Нової Зеландії — британських колоній, які нині є моделями ліберальної демократії. Ця модель не повториться. Навіть якби можна було знайти частини світу, де живе так мало людей, сучасні уявлення про права корінних народів будуть слушно становити непереборні перешкоди для цієї форми колонізації.

Британські та французькі колоніальні адміністрації в Африці на південь від Сахари є насправді значно кращими прецедентами інтервенцій з метою сучасного державного будівництва, адже не були обтяжені ресурсами, не зв'язані великомасштабними європейськими поселеннями, а у свої пізніші роки взялися реалізувати розвиткові цілі. Непряме правління, здійснюване Британією, становить особливий інтерес, бо воно прагнуло розв'язати проблему, яку я назвав «дістатися Данії», просто оголосивши, що створити «Данію» не було головною метою іноземного правління⁴⁸².

Проблема полягає в тому, що Данія стала Данією не за кілька місяців чи навіть років. Сучасна Данія — і всі розвинені країни — поступово, протягом багатьох століть розвивали сучасні інституції. Коли зовнішні сили намагалися нав'язати власні моделі належних інституцій певній країні, їхні дії, ймовірно, були тим, що Лант Прітчетт, Майкл Вулкок і Метт Ендрюс називають «ізоморфною мімікрією»: копіюванням зовнішніх форм західних інституцій, але без їх наповнення. Аби домогтися успіху, організації потребують узгодженості з місцевими звичаями й традиціями: наприклад, оптом запроваджені закордонні кодекси часто так і не визнають на місцях, бо ті не відображають місцевих цінностей. Інституції часто доповнюють одна одну, і ви не можете побудувати сталеливарного заводу в країні, у якій немає ринку сталі, бракує компетентних менеджерів або працівників, відсутня інфраструктура для переміщення продукту на ринку, а також не сформована правова система, що захищала би інвесторів заводу. Стратегії, де певні цілі пріоретизують щодо інших, вимагають глибокого і всебічного розуміння характеру місцевих інституцій. Крім того, останні еволюціонують зі змінами інтересів та ідей місцевих еліт і можновладців. Сторонні часто не розуміють, хто ці еліти, як вони інтерпретують свої інтереси, а отже, який опір чинитимуть сумлінним планам реформ або змін⁴⁸³.

У світлі цих міркувань низка оглядачів вважає, що міжнародне співтовариство має різко звузити свої амбіції й піти на «теж добре» управління, не прагнучи дістатися Данії, але вдовольнившись реалістичнішою метою, як Індонезія чи Ботсвана⁴⁸⁴. Замість імпорту цілих сучасних правових кодексів зі Сполучених Штатів Америки чи Європи, чому б не спробувати за певних обставин покладатися на

звичаєве право? Замість наполягань на тому, що вся державна служба має бути кришталево чистою й вільною від корупції, чому б не закрити очі на дрібну корупцію низькорівневих посадовців, займаючись тільки найбільш кричущими випадками? Замість вимагати від людей голосів за неіснуючі партії з ідеальними програмами, чому б не визнати реальний клієнтелізм, натомість не воюючи проти коаліцій з визискування ренти, адже вони, проте, сприяють стабільності і дають певний ступінь економічного зростання?

Можна уявити, наприклад, зовсім іншу американську політику в Афганістані після початкового розгрому талібів восени 2001 року. Замість відновлювати централізовану унітарну демократичну державу, США могли би спробувати створити коаліцію з тих племінних вождів, воєначальників та інших владоможців, які погодились би зберігати мир і репресувати Аль-Каїду та інші терористичні групи. Замість намагань побудувати демократію в Іраку, Сполучені Штати могли би зберегти армію Саддама Хусейна, не розвалюючи її, і поставити під оруду генералів без зв'язків зі старим режимом.

Британське непряме правління в Африці насправді видається ранньою версією цієї «теж доброї» стратегії урядування. Лугард та інші адміністратори зробили чесноту з необхідності й визнали, що вони не мали ані ресурсів, ані людей, аби правити своїми африканськими колоніями так, як правили Гонконгом чи Сінгапуром, і тому намагались якомога повніше використовувати місцеві традиції й місцеві факти, наскільки дозволяла ситуація. Як ми бачили, французи, впершись у зовсім іншу політику прямого правління й асиміляції, зрештою багато в чому опинилися там, де англійці.

Ми зауважили, що непряме правління приховувало чимало помилок і часто призводило до неочікуваних і небажаних наслідків. Вимагались передусім величезні знання місцевих фактів, що часто перевершувало спроможності іноземних управлінців. Пошук «нативного, місцевого права й звичаїв» був легкою здобиччю для маніпуляцій з боку місцевих, що мало наслідком неправильне розуміння місцевих практик. Формалізація неформального права означала заморожування певних звичаїв, які раніше були значно м'якшими й легкими. У деяких випадках колоніальна влада не була справді готовою дозволити місцевим вождям ухвалювати рішення, хай через те, що вони суперечили інтересам європейських поселенців, чи внаслідок визнання їх неприйнятними для «цивілізованої моралі».

Траплялись і випадки, коли захоплення й повага, висловлені до місцевих традицій за інших обставин, виявились недоречними, бо не вдалося розгледіти, що цілі, бажані для самих африканців, зазнають змін. Тож останні не хотіли зберігати своєї традиційної культури, вони прагнули модернізації. Аби підкреслити незручний факт: Північна Нігерія, де й народилося непряме правління і де його найбільш послідовно практикували впродовж кількох десятиліть, була найбіднішою і найменш освіченою частиною країни, саме тому, що місцевим мешканцям залишили їхні традиції.

Ці самі протиріччя проявляються і в нинішньому русі за права туземців. Громадська думка західних країн розвернулася на 180 градусів проти тієї, що побутувала в часи колоніалізму, коли на корінні народи дивились як на дикунів, яких слід насильно «цивілізувати», аж до модерного підходу, який тепер вимагає скрупульозного врахування права корінних народів, що вижили будь-де у світі, на продовження свого традиційного способу життя. Це спричинило запеклі конфлікти в таких країнах, як Перу й Болівія, де видобувні та енергетичні компанії борються з корінними громадами, а тих підтримує всесвітня мережа міжнародних неурядових організацій.

У принципі, важко знайти обґрунтування для того, щоби відмовляти традиційним громадам у можливості самоврядування за їхніми власними традиціями. Адже пропонується більшості з них альтернатива — не життя «в Данії», а радше маргінальне існування в бідному міському поселенні. Проблема із зовнішньою підтримкою прав корінних народів, однак, полягає в тому, що стороннім важко оцінити реальні інтереси місцевих громад, так само, як це було складно сотню років тому, у часи, коли на коні були фахівці-практики з непрямого правління. Чимало з цих громад уже наполовину модернізовані, як це було з багатьма африканцями на початку ХХ століття, і багатьом хотілося б застрибнути в можливість приєднання до сучасного світу. Продовження життя в традиційному селі й користування місцевою мовою може становити для них позбавлення можливостей — те, чим часто нехтують сторонні прихильники назагал добрих намірів і задумів, коли промовляють від імені позбавлених.

Багато з проблем, створених унаслідок непрямого правління, знову виявляються в практиці сучасних програм розвитку в Африці та інших бідних регіонах. Наприклад, Світовий банк, Агентство США з

міжнародного розвитку, а також інші установи-донори спонсорують так звані проекти розвитку за ініціативи громад (CDD). Перший такий запустили в Індонезії в 1990-х⁴⁸⁵. Теорія за CDD виглядає дуже правдоподібно й привабливо: місцеві мешканці краще знають, що їм треба, ніж люди у Вашингтоні або Лондоні, тож вони й повинні бути рушіями проектів розвитку, що мають на меті допомогти їм. Як колоніальні чиновники, які намагалися реалізувати непряме правління, проекти CDD підштовхують спільноти до ідей, якими мають бути місцеві інвестиції за рахунок коштів донорів, хай то буде зрошувальна інфраструктура, дороги, громадські вбиральні тощо. Зовнішні донори наймають місцевих координаторів, які, вочевидь, мають достатні знання «на місцевості» для організації сільських громад і формування чітких уявлень про їхні погляди. Сама діяльність з організації спільноти накопичуватиме, була така надія, соціальний капітал, що триватиме й передасться далі й після завершення проекту.

Однак проекти CDD постали перед двома проблемами. Перша полягає в знаннях реальних поглядів спільноти. У громадах усього світу домінують місцеві еліти, часто літні люди, які стверджують, що промовляють від імені всієї спільноти. Дуже важко зрозуміти, чи конкретний представник громади справді відображає загальні інтереси, чи він є впливовою на локальному рівні людиною, яка хоче, аби вбиральню збудували поруч з її будинком. Аби обійти таку проблему, зовнішні донори змушують спільноти залучати жінок, меншини (якщо такі є) або інших людей з-поза «мейнстріму», діючи за західними, а не за локальними стандартами. Це призводить до ситуації, коли сторонній змушений або змиритися з тим, як бачать речі місцеві еліти, або намагатися реалізувати щось на зразок соціальної інженерії, яка неминуче набуває нав'язливих форм. Мало хто серед донорів має достатньо знань щодо місцевих деталей, аби розуміти, що саме він насправді реалізував. Ця дилема була добре знайомою службовцям районів колоніальних часів, які намагалися реалізувати непряме правління, з тією відмінністю, що більшість мала довші терміни служби і, таким чином, кращі місцеві знання, ніж чиновники, що адмініструють програми CDD сьогодні. Хоча такі проекти широко використовуються в усьому світі, їхній загальний вплив на розвиток на цей момент є доволі непевним⁴⁸⁶.

Рео Мацузакі припустив, що ступінь державного будівництва є успішним, доки залежить від автономності агентів на місцях, спроможних використовувати місцеві знання для досягнення цілей у розвитку. Він указує на відносний успіх японської адміністрації зі створення інституцій на Тайвані в роки, коли існувала колоніальна залежність (від китайсько-японської війни 1895 року до поразки Японії в 1945 році). Цілі Японії в Тайвані доброзичливими не були. Як і в Кореї, Токіо прагнуло «японізувати» острів, зокрема змушуючи тайванців розмовляти японською, а також користуючись ним як платформою з експорту сировинних товарів. Але японці також переслідували й розвіткові цілі, будуючи істотну інфраструктуру, школи й місцеві інститути публічної адміністрації, і тайванці вижили, коли японці забралися.

Мацузакі стверджує, що так сталося, бо генерал-губернатори, як-от Кодама Гентаро, яких призначали для управління островом, були могутніми військовими чиновниками, чий статус дозволяв їм ухвалювати рішення без нав'язливого нагляду з боку Токіо. Кодама, у свою чергу, призначив і захищав свою людину на місці, Гото Сімпея, який мав можливість здійснювати політику, засновану на глибокому знанні реальних умов Тайваню. Займаючись земельними питаннями чи освітою, вони часто переглядали свої політики, реагуючи на місцеві події; крім того, вони служили на Тайвані досить довго, аби накопичити достатні обсяги місцевих знань, і розуміти, коли, що й чому може не спрацювати.

Це контрастує з американським пануванням на Філіппінах, де місцевих адміністраторів (наприклад, майбутнього президента Вільяма Говарда Тафта, який був там цивільним губернатором з 1901 по 1903 рік) постійно поправляли й смикали політики з Вашингтона. Лідери Конгресу, керуючи повнотою гаманця, прагнули нав'язати американську модель влади суспільству, про яке мали тільки приблизне уявлення. Так, американська адміністрація втратила можливість перерозподілити землі католицької церкви на користь бідних селян, чому завадило вашингтонське католицьке лобі. Американські адміністратори залишили розподіл землі в руках філіппінської судової системи, а не виконавчого агентства, як це було влаштовано в США. Їм не вдалося збагнути, що на Філіппінах, на відміну від Америки, поширена неписьменність, а це означає, що в судових процесах домінуватимуть освічені еліти, які потім і захопили великі маєтки, попри явне бажання американців підтримати земельну

реформу. Експортуючи модель урядування ХІХ століття, з їхніми «судами й партіями», на Філіппіни, США допустили зростання земельної олігархії, яка й досі продовжує панувати в цій країні⁴⁸⁷.

Тож варто побоюватись іноземців, які підносять дари інституцій. Адже сторонні рідко мають достатньо знань місцевого характеру, аби зрозуміти, якою має бути конструкція спроможної й витривалої держави. А коли їхні зусилля з інституційного будівництва напівщирі, а крім того, їм бракує ресурсів, то це часто завдає більше шкоди, ніж приносить користі. Це не означає, що західні моделі розвитку не спрацьовують або не мають певного ступеня універсальної вартісності. Але кожне суспільство має адаптувати їх до власних умов і спиратися на традиції корінних народів.

Інституції найкраще створюють корінні соціальні актори, здатні користуватися зарубіжним досвідом і практиками, які добре знають обмеження й можливості, що випливають з їхньої історії та традицій. Деякі з найпомітніших випадків інституційного розвитку трапилися в Східній Азії, де місцеві еліти могли спиратися на багаторічний досвід державного й національного існування. У багатьох інших місцях, проте, таких традицій не існувало, і вони мусили бути створені.

Я вже зазначав, що недостатньо створити формальні державні інституції, хай вони базуються на запозичених або власних, туземних моделях. Державне будівництво потребує супроводу паралельного процесу національного будівництва. Воно додає моральну складову загальних і спільних для всіх норм і культури, підкріплюючи легітимність держави. До того ж потенційно все це — джерело нетерпимості й агресії, і тому часто потребує виконання за допомогою авторитарних методів. Два парних порівняння, між Нігерією та Індонезією, з одного боку, і Кенією й Танзанією, з другого, ілюструють цей момент.

⁴⁷⁹ Є багато літератури з приводу підтримки миру й постконфліктних інтервенцій, див.: James Dobbins et al., *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq* (Santa Monica, CA: RAND Corp., 2003); Simon Chesterman, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building* (New York: Oxford University Press, 2004); World Bank, *World Development Report 2011*.

⁴⁸⁰ Див.: Fukuyama, *America at the Crossroads*; and Fukuyama, ed., *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006).

⁴⁸¹ James Dobbins et al., *The UN's Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq* (Santa Monica, CA: RAND Corp., 2005). Див.: Michael Maren, *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity* (New York: Free Press, 1997), про те, як гуманітарна допомога Сомалі стала вигідною для уряду Сіяда Барре. У випадку Східного Конго існують звинувачення, що табори для біженців від ООН надавали притулок хуту, заподіювачам геноциду з Руанди, доки їх не згорнули руандійські військові.

⁴⁸² Див.: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).

⁴⁸³ Pritchett, Woolcock, and Andrews, *Capability Traps?*

⁴⁸⁴ Thomas, "Hard Choices"; Merilee S. Grindle, "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries," *Governance* 17, no. 4 (2004): 525–48.

⁴⁸⁵ До питання природи розвитку, ініційованого громадами, див.: Mallaby, *The World's Banker*, pp. 202–206.

⁴⁸⁶ Jean Ensminger, "Inside Corruption Networks: Community Driven Development in the Village" (неопублікований текст, May 2012).

⁴⁸⁷ Reo Matsuzaki, "Why Accountable Agents Are More Likely to Fail: Explaining Variation in State-Building Outcomes across Colonial Taiwan and the Philippines" (неопублікована праця); Paul D. Hutchcroft, "Colonial Masters, National Politicos, and Provincial Lords: Central Authority and Local Autonomy in the American Philippines, 1900–1913," *Journal of Asian Studies* 59, no. 2 (2000): 277–306.

ЛІНГВА ФРАНКА

Національна ідентичність є важливою та проблематичною в країнах, що розвиваються; чому Індонезії з Танзанією вдалося створити національну ідентичність, а Нігерії й Кенії — ні; у яких країнах краще встановлюється національна ідентичність — у демократичних чи авторитарних

У попередніх розділах ми бачили, що сильна національна ідентичність була критично важливою для успіху державного будівництва в Європі. У сучасному світі, що розвивається, слабкі держави часто є побічним продуктом невиразних або неіснуючих національних ідентичностей. Особливо гострою ця проблема була для Африки на південь від Сахари, де незалежні держави були колоніальними творіннями з довільними кордонами без жодної етнічної, мовної або культурної спільності. Як адміністративні одиниці великих імперій, їхні народи жили по сусідству один з одним, але не мали відчуття об'єднаної культури чи спільної ідентичності. У вакуумі, залишеному колоніалізмом, деякі нещодавно незалежні країни, як-от Нігерія чи Кенія, не надто напружувалися, створюючи нові національні ідентичності, а в подальшому їх наздоганяли високі рівні етнічних конфліктів.

Індонезія й Танзанія, навпаки, мали лідерів-засновників, що сформулювали ідеї, навколо яких можна було творити національну єдність. Індонезія, звісно, не є країною Африки, але, як зазначено в розділі 14, є багато спільного між нею й Нігерією, тоді як Кенія й Танзанія поділяють багато подібних характеристик. І перед Індонезією, і перед Танзанією стоять великі політичні виклики, що, звісно, включають і корупцію, і етнічні конфлікти. Але відносність рівнів тут має значення; їхні уряди набагато цілісніші, послідовні й стабільні за рахунок ранніх інвестицій у національне будівництво, відповідно, останніми роками вони досягли кращих соціальних та економічних результатів.

НАФТА Й ЕТНІЧНІСТЬ

Як чимало країн, що розвиваються, Нігерія ніколи не вважалася нацією з історичною тяглістю. Але вона також ніколи не була об'єктом серйозного проекту національного будівництва, ані раніше, як колоніальна потуга, ані під новим національним лідером, уже після отримання незалежності. Коли англійці захопили Нігерію, це не була велика, добре налагоджена централізована держава, як у часи підкорення імперії Великих Моголів в Індії. Туземні племена групувались і тримали лояльність передусім у малих, власне племінного рівня угрупованнях⁴⁸⁸. Територію, що тепер називається Нігерія, уперше було консолідовано в одну політичну одиницю 1 січня 1914 року, коли Фредерік Лугард, «криптограф» непрямого правління, служив там губернатором. Ця країна була заснована на Протектораті Північної Нігерії, який злили в одну державу з Колонією і Протекторатом Південної Нігерії, причому останнє утворення саме було результатом злиття Лагосської колонії та Протекторату дельти Нігера в 1906 році. У цих територіях було мало спільного, оскільки вони були розділені за релігійною й етнічною належністю, а також за рівнем добробуту, причому особливо відчутною була різниця між Північними і Південними мусульманами, яких неухильно наvertала в християнство робота європейських місіонерів. Злиття було продиктовано міркуваннями адміністративної зручності — бідніша Північ і далі працювала з дефіцитом бюджету, який було б легше субсидувати в умовах об'єднаної колонії. Звісно, колоніальна влада й гадки не мала запитати місцевих мешканців, що вони думають про такий мудрий план⁴⁸⁹.

Те, чого британцям не вдалось у Нігерії знайти, їм не вдалось і створити. В Індії, де британці були присутні з XVII століття, вони створили армію, національну бюрократію, освічений середній клас, а лінгва франка стала англійська мова, тож можна було взятися за об'єднання різноманітних етнічних груп, релігій і каст густозаселеного субконтиненту. Суніл Хілнані стверджує, що в певному сенсі сама «ідея Індії» як політичної одиниці виникла в колоніальні часи навколо цих інституцій та демократичних ідеалів, поволі переданих на місця. Крім того, Індія посідала центральне місце серед британських стратегічних цілей як якір їхньої імперії⁴⁹⁰.

Але на час, коли вони дісталися Нігерії, англійці були, у певному сенсі, виснажені тягарем глобальної імперії. Непряме правління — це політика, яка стала залишковим явищем після усвідомлення, що вони не зможуть інвестувати в Африку так, як інвестували в Індію. Тому британці навмисно вирішили не намагатися імпантувати сильну державну структуру або докладати багато зусиль і ресурсів у розвиток економіки. Вони були мало зацікавлені в створенні класу освічених нігерійців. Напередодні незалежності рівень грамотності англійською мовою становив лише 2 % на півночі, а всього в країні була лише тисяча нігерійців з університетською освітою. Нігерійцям було заборонено обіймати вищі державні посади; лише сімдесят п'ять африканців служили наприкінці Другої світової війни на нижчих рівнях в адміністрації⁴²¹.

Як зазначалося раніше, один зі способів формування сильних державних структур і некорумпованих адміністрацій спостерігається тоді, коли людям доводиться організуватися на боротьбу за свою свободу. Що заслуговує на увагу у випадку Нігерії, то це те, що там ніколи не було сильною націоналістичної партії, яка оскаржила би британське правління або прагнула до реалізації стратегії національного будівництва як мети здобуття влади. Вийшло радше так, що суверенітет був переданий нігерійцям на блюдечку англійцями. Ними ж була написана конституція нової країни і задалегідь, за кілька років, оголошено про те, що вони залишать країну, це зрештою й було зроблено 1960 року. Політичні партії, які прийшли до влади в незалежній Нігерії, від самого початку були обтяжені регіональними та етнічними упередженнями, більше підозри виказуючи одне одному, ніж своїй колишній колоніальній метрополії, і не маючи ані концепту нігерійського народу, ані уявлення про ідентичність нової країни. Брак національної ідентичності незабаром призвів до розпаду країни й скочування на дно громадянської війни⁴²².

Виявлення великих запасів нафти в затоці Біафра дало конкуруючим етнічним групам Нігерії цінний приз і мотив для боротьби, але цей самий факт також породив механізм, що в майбутньому забезпечив політичну стабільність країни. Уряд контролює економічні ресурси, які розподіляються між елітами, а ті, у свою чергу, ділять ці ресурси між мережами своїх послідовників (одночасно забираючи левову частку для себе). Щоразу, коли та чи інша незадоволена група погрожує цій «рентоспоживчій» коаліції насильством, її купують збільшенням дотацій і субсидій. Політична корупція та клієнтелізм — це ціна, яку нігерійцям доводилося платити за стабільність і відсутність загальнонаціональної ідентичності.

Індонезія почала з позиції, подібної до нігерійської, але розвинулася в зовсім іншому напрямку за наступні роки. До початку XX століття країни Індонезії не існувало. Простягаючись на архіпелазі з понад одинадцяти тисяч островів, цей регіон відомий під різними назвами: Індійський архіпелаг, Індії, Тропічна Голландія або Голландські східні Індії. Він складається з найрізноманітніших султанатів, племен, «базарів» між ними та етнічних груп, що спілкувалися сотнями різних мов. Мало хто з туземних мешканців знав хоч щось про світ поза своїм поселенням або, щонайдалі, острова⁴²³.

Усе це почало змінюватися наприкінці XIX століття й на початку XX, коли голландці взяли за розширення свого політичного контролю й торговельних мереж за межами Батавії (сучасна Джакарта), штаб-квартири Голландської Ост-Індійської компанії. Регулярні пароплавні рейси дали людям відчуття архіпелагу загалом, що разом з можливістю податися на хадж до Мекки зв'язало індонезійських мусульман із ширшою мусульманською спільнотою. З'явився тонкий прошарок корінної еліти, що відкрила собі доступ до європейської освіти й почала засвоювати такі поняття, як націоналізм і марксизм, переймаючи їх із Заходу⁴²⁴.

На третю декаду XX століття побутовало чимало способів визначення ідентичності цієї колонії. Оскільки більшість її мешканців були мусульманами, вони могли вважати себе мусульманською державою, як-от сусідній Пакистан. Комуністична партія Індонезії націлилася на класову революцію та об'єднання з глобальним комуністичним Інтернаціоналом, на кшталт китайських і в'єтнамських комуністів. Крім того, існувало безліч регіональних і місцевих ідентичностей, що могли би слугувати підтримкою власних регіональних політичних одиниць, особливо на великих островах Ява й Суматра.

Наприкінці 1920-х з появою Індонезійської національної асоціації, Конгресу Індонезійських національних політичних асоціацій і націоналістичної молодіжної групи «Молода Індонезія» виникла зовсім нова ідея країни, що отримала назву Індонезія⁴²⁵. Другий з'їзд конгресу молоді Індонезії в Батавії в жовтні 1928 року схвалив національний гімн, «Індонезія Райя» (один з перших випадків

публічного використання слова «Індонезія»), і заявив, що мова бахаса є індонезійською національною мовою.

Запровадження індонезійської як національної мови було критичним моментом формування ідентичності молодій країні. Індонезійська — це класичний варіант малайської мови, яка протягом багатьох століть використовувалась у ролі лінгва франка торговців і мандрівників архіпелагу. Вона була першою, материнською, мовою лише для відносно невеликої кількості мешканців регіону, переважна більшість яких продовжувала користуватись яванською, сунданською або, у випадку освіченої еліти, голландською мовами. Вона — більш егалітарна, ніж яванська — мова політично панівної етнічної групи цієї колонії, бо не має складної системи реєстрів, що відображає статус спікера й тих, до кого він говорить. Багато хто з раних молодих націоналістів не розмовляв індонезійською взагалі або володів нею не надто добре.

Запровадження індонезійської мови та поширення багатоетнічної ідеї Індонезії стало успіхом, якому вдалося витіснити з обігу інші поняття ідентичності, яких не бракувало в регіоні на початку ХХ століття. На той час ширилися регіональні рухи на Яві, Суматрі та на Сулавесі, але вони розпадалися з появою ширших індонезійських груп. Голландія бавилася в гру «розділай і володарюй», і багато хто серед нової націоналістичної еліти визнавав, що формування максимально широкої коаліції було важливим кроком для здобуття незалежності.

Серед найважливіших сил, що стояли за ідеєю Індонезії, перебував перший президент країни після здобуття незалежності Ахмед Сукарно. У 1927 році він опублікував невелику брошуру під назвою «Націоналізм, іслам і марксизм». У ній президент описував три інтелектуальні течії того часу й стверджував, що між ними не існує принципових протиріч, які перешкождали би створенню широкого політичного фронту проти голландського правління. Сукарно стверджував, що меседжі ісламу та марксизму не надто відрізнялися, бо обидва протистояли лихварству. Він критикував «фанатичний» іслам за побудову теократичної держави, доводячи, що це породило б конфлікти з іншими релігійними громадами Індонезії. Аналогічними були його закиди на адресу доктринерського марксизму зі звинуваченнями того у ворожому ставленні до релігії. Єдиним політичним принципом, що зовсім не цікавив Сукарно і не увійшов до його синтетичного вчення, став західний лібералізм — і саме тому, що ця доктрина не виправдовувала появи сильної держави, здатної відігравати інтегративну роль у формуванні національної ідентичності або займатися політикою перерозподілу, яка, на його переконання, була необхідною для «соціальної справедливості».

Ці ідеї Сукарно пізніше оформив як «п'ять стовпів», виголосивши у виступі 1945 року й згодом поклавши в основу доктрини «Панча сила», яка досі є ідеологічною засадою незалежної індонезійської держави⁴⁹⁶. Сукарно був надзвичайно плутаним теоретиком, прагнув синтезувати дуже суперечливі ідеї. Проте його мета лежала не у філософській, а в практичній площині: він хотів створити інтегративну національну ідентичність, яка дозволила б йому як об'єднати, так і стриножити, пов'язати принципово альтернативні політичні течії, що побутують в Індонезії. Він визначив індонезійську націю якнайширшими категоріями, не звертаючись до жодної з етнічних груп країни, прийнявши релігію, але нейтралізувавши її, посилаючись не на іслам, а на загальний монотеїзм⁴⁹⁷.

Національний синтез Сукарно міг бути реалізований лише в контексті зростання державного авторитаризму. Перша, оригінальна редакція індонезійської Конституції, що з'явилася після проголошення незалежності 1950 року, передбачала багатопартійну демократію, відтіснила президента Сукарно як слабого, фігурального голову держави. Але після перших же загальних виборів 1955 року Сукарно почав напади на парламентську демократію і з початком етнічних виступів на віддалених островах оголосив воєнний стан у березні 1957 року. За підтримки армії та ІКП Сукарно придушив ліберальну опозицію і створив Національний фронт. Аббревіатура «НАСАКОМ» представляла три сили його доктрини: націоналістів, мусульман та комуністів. Через зростання залежності від підтримки комуністів, передусім зовні — з Китаю та Радянського Союзу, — Сукарно використовував державу для мобілізації масової підтримки на базі вже згадуваної ідеології «Панча Сила»⁴⁹⁸.

Зрештою він зазнав невдачі, бо йому так і не вдалося по-справжньому синтезувати свої «стовпи», зокрема націоналістичний, представлений армією, і марксистський, який представляла індонезійська Компартія — ІКП. Ці елементи його підтримки ставилися один до одного з дедалі більшими підозрами. Спроба перевороту із замахом людей з президентської гвардії на Сукарно та вбивство

генералів армії, кероване генералом Сухарто у відповідь, змусило президента Сукарно скласти владу. Це призвело до кривавих чисток, під час яких знищували ІКП, а вбито було від п'яти до восьми сотень тисяч людей⁴⁹⁹.

Так з'явився новий порядок під проводом генерала Сухарто, що знищив марксистську частину програми Сукарно, але зберіг опору на сильну, централізовану державу як гаранта національної єдності, разом з ідеологією «Панча сила» як джерела національної ідентичності. Невелика китайська меншина Індонезії, що була джерелом кадрів для ІКП, була змушена звертатися до індонезійських імен та асимілюватися в ширші верстви населення. Криза виявила глибокий антагонізм між мусульманською більшістю країни та її китайською меншиною, а поразка ІКП зміцнила різні мусульманські організації. Але режим продовжував використовувати ідеологію «Панча сила» як засіб протистояння вимогам більшої ісламізації індонезійської держави. Сухарто, хай там як, змушений був покладатися на китайську ділову спільноту як на підтримку свого режиму⁵⁰⁰.

Механізмом культурної асиміляції стала освіта. Бахаса Індонезія стала початковою мовою навчання в державних школах, і держава запровадила програми підготовки вчителів, відкриваючи можливості працювати (і часто одружуватися) за межами їхніх провінцій. Таким чином, індонезійці відтворили адміністративну систему, аналогічну тій, якою користувалися китайські імператори для управління власними провінціями, або тій, що була вибудована османами для своїх санджаків. Одним з найважливіших досягнень періоду Нового порядку Сухарто було поширення початкової освіти, охоплення якою зросло з 55,6 до 87,6 % населення в період 1971–1985 років. Після того як бахасу вивчило у шкільній системі більше двох поколінь, кількість її носіїв постійно зростає, і сьогодні вона наближається до 100 %⁵⁰¹.

Індонезійська національна ідентичність зміцнилась і закріпилася так, як ніколи не вдавалося нігерійській — через проголошення й прозору реалізацію чіткої та грамотної ідеології інтеграції, створення національної мови та підтримку авторитарною владою й національною армією. Однак межі цього інтегративного процесу виявилися в таких місцях, як Тимор-Лешті (колишній Східний Тимор), Західне Папуа (колишня Західна Нова Гвінея), Амбон та Ачех, які ніколи не визнали й не прийняли національного нарративу, запропонованого з Джакарти⁵⁰². Західне Папуа й Тимор-Лешті є, по суті, Меланезією за національною ознакою, переважно немусульманами. Офіційно їх приєднали до Індонезії лише в 1963 та 1976 роках відповідно. Сукарно у своєму есе 1927 року повторює визначення нації Ернеста Ренана: як групи, що поділяє спільну історію й діє як єдина спільнота. За цим стандартом ніхто з них ніколи не мислив себе частиною індонезійської нації. Ніхто з них не належав до стародавнього Маджапагіту — індуїстського королівства, яке передувало ісламізації Індонезії, історичного періоду, до якого іноді звертаються сучасні націоналісти як до уявного джерела індонезійської ідентичності.

В обох є інші, ближчі джерела ідентичності, пов'язані з їхнім меланезійським корінням, а у випадку з Тимором — португальським покровительством. Коли ранні індонезійські націоналісти відвідали східні частини архіпелагу, вони виявили, що опинилися в абсолютно чужій місцевості, де люди живуть племенами і є, як висловився один з них, «людожерами»⁵⁰³. Індонезійський уряд перемістив до цих місць тимчасових мігрантів з Яви та інших частин Індонезії, сподіваючись змінити етнічний баланс, запровадив вивчення індонезійської мови, вдавався до маніпуляцій ідеологією «Панча сила» через шкільну систему та грубої сили в прагненні зберегти свій суверенітет, коли на місцях почалися збройні повстання. Тимор-Лешті, проте, проголосував за незалежність на референдумі 1999 року і, попри страшне насильство з боку індонезійців, проголосив незалежність у 2002 році. Західне Папуа залишається в складі Індонезії, але на місцевому рівні відбуваються повстання й діє постійний рух за незалежність.

За всієї чіткості радіуса національної ідентичності, яку спромоглася нав'язати індонезійська держава, їй вдалося досягти значного ступеня національної інтеграції регіону, який ще сто років тому й близько не був однією країною. Справді, індонезійська ідентичність 1990-х років виявилася доволі переконливою, тож коли країна перейшла до демократії після азійської фінансової кризи, вона змогла дозволити собі істотну передачу влади в провінції й населені пункти, не побоюючись подальшої фрагментації. Індонезія й далі залишається дуже роздробленою країною, а насильство на місцевому рівні, спрямоване проти китайських та християнських спільнот, не вщухає. Рівень корупції в країні й

досі залишається високим. Але кожен успіх є відносним: враховуючи той ступінь етнічної, релігійної та регіональної розрізненості, з якого країна розпочала свою розбудову, прогресу в її національному будівництві не помітити неможливо. В Індонезії був шанс мало відрізнятись від Нігерії⁵⁰⁴.

Досягнення Танзанії в питанні розбудови нації схожі на індонезійські, попри очевидні регіональні, релігійні та расові відмінності. Танзанія — дуже різноманітна етнічно, адже в країні налічується 120 різних етнічних груп; як Індонезія, багато років існувала як сильна однопартійна держава, що утверджувала національне будівництво як свою найпершу мету, і значною мірою свого досягла. Як і в Індонезії, тут послуговувалися ієрархічним «згори вниз», авторитарним підходом.

Країна, з якою найзручніше порівнювати Танзанію, — це держава безпосередньо на північ від неї, Кенія. Обидві були британськими колоніями або підмандатними територіями, і обидві дуже схожі за кліматом і культурою. Очевидно, кордон між двома країнами виглядає неприродною прямою лінією, яку протягнула колоніальна влада, просуваючись від озера Вікторія на заході в напрямку Індійського океану. Так було штучно поділено розташовані там народи.

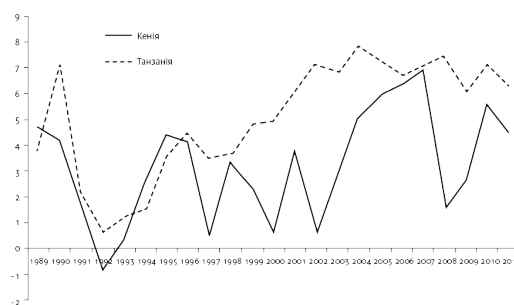
У часи «холодної війни» ці дві країни часто порівнювали, бо Кенія запровадила порядки, які Джоел Баркан назвав «капіталізмом патрон — клієнт», а Танзанія того часу пішла шляхом «однопартійного соціалізму»⁵⁰⁵. Протягом перших двох десятиліть після здобуття незалежності в 1963 році Кенія зростала відчутно швидше, ніж Танзанія, що, очевидно, демонструє перевагу ринкової економіки (табл. 4).

Таблиця 4. Темпи зростання ВВП, 1965–1990 (%)

Країна	1965–1980	1981–1985	1986–1990
Кенія	6,8	3,2	4,9
Танзанія	3,9	0,4	3,6

Джерело: Світовий банк

Але тоді, від кінця 1980-х, країни помінялися позиціями, Кенія пережила стрімкий економічний спад порівняно з Танзанією (див. мал. 16). Зовсім нещодавно Танзанія долучилася до загального швидкого зростання в Африці на південь від Сахари з показниками приблизно 6 % у період 1999–2011 років. Кенія, на відміну від неї, була уражена, особливо з президентських виборів 2007 року, міжетнічним насильством. У 2000-х темпи зростання ВВП виявилися нижчими й значно нестабільнішими, що відображало поточний політичний конфлікт. Танзанія залишалася набагато стабільнішою й продовжує цей курс. Причини цього простежуються, зрештою, в тому факті, що однопартійна диктатура Танзанії займалася політикою національного будівництва, тоді як ліберальна держава в Кенії цієї мети перед собою просто не ставила.



Мал. 16. Темпи зростання ВВП, 1989–2011 рр. (%)

Джерело: Світовий банк

У Танзанії були певні переваги перед Кенією стосовно формування національної ідентичності. Жодна з її 120 етнічних груп не є достатньо великою, аби потенційно домінувати в країні, тоді як у Кенії є п'ять основних, що складають близько 70 % населення⁵⁰⁶. Союзу будь-яких двох із цих великих груп — кікуйю, календін, луо, камба чи луг'я — часто буває достатньо для здобуття контролю над урядом. Не менш важливою була роль мови суахілі як національної в Танзанії. Суахілі, мова з групи банту, рясніє запозиченнями з арабської (від торговців із Занзібару та інших прибережних районів), нею розмовляють у багатьох країнах Східної Африки. Вона відіграла роль, подібну до бахаса в Індонезії, як лінгва франка колоніальної епохи та мова купців і торговців. Коли наприкінці XIX століття Танганьїку контролювали німці, колоніальна влада доклала значно узгодженіших і

цілеспрямованіших зусиль до перетворення її на національну мову, ніж британці у своїй кенійській колонії. Тому в Танзанії її застосовували інтенсивніше, ніж у Кенії за незалежності⁵⁰⁷.

Президент-засновник Танзанії Джуліус Ньерере відіграв роль, подібну до Сукарно в Індонезії. Він розбудовував національну ідентичність навколо соціалістичної ідеології, а не етнічної належності, ставлячи на доктрину *уджамаа*, або африканський соціалізм, чітко викладену в його працях і документах, як-от в Аруській декларації 1967 року⁵⁰⁸. Ньерере доводив, що етнічний поділ став неабиякою загрозою для соціалістичного проекту, і тому робив спроби придушити те, що назвав «племінністю», трайбалізмом. Як і Сукарно, він терпіти не міг західноєвропейські ліберальні уявлення, особливо плюралізм, і вимагав однопартійного правління, аби спокійно реструктурувати суспільство. Щоб досягти свого, він створив політичний інструмент — Африканський національний союз Танганьїка (АНСТ), який перетворився на Партію революції (*суах.*: Чама Ча Мпіндузі). Вона зберігала лєнінську партійну дисципліну й централізований контроль над кадрами в усій країні. На відміну від багатьох нових африканських правителів, Ньерере зосередився не лише на містах, він прагнув поставити під контроль своєї АНСТ і сільську місцевість⁵⁰⁹. Під час цього процесу уряд Ньерере доклав значно більших зусиль, ніж Джомо Кеніатта, перетворюючи суахілі на національну мову, зобов'язавши до її вивчення в усіх загальноосвітніх школах з 1965 року. За словами Генрі Бінена, «суахілі була важливим складником національної ідентичності Танганьїки; її було прирівняно до «танганійськості»»⁵¹⁰.

У Кенії все складалося зовсім інакше. Одна велика етнічна група, кікуйю, посіла панівне місце після здобуття незалежності, бо відіграла провідну роль як у політиці, так і в економіці. Бунт Мау-мау — повстання проти британської колоніальної влади — було значною мірою здійснено під проводом кікуйю, звідки походив і президент-засновник країни Джомо Кеніатта. Хоча Кеніатта й створив власну націоналістичну партію, Африканський національний союз Кенії, її було задумано не як ідеологічну організацію «лєнінського» типу, а як систему патронажу й розподілу благ.

Державу розглядали не як нейтрального арбітра, що стояв над різними етнічними групами; вона була призом, який треба захопити. Таким чином, коли на заміну Кеніатті прийшов Даніель Арап Мої в 1978 році, патронаж змістився від кікуйю до календинів та інших етнічних груп, що підтримували Мої. Поки в АНСТ тривав пошук способів перерозподілу ресурсів від багатих до бідних, уряд Кенії був зайнятий перерозподілом від однієї етнічної спільноти до іншої. Відкрите використання патронажу етнічними групами, які діставалися політичної влади, було підсумоване згадуваною вище журналісткою Міхаелою Вронг у фразі: «Зараз наша черга годуватися»⁵¹¹.

Економічний занепад Кенії можна безпосередньо пов'язати з піднесенням Мої та зростанням рівнів патронажу й корупції, що прийшли слідом. Відтоді значна частина політики в Кенії обертається навколо гри з нульовою сумою між етнічними групами країни, які воюють, аби захопити президентство та контролювати державні ресурси. Кульмінацією стали масові вбивства після президентських виборів 2007 року, у яких боролись між собою Мваї Кібакі від кікуйю і Раїла Одінга від луо⁵¹². Ухуру Кеніатта, син засновника країни, був обраний президентом у 2013 році, але йому висунуто звинувачення Міжнародним кримінальним судом за участь у масовому насильстві 2007 року.

Танзанійський натиск на національну мову, на додаток до зусиль АНСТ, спрямованих на викорінення проявів регіоналізму та етнічної ідентичності, означає, що етнічна належність набуває в Танзанії із часом значно меншого значення, ніж у Кенії та інших країнах, які не ставили собі чіткої мети націєтворчості. Економіст Едвард Мігель вважає, що, попри схожі рівні етнічного різноманіття в Танзанії й Кенії, перша забезпечує вищий рівень наявних суспільних благ, що свідчить про її нижчу етнічну напруженість⁵¹³.

Сильна національна ідентичність сама по собі не дає хороших результатів; її слід пов'язати з розумною й чутливою політикою. У період між здобуттям незалежності і до початку 1990-х років експеримент Джуліуса Ньерере з побудови африканського соціалізму в Танзанії був катастрофою у всіх сенсах, крім розбудови нації. В економічній політиці Танзанія зруйнувала стимули, заповнивши командні висоти в економіці державою, і перерозподіляла багатство, забираючи його у виробників. Це підірвало аграрний сектор країни, який був головним джерелом експортних надходжень на користь імпортозамінних галузей, що виявилось хибним кроком у довгостроковій перспективі. Це перекрыло надходження до країни приватних іноземних інвестицій, заохочувало «самодостатність».

Так само й політика в Танзанії здійснювалася з багатьма ранніми помилками. Країну було офіційно оголошено однопартійною державою, з кадрами АНСТ, що прагнули контролювати всі аспекти політичного й суспільного життя. Не тільки інші політичні партії, а й організації громадянського суспільства підлягали забороні або щонайменше суворому контролю, що супроводжувалось обмеженням свободи преси. Можливо, найгіршою можна назвати політику, переслідувану в соціалістичний період 1973–1976 років, коли 80 % сільського населення були примусово об'єднані в комуни *уджамаа*. Ці зусилля з масової соціальної інженерії, як і їхні відповідники у Радянському Союзі та Китаї, мали передбачувано негативні наслідки як для економіки, так і для індивідуальних свобод⁵¹⁴.

Ця нікчемна економічна політика завершилася борговою кризою в Танзанії наприкінці 1980-х, і відтоді її замінили на більш розумну, з ринковою орієнтацією. Ця зміна, в поєднанні з вдалим обходом етнічних конфліктів нігерійського або кенійського стилю, дозволила країні розвинути економіку вражаючими темпами наприкінці 1990-х і в 2000-х роках. Але це не означає зникнення етнічної чи релігійної належності як потенційного джерела конфліктів і нестабільності. Мобілізація мусульман Занзібару з вимогами окремої держави піднімається на дедалі вищі рівні. Але й Індонезія, і Танзанія спромоглися на створення значно ефективніших політичних порядків.

Я зауважив раніше, що успішні демократії користувалися вигодами, принесеними історичними націєтворчими проектами, за якими стояло використання насильницьких та недемократичних засобів. Те, що було слухним для Європи, стосувалося й країн, які розвиваються, наприклад, Індонезії з Танзанією. Обидві сьогодні є доволі успішними демократіями: Індонезія у 2013 році отримала оцінку загального рівня свободи від відомої американської організації Freedom House (за шкалою від 1 — «найкраще» до 7 — «найгірше») на рівні 2,5, а Танзанія — 3,0. Проте обидві країни були значно авторитарнішими в періоди формування їхніх національних ідентичностей. І навпаки, важко зрозуміти, як Нігерія або Кенія могли б узятися сьогодні за проекти національного будівництва, враховуючи наявні розбіжності та обмеження, що перешкоджають національній владі. Ніхто не матиме повноважень писати національні наративи або оголошувати про запровадження нової національної мови. Тому як історія, так і послідовність нинішніх дій мають велике значення для спільної ідентичності, так само, як мали для створення сучасної держави.

Якщо ми звернемося до країн Східної Азії, то побачимо абсолютно інакшу ситуацію в питаннях національної ідентичності та державних традицій. Принаймні Китай, Японія та Корея належать до найбільш етнічно однорідних суспільств світу, а їхні потужні національні ідентичності давно розвиваються на ґрунті спільних мови й культури. Справи не завжди йшли так, як вони складаються сьогодні: китайська цивілізація протягом століть розширювалася, від виходу з долини Жовтої ріки і далі — із завоюванням півдня, південного сходу й заходу. Вона асимілювала незліченну кількість етнічних популяцій, що не належали до національності хань, а її саму колонізували різні тюркські варвари з півночі і північного заходу. Китай, як хронологічно показано в першому томі, винайшов не одну з перших держав, а першу сучасну державу, що була побудована навколо спільного літературного корпусу класичних творів, які слугували основою виховання поколінь бюрократів. Національна ідентичність і державне будівництво були пов'язані від самого початку його історії. Це справедливо і для інших суспільств на кордонах Китаю, які зачепила конфуціанська культура, — Кореї, Японії та В'єтнаму. Усе це трапилося значно раніше за встановлення контактів між ними та європейським колоніалізмом або західними ідеями. Це справило сильний вплив на результати розвитку в сучасності: на відміну від Нігерії чи Індонезії, жодній із цих азійських країн не довелося займатися проектами національного будівництва паралельно із зусиллями на створення сучасної держави у XIX та XX століттях. Як і їхні європейські сучасники, ці народи були сформовані доволі давно.

- 488 Дехто з істориків говорить про існування держав і королівств у західній та східній половині південної частини Нігерії, але лише деякі з цих політей переросли племінний рівень заради перетворення на справжні держави. Панівною формою соціальної організації залишилася племінна. Проглядалася певна уніфікація людей, що розмовляли мовою йоруба, у королівство Ойуо, зосереджене навколо міста Іфе і Бенін поблизу дельти річки Нігер (не плутати із сучасною країною Бенін). Але все це почало руйнуватися в міжусобній війні на той час, коли прибуло багато британців у кінці XIX століття. Політичні структури Північної Нігерії були значущими передусім через вплив ісламу як організуючої ідеології. Північ була давно пов'язана з Близьким Сходом через транссахарські торгові шляхи, що привело до навернення політей Хауса і Борно в іслам наприкінці XI століття. Халіфат Сокото виник на початку XIX століття, коли народ фулані за харизматичного лідера на ім'я Усман дан Фодіо почав джихад і підкорив династію Хауса. Як вказує Атуль Колі, навіть незважаючи на те, Сокото був одним із найбільших політичних утворень Західної Африки, він, як і раніше, був набагато менше розвиненим, ніж держави в інших частинах світу. Він не мав централізованої армії й бюрократії і не міг чітко реалізувати свою владу на певній території. Більш правильно було б називати його князівством або центром великої племінної конфедерації, ніж державою. Див.: Falola and Heaton, *A History of Nigeria*, pp. 23, 29–34, 62–73; Atul Kohli, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery* (New York: Cambridge University Press, 2004), p. 297.
- 489 Osaghae, *Crippled Giant*, pp. 1–4.
- 490 Sunil Khilnani, *The Idea of India* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 1998).
- 491 Kohli, *State-Directed Development*, pp. 313, 318.
- 492 Для загального огляду див.: Osaghae, *Crippled Giant*, pp. 54–69.
- 493 Robert E. Elson, *The Idea of Indonesia* (New York: Cambridge University Press, 2008), pp. 1–4.
- 494 Jean Gelman Taylor, *Indonesia: Peoples and Histories* (New Haven: Yale University Press, 2003), pp. 238–39.
- 495 Elson, *Idea of Indonesia*, pp. 64–65.
- 496 Soekarno, *Nationalism, Islam, and Marxism* (Ithaca, NY: Cornell University Southeast Asia Program, 1969); Bernhard Dahm, *Sukarno and the Struggle for Indonesian Independence* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1969), pp. 340–41.
- 497 Dahm, *Sukarno*, pp. 336–43; Eka Darmaputera, *Pancasila and the Search for Identity and Modernity in Indonesian Society* (New York: E. J. Brill, 1988), pp. 147–64.
- 498 Dahm, *Sukarno*, pp. 331–35.
- 499 Taylor, *Indonesia*, pp. 356–60; John Hughes, *Indonesian Upheaval* (New York: David McKay, 1967).
- 500 Benjamin Fleming Intan, *“Public Religion” and the Pancasila-Based State of Indonesia* (New York: Peter Lang, 2006), pp. 50–68.
- 501 Taufik Abdullah, *Indonesia: Towards Democracy* (Singapore: ISEAS, 2009), pp. 215, 434; Elson, *Idea of Indonesia*, p. 65.
- 502 On the struggles to integrate places like Ambon, Aceh, and Sulawesi in the 1950s, див. Abdullah, *Indonesia*, pp. 221–40.
- 503 Taylor, *Indonesia*, pp. 350–52; Elson, *Idea of Indonesia*, p. 69; див.: Dahm, *Sukarno*, p. 179, де описана ізоляція Сухарно, коли той був у вигнанні на східних островах Флорес 1934 року.
- 504 Про поставторитарну Індонезію див.: Donald K. Emmerson, “Indonesia’s Approaching Elections: A Year of Voting Dangerously?” *Journal of Democracy* 15, no. 1 (2004): 94–108, and “Southeast Asia: Minding the Gap Between Democracy and Governance,” *Journal of Democracy* 23, no. 2 (2012): 62–73.
- 505 Joel D. Barkan, ed., *Beyond Capitalism vs. Socialism in Kenya and Tanzania* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1994), p. xiii.
- 506 Joel D. Barkan, “Divergence and Convergence in Kenya and Tanzania: Pressures for Reform,” *ibid.*, p. 10. Дивись також: Barkan, “To Fault or Not to Fault? Ethnic Fractionalisation, Uneven Development and the Propensity for Conflict in Tanzania, Uganda and Kenya,” in Jeffrey Herbst, Terence McNamee, and Greg Mills, eds., *On the Fault Line: Managing Tensions and Divisions Within Societies* (London: Profile Books, 2012).
- 507 Джуліус Ньерере доводив, що важкі німецькі репресії сприяли єдності в Танзанії, єднаючи племена країни в націоналістичному опорі. Henry S. Bienen, *Tanzania: Party Transformation and Economic Development* (Princeton: Princeton University Press, 1970), p. 36.
- 508 Goran Hyden, *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry* (Berkeley: University of California Press, 1980), pp. 98–105.
- 509 Cranford Pratt, *The Critical Phase in Tanzania, 1945–1968: Nyerere and the Emergence of a Socialist Strategy* (New York: Cambridge University Press, 1976), pp. 64–77; Bismarck U. Mwanasau and Cranford Pratt, eds., *Towards Socialism in Tanzania* (Toronto: University of Toronto Press, 1979), pp. 3–15.
- 510 Bienen, *Tanzania*, p. 43.
- 511 Michela Wrong, *It’s Our Turn to Eat: The Story of a Kenyan Whistle-Blower* (New York: Harper, 2010), p. 52; див. також: Barkan, “Divergence and Convergence,” pp. 23–28; Goran Hyden, “Party, State and Civil Society: Control versus Openness,” in Barkan, *Beyond Capitalism and Socialism*, pp. 81–82.
- 512 Maina Kiai, “The Crisis in Kenya,” *Journal of Democracy* 19, no. 3 (2008): 162–68; Michael Chege, “Kenya: Back from the Brink?” *Journal of Democracy* 19, no. 4 (2008): 125–39.
- 513 Edward Miguel, “Tribe or Nation? Nation Building and Public Goods in Kenya versus Tanzania,” *World Politics* 56, no. 3 (2004): 327–62. Див. також: Goran Hyden, *Political Development in Rural Tanzania* (Lund: Bokforlaget Universitet och Skola, 1968), pp. 150–53.
- 514 Barkan, “Divergence and Convergence,” pp. 5, 20; Scott, *Seeing Like a State*, pp. 223–61; Hyden, *Beyond Ujamaa*, pp. 129–53.

СИЛЬНА АЗІЙСЬКА ДЕРЖАВА

Якими Китай, Японія та інші суспільства Східної Азії могли уявляти сильні й сучасні держави до їхнього контакту з Заходом, і чому проблемою Східної Азії є не слабкість держави, а неспроможність її обмежувати; як Японія запровадила законність під зовнішнім тиском та як бюрократична автономія цілковито вийшла з-під контролю

Східна Азія є єдиною частиною незахідного світу, що хизується індустріалізованими багатими суспільствами з високими доходами, які водночас є ліберальними демократіями, — Японією, Південною Кореєю й Тайванем. Тут є й Китай, Сінгапур, В'єтнам, Малайзія та інші країни, що досягли високих темпів розвитку, яким бракує демократичних політичних інституцій, але, проте, немає нестачі високоефективних держав. Східна Азія перебуває на протилежному кінці спектра, що починається Африкою на південь від Сахари з її слабкими державами й низькими економічними показниками.

Є величезна за обсягом література про «східноазійські дива», де пояснюється, чому тамтешні країни так швидко зросли. Інтерпретації, які там пропонуються, відчутно розходяться в причинах: від успіху регіону у відверто ринковій економічній політиці до промислової політики та інших форм державного втручання, покликаного сприяти економічному зростанню. Трапляються й «культурні» теорії, що приписують успіх регіону азійській системі цінностей, передусім ощадливості й трудовій етиці. Оскільки в регіоні є багато різних чинників, можна зробити правдоподібними пояснення будь-якої ринкової орієнтації та підштовхуваної і навіть керованої державою промислової політики зростання: Гонконг завжди був відкритішим і менш державно-орієнтованим за материковий Китай і Південну Корею, але всі три зростали доволі швидко. Незалежно від ступеня урядового втручання, усі економіки Східної Азії, які швидко зросли, мають спільну рису: це надзвичайно компетентні й потужні держави⁵¹⁵.

Спроможна держава має особливу вагу, коли активні уряди беруться за реалізацію промислової політики, по суті, намагаючись «обирати переможців» з наявних в економіці гравців і просувати їх через субсидовані кредити, спеціальні механізми ліцензування або інфраструктурну підтримку. На противагу «фундаменталістам» вільного ринку, які стверджують, що промислова політика ніколи не спрацює, вона виявилася подекуди досить успішною⁵¹⁶. Але для досягнення успіху потрібні специфічні умови. Будь-які зусилля з корекції цінових сигналів, які подають ринки, можуть виявитися небезпечною грою, особливо якщо в процес запускають руки політики: інвестиційні рішення тоді будуть ухвалюватися за політичними, а не за економічними критеріями. Історія розвитку багатьох країн Латинської Америки, Африки й Близького Сходу рясніє випадками промислової політики, що виявилася невдалою, бо зайшла в нетрі корупційних потоків і пошуків рентних галузей, типу аргентинських зусиль зі створення вітчизняного автопрому, згаданих в розділі 18. Аби змусити працювати урядові механізми втручання, держава повинна мати те, що Пітер Еванс характеризує як «вбудовану автономію»: бюрократи мають реагувати на соціальні потреби, але їх слід охороняти від тиску політичних груп, що намагаються отримати доступ до всіх форм ренти. Дозволяючи бюрократам просувати довгострокові цілі, водночас їм відкривають змогу служити широкому громадському інтересу. Такого роду політика спрацювала в Японії, Південній Кореї, на Тайвані і в Китаї, але не дала плодів деінде. Відмінність результатів пояснює різниця якості урядування⁵¹⁷.

Звідки взялася ця сильна азійська держава? Якщо в Сінгапурі й Малайзії були витвори колоніального керівництва, то Китай, Японія й Корея трималися на міцних державних і національних традиціях, за якими — століття життєдіяльності без суттєвого контакту із Заходом. Ці традиційні держави зазнали глибокого руйнування в XIX і XX століттях у протистояннях з колоніальними західними потугами, а їхні державні інституції потребували значної перебудови й реформації. Але не було потреби будувати уряди з нуля, як багато де в Африці. Крім того, Китай, Японія й Корея зі своїми сильними національними ідентичностями й глибокою спільною для кожної країни культурою

належали до найбільш етнічно однорідних суспільств світу. Ці тривалі державні традиції й національні ідентичності стали основою успішного економічного розвитку регіону.

Значна частина Східної Азії, відтак, нагадувала Європу, бо на початку індустріалізації сильну державу тут можна було вважати даністю. Та шлях політичного розвитку регіону проліг зовсім іншим курсом, ніж свого часу взятий європейцями. Європа витворила правові інститути в період пізнього Середньовіччя, до вибуху епохи державного будівництва, яка настала з кінця XVI і тривала там до XVIII століття. Це означає, що сучасні європейські держави завжди мали обмеженішу владу, ніж їхні колеги в Східній Азії, попри постійні абсолютистські домагання європейських монархів. Поряд з обмеженням з боку права, державну владу в Європі додатково стримувало зростання нових соціальних суб'єктів, як-от середніх класів і промислового робітничого класу, і всі вони об'єднувалися в політичні партії, вимагаючи прав у своїх протистояннях з державою. Право і відповідальність з підзвітністю працювали рука об руку, обмежуючи владу держави. Закони гарантували права феодалних представництв, як-от англійського парламенту, що вимагав від короля не запроваджувати нові податки без дозволу. Спираючись спочатку на вузьку олігархічну основу, парламенти спромоглися переродитися в інструменти нових соціальних сил, що зростали й утверджували владу, організуючись у політичні партії й шукаючи шляхів ширшого представництва своїх інтересів.

Натомість політичний розвиток Східної Азії почався не з верховенства права, а з інституції держави. Через брак трансцендентальної релігії Китаю ніколи не вдавалося сформувати звід законів, що стояв би за межами позитивної імператорської правотворчості, там ніколи не було юридичної ієрархії, незалежної від виконавчої влади. Імператор правив законами як інструментом свого бюрократичного урядування. Китайські правителі завчасно мали у своєму розпорядженні сучасну державу, спроможну запобігти подальшій появі соціальних акторів, у яких могло би з'явитися бажання виступити проти цілей та інтересів правителів, як-от проти релігійних організацій, спадкового кровного вкоріненого дворянства, яке мешкало (як у Європі) в неприступних замках, або торгової буржуазії, що була сама собі хазяйкою у вільних містах. Відповідно, традиційні азійські уряди могли дозволити собі бути значно більше абсолютистськими, ніж європейські.

Тому політичний виклик, що стояв перед Східною Азією, відрізнявся від більшої частини колоніального світу. Державну владу можна було вважати природним явищем. Проблемою був радше її зворотний бік: як обмежити владу держави правом і представницьким урядуванням. Державно-суспільний баланс, в інших частинах світу значною мірою перехилений на користь суспільства, рішуче схилився на бік держави в Східній Азії. Соціальні, громадські організації, що могли би служити противагами державній владі, були, але за ними існував жорсткий контроль і їм рідко дозволяли процвітати самим по собі. Ця картина простежується до сьогодні.

ЯПОНСЬКА БЮРОКРАТІЯ

Японія, перша незахідна країна, що здійснила модернізацію і приєдналася до розвиненого світу, у певному сенсі, стала парадигмою ширшої схеми. Успадковані японським суспільством традиції державності були доволі сильними, аби країна вистояла, опираючись колонізації загалом, навіть якщо її традиційні інституції були реорганізовані згідно із запозиченими європейськими моделями. Ключовим елементом цього процесу стало створення централізованої національної бюрократії, яка з кінця XIX століття й досі є основним джерелом і носієм державної влади. Свого часу це призвело до виходу з-під контролю армії, автономної настільки, що це дало їй змогу втягнути всю країну в згубну, катастрофічну війну. Право і демократична підзвітність нарешті посіли належне їм місце, але не завдяки мобілізації демократичних сил, а через зовнішнє втручання з боку США та інших іноземних держав.

Під час сьогунату Токуґави (1608–1868) він, як сьогун, був номінальним васалом імператора й фактично здійснював реальну владу від імені останнього. Країною ж керували не через централізовану бюрократичну державну машину; влада радше була поділена між *бакуфу* — столичною адміністрацією сьогуну в Едо (Токіо) та кількома сотнями доменів (*яп.*: хан), якими правили даймьо, або воєначальники. У результаті виникла система «бакуган», про яку часто кажуть як про аналогію до європейського феодалізму, оскільки влада здійснювалася децентралізовано через доменів. Кожен даймьо мав власний замок і воїнів-самураїв.

Коли цю систему називають феодальною, то приховують її значну уніфікацію в питаннях управління й надзвичайну здатність досучасної японської держави дістатися самих глибин суспільства. У своєму досучасному періоді Японія успадкувала традиції бюрократичного урядування, значною мірою сформовані китайськими нормами і практикою. За словами Пітера Дюса, «поряд зі своєю виразно феодальною структурою, Японія багато в чому була модельною бюрократичною державою... Урядові установи були заповнені високими шафами із записами й документами всеможливого роду, від земельних обмірів і обстежень до реєстрів населення, у яких тим чи інакшим способом було зафіксовано дані про існування більшої частини населення. У Намбу, де розводили коней, реєстрували навіть вагітності й смерті коней»⁵¹⁸. Як і у випадку Китаю, японський уряд був сучасним у багатьох сенсах задовго до того, як почав економічну модернізацію 1868 року.

Остання почалася після приходу «чорних кораблів» комодора Метью Перрі із США в 1853 році і була яскравим, парадигматичним зразком того, що Семюел Гантінгтон означив як «оборонну модернізацію». Вимоги Перрі та представників інших західних держав відкрити Японію для сторонніх привели до укладання різних нерівноправних договорів, що відкривали іноземцям доступ до японських ринків. Ця капітуляція позбавила легітимності уряд Токуґави і спричинила збройне повстання, за яким почався рух за реставрацію централізованої держави, що в 1868 році досягла успіху в ім'я імператора Мейдзі. Нагальність реставрації була натхнена прагненням оминати долю Китаю, що втратив частини прибережної території, які прибрали до рук іноземні держави. Анулювання нерівноправних договорів, а також визнання колоніальними державами Японії як рівноправної залишалось центральним завданням, що підштовхувало модернізацію країни в перші десятиліття ХХ століття. Як і в Пруссії, відчуття військової загрози змушувало займатися державним будівництвом⁵¹⁹.

Політичний розвиток Японії з приголомшливою швидкістю пронісся в 1870-х роках. Усі феодальні помістя були скасовані в 1871 році разом з наказом включити феодальні збройні сили до складу національної армії. Самурайська еліта, якій у межах системи Токуґави єдиній дозволялося носити зброю, була позбавлена самурайських стипендій 1876 року, їм також заборонили носити два символічних мечі, звані катана. Нова призовна армія, створена на сучасних організаційних принципах, була заповнена селянами, якими раніше у військових справах просто нехтували. Ці зміни призвели до самурайського повстання, відомого як Сацумське повстання 1877 року, яке швидко придушила нова призовна армія⁵²⁰.

Ми схильні вважати ці історичні факти природними наслідками рішення Японії модернізуватися. Але порівняно з іншими частинами світу ці події видаються екстраординарними. У Європі скасування феодальних привілеїв і створення сучасної централізованої держави було процесом, що розтягнувся від країни до країни від кінця XVI до кінця XIX століття, породжуючи величезні хвилі соціальних конфліктів, часто супроводжуваних брутальним насильством. Серед сучасного світу, що розвивається, така консолідація не спостерігалася ще ніде, попри роки зусиль. У Пакистані, наприклад, продовжує панувати вкорінена квазіфеодальна земельна еліта, яка не має ані найменшого наміру відмовлятися від своїх привілеїв. Сомалі й Лівія не змогли змусити своїх бойовиків перетворитися на нову національну армію. У Японії ж, на противагу цим прикладам, зміцнення сучасної держави вдалося досягти за десять років.

З різних причин, якими пояснювали цю відмінність, такою, що виділяється серед інших, було надзвичайно сильне почуття національної ідентичності, що побутувало в Японії часів Токуґави. Як острівна нація, якою від самого початку безперервно правила одна династія, Японія виявляла незвично високий ступінь етнічної та культурної однорідності. Олігархи часів Мейдзі обережно займалися культивуванням своєї ідентичності такими політичними засобами, як піднесення синтоїзму й поклоніння імператору, наполегливо вивіщуючи їх до рівня державної релігії. Синтоїзм мав прямі політичні наслідки, бо слугував джерелом легітимності нової держави з імператором у центрі⁵²¹. Ці традиції існували протягом багатьох століть, але після 1868 року на них звернули значно більше уваги. На відміну від еліт більшості країн, що розвиваються, лідерам Реставрації Мейдзі залишилося тільки збудувати державу, адже нація вже була.

За нової системи японський імператор фактично не керував; реальна влада належала невеликому колу олігархів, зокрема Іто Хіробумі, Ямагата Арітомо та Іноуе Каору, а також вузькому колу анонімних офіційних осіб імператорського двору, які діяли за лаштунками, реалізуючи політику від

імені імператора. Серед перших їхніх дій було створення модерної бюрократії Веберового типу, чиїми підрозділами вони ж і керували. Із часом стало важче розрізнати цю радше політичну групу й верхні рівні бюрократії, безпосередньо зайняті виконанням політичних завдань. Кадри зі старих урядів хан, або феодалні домени, утворили ядро нової офіційної бюрократії. Утративши своє становище і власну незалежність у період 1868–1878 років, ця місцева влада була перетворена на префектури — адміністративні одиниці, підлеглі центральному уряду в Токіо.

Як і в Європі, освіта стала шляхом, яким можна було дістатися вищої бюрократичної служби. Юридичний факультет Токійського імперського університету (нині Токійський університет) став найкращою перепусткою до елітних міністерств, як-от фінансів, торгівлі й промисловості. До 1937 року понад 73 % вищих бюрократів були випускниками Токійського університету⁵²². Зростання спроможності японської бюрократії відзначилося швидкістю та якістю. З призначених на посаду губернатора префектур до 1900 року понад 97 % осіб не мали жодної формальної університетської освіти; у період з 1899 по 1945 рік повні 96 % таких чиновників здобули не просто вищу освіту, а освіту західного зразка в одному з багатьох нових університетів, відкритих останніми десятиліттями XIX століття⁵²³. Важко уявити бодай одну з багатьох сучасних країн, що розвиваються, за межами Східної Азії, які домоглися б успіху в накопиченні людського капіталу своїх державних адміністрацій з такою карколомною швидкістю.

Як і прусська бюрократія, японські чиновники повинні були витримати перевірку конкурсними іспитами відповідних класів. Патронажні, «ліві» призначення надзвичайно ускладнилися, адже майже неможливо було взяти сторонню людину або розпочати кар'єру не з вхідної, нижчої (і, відповідно, непривабливої) посади. Кар'єрні доріжки цивільної служби були запроваджені 1884 року паралельно з пенсійною системою, яка заохочувала до тривалого строку служби. Система іспитів була розгорнута 1887 року і зміцнена в 1893 році через особливу увагу, звернену на юриспруденцію і право. У 1899 році імперський наказ про порядок призначень цивільної служби обмежив набір на найвищі рівні цивільної служби тими, хто пройшов відповідні щаблі верхніх цивільних посад⁵²⁴. Ці обставини, а також той факт, що багато чиновників прийшли з колишніх Сацума і Тесю — провідних domenів Реставрації Мейдзі, сприяли високому ступеню внутрішньої згуртованості серед дуже невеликої групи старших посадових осіб⁵²⁵.

Як і німецьку державу, обставини штовхали Японію у війну. Країна воювала з Китаєм у 1894–1895 роках, після чого анексувала Тайвань, перемігши Росію в Російсько-японській війні 1905 року, закріпилася в Китаї й колонізувала Корею в 1910 році. Як і в Пруссії, японці вважали модернізацію військової адміністративної структури ключем до національного виживання. Бюджети армії й флоту надзвичайно зросли, а нові академії, створені для підготовки офіцерів, широко застосовували європейські військові методики. Держава звертала особливу увагу на тих, хто поліг у війнах, відкривши Святилище Ясукуні в Токіо 1869 року, таким чином прославляючи загиблих на війні і шануючи пам'ять про їхні душі. Режим Токугави завжди був військовою олігархією, що коренилася в етиці воїна бусідо. Ця етика злилася із сучасними організаційними методами та заклала основу дедалі автономнішої воєнної бюрократії. Японському націоналізму завжди, від самого початку, був властивий військовий характер. Ця традиція триває й до сьогодні, коли консервативні політики не оминають відвідин Ясукуні, що оживлює жах китайських і корейських сусідів Японії⁵²⁶.

ПОШИРЕННЯ ПРАВА В ЯПОНІЇ

На час Російсько-японської війни існування в Японії сучасної Веберової держави могло вважатися само собою зрозумілим явищем. Відповідно, її проблеми принципово відрізнялися від характерних для переважної більшості сучасних країн, що розвиваються: замість розбудовувати державу і владу, їй були потрібні інститути, спроможні цю саму владу обмежувати. Проблема приховувала низку нагальних потреб: захист прав власності, а отже, і перспектив економічного зростання, від надмірної опіки держави, як і захист громадян від зловживань владою загалом. Зрештою, це означало запровадження верховенства права.

Як і Китай, домодерна Японія мала тривалу історію верховенства за допомогою закону, що є, у певному сенсі, протилежністю до верховенства права. Тобто правом вважали впорядковані управлінські команди суверена, обов'язкові для підданих, але не для нього самого. Перші писані

закони Японії було запозичено з кодексів китайської династії Тан VII й VIII століть: Кодекс Тайхо, Кодекс Їоро в 702 і 718 роках відповідно. Як і їхні китайські еквіваленти, ранні японські закони були переважно описами кримінальних покарань; поняття приватного права не було, зокрема й інститутів договору, майна або делікту. Як і в Китаї, але на відміну від Європи, Індії та Близького Сходу, право не вважалося породженням незалежної релігійної влади із власними ієрархіями суддів та інтерпретаторів. Право було просто адміністративним інструментом уряду, чи то на загальнонаціональному рівні, чи то в окремому домені. Під час Реставрації Мейдзі традиційне японське кримінальне та адміністративне право мало писану форму, формальний характер і було відносно однорідним у всій країні. Адміністративне регулювання проникало аж до японської сільської громади, про що свідчить система особистої реєстрації, де був ідентифікований кожен окремий громадянин у межах країни⁵²⁷.

Прагнучи модернізації країни, японці запросили західних юристів-науковців для консультацій, а також розіслали студентів і чиновників по Європі вивчати західне право. Та обставина, що традиційні японські кодекси не охоплювали повністю великі галузі права, особливо пов'язані з економікою, означала, що їх треба імпортувати ззовні. Але були й значно глибші проблеми: японська мова не мала поняття, еквівалентного французькому *droit*, німецькому *Recht* або англійському *right*. Тобто не існувало концепту, що має основоположне для європейського і американського права значення, за якого права індивідів властиві їм уже до приходу в суспільство, а частиною завдань уряду є захист цих індивідуальних прав. Ідея природних прав, втілена в Декларації незалежності США, розглядалася, але була відкинута під час розробки конституції Мейдзі⁵²⁸.

З огляду на цю традицію, вочевидь, неминучим було те, що після вивчення англійського загального права Японія відмовилася від нього на користь цивільного, узявши за зразок системи Франції й Німеччини. Англійська версія, з її «повзучою» децентралізованою системою прецедентного права, менше пасувала японським традиціям, ніж компактне цивільне, яке можна було прищепити до традицій японської бюрократії. Багато інститутів цивільного кодексу були запроваджені «оптом», що привело до доповнення Цивільного кодексу в 1907 році; традиційні японські правові інститути були збережені в сімейних справах, де правила, що регулювали інститут *ie*, або домашнього господарства самураїв, були поширені на всі суспільні кола⁵²⁹.

Ухваливши Цивільний кодекс, Японія запровадила сучасне верховенство права. Проте йому притаманний принцип: правила є обов'язковими не тільки для звичайних громадян, а й для самого суверена, що в цьому випадку означало — імператора. У сучасних політичних системах це зазвичай робиться шляхом ухвалення формальної, писаної конституції, де роз'яснюється джерело суверенної влади й чітко визначаються (а отже, обмежуються) влада й повноваження уряду. У 1889 році Японія здійснила ці кроки, затвердивши (промульгувавши) Конституцію Мейдзі, що діяла до ухвалення наступної, написаної під американським наглядом після Другої світової війни в 1947 році.

Конституція Мейдзі була розроблена таємно п'ятьма чоловіками, одним з яких був німецький експерт з конституційного права Карл Фрідріх Герман Рьослер. За неї взяли після тринадцятимісячної поїздки в Європу, організованої найпотужнішим олігархом часів Мейдзі, Іто Хіробумі. Її метою було вивчення європейського конституціоналізму. Той факт, що Іто вирішив витратити стільки часу на вивчення важливих для нього питань за кордоном, як і те, що колеги дозволили йому зробити це, свідчить про значення, яке ця ватага лідерів надавала праву для майбутнього Японії. (Пізніше Іто служив генеральним резидентом у Корей та був убитий у 1909 році корейським націоналістом).

Конституція Мейдзі означала відмову від англійської моделі парламентського суверенітету на користь консервативнішої, ближчої до бісмаркської, конституції Німецької імперії⁵³⁰. Вона віддала суверенітет не народові Японії, а імператору. Усі повноваження підпорядкованих органів у такий спосіб були виведені з влади імператора. Йому належало право призначати міністрів, оголошувати й вести війну та мир, і, таким чином, у його руках перебував контроль суто над збройними силами. Конституція також передбачала спадкову палату перів разом з парламентом, що обирався тими, хто відповідав передумовам обмежувального майнового цензу, яким відповідало не більше 1 % населення. Цей парламент був наділений бюджетними повноваженнями, але йому бракувало влади зменшувати бюджет. У разі, якщо він не підтримував запропонований урядом, чинним вважався бюджет попереднього року. Конституція містила довгий і докладний перелік прав громадян, але одразу кваліфікувала

їх, застерігаючи, що вони будуть далі врегульовані законом, а також підпорядковані вимогам миру і порядку. Ці права, в будь-якому випадку, не вважались природними або дарованими Богом, вони постали як результат щедрості імператора, що обдарував ними підданих⁵³¹.

Оцінки Конституції Мейдзі істотно різняться залежно від бачення спостерігача: склянка напівпорожня чи напівповна? Джордж Акіта вказує, що мілітаризм, яким захопилась Японія в 1930-х, підштовхнув багатьох сучасних учених до наголосу на відхиленнях Конституції Мейдзі від хороших демократичних практик, що він вважає неминучою підготовкою ґрунту для прийдешнього нестримного авторитаризму. Однак учений стверджує, що є сенс бачити склянку напівповною. Японія відійшла від ситуації, за якої не існувало формальних обмежень, хай що трапилося б, для імператорської влади, до тієї, яка була впорядкована та обмежена різними способами. Попри те, що імператор призначав міністрів, усі його укази мусили бути завіреними одним з них. Виконавчу владу він ділив і здійснював спільно з Таємною радою (за зразком британського прецеденту), тобто радою старших державних діячів, відомих як *генро*, і, у 1910–1920-х, — з прем'єр-міністром і його кабінетом. Відтак здатність виборного Парламенту накладати, по суті, своє вето на збільшення бюджету дала йому істотний важіль тиску на уряд в епоху постійного зростання бюджетних витрат. Ця влада проявила себе і в перший же момент, щойно парламент зібрався на засідання. Як і в німецькій правовій державі, формальне наділення суверенітетом імператора не призвело до примхливого і свавільного здійснення ним влади, бо верховний правитель виявляв готовність управляти через пов'язану правилами бюрократію⁵³².

Звісно, краще мати повністю демократичну конституцію, яка передбачала б захист індивідуальних прав, ніж напівавторитарну, якою була Конституція Мейдзі. Політичні порядки, які концентрують занадто багато влади, вручаючи її обмеженому числу рук, є запрошенням до зловживань в економічних і політичних питаннях. Істинне верховенство права має зв'язувати саму державу та її еліти. Оскільки зазвичай немає жодної третьої сторони, яка впроваджувала би конституційні правила в життя, довговічність її норм значно більшою мірою залежить від того рівня, до якого основні групи інтересів вважають, що дотримання конституційних норм лежить у їхніх інтересах. Таким чином, питання, яке слід поставити про конституцію Японії, таке: які соціальні й політичні актори прагнули обмежити суверенну владу імператора? Чому японські олігархи погодилися на правові обмеження своєї влади, якщо вони могли правити значно довільніше?

У цьому сенсі японська конвенція 1889 року відрізняється від англійської 1689 року, адже японська держава стикнулася з обмеженням числом опозиційних груп, що належали або до еліт, або до низового суспільного прошарку. Найпотужнішим і найбільш небезпечним класом були колишні самураї, які зазнали найбільших негараздів у статусі й доходах унаслідок Реставрації Мейдзі. Вони втратили дозвіл носити мечі й були змушені відтінати свої традиційні вузли на маківці, носити короткі зачіски на західний лад, опановувати принизливі для себе професії, як-от бізнес або сільське господарство, або ж потопати в бідності. Колишні самураї понад п'ять разів намагалися підняти збройні повстання проти Реставрації, але військова поразка Сацумського заклоту 1877 року зміла їх з політики. Наступною групою незадоволених були селяни, оскільки багатьох з них зачепили за живе реформи Мейдзі, передусім податки на землю й призов на військову службу. Вони організували низку протестів у 1870-х, але врешті-решт невдоволення зійшло на місцевий рівень, і групи обурених не спромоглися на організацію національного руху чи партії. Нарешті, не бракувало лібералів із середнього класу, яких захопили західні ідеї свободи й демократії. Вони згрупувались і утворили Рух за народні права, заснувавши Дзіюто (Ліберальну партію). Поширюючи листівки й організовуючи протести, вони підштовхнули режим Мейдзі до репресій, які, у свою чергу, слугували окремим учасникам руху приводом до замахів і збройного опору. Але вітер Руху за народні права зніс уряд, коли в 1871 році оголосив намір імператора дати країні конституцію до кінця десятиріччя⁵³³.

Отже, японська конституція, на відміну від англійської, не була результатом тривалого конфлікту між двома усталеними соціальними групами, де ті погодилися, по суті, ділити владу. Не була Конституція Мейдзі й продуктом низової мобілізації соціальних груп, до яких входили б середні й нижчі суспільні прошарки, намагаючись змусити до конституційності неохочого монарха, як це сталося за Французької революції. Чи не всі оглядачі погоджуються, що обидва процеси — і написання, і видання нової конституції — були складними низхідними явищами, підштовхуваними

суб'єктами, що перебували біля вершини влади, як-от згаданий вище Іто Хіробумі. Можливо, олігарха й змусив до дії Рух за народні права, але він не втрачав контролю над політичним процесом у жодний період часу. Еквіваленту Арабської весни в Японії не було⁵³⁴.

Силою, що зрештою привела Японію до запровадження конституції, була не та чи інша внутрішня соціальна група, а приклад іноземців. Жодна західна держава не намагалася, принаймні явно, на той момент змусити Японію запровадити конституцію. Радше самі японці вважали, що її ухвалення є необхідною передумовою для визнання країни належною до категорії великих держав, чії права дорівнюють правам країн Заходу. Вони слідували силіогізму: «Усі модерні держави мають конституції; Японія прагне бути модерною державою; тому Японія повинна мати конституцію». Безпосереднім політичним приводом для запровадження таких змін було бажання скасувати нерівноправні договори, і цього справді вдалося досягти в 1899 році. Але йшлося не так про економічні інтереси, як про прагнення, аби за Японією визнали статус сучасного суспільства в очах західних держав⁵³⁵.

БЮРОКРАТИЧНА АВТОНОМІЯ ЛЮТУЄ

Як і в Німеччині, створена Японією після Реставрації Мейдзі бюрократія так автономізувалася, що нарешті повела країну до катастрофи. Я стверджую, що поворот Японії праворуч у 1930-х роках коренився саме в цьому, а не в будь-яких інших соціальних причинах.

Одна з найвідоміших спроб пояснити «фашистський» ухил Японії в соціальному плані належить Баррінгтону Муру. Він вважає, що було три різні шляхи до сучасності і що селяни відіграли важливу роль на кожному з них. Перший був демократичним, його представляють Англія та північні американські штати, де селянські господарства і феодальні політичні механізми були насильно перетворені на комерційне сільське господарство (Англія) або їх взагалі не існувало, передусім тому, що переважало сімейне фермерство (північ Америки). Другий шлях був модернізацією через селянську революцію, ним пішли комуністичні Росія й Китай. Третім був фашизм, за якого репресивна система сільського господарства була підґрунтям для авторитарної держави, що згодом вирвалася з-під контролю її творців⁵³⁶.

Аргументи Мура про те, чому в Японії ніколи не спостерігалася селянської революції китайського або російського стилю, видаються доволі переконливими. Система оподаткування Токугави заохочувала збільшення продуктивності сільського господарства протягом століття, що передувало Реставрації Мейдзі. Селяни й справді багатіли з плином часу. Крім того, колективний спосіб, у який відбувався збір податків, разом з відносною безособовістю уряду як збирача податків привели до високого ступеня комунальної місцевої солідарності або появи соціального капіталу на рівні села. Це контрастує з Китаєм, де відкуп сільгосподатків, тобто такий собі аутсорсинг збору податків у часто хижі руки приватних агентів разом із родинноцентричним індивідуалізмом селян майже автоматично породжував недовіру з боку селянства⁵³⁷. За часів династії Цін у Китаї селянські невдоволення й гнів були значно вищими, ніж у Японії епохи Мейдзі, і саме цей гнів вдалося мобілізувати Комуністичній партії Китаю. Якщо в Японії селянські бунти й супроводжували зростаючу комерціалізацію аграрної галузі до і після Реставрації Мейдзі, то вони ніколи не досягали такого рівня, який був би достатнім для загальнонаціонального вибуху⁵³⁸.

Менш переконливо виглядає спроба Мура пов'язати умови сільського землекористування з приходом мілітаристських урядів 1930-х років. Учений намагається провести паралелі між Японією та Пруссією, країною, де військо було справді вплетене в дедалі репресивнішу систему аграрного землекористування від XVI століття. Пруський офіцерський корпус був рекрутований безпосередньо з класу юнкерів — поміщиків, які в цивільному житті займалися переважно послідовним пригніченням власних селян. Але в Японії феодальне землеволодіння і користування було заміщене вільнішими формами оренди й комерційного сільського господарства наприкінці XIX століття. Усе ще існували великі землевласники, які збереглись аж до запроваджені американцями земельної реформи наприкінці 1940-х і далі сформували політичну базу консервативних партій. Але вони становили значно менш важливу частину консервативної коаліції Японії, ніж юнкери в Німеччині до Першої світової війни або власники великих *естанцій* в Аргентині під час перевороту 1930 року, а їм активно опонували активісти-бюрократи в межах народжуваної мілітаристської держави⁵³⁹.

Справді, за відсутності автономних військових можна цілком сміливо постулювати контрафактну, уявну історію, де Японія перетворилася б на демократію більш англо-саксонського стилю. Перечекавши Першу світову війну, країна увійшла в енергійний період економічного зростання й експансії, що дозволило б швидко зрости міському середньому класу і сприяло би поширенню вищого рівня освіти. Бум раптово закінчився в 1920 році, коли на азійські ринки повернулися європейські держави. Почалася тривала рецесія, що стала ґрунтом для зростання профспілок разом з бурхливими трудовими конфліктами, зміцненням марксистських і лівих груп. У протилежному таборі це виливалося в консолідацію промислового капіталу великих індустріальних груп країни, або *дзайбацу*. Жодна із цих подій не обов'язково є фатальною для демократії, як засвідчив їхній перебіг у Великій Британії, Франції чи Сполучених Штатах того часу. Якби участю цих нових груп зацікавилися партії, чия здатність боротись за владу в умовах японського парламентаризму лише зростала, демократія в країні консолідувалась би вже в 1930-х роках⁵⁴⁰.

Цей шлях заблокували рішення, ухвалені військовими Японії, але тими, що були розгорнуті не в самій країні, а в її зарубіжних імперських володіннях. Можна стверджувати, що японський авторитаризм у певному сенсі народився в Маньчжурії, а не в Токіо чи японському селі. Флот страждав від поступок на користь Великої Британії та США на Вашингтонській морській конференції 1930 року. Армія, зі свого боку, сподівалася на створення в Маньчжурії держави. Нижчі офіцери тамтешньої квантунської армії вбили маньчжурського воєначальника Чжан Цзоліня, і після вересневого Маньчжурського інциденту 1931 року захопили більшу частину південної Маньчжурії. Цивільний уряд у Токіо розділився й не спромігся на адекватну відповідь. Конституція Мейдзі не давала обраному цивільному уряду жодної прямої влади над військовими в будь-якому випадку. Ще більшою мірою, ніж у Німеччині до Першої світової війни, імператор виявився заручником збройних сил, а не їхнім воєначальником. Так почався період ескалації політичного насильства, коли військові або фанатики з правого політичного флангу, діючи від імені імператора, почали вбивства цивільних політиків. Серед інших було вбито й прем'єр-міністрів Хамагучі та Інукаї в 1930 і 1932 роках. У 1936 році радикальні офіцери вчинили спробу заколоту; хоч їх і спинили, цивільні урядовці так злякалися, що не спромоглися перешкодити квантунській армії спровокувати інцидент на мосту Марко Поло в 1937 році й здійснити повномасштабне вторгнення в Китай⁵⁴¹.

На відміну від німецького нацизму та італійського фашизму, японський мілітаризм не був пов'язаний з масовою політичною партією. Якщо військові й мали цивільних союзників серед різних правих груп, у японському суспільстві в них не було сильної соціальної бази на зразок німецької. Лише серед молодших польових офіцерів армії Японії, на кшталт Ісівари Кандзі, безпосереднього творця Маньчжурського інциденту, бродили такі ідеї, як концепція майбутньої «тотальної війни» між великими державами, розроблена в подорожах і заняттях різними дослідженнями. Японські військові сформували власну антикапіталістичну національну ідеологію, яка заперечувала матеріалізм та егоїзм індустріального суспільства, ностальгувала за примарним аграрним минулим. Але в центрі їхньої уваги було не так селянське життя, як етос честі старої військової аристократії. Бюрократична автономія війська була особливо сильною з огляду на «освячене століттями право нижчих командирів здійснювати операції в надзвичайних ситуаціях, не чекаючи прямого наказу від центрального військового штабу»⁵⁴². У 1930-х агентам вдалося перетворитися на принципалів.

ПРАВО Й ДЕМОКРАТІЯ

Справжнє верховенство права нарешті прийшло до Японії з її поразкою у війні на Тихому океані і з ухваленням конституції, розробленої за американської участі в 1947 році, що зберігає чинність без змін до теперішнього часу. Було вчинено низку важливих правових заходів, які дозволили досягнути такого результату, серед яких оголошена 16 серпня 1945 року заява імператора, що Японія прийняла Потсдамську декларацію і беззастережну капітуляцію, а також Імператорський рескрипт від 1 січня 1946 року, де імператор відмовився від доктрини імперської божественності⁵⁴³. Уряд переможеної й окупованої Японії розробив незначні зміни до Конституції Мейдзі, які, потрапивши в пресу, підштовхнули генерала Дугласа Макартура, Верховного командувача союзних держав, розпорядитися про розробку зовсім іншого документа, поданого приголомшеному японському урядові в лютому 1946 року.

Американський проект містив низку ключових змін. Суверенітет належав тепер не імператору, а японському народу; було скасовано систему суспільних станів, перелік основних прав був чітко перерахований і позбавлений кваліфікаційних передумов Конституції Мейдзі; знаменита стаття 9 оголосила про відречення Японії від права на ведення війни й регулярної армії. За обговорення Конституції взявся новообраний парламент, і вона набула чинності 3 травня 1947 року⁵⁴⁴.

Сучасні японські націоналісти, як-от Ісіхара Сінтаро, колишній губернатор Токіо, критикують статтю 9 і післявоєнну конституцію загалом як нав'язану Японії, стверджуючи, що до неї час внести зміни для відновлення права на військову міць і самооборону. Але перед тим, як прийняти їхній наратив, слід зазначити, що американці намагалися проводити щодо Японії багато різних типів політики після 1945 року, і дещо затрималося надовго, а дещо зовсім не вдалося. Крім демократичної системи, втіленої в самій конституції, міцною й довготривалою виявилась політика реформ, що припинила орендну систему й розподілила землю сільськогосподарського призначення між окремими фермерами. Відбулося зміцнення цивільних і політичних прав жінок. Переважна більшість японців були згодом дуже вдячними за ці зміни і їхнє насильне насадження, передусім жінки, чії права були гарантовані завдяки наполегливості молодій жінки на ім'я Беата Сірота (Гордон), яка служила в комісії з розробки конституції⁵⁴⁵. Японська система, по суті, застрягла в рівновазі, за якої наявні актори ніколи не погодилися би з певними змінами — серед них народний, а не імператорський суверенітет, земельна реформа та права жінок — без спонукання ззовні. Американці не змушували Японію прийняти неприємні речі, хіба лише заради допомоги досягти позитивнішої суспільної рівноваги.

З іншого боку, американці не спромоглися досягти деяких змін, яких неймовірно бажали. До таких належав демонтаж згадуваних вище дзайбацу, величезних олігархічних промислових конгломератів, на які покладали відповідальність за фінансування та підштовхування до війни. Дзайбацу формально розпустили, але вони знову швидко постали неофіційно як *кейрецу* (розбудовані навколо відомих брендів, таких як Sumitomo, Mitsui чи Mitsubishi), далі ставши основою для економічного дива країни⁵⁴⁶.

Крім того, і запозичені, і нав'язані правові кодекси, які складають сучасне японське право, у Японії реалізовані зовсім інакше, ніж у Європі й Північній Америці. Японія, а також інші країни Азії завжди були менш схильними до судових тяжб, ніж це спостерігається в Сполучених Штатах, а число адвокатів і позовів на душу населення за три десятиліття після війни фактично навіть скоротилося. Японці значно частіше використовують арбітражні процедури та неформальне вирішення спорів за людей на Заході⁵⁴⁷.

Останнім моментом, де запроваджені інститути провалилися, була спроба поставити бюрократичний апарат Японії під щільніший демократичний контроль, або, інакше кажучи, зменшити його автономію. Як і в Німеччині, окупаційна влада союзників прагнула очистити бюрократію від тих, кого розглядала як військових злочинців і ультранаціоналістів. Але потреба підтримувати в Японії стабільність і належне урядування, особливо в умовах тиску, породженого розвитком «холодної війни», обірвала ці зусилля. У багатьох випадках знятими зі своїх посад виявилися тільки міністри військового періоду і їхні заступники; молоді чиновники просто просувалися далі по службі, зберігаючи при цьому свої бюрократичні традиції і живучи ними. Таким чином, навіть за нової демократичної конституції бюрократія залишалася центром японської системи ухвалення політичних рішень. Хоча Ліберально-демократична партія (ЛДП) Японії, давно панувала в політиці країни, й контролювала рішення щодо витрат і навіть розподіляла «з корита» субсидії на користь привілейованих інтересів, їй ніколи не вдавалося сягнути в глибоку бюрократію і розставити там своїх людей. Радше навпаки: бюрократія просунула низку посадових осіб, які після виходу на пенсію (так звані *амакудару*, або «спущені з небес») обійняли важливі керівні посади в політиці і сприяють «руками в м'яких рукавичках» співробітництву між ЛДП й урядом. Ця бюрократія стала однією ногою «залізної триноги», де ще двома є бізнес-сектор і Ліберально-демократична партія, яка домінувала в японській політиці два покоління.

Справді, у ретроспективі стало більше ніж зрозуміло, що значна частина бюрократичної системи з центром у Міністерстві міжнародної торгівлі та промисловості (зараз Міністерство економіки, торгівлі й промисловості), яке керувало повоєнним економічним дивом Японії, була нащадком бюрократії, що займалася плануваннями військового часу. Цей орган мав далеке коріння в групі офіцерів, пов'язаних з

квантунською армією в Маньчжурії, якій вдалося запровадити централізовану планову економічну систему. Її в 1941 році принесли назад у саму Японію, тож вона й стала ядром системи розподілу ресурсів у воєнний час⁵⁴⁸. Таким чином, американські перемовники 1970-х і 1980-х сперечалися з приводу економічних проблем з нащадками бюрократів, чії батьки воювали на Тихому океані.

Якщо японська бюрократія й вирізнялася потужністю порівняно з іншими складниками політичної системи, її повоєнне втілення ніколи не було таким централізованим і вагомим, як китайський аналог. Влада зазвичай розтікалась по різноманітних і численних агентствах, кожне з яких наповнене клітками і фракціями, змушеними шукати консенсус, перш ніж у них взагалі з'являлася змога ухвалювати рішення. Останніми роками це зміцнило тенденцію відкладати важкий вибір, хай він стосується ядерної енергетики чи сільськогосподарських субсидій. Крім того, є переконливі докази, що сама бюрократична система занепала зі згаданою вище «підсистемою» *амакудари* у 2007 році, що зумовило зменшення стимулів винаймати еліту, а разом із цим пожвавилися зусилля політичних партій у просуванні своїх прихильників на ключові бюрократичні ролі.

БРАК СУВЕРЕНІТЕТУ В ЯПОНІЇ

Політичний розвиток Японії із середини XIX століття склався в схему, яку потім, з варіаціями, скопіює низка інших східн-азійських суспільств.

До зустрічі із Заходом сильну державу Японія вже мала, а її бюрократія володіла багатьма Веберовими характеристиками в умовах, коли «баланс» між державою й суспільством був значною мірою встановлений на користь держави. Не бракувало різних соціальних груп — фермерів, торговців чи воїнів — але їм не вистачало такої організованості щодо колективних дій, яка спостерігалася серед відповідних прошарків Європи в незалежних містах, церквах, гільдіях тощо. Тому громадянському суспільству було значно важче стримувати державу, вимагати верховенства права й підзвітності та відповідальності уряду.

Японське громадянське суспільство надзвичайно вирросло завдяки демократизації країни з появою екологічних, феміністичних, медійних, націоналістичних і релігійних груп. Але здатність японського громадянського суспільства мобілізуватися заради досягнення політичних цілей залишається слабкою порівняно з іншими індустріалізованими демократіями. Підйом Демократичної партії Японії і обіймання її висуванцем посади прем'єр-міністра у 2009 році є, у певному сенсі, появою сильної опозиційної культури. Але невдалі подальші дії у відповідь на такі події, як землетрус у Тохоку 2011 року й одночасна ядерна криза на атомній електростанції Фукусіма, змусили засумніватися в міцності цього зсуву.

Брак міцного громадянського суспільства компенсує тиск з-за кордону. Олігархи Мейдзі погодилися з обмеженнями своєї влади не тому, що побоювалися внутрішньої громадянської мобілізації, за якої обурені люди вимагали би своїх прав, а через бажання визнання від західних потуг однакового з ними статусу. Конституція 1947 року була ще очевиднішим нав'язуванням країні зовнішньої волі. Єдиною причиною, чому вона залишалася легітимною й стабільною майже сімдесят років, була позиція Японії в міжнародній системі. Згідно зі статтею 9 й Американсько-японським договором про безпеку 1951 року, Японія насправді віддала в аутсорсинг Сполученим Штатам Америки важливий елемент власної безпеки — здатність до самооборони. Лише доти, доки США зберігатимуть прихильність і готовність надійно захищати Японію перед загрозами з боку таких країн, як Північна Корея та Китай, конституція 1947 року залишатиметься чинною (Німеччина, інша переможена сторона в Другій світовій війні, робила майже те саме, віддавши свій суверенітет на аутсорс НАТО і Європейському Союзу). Непохитний націоналіст, прем'єр-міністр Сіндзо Абе, який повернувся до влади 2012 року, заявив про намір наполягати на перегляді статті 9 і повернути Японії статус нормальної суверенної країни. Якщо це станеться, багато особливостей післявоєнного врегулювання можуть очікувати на зміни.

Японія дала ще один прецедент, за яким підуть інші країни Азії, заклавши моральні підвалини своїх авторитарних правителів. Ці якості, у свою чергу, виростають з конфуціанської спадщини Японії. За словами Джорджа Акіти, лідери доби Мейдзі

вірили передусім у добродійну елітарність, яка випливає з визнання природної ієрархії, заснованої на здібностях... Як добрі конфуціанці, вони усвідомлювали, що лише тонка лінія розмежовує освічені еліти й деспотичні... Якщо суверен і піддані мусили докладати зусиль для загального блага, то це означає, що масам

можна дати освіту і навчити, аби піднятися до рівня, на якому вони могли би справді брати участь в управлінні⁵⁴⁹.

Олігархи доби Мейдзі, а також старші чиновники, як-от Кісі Нобусуке, який керував Японією в 1950-х роках, або Сагаці Сігеру, керівник МЕРЯ під час повоєнного розквіту цього органу, були зарозумілими й ані копійки не давали за права простих громадян, жадаючи влади і ще влади. Але порівняно з авторитарними лідерами інших частин світу, у них було гостре почуття служіння вищому суспільному інтересу. Олігархи доби Мейдзі були такі скромні, що навряд чи хто-небудь сьогодні, не вивчаючи ретельно японської історії, знає хоча б їхні імена. Вони також були дуже компетентними в розбудові традицій, водночас рухали країну вперед до мети, яка не мала жодного історичного прецеденту.

Звісно, ця конфуціанська традиція бере свій початок у Китаї, до якого ми й переходимо.

-
- ⁵¹⁵ Дослідження, що підкреслюють проринковий характер політики в Східній Азії, див.: World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (New York: Oxford University Press, 1993). Класичні дослідження промислової політики в Східній Азії включають: Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1982); Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton: Princeton University Press, 1990); and Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989). Стосовно більш сучасної промислової політики в Китаї, див.: Justin Yifu Lin, "Lessons from the Great Recession," in Birdsall and Fukuyama, eds., *New Ideas in Development After the Financial Crisis*. Культурні інтерпретації див. інтерв'ю: Lee Kuan Yew's interview with Fareed Zakaria, "A Conversation with Lee Kuan Yew," *Foreign Affairs* 73, no. 2 (1994): 109–27; and Lawrence E. Harrison, *Jews, Confucians, and Protestants: Cultural Capital and the End of Multiculturalism* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2013).
- ⁵¹⁶ Один з найуспішніших прикладів промислової політики реалізований у США — це розвиток інтернету. Спочатку його було розвинуто як результат роботи оборонного проекту Агентства перспективних досліджень Пентагону (ARPA), що запропонував інтернет-протокол TCP / IP, прийнятий урядом для використання у власних мережах. Ця завчасна інвестиція базувалася радше на міркуваннях безпеки, ніж на економічних мотивах, але згодом виявилась однією з найважливіших технологій ХХ століття. Державні інвестиції мали також важливе значення в розвитку напівпровідників, радіолокації, реактивної авіації й безлічі інших технологій.
- ⁵¹⁷ Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press, 1995).
- ⁵¹⁸ Peter Duus, *The Rise of Modern Japan* (Boston: Houghton Mifflin, 1976), pp. 21–31.
- ⁵¹⁹ Для отримання додаткової інформації про походження японського технаціоналізму див.: Richard J. Samuels, "Rich Nation, Strong Army": *National Security and the Technological Transformation of Japan* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994), pp. 33–78.
- ⁵²⁰ Duus, *Rise of Modern Japan*, pp. 94–95.
- ⁵²¹ James L. McClain, *Japan, A Modern History* (New York: Norton, 2002), pp. 267–71.
- ⁵²² B. C. Koh, *Japan's Administrative Elite* (Berkeley: University of California Press, 1989), p. 20.
- ⁵²³ Bernard S. Silberman, "Bureaucratic Development and the Structure of Decision-making in Japan: 1868–1925," *Journal of Asian Studies* 29, no. 2 (1970): 347–62.
- ⁵²⁴ Bernard S. Silberman, "The Bureaucratic Role in Japan, 1900–1945: The Bureaucrat as Politician," in Bernard S. Silberman and H. D. Harootyan, eds., *Japan in Crisis: Essays on Taishō Democracy* (Princeton: Princeton University Press, 1974).
- ⁵²⁵ Silberman, "Bureaucratic Development," p. 349.
- ⁵²⁶ Ясукуні (Yasukuni) було одним з двадцяти семи нових синтоїстських святилиць, побудованих у цей період. McClain, *Japan*, p. 268.
- ⁵²⁷ John O. Haley and Veronica Taylor, "Rule of Law in Japan," in Randall Peerenboom, ed., *Asian Discourses of Rule of Law: Theories and Implementation of Rule of Law in Twelve Asian Countries, France, and the U. S.* (New York: Routledge, 2004), pp. 449–50.
- ⁵²⁸ Carl F. Goodman, *The Rule of Law in Japan: A Comparative Analysis*, 3rd ed. (The Hague: Kluwer Law International, 2003), pp. 17–18; Shigenori Matsui, *The Constitution of Japan: A Contextual Analysis* (Portland, OR: Hart Publishing, 2011), p. 9.
- ⁵²⁹ Haley and Taylor, "Rule of Law in Japan," pp. 452–53; Goodman, *Rule of Law in Japan*, pp. 18–19.
- ⁵³⁰ George Akita, *Foundations of Constitutional Government in Modern Japan, 1868–1900* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1967), pp. 59–64.
- ⁵³¹ Duus, *Rise of Modern Japan*, pp. 114–15; Lawrence W. Beer and John M. Maki, *From Imperial Myth to Democracy: Japan's Two Constitutions, 1889–2002* (Boulder: University Press of Colorado, 2002), pp. 17–18, 24–29; Matsui, *The Constitution of Japan*, pp. 9–11.
- ⁵³² Tetsuo Najita, *Hara Kei in the Politics of Compromise 1905–1915* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1967); Akita, *Foundations of Constitutional Government*, pp. 159–61; Duus, *Rise of Modern Japan*, pp. 114–15; Matsui, *Constitution of Japan*, pp. 9–11; McClain, *Japan*, pp. 184–87.
- ⁵³³ Stephen Vlastos, "Opposition Movements in Early Meiji, 1868–1885," in Marius B. Jansen, ed., *The Emergence of Meiji Japan* (New York: Cambridge University Press, 1995).
- ⁵³⁴ Akita, *Foundations of Constitutional Government*, pp. 2–3.
- ⁵³⁵ Підписання англо-японського договору про торгівлю 1894 року передбачало скасування екстериторіальності за п'ять років; інші західні держави пішли за цим прикладом 1897 року. Goodman, *Rule of Law in Japan*, p. 19.
- ⁵³⁶ Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press, 1966), pp. 433–52.
- ⁵³⁷ Див.: Fukuyama, *Trust*, pp. 83–95.
- ⁵³⁸ Moore, *Social Origins of Dictatorship*, pp. 254–75.
- ⁵³⁹ Цей аргумент запропоновано в: Theda Skocpol, "A Critical Review of Barrington Moore's *Social Origins of Dictatorship and Democracy*," *Politics & Society* 4 (1973): 1–34. Сільська оренда фактично знизилася, а кількість дрібних і середніх ферм постійно збільшувалась протягом 1920-х років. Див.: Duus, *Rise of Modern Japan*, pp. 182–85.
- ⁵⁴⁰ McClain, *Japan*, pp. 345–56; Andrew Gordon, *Labor and Imperial Democracy in Prewar Japan* (Berkeley: University of California Press, 1991), pp. 1–10.
- ⁵⁴¹ Duus, *Rise of Modern Japan*, pp. 206–19; on the role of the Washington Naval Treaty, див. James B. Crowley, *Japan's Quest for Autonomy: National Security and Foreign Policy, 1930–1938* (Princeton: Princeton University Press, 1966).
- ⁵⁴² McClain, *Japan*, p. 410.

543 Beer and Maki, *Imperial Myth*, pp. 58–59, 68–69.

544 Ibid., pp. 81–87; Theodore McNelly, *The Origins of Japan's Democratic Constitution* (Lanham, MD: University Press of America, 2000), pp. 1–14.

545 Беата Сіроза виросла в Японії і переконливо вимагала цілковитого включення положень про права жінок, прийнятих японськими феміністками, як-от Сато Шіцзе (Sato Shizue). Beer and Maki, *Imperial Myth*, p. 87.

546 Опис цих зусиль учасником див.: Eleanor M. Hadley, *Memoir of a Trustbuster: A Lifelong Adventure with Japan* (Honolulu: University of Hawai'i Press, 2003). Дивись також: Fukuyama, *Trust*, pp. 195–207.

547 Frank Upham, "Mythmaking in the Rule-of- Law Orthodoxy," in Carothers, *Promoting the Rule of Law Abroad*; дивись також: Upham's *Law and Social Change in Postwar Japan* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987).

548 Janis Mimura, *Planning for Empire: Reform Bureaucrats and the Japanese Wartime State* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2011).

549 Akita, *Foundations of Constitutional Government*, pp. 162–63.

БОРОТЬБА ЗА ПРАВО В КИТАЇ

Держава передувала праву в Китаї; правити законом у династичному Китаї; зародки конституціоналізму в сучасному Китаї; Мао і відсутність права; перебудова поведінки, заснованої на правилах, у сучасному Китаї

Японські інституції прийшли з Китаю. Там централізована держава з багатьма характеристиками, які Вебер назвав сучасними, існувала вже за часів династії Цинь у 221 році до н.е. і була об'єднана під час ранньої династії Хань (206 р. до н.е. — 9 р. н.е.). Китай запровадив централізовану бюрократію, засновану на здобутках, спромігся ввести реєстрацію населення, стягував уніфіковані податки, контролював військо й регулював суспільство приблизно за вісімнадцять сотень років до того, як подібну державу запровадили в Європі⁵⁵⁰.

Ця передчасно сучасна держава змогла тоді запобігти появі могутніх соціальних акторів, спроможних кинути їй виклик. У Європі спадкове дворянство, незалежні торгові міста та релігійні організації: від католицької церкви до різних протестантських сект — усі володіли незалежним базисом влади й могли обмежувати владу держав. У Китаї в цих груп були відповідники, але вони від початку були помітно слабшими, і сильна держава ніколи не оминала нагоди притримати їхню жвавість. Також була китайська аристократія, але вона не мала територіального суверенітету в масштабах, властивих її європейським колегам; такі релігії, як буддизм і даосизм, перебували під суворим контролем; а міста нагадували адміністративні центри Європи на схід від Ельби, а не самостійні незалежні столиці Заходу. Критичним моментом була дисперсія влади в Європі на міжнародному рівні, що значно перевищувала китайську, бо, як зазначалося раніше, географія регіону істотно відрізнялася. Це означало, що будь-яка європейська держава, що намагалася зосередити владу та будувати імперію, наштовхувалася на негайний опір своїх сусідів. Ці сусіди могли боротися з агресією військовими засобами на державному рівні та були більш ніж щасливі з нагоди підтримати внутрішніх супротивників імперської влади. Європейська державна консолідація до середини XX століття досягла рівня, який Китай переживав на півдорозі в періоді Воюючих царств (475—221 рр. до н.е.), коли загальна кількість великих держав була зменшено до півдесятка. Можливо, Європейський Союз одного разу завершить процес уніфікації, якої Китай досягнув на початку династії Цін, але той факт, що цього досі не сталося, ще раз підкреслює, наскільки відрізняється баланс «держава — суспільство» Європи від Китаю.

У Китаї часів появи європейських колоніальних потуг керувала згадана на початку книжки династія Цін (1644–1911), іноземний рід, що походив з Маньчжурії і перебував на пізній стадії свого династичного циклу. Перший імператор Цін, Шуньчжи, просто взяв як є інституції, що склалися під час панування династії Мін, і продовжив використовувати персонал, сформований у той період, для управління наявним адміністративним апаратом⁵⁵¹. У ті часи аграрна економіка Китаю не надто відрізнялася від тієї, що існувала в часи династії Хань близько шестисот років тому. Але все це змінилося з настанням XVII століття, яке принесло із собою істотне розширення комерційної, торгово-обмінної економіки. На кшталт Європи й Османської імперії, Китай пережив і цінову інфляцію, і швидке зростання чисельності населення саме від цього часу⁵⁵². Англійські, португальські й голландські торговці почали прибувати до південних портів Китаю, зв'язуючи його економіку з ширшою системою глобальної торгівлі. З'явився значно більший і незалежніший клас комерсантів. Замість повністю покладатися на уряд у питаннях власного добробуту, китайські купці перетворилися на джерело капіталу, і, таким чином, перед ними відкривалися скромні, але реальні можливості підвищення власної автономії у стосунках з урядом. Наприкінці XIX століття в китайських містах почав з'являтися невеликий середній клас, з якого виросло багато провідників китайської революції 1912 року, що завершила часи династичного Китаю.

Історик Кеннет Померанс стверджує, що станом на середину XVIII століття Європа не мала жодних значних технологічних чи інституційних переваг перед Китаєм. Він вважає, що подальший злет Великої Британії завдяки Промисловій революції був переважно випадковим побічним продуктом її доступу до багатих і легкодоступних покладів вугілля та іноземних поставок сировини, як-от бавовни⁵⁵³. Але Промислова революція, у свою чергу, була результатом не тільки наявності певних ресурсів, важливе значення мала й можливість інтеграції декількох важливих підсистем: наукової, що виводила загальні теорії зі спостережуваних фактів; технологічної, яка давала змогу застосовувати ці знання у розв'язанні практичних завдань; а також підсистеми права власності, яка породжувала стимули до технологічних інновацій; не останню роль відгравала й певна культурна обізнаність, поєднана з цікавістю до навколишнього світу; не можна забувати й про освіту, підсистему, яка здебільшого була орієнтована на навчання та підготовку студентів й опанування ними різних наукових та технічних галузей; і, нарешті, політична підсистема, що дозволила, очевидно, заохочуючи, зростання всього описаного одночасно. Китай, можливо, мав дещо з описаного; не виключено, що бракувало того, що можна назвати «системною інтеграцією», спроможністю запустити функціонування всього описаного разом. Цю функцію системної інтеграції в остаточному підсумку повинен забезпечити політичний режим. Як продемонструє незабаром Японія і як засвідчує нинішній Китай, немає глибоких культурних причин, що перешкоджали б азійським суспільствам на шляху такої інтеграції. Але цього не сталося в умовах заскорузлого консервативного Китаю XIX століття⁵⁵⁴.

Пізні часи династії Цін могли спиратися на два тисячоліття традицій, і це дозволило країні оминати тотальну колонізацію, як в Африці. Але до XIX століття Китай глибоко застиг у ритуальних практиках, що перешкоджали пристосуванню до конкурентних умов і тиску від європейських держав. «Століття приниження» Китаю почалося 1839 року, коли сформований Цін уряд намагався заборонити імпорт опію, але під тиском англійців змушений був відкрити свої порти під час Першої опіумної війни. Нанкінський договір 1843 року передавав Гонконг Великій Британії, надавав екстериторіальні права іноземним громадянам і проклав шлях для подальших поступок на користь Франції, Сполучених Штатів Америки та інших західних держав. Протонаціоналістичне боксерське повстання на рубежі XX століття мало на меті позбутись іноземного впливу, але його придушили західні держави, наклавши на Китай величезні компенсації. Японія перемогла Китай у китайсько-японській війні 1895 року, що потягнуло за собою втрату Тайваню, а Корея втратила свій статус васальної держави. Протягом 1930-х років Японія поступово окупувала Китай⁵⁵⁵.

Пережитий Китаєм хаос і відсталість на початку XX століття переконали багатьох із Заходу, що китайському суспільству судилося завжди бути хаотичним і убогим. Але перед ними лежав у першу чергу закордонний, нав'язаний політичний режим занепаду, що зовсім не відображав сили минулих урядів. Зростання Китаю в другій половині XX століття демонструє, на що здатна молода й енергійна сила. Протягом усього цього бурхливого періоду ні китайський уряд, ні китайська традиція централізованого правління не зникли. Попри зрив і розлад початку XX століття, між династичним Китаєм і політикою, яку очолює нинішня Комуністична партія, простежуються міцні безперервні лінії.

Тоді, як і зараз, центральною проблемою китайської політики було не те, як сконцентрувати й застосувати державну владу, а те, як обмежити її законністю й демократичною підзвітністю. Завдання досягти балансу між державою, правом і підзвітністю й відповідальністю, яке було виконане в Японії до кінця 1940-х років, частково здійснено і в Китаї. За Мао Цзедуна право фактично зникло, і країна занурилася у свавільний деспотизм. Із початком реформ Ден Сяопіна в 1978 році Китай повільно рухається до політичної системи, більше орієнтованої на правила. Але верховенство права все ще далеке від належного стану, а стабільність режиму дуже залежатиме від того, чи стане ця тенденція основною політичною лінією розвитку у XXI столітті.

ПРИРОДА КИТАЙСЬКОГО ПРАВА

Китай — це світова цивілізація, якій ніколи по-справжньому не вдавалося розвинути верховенство права. У Стародавньому Ізраїлі, на християнському Заході, у мусульманському світі та в Індії закони зародилися в трансцендентальній релігії, а їхнім тлумаченням і реалізацією займалися богослови та юристи. Законники, у кожному випадку, були соціальною групою, окремою від політичної влади: юдаїстські судді, індуїстські брахмани, католицькі священники та єпископи, мусульманська улама.

Ступінь, до якого право обмежувало сваволю правителів, залежав від інституційного відокремлення юридично-релігійної ієрархії від політичної, а також від рівня об'єднаності чи, навпаки, роздрібненості тієї чи іншої групи. Цей поділ набув найяскравіших ознак у Західній Європі, де неодноразово згадувана боротьба за інвеституру кінця XI століття дозволила католицькій церкві самостійно призначати священиків та єпископів. Різко контрастуючи з Китаєм, верховенство права постало задовго до появи сучасних держав, воно ж обмежувало державне будівництво, чого не знав Китай.

У Китаї ніколи не було трансцендентальної релігії і претензії на божественне походження права. Воно розглядалось як раціональний людський інструмент, за допомогою якого держава здійснювала свою владу й підтримувала публічний порядок. Це означало, що, як і в Японії, у Китаї керували законом, а не керувало верховенство права. Закон не обмежував повноважень суверена, який сам виступав його джерелом. Хоча закон могли застосовувати неупереджено й безсторонньо, цей факт не був пов'язаний із жодними невід'ємними правами громадян. Це був радше подарунок доброзичливого правителя. Неупередженість і безсторонність були просто умовами належного публічного порядку. Саме із цієї причини право власності та приватне — договори, делікти та інші питання, що виникали в стосунках між приватними особами, а не за участю держави, — отримували надзвичайно мало уваги. Це суттєво відрізнялося від загального та римського цивільного права, що побутувало на Заході⁵⁵⁶.

Насправді в традиційну китайську культуру вбудовано активну ворожість до самої ідеї права. Конфуціанці вважали, що життя людини слід упорядковувати не формальними, писемними законами, а моральністю. Усе це оберталося навколо культивування категорії *лі*, або правильної поведінки, якої досягали через освіту й належне виховання. Конфуціанці стверджували, що залежність від писаного закону, або *фа*, є шкідливою, бо формальні правила зазвичай надто широкі й загальні, аби дати хороший результат у конкретному випадку. Конфуціанська етика є дуже ситуативною, залежною від контексту: правильний результат залежить від відносин і статусу причетних сторін, конкретних фактів та умов, які неможливо спрогнозувати або визначити заздалегідь. Добрі результати є наслідком не безстороннього застосування правил, а дій мудреця чи керівника, який може зважити на локальний контекст. Передумовою належного функціонування системи є наявність хорошого імператора на її вершині⁵⁵⁷.

Протилежністю конфуціанської в Давньому Китаї була легістська школа, яка відстоювала писане право. На відміну від конфуціанців, що бачили людську природу по суті доброю і придатною до навчання, легісти вважали людей егоїстичними й схильними до розладу. Поведінку слід регулювати не моральністю, а суворими стимулами, передусім надзвичайно жорсткими покараннями за переступи й порушення. За словами одного історика, легісти стверджували, що уряд мусить «оприлюднювати свої закони для всіх і застосовувати їх неупереджено до високих і низьких, незалежно від стосунків і чинів», а «право є основою стабільного уряду, бо, зафіксоване й відоме всім, воно є точним інструментом, що дозволяє оцінку індивідуальної поведінки». На відміну від цього, «уряд, якщо відштовхується від *лі*, не може так чинити, адже *лі* — це неписана, партикулярна річ, що підлягає довільній оцінці й інтерпретації⁵⁵⁸. Багато в чому легістська традиція є значно ближчою до сучасного західного розуміння права як загального, чітко викладеного й неупередженого набору правил, за якого поведінка людини визначається насамперед стимулами, а не моральними нормами. Західна традиція прагне обмежити правом автономію урядів, а китайська — максимально розширити її через більш гнучку систему моральності⁵⁵⁹.

Попри те, що легістська школа зникла з приходом до влади династії Хань у II столітті до н.е., наступні китайські уряди завжди намагалися якось поєднати конфуціанські й легістські позиції. Основні правові кодекси були оприлюднені й узяті до застосування під час династій Хань, Тан, Мін і Цін та склалися переважно зі списків покарань за кримінальні правопорушення в легістській традиції. Проте право містило багато різних наслідків залежно від обставин, згідно з лініями конфуціанства⁵⁶⁰. Формальне право завжди відігравало менш значущу роль у регулюванні китайської соціальної поведінки, ніж це було на Заході. Багато суперечок вирішувалися за звичаєвими (тобто неписаними) правилами родового, кланового або сільського рівнів, а не через формальну судову систему. Формальне судочинство носило тавро чогось негідного, низького. Судді не були окремою групою з високим статусом, як-от в Ізраїлі, на Близькому Сході, в Індії чи Європі, а радше вважались ще одним видом бюрократії без окремих навчальних закладів і традицій окремої гільдії. У Європі

перші середньовічні бюрократи набиралися з-посеред юристів, і вони ж відігравали центральну роль у політиці в пізніші часи, наприклад, у подіях Французької революції. У Китаї не спостерігалось нічого подібного⁵⁶¹.

КИТАЙ ОТРИМУЄ КОНСТИТУЦІЮ

Режим маньчжурського правління Китаю за часів Цін значно повільніше реагував на західні виклики, ніж правителі періоду Мейдзі в Японії. Як реакція на західну критику традиційного китайського права, особливо стосовно жорстокості покарань, 1902 року була скликана комісія на чолі з юристом на ім'я Шень Цзябень для рекомендацій з перегляду Кодексів Цін.

Китайських реформаторів, як і японців, мотивував страх, що їхня військова та політична слабкість є наслідком недосконалості традиційних інституцій. Подібно до інстинктів деяких сучасних країн, що розвиваються, коли вони звітують перед Міжнародним валютним фондом, ці реформатори розуміли, що їм слід прив'язувати власну практику до західних стандартів, адже тільки за цієї умови їх розглядатимуть як рівних суверенів. Члени комісії відвідали Японію, Європу та США для вивчення альтернативних конституційних моделей і до 1911 року уклали широко оновлений кодекс, що містив нові положення стосовно комерційного права, процедур і судової організації. Подібно до японців, китайські реформатори вивчили, а потім відхилили англійське загальне право на користь європейського континентального цивільного; ревізуючи кримінальне право, вони запозичили значну частину німецького кодексу практично без змін. Вони переважно копіювали японський підхід, який так успішно використовували для скасування нерівних і неvigідних договорів у попередні десятиліття. Двоє японських учених, Окада Асатаро та Мацуока Йосітата заснували першу сучасну юридичну школу в Пекіні 1906 року. Ці реформи наштовхнулися на значний опір консерваторів, особливо засмучених змінами, що втручались у традиційну сім'ю⁵⁶².

Старий режим запропонував дев'ятирічний план заміни старої імперії на конституційну монархію, поклавши в його основу імпортовану японську Конституцію Мейдзі (за винятком скромних обмежень імперської влади). Проте не вдалося реалізувати ані плани перегляду кодексу, ані запровадження нової конституції, і 1911 року відбулося збройне повстання проти тогочасного режиму. В останню хвилину було промудрено й оприлюднено конституцію, відому як Дев'ятнадцять статей. Але це було надто дрібним і пізнім кроком порятунку режиму, який наступного року заступила китайська республіка⁵⁶³. Період озброєних і очолюваних різними ватажками банд і громадянської війни, що прийшов потім, дозволяв різним політичним акторам запроваджувати різні конституції, намагався додати собі легітимності, але мало що серед цих кроків давало хоча б мінімальний реальний ефект обмеження влади⁵⁶⁴.

Провідним репрезентантом китайського відродження після революції 1911 року виявився лідер націоналістичного руху Сунь Ятсен. Звертаючись до Авраама Лінкольна та Французької революції як джерел натхнення, партія Гоміндан (КМТ), створена ним, була і леніністською, і авторитарною. Після того як КМТ розійшлася з комуністами в 1927 році, партія під керівництвом Чан Кайші взялася за імплементацію органічного закону, що мав слугувати тимчасовою конституцією Республіки Китай. Цей закон закріпив однопартійне правління КМТ на період опіки, який офіційно закінчився лише в 1946 році з ухваленням Конституції Республіки Китай. Щойно Республіка Китай відступила на Тайвань після перемоги Комуністичної партії 1949 року, уряд КМТ набув форми диктатури через надзвичайні повноваження, надані йому на «Період комуністичного повстання». По-справжньому конституційний уряд з'явився в Республіці Китай на Тайвані лише в 1991 році, із закінченням «повстання» та завершенням військового правління⁵⁶⁵.

Хоча конституції початку ХХ століття загалом не мали великого значення, цього не можна сказати про зміни до цивільного кодексу, які запровадила партія КМТ у 1929–1930 рр., і деякі з них навіть зберігають чинність у сучасних законах Китайської Народної Республіки. Реформи здійснювалися в трьох основних сферах, і деякі з них продовжили зміни, що пропонувалися до Кодексу Цін 1911 року. Перша стосувалась переходу від списків розпоряджень і покарань, що діяли раніше, до системи, яка визнавала права й обов'язки громадян. Уперше китайських громадян розглядали не як об'єкти державної влади, а як осіб з позитивними юридичними правами. Друга зміна стосувалась економіки. Старий кодекс Цін передбачав право власності згідно з родовою або батьківською лінією, і право на

відчуження майна було суворо прив'язане до зобов'язань певного члена сім'ї перед іншим. Кодекс, запроваджений КМТ, на протигагу цьому, визнавав право власності як індивідуальне та вільно відчужуване. Він надав чинності цілому корпусу приватного права, що включав контракти та делікти, які вважалися, за законодавством Цін, «незначними питаннями». І, нарешті, він зачепив правову основу патрілінійної сім'ї, надаючи жінкам повноцінні права успадкування майна та можливість оскаржувати порушення цих прав у судах. Це була одна з галузей, у яких китайська правова реформа перевершила реформу, що в цей час запроваджувалася в Японії⁵⁶⁶.

НАПАД МАО НА ПРАВО

У 1949 році до влади прийшли китайські комуністи. Вони звільнили материковий Китай від іноземної окупації й відновили суверенітет централізованої держави. Мао Цзедун до цього моменту акумулював таку велич як «Великий керманіч», що дозволило здійснення особистої диктатури, такої безмежної, що вона повністю нівелювала засади права. Хоча імператори династичного Китаю й були в теорії абсолютно суверенними, фактично їхні повноваження обмежувалися бюрократією та безліччю правил, процедур і обрядів, за якими функціонував їхній імператорський двір. Але щоб знайти прецеденти такого безмежно особистого здійснення влади, яке уособлював Мао, доведеться повернутися в III століття до н.е. до засновника династії Цінь Ши Хуан-ді, У Чжао, «лихої імператриці У» династії Тан VII століття, або до першого імператора династії Мін, що звався Чжу Юаньчжан, у XIV столітті. Невипадково Мао виставляв напоказ легіста — натхненника диктатури за династії Цінь, яка об'єднала Китай, на ім'я Шан Ян як свого протототалітарного попередника⁵⁶⁷.

Серед перших дій Мао після приходу до влади було скасування всіх кодексів, розроблених урядом КМТ. Якщо він і використовував право, то радше як свавільну терористичну зброю для боротьби з «класовими ворогами» Комуністичної партії Китаю (КПК). У 1952–1953 роках право як таке перетворилося на ціль для атак комуністів, коли суддів та клерків з правовою підготовкою, здобутою за колишнього націоналістичного уряду, вичищали й замінювали партійними кадрами. Кримінальне право використовувалося для переслідування тих, кого вважали ворогами, а поліція почала діяти незалежно від судової системи, створивши й утримуючи велику мережу таборів для ув'язнення, атакуючи ворожі групи і вважаючи такими «поміщиків», «контрреволюціонерів» і «куркулів». У країні, де приватна власність була ліквідована, цивільне право теж, по суті, зникло. У 1958 році прем'єр-міністрові Чжоу Еньлаю довелося пояснювати: «Чому ми, пролетарі, маємо бути зв'язані законами?! Наші закони мають іти в ногу зі змінами нашої економічної бази. Інституції, правила й норми не повинні фіксуватися. Ми не повинні боятися змін. Ми виступили за безперервну революцію, і право має бути на службі революції, що триває... Не має значення, що сьогодні ми ухвалимо закон, а змінимо його завтра»⁵⁶⁸. Сам Мао стверджував, що «... [ми повинні] залежати від панування людини, а не права».

Жодне суспільство, звісно, не може жити цілком без правил, а з появою прагнення партії стабілізувати економіку в 1950-х роках комуністи почали відновлювати право, імпортуючи закони з Радянського Союзу. Проте цей процес швидко обрубали «Антиправим рухом» у 1957 році та «Великим стрибком» 1958 року. Останній був ідеологічно керованою кампанією, метою якої була мобілізація мас на підтримку індустріалізації, але замість цього виник голод, що, за деякими оцінками, убив тридцять шість мільйонів людей⁵⁶⁹. Після цієї катастрофи відбулася ще одна коротка спроба відбудувати правову систему на початку 1960-х, яку, своєю чергою, зупинила «Культурна революція» Мао 1966–1976 років. Ця революція стала кінцем подоби базованої на правилах адміністрації, підірвала дієдатність влади й тероризувала вже саму партію, нагадуючи сталінські чистки Комуністичної партії Радянського Союзу протягом 1930-х років⁵⁷⁰.

ВІДНОВЛЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ПІСЛЯ 1978 РОКУ

Неможливо зрозуміти Китай, яким він виявився після смерті Мао і розпочатого в 1978 році реформування, без зв'язку з травмою, якої зазнали очевидці «Культурної революції». Комуністична еліта, яка пережила цей період і якою далі керував один з найвеличніших державних діячів XX століття, Ден Сяопін, була сповнена рішучості ніколи не допустити повторення особистої диктатури. Процес політичних реформ, який розгорнувся згодом, зосередився навколо повільної розбудови

правил, що обмежували би спроможність будь-якого майбутнього харизматичного лідера вивищитися та загрожувати хаосом усьому китайському суспільству так, як Мао. Крім того, у праві вбачали механізм, за допомогою якого партія могла каналізувати й відстежувати народне обурення проти уряду. У результаті, за майже сорок років після смерті Мао, Китай став значно більше правовим і традиційно бюрократичним суспільством.

Але ця країна, попри все, не стала державою, що керується верховенством права. Навіть якщо найвищі лідери Комуністичної партії Китаю домовилися про правила, які мають регулювати їхні стосунки, вони, однак, не визнали верховенства права над самою партією. Еволюція конституцій з моменту заснування Китайської Народної Республіки розповідає історію нездатності Комуністичної партії забезпечити справжнє верховенство права.

Чи не всі комуністичні країни пішли за лідером — Радянським Союзом. Вони ухвалили формальні конституції, що були, по суті, нікчемними шматками паперу, якщо говорити про будь-які реальні обмеження політичної влади. Перша конституція КНР, ухвалена 1954 року, згадала соціалістичні принципи із Загальної програми КПК 1949 року, а також оптом імпортувала чимало положень радянської конституції. Поступову реалізацію «соціальної трансформації», наведеної в цьому документі, потім відкинули на користь лівішої конституції, розробленої під час «Культурної революції» 1975 року, де було відкрито застережено диктатуру партії над державою.

Від моменту смерті Мао 1976 року й падіння так званої «Банди чотирьох» з'явилися нові конституції чи значні конституційні зміни, оприлюднені в 1978, 1982, 1988, 1993, 1999 та 2004 роках. Вони значною мірою відображали оздоровлення й відкриття країни для ринкової економіки, ініційовані в політичній сфері. Наприклад, стаття 18 Конституції 1982 року стала основою для допуску іноземних інвестицій та їхнього захисту, а переглянуті в 1988 році положення передбачали комерційний трансфер прав землекористування. Редакція 1992 року замінила «соціалістичну ринкову економіку» на «планову економіку», а «державні підприємства» на «державну власність». Новіші версії також стосувалися повернення певних повноважень з-під партійного до державного контролю, що відображає зростання ролі останньої в економічному управлінні.

Однак ці конституційні положення були більшою мірою деклараціями про нові політичні ініціативи, ухвалені партією, ніж серйозними правовими інструментами, які регулювали би власну поведінку партії. Сучасна китайська конституція побудована навколо двох потенційно суперечливих принципів. З одного боку, Ден Сяопін стверджував у 1978 році, що «демократія мусить бути інституційно гарантована й записана в законі, щоб забезпечувати незмінність інституцій і законів за зміни керівництва або за кожної чергової зміни поглядів лідерів»⁵⁷¹. Китайська конституція передбачає обрання Всекитайських зборів народних представників (ВЗНП), які вважають «верховним органом державної влади» поряд з народними з'їздами нижчих рівнів влади. Конституція також каже, що Комуністична партія мусить діяти згідно з її положеннями та законом. Китаєзнавець Кеннет Лібергаль зазначає, що за десятиліття після 1978 року ВЗНП відіграли більшу роль в обговоренні політики і прийняли «вартій уваги корпус формальних законів» у сферах, які не вважаються партією політичними за своєю суттю. Це надзвичайно контрастує з країною беззаконня, що фактично склалася за Мао Цзедуну⁵⁷².

З іншого боку, чотири фундаментальні принципи, з яких починається Конституція, закріплюють панування комуністичної партії в політичній системі, а на практиці вона здійснює жорсткий контроль над урядом та законодавчою владою. Ніхто не має повноважень змінювати конституцію, за винятком партії, а всі чинні конституційні документи були ретельно проголосовані й проштамповані ВЗНП, де обговорень майже немає. Перед початком перегляду конституційних положень 2004 року з'ясувалося, що партія дозволила трохи відкритого обговорення від науковців та інших коментаторів, але це швидко прибрали, а остаточні зміни були, по суті, продиктовані ВЗНП для наступного схвалення. Партія чітко оперує над, а не під правом. Як і в династичному Китаї, право залишається інструментом правління, а не непорушним джерелом легітимності⁵⁷³.

ПОШИРЕННЯ ПРАВИЛ

З початком реформ у 1978 році Китай пережив неабияке поступальне зростання як формальних законів, так і неформальних правил, що визначають і, отже, обмежують поведінку нижчих рівнів

уряду. Ідеться не просто про кілька формальних законів, а про ступінь підпорядкованості процесу ухвалення рішень формальним правилам як про ознаку появи верховенства права. Поширення процесу ухвалення рішень на основі правил, а також межі й можливості цього процесу можна спостерігати на двох напрямках: у сфері права власності й серед набору правил, що регулюють просування і наступництво на найвищих рівнях Комуністичної партії.

Коли почалася доба реформ Ден Сяопіна, Китай постав перед величезним правовим вакуумом, особливо у сфері приватного й цивільного права. Бажання пришвидшити економічне зростання та заохочувати до ринкової економіки привело до швидкого поширення нового законодавства про контракти, спільні підприємства, землекористування, страхування, арбітраж тощо. Однак джерела права в сучасній КНР є дуже еkleктичними, вони з'являлися точково, відповідно до нагальної дискретної потреби, а не реалізувалися системно, як це було із запровадженням в Японії німецького кодексу в 1890-х. Наприклад, кримінальне право досі ґрунтується переважно на імпортному радянському законодавстві перших днів існування КНР. У 1986 році ВЗНП затвердили Загальні принципи цивільного права (ЗПЦП), про які говорили як про явно взяті з німецького цивільного права. Фактично ж було запроваджено японську адаптацію німецького кодексу, пізніше ухвалено урядом КМТ у 1930-х роках. Незважаючи на формальне скасування кодексів часів КМТ у 1949 році, правник Цзянь-фу Чень зауважує, що «Цивільний кодекс КМТ... [був] безпосередньою основою, на якій і виросли цивільне право та наука цивільного права в КНР»⁵⁷⁴.

Серед речей, успадкованих від європейської цивільно-правової традиції китайцями, є й право приватних громадян позиватися в судах до публічної адміністрації з приводу неправомірних дій. ВЗНП ухвалив Закон про адміністративний судовий процес у 1989 році, де було встановлено правила, за якими можна оскаржувати рішення адміністрації. Партія вважала це корисним інструментом для підвищення дисципліни на нижчих урядових рівнях, і кількість позовів стійко зростала протягом минулих десятиліть. Проте є жорсткі обмеження щодо допустимості такого роду процесів. Одне дослідження, здійснене в 1990 х роках, засвідчило, що ймовірність виграшу таким позивачем свого процесу проти урядового рішення складає лише близько 16 % у найпрогресивніших провінціях. Крім того, подати позов у такому порядку можна тільки проти уряду, але не проти партії⁵⁷⁵.

Ухвалення цивільного кодексу, що зрештою впливає із західних джерел, згідно із ЗПЦП, заклало фундамент для приватного права. Воно визнає сферу, у якій діють незалежні юридичні суб'єкти, що можуть придбавати й відчувувати майно, укладати договори й захищати свої відповідні права в судовому порядку. Реформатори зіткнулися з принциповим запереченням своїх намірів з боку ідеологів партії, які виступали проти власності на майно в будь-якій іншій формі, ніж «усім народом» (тобто, по факту, державою). Вони кантували це коло, створюючи набір узуфруктних прав (прав користування), які можна було купувати, продавати, закладати чи передавати, але все-таки зберігаючи за державою формальну власність. Таким чином, в умовах бурхливого китайського ринку нерухомості технічно ніхто не «володіє» квартирою або будинком. Мати у власності можна щось на кшталт еквівалента лізингу, термін дії якого сягає сімдесяти років і який набувають в обмін на плату за користування землею⁵⁷⁶. Законодавство, що регулює договірні відносини, аналогічним чином намагається примиряти індивідуальні права з беззастережною державною владою. Воно не спромоглося реалізувати повної свободи договору, бо зберігаються положення, які дозволяють державі «управляти» контрактами або анулювати їх повністю за нечітко визначених умов формажору⁵⁷⁷.

ЗПЦП, тобто згадані вище Загальні принципи цивільного права 1986 року, ніколи не повинні були стати повноцінним цивільним кодексом, натомість мали залишатися тим, чим є, тобто сукупністю затверджених загальних принципів, які відсилають до наступного спеціального законодавства для заповнення наявних прогалів. До того ж їх певним чином змінювали для забезпечення відповідності ідеологічним чи політичним критеріям. Наприклад, німецькі кодекси і кодекс КМТ визначають юридичних осіб, диференціюючи їх від «фізичних», тож і називають їх «юридичними»; згадані ж Загальні принципи цивільного права фактично скасовують фізичну особу як правовий інститут, замінюючи її поняттям «громадянство». Ця, здавалося б, дрібниця насправді є важливою при розрізненні китайських і західних правових понять: західне право розглядає фізичних осіб як носіїв прав і обов'язків, незалежно від будь-яких дій держави, у той час як у Китаї громадянство є чимось

покладеним на людину державою⁵⁷⁸. Сучасне китайське право, таким чином, продовжує традиційну за часів династії Цін практику невизнання окремішності сфери, у якій обертаються окремі, персоніфіковані носії приватних прав, крім того, дивиться на право власності як на щось, що з доброї волі надано фізичним особам державою⁵⁷⁹. На практиці держава може в будь-який момент юридично бездоганно прибрати до рук цю власність для власних цілей. Держава часом намагається звертатися до верховенства права як до засобу пом'якшити невдоволення. Це привело до росту усвідомлення своїх прав звичайними громадянами Китаю, але разом з тим приглушило очікування і навіть породило певний цинізм щодо права, з огляду на вкрай непослідовне впровадження в життя його норм⁵⁸⁰.

Отже, сучасний Китай дедалі більше постає суспільством, регульованим правилами, проте воно не має системи гарантування прав власності і виконання контрактів західного стилю. Теоретично уряд не визнає принципу приватної власності, так само як не створив правової системи, яка бере на себе засадничий обов'язок захисту приватної власності. Китайське законодавство, суди, процес, арбітраж, а також безліч юридичних або квазіюридичних феноменів як гриби після дощу вирости за понад три десятиліття з початку періоду реформ. Але правосуддя й далі, як раніше, не має нічого подібного до статусу і незалежності, притаманних судам у Європі, Північній Америці та Японії. Західні компанії, що працюють у Китаї, стикаються зі складним рельєфом правової місцевості. Хоча є і більшає чітких регламентів, що стосуються іноземних інвестицій, багато іноземців, наприклад, вважають, що їхні китайські партнери розглядають контракти не стільки як чинні і обов'язкові юридичні документи, а радше як символ приязних особистих стосунків між ними. Особливо у відносинах з потужними і політично впливовими і багатими на зв'язки суб'єктами, як-от з державними підприємствами, вони виявили, що їхні права часто не захищені⁵⁸¹.

Інакше кажучи, ступінь захисту майнових прав або виконання контрактів залишається переважно політичною, а не юридичною справою. Комуністична партія Китаю вважається готовою захищати право власності радше через визнання нею особистого партійного інтересу в цьому. Але перед партією немає жодних інших правових обмежень, ніж механізми її внутрішнього політичного контролю, якщо вона вирішить порушити право власності. Багато селян виявляють, що їхню землю зажадала муніципальна влада і / або усілякі девелопери, що бажають перетворення її на комерційну нерухомість, житлові кондомініуми, торгові центри тощо або на громадську інфраструктуру, як-от дороги, дамби чи урядові офіси. У девелоперів є більш ніж цікаві стимули працювати спільно з корумпованими місцевими чиновниками над незаконним вилученням землі у селян або в міських домовласників, і такі дії становлять, мабуть, найбільше джерело соціального невдоволення і напруги сучасного Китаю⁵⁸².

Крім права власності та контрактів, у яких спостерігається поширення нових правил, є питання термінів і їх обмежень, пенсійних справ, а також процедур доступу і просування на публічній службі. Одним з найпроблемніших зобов'язань авторитарних урядів в інших частинах світу є небажання лідерів звільняти посади після завершення пристойного терміну, а також брак унормованої системи ухвалення рішення про наступництво⁵⁸³. Я вже відзначав тривалі терміни перебування на посту багатьох президентів країн Африки на південь від Сахари, як авторитарних, так і демократичних. Серед рушіїв Арабської весни виділявся той факт, що в Тунісі Зін аль-Абідін Бен Алі, в Єгипті Хосні Мубарак і в Лівії Муаммар Каддафі чіплялися за владу двадцять три, тридцять і сорок один рік відповідно. Якби будь-хто з цих лідерів створив упорядковану систему спадкоємності, а потім пішов у відставку після завершення восьми- чи десятирічного строку, він залишив би після себе набагато позитивнішу спадщину для країни і його не змів би революційний підйом.

До чинників, що сприяють стабільності і легітимності авторитарного правління в Китаї, належить той факт, що КПК запровадила такі правила і дотримується їх. Китайська конституція визначає, що лідери залишатимуться на посаді протягом максимального терміну в десять років, і від часу відставки Ден Сяопіна вже минуло два десятирічних цикли зміни керівництва на 16 і 18 з'їздах партії у 2002 і 2012 роках відповідно. Є інші вимоги, наприклад, ніхто не може бути кандидатом у Постійний комітет Політбюро ЦК Комуністичної партії у віці понад шістьдесят сім років. Обов'язкові правила виходу на пенсію також встановлені для ширшого кола посадовців на нижчих партійних рівнях. Якщо фактична політика наступності керівництва на найвищому рівні залишається абсолютно незрозумілою, є принаймні більш-менш інституціалізований процес його ротації⁵⁸⁴.

Ці правила є прямим результатом досвіду, пережитого в часи «Великого стрибка» і «Культурної революції» Мао Цзедуна. Як і в Радянському Союзі за Сталіна, жертвами необмеженої особистої диктатури харизматичного лідера ставали передусім керівники самої партії. Багато з правил, запроваджених ними згодом, з'явилися саме щоб запобігти появі ще одного такого лідера. Серед припущень, що стосуються причин падіння партійного лідера з великої китайської метрополії Чунцін на ім'я Бо Сілай у 2012 році, було й те, що він формував і розвивав саме таку харизматичну політичну базу, використовуючи як популістські заклики і рекламу, так і ностальгію за епохою Мао, прагнучи стати членом Постійного комітету Політбюро ЦК КПК.

Справа Бо Сілая засвідчує сильні й слабкі сторони системи ухвалення рішень на ґрунті правил, що діє в сучасному Китаї. З одного боку, є формальні й неформальні правила стосовно наступництва, просування службою й прийнятної політичної поведінки для завзятих і честолюбних політичних лідерів. З другого боку, ці правила не дотягують до справжніх конституційних обмежень політичної влади. Вони відображають консенсус, який склався на підтримку колективного керівництва, що застосовується нинішньою елітою комуністичної партії, а особливо тими серед неї, хто достатньо старий, щоби пам'ятати «Культурну революцію». Але ці самі правила можуть бути змінені керівництвом у будь-який момент так, як йому заманеться.

Шквал спроб посидіти на владному стільці за межами терміну, визначеного відповідною конституцією, спостерігається серед демократично обраних президентів ліберальних демократій Латинської Америки. Деяким з них, як-от Карлосу Менему в Аргентині й Рафаелю Корреа в Еквадорі, вдалося внести відповідні зміни до конституцій своїх країн. Але через вбудованість правил у міцніші системи верховенства права такі зусилля зазвичай мають високу політичну ціну і не завжди ведуть до успіху. Менем, наприклад, намагався, але зрештою не зміг додати третій термін перебування на посту президента. Альваро Урібе з Колумбії, забезпечивши ухвалення поправки, що дозволяла другий термін, за спроби піти на третій був зупинений незалежним Конституційним судом. За всіх нових правил, що стосуються зміни керівництва Китаю, цього роду інструменти обмеження влади ще належить створити.

Отже, запровадження верховенства права, яке обмежувало би політичну владу в Китаї, досі потребує чималих зусиль. Прецедент розширення чинності верховенства права, попри все, уже встановлено, і більш повне підпорядкування власній конституції Китаю видається обов'язковим шляхом для майбутніх реформ⁵⁸⁵. Саме із цих причин останні напади нинішнього лідера Китаю, Сі Цзіньпіня, на принципи конституціоналізму схожі на вельми регресивні кроки.

- 550 Ця розповідь пропонується в: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).
- 551 Див. Frederic Wakeman, Jr., *The Great Enterprise: The Manchu Reconstruction of Imperial Order in Seventeenth-Century China*. 2 vols. (Berkeley: University of California Press, 1985), 1:414–24, 2:1006–16; Evelyn S. Rawski, *The Last Emperors: A Social History of Qing Imperial Institutions* (Berkeley: University of California Press, 1998).
- 552 Jack A. Goldstone, *Revolution and Rebellion in the Early Modern World* (Berkeley: University of California Press, 1991), pp. 355–62.
- 553 Kenneth Pomeranz, *The Great Divergence: Europe, China, and the Making of the Modern World Economy* (Princeton: Princeton University Press, 2000), pp. 16–25. Дивись також: Jean-Laurent Rosenthal and R. Bin Wong, *Before and Beyond Divergence: The Politics of Economic Change in China and Europe* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011).
- 554 Існує більш давня література про причини інтелектуальної й соціальної стагнації Китаю в період 1500–1800 років, що досі переважно збирає слухність. Див.: Joseph Needham, *Science and Civilisation in China*. Vol. 1: *Introductory Orientations* (New York: Cambridge University Press, 1954); Див. також дискусію про ранній сучасний Китай у порівнянні із Заходом в: Morris, *Why the West Rules—For Now*, pp. 481–507.
- 555 Для загального ознайомлення з Китаєм часів Пізньої династії Цін і революції див.: John King Fairbank, *The Great Chinese Revolution, 1800–1985* (New York: Harper, 1986).
- 556 Derk Bodde and Clarence Morris, *Law in Imperial China, Exemplified by 190 Ch'ing Dynasty Cases* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1967), pp. 4.
- 557 Bodde and Morris, *Law in Imperial China*, pp. 19–23; Stanley B. Lubman, *Bird in a Cage: Legal Reform in China after Mao* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1999), pp. 13–14.
- 558 Bodde and Morris, *Law in Imperial China*, pp. 23–27.
- 559 Конфуціанський погляд не є невідомим у західній традиції. Платон, пишучи про заснування справедливого міста в праці «Республіка», обстоював не формальні закони та процедури, а освіту для класу стражів і правителя-філософа, який був би в змозі управляти справедливо.
- 560 Список китайських досучасних кодексів див.: Bodde and Morris, *Law in Imperial China*, pp. 55–57.
- 561 Там само, pp. 3–6; Lubman, *Bird in a Cage*, pp. 23–29.
- 562 Philip C. C. Huang, ed., *Code, Custom, and Legal Practice in China: The Qing and the Republic Compared* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2001), p. 33; Jianfu Chen, *Chinese Law: Context and Transformation* (Boston: Martinus Nijhoff, 2008), p. 29.
- 563 Chen, *Chinese Law: Context*, pp. 23–28; Huang, *Code, Custom, and Legal Practice*, pp. 15–18.
- 564 Про фракційність і невдачі конституціоналізму в цей період китайської історії див.: Andrew J. Nathan, *Peking Politics, 1918–1923: Factionalism and the Failure of Constitutionalism* (Ann Arbor, MI: Center for Chinese Studies, 1998), pp. 4–26.
- 565 Chen, *Chinese Law: Context*, pp. 80–85. Стосовно безперервності китайської традиції цивільного права див.: Kathryn Bernhardt and Philip C. C. Huang, eds., *Civil Law in Qing and Republican China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1994).
- 566 Huang, *Code, Custom, and Legal Practice*, pp. 50–62. В Європі рішення Католицької церкви щодо надання права на спадщину жінкам за рахунок патрилійності в сім'ї з'явилося на початку Середньовіччя і стало причиною розпаду розширених родинних груп. Але в Китаї, де сегментарні родоводи вижили в деяких районах і до наших днів, цього було досягнуто лише в третьому десятилітті XX століття. Див.: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).
- 567 Див. опис дискусії конфуціанців з легалістами, наведений у книзі маоїстської епохи: Li Yu-ning, *Shang Yang's Reforms and State Control in China* (White Plains, NY: M. E. Sharpe, 1977).
- 568 Цитується в: Chen, *Chinese Law: Context*, p. 49. Див. також: Lubman, *Bird in a Cage*, pp. 72–74.
- 569 Yang Jisheng, *Tombstone: The Great Chinese Famine, 1958–1962* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2012).
- 570 Chen, *Chinese Law: Context*, p. 41.
- 571 Цитується в: Lubman, *Bird in a Cage*, p. 124.
- 572 Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution to Reform*, 2nd ed. (New York: Norton, 2004), pp. 176–77.
- 573 Chen, *Chinese Law: Context*, pp. 70–83.
- 574 Jianfu Chen, *Chinese Law: Towards an Understanding of Chinese Law, Its Nature and Development* (Boston: Kluwer Law International, 1999), p. 220; Lubman, *Bird in a Cage*, p. 178.
- 575 Minxin Pei, “Citizens v. Mandarins: Administrative Litigation in China,” *China Quarterly* 152 (1997): 832–62; Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, “Suing the State: Administrative Litigation in Rural China,” *China Journal* 51 (2004): 75–96; Lubman, *Bird in a Cage*, pp. 212–14.
- 576 Chen, *Chinese Law: Towards an Understanding*, pp. 237–42, 337–38; Lubman, *Bird in a Cage*, pp. 178–80; Chen, *Chinese Law: Context*, pp. 374–78. These laws were further extended and modified in a major revision that was passed by the NPC in 2007.
- 577 Перші закони застосовувалися до контрактів між іноземцями та державою на початку реформ у Китаї для заохочення прямих іноземних інвестицій. Зміни настали 1999 року із запровадженням загальнішого контрактного законодавства Китайської Народної Республіки, яке охоплює договірні відносини, укладені державою та приватними особами, з положеннями про усунення збитків та арбітражні процедури.
- 578 Chen, *Chinese Law: Towards an Understanding*, pp. 224–27.
- 579 Див. Franz Schurmann, “Traditional Property Concepts in China,” *Far Eastern Quarterly* 15, no. 4 (1956): 507–16.
- 580 Kevin J. O'Brien, “Villagers, Elections, and Citizenship in Contemporary China,” *Modern China* 27, no. 4 (2001): 407–35; Mary E. Gallagher, “Mobilizing the Law in China: ‘Informed Disenchantment’ and the Development of Legal Consciousness,” *Law & Society Review* 40, no. 4 (2006): 783–816.
- 581 Chen, *Chinese Law: Towards an Understanding*, pp. 341–53.
- 582 Проблема слабого права власності найчастіше виявляється в випадках землекористування. Як зазначає географ Ю-тянь Сін, контроль над землею належить центральній владі й перебуває в руках різних відгалужень китайського уряду, зокрема його місцевих органів, що мають пряму економічну зацікавленість у розширенні назовні меж сіл і міст їхніх юрисдикцій. Конфлікти за землю часто вирішуються не через нейтральну судову систему, а в політичному просторі адміністративними органами, які прагнуть збалансувати свою зацікавленість в економічному зростанні з бажанням соціальної стабільності. Під час правління Ху Цзіньгао у 2000-х роках і до теперішнього часу партія звертала велику увагу на стабільність, що часто означало поступки чинним власникам нерухомості. Див.: Hsing, *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China* (New York: Oxford University Press, 2010); and Jean C. Oi and Andrew Walder, eds., *Property Rights and Economic Reform in China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1999).

583 Нездатність комуністичних держав узаконити правила натупництва була відзначена багато років тому в: Myron Rush, *How Communist States Change Their Rulers* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1974).

584 Lieberthal, *Governing China*, p. 211; Melanie Manion, *Retirement of Revolutionaries in China: Public Policies, Social Norms, Private Interests* (Princeton: Princeton University Press, 1993), pp. 3–15.

585 Цей момент пропонується в: Andrew J. Nathan, “China’s Constitutionalist Option,” *Journal of Democracy* 7, no. 4 (1996): 43–57.

ПЕРЕВИНАХІД КИТАЙСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Головною історичною спадщиною Китаю є високоякісна бюрократія; організація китайської партії-держави; бюрократична автономія в Китаї і як її досягнуто; проблема «поганого імператора» і чому Китай неодмінно потребує демократичної підзвітності

За ранньої династії Хань, тобто за кілька століть до народження Ісуса Христа, у Китаї вже існувала централізована держава з багатьма ознаками, які Макс Вебер пов'язує із сучасними бюрократіями. Уряд був спроможний проводити кадастрові обстеження й реєструвати велике населення країни. Він створив централізовану бюрократію, що була письменною, добре освіченою й організованою у функціональну ієрархію. Уже були зародки системи іспитів на цивільній службі, де діяли канали висхідної соціальної мобільності для обдарованих, але бідних молодих людей. Ця бюрократія могла запроваджувати податки на землю на своїх численних селян, а також призивати їх на військову службу. Китайська держава запровадила єдині ваги й міри, що сприяло розвитку комерції. Бюрократія також прагнула до безособовості, наприклад, центральний уряд здійснював ротацію чиновників, переводячи їх з провінції в провінцію, щоби не допускати появи тісних родинних зв'язків з місцевим населенням. Цивільний уряд уважно контролював армію, відведену на кордони й далеко від політики при імператорському дворі. Китайська держава мала у своєму розпорядженні ресурси й технічні можливості для реалізації величезних проектів публічних робіт, як-от будівництва Великого китайського муру чи створення системи каналів для сприяння торгівлі й відведення води в посушливі райони. Держава була достатньо сильною, аби дозволяти собі тиранію за бажання й переміщувати цілі великі популяції, конфісковувати майно власних еліт⁵⁸⁶.

Є багато речей, до яких уряд часів династії Хань не вдавався, але їх очікують від сучасних держав. Він не займався всеохопною освітою, охороною здоров'я чи пенсіями. Надання суспільних благ і послуг усе ще не вийшло тоді із зародкового стану й часто не стосувалося далекого села. На завершення багатьох відомих тодішніх проектів, як-от Великий китайський канал і Великий китайський мур, пішли століття. Система іспитів на цивільній службі то діяла, то скасовувалася й повністю не з'явилася до початкового періоду династії Мін у XIV столітті. Крім того, завчасно сучасна система в Китаї довго не вистояла. Централізована держава розпалася в III столітті н.е. і не відновилася протягом наступних трьохсот років. Коли її відновили під час згадуваних на початку книжки династій Суї і Тан, нею керували не меритократичні еліти, а аристократичні сім'ї, які успішно «приватизували» державну владу. Тоді, як і зараз, величезною проблемою була корумпованість урядових чиновників. Цикли політичного розвитку й занепаду повинні були кілька разів повторитися в наступні роки аж до початку XX століття.

Я вважаю, що держава, яка виникла в Китаї з початком реформ 1978 року, має більше схожості з цією класичною китайською державою, ніж із державою маоїстів, що передувала їй, або навіть із Радянським Союзом, який китайці намагалися скопіювати. Сучасний Китай займається відновленням давньої історичної традиції, знають учасники цього процесу, що вони роблять, чи ні.

На певному рівні цей аргумент здається абсурдним. Китайські цивільні службовці нині не беруть участі в складних ритуалах двору часів династії Цін, та й косички не носять. Вони більше не вивчають конфуціанську класику, а опановують мікс з марксистсько-ленінських трактатів, інженерних підручників і західної літератури з менеджменту. Ментальність партійних кадрів епохи Мао або бюрократів радянського стилю все ще простежується в поведінці тамтешніх партійних і державних чиновників. Багато нинішніх інституцій і структур з'явилися в той період, наприклад, робочі групи (*данвей*) чи система реєстрації населення (*хукоу*). Проте, якщо поглянути не на поверхню, а на сутність китайського урядування, спадкоємність вражає.

Зміни в характері китайського уряду після 1978 року видаються такими само значними, як ті, що трапилися в економічній політиці. Справді, можна стверджувати, що масовий перехід від

централізованої планової економіки до більш відкритої і ринково-орієнтованої не міг відбутися без відповідних змін у природі урядування. Більшість спостерігачів за сучасним Китаєм зосередилися на зрушеннях в економічній політиці й не звертають уваги на політичну інфраструктуру, яка уможливила ці зрушення.

ВІДСТУП МАОЇСТСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

За часів Мао Цзедун китайська держава була передусім цілковито політизована й підпорядкована Комуністичній партії Китаю. Потім вона майже повністю розпалася під час «Культурної революції», як і ієрархія в самій партії.

У попередніх випадках, описаних у цій книжці, політизація бюрократії зазвичай означала, що державу захопили політики з наміром використати бюрократичні посади для патронажу. Саме це трапилося з американською державою після «революції Джексона», як і з грецькою та італійською державами, коли вони демократизувалися й відкрили шлях політичній конкуренції.

У Китаї державу полонив не політичний патронаж, її зайняла дисциплінована ленінська партія, яка прагнула підкорити її власним ідеологічним цілям. Слідуючи більшовицькій моделі, ленінська партія будується навколо елітного ядра, члени якого добираються за суворої ієрархії на ґрунті ідеологічної лояльності разом з масовою базою, яку використовують для проникнення й контролю над рештою суспільства. До «Культурної революції» члени партії становили 2,5 % від загальної чисельності населення Китаю; нині їх налічується близько 86 мільйонів осіб, або 6 % населення.

Ієрархія партії повторює ієрархію самої держави, від місцевих партійних комітетів на муніципальному і провінційному рівнях і далі вгору через ЦК загальнодержавного рівня до Політбюро і на верхівку до Постійного комітету Політбюро та, нарешті, до Генерального секретаря — Голови партії. Контроль над державою здійснюється за допомогою різних механізмів: на верхньому рівні апарат держави, включаючи всі функціональні міністерства, очолює член партії, обіймаючи дві посади — за партійною та державною лініями; на місцевому рівні, у міському районі та сільській місцевості, кожна робоча група перебуває під контролем партійних кадрів. У розпал «радянського» періоду Китаю в 1950-х державні органи були найбільш автономними від партійного контролю на рівні вищих центральних міністерств. Політичний контроль зростав зі сходженням униз ієрархією до місцевого рівня⁵⁸⁷.

Однією зі сфер, де китайська практика відійшла від радянського зразка, були військово-цивільні відносини. Радянська Червона армія відіграла важливу роль у часи громадянської війни, що настали після більшовицької революції, однак вона завжди підпорядковувалася Комуністичній партії Радянського Союзу. Цей контроль було зацементовано кривавими чистками 1930-х, коли Сталін організував репресії, що зачепили від чверті до половини офіцерського корпусу. У Китаї, навпаки, партія спромоглася здобути владу значною мірою завдяки тривалій боротьбі Народно-визвольної армії Китаю (НВАК) на два фронти: проти японців і проти націоналістів. Чимало партійних лідерів, зокрема Ден Сяопін і сам Мао, були відомими та успішними воєначальниками й генералами в часи громадянської війни в Китаї, а відтак НВАК завжди мала доволі високий ступінь автономії, порівняно з радянським аналогом⁵⁸⁸.

Ця знайома й випробувана структура партійної держави була потім неодноразово поставлена з ніг на голову: і в часи «Великого стрибка», і в період «Культурної революції». «Великий стрибок» партійний апарат використав для організації масової кампанії військового стилю серед робітників і селян для реалізації цілковито нереалістичних цілей, які Мао намітив в індустріалізації промисловості й виробництва. Нею було порушено стандартні, рутинні операції й процедури економічних міністерств, на заміну яким прийшли хаотичні низхідні процеси масової мобілізації. У результаті в країні виник голод, який супроводжувало всебічне економічне лихо, але партійна ієрархія вижила. Трохи не так було з «Культурною революцією», адже та підірвала не тільки урядування, а й позиції самої партії. Мао затіяв «Культурну революцію» частково через страх перед ерозією його особистої влади, а почасти через те, що опонував самому принципу бюрократичного уряду. Шукаючи способів відновити первинне завзяття, з яким робилася революція, Мао обійшов усі проміжні рівні і пов'язав свою особисту владу безпосередньо з «масами» через організацію місцевих революційних комітетів. Глави різних міністерств приходили на службу й з подивом з'ясували, що організації контролюються

підлеглими. Сталін використав таємну міліцію, що діяла під його особистим контролем, для очищення й прорідження КПРС у 1930-х роках, а Мао — революційні комітети і молодих *хунвейбінів*, аби вичистити з партійних лав, стратити або відправити в табори «на переплавку» членів партії. НВАК у цей період діяла досить довільно, то відновлюючи «дисципліну», то, від імені революційних комітетів, допомагаючи їм у руйнуваннях і безладі. Партія, що зазвичай була агентом упровадження в маси політики, сама опинилась в умовах контролю і зовнішньої перевірки, зрештою втративши здатність до будь-якого виду нормального функціонування, до речі, разом з урядом⁵⁸⁹.

Ден Сяопін, якого двічі пропустили крізь «чистки» протягом «Культурної революції», вважав відновлення партійної дисципліни разом з реконструкцією владних органів найважливішими пунктами його реформ. Ден ніколи не заперечував необхідності партійного контролю над урядом, але вважав, що над обома повинні стояти чинні правила, що скидалося на антитези до анархістського підходу Мао до урядування. Прагнення переглянути конституційні положення, описані в попередньому розділі, було відображенням його поглядів на партію, якій потрібно було відновити власний авторитет, а роль політичного наглядча над урядом необхідно відсунути на задній план, аби міністерства могли належним чином керувати тими великими змінами, які він напланував для економіки. Важливим для партії також було відновлення контролю над НВАК, яка стала чимось на кшталт арбітра між політичними угрупованнями, що в складний період після смерті Мао конкурували за вплив. Усвідомлював він чи ні, але Сяопін більшою мірою відновлював інституційну спадщину традиційного китайського урядування. Лише цього разу роль імператора дісталася Комуністичній партії, а її євнухи, що відали кадрами, контролювали величезну бюрократію.

Такого роду уряд, зібраний описаними вище кроками, має мало спільного зі своїм маоїстським попередником. Його професіоналізм є значно вищим. Після початку реформ 1978 року для допуску до посад цивільної служби в Китаї знову запровадили систему іспитів, засновану на успішності. Політолог Далі Янг описує низку реформ, проведених наприкінці 1990-х і на початку 2000-х, якими було підвищено конкуренцію в системі цивільної служби, базованій на успішності й здобутках, і вжито дисциплінарних заходів до великої кількості чиновників, що не змогли успішно скласти іспити⁵⁹⁰. У 2012 році 1,12 мільйона осіб у Китаї конкурували на конкурсі з обіймання двадцять однієї тисячі посад на публічній службі⁵⁹¹. Китай також відновив свою університетську систему й запровадив конкурентні вимоги під час вступу. (Кроки, на які не спромоглися багато країн континентальної Європи)⁵⁹². Свідомим прагненням реформаторів було запровадження Веберової бюрократії західного стилю, але цими діями вони мимоволі займалися відновленням деяких зі своїх власних традицій.

Сучасне урядування по-китайськи є централізованим, масивним і надзвичайно складним. Партія залишається контролером уряду, дублюючи його бюрократичну структуру згори донизу й наглядаючи за його роботою на всіх рівнях. Проте партійний контроль почав згортатися в 1990-ті роки, а природа цього контролю сама по собі істотно змінилася.

До перших проблем, перед якими постає будь-яка централізована бюрократія, належить делегування. Династичним Китаєм номінально керувала столична бюрократія, але складність управління такою великою й густонаселеною країною в епоху слабеньких комунікаційних технологій означала, що владу слід делегувати підпорядкованим підрозділам на рівні провінцій чи округів. Центральний уряд у містах Чанань, Лоян, Кайфен або й у Пекіні не мав ані найменшого поняття про те, що відбувається в інших частинах країни, видаючи свої розпорядження, лише аби через кілька місяців або кілька років виявити, що вони просто не були виконані. Лідери, які прийшли після Мао, завчасно розпізнали важливість делегування. І попри те, що Китай залишається радше унітарною, ніж федеративною державою, провінціям і містам було делеговано значні повноваження з вибору способів, що видаються їм потрібними для виконання директив центру. Таким чином, залежно від регіону Китаю, є значні відмінності в політиці. На півдні країни провінції, на кшталт Гуандуну, а також міста, як-от Шеньчжень, сформували значно ринковіше середовище, ніж, скажімо, Пекін. Шеньчжень, наприклад, приватизував більшу частину свого комунального водопостачання, розпродавши його двадцяти шести компаніям, тоді як муніципальне водне господарство Пекіна, як і раніше, контролює одна державна компанія⁵⁹³.

Багато окремих провінцій Китаю є більшими за всіма показниками, ніж великі європейські країни. Гуандун і Цзянсу мають майже вісімдесят мільйонів постійних мешканців, до яких слід додати десятки

мільйонів мігрантів. Місто Чунцін, що стало окремою адміністративною одиницею в 1997 році після адміністративного відділення від провінції Сичуань, саме по собі населене майже тридцятьма мільйонами мешканців. У результаті бюрократична структура центрального уряду тиражується на провінційні й муніципальні рівні, кожен з яких має однаковий функціональний розподіл на управління і партійні органи згори для нагляду.

Відповідно, величезним є загальний розмір китайської бюрократії, і він швидко зростає. Політолог Міньсін Пей називає кількість у понад сорок мільйонів чиновників на 2000 рік, відзначаючи, що точні статистичні дані знайти важко. Кожен підлеглий рівень уряду Китаю повторює розподіл праці, запроваджений на вищих рівнях, що призводить до складної системи, у якій лінії владної ієрархії часто конфліктують між собою. Наприклад, управління муніципальними водогонами є основним обов'язком муніципалітету, але регіональне агентство управління водними ресурсами, яке займається постачанням води до міста, також має певну владу, як і національне міністерство води⁵⁹⁴. Крім того, Комуністична партія утримує, паралельну ієрархію, яка здійснює нагляд над роботою урядових органів і агенцій.

АВТОНОМНІСТЬ КИТАЙСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Якщо є одна ознака, яка, здається, відрізняє китайську партію-державу від інших країн, що розвиваються, то це ступінь її автономії. Китайський уряд не є простим трансмісійним механізмом на службі в потужних суспільних груп інтересів, він спроможний укласти й впроваджувати незалежну політичну програму, керуючись власними орієнтирами. Ця автономія виявляється на рівні вищого керівництва Комуністичної партії, яке затверджує загальні напрямки політики, а також унизу, де кадри нижчих рівнів наділені значною свободою в тому, як виконуватимуть директиви зверху. Я розглядатиму кожен із цих рівнів по черзі.

Високий ступінь державної автономії, вільної від будь-якої форми демократичної підзвітності і зв'язаності верховенством права, є дуже небезпечним. В історії Китаю маоїстського періоду єдиний лідер за необмеженої можливості реалізувати свою політику спричинив страждання й загибель десятків мільйонів людей через свавільні інновації, якими були «Великий стрибок» і «Культурна революція». Але той самий ступінь автономії в руках мудрого і не такого схибленого лідера, як, наприклад, Ден Сяопін, може відкрити шлях перетворенням на краще, які навряд чи були би можливими в умовах ліберальної демократії. Автономія китайського стилю звільняє державу від тисків з боку багатьох груп інтересів, лобістів, а також формальних процедурних обмежень, які заважають ліберальній демократії діяти швидко, послаблюючи зрештою своєчасність і якість рішень. У руках компетентного керівництва, яке хоче служити суспільним цілям, така автономія дає уряду змогу рухатися швидше й різкіше в політичних питаннях за її демократичні аналоги.

Це не означає, що в Китаї немає груп інтересів. Якщо на той час у країні ще не було відвертого лобізму «вулиці капіталу», що представляв би приватні інтереси, партійна держава у своїй же партії виростила потужні фракції і вкорінені інтереси, які були зацікавлені в певній формі маоїстського статус-кво. Перші реформістські кроки Дена стимулювали швидке зростання очікувань, особливо серед міської інтелігенції й студентів. Одночасні реформи Горбачова в колишньому Радянському Союзі надихнули рух протесту, що вийшов на площу Тяньаньмень і зумовив криваві урядові репресії в червні 1989 року. Убивства студентів під час придушення їхнього протесту підірвали надії на швидкий перехід до демократії і були широко засуджені в усьому світі. На них з надією дивилися й ліві сили в партії, які сподівались на повернення до ортодоксальної версії комунізму. Сам Сяопін, однак, розумів, що така консервативна реакція підірве шанси партії на виживання й на майбутнє. Після свого знаменитого «південного турне» 1992 року він повернувся до реформістського порядку денного, що включав лібералізацію цін, приватизацію ряду державних підприємств, а також відкрито підтримував перехід до ринкової економіки. Таким чином, навіть якщо остаточна перемога Дена ніколи не виглядала гарантованою, той факт, що йому вдалося так глибоко вплинути на політику, залишається свідченням автономії китайської держави в цей період.

Далі КПК дозволила підлеглим рівням вищий ступінь автономії, що було необхідно для виконання їхніх завдань. Це проявилось передусім у делегуванні значних повноважень провінціям і муніципалітетам Китаю, що дало змогу реалізувати політику так, як це найкраще відповідає місцевим

умовам. Ці владні повноваження часто стикаються з інтересами столичних галузевих міністерств з Пекіна й часто відтісняють їх.

Більшість західних спостерігачів зосереджені на процесі реформ, що формують ринкові стимули, вручаючи відповідальність у руки домогосподарств, що означає деколективізацію сільського господарства й дає селянам змогу самостійно розпоряджатися значно більшою часткою своєї продукції. Указують також на створення чотирьох особливих економічних зон, відкритих для іноземних інвестицій. Вони справді мали критичне значення: протягом перших чотирьох років після реформи виробництво сільськогосподарської продукції подвоїлося, коли дали волю приватній ініціативі селян, і разом з тим з'явилися перші паростки експортних галузей у південних містах, наприклад, Шеньчжені. Але не менш важливими були зміни в структурі управління, де з'явилася система фіскальної відповідальності місцевих органів влади. Як задокументував політолог Жан Ой, перші успіхи були продуктом не приватного сектору, а так званих селищних і сільських підприємств (ССП), у яких місцеві органи влади, по суті, перетворилися на прибуткові підприємства⁵⁹⁵.

Одним з основоположних принципів західного публічного адміністрування є те, що в публічному секторі органи не уповноважені заробляти й накопичувати зароблене, а отже, не мають стимулів контролювати витрати або діяти ефективніше, а невитрачене втрачають. Це пояснює той факт, що урядовим органам часто доводиться докладати великих зусиль, аби витратити всі гроші під закриття фінансового року⁵⁹⁶.

Китайська держава-партія припинила цю практику, фактично дозволивши місцевим органам влади зберігати прибутки за собою і використовувати їх у своїх цілях. Місцеве самоврядування було поставлене під жорсткий бюджетний контроль разом з наданням йому повноважень зі збору певних видів податків і дозволу займатися прибутковими бізнесами, щоби поповнювати свої податкові надходження. Сімдесят відсотків таких надходжень повинні вертатися назад як реінвестиції, а решта становитиме надлишок, який можна використовувати на розсуд ССП. Деякі із цих надлишків витрачають на громадські потреби, але певна частина все-таки опиняється в кишенях місцевих чиновників. Багато спостерігачів ззовні розцінюють це явище як пряму корупцію, але насправді це система розподілу прибутків, призначена для стимулювання місцевих органів влади нарощувати економічне зростання. І на цей успіх варто звернути увагу: більша частина промислового виробництва Китаю перших років реформ була досягнута не новим приватним сектором, а бізнесами, до яких тим чи іншим чином були причетні ССП⁵⁹⁷. У певному сенсі, китайці самостійно виявили ті принципи, які на Заході проходять під маркою «нового публічного менеджменту», підходу, спрямованого на розширення ринкових стимулів у публічному секторі.

ССП були інституціями, які нізащо не порекомендував би жодний правдивий американський економіст. Діючи за завісою ігнорування, за якою зовнішні спостерігачі, отримуючи загальні характеристики системи, ніколи не опускаються до орієнтації в реаліях країни, про яку йдеться, вони в цій справі почали би з передбачень, що ССП будуть постачальниками корупції і обслуговування не суспільних, а власних інтересів. Якби таку систему намагалися впровадити Нігерія або Пакистан, можна було б уявити собі всілякі способи, у які ССП стали би знаряддями зловживань. Центральні уряди, найімовірніше, не спромоглися б запровадити жорсткі бюджетні обмеження або критерії реінвестування, дозволяючи місцевим органам влади встановлювати грабіжницькі рівні оподаткування й привласнювати надлишки до останнього юаня. Або, ще елегантніше, посадовці з вищих урядових рівнів змовилися би з нижчими задля розподілу надлишків, використовуючи при цьому свої нормотворчі повноваження на користь підвладних державних підприємств.

Але Китай — не Нігерія і не Пакистан. Центральний уряд спромігся запровадити сувору дисципліну серед ССП, таким чином зосереджуючи їхню увагу на цілях розвитку й довгострокового зростання, аналогічного до промислової політики, встановленої іншими державами Східної Азії. Зі зміною умов змінилась і політика. ССП раннього періоду 1990-х років розбагатіли, і система участі в прибутку страждала від інтенсивної прямої корупції. Багато скарг, висловлених під час студентських протестів на площі Тяньаньмень, були наріканнями на корупцію з боку посадовців уряду і партійних функціонерів. Податкова реформа 1994 року прибирала багато з цих доходів і змусила місцеві органи влади до іншого типу фіскальної дисципліни, заохочуючи їх просувати більш ринкові форми промислового розвитку. Китайський середній клас, що почав зароджуватись і забезпечив соціальну

основу протестів на площі Тяньаньмень, був, отже, дедалі більшою мірою втягнений у підтримку курсу правління Комуністичної партії Китаю⁵⁹⁸.

Дінсінь Чжао і Хонсін Ян стверджують, що податкова реформа 1994 року була хорошою ілюстрацією автономії китайської держави. Вони вважають, що конкретний зміст запроваджуваної політики видається менш цікавим, ніж той факт, що китайський уряд міг швидко перемикає передачі «урядової трансмісії», коли ставало зрозуміло, що попередня ініціатива вела до непередбачених наслідків, а потім далі успішно реалізувати новий курс, вдовольняючи великі зацікавлення в ньому. Сяопін і Комуністична партія зрозуміли, що їхня легітимність спиралася на постійні високі рівні продуктивності, на успіх, не залишаючись заручниками ідеології і практик минулих років, драматично запроваджуючи й різко коригуючи новий і ще новіший курс⁵⁹⁹. Ці реформи продовжували інші за часів перебування на посаді Голови держави Цзян Цземіня, а той, як документально доводить далі Ян, розправився з контрабандою, якою займалися державні органи, розтягаючи багато прибуткових підприємств Народно-визвольної армії, а також запровадив прозоріші правила державних закупівель⁶⁰⁰.

Система стимулювання місцевих органів була творінням, що помітно відрізняється від старої кадрової системи маоїстської епохи, якою рухала безумна ідеологія, що порушувала багато принципів навіть самого марксистсько-ленінського режиму. Так само вражала й увага держави до заохочення довгострокового зростання замість максимізації короткострокових прибутків. Загалом можна було б аргументувати, що вище керівництво Комуністичної партії діяло у власних інтересах, сприяючи довгостроковому зростанню і, отже, зміцнюючи свою власну легітимність і владу. Але це довгострокове розуміння власних інтересів і акцент на легітимності чомусь автоматично не включається і не керує урядами багатьох країн. Це розуміння втратило дуже велике число урядів розвиткових країн за межами Східної Азії. (Згадаймо історію Роберта в Нігерії на початку розділу 14). Імовірно, саме в цьому виражається вплив тисячолітньої конфуціанської філософсько-управлінської традиції Китаю.

Одним з найгостріших питань, що повисло над майбутнім Китаю, є ступінь, до якого вищі рівні влади можуть зберігати ту саму автономію й розумну свободу дій, яку демонстрували в минулому. Міньсінь Пей стверджує, що якість державних послуг з плином часу впала, що значною мірою пояснює той факт, що підпорядковані державні органи стали занадто самостійними, або, точніше, їхня автономія рушила в хибному напрямку. Тобто в них з'явилася здатність захистити власні політичні й економічні позиції незалежно від отримуваних результатів і разом з тим опиратися вимогам дотримання дисципліни, які висувають до них вищі рівні держави й партії. До таких недисциплінованих підрозділів належать потужні державні підприємства, як-от China Telecom і China National Offshore Oil Corporation, які зараз належать до найбільших корпорацій світу. Ці держпідприємства протягом 2000-х років виграли в конкурентній боротьбі в порівнянні зі своїми суперниками з приватного сектору, а також з-поміж іноземних інвесторів, і змогли використати свій політичний вплив, аби запобігти конкуренції, що загрожувала би їхнім позиціям⁶⁰¹. Крім того, такі бюрократичні монстри, як Міністерство шляхів сполучення, стали вотчинами, які стає дедалі важче контролювати навіть Комуністичній партії. Це Міністерство — гігантська організація, під орудою якої перебуває понад дев'яносто тисяч кілометрів шляху й на яку працює 2,5 мільйона осіб у всьому Китаї⁶⁰². Центральний уряд намагався, але безуспішно, здобути контроль над збитковим міністерством протягом багатьох років. Після гучно розпіреної аварії нового високошвидкісного залізничного поїзда біля Веньчжоу в середині 2011 року міністерство намагалося приховати докази неправомірних дій, закопавши транспортні засоби, причетні до аварії, доки дискусії на китайських мікроблогах не змусили їх відкопати. Центральний уряд використав цю нагоду як можливість звільнити міністра залізниць на ім'я Лю Чжицзюнь, звинувативши його в корупції, і оголосив про намір реорганізувати орган, розподіливши на дві окремі організації. Як багатьох інших реорганізацій, про які оголошував центральний уряд, не відбулося й цієї, імовірно, через те, що потужне й доволі таємне міністерство має міцний і високий політичний дах, здатний захистити здобуті позиції⁶⁰³.

Будь-яка адміністративна система, що так покладається на грошові стимули, притягує до себе корупцію. Пророцтва західних економістів, що це призведе до гонитви за рентою і заохочуватиме зловживання, не були такими вже безглуздими; вони просто не могли передбачити ступеня

корумпованості, як і рівня реальних послуг, які уряд міг би забезпечувати корупціонерам. Тож патронаж, непотизм і клановість, фракційність і політичні впливи разом з відвертою корупцією пронизують китайську політичну систему. Згаданий Міньсін Пей стверджує, що поступова політична трансформація Китаю призвела до системи «децентралізованого хижакства», за якої безліч посадових осіб, наділених владою на місцевих рівнях величезної держави, користуються всіма можливостями, які надає їм становище в системі політичного контролю, видобуваючи собі з цієї системи потоки ренти й хабарів. Люди на більш високому партійному рівні розуміють, що поширення корупції дуже обурює простих людей і що легітимність подальшого правління партії значною мірою залежить від здатності контролювати саму себе. Партія не оминає нагоди оголосити численні публічні зобов'язання з контролю й боротьби з корупцією. Нещодавно вчергове це сталося на 18-му з'їзді партії в 2012 році в промовах нового керівництва, Генерального секретаря партії Сі Цзіньпіня і Глави Центральної дисциплінарно-ревізійної комісії Ван Цішаня, на якому лежить відповідальність за викорінення корупції. Але Пей вважає, що здатність партії до контролю із часом занепадає, бо уряд стає складнішим, а чиновники розпоряджаються ширшими обсягами ресурсів, маючи дедалі більше способів приховувати їх⁶⁰⁴.

ПІДЗВІТНІСТЬ КИТАЙСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Китайська Народна Республіка — авторитарна держава, конституція якої передбачає керівну роль Комуністичної партії. Остання не має жодного наміру дозволяти вільні й чесні багатопартійні вибори та обережно придушує будь-які відкриті дискусії стосовно демократії.

Усі авторитарні режими стикаються з опором своєму правлінню в тій або іншій формі, й усі реагують репресіями або залученням до своїх лав. Порівняно з тоталітарною державою, як-от Північною Кореєю, або з арабською диктатурою Хосні Мубарака в Єгипті чи Муаммара Каддафі в Лівії, китайський баланс має тенденцію схилитися радше до залучення. Таким чином, якщо формальних механізмів підзвітності й не існує, партія та держава, можна сказати, чутливо реагують на потреби різних суб'єктів китайського суспільства.

Є кілька механізмів, за допомогою яких це стається. Китайський уряд дозволив вибори в селах з 1989 року, де обирають сільські комітети й сільських керівників, які наділяються певною обмеженою місцевою владою. Вони є частиною ширшої виборчої системи, що тягнеться вгору до згадуваних Всекитайських зборів народних представників, де делегати починають діяти з певним ступенем незалежності⁶⁰⁵. На доповнення до цих формальних механізмів, як описує політолог Лілі Цай, китайські сільські громади є неформальними інструментами для інформування місцевих посадовців про скарги й ідеї щодо покращення надаваних державних послуг. Існують також офіційні канали для подання скарг, створені як державними, так і партійними організаціями, за допомогою яких громадяни можуть офіційно висловити свою позицію. Уряд, звісно, не має жодних юридичних зобов'язань з надання відповіді, але місцеві посадовці часто відчують на собі стимули, які вживає влада вищого рівня, аби запобігати соціальній нестабільності, діючи на випередження й усуваючи проблеми⁶⁰⁶.

Найважливішим механізмом зворотного зв'язку є публічний протест. У поєднанні з майже параноїдальною увагою уряду до підтримання стабільності й «гармонії» в суспільстві, протести вели й ведуть не тільки до репресій, а й до істотного покращення. У 2010 році кількість офіційно зареєстрованих актів соціального протесту з боку селян, обурених ревізіями землі, оцінювалася в близько 180 000 випадків. Серед причин протестів — обурення селян земельними конфіскаціями, стурбованість батьків промисловим забрудненням, погане поводження з трудовими мігрантами з боку місцевої влади⁶⁰⁷. Під керівництвом наступника Цзяня на ім'я Ху Цзіньтао партія змістила відносний пріоритет з економічного зростання до сприяння стабільності, оцінюючи успішність своїх посадовців, піднявши вагу останнього критерію до точки, де один інцидент з потужним розголосом може означати кінець чиновницької кар'єри. Багатьом місцевим чиновникам легше підкупити протестувальників різними поступками, субсидіями або змінами правил, тож вони перебувають під сильним тиском, намагаючись поєднати задоволення цих цілей, що суперечать одна одній⁶⁰⁸.

У Китаї поширеною є віра в те, що на більш високих рівнях влади посадовці є більш чутливими і менш корумпованими, ніж на нижчих⁶⁰⁹. Впевненість у благих намірах вищих керівників має величезне

значення для легітимності уряду в цілому, тому уряд намагається бути чутливим і реагувати на критику. Але не зовсім ясно, чи справді більш високі рівні означають меншу корумпованість керівників, ніж нижні. Викриття, до яких змушена була пристати партія слідом за справою Бо Сілая в 2012 році, дозволяють припускати, що старші лідери також не цураються посадових злочинів, які шокують.

Що стосується політиків і політики, то більш низькі урядові рівні нібито поставлені в умови жорсткої й сильної дисципліни з боку рівнів вищих. Але в централізованій системі їм слід забезпечити значну автономію щодо реалізації політичних рішень. У династичному Китаї імператори поставали перед величезними проблемами з інформацією й інформуванням, намагаючись контролювати поведінку бюрократії, якою вони начебто керували. Вони намагалися вирішити цю проблему, запроваджуючи більш централізовані інститути моніторингу і громадячи їх один на одного. Домашнім евнухам, наприклад, довіряли більше, ніж бюрократії, і використовували для контролю за нею. Але тоді й евнухи, скуштувавши влади, самі стали ненадійними, так що імператори династії Мін створили «Офіс корекції евнухів», аби стежити за їхньою поведінкою. Подібна логіка панує і в сучасному Китаї: вищі рівні наглядають за поведінкою нижчих; партійні оргвідділи контролюють поведінку уряду; а спеціальні відділення всередині партії, як-от Центральна дисциплінарно-кваліфікаційна комісія, стежать за рештою партії. У такій атмосфері багато хто з керівників середньої ланки відчуває сильні стимули покривати погану поведінку і запобігати висхідним потокам інформації. Зрештою, єдиним рішенням є система підзвітності зверху вниз, за якої держава перебуває під контролем вільної преси і відповідно уповноважених громадян.

Переважає більшість правил, законів і процедур, запроваджених у Китаї після правління Мао Цзедуна, покликани впорядковувати поведінку нижніх урядових рівнів і змушувати їх більш чутливо реагувати на сигнали більш високих. Кінцева ефективність політичної системи, яка має тільки висхідні, але не низхідні потоки відповідальності, відтак, значною мірою залежить від вибору і намірів людей на самому верху. У попередньому розділі я описав стару суперечку між легістами і конфуціанцями, в якій перші аргументували чіткими процедурами, тоді як останні стверджували про користь більш гнучкої й контекстуальної системи, заснованої на моральному лідерстві. Досучасні китайські уряди вважали за краще моральні, а не формально-правові обмеження для вищих керівників; процедури були використані тільки для впорядкування способів, якими імператор передавав команди вниз, решті суспільства. Сучасний китайський уряд, попри риторичну прихильність до марксизму-ленінізму, продовжує цю традицію. Громадяни повинні більше покладатись на благі наміри своїх лідерів, ніж на будь-які формальні процедурні обмеження їхньої влади.

У руках хороших лідерів така система може справді виявитись кращою, ніж демократична, що регулюється верховенством права і формальними демократичними процедурами, як-от багатопартійні вибори. Вона спроможна ухвалювати великі, складні рішення, не будучи обмеженою групами інтересів, лобіюванням, судовими тяжбами або необхідністю утворення громіздких політичних коаліцій чи кампаній просвіти громадськості в її, громадськості, власних інтересах. Історична «вбудована автономія» країн в Азії з швидкими темпами зростання, як-от Сінгапур, Південна Корея, Тайвань і Японія, заслужила широке й щире захоплення. Те саме з Китаєм: порівняно з авторитарними режимами деінде по світу, його успіх після 1978 року був наслідком концентрації на цілях, що знайшли широке визнання: економічне зростання, стабільність і широкий спектр якісних публічних послуг. Ден Сяопін і лідери партії, які прийшли за ним, розуміли, що виживання партії залежатиме від її легітимності, яку більше не можна буде виправдовувати тільки ідеологією, вона має ґрунтуватись на ефективному управлінні країною.

Проблема з такою системою полягає в тім, що китайці історично визначили як проблему «поганого імператора». Авторитарна система може рухатись набагато швидше й рішучіше, ніж демократична, але її успіх зрештою залежить від постійної наявності хороших лідерів, справних не тільки в технократичному сенсі, але й у своєму прагненні до загальносуспільних цілей, а не до самозбагачення чи особистої влади. Династичний Китай розв'язував цю проблему складними бюрократичними структурами, які обмежували фактичні повноваження суверена, а також продуманою системою навчання правителів, яка, проте, «стриножувала» їх, облуптуючи гнітючим ритуалом. Однак цієї

системи виявилось недостатньо для того, щоби запобігти періодичній появі поганих імператорів, що були — то один то другий — деспотичними, ледачими, некомпетентними або корумпованими.

Сучасний Китай постав перед точнісінько такою проблемою. Порівняно з чи не всіма авторитарними й багатьма демократичними режимами, Китай досяг майже неймовірних успіхів протягом останніх декількох десятиліть, що у сфері економічного зростання, що у викоріненні масштабної бідності і наданні базових соціальних послуг. Але чи дійсно нинішня китайська система гарантує постійну поставку «хороших імператорів»?

Китайський авторитарний уряд стикається з низкою загроз різного виду, спроможних зруйнувати його стійку систему. По-перше, вона може породити харизматичного лідера, що, експлуатуючи популістські пристрасті і розбудовуючи особистий культ, руйнує весь розумний консенсус серед керівництва, яким характеризуються всі лідери країни після Мао. Існує багато невіршених соціальних неузгодженостей, користуючись якими можна розбудовувати свою владу, починаючи з надзвичайно високого рівня економічної нерівності в Китаї і закінчуючи відчуттям нестримної корупції навколо.

Друга загроза видається менш драматичною, але набагато ймовірнішою: уряд може втратити свою автономію від інших соціальних суб'єктів і опиниться під владою могутньої групи чи груп інтересів, що виникли в результаті економічного зростання. Міньсінг Пей вважає, що це вже сталося: зараз уряд стикається з потужними вкоріненими групами, державними підприємствами, окремими міністерствами, і навіть цілими регіонами, які чинять опір його авторитету. Якщо він намагається контролювати корупцію на більш низьких рівнях, то сам же уряд може стати жертвою корупції на самому верху. Авторитет партії в будь-якому випадку істотно знизився з часів Мао й Дена, і його успішність слабшає, що є неминучим процесом з огляду на складний подальший шлях Китаю від країни з середнім рівнем доходу до високих рівнів, тож спроможність влади буде слабшати й далі. Під час правління Ху Цзіньтао політичну реформу було значною мірою припинено, а економічна політика пішла в менш ліберальному напрямку. Після 18-го з'їзду партії і підйому Сі Цзіньпіна партія обіцяє нові економічні реформи, але супроводжує цю програму придушенням інакودумства і новим акцентом на ідеології й дисципліні. Тому ще належить з'ясувати, чи матиме Сі можливість здійснювати великі зміни в політиці.

Остання загроза пов'язана з відсутністю в системі внутрішнього джерела легітимності. Китайський уряд часто стверджує, що він уособлює іншу, відмінну від західної, політичну й моральну систему. Правда, я стверджував, що існує помітна наступність між династичним Китаєм і нинішнім урядом. Але Комуністична партія Китаю досі офіційно виводить свою легітимність від імпортованої з заходу ідеології, марксизму-ленінізму. Це заважає їй повною мірою і прямо й беззастережно вибудовувати свою легітимність на традиційних китайських цінностях. З іншого боку, просто відмовитись від марксизму-ленінізму уряд теж не може. У результаті, він повинен шукати основи своєї легітимності в збереженні високих темпів економічного зростання, а також у здатності підняти прапор китайського націоналізму. Якщо зростання сповільниться або піде в зворотному напрямку, КПК втратить здатність розповідати свою цілісну й послідовну історію про те, чому вона заслуговує на монополію на владу.

Єдиний спосіб розв'язати проблему «поганого імператора» і усунути пов'язані з корупцією й свавіллям вади в довгостроковій перспективі полягає в подальшому обмеженні держави більш суворими формальними процедурами. Це насамперед означає постійне розширення такого процесу прийняття рішень, який базувався б на юридичних правилах, а також вимагає застосування права до найбільш високих рівнів уряду й партії. Формальні обмеження вимагають, по-друге, розширення політичної співучасті. Проблема інформації, від якої страждав імператорський Китай і якій протистоїть сучасний китайський уряд, в кінцевому підсумку, не може бути вирішена без формальних гарантій доступу до інформації. Економічне зростання Китаю створило і розвинуло великий і міцніючий середній клас, що не дуже готовий змиритися з патерналістським авторитаризмом, зосередженим на приховуванні своєї власної корупції. Перехід до більш формальних обмежень влади може бути поступовим і має зосереджуватись радше на праві, ніж на підзвітності. Чинна сьогодні китайська конституція є непоганою основою, на якій можна будувати ширший правовий фундамент. Але в кінцевому рахунку необхідно і те й те, якщо китайська політична система повинна залишатись сталою в довгостроковій перспективі⁶¹⁰.

Яким має бути динамічний процес, що дозволить очікувати одночасного розширення і верховенства права, і демократичної підзвітності? Цього не станеться в результаті низхідного делегування, передачі повноважень «згори на землю» нинішнім керівництвом, яке промениться пихою й самовпевненістю, показуючи невелику схильність просуватись і маневрувати на політичному фронті. Зміни, імовірно, з'являться з виходом на сцену нових соціальних сил, здатних розпочати здійснення тиску з вимогами міцніших інститутів обмеження. У минулому китайська держава була достатньо сильною, аби запобігати появі потужних соціальних груп, спроможних кинути виклик її владі. Але соціальна мобілізація в сучасному Китаї відбувається темпами, безпрецедентними в усій китайській історії. Величезний середній клас, що на цей час налічує сотні мільйонів, уже виник. У багатьох інших суспільствах середній клас був динамічною силою, відповідальною за політичні зміни і, врешті-решт, за демократію. Майбутнє верховенства права й демократії в Китаї залежить від того, чи можуть ці нові соціальні групи зрушити класичний баланс сил між державою і суспільством, що зберігався в минулому в Китаї. Це загальне явище буде розглянуте в третій частині цієї книжки.

- 586 Див.: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).
- 587 Frederick C. Teiwes, "The Chinese State During the Maoist Era," in David L. Shambaugh, ed., *The Modern Chinese State* (New York: Cambridge University Press, 2000), pp. 112–20.
- 588 Ibid., pp. 120–24. Престиж Радянської армії зріс після Другої світової війни та її ролі в перемозі над нацистською Німеччиною, але вона все ще залишалась міцно підпорядкованою Комуністичній партії Радянського Союзу.
- 589 Ibid., pp. 136–48.
- 590 Dali Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004), pp. 175–83.
- 591 Xinhua, Nov. 26, 2012.
- 592 Серед останніх зусиль, спрямованих на вимірювання меритократії в Китаї, пропонується: Victor Shih, Christopher Adolph, and Mingxing Liu, "Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China," *American Political Science Review* 106, no. 1 (2012): 166–87.
- 593 Selina Ho, "Decentralization and Local Variations in China's Development: Case Studies from the Urban Water Sector" (PhD diss., Johns Hopkins School of Advanced International Studies, 2013), chap. 8.
- 594 Minxin Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006), p. 136; Lieberthal, *Governing China*, pp. 173–79; Ho, "Decentralization and Local Variations."
- 595 Jean C. Oi, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* (Berkeley: University of California Press, 1999).
- 596 James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1989), p. 115.
- 597 Oi, *Rural China Takes Off*, pp. 61–64.
- 598 Про цей зсув див.: Yasheng Huang, "China: Getting Rural Issues Right," in Birdsall and Fukuyama, *New Ideas in Development*.
- 599 Dingxin Zhao and Hongxing Yang, "Performance Legitimacy, State Autonomy and China's Economic Miracle," working paper (Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford University, 2013).
- 600 Yang, *Remaking the Chinese Leviathan*, pp. 110–49.
- 601 Pei, *China's Trapped Transition*, pp. 102–18.
- 602 Edward Wong, "China's Railway Minister Loses Post in Corruption Inquiry," *New York Times*, February 12, 2011.
- 603 Keith Zhai, "Railway Ministry a Bloated Outfit Few Will Mourn," *South China Morning Post* (March 12, 2013).
- 604 Pei, *China's Trapped Transition*, pp. 132–66.
- 605 Melanie Manion, "Authoritarian Parochialism: Congressional Representation in China" (неопублікований текст, 2012).
- 606 Lily L. Tsai, *Accountability Without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China* (New York: Cambridge University Press, 2007); Lily Tsai, "The Political Payoffs of Governance Reforms: How Citizens See and Judge the State in Authoritarian China" (неопублікований текст, 2012).
- 607 Christian Gцbel and Lynette Ong, *Social Unrest in China* (London: Europe China Research and Advice Network, 2012).
- 608 Zhao Shukai, "Rural China: Poor Governance in Story Development," working paper (Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford University, 2013).
- 609 Див., наприклад: Anthony Saich, "The Quality of Governance in China: The Citizen's View," working paper (Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford University, 2013).
- 610 Теза про те, що політичну реформу слід починати з розширення конституціоналізму, пропонується в: Nathan, "China's Constitutionalist Option."

ТРИ РЕГІОНИ

Латинська Америка, Африка на південь від Сахари і Азія в порівнянні; сила держав має вирішальне значення для їх розрізнення і пояснення їхньої економічної ефективності; колоніальна спадщина пояснює лише частину сучасних результатів

У першій частині цієї книжки поставлено питання, чому сучасні держави Веберового типу з'явилися в певних частинах розвинутого світу, але не в інших. Друга частина продовжує дослідження, цікавлячись місцями, які розвивалися пізніше і яким довелося зіткнутися з колоніалізмом Заходу, а також зосереджується на Латинській Америці, Африці на південь від Сахари і на Східній Азії. Попри те, що в кожному регіоні є значні варіації, існують деякі систематичні відмінності, які дозволяють говорити про окремі регіональні шляхи розвитку.

З трьох регіонів Східна Азія досягла найвищих темпів зростання від другої половини ХХ століття, як зазначено в таблиці 5. Когось може здивувати, що дохід на душу населення загалом є вищим у Латинській Америці, ніж у Східній Азії. Причиною є наявність низки великих, відносно бідних країн в останньому регіоні, таких як Індонезія й Філіппіни, а також той факт, що Китай, будучи зірковим актором у багатьох сенсах, усе ще має велике й бідне сільське населення.

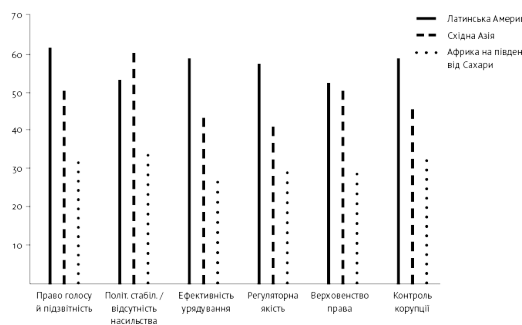
Таблиця 5. Темпи зростання ВВП на душу населення

	Темпи зростання, 1961–2011 (%)	ВВП на душу населення, 2011*
Східна Азія	7,3	7294
Латинська Америка	3,8	11 595
Африка на південь від Сахари	3,5	2233
ОЕСР (розвинені країни)	3,2	38 944

Джерело: Світовий банк

* ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності

Картина зовсім інша в питанні політичних інституцій, де Латинська Америка загалом краща за Східну Азію та значно краща за країни Африки на південь від Сахари. Цей регіон перебуває у верхніх п'ятдесяти процентилях за шістьма індикаторами ефективності публічного адміністрування Світового банку (мал. 17) і посідає особливо високі місця в питаннях «права голосу й підзвітності» — вимірів демократії та політичної участі. Східна Азія значно гірша в цій категорії, а Африка на південь від Сахари відстає, по суті, за всіма шістьма показниками. Це відображає той факт, що попри збільшення числа демократій у всіх регіонах, що спостерігалось протягом третьої хвилі демократизації на початку 1970-х, ця тенденція була найпотужнішою в Латинській Америці. Найбільш динамічна в економічному розвитку країна Азії, Китай, залишається комуністичною диктатурою, разом із В'єтнамом і Північною Кореєю. Єдиною подібною країною Західної півкулі є Куба, хоча значний відхід від демократії спостерігається в 2000-х і там: цей висновок стосується Венесуели, Еквадору, Нікарагуа й інших країн.

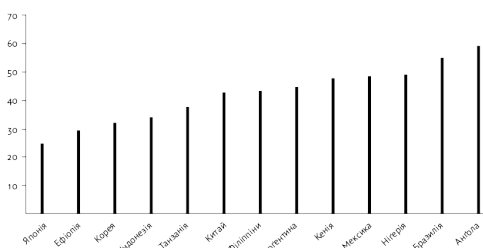


Мал. 17. Регіональне порівняння, індикатори ефективності публічного адміністрування в усьому світі (ранжирування процентилів)⁹⁰⁵

Джерело: Світовий банк, Індикатори ефективності публічного адміністрування в усьому світі

Примітка: Дані за різні роки, виходячи з наявності: Японія, 1993; Ефіопія, 2005; Південна Корея, 1998; Індонезія, 2005; Танзанія, 2007; Китай, 2005; Філіппіни, 2009; Аргентина, 2010; Кенія, 2005; Махіко, 2008; Нігерія, 2010; Бразилія, 2009; Ангола, 2000.

Попри те, що Латинська Америка випереджає країни Східної Азії в тому, що стосується демократії, значно скромнішими є її переваги щодо державних установ. Оцінки політичної стабільності та верховенства права приблизно порівнянні між Латинською Америкою та Східною Азією, натомість вони стрімко нижчають у країнах Африки на південь від Сахари.



Мал. 18. Коефіцієнт Джині, окремі країни
Джерело: Світовий банк

Різницю між регіонами також можна вимірювати показниками нерівності, як на малюнку 18, де наведено індекс Джині для обраної групи країн (індекси Джині в діапазоні від 0 до 100, де 0 представляє ідеальну рівність і 100 — повну нерівність). Країни Африки на південь від Сахари дуже відрізняються одна від одної: Ефіопія відносно рівна, тоді як багаті на нафту Нігерія й Ангола позначені високою нерівністю. У Східній Азії, Японії і Південній Кореї показники нерівності перебувають на низьких рівнях від 1950-х років, як це було в Китаї наприкінці маоїстського періоду. Але зі швидким економічним зростанням у 2000-х розподіл доходів у Китаї зійшов до майже латиноамериканського рівня. За це десятиліття показники нерівності в Латинській Америці виявили тенденцію до зниження. Проте значні перепади між багатими й бідними людьми цього регіону все ще є явищем, яке спричиняє тривожні політичні наслідки⁶¹¹.

Без сумніву, статистичні усереднення економічного зростання і якості урядування маскують істотні відмінності кожного регіону. Латинська Америка включає в себе надзвичайно бідні країни Гаїті, Гватемалу і Парагвай і водночас Бразилію, що експортує високотехнологічні продукти, як-от реактивні літаки, до решти світу. Проте кожен із цих регіонів має свої особливості, що роблять його країни схожими одна на одну й відрізняють від інших регіонів. Багато країн Латинської Америки пережили цикл швидкого зростання інфляції, валютну кризу, девальвацію й економічний спад, зовсім нещодавно все це підсумувала боргова криза початку 1980-х (в Аргентині все це повторилося на початку 2000-х). Натомість економіки Східної Азії з їхнім швидким зростанням пройшли через цей період значною мірою неушкодженими. Африка на південь від Сахари пережила аналогічну й навіть серйознішу боргову кризу, ніж Латинська Америка, на кілька років пізніше, що підштовхнуло низку її країн до вимог полегшити борговий тягар, спрямованих до кредиторів, аби взагалі повернути собі здатність знову зростати. Латинська Америка залишається сьогодні значною мірою демократичною, проте так було не завжди; у 1960-ті й 1970-ті роки владу в Бразилії, Аргентині, Чилі, Перу, Болівії та деінде тримали репресивні військові уряди. Більшість із країн, що позначають нині як «держави успішного розвитку», яким вдалося використати владу (часто в умовах авторитарних режимів) для сприяння

швидкому економічному зростанню — зосереджено в Східній Азії. Важко знайти щось подібне в Латинській Америці чи, тим паче, у країнах Африки на південь від Сахари⁶¹².

ШЛЯХИ РОЗВИТКУ

Друга частина книжки почалася з різних теорій, висунутих для пояснення результатів розвитку, що спостерігаються сьогодні, впливом географії, клімату й колоніальної спадщини. Усі вони в чомусь слушні. Але характер соціальної поведінки людини такий складний, що небагато теорій, які пояснюють поточні результати впливом окремих чинників, витримують всебічну критику.

Теорії, що посилаються на зв'язок політичного (а отже, економічного) розвитку з географією й кліматом, можуть пояснити деякі важливі результати. Зосередженість економістів на багатстві природних ресурсів: можливостях видобутку золота і срібла чи збору великих урожаїв із сільськогосподарських плантацій — пояснювала поневолення корінних народів або вивезення рабів з Африки. Видобувні галузі промисловості створили економічну основу авторитарних урядів на землях Нового Світу.

Але авторитарні інститути в Латинській Америці виявилися полідетермінованими. Політичні системи, запроваджені в Перу й Мексиці, виникли з колоній поселенців, яким вдалося викоринити фактично будь-які інституційні сліди щільних державних структур доколумбової, тубільної, епохи, що їм передувала. Як поселення колоністів, вони тяжіли до відтворення класового, меркантилістського суспільства, залишеного вдома на Піренейському півострові, де туземні робітники й метиси посіли місце білого європейського селянства. Іспанська корона спочатку намагалась відтворити в Америці міцні форми абсолютистського прямого правління, але реалії, що означали передусім далеку відстань, свідчили, що над своїми ж колоніями вона зможе здійснювати значно менше влади, ніж удома. Іспанська форма абсолютизму була слабкою, неспроможною до, наприклад, адекватного оподаткування чи задовільного збору доходів навіть у себе в Європі, і ще меншою мірою їй вдавалось це в неспокійних креольських колоніях Нового Світу. Отже, креоли самі собі створювали олігархічні уряди, базовані на привілеях, а не на свободі, і ці форми пережили перехід до незалежних держав, коли колоніям вдалося відірватися від Іспанії на початку XIX століття. Латинська Америка XXI століття продовжує жити з цією спадщиною як регіон світу з найвищими показниками нерівності.

Географія відіграла важливу роль і в інших аспектах, як зауважував ще Монтеस्क'є. Деякі простори краще підходять для появи і розгортання великих армій. У Євразії (у Китаї та Росії передусім) відносно відкриті землі заохочують до консолідації великих централізованих держав, у той час як у країнах Африки на південь від Сахари труднощі розгортання й здійснення влади у величезних пустелях і в тропічних лісах гальмують формування держав. Європа була десь посередині між цими полюсами: її географія заохочувала формувати середні за своїми розмірами політичні одиниці, але запобігала зростанню будь-якої з них до розмірів, що дозволили би завоювання всього регіону.

Географія Латинської Америки підштовхує її ближче до Африки на південь від Сахари, ніж до Європи. Континент загалом розділений на важкодоступні райони горами, джунглями і пустелями, а також лініями комунікацій північ-південь, що зовсім не сприяє створенню великих територіальних імперій. Після демографічного колапсу корінного населення регіону в більшості його місцевостей просто не вистачало людей, аби підтримувати претензії на сильну державність. Крім того, після початку іспанської й португальської колонізації надлишки не повертались як реінвестиції назад до тих, хто їх створив, а експортувалися до метрополії за вкрай неефективними правилами меркантилізму.

Латинська Америка другої половини XVIII століття загалом не надто відрізнялася від Європи в політичному сенсі. І там, і тут панували автократичні режими й економічні олігархії, які використовували політичну владу для захисту своїх привілеїв. Однак протягом наступних двох століть Європа зазнала глибоких політичних змін, по завершенні яких її становище виявилось набагато більш демократичним і економічно рівномірнішим, ніж стан Латинської Америки. Однією з головних причин цього був надзвичайно високий рівень насильства, пережитий Європою за цей час, починаючи з Французької революції і наполеонівських воєн, продовжуючи війнами за об'єднання Італії та Німеччини, і закінчуючи катаклізмами останніх двох світових воєн. Високий рівень військової конкуренції привів до формування та консолідації міцних сучасних держав, як-от реформи Штейна — Гарденберга в Пруссії. Водночас швидка індустріалізація підштовхувала мільйони селян залишати

рідну сільську місцевість і шукати кращої долі в густозаселених контрастних містах. Цей зсув створював умови для появи сучасних етнолінгвістичних концепцій національної ідентичності, яка, в свою чергу, провокувала до подальшої військової конкуренції. Націоналізм через сприяння консолідації допоміг зміцненню сучасних держав. І разом — внутрішні революції та зовнішні війни — успішно нищили цілі соціальні класи, як-от французьких покупців публічних посад чи юнкерів у Німеччині, що були стовпами старого олігархічного ладу.

Шлях розвитку Латинської Америки виявився зовсім іншим. Там не було ніякого еквівалента Французької революції, що потіснила б старі олігархії, не було й тривалої міжнародної конкуренції, яка б стимулювала формування сучасних держав. Національні ідентичності залишалися слабкими через етнічну різноманітність і повільну або й цілком відсутню індустріалізацію. Це означало, що конфлікти там частіше будуть внутрішніми, міжкласовими, а не зовнішніми, міжнародними. Станом на 1945 рік виснажені еліти Європи були готові до поступок і навіть визнання ліберальної демократії й держав добробуту, що займались би інтенсивним перерозподілом благ заради забезпечення й підтримки соціального миру. Якщо еліти Латинської Америки й поставали час від часу перед загрозами соціальних заворушень і навіть вибухів, особливо після революції на Кубі, усе це ніколи не сягало того рівня, який би підштовхував до державного будівництва або перерозподілу європейських масштабів. Там не було й близько соціального консенсусу в європейському стилі, побудованого навколо помірних лівоцентристської чи / і правоцентристської партій, натомість спостерігалась різка поляризація між багатими й бідними. Тільки у 2000-ні роки політичні порядки, ближчі до європейських, склалися в Чилі й Бразилії.

Географія, клімат і колоніальна спадщина не пояснюють результати станом на сьогодні в усіх і в кожному випадку. Аргентина, чий клімат і колоніальна історія звільнили країну від нерівності і надто повільного зростання, характерного для решти континенту в XIX столітті, повинна були би продовжити процвітання. Натомість поганий вибір, зроблений її елітою на початку XX століття, унеможливив краще сьогодення. Незважаючи на більш сприятливий клімат і географічне положення, країна успадкувала дещо від політичної культури старої частини Латинської Америки, що, як-от каудилізм та одноосібне лідерство, вилізло боком. І, з іншого ж боку, Коста-Рика, що повинна була сповзти до стану інших «бананових республік» Центральної Америки з характерними для них диктатурою й громадянськими конфліктами, проте розвинулась до рівня стійкої демократії завдяки хорошему вибору, зробленому її елітою в певний критичний історичний момент.

Ситуація в країнах Африки на південь від Сахари була зовсім іншою. Смертоносна спадщина європейського колоніалізму полягала там не так в «екстрактивному», висискувальному характері держави, як у глибокій відсутності спроможних державних інституцій у цілому. Європа дуже пізно, в останні десятиліття XIX століття завовтузилась зі спробами колонізувати Африку, коли вік іспанських і португальських територій Нового Світу минуло чотири з половиною століття. На відміну від Латинської Америки, ранні європейські колонізатори не знайшли в Африці ні густонаселених країн, ні значних мінеральних ресурсів, вартих уваги й видобутку. Тропічні хвороби і клімат, крім того, означали, що цей регіон не надто гостинний, аби прийняти великі європейські поселення, за винятком більш помірних районів півдня. На континенті просто не настав час або бракло ресурсів на створення інституцій до того, як у середині XX століття стало чутно вимоги незалежності.

Той факт, що африканські колонії ледь покривали витрати на їхні власні адміністрації, змушував європейців шукати дешевших шляхів, зокрема через «непрямі правління», використовуючи місцевих африканських агентів для збору податків або змушуючи молодих чоловіків до панщини. Ця стара система, застосована до територій, поділених радше стратегічною конкуренцією, аніж етнічними реаліями, була політичною спадщиною, залишеною в спадок більшій частині Африки на південь від Сахари після її незалежності після Другої світової війни.

Крім того, на відміну від Латинської Америки, після здобуття незалежності в Африці не було глибоко вкорінених еліт, які могли б діяти за лаштунками. Незалежність від колоніального панування відкрила можливості для появи нових еліт, які в основному склалися з класу освічених міських жителів, близьких до колоніальних адміністрацій. Не маючи надійної соціальної бази, як її мала земельна аристократія, не беручи участі в капіталістичній економіці, хай і невеликого масштабу, багато хто з них вважав саму державу своїм основним шляхом до економічного процвітання. Тому лідери й без того не

надто спроможних політичних утворень усіх рівнів «фарширували» їх працівниками по-родинному, через патронаж, значно збільшуючи розміри апарату і ослаблюючи його здатність надавати реальні послуги. Політика набула вигляду неопатримоніального змагання, конкуренції за захоплення держави і її ресурсів різними групами, що вишикувались у черги за своїм правом «посьорбати з корита». У таких умовах не могло бути жодної постійної бюрократії, спроможної представляти широкі загальні інтереси або дисциплінувати еліти, змушуючи їх грати за економічно раціональними правилами.

Часто трапляються спостереження, що багато бід Африки на південь від Сахари обумовлені тим, що територіальні межі, успадковані новими незалежними державами від метрополій, не відповідають реаліям існуючих етнічних і племінних ідентичностей. Ця дециція традиційної мудрості вводить в оману тому, що навіть висновок про можливість появи більш когерентних, «цілісніших» держав за умови більш розумного візерунка кордонів після отримання ними незалежності. Але це слушно лише у вузьких межах: Судан, наприклад, міг би уникнути двох тривалих і дорогих громадянських конфліктів, якби Південний Судан і Дарфур не були приєднані до арабської серцевини навколо Хартума англійцями. Але для більшої частини решти Африки етнічні групи були занадто малими і перемішаними, щоби стати основою сучасних національних держав європейського стибу. На відміну від Східної Азії й Європи, сильні державного рівня туземні, корінні утворення не виконали важкої й переобтяженої насильством роботи з формування ідентичностей до приходу європейської колонізації. Тією ж мірою, якою колоніальні держави формували ідентичності, вони підмінювали трайбалізм етнічностями, тобто заміняли родові малого масштабу групи набагато більшими, утвореними по принципу «розділяй і володарюй». Колоніальні правителі Африки не мали ані часу, ані стимулів до створення сильних держав, здатних сприяти формуванню національної ідентичності, а значна частина еліт, що з'явилися після отримання незалежності, не вважали національне будівництво пріоритетним питанням. Слабкість національної ідентичності в країнах Африки на південь від Сахари відтак є радше наслідком нехлюйства, а не умислу. Танзанія — виняток, який підтверджує це правило. Те, що Ньерере вдалося створити танзанійську ідентичність, показує, що, коли еліти брались за такий проект, він міг бути успішним, незважаючи на значне попереднє етнічне розмаїття.

Суспільства, де сильні державні інституції співіснували з однаково сильними національними ідентичностями ще до їх конфронтації з західними колоніальними державами, були характерними для інших регіонів світу, насамперед для Східної Азії. Китай, очевидно, винайшов сучасну державу в часи уніфікації за династії Цін, за близько восьми сотень років до того, як це вдалося сучасній Європі. Китайці створили державу, яка була централізованою, бюрократичною і безособовою, керуючи великими територіями з набагато більшою однорідністю, ніж її римський аналог. Сила китайської держави слабла і згасла протягом наступного тисячоліття, по мірі того, як її опутували внутрішні родові групи або захоплювали варвари ззовні. Проте Китай і навколишні країни, як-от Японія, Корея і В'єтнам, породили уряди, засновані на моделі сильної держави, і успішно досягали рівнів політичної організації, значно вищих, ніж у будь-якому з суспільств Латинської Америки чи в країнах Африки на південь від Сахари. Ці зусилля з державного будівництва доповнювала етнічна однорідність — наслідок багатьох століть завоювань і асиміляції. Ці суспільства мали сильне почуття спільності культури на основі загальної писемної мови і широкої грамотності серед еліт.

Слід зазначити, що ці узагальнення не стосуються Східної Азії в цілому. Багато країн Південно-Східної Азії дуже відрізнялись за траєкторіями свого політичного розвитку. Як зазначалось у розділі 22, Індонезії навіть не існувало як держави ще в XIX столітті, і вона була етнічно фрагментованою майже настільки ж, як Нігерія. Сінгапур і Малайзія були прямими креатурами британського колоніалізму, а їхній сучасний успіх не залежить від існування доколоніальних держав, утворених корінними народами. Цікаво відзначити, однак, що навіть незважаючи на це, вони змогли створити відносно сильні і цілісні держави. Про те, як це сталося, можна розповісти захопливу історію, але вона, як не сумно, залишиться за рамками цієї книжки⁶¹³.

Рання державна інституціоналізація Східної Азії полегшила протистояння загрозам ззовні. Японія була найуспішнішою в запобіганні західній колонізації. І хоча Китай був атакований і частково окупований західними державами, а двір династії Цін у Пекіні неодноразово потерпав від принижень протягом XIX століття, західним державам не вдалось повністю розчинити сполучну тканину китайської держави. Якщо державна влада на короткий час і руйнувалась у 1920-х, а далі в 30-х і 40-х роках у

періоди військової диктатури, громадянської війни і японської окупації, незабаром, у 1949 році, сильна централізована держава була відновлена під керівництвом Комуністичної партії Китаю. Крім того, хоча В'єтнам і був окупований Францією, йому врешті-решт вдалось витіснити колоніальний режим і розгромити його підтримуваного американцями наступника. Не випадково Східна Азія стала ареною двох найбільш організованих і найпотужніших націоналістичних революцій у світі — в Китаї та у В'єтнамі, лідери яких конвертували свою військову доблесть у державну владу відразу ж після перемоги в їхніх громадянських війнах / війнах за національне визволення.

Китай і країни, що підпали під його вплив, були спадкоємцями конфуціанської моральної і бюрократичної системи, що за допомогою освіти й соціалізації наvertsала лідерів до більш широкої концепції загального блага. Це, плюс конфуціанський наголос на грамотності й освіті, принесло таку потрібну, хай і ненавмисну, користь сучасному економічному розвитку. Швидке зростання Східної Азії починаючи з другої половини ХХ століття вели сильні технократичні держави, керівництво яких, хай яке авторитарне, не втрачає орієнтації на загальні і спільні для їхніх суспільств цілі економічного і соціального розвитку. Дуже важко довести в канонах соціальних наук наявність причиново-наслідкового зв'язку між цими старими історичними і культурними традиціями і поведінкою Іто Хіробумі, Ямагати Арітомо, Пак Чжон Хі, Лі Куан Ю і Ден Сяопіна разом з керованими ними урядами, але цей зв'язок нікуди не подінеш. Якщо деякі з них були корумпованими, а більшість — досить авторитарними, службові зловживання, посадові злочини і просто грабунки держави в цілому перебували на значно нижчих рівнях в Азії, ніж у країнах Африки на південь від Сахари. Так само важливим є те, що лідери в Східній Азії були набагато більш компетентними в економічному управлінні і краще розуміли важливість професійного публічного адміністрування. Сказане не означає, що в регіоні не спостерігається надмір корупції. Проте, порівняно з іншими частинами світу, хабародавці там за свої передані хабарями гроші отримують набагато більше у формі суспільних благ і розвитку.

Китай, Японія, В'єтнам і Корея можуть прямувати до модернізації своїх економік, сприймаючи як належне існування своїх сильних і когерентних держав, а також добре усталеної національної ідентичності. Нові незалежні країни Африки на південь від Сахари натомість такої приємної дрібнички не мали, і їм довелось займатись усім відразу: будувати сучасні держави, створювати національні ідентичності, запроваджувати й розбудовувати інститути верховенства права, проводити демократичні вибори, а також просувати власний економічний розвиток в один і той самий час. Якщо в Європі й Східній Азії різні компоненти інституційного розвитку займали послідовно більш-менш наступні часові інтервали, їхні країни мали ще й розкіш затягувати ці інтервали на тривалі періоди.

Сильні держави Східної Азії виплекали бюрократичні інститути задовго до того, як у них з'явилося верховенство права, тоді як у Європі ця послідовність була оберненою. Завчасно сильні держави Східної Азії могли протягом багатьох століть запобігати появі незалежних соціальних суб'єктів, спроможних кинути виклик їхній владі. Тоді як європейська ліберальна демократія виросла з грубого балансу сил між державою й суспільством, у дихотомії суспільств східноазійського зразка вперед чітко й недвозначно вела держава. Це означало, що, на відміну від більшості інших розвиткових країн, де державна слабкість була центральним питанням, у Східній Азії не вистачало обмеження державної влади за допомогою права або політичної підзвітності.

У першій частині ми побачили, що держави, у яких демократію запровадили до того, як вони надбали сучасних державних інституцій, тяжіли до великомасштабного клієнтелізму. Ця проблема виглядала значно скромніше в Східній Азії, ніж в інших частинах світу, адже в регіоні розвинулось менше число демократій, ніж будь-де в Латинській Америці чи в Африці, і з'являлись вони, як правило, в уже промислово розвинених країнах, де сильні держави вже існували. Хоч я й не згадував Філіппіни трохи довше ніж кількома словами, ця країна здається винятком, що підтверджує правило: як Сполучені Штати ХІХ століття, так і Філіппіни увійшли в демократію до того, як у них виросла сучасна держава, і тому тут розквітла політична протекція, тобто патронаж і клієнтелізм.

Баланс між державою й суспільством у Східній Азії швидко змінюється під впливом двох сил, відсутніх або значно менш потужних у досучасному світі. Першою є індустріалізація, що мобілізує нових могутніх соціальних суб'єктів, як-от середній і робітничий класи, яких не існувало в аграрні часи. Другою силою є значно інтенсивніша взаємодія між суспільствами на міжнародному рівні, що ми

тепер називаємо глобалізацією. Товари та послуги, люди й ідеї подорожують через міжнародні кордони набагато легше й швидше, ніж будь-коли, що означає більшу вагу іноземних акторів для процесів внутрішнього розвитку. Тож якщо держави Східної Азії були традиційно сильними, сьогодні й вони стикаються з опором нових груп у своїх суспільствах та з припливом нових ідей з інших частин світу. Той самий вид соціальної мобілізації, який змінив європейські суспільства і заклав основи їхньої демократії, спостерігається в сучасній Східній Азії.

Тепер нам слід уважніше придивитися до динамічного процесу, завдяки якому триває поширення демократії. Демократія перетворилася на панівну форму політичної організації у світових масштабах не просто тому, що це гарна ідея, а й тому, що вона служить інтересам певних соціальних груп, і ті сприяють її поширенню. Ці групи, у свою чергу, є побічними продуктами ширших економічних і соціальних змін. Ідеї мають значення в цьому процесі в міру, якою вони взаємодіють і формують матеріальні інтереси різних класів у суспільстві.

⁶¹¹ Див. Luis F. Lyppez-Calva and Nora Lustig, eds., *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010).

⁶¹² Єдина країна, що зазвичай входить до цієї категорії в Латинській Америці, — це Чилі за диктатора Августо Піночета, що досягла відносно високих темпів економічного зростання внаслідок запровадження ринкової політики. Крім того, Ефіопія за Мелеса Зенаві та Руанда за Паола Кагаме розглядаються як країни на початкових етапах розвитку.

⁶¹³ Стосовно досучасних держав Південно-Східної Азії, див.: Tony Day, *Fluid Iron: State Formation in Southeast Asia* (Honolulu: University of Hawai'i Press, 2002). Опис державного будівництва в постколоніальному Сінгапурі й Малазії див.: Slater, *Ordering Power*.

ДЕМОКРАТІЯ

Чому демократія поширилася?

Третя хвиля демократизації; теорії про те, чому відбуваються демократичні хвилі; демократія ховається в інтересах окремих соціальних груп; соціальна мобілізація як зв'язок між економічними змінами та демократією; політичні партії як ключові агенти в боротьбі за демократію

Японія, Китай та інші суспільства Східної Азії були спадкоємцями тривалої традиції урядування й могли вважати, що на початках своєї індустріалізації в XIX та XX століттях відповідно в них були сильні держави. До цього вони були нерівними аграрними суспільствами, у яких нечисленна еліта тримала в руках владну монополію над великою масою переважно неорганізованих селян. Я припустив, що баланс держави та суспільства почав змінюватися зі швидким економічним зростанням і що авторитарна система сучасного Китаю постане перед серйозними проблемами з мобілізацією нових соціальних груп, які почнуть вимагати свою частку політичної влади. Чи може це привести до появи формальної демократичної підзвітності в Китаї? У нас немає змоги передбачити такий результат. Але ми можемо спробувати зрозуміти процеси демократизації в інших частинах світу та їхні наслідки для майбутнього.

У період з 1970 по 2010 рік кількість демократій у всьому світі зростає з 35 до 120, тобто демократіями стали близько 60 % країн світу, що Семюел Гантінгтон назвав «третьою хвилею демократизації». За його словами, перша хвиля почалася в 1820-х і тривала до кінця XIX століття, а друга, коротка, минула безпосередньо після Другої світової війни. Третю хвилю почала демократична трансформація в Іспанії та Португалії на початку 1970-х, продовжило її припинення військового правління в Греції й Туреччині, а потім влади військових позбулася низка латиноамериканських країн, включно з Бразилією, Аргентиною, Перу, Болівією й Чилі; тоді демократія подалася до Азії, де зачепила процеси на Філіппінах, у Південній Кореї та на Тайвані; завершилася вона розпадом СРСР та переходом до демократії в Східній Європі та деяких державах- правонаступницях колишнього Радянського Союзу. Експерт з питань демократії Ларрі Даймонд стверджував, що у 2000-х настав спад третьої хвилі. Якщо вибух Арабської весни на початку 2011 року означив для деяких спостерігачів початок четвертої хвилі, невдачі Єгипту, Лівії та Сирії позбавили цей аргумент бездоганної переконливості⁶¹⁴.

Чому трапилися ці хвилі демократизації? Чому вони відбувалися в певних регіонах і суспільствах, але не в інших? Чому хвилі були успішними частково, встановивши подекуди відносно стабільні демократії, тоді як деінде були відкинуті? І чому демократія перетворилася на глобальне явище тільки у XX столітті, а не за приблизно чотири сотні попередніх століть людської історії?

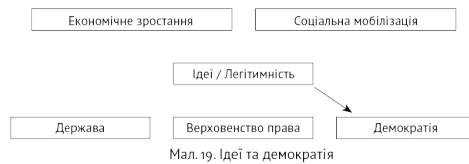
Одна з відповідей на питання, чому демократія поширилася, пропонується в низці різних варіантів: демократія постала й зміцніла з основної ідеї, що її живить. Уперше про це рішуче заявив Алексіс де Токвіль у своїй передмові до праці «Демократія в Америці». Він зазначив, що ідея рівності людей, покладена в основу сучасної демократії, поширюється за попередні вісімсот років, і вона набула невпинного імпульсу, зумовлюючи до себе «свого роду релігійний острах». Учений розглядає прогрес демократії як майбутній переконливий факт⁶¹⁵. Інші автори погодилися, що ідеї мають критичну вагу, і простежили їхні конкретні історичні й культурні корені: чи то в античних Афінах, чи то в християнстві. І Гегель, і Ніцше розуміли сучасну політичну демократію як секуляризовану версію християнського вчення про універсальну рівність людської гідності.

Зокрема Гегель бачив події матеріального світу, як-от Французьку революцію й появу принципу визнання всезагальної рівності, як вислід внутрішньої логіки, притаманної людській раціональності. Під час третьої хвилі, як і під час нещодавньої Арабської весни, ідеї стрімко поширилися крізь міжнародні кордони за допомогою радіо, телебачення, інтернету, а також через рухи активістів, що розносять новини про політичні потрясіння по світу. Хвилю демократичних перетворень, яка

прокотилась Африкою на південь від Сахари на початку 1990-х, явно надихнули падіння Берлінського муру й драматичні події в Східній Європі незадовго до цього.

З погляду структури, побудованої навколо шести вимірів розвитку, описаних у частині 2, теорії, що зосереджують увагу на ідеях чи цінностях культури, відображають причиново-наслідкові відносини, приблизно як на малюнку 19.

Проте якщо ідеї й справді є могутніми і здатними багато що пояснити про політичні інституції, такого роду пояснення відкривають не менше питань, ніж розв'язків. Чому, наприклад, ідеї рівності людини або демократії виникають у певні періоди, а в інші — ні? Ідея демократії літає в повітрі щонайменше з часів стародавніх Афин, але до кінця XVIII століття вона все ж таки не інституціалізувалася. Де Токвіль не пояснює, чому ідея рівності людей поступово набирала дедалі більшої потужності, за винятком припущення, що це був Божий промисел. Демократія не виникла в усіх частинах світу, і вона не простувала з однаковим успіхом по всій земній кулі. Це привело до твердження, заявленого такими різними учасниками дискусії, як Семюел Гантінгтон, сучасний китайський уряд та ісламісти: ліберальна демократія є не універсальною тенденцією, а чимось культурно специфічним і властивим західній цивілізації. Якщо це правда, то відкритим залишається питання, чому ця конкретна ідея виникла на Заході, а, знову ж таки, в інших місцях — ні.



Альтернативна інтелектуальна школа тлумачить демократію не як вияв певної ідеї чи сукупність культурних цінностей, а як побічний продукт глибоких структурних сил усередині суспільства. Соціологи вже давно вважають, що існує зв'язок між високим рівнем економічного розвитку та стабільною демократією: нині більшість багатих розвинених країн є демократіями, тоді як решта — більшість авторитарних держав — є значно менш розвиненими. Одне з відомих досліджень засвідчує: попри те, що країни можуть перейти від авторитарного до демократичного урядування на будь-якому рівні розвитку, вони частіше залишаються демократичними державами, якщо піднімаються вище від певного порогу доходу на душу населення. Це підводить до думки, що процес економічного розвитку пропонує передусім щось таке, що може підвищувати ймовірність демократії⁶¹⁶.

Але яким є взаємозв'язок між економічним розвитком і демократією? Чи можуть сповідувати людьми цінності якимось магічно тяжіти до демократії, коли ці люди досягають певного рівня добробуту? Статистичні кореляції, що поєднують розвиток і демократію, не дають уявлення про конкретні причинові механізми взаємодії між ними. І навіть між усіма цими кореляціями, крім того, є багато винятків: наприклад, згідно з цим поглядом, збідніла Індія не повинна бути стабільною демократією, а багатий Сінгапур повинен.

У частині 2 я запропонував альтернативний причиново-наслідковий шлях, яким економічне зростання може вплинути на демократичні інститути через соціальну мобілізацію. Ключовим тут є поняття поділу праці. Адам Сміт стверджував, що поділ праці обмежений розміром ринку, або, інакше кажучи, з розширенням ринків через зростання торгівлі в товарній, а пізніше — в індустріальній економіці з'являється новий і поглиблюється наявний поділ праці. Він неминуче вів до появи нових соціальних груп. Хоча сам Сміт ніколи не висловив цього аргументу, логічно випливає, що ці нові групи, позбавлені участі в політичних інституціях старого аграрного суспільства, вимагатимуть собі частки політичної влади, а отже, збільшать тиск за демократію.



Економічне зростання, інакше кажучи, породило соціальну мобілізацію, що, у свою чергу, привело до збільшення попиту на участь у політичному житті (згідно з лініями на мал. 20).

Описані Смітом зміни в поділі праці — одне з центральних понять, що привертало увагу основних соціальних теоретиків XIX століття. Першим був Карл Маркс, який перетворив поділ праці на

МАРКСОВІ ЗДОГАДКИ

Запропоновану Марксом теоретичну основу можна підсумувати таким чином. З-поміж прошарків старого феодального порядку першим новим соціальним класом, що піддався мобілізації, була буржуазія, міські мешканці, яких зневажали традиційні, старорежимні землевласники. Але їм вдалося скласти капітал і, опановуючи нові технології, долучитися до висхідної Промислової революції. Остання ж, у свою чергу, мобілізувала ще один, наступний новий клас — пролетаріат, чім трудом створювалася додана вартість — надлишковий капітал, несправедливо присвоюваний буржуазією. Кожен із цих трьох класів прагнув іншого політичного результату: традиційні землевласники хотіли зберегти старий авторитарний порядок; буржуазія хотіла ліберального режиму (тобто верховенства права) для захисту свого права власності, і цей режим міг включати або не включати формальну виборчу демократію (їх завжди більше цікавило верховенство права, ніж демократія). Пролетаріат, щойно він спромігся на власну самосвідомість як клас, зажадав диктатури пролетаріату, що, у свою чергу, означало усуспільнення засобів виробництва, скасування приватної власності й перерозподіл багатства. Робітничий клас міг підтримати електоральну демократію у формі загального виборчого права, але для нього це був інструмент здобуття контролю над засобами виробництва, а не самоціль.

Один з найважливіших учених, який працював у постмарксистській традиції, Баррінгтон Мур, написав 1966 року працю «Соціальні витоки диктатур і демократія», уже згадувану у зв'язку з Японією (див. розділ 23). Ця різнопланова книжка містить серію історичних тематичних досліджень, присвячених Великій Британії, Німеччині, Японії, Китаю, Росії й Індії, де автор намагається пояснити, чому демократія в певних країнах виникла, а в інших — ні. Напевно, він найбільше запам'ятався своїм пихатим зауваженням: «Немає буржуазії — немає демократії». Це не означало, що підйом буржуазії неминуче тягнув за собою появу демократії. У Німеччині, наприклад, промислова буржуазія домовилася з юнкерами — земельними аристократами, утворивши знамените єднання «заліза й жита», що підтримало авторитарного Бісмарка, а пізніше відіграло певну роль у підйомі Гітлера. Мур радше доводив, що демократія може виникнути, якщо буржуазія своїм швидким розширенням зможе витіснити старий порядок, що складався із землевласників і селян. Він стверджував, що так сталося в Англії, коли підприємці з буржуазії спромоглися на комерціалізацію сільського господарства, витісняючи селян із землі й фінансуючи надходженнями Промислову революцію. Цей безжальний процес мав наслідком послаблення старої земельної аристократії, у той самий час збільшуючи лави сучасного робітничого класу.

Мур також звернув особливу увагу на форму сільськогосподарського виробництва, чого Марксові не вдалося. Останній переважно ігнорував селянство, припускаючи, що його усуне капіталістична індустріалізація, як це сталося в Англії. Однак революції вибухнули в Росії та в Китаї, де переважна більшість населення були селянами. Ленін та Мао прийшли до влади на спинах селян, незважаючи на те, що Маркс вважав селян класом, приреченим на безповоротне зникнення. Мур, враховуючи ці випадки, стверджував, що демократизація постала перед особливими соціальними перешкодами в умовах того, що він називав «трудомістким» сільським господарством, культурою праці, за якої селяни були прив'язані до землі на великих, концентрованих маєтках. Результатом стало виживання авторитарного класу землевласників, який, у свою чергу, породив робітничо-селянські революційні рухи. Між цими двома крайнощами перспектива демократії середнього класу видавалася невтішною. Ми вже бачили цей сценарій у кількох латиноамериканських країнах.

Книга Баррінгтона Мура зумовила величезний потік літератури, де автори оскаржували чимало моментів, на які той звертав увагу, а передусім твердження, що буржуазія чи середній клас відіграли вирішальну роль у появі демократії⁶¹⁷. Навіть не вдаючись у деталі наукової полеміки, неважко збагнути, що цю гіпотезу слід змінити в деяких важливих аспектах. Наприклад, буржуазія — група, далека від об'єднаності. До неї входять і великі промисловці, як-от Тіссен з Рокфеллером, і дрібні крамарі разом з міськими професіоналами, яких марксистери нерідко з презирством називали «дрібними буржуа». Інтереси цих різних сегментів варіюють згідно з обставинами; трапляється й так, що для певних груп середнього класу демократія втрачає привабливість, і тому вони не завжди готові її підтримувати⁶¹⁸. І хоча робітничий клас можна рекрутувати до радикальних антидемократичних

комуністичних або аграрних рухів, багато робітничих організацій часто з готовністю беруть участь у підтримці демократичного волевиявлення та верховенства права.

Важливо відзначити, що дві складові ліберальної демократії: ліберальне верховенство права та масова політична участь — це окремі політичні цілі, які спочатку були підтримувані різними соціальними групами. Тому актори Французької революції, що належали до середнього класу, не були, як вважає багато хто з-поміж істориків, демократами в тому сенсі, що хотіли негайного розширення виборчого права і включення до нього селян і робітників. Права людини сприймалися як правові гарантії, які мали забезпечити захист власності й особистих свобод буржуазії, обмежуючи владу держави й необов'язково розширюючи права французьких громадян. Аналогічним чином англійські віги, які змусили свого короля до конституційного врегулювання кризи під час Славної революції століттям раніше, переважно були багатими платниками податків і включали в себе частину аристократії, дворянства та верхні середні класи. До них протягом наступних двох століть приєднувались дедалі численніші маси комерційної й промислової буржуазії, а також вихідці з середнього класу: лікарі, державні службовці, вчителі, правники та інші професіонали, що часто виділялися з робітничих класів у міру підвищення рівня своєї освіти та володіння власністю. Ці групи склали основу підтримки Британської ліберальної партії протягом ХІХ століття. Основний інтерес лібералів значно більше стосувався зміцнення верховенства права, ніж підтримки демократії, тобто правового захисту приватної власності та особистих прав, а також таких політичних траєкторій, як вільна торгівля, меритократична державна служба та публічна освіта, що дозволяла би підвищити висхідну соціальну мобільність.

Проте з часом ліберальна і демократична програми почали сходитися, і демократія перетворилася на мету середнього класу. Верховенство права та демократична підзвітність і відповідальність є, врешті-решт, альтернативними засобами обмеження влади, і на практиці часто взаємно доповнюють і підтримують одне одного. Захист прав власності від свавільного державного хижацтва вимагає політичної влади, яку, у свою чергу, можна здобути завдяки розширенню виборчого права. Аналогічно, громадяни, що вимагають права голосу, можуть бути захищені верховенством права, яке обмежує можливості уряду пригнічувати їх. Право голосу почали розглядати як ще одне захищене юридичне право. Ліберальна демократія — політична система, яка втілює як верховенство права, так і загальне виборче право, — таким чином, перетворилася на єдиний пакет, який відстоювали і групи середнього класу, і значна частина робітничого.

Баррінгтон Мур не був марксистом у сенсі бажання перемоги комунізму в усьому світі. Він розглядав ліберальну демократію як бажаний результат, разом з тим зважаючи й на потужні соціальні сили, які часто робили цю ціль недосяжною. У цьому дусі марксистська аналітична основа, змінена Муром, залишається надзвичайно корисною як засіб розуміння того, як і чому поширюється демократія. Ключовою здогадкою є розуміння, що демократія є найбільш бажаним станом для однієї специфічної соціальної групи: середнього класу. Якщо ми хочемо зрозуміти вірогідність появи демократії, ми повинні оцінити сили середнього класу в стосунку до інших соціальних груп, які віддають перевагу іншим формам урядування, як-от стару земельну олігархію, схильну підтримувати авторитарні системи, або радикалізовані групи селян чи міської бідноти, зацікавлені передусім в економічному перерозподілі. Сучасна демократія має соціальну основу, і якщо ми не звертатимемо на це уваги, ми не зможемо належним чином оцінити перспективи демократичних перетворень.

Ми можемо підсумувати основних соціальних акторів, відносна сила і різного роду взаємодія яких визначають імовірність появи демократії в певному суспільстві. Ці групи посідали панівне становище в Європі, коли континент рушив у напрямку демократизації впродовж ХІХ та на початку ХХ століть; вони також є групами, які є в багатьох сучасних країнах, що розвиваються.

1. Середній клас, визначений так через професійні й освітні характеристики, а не з огляду на рівні доходу. Він тяжив до підтримки ліберальності в тому, що називають ліберальною демократією. Це означає, що він хотів наявності правових норм для захисту своїх прав і передусім власності та майна від хижих урядів. Середні класи могли бути або не бути прихильниками демократії як універсальної політичної участі для всіх, і вони були зовсім амбівалентними, якщо не відкрито ворожими, до економічного перерозподілу, який міг зачепити і їхні власність та доходи. Групи середнього класу були основними лідерами

демократичних перетворень, що відбулися в Данії, Греції, Франції, Аргентині, Португалії та Іспанії у XIX столітті, і важливими складовими коаліцій, які вимагали цілковитої демократизації Фінляндії, Швеції, Нідерландів, Бельгії, Німеччини та Великої Британії на початку XX століття⁶¹⁹.

2. Робітничий клас — знаменитий промисловий пролетаріат Маркса — був, навпаки, більш зацікавлений у демократичній частині ліберальної демократії, що означала його право брати участь у політичному житті. Він об'єднав зусилля з групами середнього класу, щоб наполягати на повному розширенні виборчого права в Данії, Бельгії, Фінляндії, Швеції, Нідерландах, Німеччині та Британії⁶²⁰. Проте його зацікавленість в економічному перерозподілі була вищою, ніж у середнього класу, і часто його зосередженість на перерозподілі була вищою, ніж зацікавленість ліберальними гарантіями права власності. Із цієї причини значні частини робітничого класу в усьому світі були готові підтримувати недемократичні анархосиндикалістські партії в XIX столітті (як у Південній Європі, так і в більшій частині Латинської Америки) або партії комуністичних чи фашистських типів у XX столітті, що обіцяли поділ за рахунок ліберальних індивідуальних прав.
3. Великі землевласники, особливо ті, які використовують примусову працю (як-от рабство, кріпацтво або інші неринкові умови праці), майже скрізь були авторитарними противниками демократії. Серед найстійкіших переконань Баррінгтона Мура була необхідність тим чи іншим шляхом зруйнувати владу цієї конкретної соціальної групи, перш ніж зможе процвітати цілковита демократія⁶²¹.
4. Серед селянства побутовали складні й іноді непослідовні політичні устремління. У багатьох суспільствах це була надзвичайно консервативна група із знонаміцнішими традиційними соціальними цінностями та готовністю перебувати на підлеглих позиціях у ролі клієнтів класу землевласників. Одним з найраніших контрреволюційних рухів було селянське повстання у Вандеї в 1793 році проти революційного уряду в Парижі. Як ми бачили в грецьких та італійських справах, їх можуть мобілізувати консервативні партії, користуючись методами клієнтелістської політики. Проте, за слушних обставин, вони можуть радикалізуватись і об'єднати зусилля з робітничими класами як прихильники революції. Частина їх стала піхотою більшовицької, китайської та в'єтнамської революцій.

Ці чотири групи належали до основних соціальних акторів, чия взаємодія визначила хід і напрямок політичного розвитку й демократичних трансформацій у XIX столітті. На початку цього періоду останні дві групи — поміщицька олігархія та селянство — переважали чи не в усіх передових країнах світу. Зростання індустріалізації змушувало селян виїжджати із сіл і приєднуватися до робітничого класу, і до початку XX століття той перетворився на найбільшу соціальну групу. Під впливом розширення торгівлі кількість людей із середнього класу почала вибухово зростати спочатку в Британії та США, потім — у Франції та Бельгії, а наприкінці XIX століття — у Німеччині, Японії та в інших «запізнілих з розвитком країнах». Усе це стало підґрунтям для соціальних і політичних протистоянь початку XX століття.

ЦЕНТРАЛЬНЕ МІСЦЕ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Корисне по суті, але обтяжене недоліками вчення Маркса мало ваду: він узяв «клас» за ключову змінну своїх висновків. Часом він веде мову так, ніби соціальні класи — буржуазія, пролетаріат, феодала — були чітко визначеними політичними акторами, здатними до цілеспрямованого раціонального ухвалення рішень. Насправді соціальні класи є інтелектуальними абстракціями, корисними для аналітики, але нездатними до політичних дій, якщо їх не втілюють у собі конкретні організації. Свіжі, наново мобілізовані до політичного життя соціальні групи залучалися до нього різноманітними шляхами: через страйки та демонстрації, за допомогою засобів масової інформації або, сьогодні, через інтернет-канали, як-от платформи Facebook і Twitter. Громадяни можуть організовувати групи громадянського суспільства з метою тиску в конкретних випадках і через окремі причини або задля більш-менш широкої взаємної підтримки. Але якщо участь має бути міцною й тривалою, її слід інституціалізувати, що протягом останніх двох століть означало надати форми політичних партій.

Тож чотири соціальні групи, згадані вище, не пробивались у широкий світ згуртованими політичними акторами, як Афіна вийшла з голови свого батька бога Зевса. Їм треба було політично мобілізуватись і бути представленими політичними партіями. Саме з цієї причини політичні партії вважаються потрібними для успіху будь-якої демократії, незважаючи на те, що їхньої наявності багато хто серед ранніх теоретиків демократії взагалі не передбачав. Консервативні партії, такі як торі в Британії або Німецька імперська партія, виникли як елітні політичні угруповання, що згодом були змушені організуватися в масові партії задля можливості йти на вибори. Середні класи були представлені різними ліберальними партіями, такими як ліберали в Британії чи Партія прогресу, Ліві ліберали або Національні ліберали в Німеччині. Робітничий клас був мобілізований під прапором соціалістичних партій, як-от Британської лейбористської партії чи Німецької соціал-демократичної партії, або на початку XX століття різними комуністичними партіями, що зростали на околицях політичного ландшафту практично всіх індустріальних суспільств. Найменш організованою соціальною групою були селяни. У Великій Британії, Сполучених Штатах Америки, Данії та Швеції вони значною мірою зникли наприкінці XIX століття, перетворившись на незалежних сімейних фермерів, або й просто змушені були залишити землю й податись до міста. У Греції та Італії селяни фактично були представлені консервативними партіями, які використовували патронаж для контролю над ними; у Болгарії їм вдалося створити власну партію.

Центральна проблема будь-якого простого класового аналізу полягає в існуванні низки різнопланових і перехресних питань, що об'єднують людей уперек класових ліній, розмиваючи класові профілі політичних партій. Серед найважливіших — етнічна належність, релігія та зовнішня політика. Таким чином, німецький Райхстаг наприкінці XIX століття включав партії, що представляли польські та данські меншини, а також Центристську партію, яка відстоювала католицькі інтереси, сама будучи поділеною на ліве й праве крило. Питання, як-от імперська політика та будівництво флоту, належали до консервативних ініціатив, які привертала підтримку робітників. У Британії було різке розмежування щодо Руху за самоуправління Ірландії, а також щодо імперії як такої, і часто відповідь на ці питання при визначенні результатів виборів була настільки ж важливою, як і класові стосунки. На сучасному Близькому Сході і в Середній Азії ісламістські партії зазвичай будують і розвивають свою соціальну базу в бідніших і сільських районах, тим часом як їхній універсальний меседж базується на релігії, а не на класі.

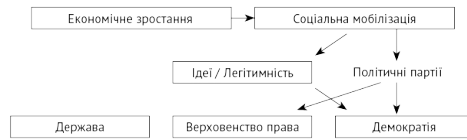
Тому, попри прагнення політичних партій представляти інтереси конкретних соціальних класів, часто вони також відіграють роль автономних політичних акторів, що можуть прийти до влади за рахунок мобілізації виборців з різних класів, переносячи увагу своїх програм з економічних питань на політику ідентичності, релігію чи зовнішню політику. Їм насправді необов'язково представляти справжні інтереси конкретних соціальних класів, які їх підтримують. З одного боку, комуністичні партії Росії й Китаю в певний момент виявились найбільшими гнобителями робітників і селян в історії людства. Тим часом у Сполучених Штатах Республіканська партія, що традиційно є бастионом ділових інтересів, отримує суттєву підтримку від виборців робітничого класу, що підтримують її радше на культурних, а не на економічних засадах.

Як і державні бюрократії, політичні партії є не просто роботоподібними маніпуляторами, контрольованими основними соціальними класами. Навпаки, в їхніх руках великий вибір щодо того, як представляти своїх виборців. Політичні партії створюються політичними підприємцями, які організують підтримку певних ідей, а потім продовжують, але вже організовуючи політичні машини для реальних кампаній і політичних дій. Успішні комуністичні партії вимагали приходу до влади такого організаційного генія, як лідер більшовиків Володимир Ленін. Консервативними партіями рухали ідеї традицій, релігії, монархії та стабільності. У міру занепаду їхньої соціальної основи партії змушені були змагатись за масового виборця, а деякі, як-от Британські консерватори, спромоглись на зміну своєї програми, щоби підвищити її привабливість для електорату середнього й робітничого класів. Інші, на кшталт італійських християнських демократів, вижили і навіть процвітали завдяки здатності організувати великі клієнтелістичні мережі. Ті консервативні партії, які не змогли пристосуватись до нових політичних умов виборчої демократії, змушені були вдаватись до недемократичних методів збереження своєї влади, зразком чого став аргентинський переворот 1930 року (див. розділ 18). Клієнтелістська партійна організація часто переплітається з персоналістським

політичним стилем, що об'єднує прихильників навколо харизматичних осіб, якими були в Аргентині Хуан та Евіта Перон, замість цілісної політичної програми. Відтак, організаційна спроможність не завжди є тим, що можна легко передбачити, просто звернувши увагу на силу різних соціальних класів. Багато що залежить від історично непередбачуваних чинників, як-от лідерських здібностей, особистості та ідей.

ЕКОНОМІЧНЕ ЗРОСТАННЯ, СОЦІАЛЬНА МОБІЛІЗАЦІЯ ТА ДЕМОКРАТІЯ

Чому поширилася демократія і чому вона може поширюватися далі в майбутньому? Демократичними інституціями рухає безліч причин і мотивів, але серед найважливіших — увага до економічних змін. Економічне зростання пов'язане з демократією через багатоступінний і багаторівневий процес, як це показано на малюнку 21. Економічне зростання породжує соціальну мобілізацію через поширення поділу праці, а соціальна мобілізація, у свою чергу, вимагає як верховенства права, так і більшої демократії. Традиційні еліти, які домінували над старим аграрним порядком, часто намагалися блокувати входження в систему нових соціальних прошарків. Стабільною демократична система буде лише тоді, коли ці недавно мобілізовані групи будуть успішно включені в неї і долучаться до політичної конкуренції. І навпаки, нестабільність та безлад настануть, якщо ці групи не матимуть інституціоналізованих каналів участі.



Мал. 21. Економічний розвиток і демократія

У цьому контексті ідеї можуть бути надзвичайно важливими, але вони пов'язуються зі змінами в інших аспектах і просторах розвитку. Наприклад, ідея універсальної рівності людської гідності століттями звертала на себе увагу, але в умовах статичних аграрних суспільств ніколи не ставала двигуном прогресу, бо для таких суспільств характерним був дуже низький ступінь соціальної мобільності. Селяни періодично бунтували й кидали виклик політичному статус-кво. Це могло бути спричинено особливо грубим порушенням їхніх прав або голодом і відчаєм. Але коли окремі лідери подібних повстань могли стиха прагнути приєднатися до олігархів, їм ніколи не вдавалося змінити систему, базовану на класовій належності. Тому вони не ставали справжніми революціонерами.

Ідея соціальної рівності набула широкої надихаючої сили лише тоді, коли капіталістична економіка, почавши своє розгортання в окремих частинах Європи XVII–XVIII століття, взялася за перебудову самої соціальної системи довкола. Сучасний капіталізм і вимагав соціальної мобільності, і продукував її, і, як наслідок, потребував рівного доступу та можливостей як суспільних принципів. Отже, можна бачити декілька ліній причинності, що пов'язують соціальну мобілізацію з демократією та верховенством права. Ідеї були важливими і володіли власною автономією — ані Адама Сміта, ані Карла Маркса не можна вважати лише спікерами соціального класу, з якого вони вийшли, — але чутливість до їхніх ідей формували й забезпечували соціальний контекст і глибокі економічні зміни того часу.

Демократія виникла в Європі поступово, поетапно впродовж 150-річного періоду як результат боротьби між середнім класом, робітничим класом, старою олігархією та селянством, кожен з яких, у свою чергу, формувався за рахунок фундаментальних змін в економіці й суспільстві. Концепція Маркса — Мура, з кількома виправленнями, залишається загалом слушною. І саме цю історію я й збираюся викласти детальніше в наступному розділі.

-
- 614 Diamond, *The Spirit of Democracy*.
- 615 Tocqueville, *Democracy in America*, introduction; Francis Fukuyama, "The March of Equality," *Journal of Democracy* 11, no. 1 (2000): 11–17.
- 616 Про цю кореляцію див.: Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review* 53 (1959): 69–105; Larry Diamond, "Economic Development and Democracy Reconsidered," *American Behavioral Scientist* 15, nos. 4–5 (1992): 450–99; Adam Przeworski et al., *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-Being in the World, 1950–1990* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000). Див. також: Acemoglu and Robinson, *Why Nations Fail*, де пов'язуються розвиток і демократія, але в зворотному причинно-наслідковому напрямку.
- 617 Для огляду всієї цієї літератури див.: James Mahoney, "Knowledge Accumulation in Comparative Historical Research: The Case of Democracy and Authoritarianism," in James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press, 2003). Наприклад, Дітріх Рушемейер та його співавтори Евелін та Джон Стівенс перейшли від справ Мура та інших з Латинської Америки і стверджують, що робітничий клас, а не буржуазія, був головним прихильником демократії і що саме середні класи зазвичай не були готові до об'єднання з реакційними землевласниками, які підтримували авторитарні уряди. Див.: Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens, and John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1992); Guillermo A. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley: University of California Press, 1973). У пізнішому дослідженні Рут Колльєр стверджує, на противагу цьому, що робітничі класи не були головним чинником демократії в багатьох трансформаціях XIX століття, хоча й відігравали більшу роль у переходах третьої хвилі, ніж це зазвичай визнають. Її аналіз європейських справ певним чином відновлює слушність оригінальних зв'язків середнього класу з демократією, які виявив Мур. Ruth Berins Collier, *Paths Toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America* (New York: Cambridge University Press, 1999).
- 618 Guillermo O'Donnell (*Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*), пишучи передусім про Латинську Америку, висунув теорію бюрократичного авторитаризму, в якій стверджувалось, що буржуазія в країнах на периферії глобальної системи тяжіла до підтримки авторитарних урядів заради подолання проблем, що виникають при поглибленні індустріалізації.
- 619 Collier, *Paths Toward Democracy*, p. 35.
- 620 Там само, p. 80.
- 621 Про роль великих пруських землевласників, що блокували розширення виборчого права, див. Daniel Ziblatt, "Does Landholding Inequality Block Democratization? A Test of the 'Bread and Democracy' Thesis and the Case of Prussia," *World Politics* 60 (2008): 610–41.

ДОВГИЙ ШЛЯХ ДО ДЕМОКРАТІЇ

Європейська демократія розвинулася у XIX столітті зі змінами в соціумі; аргументи проти демократії перед її тріумфом; консервативні партії часто визначали характер демократичного просування

У першому томі я розповів історію появи підзвітного уряду в Англії та США. Підзвітність була результатом того, що в ретроспективі видається майже випадковим виживанням феодального інституту: станового представництва чи парламенту. У Середньовіччі це станове представництво було наділене повноваженням здійснювати оподаткування, представляти олігархічний шар великих власників у суспільстві. У Франції, Іспанії, Швеції, Пруссії та Росії монархії вдалося з кінця XVI століття й далі підірвати силу суспільних прошарків і консолідувати у своїх руках абсолютну владу. У Польщі та Угорщині, навпаки, прошарки здобули перемогу над монархією, що мало наслідком появу слабких децентралізованих політичних систем, тільки щоб далі зазнати в обох випадках військового завоювання з боку іноземних завойовників. Лише в Англії влада парламенту виявилася рівною владі монархії. Під час боротьби першого з останньою в XVII столітті все зайшло в глухий кут, що зрештою, дало життя конституційному врегулюванню 1688–1689 років, відомому як Славна революція.

Підзвітний уряд — це не просто справа опозиційних груп, які своїм тиском на уряд змушують дослухатися до їхніх вимог. Через усю людську історію проходить боротьба зовнішніх груп з групами всередині, і одного разу, коли вдається витіснити владоможців, вони стають новою владною групою. Підзвітний уряд, на противагу цьому, означає формальне визнання принципу підзвітності перед широким загалом і легітимності опозиції. Цей момент є місцем, де вирішальна роль належить ідеям. Джон Локк пояснив, що влада всіх урядів полягає не в божественному праві, а в здатності захищати індивідуальні права своїх громадян. Уряди є потенційно головними порушниками цих прав. Учений також стверджував, що «жоден уряд не може претендувати на послух людей, які вільно не погодилися на нього». Нині ми називаємо це легітимністю, і вона, таким чином, витікає зі здатності народу «вибирати свій уряд і урядовців». «Ні оподаткування без представництва» і «згода підпорядкованих» були принципами, що рухали і Славною революцією, і, менш ніж за століття, Американською революцією. Зрушення в розумінні, що почалося з «прав англійців» (тобто традиційних феодальних прав) і дійшло до «природних прав» (тобто універсальних прав, що належать усім людським істотам), означає, що ці нові революції ніколи не будуть простою заміною певної елітної групи на іншу.

Але навіть попри те, що Славна революція встановила принцип парламентської відповідальності, Англія на початку XVIII століття була ще дуже далекою від того, що можна вважати істинною демократією. Тих, хто засідав у парламенті, обирала невелика заможна частина населення, що становила не більше за 3 %, наприклад, наприкінці 1830 року. Таким чином, прихід демократії, на відміну від підзвітності, трапився протягом століть після компромісу, досягнутого 1689 року.

Оскільки верховенство права й демократична підзвітність та відповідальність можуть вважатися альтернативними засобами стримування уряду, немає нічого дивного в тому, що між ними існує тісний історичний взаємозв'язок. Під час Громадянської війни в Англії чи не найбільший парламентський гнів спричинив факт, що король підняв на глум загальне право. Ранні Стюарти притягали до відповідальності супротивників, організовуючи для цього сумнівної законності трибунали, як-от Зоряну палату Королівського суду. Парламентські вимоги полягали в тому, що монархія мала бути підзвітною в питаннях оподаткування і що вона має діяти відповідно до закону. Дотримання принципу верховенства права гарантує, що зовнішня група, досягнувши успіху й витіснивши чинну з влади, не використовуватиме свої свіжі владні позиції як засіб переслідування й помсти своїм супротивникам.

Хоча два компоненти ліберальної демократії, що мають обмежити державу, — ліберальне верховенство права й демократична підзвітність — часто пов'язують один з другим, вони залишаються

концептуально окремими інститутами. Як уже зазначалося в попередньому розділі, у них зазвичай зацікавлені і, відповідно, захищають їх різні соціальні групи. Це означає, що ліберальна демократія рідко приходить акуратним пакетом, переважно її запроваджують послідовно протягом тривалого часу. Це також робить визначення дат установлення демократії надзвичайно важкою справою. Коли, наприклад, США стали ліберальною демократією? Верховенство права з'явилося набагато раніше за демократію, із запровадженням загального права в колоніях задовго до революції й Конституційного конвенту. Але для рівного доступу до права знадобилося ще кілька століть. Хоча більшість американців вважають, що демократія настала з ухваленням Конституції наприкінці XVIII століття, демократичне виборче право зразка 1787 року було дуже обмежене, і його поступово відкривали — спершу для білих людей без власності, далі — для афроамериканців і, нарешті, для жінок. Це був повільний процес, який не завершився до ратифікації Дев'ятнадцятої поправки до Конституції США 1920 року. Поза сумнівом, різні обмеження на голосування для чорношкірих на Півдні означали, що повна юридична реалізація виборчого права для них прийшла не раніше, ніж із ухваленням «Закону про виборчі права» 1965 року.

Якщо застосувати ці різні критерії ліберальної демократії до минулих часів, зокрема XIX століття, ми побачимо, що демократизація Європи й інших країн була надзвичайно тривалим процесом. У таблиці 6 представлено дати, коли різні країни досягли різних етапів, пов'язаних із розширенням виборчого права, тут відображено обсяг часу, необхідний, аби дістатися загального виборчого права, і відповідну до цього етапність. Крім обмеження виборчого права, авторитарні уряди Європи XIX століття по-різному стримували демократію. Пруссія, наприклад, запровадила загальне виборче право для чоловіків 1849 року, але разом із трирівневою системою голосування й відкритим голосуванням, не скасованим аж до 1918 року. Деякі країни, зокрема Велика Британія, Італія й Данія, запровадили верхні парламентські палати, членів яких не обирали, а ті, у свою чергу, могли накладати вето або змінювати законодавство в інший спосіб. Багато країн запровадили обмеження на політичні організації, зокрема на новоявлені групи робітників, що об'єднувалися під соціалістичними або комуністичними прапорами. Демократизація в цей період, крім того, не була однібічним процесом; деякі країни, такі як Франція, надали своїм громадянам політичні права, аби незабаром забирати їх, коли до влади поверталися авторитарні режими, періодично повторюючи цей цикл.

Таблиця 6. Поширення виборчого права в деяких країнах⁶²²

Країна	Рік		
	% населення, що отримав виборче право	Виборче право для дорослих чоловіків	Універсальне виборче право
Австрія	6,0 (1873)	1907	1919
Бельгія	1,0 (1831)	1919	1949
Велика Британія	2,3 (1830)	1918	1929
Данія	14–15 (1848)	1849	1915
Фінляндія	-	1906	1906
Франція	0,25 (1815)	1875	1945
Греція	-	1864	1952
Ісландія	9,8 (1903)	1920	1920
Ірландія	0,2 (1830)	1918	1923
Італія	2,3 (1871)	1919	1945
Японія	1,0 (1899)	1899	1946
Люксембург	2,0 (1848)	1892	1919
Нідерланди	2,4 (1851)	1917	1917
Норвегія	-	1898	1915
Пруссія / Німеччина	-	1849/1867	1919
Південна Корея	-	1948	1948
Швеція	4,8 (1865)	1920	1920
Швейцарія	-	1848	1959-1990
США	9,4 (1828)	1820-ті	1920

Джерело: Роккан і Айзенштадт, *Будуючи держави й народи*; Тіллі, *Демократія*

Європейський шлях до демократії був поетапним, перемежовувався тривалими періодами застою або й активної регресії. Найпростішою причиною цієї циркуляції є те, що Європа соціально не була готова до демократії аж до останньої третини XIX століття.

У передмові було відзначено, що Французька революція, яка принесла Кодекс Наполеона в більшу частину Європи і забезпечила сучасну адміністративну державу в самій Франції, не означала встановлення демократії як такої. Поразка Наполеона поклала початок тривалому періоду авторитарної реставрації під егідою австрійсько-пруссько-російського Священного союзу, члени якого — консервативні монархічні режими — намагалися повернути час назад, відновивши порядки, чинні до 1789 року. Градієнт абсолютизму розтягнувся тоді із заходу на схід. Республіканські уряди в той час існували лише в деяких швейцарських кантонах і німецьких містах-державах. Франція, Нідерланди, Бельгія, Норвегія і деякі інші німецькі держави (і, звісно, Велика Британія) були конституційними монархіями, у яких формальну владу короля було обмежено законом. В Австро-Угорській імперії, у Пруссії, Італії й Росії монархів тримали в певних межах значно меншою мірою, майже не стримуючи їхньої влади, попри те, що більшість правила через бюрократії, засновані на тій чи іншій формі цивільного права⁶²³.

Наступний, другий, великий стрибок у бік демократії відбувся з революцією 1848 року, що породила надії, які так само швидко розтанули. За словами історика Еріка Гобсбаума, «1848 рік є революцією в сучасній історії Європи, що поєднує в собі найбільшу обіцянку, найширший обсяг і негайний, безпосередній перший успіх, з найбільш нікчемною й стрімкою поразкою»⁶²⁴. «Весна народів», до якої згодом дорівняли Арабську весну, зачепила фактично всі країни серцевини Європи. Вона почалася у Франції з падінням Липневої монархії та проголошенням Другої республіки в лютому того самого року, а потім поширилася на Баварію, Пруссію, Австрію, Угорщину та Італію за наступний місяць. Єдині не зачеплені дестабілізацією країни залишилися на периферії континенту: Швеція, Велика Британія, Греція, Іспанія й Росія. Революції тоді були швидко придушені, починаючи з відновлення Габсбургів у травні, а контрреволюція на решті континенту протривала до кінця року. Бурхливе поширення революційних ідей свідчить, що «заразливий ефект» демократичних пробуджень не був побічним продуктом інтернету й соціальних медіа, а міг статися і в епоху газет⁶²⁵.

І спалах цих революцій, і їхня підсумкова невдача відображають неповний характер соціальних перетворень, що спіткали Європу. На початку XIX століття більша частина Європи все ще була аграрною, у ній були поміщики й селяни, ба більше, вони були головними дійовими особами. Тільки у Великій Британії й Нідерландах спостерігалися групи середнього класу більш-менш помітних розмірів або політичної ваги. Але до середини століття торгово-промислова буржуазія з'явилася практично скрізь, а з поширенням освіти й письменності газети й широкі публічні дискусії стали значно поширенішим явищем. Десятиліття 1840-х стало свідком організації того, що ми нині назвали би «громадянським суспільством» у всій континентальній Європі: добровільні приватні асоціації, часто організовані навколо банкетів або громадських свят, виникали як місця, де однодумці могли зібратися, обмінятися думками й висловити критичні міркування про свої уряди (такі організації існували у Великій Британії значно раніше). Політичні партії, однак, переважно були незаконними. На території більш репресивних режимів активісти змушені були організувати таємні товариства, як-от Молода Італія Джузеппе Мадзіні. Саме ці групи середнього класу, легальні й нелегальні, очолюють згодом Революцію 1848 року⁶²⁶.

Хай там як, соціальні перетворення в цей час були ще дуже неповними; навіть у найбільш економічно розвинених європейських країнах середній клас, як і раніше, становив меншість населення. Крім того, він був розколотий між тими, хто хотів сильного правового захисту особистості й права власності, і тими, хто був зацікавлений у ширшій демократичній співучасті. Більшість європейських народів усе ще були селянами, ремісниками й торговцями та зародковим робітничим класом, якому на цей момент загалом ще бракувало організації. Ситуація в Європі, таким чином, нагадувала ту, що спостерігається в таких нинішніх країнах з ринками, що розвиваються, як Таїланд і Китай. Консерваторам у 1848 році вдалося переломити революційний імпульс, розділивши середній клас націоналістичними закличками й граючи на його страху перед розладом і хаосом.

Десятиліття відновлення консервативного порядку після подій 1848 року виявляться найбільш економічно й соціально трансформативними в європейській історії, такими самими, якими вони були в історії Сполучених Штатів Америки. Розвиненіші країни — Англія, Франція, Німеччина, Бельгія й Нідерланди — відійшли від переважно аграрних суспільств до урбаністично-промислових напередодні Першої світової війни. Це привело до величезних змін у складі соціальних класів і заклало фундамент для нової масової демократичної політики.

Тому оцінка Гобсбаумом наслідків революції 1848 року як цілковитого провалу видається занадто суворою. Спалах революції й страх, що вона може повторитися, закривав до підсвідомості всіх європейських авторитарних лідерів другої половини XIX століття та визначав порядок денний наступних політичних змін, які розгорнуться й триватимуть протягом наступних двох поколінь. Пруссія, наприклад, запровадила загальне виборче право в 1847–1867 роках, нехай голосування було відкрите, а обсяг виборчих прав — неоднаковий у різних класів. Наново об'єднана в 1871 році Німеччина ухвалила формальну конституцію, яка вперше передбачала політичну роль обраного Райхстагу. Легалізація політичних партій дала для соціал-демократичної партії можливість організуватися; попри спроби архіконсервативного канцлера Бісмарка будь-якими способами запобігти її розвитку, соціал-демократи вирости до найбільшої групи Райхстагу напередодні Першої світової війни. У 1880-х Бісмарк запровадив першу в Європі систему соціального забезпечення й медичного страхування, намагаючись перехопити попутний вітер з вітрил нових робітничих партій.

Не надто відрізнялась і ситуація у Франції, де Луї Наполеон, що прийшов до влади шляхом державного перевороту в 1851 році, оголосивши себе імператором Наполеоном III, попри все відчував, що треба додати легітимності своєму правлінню, влаштувати плебісцит (один раз бути обраним президентом республіки, що виникла в результаті революції 1848 року). Французи звикли до ідеї голосувань, навіть якщо умови їхнього проведення були добре зрежисовані. Друга імперія була до того ж ліберальнішою, і можна було відкрито виражати різні політичні погляди. Економічне зростання, що почалося за таких обставин, проклало шлях до справді демократичної Третьої республіки, оголошеної одразу після поразки у Франко-пруській війні й Паризької комуни. Таким чином, багато кроків у напрямку ліберальних суспільств і більшої демократії були наслідками діяльності консервативних лідерів, їхньої роботи над пережитими в 1848 році подіями й усвідомлення того факту, що перед ними постають суспільства, рівень мобілізації яких не мав прецедентів.

Прихильники конституційного уряду з-поміж середнього класу посеред століття виявилися непослідовними демократами, однак причина цього лежала радше в тому, що демократичний імпульс у багатьох країнах перехопив на свою користь націоналізм. Німецькі ліберали, що засідали в парламентах Франкфурта й Берліна, часто виявляли інтерес до створення об'єднаної Німеччини, а не до демократизації німецьких держав. Як еліти, вони були готові зробити себе «представниками» народу, але без надання своїм співгромадянам права голосу. Багато з них зрештою підтримали Бісмарка та його авторитарний Райх, коли він розкрився як особистість, здатна створити єдину Німеччину. Як лідери й вигодонабувачі німецького капіталізму, вони, не вагаючись, відкидали економічний лібералізм, коли держава запропонувала тарифний захист їхнім галузям і підприємствам. Недалеко від них пішли чимало лібералів на територіях Австро-Угорської імперії, більше зацікавлених у забезпеченні власних привілеїв як національних еліт, ніж у розширенні виборчого права. У Великій Британії опозиція до Руху за самоуправління Ірландії й підтримка імперії дозволила консерваторам наприкінці XIX століття заручитися схваленням не тільки середнього, а й робітничого класів. Це було не востаннє, коли націоналізм узяв гору над класовими інтересами в Європі.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ ДЕМОКРАТІЇ

Опір поширенню демократії лежить у сфері ідей, він же криється в матеріальних інтересах чинних європейських еліт. У XIX столітті багато видатних інтелектуалів не приховували бажання запропонувати вдумливі аргументи проти загального виборчого права або принаймні проти принципу «одна людина — один голос». Варто звернути увагу на деякі із цих аргументів, адже деякі вражають, навіть якщо небагато людей нині готові їх підтримати відкрито.

До найпотужнішої критики демократії належить філософія Джона Стюарта Мілля. Його праця «Про свободу» стала засадничою для ліберального світогляду з моменту публікації в 1859 році. У праці

«Думки про парламентський уряд», опублікованій 1861 року перед ухваленням Другого закону про реформи, Мілль висунув кілька аргументів проти загального й рівного виборчого права. Він почав з класичного аргументу вігів про те, що «зібрання, яке голосує про податки, загальні чи місцеві, повинне обиратись лише тими, хто сплачує щось до цих податків»⁶²⁷. Ідея, що тільки платники податків повинні мати право голосу, була зворотним боком принципу «немає оподаткування без представництва», який був девізом англійської й американської революцій. Тому Мілль вважав, що краще запроваджувати прямі податки замість непрямих, адже це нагадуватиме громадянам про їхній обов'язок пильно стежити, як уряд витрачає їхні гроші. Це також підводить до думки, що «отримання допомоги мусить означати імперативне позбавлення виборчого права». Словом, люди на «соціалі» не повинні мати права голосу, адже вони по суті паразитують на платниках податків.

Другий аргумент Мілля проти однакового для всіх (загального) виборчого права був пов'язаний з кваліфікацією й почуттям відповідальності виборців. Мілль не заперечував самого принципу загального виборчого права, бо «володіння й здійснення політичних — і серед них виборчих — прав є одним з головних інструментів моральної, так само й інтелектуальної, підготовки і просвіти народної свідомості». Разом з тим, він заперечував принцип «одна людина — один голос». Аргумент, що звучить особливо неприйнятно для сучасних вух, Мілль розкрив так: «Якщо стверджують, що всі люди мають мати рівні права кожного роду, який визнається суспільством, то я відповідаю, що це можливо не раніше, ніж усі матимуть однакову вартість як людські істоти»⁶²⁸. Це привело до висновку, що різні класи людей повинні мати різну кількість голосів залежно від рівня їхньої освіти: некваліфікований робітник — один голос; майстер — три; адвокат, лікар або священик — п'ять або шість. Мілль зазначив, що Наполеона щойно обрали президентом Франції мільйони «селян, які не вмiли ані читати, ані писати, чиї знання щодо громадських діячів, навіть їхніх імен, обмежувались усною традицією»⁶²⁹. Подібні аргументи висуватимуть білі американського Півдня для обмеження або позбавлення права голосу афроамериканців десятиліттями після громадянської війни з поширенням «законів Джима Кроу».

Інші мислителі висунули аргумент, що лише еліти здатні належно опікуватися громадськими інтересами, а отже, їм слід довірити представляти тих, хто права голосу не має. Ще у XVIII столітті Едмунд Берк зауважив, що члени палати громад, обрані від «гнилих містечок» (міст, які знелюдніли і мали дуже мало виборців, але за якими зберігалася традиційна кількість місць у парламенті) чи від округів з нерівними виборчими правами, не користуються кращими дорогами, в'язницями, не мають у своєму розпорядженні кращої поліції, ніж ті, хто представлений у меншому, ніж належить, обсязі, бо цей привілейований клас людей міг «краще відстоювати місцеві інтереси, уподобання, як і розбиратися в забобонах й інтригах за решту» і, таким чином, висловлювати «більш загальний погляд»⁶³⁰. Робітничий клас сам по собі не мав кваліфікації, необхідної для управління: «Праця перукарем або торгівля сальними свічками не можуть бути предметом гордості для будь-якої людини... Держава буде потерпати від гніту, якщо таким, як вони... дозволяти правити»⁶³¹.

Цей погляд у класичній праці «Англійська Конституція», опублікованій 1866 року, незадовго до запровадження Другого закону про реформу, підхопив Волтер Беджет. Він стверджував: «Я не вважаю виключення робітничих класів з представницьких органів дефектом у цьому аспекті нашого парламентського представництва. Робітничі класи не вносять майже нічого до нашої корпоративної громадської думки, а відтак сам факт відсутності їхнього впливу в парламенті не порушує формування парламентом громадської думки. Вони залишені без представництва, і справа їх не стосується»⁶³². Те, що Беджет називає «гідними» частинами уряду, — монархія і Палата лордів — насправді мало значну суспільну підтримку і тому було достатньою основою легітимності за відсутності активної участі робітничого класу й бідних верств населення в урядуванні»⁶³³.

Аргументи іншого характеру були висунені проти демократії низкою консервативних італійських мислителів, які стверджували, що надавати виборче право безглуздо, бо досягти справжньої демократії неможливо. Цей погляд уперше сформулював Гаєтано Моска, констатувавши, що режими різних типів — монархія, аристократія чи демократія — не надто впливають на реальне життя, оскільки, так чи інакше, усі вони перебувають під контролем еліти. «Політичний клас» зберігає себе при владі в умовах щонайширшої різноманітності інституцій і просто використовує демократію, аби займатися тим самим. Навіть «комуністичні і колективістські суспільства, поза всяким сумнівом, перебувають під

управлінням чиновників». Економіст Вільфредо Парето (знайомий студентам-економістам як автор «рівноваги Парето») так само висловлювався про продовження панівного становища еліти незалежно від типу режиму. Спираючись на власні статистичні дослідження розподілу доходів, він сформулював «закон Парето», згідно з яким 80 % багатства належить 20 % населення, і це стосується різних у часі й просторі суспільств. Оскільки це було дуже схоже на закон природи, всілякі спроби виправити його за допомогою політичних інструментів, як-от розширенням виборчого права або перерозподілом доходів, були безглуздими діями⁶²⁴.

Ці консервативні італійські мислителі вдавалися до аргументу, висунутого самим Марксом про те, що поява формальної демократії й розширення виборчого права не поліпшать життя мас населення, але гарантуватимуть панування еліти іншими формами. Моска й Парето вважали, що зміна одних інституцій на інші цю ситуацію не змінить, і тому виступали за продовження статус-кво. Маркс, звісно, вважав, що розв'язком є пролетарська революція. Його послідовники продовжили справу, спробувавши сконструювати егалітарне суспільство, здійснивши більшовицьку та інші комуністичні революції ХХ століття. У певному сенсі, італійці, як виявилось, мали рацію: комунізм не усунув відмінності між правителями й підлеглими, як не припинив гніту еліт на маси; він просто змінив чинних гнобителів на наступних.

Той факт, що комуністичний розв'язок проблеми, на яку вказали Маркс, Моска і Парето, — панування еліти попри формальне запровадження демократії — зазнав невдачі, не означає, що висловлена критика була абсолютно хибною. Демократичні процедури, як-от регулярні вибори разом зі свободою преси, не гарантують ані людям, ані суспільствам адекватної репрезентації (я повернуся до цієї проблеми в розділі 31 і в четвертій частині).

Аргумент, що неосвічені люди не можуть як слід, відповідально користуватися демократичним виборчим правом, виявився непевним з поширенням масової публічної освіти, за яку більшість європейських суспільств узялися наприкінці ХІХ століття. Але це не стосувалося нових антидемократичних аргументів, висловлених з опорою на біологію. Після публікації праці Чарльза Дарвіна «Походження видів...» у 1859 році школа «наукового расизму» почала пояснювати й виправдовувати не тільки поточні колоніальні завоювання неєвропейських народів, а й відмову надавати рівні права темношкірим, іммігрантам і етнічним меншинам. Жінок взагалі вважали недостатньо раціональними істотами, аби надавати їм право голосу, і, в будь-якому випадку, з огляду на їхню біологію, вони не могли претендувати на робочі місця в чоловічих професіях, що вимагали кваліфікації⁶²⁵.

Важливо відзначити, що всі ці антидемократичні аргументи родом з ХІХ століття засвоєні багатьма сучасними концепціями, на яких базується демократія. Вони породили уявлення про відповідальність урядів перед громадянами і те, що всі громадяни, здатні до хорошого політичного рішення, повинні мати право на політичну співучасть. Відрізнялися вони від сучасних норм лише в їхній оцінці здатності різних класів індивідів — бідних або незаможних, неосвічених, чорношкірих чи належних до інших расових й етнічних меншин, жінок — відповідально підходити до здійснення політичної влади. Це означало, що вони були вразливі з огляду на деякі емпіричні факти: попри те, що суспільство не розпалося в результаті поширення виборчого права на робітничий клас чи на жінок або якщо бідності чи чорношкірим можна дати освіту й підвищити на соціальній драбині, стало значно важче в принципі підтримувати аргументи на користь продовження їхньої політичної ізоляції.

Мало сучасних політиків наважаться відверто висловити аргументи на користь обмежень виборчого права або на користь запровадження кваліфікаційних вимог до виборців відповідно до їхньої освіти чи доходу. Це особливо слушно щодо такої країни, як Сполучені Штати Америки, де обмеження виборчого права відповідало расовій ієрархії.

Але відгомін чи не всіх цих консервативних аргументів родом з ХІХ століття чути в сучасному політичному дискурсі. Для еліти, наприклад, стало звичним скаржитися на демократичних виборців, які обирають «популістську» політику. На їхній погляд, демократичним виборцям не завжди вдається добрий вибір: вони можуть обрати короткострокові блага, віддавши їм перевагу перед довгостроковою стабільністю; вони часто голосують, зважаючи на особистість політика, а не на його програму; іноді вони голосують з клієнтелістських спонукань; можуть хотіти перерозподілу доходів таким чином, який вбиватиме стимули й зростання. Зрештою, цих побоювань не достатньо, аби сформувати

переконливий аргумент на користь систематичного обмеження виборчого права. Як і в XIX столітті, елітам часто добре вдається вдягати власну вузьку корисливість у вбрання універсальних і беззаперечних істин.

Але виборці в умовах демократії теж не весь час мають монопольне право на істину, особливо в короткостроковій перспективі. Крім того, не зрозуміло, чи полягає розв'язання проблем сучасного урядування в постійному підвищенні рівня участі населення. Як стверджує політолог Брюс Кейн, більшості виборців просто бракує часу, енергії чи досвіду, аби прискіпливо вивчати складні питання державної політики. Більш високої й уважної демократичної участі очікують, залучаючи виборців через такі механізми, як публічні референдуми. Попри це, результатом часто стає не більш точно сформована воля народу, а панування в суспільному просторі найорганізованіших і найбагатших на ресурси груп інтересів⁶³⁶. Вирощування бюрократії, що базується на здобутках, відповідальності перед суспільством, але захищеної різними запобіжниками від примх демократичної політики, є одним із нині забутих аргументів проти поширення демократії.

КОНСЕРВАТОРИ БЕРУТЬСЯ ЗА СПРАВУ

І класичні марксистки, і сучасні економісти звули боротьбу за демократію до боротьби між багатими й бідними, у якій бідні організувались і погрожують перерозподілом багатств і доходу на власну користь. Демократія виникає, коли загроза є достатньо серйозною, так що багаті йдуть на поступки щодо політичних прав і навіть на примусовий перерозподіл⁶³⁷. Середні класи можуть іти на альянси й укладати союзи в будь-якому напрямку, але найчастіше їх купують багаті, зводячи політичну участь куплених до підтримки демократії в дуже обмеженій версії. Будь-які аргументи стосовно справедливості й легітимності є просто «надбудовою», що маскує чіткі економічні, «шкурні» інтереси. У марксистській версії цієї історії багаті не поступаються настільки, наскільки вимагається, аби домогтися справжньої демократії; це трапляється лише після насильницького захоплення влади бідними. Статистичне дослідження Адама Пржеворські свідчить, що більшість розширень виборчого права відбулися фактично у відповідь на випадки широкої народної мобілізації, і демократія, відтак, була радше завойована, ніж дарована⁶³⁸.

Але консервативні соціальні групи можуть інтерпретувати свої інтереси різними способами, і деякі з них є значно сприятливішими для ненасильницьких переходів до демократії за інші. Причина, з якої ліберальна демократія у Великій Британії мирно консолідувалася в третьому десятилітті XX століття, порівняно з потрясіннями в таких країнах, як Німеччина й Аргентина (не кажучи вже про Росію чи Китай), мала багато спільного з тактикою Британської консервативної партії. Консерватори на початку XIX століття були партією старої землевласницької еліти, на кшталт партії юнкерів у Пруссії або власників великої нерухомості в Аргентині. Але замість чинити опір поширенню соціальної і політичної мобілізації, вдаючись до насильства або авторитарного правління, британські консерватори переосмислили власні інтереси так, що це дозволило їм зберегти свою політичну владу й водночас допомагати розширювати демократичне виборче право.

Велика Британія належала до тих європейських країн, які дуже повільно рухалися до цілковитої демократизації. Розширення виборчого права розтягнулося в часі й потребувало ухвалення трьох основних законопроектів з реформами: у 1832, 1867 і 1884 роках. Як зазначалося в таблиці 6, загальне виборче право для дорослих чоловіків не було запроваджене аж до 1918 року, а виборче право для жінок з'явилося 1929 року⁶³⁹. Закон про реформу 1832 року справді можна розглядати як стурбовану консервативну відповідь на погрози й агітацію знизу, що виникли у відповідь на економічні перетворення. Але закони 1867 і 1884 років, які справді демократизували Велику Британію, були творінням рук консервативного прем'єр-міністра Бенджаміна Дізраелі й ліберального Вільяма Гладстона, які діяли не під загрозою неминучої революції, а виходячи з певних політичних розрахунків.

Чи не всі сучасні спостерігачі погодились, що «Великий закон про реформи» 1867 року було ухвалено не у відповідь на тиск знизу. Частина еліти відчувала, що «мовчазні зміни відбувались у свідомості робітничого класу не без подібності до рухів тектонічних плит земної кори», крім того, відчувалося загальне очікування, що слідом за реформою 1832 року прийдуть наступні політичні ініціативи. Не ліберали на чолі з Гладстоном спричинили цей зсув, а його консервативний архіопонент і головний

суперник Дізраелі, що подав законопроект з радикальними реформами, які негайно подвоїли виборче право⁶⁴⁰.

Мотиви Дізраелі обговорюють досі. Багато хто з колег-консерваторів оголосив його зрадником інтересів власного класу або, у найкращому випадку, опортуністом, який у запалі політичної боротьби зрадив власним принципам. Однак історикиня Гертруда Гіммельфарб стверджує, що дії Дізраелі були наслідками іншого роду принципів, зокрема переконання, що Торі були національною партією, яка представляє й відстоює природний порядок, за якого аристократія й робітничий клас були союзниками. Кредом торі був поштовх до демократії як вислід з «переконання, що нижчі класи є консервативними не тільки за своїм темпераментом, а й за політикою»⁶⁴¹. Словом, думки, висловлені Берком у минулому столітті, що консервативна олігархія може «представляти» інтереси нації загалом, були не тільки ідеологічною ширмою для приховування класового інтересу; це були погляди, які щиро відстоювали люди соціального класу, до якого належав і Берк.

І в це вірили не тільки багаті торі. Після прийняття другого розширення виборчого права 1884 року консерватори продовжили панування над британською виборчою політикою протягом більшої частини наступного покоління. Дізраелі мав рацію: багато хто з робітничого класу і бідних сільських округів голосували за торі на наступних виборах попри власні класові інтереси (це явище знайоме американцям початку XXI століття, де багато виборців з-поміж робітничого класу віддають перевагу кандидатам від Республіканської партії, незважаючи на втрати, які республіканська економічна політика з її вільною торгівлею і нищенням профспілок несе їхнім доходам). Консерватори запропонували набір цінностей, що оберталися навколо церкви, традиції, монархії й британської національної ідентичності, що апелювала до виборців з робітничого класу, а згодом їм вдалося перенести увагу на інші питання, зокрема до зовнішньої політики. Це дозволило торі змінити свою соціальну базу: тепер вона була партією не великих землевласників, а нового міського середнього класу, щойно народженого й готового до розвитку. З приводу певних питань (наприклад, захисту права власності) ці виборці пристали до старої олігархії, але щодо інших новий електорат із середнього класу прийняв аргументи, висунуті за подальше розширення виборчого права. Ці тенденції в поєднанні зі схильністю до політичної організації дозволили консерваторам узяти гору і стати партією переможців⁶⁴².

Британська модель демократизації, ініційованої елітними партіями, а не підштовхуваної низовою мобілізацією мас, не є унікальним явищем. Політологиня Рут Кольєр зазначає, що цей низхідний процес, який вона називає «електоральною мобілізацією підтримки», змушував «тих, що всередині» до відкриття виборчого права для «тих, хто зовні» у Швейцарії, Чилі, Норвегії, Італії та Уругваї, а також у Великій Британії. Ці приклади ілюструють, як інституційні механізми можуть самозміцнюватися: щойно принципи виборчої політики гарантуються обмеженим демократичним виборчим правом, партії при владі можуть вдаватися до спроб утриматися, шукаючи нових виборців, звертаючись до нових проблем і виходячи при цьому далеко за класові кордони⁶⁴³.

Деякі елітні групи, звісно ж, відмовляються грати за демократичними правилами, звертаючись до армії або недемократичних форм мобілізації для захисту власних інтересів. Саме це сталося в Італії й Німеччині в 1920-х і в 1930-х роках, а також в Аргентині в 1930 році, як і в багатьох інших країнах Латинської Америки слідом за кубинською революцією в 1959 році. Шлях, який вони обирали, залежав від багатьох чинників: віри консерваторів у те, що їм вдасться зберегти контроль над розширенням демократії; рівня їхньої внутрішньої єдності; спільності й загрозливості демократичних сил; і, нарешті, від того, як чинили еліти інших країн. Новіший промисловий середній клас зазвичай був відкритішим для змін, ніж стара земельна олігархія, не тільки тому, що його капітал був більш мобільним, а й тому, що він сам був урбанізованішим, освіченішим і, ймовірно, відкритішим і приязнішим до інших культурних та міжнародних еліт, маючи прогресивні ідеї. Ідеї та норми формують матеріальні інтереси: англійські верхні землевласницькі класи були значно більше готовими до того, що їхні дочки одружуватимуться з простолюдьми-скоробатами, ніж їхні колеги з-посеред прусських юнкерів, і набагато охочіше виявляли готовність до перебудови своїх, вігівських, понять, під те, що поширювані ними ж освіта й писемність не допускають нічого страшного, якщо дати право голосувати своїм співвітчизникам з-поміж робітничого класу⁶⁴⁴.

На жаль, історія демократизації більшості країн Європи не закінчується поступовими і мирними розширеннями виборчого права. Для Європи загалом характерною виявилася вищість національного питання над питанням класовим у міру заглиблення континенту у дві світові війни. Солідарність Другого соціалістичного інтернаціоналу була підірвана, коли робітничий клас Німеччини, Австрії, Великої Британії, Франції й Росії вишикувався позаду своїх урядів, підтримуючи їхні дії в серпні 1914 року. У багатьох країнах, включно з Великою Британією, виборче право для дорослих чоловіків змусило чекати на себе аж до закінчення Першої світової війни в 1918 році, коли жертви, принесені робітничими класами в окопах, зробили морально недопустимим подальше заперечення їхнього права голосу. Поразка Німеччини й Австрії у війні призвела до зречення німецького імператора й утворення Веймарської республіки, а також до розпаду Австро-Угорської імперії.

Але якщо політичні структури старого авторитарного ладу вже розпалися, соціальна база політичної правди в Центральній і Східній Європі все ще існувала. Старі земельні олігархії продовжували владарювати, хай приховано й поза сценою, завдяки своєму впливу на цивільну бюрократію й армію. Середні класи, чий заощадження й безпека були знищені післявоєнною інфляцією й економічною кризою, дозріли до вступу в нові фашистські партії, що з'явилися в 1920-х роках. Робітничі класи, у свою чергу, радикалізувала війна та нещодавній приклад більшовицької революції, тож їх активно кооптували нові комуністичні партії, що не плекали жодних теплих почуттів до ліберальної демократії. Подальша поляризація залишила порожнечу на місці політичного центру в Німеччині, Австрії та Італії, сприяючи вивищенню Гітлера й Муссоліні та прокладаючи шлях до Другої світової війни. Знадобилося ще півстоліття, аж до другої половини ХХ, коли стабільна ліберальна демократія нарешті поширилася в усій Західній Європі, а далі — до краху комунізму в 1989–1991 роках, поки вона пустила коріння в Східній Європі. Європейський шлях до демократії, очевидно, простим і коротким не був.

622 S. N. Eisenstadt and Stein Rokkan, eds., *Building States and Nations* (Beverly Hills, CA: Sage, 1973), pp. 84–85; Charles Tilly, *Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007), pp. 97–98.

623 Jonathan Sperber, *The European Revolutions, 1848–1851*, 2nd ed. (New York: Cambridge University Press, 2005), pp. 56–58.

624 Hobsbawm, *The Age of Capital*, p. 15.

625 Див. Kurt Weyland, "The Diffusion of Revolution: '1848' in Europe and Latin America," *International Organization* 63, no. 3 (2009): 391–423.

626 On the level of development in Europe in the early nineteenth century, див. Eric Hobsbawm, *The Age of Revolution, 1789–1848* (New York: Vintage Books, 1996), pp. 11–18; Sperber, *European Revolutions*, pp. 5, 59–62.

627 John Stuart Mill, *Essays on Politics and Society*, vol. 19 (Buffalo, NY: University of Toronto Press, 1977), p. 471.

628 Там само, pp. 322–23.

629 Там само, p. 327.

630 Edmund Burke, *On Empire, Liberty, and Reform: Speeches and Letters* (New Haven: Yale University Press, 2000), p. 277.

631 From *Reflections on the Revolution in France*, quoted in Albert O. Hirschman, *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy* (Cambridge, MA: Belknap Press, 1991), p. 20.

632 Walter Bagehot, *The English Constitution* (New York: Oxford University Press, 2001), p. 186.

633 *Ibid.*, pp. 4–5, 32.

634 Gaetano Mosca, *The Ruling Class* (New York: McGraw-Hill, 1939); Vilfredo Pareto, *Sociological Writings* (New York: Praeger, 1966). Дивись про дискусію Моска й Парето в: Hirschman, *Rhetoric of Reaction*, pp. 50–57.

635 Про науковий расизм див.: Stephen Jay Gould, *The Mismeasure of Man* (New York: Norton, 1981).

636 Bruce E. Cain, *Regulating Politics? The Democratic Imperative and American Political Reform* (New York: Cambridge University Press, 2014).

637 Сучасну версію цієї марксистської казки під прикриттям «раціонального вибору» можна знайти в: Carles Boix, *Democracy and Redistribution* (New York: Cambridge University Press, 2003), and Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2005). Обидві теорії вказують на ступінь нерівності як основний визначальний чинник вимог демократії з боку бідних та готовності віддалитися від демократії багатих, але відрізняються між собою щодо конкретних шляхів, якими нерівність ініціює демократичні зміни. Для додаткової інформації про сучасну літературу див.: Daniel Ziblatt, "How Did Europe Democratize?" *World Politics* 58 (2006): 311–38.

638 Adam Przeworski, "Conquered or Granted? A History of Suffrage Extensions," *British Journal of Political Science* 39, no. 2 (2009): 291–321.

639 Реформою 1862 року було виключено багато занедбаних районів, у них не було мешканців. Реформа 1867 року поширила виборче право на більшість міських чоловіків — власників будинків, що включало близько 40 % загальної кількості населення. Закон про реформу 1884 року поширював ті самі права голосу на сільські райони та збільшував участь до 60 % чоловічого населення. Подальші реформи 1918 і 1929 років остаточно дали право голосу всім дорослим чоловікам, а потім і жінкам. У цих умовах змогла вирости посправжньому популярна політика, яка дозволила піднятися британській Лейбористській партії та витіснити лібералів як альтернативу торі. Кожен із цих реформаторських законопроектів породжував величезні публічні суперечки, у яких плюси й мінуси демократії активно обговорювалися. Для загального опису цих реформ див.: Asa Briggs, *The Age of Improvement, 1783–1867* (New York: Longman, 1959), chaps. 5 and 10.

640 Гладстон запровадив свій обмежений закон про реформу 1866 року, де мінімально розширив виборче право на домогосподарства з річним доходом 7 фунтів (середній річний дохід становив 42 фунти), але він, як і Джон Стюарт Мілль, радо сприймав «виключення тих, хто, як вважалося, сам по собі не був готовий діяти з розумом і правдивістю». Його проект був відкинутий торі, що діяли заодно з консервативним крилом його власної партії, відомим як Адуламіти. William Ewart Gladstone, "Speech on the Bill of Mr. Baines," in

Sarah Richardson, ed. *History of Suffrage, 1760–1867*, 6 vols. (Brookfield, VT: Pickering and Chatto, 2000), 5:107; Briggs, *Age of Improvement*, p. 494.

641 Gertrude Himmelfarb, *Victorian Minds* (New York: Knopf, 1968), p. 357.

642 James Cornford, “The Transformation of Conservatism in the Late Nineteenth Century,” *Victorian Studies* 7 (1963): 41–66.

643 Collier, *Paths Toward Democracy*, pp. 54–76.

644 Див. наприклад: “Speech of Edward Baines,” in Richardson, *History of Suffrage*, 5:95; and Martin J. Wiener, *English Culture and the Decline of the Industrial Spirit, 1850–1980*, 2nd ed. (New York: Cambridge University Press, 2004).

Від ВЕСНИ НАРОДІВ ДО АРАБСЬКОЇ ВЕСНИ

Витоки Арабської весни; відмінності й схожість між сучасним Близьким Сходом і Європою XIX століття; релігії й націоналізм як альтернативні маршрути політичної мобілізації

Арабська весна почалася в січні 2011 року із самоспалення туніського вуличного торговця на ім'я Мухаммед Буазізі та спричинила падіння диктатури президента країни Зін аль-Абідіна Бен Алі. Далі почався каскад повстань, що перекинулися на Єгипет, Ємен, Лівію, Бахрейн і Сирію, загрожуючи стабільності кожного режиму в регіоні. Згідно з інформацією в пресі, поліція кілька разів конфіскувала продуктовий причеп Буазізі; коли він почав протестувати, був побитий і принижений співробітниками поліції. Влада не визнала образи його гідності, і Буазізі облив себе бензином, підпалив і врешті-решт помер від опіків через два тижні. Його історія розлетілася по медіа всього арабського світу, вона викликала співчуття й обурення та виявилася тією останньою краплею, за якою розгорнулася масштабна політична революція.

Деякі спостерігачі вважають, що мусульманські чи арабські країни стикаються з особливими перешкодами демократизації, відсутніми в інших регіонах світу, бо саме цей регіон майже не зачепила третя хвиля демократизації. Іслам, і арабську культуру вважають так чи інакше відповідальними за опір ліберальній демократії. Але всі аргументи, що араби виняткові та пасивно підтримають диктатуру, знівельовано подіями початку 2011 року⁶⁴⁵.

Пророцтва, що арабські суспільства неспроможні підтримувати ліберальну демократію, можуть виявитися слухними в довгостроковій перспективі. Чотири роки, які тривала Арабська весна, не дають підстав для припущення, що ця форма правління може з'явитися найближчим часом у країнах, які вона зачепила, з можливим винятком — тією країною, де вона почалася, Тунісом. У Єгипті заборонений раніше політико-релігійний рух «Братів-мусульман» переміг на виборах і рік панував у новому парламенті, а його представник Мохаммед Мурсі обіймав посаду президента, поки військові не усунули його з посади влітку 2013 року. Тоді Єгипет розпочав криваві репресії не лише проти ісламістських груп, а й проти ліберальних критиків. Повстання на площі Тахрір не було революцією, що усунула військових від влади в державі; воно тільки підштовхнуло їх до тактичного відступу. Лівія залишається зануреною в хаос у результаті військової боротьби внаслідок повалення режиму Муаммара Каддафі, а центральний уряд не може роззброїти багато народних міліцій, що виникли в країні. Мирні протести проти Башара аль-Асада, президента Сирії, були безжально придушені, і країна занурилася в тривалу громадянську війну, яка підняла радикальних ісламістських бойовиків на боротьбу проти баасистської диктатури Асада. У Бахреїні й інших арабських державах Перської затоки протести були жорстко придушені, і традиційні монархії залишаються при владі. Насильство й нестабільність у регіоні допомогли стати на ноги численним групам джихадистів, які виразно антидемократично налаштовані.

Ці незадовільні результати підштовхнули багатьох спостерігачів на Заході до осуду феномену Арабської весни загалом. Дехто висловлюється, ретранслюючи егоїстичні національні інтереси так: і США, і Ізраїль, і широке коло інших країн розвинули взаємовигідні відносини зі старими диктатурами арабського світу й зараз постали перед нестабільністю та непевністю в регіоні. Інші висувають ширшу аргументацію, доводячи, що Арабська весна є не демократичною хвилею, а радше самоствердженням політичного ісламу й призведе в найкращому випадку до неліберальної демократії, а в найгіршому — до поширення радикального ісламу й тривалого хаосу⁶⁴⁶.

Звісно, довгострокові наслідки Арабської весни передбачити неможливо. Однак ті спостерігачі, які критикують результати заворушень і стверджують, що вони не можуть привести до хорошого демократичного результату, часто просто не пам'ятають, яким тривалим, хаотичним і позначеним насильством шляхом сунула демократизація Європи. Стабільна функціональна ліберальна демократія вимагає наявності і взаємодії низки різних інституцій: не лише виборів президента чи законодавчих

органів, а й добре організованих політичних партій, незалежної судової системи, ефективної державної бюрократії й вільних і пильних ЗМІ. Крім того, є багато необхідних культурних передумов: політики й виборці не повинні плекати ставлення до своїх опонентів, яке означає «переможець отримує все», вони мають дотримуватися правил, а не триматися за людей, і їм слід поділяти колективне почуття ідентичності й державності.

Повалення диктаторів, як-от Бен Алі в Тунісі чи Хосні Мубарака в Єгипті, усуває тільки джерело авторитарної влади. А запровадження нових інституцій не є процесом, що може відбутися за ніч. Американські архітектори вторгнення в Ірак 2003 року очікували, що демократія виникне спонтанно, щойно зникне Саддам Хусейн. Із жахом вони виявили, що тепер їм самим доведеться керувати хаотичним і охочим до насильства суспільством, у якому здебільшого просто не було інституцій.

Які уроки для майбутнього Арабської весни випливають з ранніх демократичних перетворень століття тому? Є багато очевидно різного між Близьким Сходом і такими регіонами, як Східна Європа чи Латинська Америка, починаючи з культури і впливу ісламу. Спраді, Європа XIX століття може слугувати кращим прецедентом для політичних змін в арабському світі, ніж демократичні перетворення третьої хвилі, що трапилися від 70-х років XX століття. Розглядаючи перехідні процеси кінця XX століття в Латинській Америці та в Східній Європі, ми маємо справу переважно з країнами, у яких уже був певний демократичний досвід. Їхні періоди ранньої демократії, що тривали подекуди десятиліттями, були різко перервані: військовими переворотами в Латинській Америці та іноземною окупацією в Східній Європі. Тому демократизація, у якомусь сенсі, поставала як відновлення старого політичного порядку, що вже мав коріння в національному досвіді кожної країни. Зокрема в Латинській Америці вже були добре відомі й більш-менш успішні демократичні політичні партії, і вони доволі швидко регенерувалися, щойно з'явилася нагода. Для Східної Європи країни Заходу і, зокрема, Європейський Союз становили близькі приклади успішної демократії, вони могли негайно запропонувати істотну допомогу й стимули до демократизації.

На противагу цьому, арабський світ сьогодні та Європа XIX століття не мали попереднього досвіду демократії. Нинішня велика й активна міжнародна спільнота, що пропонує як політичні моделі, так і конкретну допомогу в розбудові демократії, значною мірою базується в США й інших західних країнах, і тому викликає до себе підозру багатьох в арабському світі. Це помітно відрізняється від відкритих об'ємів Європейського Союзу, НАТО й інших західних інституцій назустріч країнам Східної Європи, звільненим від радянського панування.

Сучасний Близький Схід і Європа XIX століття не мали прямого демократичного досвіду, але між цими регіонами спостерігаються й важливі відмінності, починаючи від політичного ісламу. Релігія, поза сумнівом, відіграла важливу роль і в Європі XIX століття: Німецька центристська партія і християнсько-демократичні партії Франції та Італії були організовані на захист релігійних, а не класових інтересів. Але, попри все, клас і нація зазвичай були важливішими джерелами ідентичності, ніж релігія в Європі, тоді як зворотне частіше характерне для Близького Сходу сьогодні (так було не завжди, у період 1950–1970 років в арабській політиці домінували переважно світські націоналісти, а не ісламісти, а супроводжувалося все вкрапленнями лівих соціалістичних і комуністичних партій).

Консервативні сили взагалі мають різний характер. Із сучасних мусульманських країн лише в Пакистані спостерігається соціальна структура, у якій присутні великі землевласники, що панують над масами селян, як було в більшості європейських країн на початку XIX століття. Консерватори більшості мусульманських і арабських країн походять з племінних еліт, традиційних монархічних родів і їхніх клієнтів, військової верхівки, корумпованих капіталістів, що в'ються навколо старих авторитарних режимів, а також з ісламістів. У європейських консерваторів не було зовнішніх джерел підтримки, за винятком допомоги, яку вони надавали одне одному. Близькосхідні консерватори, навпаки, отримували й отримують значну зовнішню підтримку з боку США й інших західних країн протягом багатьох років, а також від тих, хто контролює «золоте дно» нафти й газу в Перській затоці. Робітничі класи в цьому регіоні є значно слабшими, ніж вони були в XIX столітті в Європі, адже більша частина регіону, подібно до Греції та Південної Італії, пережили «модернізацію без розвитку». Профспілки трапляються в Єгипті та інших частинах арабського світу, але, попри свою важливу роль на початках боротьби проти авторитарного режиму, вони не представляють масових і зростаючих верств населення, на кшталт своїх аналогів XIX століття у Великій Британії чи Німеччині.

Проте між арабським світом та Європою століття тому є низка подібностей. Коріння процесів демократизації проростало передусім із соціальної мобілізації, зумовленої соціально-економічними змінами. З прогресом індустріалізації у XIX столітті в Європі було започатковано середній клас і пролетаріат, які одразу ж набрали значних темпів розширення. Маса колишніх селян залишала села й перетікала в міста, де їх рекрутували нові політичні партії, використовуючи зрозумілі й близькі їм гасла, що базувалися на політиці їхньої нової ідентичності.

Щось подібне відбувалося на Близькому Сході в останні десятиліття XX століття. У регіоні, що швидко урбанізується, частка міського населення зростає з 30 до понад 50 % за 1970–2010 роки⁶⁴⁷. Індекс людського розвитку, обрахований ООН (поєднання показників охорони здоров'я, освіти й доходів), зріс на 28 % у Єгипті і 30 % у Тунісі за період між 1990 і 2010 роками. Число випускників ВНЗ зростає ще швидше, і в обох країнах це супроводжується браком робочих місць, відповідних рівню отриманої освіти, що не може не викликати скарг і обурення. Саме так групи населення найактивніше користувалися інтернетом і соціальними мережами, поширюючи відомості й фото репресій, а також організовували демонстрації проти режимів.

Семюел Гантінгтон стверджував у праці «Політичний порядок у мінливих суспільствах», що середні класи мають вирішальне значення для політичних змін. Революції, зазначав він, ніколи не були організовані найбільш бідними, адже в них немає ані ресурсів, ані освіти для ефективної організації. Середні класи, навпаки, є групою, яка, найімовірніше, пережила швидке зростання соціального статусу, а отже, стикається з найгострішим розчаруванням, якщо її подальша мобільність блокується. Розрив між очікуваннями й реальністю створює політичну нестабільність у цьому середовищі.

І в арабському світі зараз, і в часи європейських революцій 1848 року середні класи були ключовими елементами в організації революції й тиску, вимагаючи політичних змін. Туніське повстання проти Бен Алі та демонстрації площі Тахрір проти Мубарака очолювали люди з міського середнього класу, що вважали авторитарний режим винуватцем браку шансів на соціальний та економічний прогрес. (Заворушення в Лівії та Ємені мали складнішу структуру, середні класи були там менш численними, а також важливу роль відігравали племінні чвари. Сирійський середній клас був трохи численнішим, але сектантська, фракційна ідентичність швидко пересилила класові або економічні суперечності).

Так чи інакше, новий середній клас був не єдиним продуктом урбанізації. Багато в чому зростання політичного ісламу на Близькому Сході дозволяє адекватніше розуміти себе як одну з форм політики ідентичності, ніж як справжнє відродження релігійності. Як таке, воно замістило клас як бойовий клич, що раніше мобілізував політичних аутсайдерів. Тобто Близький Схід зазнавав такого самого роду переходу від спільноти до суспільства, від традиційних сіл до сучасних міст, який Європа пережила наприкінці XIX століття, з усіма аноміями та безладом, що супроводжують такі трансформації. Для покоління після звільнення від колоніалізму світський націоналізм був джерелом ідентичності, доки в кінці 1970-х його не дискредитувала нездатність забезпечити послідовне й загальне економічне зростання, разом із власною політичною неспроможністю розв'язати суперечливі й вибухові проблеми, як-от ізраїльсько-палестинський конфлікт. Вакуум, що виник, заповнила релігія, яка взяла на себе роль джерела ідентичності нещодавно урбанізованого сільського люду, що здобув доступ до супутникового телебачення й інтернету. Одним із джерел посилення політичного ісламу нині є те, що він може звертатися до питань ідентичності, релігії й соціального класу одночасно.

Соціальна належність і клас залишаються важливими на сучасному Близькому Сході, нехай і вкриті тонким шаром релігійної політики. Прихильники ліберальної демократії західного типу належать переважно до освічених міських середніх класів, тоді як ісламістські партії, як-от «Брати-мусульмани» в Єгипті і Еннахда (Партія Відродження) в Тунісі, зазвичай залучають вихідців із сільської місцевості або з бідних і маргінальних міських громад. Як заборонені партії за старих авторитарних режимів, ці організації звернулися до надання безпосередньої допомоги найбільш бідним, а отже, зайняли добре становище для подальшої мобілізації цих груп населення, коли відкрився демократичний політичний простір. Те саме стосується ісламських консерваторів в Ірані, що зазвичай рекрутують новачків з бідних і менш освічених суспільних верств.

Європейський досвід 1848 року підкреслює, що повалення авторитарного режиму й організація демократичних виборів є лише початком тривалішого процесу політичного розвитку. Демократію

розбудовують навколо інституціалізації масової участі в узгодженому політичному процесі, який вимагає передусім добре організованих політичних партій. Ліберали із середнього класу, які почали революцію, мають іти далі, організовуючись задля можливості брати участь у виборах, і вони повинні набути здатності до утворення коаліцій з іншими групами. Ліберальні революціонери 1848 року не спромоглися зробити щось за той короткий період, протягом якого вони ще не були перевантажені військовою контрреволюцією авторитарної реставрації. Групи середнього класу, що були лідерами арабських революцій, постали перед такими самими проблемами самоорганізації на довгостроковій основі задля участі у виборах протягом перших кількох років після повстання, будучи внутрішньо розділеними й зосередженими навколо окремих лідерів замість організовувати маси своїх політичних послідовників. Тепер їм протистоять відроджені військові уряди, готові до активного обмеження їхньої здатності організуватися.

У Європі групи середнього класу, що дали поштовх демократії, рідко могли здійснити це самостійно. Завжди і скрізь були потрібні міжкласові коаліції. У Данії групи середнього класу об'єднали свої сили із селянством (або, правильніше, з фермерами, бо старе селянство значною мірою зникло до цього моменту), вимагаючи кінця абсолютизму в 1848 році; у 1915 році вони об'єдналися з робітничим класом заради вимоги загального виборчого права. У Німеччині середні класи виступили разом з робітничими партіями на підтримку Веймарської республіки, такі самі об'єднання спостерігалися у Швеції, Бельгії та Нідерландах. А у Швейцарії, Великій Британії та Італії вони уклали угоди з консервативними партіями щодо розширення виборчого права.

Як було зазначено в розділі 28, групи середнього класу, однак, необов'язково підтримують ліберальну демократію. Вони можуть поєднати зусилля з консервативними силами не заради поширення демократії, а задля обмеження доступу до неї народних сил, які загрожують їхнім інтересам. Цю стратегію реалізували згодом у Латинській Америці чимало груп середнього класу з настанням диктатур 1960-х, 1970-х і 1980-х років, те саме стосується й Туреччини кінця 1990-х. Ця картина повторюється в Єгипті 2013 року, де ісламістський президент Мурсі, обраний роком раніше, настільки відштовхнув від себе багатьох колишніх лібералів, що вони підтримали військовий переворот, який усунув його від влади.

У Європі XIX століття народне піднесення за демократію вихопив для своїх цілей націоналізм. Цей феномен уперше виявився ще під час Французької революції, коли заклики до захисту прав людини швидко перетворилися на войовниче утвердження прав французького народу. Його можна було спостерігати і в Німеччині в 1870-ті роки, коли багато хто з лібералів 1840-х і 1850-х років перевтілилися на зятятих прихильників Бісмарка й насильницького об'єднання ним німецької нації. Націоналізм проявив себе і в серпні 1914 року, коли пересічні члени партій робітничого класу, що створювали Другий соціалістичний інтернаціонал і писали його статут, вишикувалися за своїми національними урядами й подалися на криваву війну.

Існує очевидний культурний чинник, який неабияк ускладнює можливість демократії на Близькому Сході, — це іслам. Переважній більшості мусульманських суспільств доводилося боротися з войовничими й антидемократичними ісламістськими групами; жодної подібної загрози третій хвилі демократичних перетворень ані в Східній Європі, ані в Латинській Америці не було. Багато спостерігачів вважають, що сам іслам є непереборною перешкодою на шляху до демократії, бо він ніколи не визнавав принципу відділення церкви від держави, до того ж плекає в собі тривалу традицію насильницької релігійної войовничості. Ісламістські організації, як Еннахда в Тунісі й «Брати-мусульмани» в Єгипті, які грають за демократичними правилами, часто отримують на свою адресу звинувачення, що використовують демократію як інструмент захоплення влади; їхнім справжнім порядком денним залишається створення неліберальних теократичних держав. Зростання цих груп потім підштовхнуло консервативні авторитарні уряди до розправи над ними, а це й далі поляризувало політику, роздираючи її між двома недемократичними альтернативними полюсами.

Те, чи залишиться політичний іслам постійною перешкодою, яка запобігатиме появі ліберальної демократії в країнах з мусульманською більшістю, — не така очевидна річ, принаймні не більше, ніж твердження, що націоналізм робить неможливою демократію в Європі. Політичний іслам спалахував і згасав протягом десятиліть, і у XX столітті над ним часто брали гору інші рухи, засновані чи то на світському націоналізмі, чи то на ліберальному авторитаризмі. Усі великі й складні культурні системи

можуть бути і були інтерпретовані різними способами. Попри присутність егалітарної доктрини в серцевині християнства (як це має місце і в ісламі), християнські церкви єдналися з авторитарними правителями й виправдовували неліберальні порядки століттями. Частина історії третьої хвилі демократизації в країнах Європи та Латинської Америки стосується переосмислення католицької доктрини після II Ватиканського собору в 1960-х роках з метою її поєднання із сучасною демократією⁶⁴⁸.

Те саме з радикальним ісламом. Цілком імовірно, що експансія зумовлена не так внутрішньою природою цієї релігії, як сучасними соціальними умовами в близькосхідних суспільствах. Як я вже писав, не виключено, що поширення політичного ісламу можна розглядати як форму політики ідентичності, схожу на її націоналістичний варіант у Європі. Першим цей висновок запропонував Ернест Геллнер, чия теорія походження націоналізму було відзначено в розділі 12. Геллнер, слід нагадати, стверджував, що націоналізм є відповіддю на втрату ідентичності, що трапляється під час модернізації суспільства та переходу від спільноти-села до суспільства-міста. Це відбувається насамперед у тих країнах, що модернізуються, у яких вузькі старі форми ідентичності, засновані на спорідненості й локальності, зникають, а їх заступають універсалістські доктрини, що пов'язують індивідів із ширшими культурними рухами. Геллнер стверджував, що зростання сучасного ісламізму є відповіддю на схожі імперативи на Близькому Сході, де релігія відіграє ту роль, яку нація відігравала в Європі. Для спантеленого колишнього селянина, що зараз живе в Каїрі або в Карачі, чи для другого покоління мусульманських іммігрантів у Європі така яскрава фігура, як Усама бен Ладен, може дати переконливу відповідь на питання: «Хто я?». Отже, злет політичного ісламу наприкінці ХХ століття не відображає повернення вічно незмінної релігії, адже обидва табори — і прихильники радикального ісламу, і його критики — нікуди не поділися, а радше є відповіддю безпосередньо на напівмодернізовану державу, що є середовищем, у якому опинилась і розпізнала себе значна частина Близького Сходу. Тож так само, як імпульс у Європі ХІХ століття в напрямку демократизації було наведено до націоналізму, близькосхідні рухи народної мобілізації ризикують зрештою бути кинутими на релігійні потреби⁶⁴⁹.

Отже, третя хвиля демократизації в Східній Європі й Латинській Америці є оманливим прецедентом для Арабської весни. Справді, тривалий і страдницький шлях Європи від самодержавства через націоналізм до демократії є значно кращою моделлю. Ця нитка аналізу зовсім не пропонує комфортного висновку для тих, хто з надією очікує на появу в арабському світі найближчим часом ліберальної демократії. Ми можемо лише сподіватися, що така трансформація, якщо вона справді трапиться, не займе стільки часу, скільки їй знадобилося в Європі. Цей континент станом на ХІХ століття не мав жодного досвіду демократії, а відтак і жодних більш-менш чітких організаційних моделей для наслідування. Але для Близького Сходу перспектива видається зовсім інакшою. Режими, спроможні врівноважувати сильну державу з юридичними й демократичними обмеженнями влади, поширилися і зараз є радше нормативом для всього світу. Однак потрапити в їхню компанію не можна без створення складного комплексу взаємопов'язаних інституцій, які, у свою чергу, полегшують зміни в поточних економічних і соціальних умовах. У Європі 1848 року не було соціального фундаменту для стабільної демократії, можливо, його бракує й багатьом частинам Близького Сходу нині.

⁶⁴⁵ Про культурні аргументи в обговоренні неспроможності демократії на Близькому Сході див. Elie Kedourie, *Politics in the Middle East* (New York: Oxford University Press, 1992). Глибші відомості про перешкоди демократизації регіону див.: Stepan and Robertson, "An 'Arab' More Than a 'Muslim' Electoral Gap."

⁶⁴⁶ Див., наприклад: Seth Jones, "The Mirage of the Arab Spring: Deal with the Region You Have, Not the Region You Want," *Foreign Affairs* 92, no. 1 (2013): 47–54. Більш загальні аргументи про потенційно згубний вплив демократизації див.: Edward D. Mansfield and Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War* (Cambridge, MA: MIT Press, 2005).

⁶⁴⁷ Див. Barry Mirkin, "Population Levels, Trends and Policies in the Arab Region: Challenges and Opportunities" (New York: UNDP Research Paper, 2010), p. 16.

⁶⁴⁸ Цей аргумент висунуто в: Huntington, *The Third Wave*.

⁶⁴⁹ Геллнер порівнює європейський націоналізм ісламізм Близького Сходу в: *Nations and Nationalism*, pp. 75–89. Рідновид цього твердження: Olivier Roy, *Globalized Islam: The Search for a New Ummah* (New York: Columbia University Press, 2004). Див. також Francis Fukuyama, "Identity, Immigration, and Liberal Democracy," *Journal of Democracy* 17, no. 2 (2006): 5–20.

СЕРЕДНІЙ КЛАС І МАЙБУТНЄ ДЕМОКРАТІЇ

Робітничий клас став середнім класом у розвинених країнах світу й спростував прогнози Маркса; технології, глобалізація та майбутнє суспільств середнього класу; трохи міркувань про роль насильства в появі сучасної демократії

Карл Маркс вважав, що сучасний капіталізм рухається до кінцевої кризи, яку він назвав «перевиробництвом». Капіталістичний підхід до технологій, за Марксом, витягує у свою кишеню надлишкову працю, виконану пролетаріатом, що призводить до вищої концентрації багатства, а також до подальшого, прогресуючого зубожіння трудящих. Буржуазія, яка є організатором цієї системи, неспроможна, попри все своє багатство, спожити все вироблене, а пролетаріат, праця якого все створила, надто бідний, аби купувати вироблені продукти. Постійне зростання нерівності призведе до дефіциту попиту, і система завалиться. Єдиним виходом із цієї кризи Маркс бачив революцію, яка вкладе політичну владу в руки пролетаріату, а вже той перерозподілить плоди капіталістичної системи⁶⁵⁰.

Сценарій Маркса здавався цілком правдоподібним в усіх індустріальних країнах у середині XIX століття. Умови праці в нових фабричних містах були жахливими, здавалося, що величезні нові агломерації збіднілих робітників виникають просто нізвідки. Правила стосовно робітничого часу, безпеки праці, дитячої праці тощо були відсутні зовсім або слабко втілювались у життя. Словом, європейські умови були аж надто подібними на ті, які все ще панують на початку XXI століття де-не-де в Китаї, у В'єтнамі, в Бангладеш та інших країнах, що розвиваються.

Але на шляху до пролетарської революції трапилася низка несподіваних подій. Першим гримнуло зростання трудових доходів. Ранні успіхи були результатом екстенсивного економічного зростання в міру того, як нові й нові робітники, які з'являлися із середовища сільського населення, вливалися у трудову мобілізацію. Але коли цей процес досяг своїх природних меж, ціна праці щодо капіталу почала зростати. Ця динаміка панує нині в Китаї, де вартість робочої сили стрімко зросла за перші десятиліття XXI століття.

Другим у багатьох країнах, зокрема в США, дало про себе знати запровадження універсальних систем народної освіти разом з інвестиціями у вищу. Це було не просто питанням публічної щедрості: нові галузі промисловості потребували інженерів, бухгалтерів, юристів, конторського персоналу, як і погодинних робітників, що володіли б основними навичками грамотності та елементарних розрахунків. Вищі витрати на робочу силу легко себе виправдовували, якщо їх причиною було зростання продуктивності, у свою чергу, вони дозволяли й заохочували досконаліші технології й зростання людського капіталу.

Третій чиник — описане в попередніх розділах розширення виборчого права — привів до зміцнення політичної влади робітничого класу. Це сталося шляхом боротьби за легалізацію й розширення профспілок, а також через появу політичних партій, пов'язаних з ними, як-от Лейбористської партії Великої Британії і Соціал-демократичної партії Німеччини. Характер консервативних партій також почав змінюватися: замість представляти багатих землевласників, вони змінили свою базу підтримки на нові еліти, які продукував середній клас. Набута робітничим класом нечувана досі політична влада була використана на запровадження норм охорони праці, ухвалення соціального законодавства, що зумовило появу ширшої державної політики, спрямованої на соціальне забезпечення, як-от пенсії й публічні медичні послуги.

Четвертою в середині XX століття дала про себе знати зупинка зростання робітничого класу: як в абсолютних цифрах, так і його частка в загальній робочій силі. Очевидно, відносна величина Марксового пролетаріату скоротилася, адже робітники саме переживали значне підвищення рівня життя, що дозволило їм перейти до середнього класу. Тепер вони мали власність, були краще

освіченими, тож голосували передусім за політичні партії, готові захищати їхні привілеї, а не за тих, хто штовхав до радикальної відмови від статус-кво.

П'ятим чинником була поява нового класу бідних і злидених людей, які стояли нижче за промисловий робітничий клас і часто склалися з недавніх іммігрантів, расових і етнічних меншин та інших маргінальних груп населення. Ці групи посідали найнижче оплачувані робочі місця в галузі обслуговування або залишалися без роботи й залежали від державної допомоги. Працівники виробничих галузей промисловості, представлені власними профспілками, стали свого роду аристократією серед робочої сили. Але переважна більшість такого привілейованого представництва не мала. У тих країнах, де такі блага, як пенсії, були прив'язані до регулярних робочих місць, вони перейшли до неформального сектору. Такі індивіди мали небагато юридично гарантованих прав і часто не мали права власності на землю або будинок, у якому мешкали. Повсюдно в Латинській Америці і в багатьох інших країнах, що розвиваються, неформальний сектор займає приблизно від 60 до 70 % усієї робочої сили. На відміну від промислового робітничого класу, ця група «нових бідних» виявилася навдивовижу важкою на підйом, аби організуватися на політичні дії. Вони не живуть у великих бараках у фабричних містах, а розсіяні по країні і є часто самозайнятими підприємцями.

Нарешті, політичні ліваки в усьому світі втратили свій інтерес, а відтак і увагу до економічних і класових проблем, і покотилися шляхом дефрагментації, яку, у свою чергу, зумовило поширення політики ідентичності. Як я вже зазначав, солідарність робітничого класу під час Першої світової війни підірвав націоналізм. Але поява нових форм ідентичності в розвинених країнах приблизно від середини ХХ століття, що оберталися навколо розширення прав і можливостей чорношкірих, зростання фемінізму, захисту довкілля, іммігрантів і прав корінних народів разом з правами геїв, створила низку нових мотивів політичної активності, що поширюються далеко понад класові кордони й інші межеві лінії. Лідери багатьох рухів вийшли з економічної еліти, і їхні культурні переваги часто суперечили цілям тих виборців з-поміж робітничого класу, які колись становили оплот прогресивної політики.

Заміщення класової політики політикою ідентичності збиває з пантелику старих марксистів, які багато років чіплялися за старий робітничий клас аж до поклоніння йому як категорії упосліджених, що першими потребують допомоги. Вони намагалися пояснити цей тренд у категоріях, які Ернест Геллнер назвав «теорією хибної адреси»: «Подібно до того, як крайні шийтські мусульмани вважають, що архангел Гавриїл помилився, принісши вістку Мухаммедові, коли вона була призначена для Алі, так і марксистам подобається думати, що дух історії або людська свідомість допустили жахливу дурницю. Заклик до пробудження був призначений *класам*, але чиясь жахлива поштова помилка принесла його *націям*». Геллнер продовжував, стверджуючи, що на сучасному Близькому Сході в наш час він знову прийшов за хибною адресою — до релігій, а не до народів. Попри це, основні риси соціологічної динаміки залишаються такими самими⁶⁵¹.

Перші чотири із цих шести чинників, що їх прогавив Карл Маркс, крутяться навколо одного феномену, яким було перетворення робітничого класу на широкий середній клас. На зламі трагічно бурхливої першої половини ХХ століття розвинені демократичні країни Європи й Північної Америки нарешті опинилися в щасливому місці. Їхня політика більше не розривалася поляризацією між багатого олігархією й робітничим класом чи більшістю селян, що загрузли в боротьбі з нульовим вигрешем за розподіл ресурсів. Старі олігархії багатьох розвинених країн або еволюціонували в підприємливіші капіталістичні еліти, або ж були усунені фізично революціями й війнами. Робітничі класи через профспілки й політичну боротьбу здобували великі привілеї для себе, перетворившись на середній клас у політичній перспективі. Фашизм дискредитував крайніх правих, а морок «холодної війни» й загроза з боку сталінської Росії потягли за собою дискредитацію лівих комуністів. Усе це залишило політиці місце для гри між центристськими правими й центристськими лівими партіями, де і ті й другі значною мірою погодилися з ліберально-демократичною основою. Пересічний виборець — улюблене поняття політологів — уже не є тією бідною людиною, яка вимагає системних змін соціального порядку, це радше індивід середнього класу, якому належить власна частка в чинній системі.

Іншим регіонам не так пощастило. Латинську Америку переслідує спадщина високої нерівності, а в багатьох країнах зі старою землевласницькою олігархією останню так і не було усунуто шляхом

політичної боротьби, що свого часу поглинула Європу. Вигоди від економічного зростання поділив між собою організований робітничий клас, а не маси робітників неформального сектору, тож у результаті виникла ситуація вкрай поляризованої політики, що нагадує континентальну Європу XIX століття. Збереження радикальних, ворожих до системи груп, як-от керована комуністичною партією Куба, угруповання Тупамарос в Уругваї, сандіністи в Нікарагуа, Фронт національного звільнення в Сальвадорі й зовсім нещодавній Боліваріанський рух Уго Чавеса у Венесуелі, усе це — симптоми фундаментального класового конфлікту.

Від часів Арістотеля мислителі вважали, що стабільна демократія має базуватися на широкому середньому класі; суспільства, що плекають крайнощі багатства й бідності, схильні до олігархічного панування і / або популістських революцій. Карл Маркс вважав, що середні класи завжди залишатимуться нечисленною й привілейованою меншістю в сучасних суспільствах. Але на другу половину XX століття середній клас складав більшість населення розвинених суспільств, тим самим підриваючи привабливість марксизму.

Поява суспільств із переважанням середнього класу також підвищує легітимність ліберальної демократії як політичної системи. У розділі 28 я навів критику ліберальної демократії, яку висловили такі різні автори, як Моска, Парето й Маркс: її поява була врешті-решт обманом, маскуванням задля збереження вигідних елітам правил. Але вага й цінність формальної демократії з розширенням виборчого права проявилися з ще більшою очевидністю у XX столітті. Демократична більшість Європи й Північної Америки використовувала урни для голосування, аби вибрати ту корисну для себе політику, яка регулювала би великий бізнес і запровадила б упорядкований державою перерозподіл добробуту.

ХТО Ж Є СЕРЕДНІМ КЛАСОМ?

Перш ніж розпочати подальший аналіз політичних наслідків зростання середніх класів, потрібно зробити крок назад і визначити, хто є середнім класом. Є відмінність між тим, як уявляють його собі економісти й соціологи. Перші зазвичай визначають середній клас, відштовхуючись від доходів. Типовим способом є простий вибір певних груп, як-от середніх трьох п'ятих шкали розподілу доходів у суспільстві, або підрахунок кількості тих людей, прибутки яких складають від 0,5 до 1,5 середнього доходу. Це робить визначення аналізованого класу залежним від середнього багатства й доходу в суспільстві і, таким чином, непридатним для порівнянь між країнами. Середній клас у Бразилії означає значно нижчий рівень споживання, ніж те саме в США. Аби оминати цю проблему, деякі економісти обирають абсолютний рівень споживання від низького рівня, що складає близько 5 доларів на день, або 1800 доларів у паритеті купівельної спроможності на рік, до діапазону 6000–31 000 річного доходу в доларах США 2010 року. Це усуває одну проблему, але створює іншу, бо сприйняття класового статусу індивіда часто є радше відносним, ніж абсолютним. Як зазначив Адам Сміт у праці «Багатство народів», жебрак Англії XVIII століття міг жити так само, як який-небудь африканський король.

Соціологи, продовжуючи традицію Карла Маркса, зазвичай не зважають на дохід, а беруть до уваги те, у який спосіб його було отримано: професійний статус, рівень освіти й активи є при цьому визначальними. Для розуміння політичних наслідків зростання чисельності середнього класу значно кращим є соціологічний підхід. Прості вимірювання доходу й споживання, хай вони будуть відносними чи абсолютними, можуть дещо розповісти про споживчі звички відповідної людини, але вони містять відносно мало даних стосовно її чи його політичних уподобань.

Теорія Гантінгтона про дестабілізаційний вплив розриву між очікуваннями й реальністю набагато тісніше пов'язана із соціальним і професійним статусами, ніж із будь-якими абсолютними рівнями доходу. Бідна людина з низьким соціальним статусом та освітою, яка на короткий час підніметься зі злиднів, а потім опуститься назад, імовірно, буде більш стурбована щоденним виживанням, ніж політичною активністю. Натомість людина із середнього класу цілковито протилежна: людина, яка з університетською освітою не зможе знайти підходящої роботи й «пірне» зі свого соціального рівня в той, який вважатиме нижчим за її або його власну гідність, значно ймовірніше розглядатиме питання політично.

Отже, з політичного погляду, важливим показником статусу середнього класу буде професія, рівень освіти, а також володіння майном (будинком, квартирою чи споживчими товарами тривалого

користування), яке може опинитися під загрозою з боку уряду. Первинне визначення Маркса, яке він дав «буржуазії», стосується власності на засоби виробництва. Однією з характеристик сучасного світу є те, що цей вид власності відчутно демократизувався внаслідок появи пенсійних планів, а також власності працівників на акції підприємств-працедавців. Навіть без великого капіталу праця менеджером або незалежним професіоналом часто дає індивіду зовсім інший соціальний статус і перспективи, які принципово відрізняються від становища найманого або низькокваліфікованого працівника.

Сильний середній клас, що володіє певними активами та освітою, більш схильний вірити в необхідність і права власності, і демократичної підзвітності. Індивід, який хоче захистити цінність своєї власності від хижих і / або некомпетентних урядів, швидше матиме час для участі в політиці (або вимагатиме права на таку участь), адже більш високий дохід забезпечує надійніший запас для виживання сім'ї. Низка загальнонаціональних досліджень засвідчила, що політичні цінності представників середнього класу відрізняються від цінностей бідноти. Учений Рональд Інглгарт, який контролював здійснення широкомасштабного Світового дослідження цінностей (World Values Survey), метою якого було вимірювання зміни цінностей у всьому світі, стверджує, що економічна модернізація й статус середнього класу виробляють те, що він називає «постматеріальними» цінностями. А серед них демократія, рівність, проблеми ідентичності набувають значно більшої ваги, ніж старі питання економічного перерозподілу. Вільям Істерлі пов'язав те, що називає «консенсусом середнього класу», з вищим економічним зростанням, освітою, охороною здоров'я, стабільністю й іншими позитивними результатами. Економічно середній клас, вважають, має «буржуазні» цінності самодисципліни, працьовитості й довгострокової перспективи, що заохочує заощадження й інвестиції⁶⁵².

Проте з нашого попереднього обговорення Європи XIX століття має бути зрозуміло, що середній клас не є неминучим прихильником демократії. Це особливо слушно щодо суспільств, де середній клас усе ще складає меншість населення. За цих обставин відкриття в країні можливостей для універсальної політичної співучасті може призвести до великого і потенційно дестабілізуючого попиту на перерозподіл. У цьому випадку середні класи можуть обрати для себе вигіднішим приєднання до авторитарного правителя, що обіцяє стабільність і захист права власності.

Можливо, щось подібне відбувається в сучасних Таїланді та Китаї. Тайська політична система відійшла від авторитарного військового режиму до розумного рівня відкритої демократії в 1992–1997 роки, що підготувало ґрунт для сходження до влади популістського політика Таксина Чинавати. Таксин, один з найбагатших бізнесменів країни, організував масову політичну партію, в основу якої було покладено державну програму з надання допомоги сільським тайцям у питаннях погашення боргів та медичної допомоги. Середні класи, які рішуче підтримували демократичні процеси початку 1990-х, постали проти Таксина, підтримавши військовий переворот, що змусив його відійти від влади. У 2006 році його звинуватили в корупції й зловживанні владою, і відтоді йому довелося здійснювати владу з вигнання. Країна, таким чином, дійшла до стану поляризації між прихильниками Таксина, за характерний одяг названими «червоними сорочками», і середнім класом, що вдягав жовті сорочки. Обраний уряд згодом відтіснили від влади військові, тепер уже 2014 року⁶⁵³.

Подібна динаміка може існувати і в Китаї. Розмір китайського середнього класу у 2014 році (звісно, залежно від означення) оцінюється в 300–400 мільйонів людей з населенням в 1,3 мільярда. Ці нові середні класи часто є джерелом опору проти авторитарної влади; вони є тими, хто комунікує на Sina Weibo (китайський еквівалент Twitter) і, вочевидь, критикує або звинувачує уряд у хибних діях. Дані обстежень з AsiaBarometer дозволяють припустити, що в Китаї є широка підтримка демократії, але на питання про її конкретний зміст багато респондентів відповідають посиланнями або на вищі ступені особистої свободи, або на (не)задоволення урядом їхніх потреб. Багато хто вважає, що нинішній китайський уряд уже забезпечує всі ці речі, і тому не виступає проти системи загалом. Групи китайців середнього класу здаються менш схильними висловлювати підтримку швидкому переходу до багатопартійної демократії та загального виборчого права, хоча отримати точні дані опитувань з цього питання дуже важко.

Тайський і китайський випадки, як і європейські справи XIX століття, дають змогу припустити, що розмір середнього класу відносно решти суспільства є важливим параметром у визначенні того, якою буде політична поведінка суспільства. Якщо середній клас становить лише 20–30 % населення, він

може пристати до антидемократичних сил, бо остерігається намірів великих мас бідноти, нижчої за нього в суспільній ієрархії, а також популістських типів політики, яку вони можуть переслідувати. Але коли середній клас стає найбільшою суспільною групою, небезпека знижується. А він, очевидно, може в цей час спромогтися на голосування за різного роду поступки й блага з боку і за рахунок держави й демократії. Це може пояснити, чому демократія стає стабільнішою за вищих рівнів доходу на душу населення, адже розмір середнього класу відносно бідноти зазвичай збільшується з ростом багатства в країні. Суспільства середнього класу, на противагу до суспільств, де середній клас просто присутній, є основою демократії.

Такі суспільства з'явилися в Європі в перші десятиліття після Другої світової війни, і вони поступово поширюються на інші частини світу, тож цей процес триває досі. Третя хвиля демократизації не була «спричинена» зростанням середнього класу, адже багато переходів до демократій відбувалося в країнах (наприклад, в Африці на південь від Сахари) там, де на той час гідного уваги середнього класу не було взагалі. Уразливість до лих, імітація замість успіхів і реальні невдачі чинних авторитарних режимів — усі ці явища були істотними чинниками, що запускали демократичні трансформації. Але здатність консолідувати стабільну ліберальну демократію є більшою в тих країнах, де є великі середні класи, на відміну від тих, де відносно невеликий середній клас затиснутий між багатою елітою і масами бідних людей. Іспанія, країна, що була чи не першою в третій хвилі, перетворилася з відсталого аграрного суспільства часів своєї громадянської війни 1930-х на значно сучаснішу на початку 1970-х. Оточені прикладами успішних демократій Європейського Союзу, цій країні було набагато простіше наважитися на демократичний перехід, ніж піти на такий крок покоління тому.

Усе це свідчить, що перспективи демократії в усьому світі залишаються хорошими, попри невдачі, що трапилися на початку XXI століття. Звіт фінансової компанії Goldman Sachs відзначає, що витрати середніх трьох п'ятих квінтилів населення світу будуть зростати з нинішнього 31 % від загального доходу до 57 % у 2050 році⁶⁵⁴. У доповіді Європейського Союзу Інституту з вивчення проблем безпеки прогнозується, що кількість людей, належних до середнього класу, зросте з 1,8 млрд у 2009 році до 3,2 млрд у 2020 році й до 4,9 млрд у 2030 році (за прогнозованого світового населення у 8,3 млрд осіб)⁶⁵⁵. Значна частина цього зростання відбудеться в Азії, зокрема в Китаї та Індії, але в цій тенденції братимуть участь усі регіони світу.

Економічного зростання самого по собі недостатньо для створення стабільної демократії, якщо вона не базується на широкій суспільній підтримці. Однією з найбільших загроз соціальній стабільності в Китаї нині є швидке зростання нерівності доходів у країні, що почалося в середині 1990-х, а станом на 2012 рік досягло рівня Латинської Америки⁶⁵⁶. Сама Латинська Америка досягла статусу країни із середнім рівнем доходу задовго до Східної Азії, але вона й досі потерпає від високих рівнів нерівності й популістської політики, яка з цього факту випливає. Однією з найбільш багатообіцяючих тенденцій для регіону, попри все, було помітне зниження нерівності доходів протягом десятиліття 2000-х, як документально засвідчують економісти Луїс Феліпе Лопес-Кальва та Нора Лустіг⁶⁵⁷. Спостерігається також значний приріст у кількості належних до середнього класу в Латинській Америці. У 2002 році 44 % населення регіону вважалися бідними; це число впало до 32 % станом на 2010 рік, відповідно до даних Економічної комісії ООН для Латинської Америки⁶⁵⁸. Причина зниження нерівності не до кінця зрозуміла, але певну частку можна зарахувати до успіхів соціальної політики, як-от програм умовних грошових переказів, що за певними критеріями розподіляють блага серед бідноти.

СЕРЕДНІЙ КЛАС І КЛІЕНТЕЛІЗМ

Поява великого середнього класу також може справити істотний вплив на практики клієнтелізму й формування політичної корупції, з ним пов'язаної. Я стверджував раніше, що клієнтелізм є ранньою формою демократії: у суспільствах з масами бідних і погано освічених виборців найпростішою формою електоральної мобілізації часто є надання індивідуальних благ, як-от робочих місць у публічному секторі, грошових подачок, їжі чи політичного сприяння. Усе це свідчить, що клієнтелізм занепадатиме в міру збагачення виборців. Мало того, що політикам буде дорожче обходитися їхній підкуп, виборці бачитимуть зв'язок своїх інтересів із загальною державною політикою, а не з індивідуальними благами.

Реформа державної служби там, де вона трапилася, типово «заїжджала» в країни на плечах середнього класу, що підіймався вгору. Ми спостерігали в розділі 8 за реформами Норткота — Тревельяна в Англії й бачили, як вони служили інтересам нових британських середніх класів, що виявилися виключеними зі старих аристократичних мереж патронажу. Середній клас, створений капіталістичним зростанням, за визначенням є прихильником меритократії. Подібним чином у Сполучених Штатах Америки групи середнього класу, що стояли поза чинною системою патронажу, штовхали вперед рух за реформи публічної служби в Прогресивну добу. Ці освічені, часто протестантські, бізнесмени, юристи й учені не сприймали політиків від «політичних машин», що мобілізували на свою підтримку іммігрантські маси, кількість яких лише зростала в дедалі більших містах країни. Купцям і промисловцям, крім того, була потрібна компетентна державна служба, здатна забезпечити надання дедалі складніших послуг, очікуваних від уряду. Сучасні антикорупційні рухи Китаю та Індії також значною мірою поповнюються середнім класом.

Проте, як і у випадку з демократією, поява середнього класу зовсім не означає, що ця група буде автоматично підтримувати «чистий» уряд і кінець політики клієнтелізму. Нові соціальні актори можуть і самі ідеально прилаштуватися до наявних мереж патронажу, маючи із цього зиск. У США залізниці — зразки технологічного модерну XIX століття — швидко опанували купівлю політиків і маніпулювання системою патронажу на власну користь. Багато законодавчих органів західних штатів, належали до останньої шнурівки на черевіку залізничників або принаймні вірно служили їхнім інтересам. Справді, здатність залізниць до цих політичних ігор була не останньою причиною того, що старіші аграрні групи, як-от фермери Середнього Заходу, виявилися готовими приєднатися до прогресивної коаліції в підтримці реформи держслужби.

Отже, з економічним зростанням виникає щось на зразок перегонів між різними інтересами за рекрутування нових середніх класів. Старі політики, призвичаєні до патронажу, зазвичай абсолютно задоволені змогою поширити свою щедрість на прихильників із середнього класу. І в умовах демократії готовність останнього стати на бік реформаторів залежатиме від їхньої кількості, рівня економічної безпеки, яку вони будуть спроможні достовірно пообіцяти, а також соціального статусу. Якщо вони почуваються невизнаними тими, хто стоїть над ними, як у Великій Британії, або тими, хто під ними (але, однак, володіє політичною владою), як в Америці, то вони матимуть значно більше шансів перетворити своє обурення на реформи чи повалення чинної клієнтелістської системи.

МАЙБУТНЄ ДЕМОКРАТІЇ

Існування широкого середнього класу не є ані достатньою, ані необхідною передумовою, здатною привести до ліберальної демократії. Але його підтримка видається дуже корисною, аби її втримати. Комуністична утопія Карла Маркса не матеріалізувалася в розвинених країнах, бо тогочасний глобальний пролетаріат перетворився на глобальний середній клас. У країнах, що розвиваються, нові середні класи посилили демократію в Індонезії, Туреччині й Бразилії та можуть посунути авторитарний порядок Китаю. Але що трапиться з ліберальною демократією, якщо середній клас розвернеться й почне скорочуватися?

На жаль, є чимало доказів, що цей процес, можливо, почався в розвинених країнах, де нерівність доходів інтенсивно зростає від 1980-х. Це особливо помітно в США, де верхній один відсоток сімей забирав собі 9 % від ВВП у 1970 році та збільшив свою частку до 23,5 % у 2007 році. Той факт, що більша частка економічного зростання цього періоду пішла на благо відносно невеликого числа людей з верхніх щаблів драбини розподілу, є зворотним боком феномену стагнації доходів середнього класу від 1970-х⁶⁵⁹.

У США й інших країнах цю стагнацію приховали від сторонніх очей певні чинники. У тому самому періоді в робочу силу влився великий потік жінок, що збільшило доходи домашніх господарств тоді, коли чимало чоловіків із середнього класу виявили, що їхня платня скоротилася в реальному вираженні.

Крім того, політики в усьому світі роздавали наліво й направо дешеві субсидовані кредити як прийнятний заміник прямого перерозподілу доходів, що підштовхувало підтримуваний урядовими інтервенціями бум житлового будівництва. Фінансова криза 2008–2009 років була одним із наслідків цієї тенденції⁶⁶⁰.

Є низка джерел зростання нерівності, і лише деякі з них піддаються контролю за допомогою державної політики. Одне з них, про яке згадують найчастіше, — це глобалізація, а саме факт, що низькі транспортні й комунікаційні витрати ефективно додали сотні мільйонів робітників низької кваліфікації до світового ринку праці, тягнучи вниз платню за порівнювані навички в розвинених країнах.

Зі збільшенням вартості робочої сили в Китаї й на інших ринках, що розвиваються, якась частина виробництв починає повертатися до США та інших розвинених країн. Але це відбувається лише частково, адже витрати на робочу силу в загальних витратах на виробництво займають значно менше місця через поширення автоматизації. Це означає, що певне відновлення виробництва в країні не зможе, вочевидь, замінити величезної кількості робочих місць середнього класу, які були втрачені на початку деіндустріалізації.

Це вказує на значно важливіший довгостроковий чинник технологічного прогресу, що є, у певному сенсі, основною рушійною силою глобалізації. Постійно і невинно, протягом десятиліть відбувається заміна людської праці на технології, що в XIX і на початку XX століть принесло величезну користь не тільки елітам, а й широкому загалу в індустріальних країнах.

Технологічні інновації цього періоду зумовили появу великої кількості робочих місць для працівників з низькою кваліфікацією в низці галузей: у вугільній і сталеливарній промисловості, у хімії, на обробних підприємствах, у будівництві тощо. Луддити, які колись давно виступили проти технологічних змін, виявилися цілковитими невігласами, адже з прогресом з'явилися нові й високооплачувані можливості праці. Винайдення Генрі Фордом складальної лінії для виробництва автомобілів у Гайленд Парку, штат Мічиган, фактично зменшило необхідну для складання автомобіля кваліфікацію працівників, бо складні операції, які раніше потребували високої ремісничої вправності, було розбито на прості повторювані кроки, які міг виконати навіть школяр. Цей економічний лад сприяв зростанню широкого середнього класу і йому відповідної демократичної політики.

Свіжіші досягнення в галузі інформаційних технологій і комунікацій несуть різні соціальні наслідки. Автоматизація прибрала значну кількість низькокваліфікованих робочих місць на конвеєрі, і з кожним роком розумні машини рухаються вгору сходами майстерності, поглинаючи дедалі більше професій, раніше виконуваних працівниками, що належали до середнього класу⁶⁶¹.

Очевидно, відокремити технології від глобалізації неможливо: без високошвидкісного ширококутового зв'язку та зниження транспортних витрат неможливим був би, наприклад, аутсорсинг підтримки клієнтів чи відкриття бек-офісів компаній зі Сполучених Штатів Америки та Європи в Індії й на Філіппінах або ж виробництво всесвітньо відомих айфонів у Шеньчжені. Праця, що не вимагає високої майстерності, зникає в цьому процесі, а їй на заміну, як і раніше, приходять новіша, високооплачуваніша. Але вимоги до кваліфікації й кількість таких робочих місць надзвичайно відрізняються від часів Генрі Форда.

Результатом природних відмінностей таланту й характеру завжди була певна нерівність. Але нинішній технологічний світ значно збільшує ці відмінності. В аграрному суспільстві XIX століття в людей із сильними математичними навичками й здібностями не було стільки можливостей, як сьогодні, капіталізувати переваги свого таланту. Нині вони можуть стати фінансовими «чарівниками», податися в генетику, що потребує високоточних розрахунків, або стати розробниками програмного забезпечення й у такий спосіб заробити чималий шматок національного багатства.

А ще сучасні технології створили те, що Роберт Франк і Філіп Кук назвали «суспільством, де переможець отримує все», де непропорційно велику частку доходів отримують «вершки» будь-якого фаху чи галузі, нехай це будуть менеджери, лікарі, учені, музиканти, артисти чи спортсмени. У ті дні, коли ринки таких навичок і послуг були локальними через високі витрати на зв'язок і транспорт, існувало чимало можливостей знайти свою нішу для людей далі вниз ієрархією, оскільки масові аудиторії не мали такого самого масового доступу до найкращих з найкращих.

Але в часи, коли будь-хто за бажання може послухати виступ у Метрополітен-опері чи бачити на своєму моніторі наживо Королівський балет, знайдеться небагато охочих дивитися на місцевих зірок третього або четвертого сорту⁶⁶².

Праця Томаса Мальтуса «Есе про принципи народонаселення» мала нещастя бути опублікованою 1798 року, напередодні Промислової революції, за мить до навали технологічного цунамі, що набирало своєї пікової сили. Його прогноз, що зростання кількості людей перевершить можливості підвищення продуктивності праці, за останні два століття виявився абсолютно хибним, а людській спільноті вдалося збагатитися, на душу населення чи в абсолютних показниках, і сягнути історично безпрецедентних рівнів. Економіку за Мальтусом разом з луддитами відкинули як зразки відсталості й безграмотності, що неспроможні розпізнати природу сучасних технологій⁶⁶³.

Проте Мальтус не позначив часового проміжку, за який зростання населення перевищить продуктивність економіки. Розвинений світ досяг високопродуктивної траєкторії лише трохи більше двохсот років тому, маючи близько п'ятдесяти тисяч років існування роду людського в його нинішній подобі. Сьогодні ми припускаємо, що революційно нові технології, еквівалентні паровому двигуну й двигуну внутрішнього згорання, з'являтимуться і в майбутньому. Але такого результату не гарантують закони фізики. Цілком імовірно, що перші 150 років промислової революції дісталися того, що Тайлер Ковен називає «швидкими перемогами» революційної продуктивності, і, попри подальший розвиток інновацій, темпи, з якими вони поліпшуватимуть добробут людини, падатимуть. Безперечно, закони фізики дозволяють припустити серйозні обмеження здатності планети підтримувати зростання населення й разом з тим гарантувати високий рівень його життя.

Ба більше, навіть якщо технологічні інновації продовжать з'являтися високими темпами, немає гарантій, що вони забезпечать велику кількість робочих місць середньому класу, так, як це було на початку XX століття на конвеєрах. Нові можливості зайнятості й винагорода за працю відкриваються перед творцями машин, а також тими, хто розібрався, як їх використовувати, і майже завжди є освіченішим за тих, чий професії зникли.

Справді, багато передбачуваних майбутніх інновацій погіршать стан справ у сфері продуктивності, бо стануться у сфері біомедицини. Багато економістів і політиків припускають, що будь-яка нова технологія, яка продовжує життя людини або виліковує певну хворобу, є бездоганною річчю. І правда, що триваліше життя громадян розвинених країн дає чимало користі. Але багато біомедичних технологій подовжують тривалість життя за рахунок його якості й залежності від догляду. У всіх розвинених країнах витрати на догляд за останніми періодами життя прискорюються швидше, ніж загальні темпи економічного зростання, і вони йдуть до того, що стануть найбільшою часткою державних витрат. Смерть і зміна поколінь — класичні негативні наслідки для конкретного індивіда, що є корисними для суспільства загалом. Є чимало підстав вважати, що суспільствам буде гірше, якщо тривалість життя подовжиться в середньому ще на десять-двадцять років, адже, наприклад, зміни поколінь є критичним чинником для соціальних змін та адаптації, і обидві сторони суспільного життя стануть повільнішими, оскільки середня тривалість життя зростатиме⁶⁶⁴.

Неможливо прогнозувати характер майбутніх технологічних змін: і загальні темпи їхньої появи, і вплив на зайнятість середнього класу чи інші соціальні наслідки. Проте, якщо технологічні зміни не принесуть широких економічних вигід або якщо загальний темп їхньої появи сповільниться, сучасні суспільства ризикують повернутися у світ, описаний Мальтусом, що матиме істотні наслідки для життєздатності демократії. В умовах середовища, де зростання йде на благо всім, неминуча нерівність, яка супроводжує капіталізм, є політично допустимою, бо кожен зрештою отримує свою частку вигоди. У світі Мальтуса індивіди перебувають у стані гри з нульовою сумою — виграш когось одного насправді означає втрату чогось іншим. За цих обставин хизацтво й боротьба за місце під сонцем знову перетворюються на життєздатну стратегію самозахисту нарівні з інвестиціями в продуктивну економічну діяльність: тобто ситуація повертається до тієї, у якій людські суспільства існували більшу частину своєї історії до Промислової революції.

ПІДЛАШТУВАННЯ

У своїй праці «Велика трансформація» Карл Поланьї доводив наявність «подвійного руху», під час якого капіталістична економіка постійно несе руйнівні інновації, а суспільства постійно намагаються до них пристосуватися. Уряди часто змушені брати участь у процесах адаптації, бо приватні ринки та окремі особистості самі по собі не завжди можуть упоратися з наслідками технологічних змін⁶⁶⁵. Тому публічну політику слід враховувати під час оцінки майбутньої долі середнього класу суспільства.

Розвинений світ пропонує низку способів відповіді на виклики глобалізації й технологічних змін. На одному кінці спектра перебувають Сполучені Штати Америки та Британія, де уряди мінімально опікуються допомогою громадам, яким загрожує деіндустріалізація, крім короткострокового страхування від безробіття. Справді, і публічні посадовці, і науковці в академічному середовищі, як і журналісти, часто вітали перехід до постіндустріального світу. Державна політика підтримувала дерегуляцію та приватизацію, а також стимулювала вільну торгівлю й інвестиції за кордоном. Так, у США політики втручалися в ринок заради послаблення влади профспілок, зокрема, намагаючись збільшити гнучкість ринку праці. Фізичним особам пропонували змиритися з руйнівними змінами, супроводжуючи ці слова обіцянками кращих можливостей в економіці знань, де буде змога займатися творчими, цікавими речами в умовах нової економіки.

Франція й Італія перебувають на іншому кінці цього спектра, прагнучи захистити робочі місця середнього класу, запроваджуючи обтяжливі правила для компаній, що намагаються звільнити працівників. Але відмовляючись визнавати потреби адаптації правил та умов ринку праці до реалій, вони зупиняють втрату робочих місць у короткостроковій перспективі й водночас втрачають конкурентоспроможність перед іншими країнами в довгостроковій. Як і США, вони зазвичай тяжіють до суперечливих стосунків працівників з адміністрацією, і якщо власники капіталу беруть гору в англосаксонському світі, праця відвоювала набагато кращий рівень захисту своїх привілеїв у Латинській Європі.

Країнами, що пройшли через кризу 2008–2009 років найуспішніше, є Німеччина та скандинавські країни, що обрали середній курс між підходом Сполучених Штатів і Британії і жорсткими регуляторними системами Франції й Італії. Їхні корпоративні системи управління відносинами праці й капіталу забезпечили достатню довіру профспілок, готових погодитися з більшою гнучкістю компаній при звільненнях за рахунок вищої платні та перепідготовки кадрів.

Майбутнє демократії в розвинених країнах залежатиме від їхньої спроможності подолати проблему зникнення середнього класу. Фінансова криза підштовхнула до появи нових популістських груп, зокрема «Руху чаювання» в США й різних євроскептичних і антиіммігрантських партій у Європі. Об'єднує їх усіх віра в зраду еліт їхніх країн. Багато в чому вони мають рацію: еліти, що встановлюють інтелектуальний і культурний клімат у розвинених країнах, відгородившись буферами матеріальної недосяжності, зовсім не відчувають впливу і наслідків занепаду середнього класу. Існує вакуум нових підходів до проблеми, підходів, що передбачали б щось більше, ніж просто повернення держави добробуту — рішення, що належить минулому.

Правильним підходом до проблеми занепаду середнього класу не обов'язково є нинішня німецька система або будь-який інший специфічний набір заходів. Єдиним реальним довгостроковим рішенням буде освітня система, якій вдалось би підштовхнути більшість громадян до вищих рівнів освіти й навичок. Аби державні й приватні інституції здобули здатність допомагати громадянам гнучко адаптуватися до змін ринку праці, вони самі мають бути достатньо гнучкими. Однак однією з характеристик сучасних розвинених демократій є накопичення ними надмірної жорсткості, яка ускладнює їхню інституційну адаптацію. Очевидно, усі політичні системи, колишні чи теперішні, схильні до занепаду. Той факт, що певна система колись була успішною й стабільною ліберальною демократією, не означає, що вона залишатиметься такою завжди.

Тому далі піде мова про політичний занепад, якому ми присвяtimo останню частину цієї книжки.

650 Ця глава розширює твердження, що пропонуються в: Fukuyama "The Future of History," *Foreign Affairs* 91, no. 1 (2012): 53–61.

651 Gellner, *Nations and Nationalism*, p. 124. Gellner also makes this argument in *Culture, Identity, and Politics*. Див. також Fukuyama, "Identity, Immigration, and Liberal Democracy."

652 Див. *The Global Middle Class* (Washington, D.C.: Pew Research Global Attitudes Project, 2009); Ronald Inglehart, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies* (Princeton: Princeton University Press, 1997); and Inglehart and Christian Welzel, *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence* (New York: Cambridge University Press, 2005); William Easterly, *The Middle Class Consensus and Economic Development* (Washington, D.C.: World Bank Policy Research Paper No. 2346, 2000); Luis F. Lyppez-Calva et al., *Is There Such a Thing as Middle-Class Values? Class Differences, Values, and Political Orientations in Latin America* (Washington, D.C.: Center for Global Development Working Paper No. 286, 2012).

653 Див. Thitinan Pongsudhirak, "Thailand's Uneasy Passage," *Journal of Democracy* 23, no. 2 (2012): 47–61.

654 Dominic Wilson and Raluca Dragusanu, *The Expanding Middle: The Exploding World Middle Class and Falling Global Inequality* (New York: Goldman Sachs Global Economics Paper No. 170, 2008), p. 4.

655 European Union Institute for Security Studies, *Global Trends 2030—Citizens in an Interconnected and Polycentric World* (Paris: EUISS, 2012), p. 28.

656 Індекс Джіні в Китаї склав 42,5 у 2005 році (Світовий Банк / World Bank).

657 Lypez-Calva and Lustig, *Declining Inequality in Latin America*.

658 Ця цифра цитується в: Francesca Castellani and Gwenn Parent, *Being "Middle Class" in Latin America* (Paris: OECD Development Centre Working Paper No. 305, 2011), p. 9.

659 Thomas Piketty and Emmanuel Saez, "Income Inequality in the United States, 1913–1998," *Quarterly Journal of Economics* 118, no. 1 (2003): 1–39; див. також Jacob S. Hacker and Paul Pierson, "Winner-Take- All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States," *Politics and Society* 38, no. 2 (2010): 152–204; Hacker and Pierson, *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer—and Turned Its Back on the Middle Class* (New York: Simon & Schuster, 2010).

660 Див. Raghuram G. Rajan, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy* (Princeton: Princeton University Press, 2010).

661 Див. Erik Brynjolfsson and Andrew McAfee, *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies* (New York: Norton, 2014).

662 Robert H. Frank and Philip J. Cook, *The Winner-Take-All Society* (New York: Free Press, 1995).

663 Див. Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).

664 Я обговорюю соціальні та політичні наслідки продовження життя в: *Our Posthuman Future: Consequences of the Biotechnology Revolution* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2002), pp. 57–71.

665 Karl Polanyi, *The Great Transformation* (New York: Rinehart, 1944).

ЧАСТИНА ЧЕТВЕРТА

ПОЛІТИЧНИЙ ЗАНЕПАД

ПОЛІТИЧНИЙ ЗАНЕПАД

Як місія Лісової служби США дійшла до боротьби з пожежами в дикій природі; провал наукового менеджменту; як Лісова служба втратила автономію через конфлікт усередині її ж мандату; що таке політичний занепад і два його джерела

Створення Лісової служби США Бернардом Ферноу і її розвиток Гіффордом Пінчотом може слугувати гарним прикладом американського державного будівництва Прогресивної доби. До ухвалення Закону Пендлтона 1883 року та поширення меритократичної бюрократії, у якій заохочення базуються на здобутках, американський уряд був клієнтелістською системою, за якої політичні партії роздавали закріплені за ними на засадах патронажу публічні посади. Лісова служба натомість була укомплектована агрономами та університетськими фахівцями з лісівництва, обраними за заслуги й технічні знання. Основна боротьба, що визначила розвиток подій, була описана в розділі 11, за результатами її тодішньому керівнику — Пінчоту — вдалося зміцнити владу Лісової служби над Загальним земельним управлінням, проти чого рішуче опонував Джо Кеннон, легендарний спікер Палати представників. Центральним питанням на цій основоположній стадії американського державного будівництва була бюрократична автономія: ідея, що професіонали з Лісової служби, а не політики в Конгресі мають ухвалювати рішення про розподіл державних земель і що вони повинні самостійно добирати й просувати кар'єрою власний персонал. Лісова служба США багато років залишалась яскравим прикладом високоякісної американської бюрократії.

ВЕДМІДЬ СМОКІ, АБО ЯК ЛІСОВА СЛУЖБА ВТРАТИЛА СВОЮ АВТОНОМІЮ

Може здаватися дивним, що нині багато спостерігачів вважають Лісову службу абсолютно дисфункціональною, непрацюючою бюрократичною структурою, що реалізує застарілу місію, користуючись хибними інструментами. Попри те, що в ній, як і раніше, працюють професійні лісогосподарники і чимало їх високо цінує місію свого органу, значну частку автономії, здобутої в часи Пінчота, зараз втрачено. Лісова служба, діючи згідно з кількома, часто суперечливими, мандатами, авторизованими Конгресом і судами, марнує величезні суми грошей з кишень платників податків. Її внутрішня система ухвалення рішень часто блокує сама себе, а високий ступінь моральності й згуртованості персоналу, над чим так самовіддано працював Пінчот, давно втрачено. Ситуація видається настільки поганою, що аргументації, чому Лісову службу слід остаточно скасувати, присвячуються цілі книжки⁶⁶⁶. Жодна політична організація не існує вічно, і теперішній стан Лісової служби свідчить про сили, що працюють проти високоякісного урядування.

Реформу публічної служби наприкінці XIX століття підтримали вчені й активісти, як-от Френсіс Лібер, Вудро Вілсон і Френк Гуднау, і всі вони твердо вірили в здатність сучасних природничих наук розв'язувати проблеми людини. Вілсон, як і його сучасник Макс Вебер, розрізняли політику та адміністрацію. Політика була сферою підсумків і висновків, що підлягали демократичній перевірці, тоді як адміністрація — цариною реалізації, яку можна було вивчати емпірично й піддати науковому аналізу.

Подібна інтелектуальна революція відбувалася в діловому світі, що підпав під владу «наукового менеджменту» Фрідріха Вінслоу Тейлора, який, серед іншого, здійснював дослідження в реальному часі, маючи на меті максимально підвищити роботу фабрик. Багато хто з реформаторів Прогресивної доби прагнув імпортувати науковий менеджмент в урядування, стверджуючи, що публічне адміністрування можна перетворити на науку й захистити від ірраціональності політики. Вони сподівалися, що соціальні науки одного чудового дня стануть такими ж точними, як і природничі⁶⁶⁷.

Після спроб і досвіду XX століття ця рання віра разом з переконанням, що на науку можна перетворити й адміністрування, здаються наївними та недоречними. Саме в цей період природничі науки змогли створити зброю масового знищення, а бюрократичний менеджмент запустив табори

смерті. Але контекст, у якому діяли ці перші реформатори, утворювався з урядів, керованих продажними політиками або корумпованими місцевими начальниками, і це дуже нагадує нинішні справи в багатьох країнах, що розвиваються. Жоден публічний університет сьогодні не захоче, аби рішення про прийняття на роботу та перебування на посаді ухвалювалися законодавчими органами штату; нікому не сподобається ідея, щоб Конгрес набрав персонал для Центру контролю захворюваності. Отже, було достатньо очевидних причин вимагати, аби добір публічних службовців відбувався на засадах їхніх освіти й здобутків.

Проблема наукового менеджменту полягає в тому, що навіть найкваліфікованіші вчені час від часу роблять щось не так, а їхні помилки іноді мають важкі наслідки. Так сталося з Лісовою службою, коли її головною місією стала боротьба з лісовими пожежами.

Еволюція місії Лісової служби розпочалася з Великої пожежі 1960 року, коли згорів понад мільйон гектарів лісу в штатах Айдахо й Монтана. Це призвело до загибелі вісімдесяти п'яти людей. Політичний акцент і заклики до дії разом з увагою до заподіяної пожежею шкоди змусили Лісову службу більше уваги звертати на запобігання й гасіння природних пожеж. Вільям Грілі, тодішній очільник Лісової служби, зазначив, що «пожежна справа є питанням наукового менеджменту», тобто охоплена завданнями Служби⁶⁶⁸. До 1980 року ця місія була роздута до того, що один з оглядачів дозволив собі назвати все це «війною з вогнем». Лісова служба, постійний штат якої розширився до близько тридцяти тисяч осіб, винаймала в пік посушливих років додатково десятки тисяч пожежників, мала потужний парк літаків і гелікоптерів та витратила на місію боротьби з пожежами понад 1 млрд доларів на рік⁶⁶⁹.

Проблема боротьби з пожежами полягає в тому, що ранні прихильники «наукового лісогосподарства» не розуміли їхньої належної ролі в лісовій екології. Лісові пожежі є природним явищем, відіграють важливу роль у підтримці здоров'я лісів заходу країни. Світлолюбні дерева, як-от жовті сосни, широкохвойні сосни та секвої, потребують періодичних пожеж для очистки ділянок, на яких регенеруватимуться нові дерева. У ліси вторглися чужі види, як-от ялиці Дугласа, коли пожежі почали гасити, не даючи вигоріти рослинності (річ у тому, що сосна для розмноження насіння потребує пожеж). Протягом багатьох років ці ліси розвинули високу щільність деревини, накопичуючи величезні запаси сухоостою, тому пожежі ставали більшими й руйнівними. Замість знищувати інвазивні види рослинності на невеликих площах, тепер вони спалюють більші й росліші дерева. Громадськість почала звертати на це увагу після величезної пожежі в Йеллоустоуні 1988 року, за якої згоріло майже 325 000 га лісу, а за догоранням довелося стежити кілька місяців. Екологи почали критикувати саму мету запобігання пожежам, що змусило Лісову службу повернутися до курсу середини 1990-х років і запровадити політику «дозволеного горіння».

Не завжди роки неправильної політики можна просто розвернути назад — ліси Заходу країни перетворилися на гігантські сухостої, свого роду порохові бочки. Крім того, внаслідок зростання чисельності населення на Заході більше людей переселяються до районів, що межують з лісами, і тому стають вразливими до пожеж. За деякими оцінками, у 1970–2000 роках такі дотичні площі, де межують райони дикої природи та міського середовища, на Заході збільшилися на 52 %, і подальше збільшення цих площ є майже неминучим. Як і ті, хто селиться на заплавах і берегових бар'єрних островах, ці люди піддають себе невиправданним ризикам, які, щоправда, пом'якшуються страхуванням, підтримуваним державними субсидіями. Через своїх депутатів мешканці активно лобювали надання Лісовій службі й іншим федеральним установам, відповідальним за лісове господарство, ресурсів, потрібних для продовження боротьби з пожежами, які можуть загрожувати їхній власності. Зрештою, було важко здійснити який-небудь раціональний аналіз витрат і вигід, тому часто траплялося, що уряд витрачав мільйон на захист будинку вартістю в 100 тисяч доларів, бо політичне виправдання бездіяльності було просто неможливим⁶⁷⁰.

Тим часом первинна місія Лісової служби, навколо якої Пінчот вдалося створити високоякісну агенцію, зійшла на пси. Ця місія, варто нагадати, була передусім не вогнегасінням, не насадженням лісу, а радше раціональним використанням лісових ресурсів, інакше кажучи, сталою заготівлею лісу. Цей первинний мандат був значно звужений: в останнє десятиліття ХХ століття обсяги лісозаготівель у національних лісах упали з дванадцяти до чотирьох мільярдів доларів на рік⁶⁷¹. Причини були частково пов'язані з економією деревини й лісу, але, що важливіше, відображали зміну національних цінностей,

яка відбулася в минулому столітті. Зі зростанням екологічної свідомості природні ліси дедалі частіше розглядалися не як ресурси, що підлягають експлуатації в економічних цілях, а як цінності самі по собі, що підлягають збереженню. Цей зсув був частиною ширших трансформацій, що несли чимало інших змін у соціальні відносини того часу. Дамби та великі гідроелектростанції, що раніше розглядалися як героїчні зусилля з освоєння природи, пізніше вважалися джерелом непередбачуваних екологічних наслідків. У Північній Америці греблі фактично перестали будуватися до 1970-х років. Зміни в місії Лісової служби були прописані в законодавстві, коли президент Ліндон Джонсон підписав і оприлюднив «Закон про заповідні райони» 1964, яким передбачалося злиття Лісової служби із Службою національних парків та Службою рибних ресурсів й дикої природи, що тепер захищали понад дев'ять мільйонів акрів землі під своїм контролем⁶²².

Навіть первісна, основна місія зі сталої лісозаготівлі, зазначали критики, вдавалася Лісовій службі не дуже добре. Лісоматеріали продавалися значно нижче за собівартість, а це означало, що уряд не зміг організувати отримання належної вигоди від того, що мало би бути продуктивним активом. Причини були різними: цінова політика в галузі деревини була неефективною, і багато постійних витрат агентства при встановленні цін не враховувалося. Як і всі державні установи, Лісова служба не могла отримувати прибутку, а тому не мала стимулів стримувати витрати. Навпаки, вона мала стимул з кожним роком збільшувати власний бюджет і штатний розклад, незалежно від впливу цих дій на доходи⁶²³.

Чому впродовж десятиліть якість діяльності Лісової служби погіршувалася? Ця історія натякає на ширші сили, що лежать в основі феномену політичного занепаду.

Створений Гіффордом Пінчотом орган спочатку вважався золотим стандартом американської бюрократії, бо здобув високий ступінь автономії, аби організувати добре підготовлених фахівців, відданих місії свого органу — сталому використанню американських лісів. Старе Бюро лісів разом з Департаментом сільського господарства, до відання якого воно належало, були частиною клієнтелістської партійної політичної системи XIX століття. Її основною метою були політичні блага й переваги для членів Конгресу. Здатність Лісової служби призначати й просувати свій персонал, а також її свобода від втручання Конгресу в конкретні дії були надзвичайно важливими для її місії.

Проблеми виникли тоді, коли єдина місія служби була замінена кількома потенційно суперечливими мандатами. У середині XX століття місія протипожежної боротьби почала відтягувати на себе увагу від лісокористування з огляду і на бюджет, і на кадри. Але згодом боротьбу з пожежами як суперечливу справу, у свою чергу, витіснила функція охорони природи. Проте жодної зі старих місій не відкинули, і кожна з них мала тенденцію зберігати зв'язки з різними зовнішніми групами інтересів, які підтримували різні фракції в Лісовій службі: споживачі деревини, екологи, будівельники, девелопери, молоді люди, які шукають тимчасової роботи пожежниками. Конгрес, який був виключений з мікромеджменту продажів земельних ділянок ще в 1905 році, знову нагадав про себе. Це сталося не у формі корупції в старому стилі, якою характеризувалася справа Річарда Балінджера в 1908 році, що підштовхнула президента Тафта до звільнення Пінчота. Радше через ухвалені законодавчі акти Лісову службу змусили переслідувати різномірні й часто суперечливі цілі. Наприклад, захист власності зростаючої кількості домовласників — мешканців ділянок між лісами й міським середовищем означав, що політика «дозволеного горіння», якої бажали екологи, неприпустима. Те, що було корисним для довготривалого здоров'я лісів, було неприйнятним для окремих домовласників, і кожна сторона через свій доступ до Конгресу й судів усіляко намагалася змусити агентство до захисту саме її інтересів.

Маленьке згуртоване агентство, створене Пінчотом й уславлене Гербертом Кауфманом у книжці «Лісовий рейнджер», повільно перетворили на велике «балканізоване» збіговисько. Воно зазнало на собі більшість відомих у державних установах порушень: бюрократи з більшим зацікавленням захищали свої бюджети й робочі місця, ніж ефективну реалізацію своїх мандатів. І бюрократія прикипіла до старих мандатів, навіть коли обидві сфери навколо — наука й суспільство давно змінилися. Як свого часу Пінчот, багато хто намагався звернутися до груп інтересів по захист власної автономії, але без єдиного узгодженого мандату орган, нарешті, не зміг оминати потрапляння під владу своїх клієнтів.

Якби Лісова служба США була єдиним випадком політичного занепаду, це була б одна річ. На жаль, є чимало промовистих фактів, які згадують фахівці публічного адміністрування, що підтверджують постійне погіршення загальної якості американського урядування вже більше ніж одне покоління. За словами Пола Лайта, «федеральний уряд перетворився на останню інстанцію для [молодих людей, які прагнуть] змін»; за даними Патрісії Інграхам і Девіда Розенблума, федеральні органи перебувають у процесі «занепаду» з 1970-х років⁶⁷⁴. Цей висновок підтверджує робота двох комісій Волкера щодо публічної служби в 1989 і 2003 роках⁶⁷⁵.

У багатьох американців складається враження, що розміри уряду США неухильно зростають протягом десятиліть. Це слушно лише частково: мандати, покладені на уряд задля виконання різних завдань, від скорочення дитячої бідності до боротьби з тероризмом, справді розширилися. Однак фактичний розмір федерального персоналу застиг після Другої світової війни на рівні приблизно 2,25 мільйона осіб і постійно підлягає спробам скоротити його; у 2005 році він налічував близько 1,8 мільйона. По-перше, зросла кількість публічних органів, які виконують публічні функції, залишаючись організаційно відокремленими від уряду, та армія невідзвітних урядові підрядників, що займаються всім: від відкриття кафе до захисту дипломатів і управління комп'ютерними системами для Агентства національної безпеки⁶⁷⁶.

У багатьох випадках бюрократія США відійшла від ідеалу Вебера — енергійної та ефективної організації, укомплектованої людьми, обраними за їхні здібності, придатність і технічні знання й навички. Система змінилася загалом і більше не стоїть на своїй меритократичній основі. За двома війнами на Близькому Сході половина нових працівників у федеральних органах є ветеранами, і з них більшість — з інвалідністю. Хоча дії Конгресу, які призвели до таких результатів, мабуть, можна зрозуміти, не виглядає на те, що приватні корпорації добровільно обрали би собі такий персонал. Опитування федеральної робочої сили вимальовує гнітючу картину. За словами згаданого вище Лайта, «федеральних працівників, здається, більше мотивують виплати, ніж місія, їх заплутали кар'єри, що не виграють у конкуренції з бізнесом та неприбутковими організаціями, їх турбує відсутність ресурсів для виконання своїх функцій, вони незадоволені нагородою за добре виконану роботу та відсутністю наслідків, якщо роботу зроблено погано, і не бажають довіряти власним організаціям⁶⁷⁷.

За даними Національної комісії з публічної служби з 2003 року: «Ті, хто вступає на публічну службу, часто опиняються в лабіринті правил і норм, що перешкоджають їхньому особистому розвитку та пригнічують їхню творчість. Найкращим з них недоплачують, найгіршим — переплачують⁶⁷⁸. Зазвичай роботою в уряді рухала службова етика, а не тільки грошова винагорода, але ці самі опитування свідчать, що молоді люди, якими рухає прагнення служити громадським інтересам, значно охочіше йдуть у неприбутковий сектор, ніж в уряд. Коли в одному опитуванні зайнятих в урядуванні запитали, наскільки добре їхні органи дисциплінують тих, хто не показує належних результатів, лише 9 % відповіли «дуже добре», а 67 % — «не дуже добре» або й «зовсім погано». Ці тенденції прискорилися на початку 2000-х⁶⁷⁹.

ЯК ЗАНЕПАДАЮТЬ ІНСТИТУЦІЇ

Невдачі Лісової служби є лише одним маленьким прикладом широкого явища політичного занепаду. Політичні інституції з часом розвиваються, але з його плином вони також і занепадають. Ця проблема не вирішується сама по собі в міру того, як суспільство стає багатим і демократичним. Насправді сама демократія може бути джерелом занепаду.

Найвідоміші публікації на тему: Освальда Шпенглера, Арнольда Тойнбі, Пола Кеннеді й Джарета Даймонда — зосереджені на системному занепаді цілих суспільств чи цивілізацій⁶⁸⁰. Цілком імовірно, що діють загальні цивілізаційні закони, хоча в мене є серйозні сумніви, чи можна вивести щось, близьке до універсального закону соціальної поведінки, із доступних нашому вивченню випадків. Той вид занепаду, який цікавить мене, пов'язаний з роботою конкретних інституцій і може бути або не бути пов'язаним із широкими системними чи цивілізаційними процесами. Поодинці кожна інституція може занепадати, а інші, що її оточують, — ні.

Семюел Гантінгтон вживав термін «політичний занепад» для пояснення політичної нестабільності нових незалежних країн після Другої світової війни. Традиційні політичні порядки, зазнаючи стрімких змін, руйнувалися, перетворюючись на безлад, у всьому світі. Гантінгтон стверджував, що соціально-

економічна модернізація вела до мобілізації нових соціальних груп, чия претензія на участь неможливо було задовольнити за наявних політичних інституцій. Таким чином, джерелом політичного занепаду завжди була неспроможність інституцій пристосовуватися до мінливих обставин, зокрема зростання нових соціальних груп і їхніх політичних вимог⁶⁸¹.

Тому політичний занепад багато в чому є умовою політичного розвитку: старе має загинути, аби полегшити життя новому. Але трансформації можуть бути надзвичайно хаотичними й жорстокими, ба насильницькими; немає жодної гарантії, що політичні інституції зможуть постійно, мирно й адекватно адаптуватися до нових умов.

Ми можемо використовувати цю модель як відправну точку для ширшого розуміння політичного занепаду. За словами Гантінгтона, інституції є «стабільними, цінними, періодичними моделями поведінки», найважливішою функцією яких є сприяння колективній дії людей. Без чітких і стабільних правил людям доведеться передомовлятися про взаємодію на кожному кроці. Сутність цих правил змінюється як у різних суспільствах, так і в одному й тому самому — із часом. Але здатність до творення правил міцно генетично вбудовано в людський мозок, і вона розвивається століттями в суспільному житті людей.

Індивіди можуть приймати інституційні обмеження, розраховуючи на вигоду для власних інтересів. Але людська природа дала нам набір емоцій, які заохочують слідувати нормі чи правилу незалежно від раціональності цієї норми чи правила. Іноді дотримання правил вимагають релігійні вірування; в інших випадках ми дотримуємося правил просто тому, що вони — давні й традиційні. Ми інстинктивно є конформістами та оглядаємось на наших близьких і далеких за рекомендаціями щодо власної поведінки. Надзвичайна стабільність нормативної поведінки — це те, що створює інституції й надає їм міцності, дозволяючи людським суспільствам досягти того рівня соціального співробітництва, що є недосяжним для будь-яких інших біологічних видів⁶⁸².

Сама стабільність інституцій є, таким чином, джерелом політичного занепаду. Інституції створюються для задоволення певних потреб у конкретних обставинах. Однак оригінальні, первинні середовища, у яких і для яких їх створено, можуть змінюватися. Той вид соціальної мобілізації, який описує Гантінгтон, є лише однією можливою формою зміни умов навколо інституції, що можуть призвести до дисфункції. Зміни середовища — іншою формою: антропологі припускають, що зміни клімату свого часу призвели до падіння цивілізації майя та індіанських культур американського південного заходу⁶⁸³.

Інституції втрачають спроможність адаптуватися до зміни обставин з низки причин. Перша — пізнавальна. Люди дотримуються інституційних правил, виходячи з не цілком раціональних міркувань. Соціологи й антропологі припускають, що різні релігійні правила мають раціональне коріння в різних функціональних потребах, наприклад, у потребі регулювати сексуальність і розмноження, у вимогах до правомірності передачі майна, в організаціях для ведення війни тощо. Але істинні віряни не відмовлятимуться від своїх переконань просто через докази їхньої хибності або їхніх тимчасово негативних наслідків. Звісно, такий тип пізнавальної впертості виходить далеко за межі релігій. Кожна людина створює собі й використовує загальні уявлення, як працює світ, і дотримується їх, нерідко поставши перед фактами, що свідчать про прямо протилежне. Саме так усе було з марксизмом — беззастережно світською й «науковою» доктриною — і з ученням сучасної неокласичної економіки. Вище ми бачили ще один яскравий зразок: у переконанні Лісової служби США, що вона володіє «науковими» знаннями про лісове господарство, яке змушувало її наполягати на політиці запобігання пожежам, попри всі накопичені докази, що це підриває не менш важливу мету служби — забезпечення стійкості лісів.

Друга важлива причина неспроможності інституцій адаптуватися — це роль еліти й чинних політичних діячів у своїй системі. Політичні інституції розвиваються під впливом нових соціальних груп та виклику, який вони кидають наявній у системі рівновазі. У разі успішного інституційного розвитку правила системи змінюються, і колишні аутсайтери стають інсайдерами. Але тоді інсайтери набувають частку в новій системі та в подальшому діятимуть на захист нового статус-кво. Оскільки тепер вони інсайтери, то можуть використовувати своє вигідне становище для доступу до інформації й ресурсів та спробувати маніпулювати правилами на власну користь. Ми бачили, як нові кваліфіковані (дібрані на засадах здобутків) публічні службовці, статус яких було створено законом Пендлтона, у

першій декаді ХХ століття почали об'єднуватися для захисту своїх робочих місць та привілеїв. Цей захист вони обернули не тільки проти корумпованих політиків, а й проти начальства, що вимагало вищої продуктивності, а також підзвітності й відповідальності.

Сучасні державні інституції, що задумані як безособові, навіть якщо необов'язково демократичні, є особливо вразливими до використання їх інсайдерами у своїх цілях, тобто до процесу, який я назвав «репатримоніалізацією». Ми бачили, що природна людська соціальність будується навколо двох принципів: родового відбору та взаємного альтруїзму — сприяння сім'ї та друзям, з якими відбувається обмін благами. Сучасні інституції вимагають від людей альтруїстичного підходу, праці всупереч природним інстинктам. За відсутності сильних організаційних стимулів групи з доступом до політичної системи використовуватимуть свої позиції на користь друзів і сім'ї, тим самим підриваючи безособову державу. Що могутнішими будуть такі групи, то більше можливостей для цього в них виникне. Цей процес елітного або інсайдерського захоплення інституцій є недугом, що вражає всі сучасні інституції (домодерні, або патримоніальні, інституції не мають цієї проблеми лише тому, що від самого початку перебувають в особистій власності інсайдерів).

У першому томі я запропонував численні приклади репатримоніалізації. Китай, що створив першу сучасну державу в III столітті до н.е, пережив повторне захоплення держави мережами сімей еліти наприкінці пізнішої династії Хань, і їхнє панування тривало після відновлення централізованої держави за династій Суї і Тан у VII й VIII століттях. Ступінь знеособленості часів династії Хань не було відновлено, доки до влади не дісталася Північна Сун в XI столітті. Подібним чином мамлюки, тобто раби-солдати, що утвердились як легітимна армія, захищаючи Єгипет і Сирію від монгольських завойовників і хрестоносців, самі перетворилися на вкорінену еліту. І справді, до кінця династії старші мамлюки опинилися на чолі елітних патронажних мереж і блокували вертикальну мобільність молодших колег. Це, у поєднанні з їхньою зневагою до нових технологій, як-от вогнепальної зброї, дозволило османам їх завоювати, що призвело до втрати мамлюками держави. І, нарешті, французька держава за старого режиму поступово продавала себе заможній еліті від кінця XVI століття. Сила вкоріненних продажних посадовців зробила неможливою модернізацію держави. Перспектива реформи відкрилася тільки тоді, коли революція насильно позбавила влади цих людей.

Демократія, а особливо версія, відстоювана Медісоном, що була закріплена в Конституції США, теоретично мала пом'якшити проблему захоплення держави елітою, запобігаючи появі домінантної фракції, спроможної використовувати свою політичну владу, тиранячи країну. Цей стан було досягнуто шляхом розподілу повноважень серед низки конкуруючих гілок влади, а також через дозвіл і навіть заохочення конкуренції між різними інтересами, що існують у різних куточках великої й строкатої країни. Замість намагатися заспокоювати ці фракції (або, як сказали би ми сьогодні, групи інтересів), Медісон стверджував, що їхня кількість і різноманітність захищатимуть свободу окремих осіб. Якщо яка-небудь група здобуде надмірний вплив в умовах демократії і зловживатиме своєю позицією, інші групи, що відчуватимуть загрозу від цього, зможуть організувати їй противагу.

Але демократія, будучи важливим чинником стримування влади еліт, часто не виконує нічого з обіцяного. Елітні інсайдери зазвичай мають кращий доступ до ресурсів та інформації та використовують їх задля власного захисту. Пересічні виборці не звинуватять еліту в крадіжці своїх грошей, якщо не знатимуть, що така крадіжка відбувається. Когнітивна заскорузлість і негнучкість також можуть заважати мобілізації соціальних груп на відстоювання власних інтересів. У США багато виборців з робітничого класу підтримують кандидатів, які обіцяють зменшити податки на багатих, попри те, що це шкодить їхнім власним економічним інтересам. Вони роблять це, сподіваючись, що така політика стимулюватиме економічне зростання, а воно, зрештою, принесе щось і їм, або принаймні зменшить дефіцити бюджетів. Ця теорія виявилася напрочуд живучою, особливо з огляду на практичну самоочевидність того, що це твердження хибне.

Крім того, різні групи мають різну спроможність до самоорганізації для захисту власних інтересів. Виробники цукру або ті, хто вирощує кукурудзу, географічно сконцентровані в сприятливих для цього місцевостях, і в центрі їхньої постійної уваги — ціни на продукцію, на відміну від звичайних споживачів або платників податків, які розосереджені і для яких ціни на ці товари складають лише малий відсоток бюджетів. Це, у поєднанні з інституційними правилами, які часто виступають за такі інтереси (як, наприклад, той факт, що Флорида й Айова, де вирощують цукрову кукурудзу, є штатами,

що постійно вагаються, обираючи то більшість демократів, то більшість республіканців до «колегії виборників» на президентських виборах), дає тим групам непропорційний вплив на сільськогосподарську політику. Візьмімо інший приклад: групи середнього класу зазвичай виявляють значно більше готовності й здатності відстоювати свої інтереси, як-от хоча б заради збереження поза оподаткованим доходом виплат за іпотечними кредитами на житло. Бідніші прошарки на це спроможні значно меншою мірою. Ця згуртованість уможливорює легший політичний захист універсальних, тобто сконструйованих для всіх, зокрема й для середнього класу, прав на соціальне забезпечення або соціальне страхування, ніж програм, орієнтованих лише на бідних, і тому доцільніших.

Нарешті, ліберальна демократія майже повсюдно асоціюється з ринковою економікою, яка тяжіє до появи в її умовах переможців і переможених. Це посилює те, що Джеймс Медісон називав «різною й нерівною спроможністю набувати власність». Цей тип економічної нерівності сам по собі не є поганим, бо стимулює інновації і зростання, особливо коли це відбувається в умовах рівного доступу до економічної системи. Проте все це стає вельми проблематичним політично, коли переможці економічних перегонів прагнуть перетворити своє багатство на нерівний політичний вплив. Вони можуть піти «договірним» шляхом, наприклад, підкуповуючи законодавців або бюрократів, чи руйнівним шляхом, тобто змінюючи самі інституційні правила на власну користь, скажімо, перекиваючи можливості для конкуренції на ринках, де вони вже домінують. Різні країни, від Японії до Бразилії й Сполучених Штатів, використовують екологічні проблеми або міркування безпеки, прикриваючи ними захист своїх вітчизняних виробників. Тоді поле гри поступово нахилиється в їхній бік.

Занепад американських політичних інституцій — не те саме, що явище суспільного або цивілізаційного занепаду, він став дуже політизованою темою про Америку⁶⁶⁴. Найпотужнішою якістю й силою США ніколи не була якість її урядування; приватний сектор тут від початку й завжди був інноваційнішим і життєздатним. Навіть в умовах погіршення якості урядування з'являються нові можливості в різних секторах, найбільш свіжий приклад: поява сланцевого газу чи біотехнологій, що закладають фундамент майбутнього економічного зростання. Політичний занепад у цьому сенсі означає, що багато конкретних американських політичних інституцій втрачають дієздатність, а поєднання інтелектуальної негнучкості, жорсткості зі зростанням влади укорінених, традиційних політичних акторів заважає реформувати країну. Реалізувати інституційну реформу надзвичайно важко, і немає жодної гарантії, що її вдасться запровадити без серйозної шкоди для чинного політичного порядку.

666 Robert H. Nelson, *A Burning Issue: A Case for Abolishing the U.S. Forest Service* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2000).

667 Eliza Wing Yee Lee, "Political Science, Public Administration, and the Rise of the American Administrative State," *Public Administration Review* 55, no. 6 (1995): 538–46; Knott and Miller, *Reforming Bureaucracy*, pp. 38–39.

668 Dean Lueck, "Economics and the Organization of Wildfire Suppression," in Karen M. Bradshaw and Dean Lueck, eds., *Wildfire Policy: Law and Economics Perspectives* (New York: RFF Press, 2012); Nelson, *A Burning Issue*, p. 4; Stephen J. Pyne, "Fire Policy and Fire Research in the U.S. Forest Service," *Journal of Forest History* 25, no. 2 (1981): 64–77.

669 Nelson, *A Burning Issue*, p. 38.

670 Sarah E. Anderson and Terry L. Anderson, "The Political Economy of Wildfire Management," in Bradshaw and Lueck, *Wildfire Policy*, p. 110.

671 Nelson, *A Burning Issue*, p. xiii.

672 Dennis Roth, "The National Forests and the Campaign for Wilderness Legislation," *Journal of Forest History* 28, no. 3 (1984): 112–25.

673 Див. Randal O'Toole, *Reforming the Forest Service* (Washington, D.C.: Island Press, 1988), pp. 98–111.

674 Paul C. Light, *A Government Ill Executed: The Decline of the Federal Service and How to Reverse It* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008), p. 126; Patricia W. Ingraham and David H. Rosenbloom, "Political Foundations of the American Federal Service: Rebuilding a Crumbling Base," *Public Administration Review* 50 (1990): 212.

675 National Commission on the Public Service, *Rebuilding the Public Service* (Washington, D.C., 1989); and *Revitalizing the Federal Government for the 21st Century* (Washington, D.C., 2003).

676 Органи влади (як-от дирекції портів Нью-Йорка та Нью-Джерсі) найчастіше трапляються на рівні штатів і громад, ніж на федеральному, і їхній сукупний борг є значно вищим за прямий борг громад і штатів. Див.: Gail Radford, *The Rise of the Public Authority: Statebuilding and Economic Development in Twentieth-Century America* (Chicago: University of Chicago Press, 2013). Щодо контрагентів див.: Light, *A Government Ill Executed*, pp. 192ff. The 2.25 million threshold was breached only once, in 1968.

677 Light, *A Government Ill Executed*, p. 106; дані на підтримку: pp. 108–20.

678 *Revitalizing the Federal Government for the 21st Century*, p. 1.

679 Light, *A Government Ill Executed*, p. 115; Ingraham and Rosenbloom, "Political Foundations of the American Federal Service."

680 Oswald Spengler, *The Decline of the West* (New York: Knopf, 1926); Arnold Toynbee, *A Study of History* (London: Oxford University Press, 1972); Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Random House, 1987); Diamond, *Collapse*.

681 Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay," *World Politics* 17, (no. 3) (1965).

682 Див. Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019).

683 Diamond, *Collapse*, pp. 136–56.

684 Див., наприклад, Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: Norton, 2003); Thomas L. Friedman and Michael Mandelbaum, *That Used to Be Us: How America Fell Behind in the World It Invented and How We Can Come Back* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011); Edward Luce, *Time to Start Thinking: America in the Age of Descent* (New York: Atlantic Monthly Press, 2012); Josef Joffe, *The Myth of America's Decline: Politics, Economics, and a Half Century of False Prophecies* (New York: Liveright, 2014).

ДЕРЖАВА СУДІВ І ПАРТІЙ

Судові й законодавчі органи продовжують відігравати надмірну роль в американському урядуванні; недовіра до уряду призводить до судових розв'язків адміністративних проблем; «ворожий легалізм» знижує ефективність урядування

Три категорії політичних інституцій — держава, верховенство права та демократія — в умовах сучасної ліберальної демократії втілені в трьох гілках влади: виконавчій, судовій і законодавчій. Сполучені Штати Америки зі своїми давніми традиціями недовіри до державної влади завжди підкреслювали обмежувальну роль двох інституцій — судової та законодавчої — над виконавчою владою, оформляючи свої інституційні пріоритети. У розділах 9–11 ми бачили, що в XIX столітті американську політику характеризували, словами вже згаданого Стефана Сковронка, як «державу судів і партій». У цих умовах урядові функції, покладені в Європі на бюрократію виконавчої влади, у США віддані в руки суддів та обраних депутатів. Створення сучасної централізованої та заснованої на здобутках держави, здатної здійснювати свої виконавчі повноваження на всій території країни, почалося тільки наприкінці 1880-х, а число класифікованих публічних службовців не досягало 80 % до Нового курсу президента Рузвельта через понад п'ятдесят років після того⁶⁸⁵.

Цей зсув до сучасної адміністративної держави тривав паралельно з неймовірним зростанням (у розділі 2 я назвав це «обсягом») урядування. Таблиця 7 відображає сумарні податкові надходження у відсотках від ВВП групи розвинених країн з плином часу. Витрати ростуть швидше, ніж податкові надходження, які вказані в таблиці 8.

Таблиця 7. Податкові надходження у відсотках від ВВП

Країна	1965	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2011
Австралія	21,0	25,8	28,3	28,5	28,8	31,1	30,8	26,5
Австрія	33,9	36,7	40,9	39,6	41,2	42,6	42,1	42,3
Бельгія	33,1	39,5	44,4	42,0	43,6	44,9	44,8	44,1
Канада	25,7	32,0	32,5	35,9	35,6	35,6	33,4	30,4
Данія	30,0	38,4	46,1	46,5	48,8	49,4	50,7	47,7
Фінляндія	30,4	36,5	39,7	43,5	45,7	47,2	43,9	43,7
Франція	34,1	35,4	42,8	42,0	42,9	44,4	43,9	44,1
Німеччина	31,6	34,3	36,1	34,8	37,2	37,2	34,8	36,9
Греція	17,8	19,4	25,5	26,2	28,9	34,1	31,3	32,2
Ісландія	26,2	30,0	28,2	30,9	31,2	37,2	40,7	36,0
Ірландія	24,9	28,7	34,6	33,1	32,5	31,7	30,6	27,9
Італія	25,5	25,4	33,6	37,8	40,1	42,3	40,9	43,0
Японія	18,2	20,9	27,4	29,1	26,8	27,0	27,4	28,6
Люксембург	27,7	32,8	39,5	35,7	37,1	39,1	37,8	37,0
Мексика	н /	н /	17,0	17,3	15,2	16,9	19,1	19,7
Нідерланди	32,8	40,7	42,4	42,9	41,5	39,7	38,8	38,6
Нова Зеландія	24,0	28,5	31,1	37,4	36,6	33,6	37,5	31,5
Норвегія	29,6	39,2	42,6	41,0	40,9	42,6	43,5	42,5
Португалія	15,9	19,7	25,2	27,7	31,7	34,1	34,7	33,0
Південна Корея	н / д	15,1	16,4	18,9	19,4	23,6	25,5	25,9
Іспанія	14,7	18,4	27,6	32,5	32,1	34,2	35,8	32,2
Швеція	35,0	41,2	47,3	52,2	47,5	51,8	49,5	44,2
Швейцарія	17,5	23,9	25,5	25,8	27,7	30,0	29,2	28,6

Туреччина	10,6	11,9	11,5	14,9	16,8	24,2	24,3	27,8
Об'єднане Королівство	30,4	35,2	37,6	36,1	34,0	36,4	35,8	35,7
США	24,7	25,6	25,6	27,3	27,9	29,9	27,3	24,0
ОЕСР Разом	24,2	29,4	32,7	33,8	34,8	36,0	35,7	34,1

Джерело: Віто Танці і ОЕСР

Значний обсяг літератури, що стосується американського державного будівництва, або «підйому сучасної адміністративної держави», зазвичай припускає, що історія — як механічна зубатка з клином, дозволяє хід лише в один бік, за якого назад повернутися не можна. Це, напевно, підтверджується, якщо дивитися на обсяг і розміри уряду. Таблиця 7 засвідчує, що загальні рівні оподаткування продовжують зростати майже безперервно від 1970 року, попри революції Рейгана й Тетчер у США та Сполученому Королівстві та незважаючи на прагнення згаданих лідерів повернути зростання публічного сектору назад. На втіху прогресистам і до жаху консерваторів, «великий уряд», здається, дуже важко зменшити.

Таблиця 8. Урядові доходи, витрати і дефіцити у відсотках від ВВП, 2011 р.

Країна	Доходи уряду	Витрати	Дефіцит
Австралія	22,9	26,1	3,2
Австрія	48,3	50,8	2,4
Бельгія	49,7	53,6	3,9
Канада	38,5	44,1	5,6
Данія	55,7	57,6	2,0
Фінляндія	54,2	55,2	1,0
Франція	50,6	55,9	5,4
Німеччина	44,4	45,2	0,8
Греція	42,9	52,5	9,6
Ісландія	41,8	47,4	5,6
Ірландія	34,1	47,2	13,1
Італія	46,1	49,9	3,7
Пд. Корея	32,2	30,3	-2,0
Люксембург	42,7	42,7	-0,1
Нідерланди	45,7	49,9	4,3
Нова Зеландія	34,9	41,7	6,8
Норвегія	57,3	43,9	-13,4
Португалія	45,2	49,5	4,3
Іспанія	36,4	46,0	9,6
Швеція	51,5	51,5	0,0
Об'єднане Королівство	40,5	48,2	7,7
Сполучені Штати	30,9	41,5	10,6
ОЕСР Разом	23,7	29,7	6,0

Джерело: Світовий банк; ОЕСР (Дані з Австралії, Нової Зеландії та ОЕСР, за винятком субнаціональних доходів)

Зосередившись лише на США, можна бачити, як незворотне зростання обсягів урядування у XX столітті маскує спад у його якості (або те, що я назвав у розділах 2 і 3 «силою держави»). Таке погіршення якості урядування, у свою чергу, перетворило утримання під контролем бюджетного дефіциту на значно важчу справу. Проблема обсягу, або кількісного вираження діяльності держави, буде важко розв'язати доти, доки передусім не буде вирішено проблеми її якості, спроможності чи сили. Словом, щоб пояснити це менш абстрактними формулюваннями: американська система стримувань і противаг істотно ускладнює, особливо порівняно з інституційними механізмами інших демократій, ухвалення владних рішень. У минулому це сповільнювало зростання американської держави загального добробуту. До того ж громіздкий процес також ускладнював можливість скорочувати отриманий обсяг. Виконання центральної функції будь-якого політичного порядку —

відповідального бюджетування — буде непростю справою, якщо ці процеси не впорядкувати і не досягти ефективнішого здійснення політики.

Занепад якості американського урядування закорінено в тому, що США в дечому повернулися до стану «держави судів і партій» — суди разом із законодавцями узурпували багато функцій, властивих виконавчій владі, що перетворює роботу уряду на некогерентну й неефективну. Історія судів засвідчує постійну «юстиціалізацію» функцій, якими в інших розвинених демократіях займаються адміністративні бюрокрації, що призводить до вибухового здорожчання судових процесів, сповільнення ухвалення рішень, а також непослідовного застосування права. Суди, замість обмежувати уряд, перетворилися на альтернативні інструменти урядової експансії.

Паралельною узурпацією займається Конгрес. Групи інтересів, утративши здатність безпосередньо корумпувати законодавчі органи шляхом хабарництва й утримувати клієнтелістські машини, знайшли нові, абсолютно законні способи захоплення й контролю законодавців. Групи інтересів здійснюють вплив, що виходить далеко за пропорції їхнього місця в суспільстві, спотворюючи і оподаткування, і витрати, а також підвищуючи загальний рівень дефіциту своєю здатністю маніпулювати бюджетом на власну користь. Вони також підривають якість публічного адміністрування своїми численними й часто суперечливими вимогами, висунутими для здобуття підтримки Конгресу. Усе це призвело до кризи представництва, за якої пересічні люди відчують, що нібито демократично обраний ними уряд більше не відображає їхніх інтересів, а перебуває під контролем різних тіньових еліт. Оригінальним при цьому є те, що криза представництва настала почасти через реформи, покликані зробити систему демократичнішою.

Обидва явища — «юстиціалізація» адміністрації та поширення впливу груп інтересів — підривають довіру людей до уряду. Недовіра міцнішає й живить сама себе. Невпевненість у виконавчій владі призводить до вимог забезпечити суворіші правові обмеження її діяльності, що знижує якість і ефективність управління. Та сама недовіра підштовхує Конгрес до покладання нових і часто суперечливих завдань на виконавчу владу, а потім виявляється, що їх важко й навіть неможливо виконати. Обидва процеси ведуть до скорочення бюрократичної автономії, а це, у свою чергу, тягне за собою жорстке, обмежене правилами, неінноваційне й непослідовне урядування. Тоді люди відвертаються й звинувачують чиновників у цих проблемах, нібито бюрократам подобається працювати в умовах безлічі детальних правил, судових ухвал і постанов, індивідуальних застережень і складних мандатів, що надходять від судів і законодавців, над якими у виконавчій владі немає жодного контролю. Проблема американського уряду полягає радше в загальній системі, яка віддає те, що має належати до повноважень адміністративних органів, до відання судів і політичних партій.

Тоді виникають проблеми вже в американському уряді через дисбаланс між силою й компетенцією держави, з одного боку, та інституціями, що спочатку були призначені для обмеження держави, з другого. Є загалом занадто багато права і занадто багато «демократії» в тому, що стосується дієздатності американської держави.

НЕЗВИЧНИЙ ПІДХІД

Одним із поворотних моментів в американській історії XX століття було рішення Верховного Суду США 1954 року в справі «Браун проти Ради освіти». Ним на підставі неконституційності було скасовано ухвалене ще в XIX столітті рішення «Плессі проти Фергюсона» у справі, що свого часу залишила в силі юридичну сегрегацію. Це рішення стало відправною точкою руху за громадянські права, що розгорнувся в наступному десятилітті та якому вдалося демонтувати формальні бар'єри, що перешкождали расовій рівності, і гарантувати відповідні права афроамериканців та інших меншин. Використання судів для утвердження нових соціальних правил було моделлю, якої дотримувалися чимало наступних соціальних рухів кінця XX століття, від екологів до феміністок, безпеки споживачів, захисту одностатевих шлюбів.

Американці звикли до героїзму цього наративу, але вони рідко визнають хибність такого підходу до соціальних змін. Основною рушійною силою в згаданій справі «Браун...» була Національна асоціація сприяння прогресу кольорового населення (NAACP), приватна добровільна спілка, що подала колективний позов проти Торека — Ради з освітніх послуг у Канзасі, діючи від імені невеликої групи темношкірих батьків і їхніх дітей. Ініціатива обов'язково мала виходити від приватних груп, бо уряд

штату був під контролем груп, що підтримували практику сегрегації. NAACP продовжувала боротьбу у справі, після апеляції подавшись аж до Верховного суду, де її представляв майбутній суддя Тургуд Маршал. Таким чином, одна з, можливо, найважливіших змін в американській державній політиці сталася не тому, що Конгрес як представник американського народу проголосував за неї, а тому, що приватні особи через суд добилися зміни правил. Пізніші зміни, як-от «Закон про цивільні права» й «Закон про право голосу», були вже результатом діяльності Конгресу. Але навіть у цих випадках забезпечувати дотримання національного законодавства довелося приватним особам за власною ініціативою, тож після дозволу позиватися в суді до уряду їх захист здійснював суд.

Немає іншої держави з ліберальною демократією, яка діяла б у такій манері. Усі європейські країни пройшли через такого роду зміни правового статусу расових та етнічних меншин, жінок і геїв у другій половині XX століття. Але у Великій Британії, Франції або в Німеччині такий самий результат був би досягнутий без використання судів, а через міністерство національної юстиції, що діє від імені парламентської більшості. Зміна норми закону була б зумовлена публічним тиском соціальних груп і засобів масової інформації, але її здійснив би сам уряд, а не приватні особи, які звернулися по захист до системи правосуддя.

Витоки американського підходу лежать в історичній послідовності, за якою еволюціонував набір її трьох інституцій. У Великій Британії, Франції та Німеччині спочатку з'явилось право, а за ним прийшла сучасна держава, і тільки потім усталилася демократія. Модель розвитку в США, навпаки, заснована на глибокій традиції загального права Англії, яке прийшло першим, за ним — демократія, і лише пізніше вималювалася сучасна держава. Останні з цих інституцій були усталені протягом Прогресивної доби й Нового курсу, проте американська держава завжди залишалася слабкою і менш спроможною за її європейських та азійських колег. Що важливіше, американська політична культура від моменту заснування країни була побудована навколо недовіри до виконавчої влади, так що функції, які зазвичай належать адміністративній бюрократії в інших країнах, у США поділені між судами й законодавцем.

У часи Прогресивної доби та Нового курсу реформатори намагалися збудувати адміністративну державу європейського стилю. Це штовхнуло їх у безпосередній конфлікт із тогочасними консервативними судами, а кульмінацією стали зусилля адміністрації президента Рузвельта допризначити до Верховного суду своїх суддів разом з подальшою реакцією у відповідь, яка змусила його відступити. Поступливіші суди середини XX століття допустили появу значно більшої адміністративної держави. Але американці залишилися при своїй вельми чутливій підозрі до «великого уряду» і нових федеральних агентств. Недовіра до уряду не належить до монополії консерваторів; багато хто «ліворуч» заклопотаний захопленням національних інституцій потужними корпоративними інтересами і стурбований необмеженими повноваженнями з національної безпеки, тож віддає перевагу активності знизу через суди, шукаючи бажаних результатів своєї політики.

ВОРОЖИЙ ЛЕГАЛІЗМ

Цей історичний розвиток призвів до «ворожого легалізму», як називає цю систему Роберт Каган. Якщо правознавці відіграють неабияку, якщо не надмірну, роль в американському суспільному житті ще від часів заснування республіки, то їхня роль значно розширилася протягом бурхливих років соціальних змін у 1960-х і 1970-х. Тоді Конгрес ухвалив понад два десятки великих законодавчих актів, де врегулював чимало цивільних прав і екологічних норм, охопивши питання безпеки продукції, утилізації токсичних відходів, приватних пенсійних фондів і навіть безпеки праці. Це було величезним розширенням регуляторної держави, фундамент якої було закладено в Прогресивну добу й часи Нового курсу — зрушення, на які американські компанії і консерватори так люблять скаржитися до цього часу⁶⁸⁶.

Проте не рівень регулювання сам по собі є тим, що робить цю систему такою громіздкою, а вельми легалістський спосіб, у який це реалізують. Конгрес уповноважує на створення «алфавітного супу» з нових федеральних агентств — КСРТ, ЕРА, ОСНА тощо, але він не готовий делегувати цим органам чисту нормотворчу владу, якою користуються європейські чи японські виконавчі агенції. Натомість він передав у відповідальність судів моніторинг і забезпечення дотримання закону. Конгрес навмисно заохочує судові суперечки, застерігаючи право на судовий захист (чітко вказуючи, хто має право

подати в суд) за ширшими колами учасників відносин, серед яких чимало тих, кого лише віддалено стосуються відповідні правила⁶⁸⁷.

Як приклад, політолог Р. Шеп Мельник стверджує, що федеральні суди переписали Розділ VII «Закону про громадянські права» 1964 року, «перетворивши слабкий закон, сфокусований передусім на запобіганні навмисній дискримінації, на потужний і сміливий мандат, що дозволяв би компенсувати минулу дискримінацію». Замість забезпечити федеральну бюрократію адекватними інструментами виконавчої влади, «ключовим» кроком республіканців у Сенаті... була, по суті, приватизація прокурорської функції. Вони надали приватним судовим процесам панівного режиму серед правозастосовної практики згідно зі згаданим Розділом VII Закону 1964 року, створивши механізм, що в наступні роки вивів би кількість приватних виконавчих проваджень за такими судовими процесами за межі розумної уяви». Якщо поррахувати все разом, кількість приватних проваджень зростає з менш ніж 100 на рік наприкінці 1960-х до 10 000 у 1980-х, а до кінця 1990-х уже перевищила за 22 000 випадків⁶⁸⁸. Витрати на адвокатів збільшилися в шість разів за той самий період. Мало того, що вибухнули прямі судові витрати; вони потягнули за собою ще й непрямі, що виникали у зв'язку зі сповільненням процесів і невпевністю щодо можливих результатів⁶⁸⁹.

Отже, конфлікти, які у Швеції чи Японії були би розв'язані під час ненав'язливих консультацій зацікавлених сторін у кабінеті бюрократа, в американській судовій системі ведуться шляхом формального судового процесу. Це спричиняє низку сумних наслідків для публічного адміністрування, що виливається в провадження, які, за словами Шона Фарханга, вирізняються «невпевністю, процедурною складністю, надмірністю, відсутністю завершеності й високими транзакційними витратами». Зберігаючи примус поза досяжністю бюрократії, систему позбавляють чималого шмату підзвітності й відповідальності⁶⁹⁰. У європейській парламентській системі нове правило або регулювання, на яке націлилася бюрократія, стає предметом пильної уваги й дебатів, і його можна змінити, узявшись до політичних дій у наступному виборчому процесі. У Сполучених Штатах правила ухвалюються фрагментарно, у вузькоспеціалізованому і тому непрозорому процесі суддями, які часто не є виборними і служать довічно.

Вибух нових можливостей ініціювати судовий процес відкриває доступ і тому зміцнює позиції багатьох раніше виключених груп, починаючи з афроамериканців. Із цієї причини судові процеси й право на позов вірно охороняють прихильники прогресивної лівиці. Але ці можливості водночас містять значні ризики і навіть втрати для якості державної політики. У згаданій праці Каган ілюструє це справою про роботи з поглиблення дна в порту Окленд Гарбор. У 1970-х порт Окленд розпочав здійснення своїх планів донних робіт, очікуючи на нові контейнерні судна вищих класів, на обслуговуванні яких потім можна буде заробити.

План мала схвалити низка урядових органів, зокрема Інженерний корпус армії, Служба дрибних ресурсів і дикої природи, Національна служба морського рибальства, Федеральне агентство охорони довкілля, а також їхні колеги від штату Каліфорнія. Але в місцевих судах розпочалися слухання, де йшлося про правомірність альтернативних планів утилізації токсичних матеріалів, піднятих з дна гавані, і кожен наступний план тягнув за собою дедалі триваліші затримки й вищі витрати. Реакція Федерального агентства охорони довкілля (EPA) на ці позови полягала у відступі в оборону й утриманні від жодних дій. Останній план розпочати днопоглиблювальні заходи застиг аж до 1994 року, а його остаточна вартість уже значно перевищувала початкові оцінки⁶⁹¹.

Подібні приклади можна легко знайти в усьому спектрі дій, функцій і заходів, здійснюваних урядом США. Багато чого з нещастя Лісової служби, описаних вище, можна віднести на карб тим, хто намагався, використовуючи судову систему, переінакшити наявні шляхи вирішення проблем лісівництва. Одного разу це спричинило зупинку всіх лісозаготівель Північному Заході, де служба разом із Бюро з управління землями на початку 1990-х намагалася запобігти загрози зникнення плямистої сови відповідно до «Закону про зникомі види»⁶⁹².

Використовуючи суди як інструмент примусу, їх перетворюють з обмежень урядових механізмів на способи, через застосування яких обсяг урядування надзвичайно розширився. Наприклад, спеціальні освітні програми для дітей з інвалідністю дуже розрослися й здорощали від середини 1970-х у зв'язку з експансивними повноваженнями, що були узаконені Конгресом у 1974 році. Ці завдання були побудовані на більш ранніх висновках федеральних окружних судів, що особливі потреби дітей є

«правами», щодо яких значно складніше дійти компромісу, ніж стосовно простих інтересів щодо інших благ, бо права недоречно піддавати оцінці за критеріями економічного сенсу. Конгрес, крім того, повернув тлумачення пов'язаних із цим мандатом повноважень і виконавче провадження до компетенції судів. Не варто й згадувати, що суди є особливо слабкими інструментами дій, коли йдеться про бюджетні межі чи про досягнення складних політичних компромісів. Результатом став потік і так обмежених коштів, асигнованих на освіту, до спеціальних освітніх програм у шкільних округах у всій країні⁶⁹³.

Розв'язок цієї проблеми необов'язково має бути таким, як подають американські консерватори й лібертаріанці, пропонуючи просто скасувати все регулювання й розпустити бюрократію. Цілі, яким служить уряд, як-от регулювання токсичних відходів або захист довкілля, мають свою вагу, а приватні ринки не цікавитимуться ними, якщо залишити їх при своїх. Консервативні політики інколи не розуміють і навіть не помічають, що надто часто саме недовіра до уряду штовхає американську систему до підходу, заснованого на значно менше ефективній системі регулювання, переповненій судами, ніж у демократіях із сильнішими органами виконавчої гілки влади.

Але американські прогресисти й ліберали також причетні до створення цієї системи. Вони однаковою мірою не довіряли бюрократам, що формували сегрегацію шкільної системи на Півдні, бо вона піддалася спотворенням з боку великих ділових інтересів, і були щасливі з можливості залучити невиборних суддів до творення соціальної політики, коли законодавці виявили недостатню підтримку цієї справи.

Цей децентралізований, легалістський підхід до адміністрування потім загубився серед інших примітних особливостей американської політичної системи, особливо в її відкритості до впливу груп інтересів. А групи інтересів торують свій шлях, управляючись у здатності користуватися судовою системою для позовів до уряду напроям. У них є ще один, значно потужніший канал, який контролює більше енергії й ресурсів: Конгрес США.

⁶⁸⁵ Skowronek, *Building a New American State*.

⁶⁸⁶ Robert A. Kagan, *Adversarial Legalism: The American Way of Law* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001). Див. також Mary Ann Glendon, *A Nation Under Lawyers: How the Crisis in the Legal Profession Is Transforming American Society* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 1994).

⁶⁸⁷ Як приклад цих відмінностей щодо безпеки й гігієни праці, див.: Steven Kelman, *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy* (Cambridge, MA: MIT Press, 1981).

⁶⁸⁸ R. Shep Melnick, "Adversarial Legalism, Civil Rights, and the Exceptional American State" (неопублікований текст, 2012). Цитується за: Sean Farhang, *The Litigation State: Public Regulation and Private Lawsuits in the U.S.* (Princeton: Princeton University Press, 2010), cited in Melnick.

⁶⁸⁹ Kagan, *Adversarial Legalism*, p. 50.

⁶⁹⁰ Quoted in Melnick, "Adversarial Legalism," p. 18.

⁶⁹¹ Kagan, *Adversarial Legalism*, pp. 36–42.

⁶⁹² Там само, p. 236.

⁶⁹³ Див. R. Shep Melnick, "Separation of Powers and the Strategy of Rights: The Expansion of Special Education," in Marc K. Landy and Martin A. Levin, eds., *The New Politics of Public Policy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995).

КОНГРЕС І РЕПАТРИМОНІАЛІЗАЦІЯ АМЕРИКАНСЬКОЇ ПОЛІТИКИ

Клієнтелізм XIX століття був замінений на взаємні групи інтересів; групи інтересів впливають на якість публічної політики; групи інтересів — це добро чи зло для демократії; репатримоніалізація американської держави

Американська політика протягом більшої частини XIX століття, як ми вже бачили, була клієнтелістською. Політики мобілізували виборців, підштовхуючи до походу на вибори обіцянками індивідуалізованих благ, іноді у вигляді невеликих заохочень, іноді шляхом прямих грошових виплат, але найчастіше обіцяючи робочі місця в урядових бюрократичних органах на федеральному, штатовому та муніципальному рівнях.

Ці історичні форми клієнтелізму і корупції були припинені в результаті руху за реформу публічної служби, описаного в розділах 10 і 11, і можна впевнено сказати, що жодна з них не є загрозою американській політичній системі сьогодні. Кожна нова адміністрація, яка приходить замість старої, призначає понад чотири тисячі політичних посадовців у федеральному уряді, що значно більше, ніж у будь-якій іншій країні з розвинутою демократією. Але, попри це, більше підстав стверджувати, що бізнесом політичних партій є оптовий чи якийсь інший розподіл дрібних урядових посад серед лояльних прихильників, немає.

Звісно, і далі трапляються безпрецедентні й дикі випадки відвертої індивідуальної корупції, такі як нещодавня справа губернатора Іллінойсу Рода Благоевича, якого засудили в 2011 році, чи інша, що завершилася вироком конгресмену з Каліфорнії Ренді «Дюку» Каннінґему у 2006 році. Але правила, що запобігають цьому типу корупції, діють, вони далекосяжні й суворі, аж до межі, за якою вимоги розкриття і недопущення колізій з інтересами уряду перетворюються на стримувальний чинник, що утримує багатьох кваліфікованих людей від публічної служби.

ВЗАЄМНИЙ АЛЬТРУІЗМ

На жаль, торгівля політичним впливом за гроші стала широким шляхом в американську політику, до цього абсолютно легальним, а відтак її значно важче викоринити. Криміналізоване хабарництво в американському праві визначено дуже вузько — як угоди, якими політик і приватна особа переважно узгоджують конкретний обмін чогось за щось. Але закон не охоплює того, що біологи називають взаємним альтруїзмом, а антрополог може маркувати як обмін подарунками. У стосунках взаємного альтруїзму одна людина надає перевагу іншій без явного очікування, що та одразу надасть зворотну послугу, на відміну від безособової ринкової угоди. Справді, якщо хтось комусь щось дарує, а потім вимагає відповідний подарунок собі, одержувач може образитись і відмовитися від того, що було запропоновано йому. В обміні подарунками одержувач бере на себе моральний обов'язок перед іншою стороною, а потім він схильний повернути «борг», шукаючи для цього нагоду в інший час і / або в іншому місці. Закон забороняє лише угоду ринкового характеру, але не обмін такими «люб'язностями», і навколо цього й квітне американська лобістська індустрія⁶²⁴.

Я стверджував, що родовий добір і взаємний альтруїзм є двома природними режимами людської приязні. Це не набуті, а генетично закодовані в наших мізках і в емоціях типи поведінки. Людина будь-якої культури, отримуючи подарунок від іншого члена своєї спільноти, відчуватиме моральне зобов'язання відповісти взаємністю. Ранні держави називали патримоніальними, бо вони вважалися особистою власністю правителя, чия сім'я або родина разом з друзями — часто воїнами, що допомогли йому завоювати територію, і становили коло співробітників його адміністрації. Такі держави будувалися навколо описаних природних режимів соціалізації.

Сучасні держави створюють суворі правила і запроваджують стимули для долання тенденцій звертати всеможливі доступні блага на власну користь, в інтересах сім'ї й друзів. Ці заходи включають іспити для вступу на цивільну службу, присвоєння кваліфікації згідно зі здобутками, правила щодо

конфлікту інтересів, а також закони проти хабарництва й корупції. Але природна соціальність є такою потужною, що повертається, куди тільки може, як крадій, зачинений за вхідними дверима, намагається пролізти через задні двері, вікна й підвал, у будь-яку шпарину.

Мені здається справедливим припустити, що американську державу репатримонізували в другій половині ХХ століття загалом у той самий спосіб, що й китайську державу пізньої династії Хань, або режим мамлюків за століття до його поразки від османів, або французьку державу за старого режиму. Нинішні правила, що блокують відверте кумівство, усе ще зберігають достатньо сили, аби запобігати перетворенню його на загальноприйнятну операцію американської політики, хоча варто відзначити, що прагнення утворювати політичні династії з усіма Кеннеді, Бушами, Клінтонами тощо — доволі стійке.

Взаємний альтруїзм, з іншого боку, поширений у Вашингтоні, округ Колумбія, він є основним каналом, через який групи інтересів успішно корумпують уряд. Як указує правознавець Лоуренс Лессіг, вони можуть чинити вплив на членів Конгресу в абсолютно законні способи, просто переказуючи пожертви, а тоді чекаючи на благо, послугу чи дію, про які ніхто не домовлявся, але які треба повертати. Іншим часом обмін подарунками ініціює член Конгресу, діючи на користь групи інтересів у сподіванні, що його або її винагородять пожертвами і внесками на політичні кампанії.

Часто обмін не пов'язаний з грошима. Член Конгресу бере участь у конференції на мальовничому курорті, обговорюючи, скажімо, регулювання деривативів, вислуховує презентації про те, чому банківський сектор не слід регулювати, не заслухавши переконливих і довірливих альтернативних аргументів. Політика в цьому випадку купують не грошми (хоча їх буде доволі багато), а інтелектуальними засобами, адже в нього або неї залишається тільки позитивні асоціації з цією групою інтересів⁶⁹⁵.

Вибухове зростання груп інтересів і лобювання у Вашингтоні дивувало. Лобістських фірм, яких у 1971 році було зареєстровано 175, через десять років стало 2500. Потім буде понад 12 000 зареєстрованих лобістів, що витратять 3,2 млрд доларів за 2013 рік⁶⁹⁶. Ефект деформації американської державної політики від цієї діяльності можна спостерігати в безлічі сфер, починаючи з податкового кодексу. Економісти погоджуються, що всі податки потенційно применшують здатність ринків ефективно розподіляти ресурси, і найменші спотворення несуть ті види оподаткування, що є простими, рівномірними і передбачуваними та дозволяють підприємствам планувати й інвестувати, орієнтуючись на них. Податковий кодекс США відповідає цьому з точністю до навпаки. Якщо номінальні ставки корпоративного податку в США є значно вищими, ніж в інших розвинених країнах, далеко не всі американські корпорації фактично платять податки за цими ставками, бо домовились і виторгували собі спеціальні пільги⁶⁹⁷.

Про старі, дореволюційні еліти Франції Алексіс де Токвіль казав, що вони переплутали привілеї зі свободами, тобто захист від державної влади застосовували тільки до самих себе, а не до всіх громадян. У сучасних Сполучених Штатах еліта розмовляє мовою свободи, але абсолютно щаслива можливостям подоїти державу на привілеї.

Деякі політологи стверджують, що всі ці гроші та дії не потягли за собою вимірюваних змін у політиці, очікуваних лобістами, що видається неправдоподібним з огляду на суми, які легко інвестують у цей «непевний» процес⁶⁹⁸. Однак часто метою груп інтересів і лобістів є не стимулювання новизни в політиці, а запобігання певним небажаним результатам, які, ясно як білий день, очевидно корисні інтересам суспільства. Ще є випадки, коли вони значно погіршують чинне законодавство. Американський законодавчий процес завжди був фрагментованішим, ніж у країнах з парламентськими системами й дисциплінованими партіями. Сумбур комітетів Конгресу, компетенції й юрисдикції яких пікантно покривають одна одну, часто породжує численні й суперечливі мандати та повноваження на дії, як-от «три окремі пропозиції, що містять у собі абсолютно різні теорії про природу проблеми», які були втілені в «Національному законі про доступне житло» 1990 року, або велика кількість санкціонованих способів виконання «Закону про чисте повітря» в 1963-му. Американський децентралізований законодавчий процес виробляє неузгоджені закони й фактично запрошує групи інтересів долучатись і лобювати, а ті, якщо не вистачає сили, аби вкlastись у цілий закон, завжди можуть принаймні захистити свої специфічні інтереси⁶⁹⁹.

Наприклад, президентом Бараком Обамою було ініційовано Закон про реформу в галузі охорони здоров'я, що на час ухвалення 2010 року перетворився в законодавчому процесі на монстра, у якого

влили всі компроміси і наклали бокові латки-права, за які боролися групи інтересів, зокрема лікарі, страхові компанії, а також фармацевтична промисловість. Сам законопроект розрісся до дев'ятисот сторінок, і дуже мало членів Конгресу могли перечитати його в усіх деталях. В інших випадках групи інтересів спромоглися блокувати закони, шкідливі для їхніх зацікавлень. Найпростішим і найефективнішим варіантом відповіді на фінансову кризу 2008–2009 років і на вкрай непопулярний серед платників податків акт викупу великих банків був би закон, що запровадив би жорстку межу на розмір фінансових активів банку або різко підвищив вимоги до резервного капіталу, що мало би такий самий ефект⁷⁰⁰. Якби такі обмеження існували, то банки, що йшли на нерозумні ризики, збанкрутували би, не тягнувши за собою системних криз і не вимагаючи урядової допомоги. Як закон Гласса — Стіголла, ухвалений у часи Великої депресії, такий закон можна написати на кількох аркушах. Але під час обговорень у Конгресі, що стосувалися фінансових регулювань, цю можливість усерйоз навіть не розглядали. Закон, що з'явився натомість під назвою Акт реформування Волл-стріт і захисту прав споживачів, або закон Додда — Франка, і справді трохи поліпшив ситуацію порівняно з повною відсутністю регулювання. Але він, розплившись на сотні сторінок законодавства, крім того, передбачив делегування повноважень на стоси подальших детальних правил, які означають величезні витрати для банків і споживачів у майбутньому. Замість просто обмежити розміри банків, його нормами передбачена поява Ради з нагляду за фінансовою стабільністю, на яку покладено величезні обсяги роботи з оцінки та управління установами, які вважаються чинниками системного ризику. Але, як видається, врешті вся ця бюрократія все одно не вирішить проблеми банків, які є занадто великими, аби збанкрутувати. Хоча ніхто ніколи не знайде явних слідів злочину, які пов'язали би пожегнуті банками на політичні кампанії гроші з голосами конкретних конгресменів за певні закони, він руйнує віру, що легіони банківських лобістів не впливають на ухвалення найпростішого рішення — просто подібнити великі банки або накласти суворіші вимоги на розмір їхнього капіталу⁷⁰¹.

ПРИСТРАСТІ Й ІНТЕРЕСИ

Прості американці плекають глибоке презирство до груп інтересів і їхньої влади над Конгресом. Розуміння того, що демократичний процес корумпувався або його взагалі викрали, турбує не лише людей з обох країв політичного спектра; і республіканці з руху чаювання праворуч, і ліберальні демократи ліворуч вважають, що політичний вплив груп інтересів є надмірним і що вони зайняті суто тим, що гребуть усе під себе. У результаті довіра до Конгресу впала до безпрецедентно низького рівня й ледь-ледь дісталася двоцифрових чисел⁷⁰².

Економіст Мансур Олсон висунув один з найвідоміших аргументів про згубні наслідки впливу груп інтересів і їхньої політики на економічне зростання і, зрештою, на демократію, у праці «Піднесення і занепад народів». Звертаючи особливу увагу на тривалий економічний занепад, від якого потерпає Британія протягом усього ХХ століття, Олсон стверджує, що демократії в часи миру й стабільності зазвичай плодять дедалі більшу кількість груп інтересів. Ці групи, замість переслідувати мету збагачення шляхом економічної діяльності, використовують вади і слабкі місця політичної системи для отримання вигоди або ренти для себе. Здобута ними рента є непродуктивною й дорогою обходиться загалом в цілому. Але громадськості завжди важко давалося розв'язання проблеми колективних дій, вона ніколи не могла організувати їх так ефективно, як, наприклад, це постійно роблять банківський сектор чи зернотрейдери для захисту власних інтересів. Результатом є постійні витрати енергії на пошуки можливостей отримання рент протягом довгого часу, і цей процес може зупинити тільки велике потрясіння — війна чи революція⁷⁰³.

Украй негативний наратив навколо груп інтересів, проте, різко контрастує з набагато позитивнішим контекстом, що стосується користі громадянського суспільства, чи добровільного об'єднання людей, для здоров'я демократії. Алексіс де Токвіль у праці «Демократія в Америці» відзначив, що американці мали сильну схильність організовуватися в приватні асоціації, які, за його твердженням, були «школою демократії», тому що вчили осіб навичок збиратись і єднатись для досягнення спільних, публічних цілей. Люди поодиночки є слабкими; тільки об'єднуючись з іншими задля досягнення загальних цілей вони можуть, крім іншого, чинити опір урядовій тиранії. Цю лінію аргументації розвинули вчені, як-от уже згаданий Роберт Патнем, стверджуючи, що якраз схильність до організованості — «соціальний

капітал» — є безумовним благом для демократії, він перебуває під загрозою в другій половині ХХ століття⁷⁰⁴.

Один з «батьків-засновників» Америки Джеймс Медісон плекав відносно м'які погляди щодо груп інтересів. Навіть якщо хтось не схвалює мети певної конкретної групи, їхня різноманітність у великій країні, на його думку, була б достатньою, аби запобігати пануванню однієї. Як зазначив політолог Теодор Лові, «плюралістична» політична теорія середини ХХ століття збіглася з поглядом Медісона: какофонія груп інтересів колективно взаємодіє над продукуванням громадського інтересу, точно так, як конкуренція на вільному ринку несе суспільну користь, тим часом як окремі індивіди переслідують вузькі особисті інтереси. Уряд не мав жодних підстав регулювати цей процес, адже не було жодних вищих причин, які можна було б визначити як «суспільний інтерес», що стояв би над вузькими проблемами груп інтересів. Верховний суд у своєму рішенні «Буклі проти Валео», а також у новітній справі «Сітізенс Юнайтед» фактично затвердив доброякісну інтерпретацію того, що Лові охрестив «лібералізмом груп інтересів»⁷⁰⁵.

Як, у такому випадку, ми можемо примирити ці діаметрально протилежні розповіді — що групи інтересів корумпують демократію і шкодять економічному зростанню і що вони є необхідними умовами для здорової демократії?

Найбільш очевидним способом може бути спроба відділити «хороші» організації громадянського суспільства від «поганих» груп інтересів. Перших можна охарактеризувати як мотивованих тим, що Альберт Гіршман називає захопленням чи ентузіазмом, останніх — зацікавлених в реалізації власних інтересів⁷⁰⁶. До перших належать некомерційні організації, як-от церковна група, що має на меті будувати будинки для бідних, або лобістська організація, яка підтримує політику, що, на її погляд, відповідає інтересам суспільства, наприклад, охорона прибережних місць проживання. Група інтересів може лобіювати інтереси тютюнової промисловості або великих банків з єдиною метою — сприяти максимізації прибутку компаній-носіїв цих інтересів. Роберт Патнем спробував провести різницю між малими асоціаціями, що заохочують активну участь своїх членів, і «членськими організаціями», які просто збирають гроші — внески своїх членів⁷⁰⁷.

На жаль, ця різниця не витримує теоретичного підходу. Просто заява групи про те, що вона діє в інтересах суспільства, не означає, що так є насправді. Наприклад, група з просування змін у медицині, яка хоче, щоби на боротьбу з конкретною хворобою виділялося більше грошей, може фактично спотворювати державні пріоритети, відволікаючи кошти від більш поширених і важких хвороб, тому що їй краще вдається донести свої вимоги до громадськості. І в зворотний бік, проста корисливість групи інтересів не означає, що її вимоги не є слушними або що їх неприпустимо представляти політичній системі.

Якщо погано продумане регулювання буде шкодити інтересам галузі та її працівників, вони мають право довести це до відома Конгресу. Очевидно, лобісти часто є одним з найбільш важливих джерел інформації про наслідки дій уряду чи законодавця. У затишних боях між екологічними групами і корпораціями екологи, що претендують на представництво суспільних інтересів, не завжди праві з огляду на компроміси між збереженням довкілля, прибутками корпорацій і робочими місцями, як показали описані вище обставини конфлікту навколо робіт з поглиблення дна в порту Окленда⁷⁰⁸.

Найбільш слушний аргумент проти плюралізму груп інтересів стосується спотвореного уявлення. Автор Е. Е. Шаттшнайдер у своєму творі «Напівсуверенний народ» стверджує, що реальна практика демократії в Америці не має нічого спільного з її популярним образом про урядування «народу, волею народу і для народу». Він зауважив, що політичні результати рідко відповідають уподобанням народу, що існує дуже низький рівень участі та політичної свідомості і що реальні рішення приймаються набагато меншими групами організованих інтересів⁷⁰⁹. Подібний аргумент приховує й робота Олсона: він зазначає, що не всі групи однаково здатні до організації колективних дій. Його рання робота, «Логіка колективних дій», насправді пояснила, що набагато складніше організувати великі групи, на відміну від невеликих, оскільки великі групи групи, метою яких є вигода для всіх своїх членів, запрошують «халяву». У демократичному контексті вся сукупність громадян (або принаймні значна більшість їх) може поділяти довгостроковий інтерес, наприклад, мати фінансово відповідальне бюджетування, але кожен американець відчує це набагато слабше, ніж ті групи інтересів, чії субсидії або податкові пільги скоротяться в результаті бюджетної консолідації. Групи інтересів, які конкурують

за увагу Конгресу, отже, не є колективними представниками всього американського народу. Вони є представниками найбільш організованих і (що часто означає те саме) належними до найбагатших частин американського суспільства. Цей грішок не є випадковим, і він, як правило, працює проти неорганізованих інтересів, що часто є бідними, малоосвіченими або іншим чином маргінальними⁷¹⁰.

Морріс Фіоріна пропонує істотні докази того, що названий ним «політичним класом» американський політичний прошарок є набагато більш поляризованим, ніж самі американці. Він пропонує широкий спектр даних, що свідчать про те, що з багатьох нібито спірних питань дані опитувань показують підтримку більшістю американського населення компромісних позицій.

Це стосується багатьох проблем — від абортів до бюджетних дефіцитів до шкільних молитов чи їхньої відсутності й до одностатевих шлюбів, чи, наприклад, використання федеральних фондів на підтримку досліджень стовбурових клітин на надлишкових ембріонах у клініках з лікування безпліддя. Партійні активісти незмінно є більш ідеологізованими і займають більш крайні позиції, зліва чи справа, ніж рядові члени партій. Але більшість населення, підтримуючи центристські позиції, не відчуває потреби надто активно проявляти це, тому й ті, хто представляє ці погляди в партіях, значною мірою неорганізовані. Це означає, що політику визначають добре організовані активісти, будь то в партії, у Конгресі, у ЗМІ або в групах інтересів чи в лобістських структурах. Сумарно ці групи активістів не поступаються позиціями і не йдуть на компроміс; це веде до поляризації і заводить політику в глухий кут⁷¹¹.

Нерепрезентативні групи інтересів є не просто явищами, породженими корпоративною Америкою і правими від політики. До найпотужніших організацій у демократичних країнах здавна належали профспілки, згодом до них доросли екологічні групи, жіночі організації, захисники прав геїв, людей похилого віку, інвалідів, корінних народів, і практично будь-який інший сектор суспільства. У сучасній Америці, здається, кожна хвороба або специфічний стан здоров'я породили свою власну організацію з адвокації, що любіють для них, привертаючи увагу й ресурси. Пліуралістична теорія стверджує, що сукупність усіх цих груп, що змагаються одна з одною, і становить демократичний публічний інтерес. Але можна стверджувати, що з огляду на надмірне, непропорційно високе представництво вузьких інтересів відбувається підриг можливості представницької демократії репрезентувати справжній суспільний інтерес.

ГРУПИ ІНТЕРЕСІВ І ЯКІСТЬ УРЯДУВАННЯ

Групи інтересів підригають бюрократичну автономію, коли вони підштовхують своїх агентів у Конгресі наділяти складними й часто внутрішньо суперечливими повноваженнями урядові органи, що потім сильно шкодить їхній здатності до незалежних оцінок і рішень, не позбавлених здорового глузду.

Прикладів цього є більше ніж треба. Конгрес хоче, щоби федеральний уряд займався закупівлею товарів та послуг дешево й ефективно, і все ж видає громіздкий набір норм, відомих як Правила федеральних закупівель для всіх установ, що займаються закупівлями чи поставками для уряду. На відміну від закупівель у приватному секторі, урядові процедури регламентовані чи не щохвилинно, і ними ж гарантовано нескінченні права оскарження.

У багатьох випадках окремі члени Конгресу втручаються в них безпосередньо й особисто, щоби переконатися, що закупівлі відбуваються саме так, як буде найбільш корисно для їхніх перевиборів. Це особливим чином стосується коштовних поставок, що їх замовляє Пентагон і які потім перетворюються на віртуальні програми створення робочих місць, розподілом яких тоді гордо займаються щасливі члени Конгресу. І в той час як Конгрес і громадськість обурюються «розтратами, шахрайством і зловживаннями» у сфері постачання й закупівель, виявлені проблеми розв'язують ще більш докладними і обмежувальними правилами, що служать лише накачуванню витрат на закупівлі і зниженню їх якості.

Існує ще одна проблема з групами інтересів і пліуралістичним поглядом, яка полягає в тому, що в публічному інтересі бачать не більше ніж агрегацію індивідуальних приватних інтересів: вони підригають можливість обговорення й вибору, завдяки яким індивідуальні переваги формуються шляхом діалогу й спілкування. В обох випадках — і за класичної афінської демократії, і в міських зібраннях Нової Англії, що їх вихваляв де Токвіль, — громадяни прямо й безпосередньо розповідали одне одному про спільні інтереси своєї спільноти. Ідеалізувати ці випадки демократії дрібних

масштабів доволі легко, як і просто вважати мінімальними реальні відмінності, що існують у великих суспільствах. Але, як розповість вам будь-який організатор фокус-груп, погляди людей на предмети, що викликають доволі сильні емоції, від імміграції до абортів та наркотиків, змінюватимуться за якихось тридцять хвилин дискусії навч з людьми інших поглядів, за умови, що загальна інформація по темі доступна всім, а основні правила розмови забезпечать хоча б мінімум її цивілізованого ведення. Мало хто серед тих, хто пропагує той чи інший предмет чи ту або ту проблему, наполягатимуть, що їхня справа витіснить усі інші хороші речі, якщо її змусити до безпосереднього протистояння альтернативам. Тож до проблем плюралістичної теорії належить припущення, що інтереси є фіксованими і що роль законодавця — бути приводним пасом для них, а не реалізувати свої власні погляди, які можуть бути сформовані обговореннями.

Зазвичай спостерігається, що ніхто в Конгресі не займається по-справжньому обговореннями чи роздумами. «Дебати» там зводяться до послідовного висловлення серії поглядів, спрямованих не до колег, але до аудиторії своїх активістів, які будуть просто раді покарати того законодавця, який відхилиться від свого порядку денного в результаті обговорень або глибшого знайомства з предметом.

У добре налагоджених системах управління велика частка обмірковувань і вибору відбувається не тільки в законодавчих органах, але і в середовищі бюрократії. Справою чиновників є не просто переговори одного з другим, а складні ряди консультацій урядовців і з підприємствами, і з бізнесами, зовнішніми виконавцями, постачальниками послуг, групами громадянського суспільства, засобами масової інформації та іншими джерелами інформації про соціальні інтереси й погляди⁷¹². Конгрес передбачив законодавчу вимогу консультацій у знаковому «Законі про адміністративні процедури» 1946 року, де від регуляторних органів вимагається публічно розміщувати повідомлення про будь-які зміни правил і розглядати зауваження й пропозиції до них. Але ці консультації й процедури часто стають дуже формальними і перетворюються на рутину, тоді як реальні рішення з'являються не в результаті внутрішніх обговорень, а внаслідок політичних зіткнень добре організованих груп інтересів⁷¹³.

ПОЛІТИЧНИЙ ЗАНЕПАД

Верховенство права є основою захисту осіб від тиранії держави і її уряду. Але в другій половині ХХ століття право втратило свою зосередженість на обмеженні уряду і замість цього перетворилося на інструмент для розширення сфери урядування. Під час процесу функції, які могла б ефективно й відповідально виконувати бюрократія, були передані суміші з судів, органів виконавчої влади та приватних осіб. Через страх, що виросте «великий уряд», Сполучені Штати Америки в результаті мають уряд, що є так само великим, але менш підзвітним, бо відповідальність перебуває в руках судів.

Крім того, від законодавців як представників волі народу вимагаються дії, які забезпечили б ту політику, яка відображає суспільні цілі. Але політичні партії взяли в заручники потужні групи інтересів, які сукупно не представляють американського електорату. Хватка і міць цих груп достатньо сильні, аби блокувати чутливі моменти публічної політики — від фермерських субсидій і аж до банківського регулювання. Вони перетворили Податковий кодекс на оману й сумбур з привілеїв, ускладнивши будь-яке безособове публічне адміністрування.

США намагалися створити сучасну державу Веберового типу протягом Прогресивної доби й Нового курсу. Багато в чому це вдалося, адже Управління продовольства і медикаментів, Центр з контролю й профілактики захворювань, збройні сили, а також Федеральна резервна система належать до найбільш технічно компетентних, добре керованих і автономних державних органів усього світу. Але загалом тема американської публічної адміністрації залишається дуже проблематичною, і саме з тієї причини, що країна продовжує залежати від судів і партій, упослідивши публічну адміністрацію.

Частина цього явища занепаду пов'язана з інтелектуальною ригідністю. Ідея, що юристи й судові процеси мають бути невід'ємною частиною публічної адміністрації, не належить до поглядів, поширених в інших демократичних країнах. Але в США вона все ж набула статусу такого укоріненого способу ведення бізнесу, що ніхто не бачить жодних альтернатив. Словом, це не стільки ідеологічна справа, скільки політична традиція, яку поділяють люди як на лівому, так і на правому фланзі. Десь так само, попри поширення популістських протестів проти впливу груп інтересів у Конгресі, багато людей

(від членів Верховного суду) не бачать проблеми, і ніхто не назве реального шляху, що стримував би їхній вплив.

Джерела політичного занепаду, що лежать в основі цього, — інтелектуальна ригідність і вплив згуртованих груп еліти — є загальними для демократій загалом. Ба більше, це — проблеми, з якими стикаються всі уряди будь-яких країн, демократичних чи ні. Виявлені тут проблеми, зокрема надмірної юстиціалізації і груп інтересів, існують і в інших розвинених демократіях теж. Але вплив груп інтересів відчутно залежить від специфіки інституцій. Є великі розбіжності в тому, як демократичні держави структурують стимули, що впливають на тих політичних акторів, які займаються забезпеченням сприйнятливості урядів до цих впливів.

У наступному розділі я доводитиму, що Сполучені Штати Америки, як перша і передова ліберальна демократія світу, страждають від проблеми політичного занепаду в гострішій формі, ніж інші демократичні політичні системи. Давня недовіра до держави, що завжди характеризувала американську політику, призвела до незбалансованої форми урядування, яка підриває перспективи необхідних колективних дій. Результатом є те, що я називаю «ветократією».

- 694 Див. обговорення взаємного альтруїзму в: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції (Наш формат, 2019); див. також дискусію про моральну взаємність в: Francis Fukuyama, *Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order* (New York: Free Press, 1999), pp. 259–62.
- 695 Lawrence Lessig, *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress—and a Plan to Stop It* (New York: Twelve, 2011), pp. 24–38. Раніші дослідження груп інтересів див.: Kay Lehmen Schlozman and John T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy* (New York: Harper, 1986).
- 696 Hacker and Pierson, *Winner-Take-All Politics*, p. 118.
- 697 Часто ці переваги набувають форми лазівок, що дозволяють перенаправляти прибуток або входити в податковий арбітраж. Якось було виявлено, що у 2010 році компанія General Electric не сплачувала податків, це стало центральним елементом виборчої кампанії 2012 року. Див.: David Kocieniewski, “G.E.’s Strategies Let It Avoid Taxes Altogether,” *New York Times*, March 24, 2011.
- 698 Див., наприклад, Frank R. Baumgartner et al., *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why* (Chicago: University of Chicago Press, 2009); Derek Bok, *The Trouble With Government* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001), pp. 85–94.
- 699 Bok, *Trouble with Government*, p. 100.
- 700 Див. Admati and Hellwig, *The Banker’s New Clothes*, pp. 169–91.
- 701 Про вплив лобістів на реформу фінансового сектору див.: Johnson and Kwak, *13 Bankers*. For a discussion of solutions to the too-big-to-fail problem, див. Admati and Hellwig, *The Banker’s New Clothes*. I’m grateful to Paul Ockelmann, who did useful research on this topic.
- 702 Середні рейтинги схвалення Конгресу у 2000-х роках становили 13 відсотків за даними Gallup. Див.: realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html за агрегованими даними опитувань; також: gallup.com/poll/152528/congress-job-approval-new-low.aspx.
- 703 Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations* (New Haven: Yale University Press, 1982).
- 704 Міркування Токвіля про добровільні асоціації можна бачити в: *Democracy in America*, vol. 2, part 2, chaps. 5–7. Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster, 2000).
- 705 Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority* (New York: Norton, 1969), pp. 51–61; Robert A. Dahl, *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent* (Chicago: Rand McNally, 1967); and Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control* (New Haven: Yale University Press, 1982).
- 706 Hirschman, *The Passions and the Interests*.
- 707 Robert D. Putnam, “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital,” *Journal of Democracy* 6, no. 1 (1995): 65–78.
- 708 Ще один можливий спосіб розмежування гарного громадянського суспільства і захисту груп інтересів полягає в тому, що хороші організації не шукають ренти або благ від уряду, натомість займаючись лише наданням послуг безпосередньо своїм членам чи громадянам загалом. Знову ж таки, таке категоричне протиставлення не виглядає доцільним: цілком легально, якщо й не завжди мудро, коли приватні особи шукають урядової допомоги в конкретних справах.
- 709 Schattschneider, *The Semisovereign People*, pp. 129–41.
- 710 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965). Глибше обговорення представництва в умовах демократії, див.: Bernard Manin, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes, “Elections and Representation,” in Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin, eds., *Democracy, Accountability, and Representation* (New York: Cambridge University Press, 1999).
- 711 Morris P. Fiorina, *Disconnect: The Breakdown of Representation in American Politics* (Norman: University of Oklahoma Press, 2009); and Morris P. Fiorina, Samuel J. Abrams, and Jeremy C. Pope, eds., *Culture War? The Myth of a Polarized America*, 3rd ed. (Boston: Longman, 2010).
- 712 Штейн Рінген зазначає, що такі консультації відбувались навіть за авторитарного режиму Пака Чун Хі в Південній Кореї. Див.: *Nation of Devils: Democratic Leadership and the Problem of Obedience* (New Haven: Yale University Press, 2013), pp. 24–28. Таке означення дав поняттю «вбудована автономія» Пітер Еванс.
- 713 Для опису того, як інформаційні консультації працюють у рамках Європейського Союзу, див.: Charles Sabel and Jonathan Zeitlin, “Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union,” *European Law Journal* 14, no. 3 (2008): 271–317.

АМЕРИКАНСЬКА ВЕТОКРАТІЯ

Американська система стримувань і противаг перетворилася на ветократію; інші демократії мають сильніші механізми примусу до ухвалення колективних рішень; попри все, виконавчій владі делегують сильні повноваження в певних галузях; Європейський Союз стає дедалі подібнішим на Сполучені Штати Америки

Американська конституція захищає свободу особистості й індивідуальні свободи комплексною системою стримувань і противаг, яку спеціально спроектували «батьки-засновники», маючи на меті обмеження влади держави. Американський уряд виникав у контексті революції проти британської монархічної влади і спирався на старіші джерела легітимності опору королівській владі в англійській громадянській війні. Інтенсивна недовіра до уряду й спонтанні дії розосереджених індивідів були особливою рисою американської політики та залишаються такими досі.

Американська конституційна система стримує владу багатьма способами. На відміну від парламентської, де єдина виконавча влада (тобто виконавча влада, централізована в межах єдиного органу) реалізує побажання законодавчої більшості, американська президентська система ділить владу між обраним президентом і конгресом, які мають однакову демократичну легітимність і чие «виживання» не залежить одне від одного. Крім того, Конституція встановлює судову гілку влади, яка згодом набула повноважень перевіряти й анулювати законодавство, ухвалене Конгресом. Ще вона передає повноваження штатам, чи, точніше, штати, які є носіями первинної влади, передають повноваження федеральному уряду та роблять це повільно й неохоче, розтягуючи цей процес на дві сотні років, що минули від ратифікації Конституції. Сам Конгрес поділено на дві палати, серед яких верхня спочатку була задумана як оплот державної влади. У багатьох демократичних системах, як-от Британії, верхня палата має переважно церемоніальну владу; у США вона є сильною, їй належить низка конкретних і важливих повноважень, наприклад, підтверджувати призначення у виконавчих органах, а також влада в питаннях війни і миру. Сама американська виконавча влада не завжди відповідальна перед президентом; багато регуляторних комісій підконтрольні комісонерам, призначеним партіями в Конгресі.

Як зазначив Гантінгтон, влада в Америці не так функціонально розподілена, як реплікована, тобто скопійована в різних гілках, що приводить до періодичних узурпацій однією гілкою іншої і до конфліктів з приводу того, яка гілка й де повинна переважати. Повноваження Конгресу щодо політики національної безпеки та вплив судів на політику в найширшому колі соціальних питань, як-от щодо абортів, є лише останніми прикладами цього роду. Американський федералізм нерідко не передає чистим делегуванням повноваження на відповідні рівні влади; замість цього він дублює їх на декількох рівнях, надаючи федеральним, штатовим і місцевим органам ухвалювати рішення, наприклад, щодо поводження з токсичними відходами. За такої системи надлишкових і неієрархізованих повноважень різні частини уряду легко можуть блокувати дії одна одну.

ПОЛЯРИЗАЦІЯ

До найважливіших викликів, що стоять перед розвиненими демократіями, належить нестабільність їхніх зобов'язань у сфері соціального забезпечення (так званого «велферу»). Поточні соціальні контракти, що лежать в основі сучасного рівня «велферу», загалом були узгоджені кілька поколінь тому, коли рівень народжуваності був вищим, люди не жили так довго, а економічне зростання було жвавим і надійним. Наявність фінансів дозволяла всім тогочасним демократіям і далі виштовхувати цю проблему в майбутнє, але в якийсь момент про себе нагадала демографічна реальність.

Ці проблеми не є непереборними. Співвідношення боргу до ВВП і у Великій Британії, і в Сполучених Штатах після Другої світової війни було вищим за нинішнє⁷¹⁴. Швеція, Фінляндія та інші скандинавські країни виявили, що їхні великі держави «велферу» дійшли до кризи в 1990-х, і

спромоглися внести потрібні корективи у свої податкові навантаження та обсяги витрат. Австралії вдалося ліквідувати майже весь зовнішній борг ще до величезного ресурсного буму 2000-х.

Американська політична система на початку XXI століття не змогла розв'язати цієї проблеми. Основна причина цієї невдачі стосується обох панівних політичних партій, ідеологічна поляризованість яких зростає до рівнів, що не спостерігалися від кінця XIX століття. Був великий партійний географічний перерозподіл, що почався в 1960-х, коли практично весь Південь полишив Демократичну і подався до Республіканської партії, а республіканці втратили вплив на північному сході. Після розпаду коаліції навколо Нового курсу та кінця гегемонії демократів у Конгресі в 1980-х обидві партії більш рівномірно розподілились країною і збалансували сили, по чергово змінюючи одна одну в контролі над президентством та двома палатами Конгресу. Цей вищий ступінь партійної конкуренції підштовхнув партії до «гонки озброєнь» за фінансування, підірвавши взаємну повагу між ними⁷¹⁵.

У попередньому розділі зазначалося, що серед науковців тліють суперечки, наскільки глибоким є суспільне коріння цієї поляризації. Але сумнівів у тому, що партії та їхні групи активістів, які визначають партійну поведінку, розійшлися і згуртувались у набагато жорсткіші та ідеологічно більш єдині групи, немає. Вони поглибили свою однорідність завдяки здобутому контролю в більшості штатів над перерозподілом виборчих округів, що дозволяє їм маніпулювати цими округами, аби збільшити свої шанси на переобрання. Поширення «праймаїз» переклало вибір кандидатів від партій у руки відносно невеликого числа активістів, які займаються цими виборами й голосують на них⁷¹⁶.

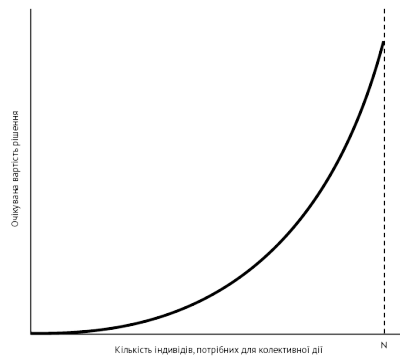
Проте поляризація — це ще не кінець розповіді. Демократичні політичні системи не замислені для припинення конфлікту; вони повинні мирно розв'язувати або принаймні зменшувати конфліктність за допомогою узгоджених правил. Американці завжди були розділені різними питаннями — від рабства до абортів і контролю над обігом зброї. Хороша політична система пом'якшує поляризацію, що рухає сторонами політичних суперечок, сприяючи появі політичних результатів, що представляли би інтереси якомога більшої частини населення. Але коли поляризація стосується запропонованої Медісоном і чинної сьогодні американської політичної системи стримувань і противаг, її результати є особливо руйнівними⁷¹⁷.

ГРАВЦІ З ВЕТО В РУКАХ

В ідеалі, демократія забезпечує рівні можливості співучасті кожному члену політичної спільноти. Демократичні рішення мають ухвалюватися консенсусно, коли кожен окремий член спільноти погоджується з конкретним рішенням. Так зазвичай трапляється в сім'ях, а також у племінних і обцинних суспільствах.

Проте ефективність ухвалення рішень консенсусно швидко погіршується, коли групи стають різноманітнішими й більшими. Це означає, що тоді рішення розглядають на підставі згоди з боку частин чи фракцій усєї групи. Що меншим є відсоток групи, необхідний для ухвалення рішення, то легше й ефективніше це можна зробити. Компроміс між відсотком необхідних голосів і витратами на ухвалення рішень з позицій часу й зусиль проілюстровано на малюнку 22. Кожен, хто головував на засіданні клубу чи комітету, знає: витрати на рішення зростають експоненційно, якщо потрібно досягти консенсусу великої групи.

Рішення, ухвалені за правилом голосування більшістю голосів (50% плюс один), часто використовуються в демократичних країнах, але є, по суті, відхиленням, що лежить далеко від ідеальної демократичної процедури, бо вони можуть позбавити права голосу майже половину населення. Очевидно, за мажоритарного (або того, що іноді називають «перший бере все») підходу рішення від імені всієї громади може приймати меншість виборців (Сполучені Штати та Сполучене Королівство, обидві країни з такими системами голосування, обрали Білла Клінтона в 1992 році 43 % голосів і Тоні Блера 42 % у 2001 році)⁷¹⁸.



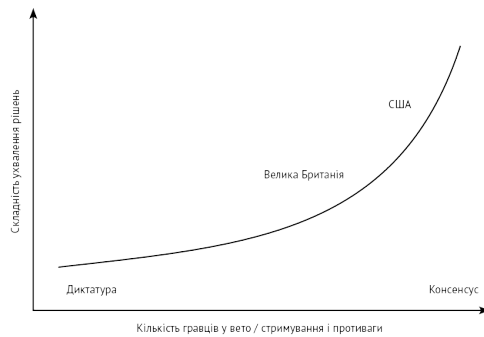
Мал. 22. Політична участь проти витрат на ухвалення рішень
 Джерело: James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*

Очевидно, що такі правила, як голосування більшістю голосів, приймаються не на основі якогось глибокого принципу справедливості, а радше з огляду на доцільність витрат, що дозволяє великим громадам ухвалити певне рішення. Демократії користуються іншими механізмами зменшення кількості потенційних вето-голосів. До них належать правила концентрації, що дозволяють зупиняти обговорення, норми, що обмежують право законодавця пропонувати зміни в закони, а також те, що називають «реверсивними» правилами, на випадок, якщо парламент не може дійти згоди щодо важливих питань, як-от бюджет. Відповідно до Конституції Мейдзі, якщо Рада не могла погодити новий бюджет, автоматично вважався ухваленим бюджет попереднього року. Згідно з «реверсивними» правилами, прийнятими в Чилі та інших країнах Латинської Америки, провал з ухваленням бюджету означає, що бюджетна влада повертається до президента та виконавчої влади⁷¹⁹.

Інші типи правил задумано для сприяння стабільності, якої досягають за рахунок звуження прерогатив меншин. Післявоєнна Федеральна Республіка Німеччина, вивчивши причини слабкості демократії часів німецької Веймарської республіки, включила в конституцію положення про «конструктивний» вотум недовіри: парламентське голосування (тобто вето), яке означає повалення уряду, є нечинним, якщо разом з ним не буде проголосовано призначення нового уряду. Парламентські системи перетворилися на один з найкращих механізмів примусу до ухвалення законодавчих рішень, які коли-небудь були винайдені: якщо законодавець зайшов у безвихідь або суперечка щодо певної проблеми привела до патової ситуації, є можливість розпустити парламент і оголосити нові вибори, дозволяючи виборцям у демократичний спосіб висловити своє рішення із суперечливого питання.

Політолог Джордж Цебеліс запропонував термін «гравці у вето» для порівняння різних політичних систем. Усі інституційні правила, які делегують повноваження різним політичним суб'єктам у межах системи, є потенційними вето-пунктами, коли окремі гравці у вето можуть блокувати дії всього органу. Чи не всі аспекти конституцій — президентство, двокамералізм, федералізм, судочинство — за більших чи менших функціональних відмінностей між собою можна вважати потенційними вето-пунктами в процесі ухвалення колективних рішень. Крім того, існує безліч інших конституційних норм, які впливають на здатність меншості блокувати волю більшості, наприклад, парламентські правила, відповідно до яких можуть пропонуватись і прийматися ті чи інші зміни. Гравці у вето — це просто політологічний жаргон на тему, яку американці традиційно називають стримуваннями й противагами⁷²⁰.

Використовуючи концепцію гравців у вето, можна розмістити різні політичні системи на лінійній шкалі, що починається з абсолютної диктатури, у якій існує лише один гравець (диктатор), до консенсусної системи, за якої кожному громадянину потенційно належить право вето проти дій усіх. Демократичні політичні системи надають набагато більше можливостей гравцям у вето у своїх системах, ніж авторитарні держави; тому вони є демократичними. Але в межах всесвіту демократій існує суттєва різниця між кількостями гравців у вето, наділених такими правами. На малюнку 23 відтворюється крива Б'юкенена — Таллока, але на горизонтальній осі представлено кількість гравців у вето, здатних блокувати рішення, а не відсоткові показники кількості виборців, що потребуються для цього.



З огляду на велику кількість гравців у вето, американська політична система вирізняється серед сучасних демократій. Їй почало бракувати збалансованості, а в певних сферах стримувань і протидія виявилось аж надто багато, що підвищує витрати, пов'язані з колективними діями, які іноді унеможливають їх взагалі. Цю систему можна назвати ветократією. У попередні періоди американської історії, коли домінувала одна або друга партія, ця система слугувала пом'якшувачем волі більшості, змушуючи її звертати більше уваги на меншини, ніж це було б за інших умов. Але за більш рівномірної збалансованості висококонкурентної двопартійної системи, яка вималювалася від 1980-х, вона стала маршрутом у тупик.

Значну кількість гравців у вето в Америці підкреслює порівняння системи США з іншою давньою демократією, Британією. Вестмінстерська система, що розвинулася в роки після Славної революції, є однією з найпереконливіших у демократичному світі, бо у своєму чистому вигляді вона створює значно меншу кількість гравців у вето. У Великій Британії вкорінилася практика формального контролю уряду — право періодично обирати парламент (є ще один важливий контрольний механізм: вільні медіа, які, однак, не є частиною формальної політичної системи). В усіх інших аспектах ця система радше концентрує, а не розподіляє владу. Чиста Вестмінстерська система має єдиний усемогутній законодавчий орган, у ній не існує окремого інституту президентства, немає писаної конституції, а відтак і відповідного судового контролю та жодного федералізму або конституційно передбаченої передачі повноважень вниз до громад, до населення. Її система голосування є мажоритарною, тобто в ній переможець отримує все, і тому вона, як правило, підтримує двопартійну систему та сильну парламентську більшість навіть тоді, коли партія більшості перемагає лише більшістю отриманих голосів⁷²¹. Для функціонування цієї системи вирішальне значення має партійна дисципліна; керівництво і консервативної, і лейбористської партій може змусити своїх членів парламенту голосувати згідно з їхніми побажаннями, бо вони можуть позбавити незгідливих депутатів права кандидувати на наступних виборах. Британський еквівалент правила концентрації вимагає простої більшості присутніх депутатів для ухвалення рішення; парламентська обструкція, зупинка роботи законодавчого органу з політичних мотивів в американському стилі не допускається. Парламентська більшість обирає уряд, якому належить міцна виконавча влада, і коли парламент ухвалює законодавче рішення, його взагалі неможливо похитнути, не кажучи вже про скасування судами, адміністративно-політичними, муніципальними чи іншими органами. Саме з цих причин британську систему часто описують як «демократичну диктатуру»⁷²².

Зрозуміло, що Вестмінстерська система формує уряди з більшими обсягами формальної влади, ніж це має місце в США. Більший ступінь дієздатності такого уряду можна бачити в питаннях бюджетного процесу. Британські національні бюджети складають не в парламенті, а у Вайтхолі, місцезнаходженні бюрократії, де професійні державні службовці діють за інструкціями кабінету міністрів та прем'єр-міністра. Тоді бюджет представляє в Палаті громад Канцлер казначейства (еквівалент Секретаря казначейства, тобто Міністра фінансів США), який голосує за його схвалення простим і єдиним голосуванням — за або проти. Зазвичай це відбувається через тиждень або два з моменту оприлюднення проекту бюджету урядом.

У Сполучених Штатах Америки процес зовсім інакший. Конституція надає Конгресові першочергову владу над бюджетом. Хоча президенти формують бюджети через Управління менеджменту й бюджету, що належить до виконавчої гілки влади, цей орган часто стає більше схожим на інші лобістські організації, що підтримують преференції президента. Бюджет, що пропонується Конгресові в лютому, проходить складним парламентським шляхом через його комітети протягом декількох місяців, і те, що

нарешті подають на ратифікацію (ми сподіваємося) обома палатами ближче до кінця літа, перетворюється радше на продукт незліченних угод, укладених з окремими його членами, аби лише забезпечити їхню підтримку. Позапартійний Бюджетний офіс Конгресу утворили 1974 року для надання Конгресові якіснішої технократичної підтримки при складанні бюджетів, але загалом складання американського бюджету є дуже децентралізованим та нестратегічним процесом, особливо порівняно з тим, що відбувається у Великій Британії.

Прозорість та нескінченний характер американського бюджетного процесу, у свою чергу, відкривають лобістам та групам інтересів чимало можливостей для впливу. В більшості європейських парламентських систем групам інтересів немає сенсу лобіювати окремих депутатів, оскільки правила партійної дисципліни надають йому чи їй небагато впливу на позицію лідерів партії. Навпаки, у Сполучених Штатах голови комітетів та партійні лідери мають величезні повноваження щодо внесення змін до законодавства, тому вони у свою чергу є об'єктами активного лобістського впливу.

Вестмінстерська система, попри всю концентрацію влади, усе-таки залишається принципово демократичною. Вона демократична, тому що в разі відрази виборців до тієї політики та діяльності держави, яку проводить правляча партія, вони можуть вільно проголосувати проти чинного уряду і замінити його на інший. Очевидно, що коли вони голосують за недовіру, їм не доводиться чекати до кінця президентської каденції або скликання Конгресу; вони можуть негайно позбавити посади Прем'єр-міністра. Уряди оцінюють переважно за їхню загальну ефективність, а не за здатність роздавати конкретні порції бюджетного «пирога» конкретним групам інтересів або лобістам.

Класичної Вестмінстерської системи більше немає ніде в будь-якій точці світу, включаючи й саму Британію, яка поступово запроваджує все більше стримувань і противаг. Однак, з огляду на позицію країни на горизонтальній осі на малюнку 23, Велика Британія все ще залишається далеко від Сполучених Штатів, що стосується кількості гравців у вето. Хоча Вестмінстерська система й перебуває десь ближче до країв шкали, на якій розташовано сучасні демократії, більшість інших парламентських систем в Європі та Азії надають своїм урядам більш потужні механізми, що дозволяють змушувати парламенти до ухвалення рішень, ніж система в Сполучених Штатах. Ця країна тягнє до простору справа на горизонтальній осі на малюнку 23, поруч з тими латиноамериканськими країнами, які, копіюючи американську президентську систему в ХІХ сторіччі, постали перед подібними проблемами тупиків і політизованих адміністрацій.

Бюджет — не єдиний аспект американського урядування, що має системні відмінності від своїх демократичних партнерів у питанні гравців у вето. У парламентській системі більшу частину законопроектів розробляє виконавча влада, яка спроможна на відчутний технократичний внесок, маючи постійну й кваліфіковану публічну службу. Міністерства підзвітні парламенту і, отже, в кінцевому підсумку виборцям, через міністрів, які їх очолюють. І цей тип ієрархічної системи може дозволити собі розвивати триваліші стратегічні погляди і ухвалювати набагато більш узгоджене законодавство. У Швеції, наприклад, існує невелика державна служба, відокремлена від виконавчих агентств, які фактично надають послуги; головна її функція полягає в допомозі парламенту готувати законопроекти⁷²³.

Така система є абсолютно чужою американській політичній культурі, де Конгрес сумлінно охороняє своє право законотворити. Законопроект Білла Клінтона, що стосувався охорони здоров'я, був сформульований у нетрях виконавчої влади групою експертів під керівництвом першої леді Гіллари Клінтон, далеко від світла уважного публічного розгляду. Це було однією з важливих причин його провалу при проходженні через Конгрес у 1993 році. Барак Обама спромігся добитись прийняття «Закону про реформу в галузі охорони здоров'я» 2010 року лише тому, що фактично відмовився від будь-якої власної ролі в цьому законодавстві, залишивши остаточний проект у руках декількох комітетів Конгресу.

Брак законодавчої узгодженості у свою чергу створює велику, розпорошену і часто непідзвітну владу. Численні комітети Конгресу часто дублюють і перекривають сфери діяльності один одного або створюють множину агенцій, ставлячи перед ними аналогічні функції і надаючи подібні повноваження. Крім того, система, що є фрагментарною вже в центрі, донизу розлітається як калейдоскоп, відповідаючи принципам американського федералізму. За словами правника Герхарда Каспера:

У нашій системі публічного адміністрування та розв'язання питань публічного права ми страждаємо від надто багатьох урядових рівнів, чия юрисдикція між собою конкурує... Там, де одного-єдиного рівня уряду досить, аби виростити пристойної непрохідності «джунглі» з регуляторних лабіринтів, настільки складні й внутрішньо суперечливі, що без леґіонів помічників-адвокатів їх не пройти, ми дозволяємо запровадити два, три чи чотири таких рівні. І не лише численні урядові агенції розповідають, що і як робити, але від них не відстають незліченні громадяни, що, діючи як приватні прокурори, подають приватні позови. Далі спотворення урядового процесу прийняття рішень викликає той факт, що правовиконавчі питання, які стосуються публічного інтересу, знову ж таки віддаються в руки приватних осіб⁷²⁴.

Пентагон у цій системі зобов'язаний готувати й подавати до Конгресу щорічно сотні звітів з різних питань, більше одного кожного дня року. Ці зобов'язання часто повторюються і ніколи не зникають, пожираючи величезну кількість часу та енергії бюрократів⁷²⁵. Конгрес запровадив п'ятдесят одну окрему програму перепідготовки працівників та вісімдесят два проекти з підвищення якості вчителів⁷²⁶. Правила, що регулюють діяльність фінансового сектору, поділяють між собою Рада Федеральної резервної системи, Міністерство фінансів, Комісія з цінних паперів та бірж, Федеральна корпорація страхування депозитів, Національна адміністрація кредитних спілок, Комісія з торгівлі товарними ф'ючерсами, Управління ринкового нагляду, Федеральне агентство фінансування житла і Нью-Йоркський федеральний резервний банк, а також чимало прокурорів у кожному штаті, чії повноваження істотно розширили, щоби надати право контролю за банківським сектором. За федеральними установами контроль здійснюють різні комітети Конгресу, які не хочуть відмовлятися від своїх «угідь» на користь послідовнішого та єдиного регулятора. Банківському сектору було досить нескладно перемогти в цій грі і добитись дерегулювання фінансового сектору наприкінці 1990-х; переосмислення й нові правила даються після кризи значно складніше⁷²⁷.

ЗГУБНІСТЬ «ПРЕЗИДЕНЦІАЛІЗМУ»

Ветократія — це лише половина історії американської політичної системи. Буває й так, що Конгрес делегує виконавчій владі величезні повноваження, дозволяючи їй працювати швидко, а іноді й опускаючи надзвичайно низько рівень підзвітності. Тому нашу загальну оцінку системи слід пом'якшити оцінкою тих сфер, де вона дозволяє собі діяти сильно й рішуче.

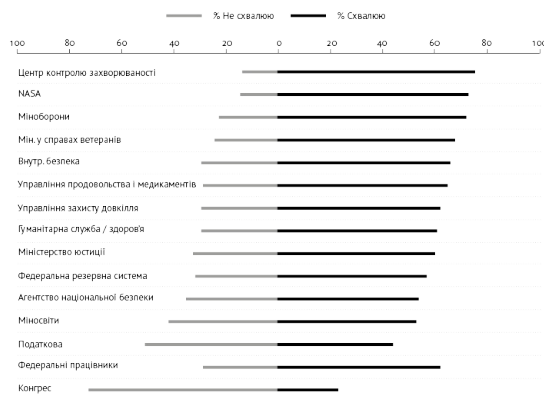
Є декілька напрямків делегування, де діють автономні бюрократії. До них належать Рада Федеральної резервної системи, розвідувальні агентства, військові та інші спеціалізовані установи, такі як NASA та Центри контролю захворюваності⁷²⁸. На державному й місцевому рівнях прокурори і слідчі мають велику свободу дій з приводу того, чи висувати звинувачення проти тих, кого підозрюють у вчиненні злочинів, вони ж можуть укладати угоди про визнання провини, зокрема, набагато вільніше, ніж, скажімо, їхні німецькі колеги. Військовим зазвичай дозволяється суттєва автономія стосовно оперативних питань. І, як світ дізнався з одкровень Едварда Сноудена, Агентство національної безпеки отримало широкий дозвіл збирати дані не тільки про справи зовні, але й стосовно американських громадян, від 11 вересня 2001 року⁷²⁹.

Тим часом, як багато американських лібертаріанців та консерваторів хотіли б узагалі скасувати ці установи, важко зрозуміти, чи є взагалі можливим належне урядування без них у сучасних умовах. Америка сьогодні має величезну, різноманітну, складну національну економіку, пов'язану з глобальною світовою економікою, яка рухається з надзвичайною швидкістю і потребує великого досвіду, аби залишатись на плаву. Вона стикається з серйозними загрозами у сфері зовнішньої безпеки. Під час гострої фази фінансової кризи, що розгорнулася з банкрутством банку Lehman Brothers у вересні 2008 року, Федеральний резерв і Мінфін були змушені ухвалювати далекосяжні рішення буквально протягом ночі, ці рішення передбачали «зарибнення» фінансового ринку трильйонами доларів ліквідності, підтримку окремих банків та запровадження нових правил у банківській сфері. Серйозність кризи підштовхнула Конгрес до виділення надзвичайної допомоги фінансовому сектору в розмірі 700 мільярдів доларів США за «Програмою сприяння проблемним активам», головним чином зі слів Мінфіну та адміністрації президента Буша. Не бракує й досі, як і з самого початку вистачало, оцінок, критики і переосмислень конкретних рішень, ухвалених протягом цього періоду. Але ідея, що такою кризою може керувати будь-яка інша гілка влади, і зокрема Конгрес, здійснюючи детальний нагляд, — оманлива. Те саме стосується питань національної безпеки, де фактично президенту делеговано владу вирішувати, як реагувати на ядерні та терористичні загрози, що можуть вплинути на

життя мільйонів американців. Саме з цієї причини Александер Гамільтон у журналі «Федераліст», № 70, говорить про необхідність «енергійної виконавчої влади».

Існує стійка популістська недовіра до елітних інституцій, яка супроводжується вимогами або скасувати їх (як у випадку з Федеральною резервною системою), або відкрити їхні внутрішні обговорення для телебачення і, відповідно, публічного вивчення. Парадоксальним при цьому є те, що в опитуваннях американці демонструють найвищий ступінь схвалення саме цих інституцій — військових, NASA, Центр контролю захворюваності. Але ж саме вони найменшою мірою підлягають демократичному контролю й нагляду. Частково причина такого високого рівня захоплення полягає в тому, що їм вдається доводити справи до кінця. Натомість інституція, що несе найбільшу частку відповідальності перед людьми, — Конгрес США — має катастрофічно низький рівень схвалення (мал. 24). Конгрес, зазвичай розглядають як говорильню, де результати можна отримати лише лобістським впливом, а партійна ворожнеча там перешкоджає здоровим рішенням.

Отже, американська політична система видається досить складною, а її стримування і протидія надмірно гальмують ухвалення рішень більшістю, до чого додаються випадки надмірного або потенційно шкідливого делегування повноважень напівпідзвітним установам. Навіть такими простими делегованими повноваженнями, якими є прокурорський розсуд, легко зловживати, зокрема, високопрофесійним прокурорам, які реагують на політичний тиск, що вимагає бути безжальними в боротьбі зі злочинністю. Те ж саме, очевидно, стосується й знаменитого Агентства національної безпеки.



Мал. 24. Погляд американців на свої інституції (відсоткові частки)

Джерело: Дослідницький центр П'ю

Проблема американської системи полягає в тому, що це делегування рідко виглядає чисто й бездоганно. Конгрес часто абияк виконує свою функцію з викладу в законі чітких настанов того, як конкретне агентство має виконувати свою справу, залишаючи за ним самим визначення кола власних обов'язків. Діючи так, Конгрес плекає надію, що в разі невдачі суди поправлять відхилення і покарають за зловживання. Ми бачили, як розгортався цей процес, коли було створено першого національного регулятора США, згадувану вище Комісію з торгівлі між штатами. З її дуже нечітким мандатом на регулювання залізниць тоді довелось розбиратись у затяжних судових процесах протягом перших двадцяти років діяльності органу, коли численні приватні актори оскаржували повноваження Комісії на ухвалення обов'язкових рішень. Аналогічний процес розгортається на початку XXI століття з прийняттям законопроекту Додда — Френка, що регулює фінансовий сектор: Конгрес делегував регуляторам повноваження на прийняття багатьох детальних регламентів, що неминуче потягне нову хвилю судових оскаржень. За іронією долі, надмірне делегування і «ветоқратія» давно зрослися.

Багато з цих проблем породжені самою американською президентською системою. У парламенті партія, що має більшість, або коаліція партій безпосередньо контролюють уряд; члени парламенту стають міністрами, вони очолюють бюрократичну ієрархію, маючи в руках владу для управління нею. Парламентську систему може заклинити, якщо партії є надмірно фрагментованими, а коаліції — нестабільними, як це часто траплялося в Італії. Але коли парламентську більшість вдалося створити, існує відносно чисте делегування повноважень урядові і далі органу виконавчої влади. Таке пряме делегування важче дається в президентській системі, де дві гілки влади конкурують одна з одною. Просте посилення однієї за рахунок скорочення повноважень другої не усуває проблему, причина якої криється в самому початковому поділі влади.

США була потрібна президентська влада на багатьох етапах їхньої історії, але її завжди підозрювали в схильності зловживати своїми повноваженнями. Це особливо слушно в умовах, коли уряд розділений, а партія, що контролює одну або обидві палати Конгресу, є іншою, ніж та, якій належить президентство. Конгрес повинен делегувати повноваження, але він не готовий відмовлятися від контролю. Тож, попри чітко делеговані виконавчій гілці влади Конституцією повноваження, що стосуються національної оборони та зовнішніх зносин, це не утримує Конгрес від постійних викликів «на килим» міністра оборони і державного секретаря, чи від встановлення детальних правил стосовно, скажімо, безпеки посольств, або вимоги сотень річних звітів з питань, що починаються зі шкоди довкіллю і до прав людини й далі. Недовіра до президентської влади давно породила особливі незалежні комісії, чия структура дуже характерна для Комісії з торгівлі між штатами, як і для інших регуляторів. Замість прямого делегування повноважень єдиному голові агентства, що був би тоді підзвітний президенту, вже досить давно ці регуляторні органи звітують перед групою комісіонерів, склад якої відображає баланс між двома партіями. Таким чином, Конгрес фактично делегує контроль власним виконавчим органам, одночасно жорстко контролюючи це делегування. Вибори, які в європейській парламентській системі приводять до швидкої зміни політики, у Сполучених Штатах проявляють себе значно повільніше, оскільки комісіонери призначаються на фіксовані строки і на твердих умовах. Структура незалежної комісії зберігає панування тієї чи іншої партії, але врешті-решт, парадоксальним чином, знижує рівень демократичності регулятора.

НАСКІЛЬКИ ІНШИМИ Є США?

З огляду на здатність забезпечувати баланс сильних дій держави з правом і підзвітністю американська система стримувань і противаг багато в чому видається невідгідною порівняно з парламентськими системами. Ці системи зазвичай і близько не здають адміністрацію в руки судів настільки, як у США; у них менше урядових органів; вони пишуть узгоджене законодавство; вони менш підвладні впливу груп інтересів. Німеччина, країни Скандинавії, Нідерланди та Швейцарія спроможні підтримувати вищий рівень довіри до уряду, що дозволяє їхній публічній адміністрації бути менш ворожою, консенсусною і, на початку XXI століття, здатною краще адаптуватися до змін в умовах глобалізації. Наприклад, приватизацію багатьох служб соціальної допомоги та компроміси з профспілками щодо безпеки робочих місць полегшили такі інститути з високим рівнем довіри до них, як корпоративно-колективні переговори про заробітну платню та соціальні блага, що поширюють свою чинність по чи не всіх секторах і галузях економіки. Однак ці твердження є слушними лише на рівні окремих країн. Коли ж ми розглядаємо Європейський Союз загалом, порівняння здається вже не таким виграшним.

Візьміть групи інтересів та їхній вплив на державну політику. З академічної літератури очевидно, що в Європі, як і в Америці, спостерігається значний ріст кількості й хитромудрості лобістських груп і потуг. Важко порівнювати щодо цього числові дані, оскільки в Європі немає жодних жорстких вимог до реєстрації лобістів на кшталт тих, що діють у США. Але справа в тому, що як корпорації й торгові асоціації, так і групи й об'єднання з охорони довкілля, споживачів та груп із захисту трудових прав — усі діють і на національному, і на рівні ЄС практично так само, як і в Сполучених Штатах⁷³⁰. Зі зміцненням ролі Європейського Союзу і з дедалі інтенсивнішим переносом розробки політики далі від національних столиць до Брюсселя, європейська система в цілому починає все більше нагадувати Сполучені Штати. Окремі парламентські системи країн ЄС можуть дозволяти менше гравців у вето, ніж американський механізм стримувань і противаг, але з додаванням великого загальноєвропейського шару додаються ще чимало точок вето. Це означає, що європейські групи інтересів можуть вибирати юрисдикції з дедалі ширшого вибору в цьому політичному супермаркеті, поки не отримають те, що їм потрібно: не знайшовши розуміння на національному рівні, вони можуть податися до Брюсселя або навпаки. Хоча, як зазначає політолог Крістін Магоні, «зовнішні» групи, що представляють соціальні рухи, мають значно менший доступ до європейських інституцій, ніж у США, а групи інтересів отримують набагато більше можливостей донести свою справу до політиків та регуляторів, ніж коли їх обмежували власні національні системи⁷³¹.

Очевидно, консенсуальний характер самого ЄС означає, що інституції рівня ЄС є набагато слабкішими за певні федеральні інституції Сполучених Штатів. Ці слабкі місця болісно дали про себе знати під час європейської боргової кризи 2010–2013 років. Федеральна резервна система, Мінфін і

Конгрес США досить оперативно й переконливо відреагували на фінансову кризу, масивно розширивши баланс ФРС на 700 мільярдів доларів Програмою полегшення тиску на проблемні активи (TARP), додавши ще стільки ж, 700 мільярдів доларів, наступним пакетом стимулювання в 2009 році і продовжуючи купувати проблемні активи наступними версіями заходів з підвищення ліквідності, які отримали назву «кількісне пом'якшення». За надзвичайних обставин виконавча влада змогла нагнати досить жаху на Конгрес, аби видурити підтримку своїх ініціатив. Підхід Європейського Союзу до кризи євро, навпаки, виглядав як суцільні хитання й дріб'язковість. За браку монетарної влади такої ж повноти, як у Федерального резерву, і в умовах прерогативи національних урядів у фінансовій політиці, політика ЄС мала у своєму розпорядженні значно менше інструментів, ніж її американський аналог, у боротьбі з економічними потрясіннями.

Зростання ЄС також американізує Європу в питанні ролі судових органів. Багато європейських урядів додали каталоги основних прав у свої конституційні системи після Другої світової війни, уповноваживши конституційні суди діяти в ролі захисників цих прав проти державної влади. Більш високий рівень судового розгляду був запроваджений створенням Суду Європейського Союзу, на який покладено завдання інтерпретації європейського права, поряд з Європейським судом з прав людини, що виник відповідно до Європейської конвенції з прав людини. На додаток до цього, суди окремих європейських країн запровадили в себе новели універсальної юрисдикції, як-от іспанський суд, коли взявся за розгляд звинувачень проти чилійського диктатора Аугусто Піночета у злочинах, заподіяних на чилійській землі. Якщо європейські судді виявляють у цілому більше стриманості щодо політичних питань, ніж їхні американські колеги, формальна структура судочинства має тенденцію радше до множення судових вето, ніж у зворотний бік.

РЕСПУБЛІКА МЕДІСОНА

Американська політична система занепадала з плином часу, тому що її традиційний механізм стримувань і противаг посилювався й набував надмірної жорсткості. В умовах гострої політичної поляризації ця децентралізована система все далі втрачає здатність представляти інтереси більшості, але надає надлишкове представництво групам інтересів і активістським організаціям, що в сукупності не додає моці суверенітету американського народу.

Американська політична система не вперше опиняється в умовах поляризації й нерішучого заціпеніння. Медісонова система стримувань і противаг разом з клієнтелістською, керованою партіями політичною структурою, що виникла на початку XIX століття, були достатніми інструментами управління країною, яка в основному вважалась аграрною, а більшість її громадян жила з окремих сімейних ферм. Але ці інституції не могли розв'язати гостру політичну кризу, викликану інститутом рабства і його інтенсивним поширенням. Цій децентралізованій системі бракувало й спроможності займатись національною економікою континентального розмаху в умовах її дедалі тіснішого переплетення новими транспортними і комунікаційними технологіями після завершення Громадянської війни. Для створення сучасної, заснованої на заслугах державної служби неодноразово збирались політичні коаліції на її підтримку, але пропонувані зміни наштовхувались на опір укорінених політичних акторів на кожному кроці. З огляду на ці перешкоди, той обсяг державного будівництва, якого було досягнуто під час Прогресивної ери і за Нового курсу, був дивовижним; Сполучені Штати могли еволюціонувати в бік Греції чи Італії, де вкоренився клієнтелізм і в сьогоднішню епоху ці країни увійшли разом з корупцією. Але й Сполучені Штати Америки, колосально вирісши, за подальший період розгорнулись у потворного й неефективного монстра, яким і є сьогодні. Але цей результат був значною мірою наслідком того факту, що право й демократія, так глибоко укорінені в американській політичній культурі, продовжували домінувати над державою навіть в умовах, коли вона так розрослась.

Сполучені Штати втрапили до пастки «поганої рівноваги». Оскільки американці історично не довіряють урядові, вони, само собою, не готові делегувати йому владу, потрібну для прийняття рішень у порядку, звичному для інших демократичних суспільств. Замість цього Конгрес запроваджує складні правила, які звужують самостійність уряду й перетворюють прийняття рішень на повільний і дорогий процес. Уряд діє не надто успішно, чим підтверджує початкову недовіру народу. У цих умовах ніхто не хоче платити більше податків, адже панує відчуття, що уряд буде марнувати їх. Але якщо не ресурси,

чи принаймні не в першу чергу ресурси, є основною причиною неефективності уряду, без них уряд функціонувати належним чином теж не зможе. Звідси недовіра до уряду перетворюється на самоствердне пророцтво.

Чи можна змінити ці згубні тенденції й реформувати систему? Є дві перешкоди, що перегородили шлях, і обидві пов'язані з самим феноменом розпаду. Перша — це сама суть політики. Багато політичних акторів у Сполучених Штатах визнають, що система працює не дуже добре, але, проте, вони глибоко зацікавлені в збереженні чинного стану справ. Ні одна, ні друга політична партія не відчувають стимулів відрізати себе від доступу до грошей, що їх пропонують групи інтересів, а групам інтересів не потрібна система, де гроші більше не зможуть купити вплив. Як і в 1880-х, має з'явитися коаліція за реформи, що об'єднала би групи, що не мають частки в поточній системі. Але досягти спільної дії цих зовнішніх груп дуже важко; вони потребують лідерства і чіткої програми. Проте автоматично такі речі не з'являються. Критичними в кристалізації тогочасних реформ були зовнішні шоки, зокрема такі події, як вбивство Гарфілда, вимога перетворення Америки на світову державу, вступ у світові війни й криза часів Великої депресії.

Друга проблема є когнітивною і стосується ідей. Типовим американським рішенням, що виникає у відповідь на відчуття урядової дисфункції, ставали спроби розширити демократичну участь та прозорість. На національному рівні це сталось після бурхливих подій часів В'єтнаму і Вотергейту, коли реформатори наполягали на більш відкритих праймеріз, на розширенні доступу громадян до судів, а також на безперервному висвітленні в ЗМІ функціонування Конгресу. Каліфорнія та інші штати розширили використання ініціатив народного голосування (референдуми, опитування), щоби обійти випадки зависання і блокування уряду. Майже всі ці реформи зазнали невдачі у своїх прагненнях досягти більш високих рівнів підзвітності й відповідальності уряду. Причина, як зауважив Брюс Кейн, полягає в неспроможності демократичної громадськості, з огляду на власне походження або темперамент, обирати серед великої кількості складних варіантів державної політики; тому порожнечу заповнили добре організовані групи активістів, що не були представницькими для громадськості в цілому. Очевидним рішенням цієї проблеми було б скасування деяких реформ, що принесли більше демократії, але ніхто не наважується припустити, що країна потребує трохи менше співучасті й прозорості.

У першому розділі я обіцяв, що ця книжка не пропонуватиме конкретних політичних кроків або швидких розв'язків проблем. Реалістична програма реформ повинна містити збалансування довготермінових цілей і поточних політичних реалій. Система стримувань і противаг, яка надає непропорційної й недоречної ваги групам інтересів і не агрегує інтереси більшості, не може бути виправлена декількома простими змінами. Наприклад, спокуса в умовах президентської системи запобігти законодавчим глухим кутам, додаючи влади виконавчій гілці, часто створює стільки само проблем, скільки розв'язує. Позбавлення програм цільового фінансування і підвищення партійної дисципліни може насправді ускладнити досягнення загальних законодавчих компромісів. Використання судів для виконання адміністративних рішень може бути вкрай неефективним, але за відсутності більш сильної і єдиної бюрократії ніякої альтернативи цьому немає. Немає ніякого сенсу делегувати більше автономії виконавчій владі, поки її потенціал не буде модернізованим, а бюрократія — реформована.

Багато цих проблем можна було б розв'язати, якби США перейшли до єдиної парламентської системи правління, але настільки радикальні зміни інституційної структури країни зараз немислимі. Американці вважають свою Конституцію квазірелігійним документом, тож підштовхнути їх до переосмислення її основних принципів буде важким завданням. Я думаю, що будь-яка реалістична програма реформ повинна впорядкувати описані пункти вето або запровадити механізми парламентського стилю, які би сприяли зміцненню ієрархічної влади в межах чинної системи її поділу.

Медісонова система стримувань і противаг, що так ускладнює ухвалення рішень, дуже затримала прихід американської соціальної «держави загального добробуту», гарантувавши, що та ніколи не виросте до розмірів своїх європейських колег⁷³². Чимало американців вважають цю обставину благословенням; вона звільнила економіку США від багатьох згубних правил і стримувальних мотивацій, які накладає європейська соціальна політика. Але це також означає, що реформа системи — тобто її зменшення й підвищення ефективності її роботи — також буде значно складнішим

завданням. Надмірна кількість точок вето, які вкидають пісок у передаткові механізми, ускладнюючи й перешкоджаючи рухові вперед, означає також і складність повернутися назад.

- 714 У. Борг США в 1945 році склав 112,7 % від ВВП (www.cbo.gov/publication/21728), Британії — 225 % (www.res.org.uk/view/article5jan12Correspondence.html).
- 715 William A. Galston, *Can a Polarized American Party System Be “Healthy”?* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2010).
- 716 Морріс Фіоріна вказує, що радикально консервативний кандидат Рік Санторум став на короткий час у 2012 році головним кандидатом від республіканців на праймеріз за підрахунку 1,2, 1,8 і 7,4 відсотка виборців у трьох штатах. Morris Fiorina, “America’s Missing Moderates: Hiding in Plain Site,” *American Interest* 8(4): 58–67.
- 717 Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, *It’s Even Worse Than It Looks: How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism* (New York: Basic Books, 2012), p. 154.
- 718 Це характеризують як компроміс між впливовістю й рішучістю (Gary Cox and Mathew McCubbins, “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes,” in Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins, eds., *Presidents, Parliaments, and Policy* [New York: Cambridge University Press, 2001], pp. 21–64), або рішучістю й рівнем довіри (Andrew MacIntyre, *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance* [Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003], pp. 17–36).
- 719 Gary Cox, “The Power of the Purse and the Reversionary Budget” (неопублікований текст, Stanford University, Department of Political Science, 2013).
- 720 George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton: Princeton University Press, 2002).
- 721 Коаліційний уряд, що об’єднав партії консерваторів і ліберал-демократів, що прийшли до влади 2010 року, був доволі незвичайним у британській практиці. Дедалі частіше трапляється, що сильну парламентську більшість обирають різношерстні реальні виборці.
- 722 Herbert Döring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (New York: St. Martin’s Press, 1995), pp. 223–46.
- 723 Див. Jacqueline Yates, “Sweden,” in J. A. Chandler, ed., *Comparative Public Administration* (New York: Routledge, 2000).
- 724 Gerhard Casper, “The United States at the End of the ‘American Century’: The Rule of Law or Enlightened Absolutism?” *Washington University Journal of Law and Policy* 4 (2000): 149–73.
- 725 “Statement by George Little on Length of Congressional Reports,” U.S. Department of Defense, press release, July 11, 2007, www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=15437.
- 726 Luce, *Time to Start Thinking*, chap. 4.
- 727 Про загальне питання браку законодавчої узгодженості див.: Bok, *Trouble With Government*, pp. 98–103.
- 728 Eric A. Posner and Adrian Vermeule, *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic* (New York: Oxford University Press, 2010).
- 729 Див. Joachim Herrmann, “The German Prosecutor,” in Kenneth Culp Davis et al., eds., *Discretionary Justice in Europe and America* (Urbana: University of Illinois Press, 1976).
- 730 Christine Mahoney, “The Power of Institutions: State and Interest-Group Activity and the European Union,” *European Union Politics* 5, no. 4 (2004): 441–66; Mahoney, *Brussels versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2008); Darren Halpin and Grant Jordan, eds., *The Scale of Interest Organization in Democratic Politics: Data and Research Methods* (New York: Palgrave Macmillan, 2012); Robin Pedler, ed., *European Union Lobbying: Changes in the Arena* (New York: Palgrave, 2002); Jan Beyers, Rainer Eising, and William Maloney, eds., *Interest Group Politics in Europe: Lessons from EU Studies and Comparative Politics* (New York: Routledge, 2010); Sonia Mazey and Jeremy Richardson, eds., *Lobbying in the European Community* (New York: Oxford University Press, 1993).
- 731 Див. Mahoney, *Brussels versus the Beltway*, pp. 147–65. Причиною цих відмінностей є не просто природа органів ЄС; групам громадянського суспільства набагато важче організуватися понад національні лінгвістичні й медіа-бар’єри в Європі, ніж у США.
- 732 Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992); Desmond King et al., eds., *Democratization in America: A Comparative-Historical Analysis* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009). Для загального порівняння соціальної держави в США та в Європі див.: Arnold J. Heidenheimer and Peter Flora, eds., *The Development of the Welfare States in Europe and America* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1987).

АВТОНОМНІСТЬ І СУБОРДИНАЦІЯ

Чим відрізняється управління приватним і публічним секторами; спроможність держави і бюрократична автономія як мірки якості управління; чому хороший уряд потребує знаходження правильного балансу між досвідом і демократичним контролем

Ефективне сучасне урядування потребує відповідного балансу між сильною й спроможною державою, з одного боку, та інститутами права з підзвітністю, що стримують державу і змушують її діяти в інтересах широких кіл громадян, з другого. Це — сутність проблеми «дістатися Данії». Але з початком третьої хвилі демократизації інституції поширилися швидше за сильні й ефективні сучасні держави. Тому багато країн стикаються з подвійним завданням державного будівництва, навіть коли консолідували свої демократичні інститути. На тривалій дистанції ці два процеси доповнюють і підтримують один одного. Але в короткостроковій перспективі, як ми вже бачили, вони можуть іти врозрід.

Як у такому випадку отримати продуктивну, адміністративно спроможну державу? Багато агентств міжнародного розвитку, визнаючи важливість таких якостей держави, сприяють зусиллям з реформ зіпсованого публічного сектору. Часто вважається, що найкращим способом зміцнити державу є увиразнення її прозорості й демократичної підзвітності. Ця теорія означає, що за наявності правдивої інформації про публічних службовців — хто з них корумпований або некомпетентний — виборці через голосування домагатимуться, щоб таких звільняли з посад. Крім того, багато реформаторських зусиль було витрачено на те, аби зменшити можливості корупції. Вони ж були покликані збільшити кількість правил, наприклад, щодо конфлікту інтересів, які мають виконувати посадові особи. Звужуючи офіційний розсуд, реформатори вважають, що, відповідно, звужують корупцію⁷³³.

Ці практичні заходи з підвищення ефективності публічного сектору пов'язані з теоретичними напрацюваннями, здебільшого економістів, які розглядають і розуміють ефективність бюрократичного апарату з погляду так званої теорії «принципала-агента». (Я посилався на цю теорію під час обговорення конкретних випадків у попередніх частинах). Довіритель (він же принципал) є головним в ухваленні рішень, віддає вказівки агенту чи ієрархії агентів, до функції яких належить виконання побажань довірителя.

Ця схема може бути застосована до обох — приватного й публічного — секторів: на підприємстві приватного сектору принципалом є власник бізнесу (або акціонери публічної компанії), який делегує повноваження раді директорів, потім — генеральному директору, а далі — вниз адміністративною ієрархією компанії. У демократичному суспільстві принципалом є весь народ, що через вибори делегує повноваження законодавчому органу, президентові чи іншим посадовим особам, а ті, у свою чергу, будують бюрократичні ієрархії, необхідні для виконання отриманих побажань.

Організаційна дисфункція трапляється тому, що агенти часто діють із власного інтересу, наприклад, коли працівник банку присвоює банківські гроші, переказуючи їх на власний рахунок, або коли будує свою кар'єру за рахунок організації. Це джерело корупції в організаціях і приватного, і публічного сектору. Вважається, що найкращим способом позбутися цього є вирівнювання стимулів у такий спосіб, аби вони спонукали агентів належним чином виконувати команди довірителя. Теорія «принципал — агент» закінчується пропозицією шляху, яким можна посилити прозорість і підзвітність задля хорошого урядування: довірителі мають підвищити прозорість поведінки агентів, щоби мати можливість краще стежити за ними, а тоді запроваджувати стимули, що дозволили би підштовхнути агентів до розуміння своєї відповідальності перед бажаннями принципала⁷³⁴.

У політичній сфері ця теорія означає, що більше демократії має привести до зниження корупції та кращого урядування. Звісно, здається логічним, що корумповані або некомпетентні посадові особи не повинні мати можливості приховувати свої дії, і в них навряд чи з'являться додаткові стимули до

зміни своєї поведінки на краще без механізмів підзвітності й відповідальності. Проте є чимало причин вважати цю теорію доволі неповною.

Вона передусім передбачає, що звичайні виборці, якщо їм розповіли про корупцію або клієнтелістський розподіл державних ресурсів, неминуче вимагатимуть запровадити таку програмну державну політику, що дозволить розподіляти блага на безособової основі, як, згідно з демократичною теорією, вона й повинна діяти. Але цим ігнорується факт, що виборці в багатьох суспільствах, особливо бідних, не мають нічого проти, ба навіть хочуть клієнтелістського розподілу ресурсів, адже сподіваються на особисті вигоди. Очевидно, що попит з боку громадян на блага може бути тим, що насамперед і породжує клієнтелізм.

Крім того, ідея, що найвища прозорість з підзвітністю потрібні для кращої бюрократії, просто таки ігнорує чималі відрізки історії, коли відносно чисті, сучасні бюрократії були збудовані за недемократичних умов. Найдохідливіше це доводили історії бюрократичного розвитку, наведені в першій частині цієї книжки. Чимало найуспішніших сучасних держав постали за авторитарних режимів, часто в країнах, які опинилися перед серйозними загрозами національній безпеці. Це стосується Стародавнього Китаю, Пруссії, Німеччини, сучасної Японії, а також кількох інших країн. На противагу цьому, коли демократію запроваджували до консолідації сучасної держави, це часто мало наслідком послаблення якості урядування. Першим і яскравим прикладом цього є Сполучені Штати Америки, що винайшли клієнтелістський партійний уряд після того, як поширили демократичне виборче право в 1820-х, а потім тривалий час не могли здихатися патронажу, що пронизував бюрократію більшу частину наступного століття. Це також стосується й історій Греції та Італії, адже обидві країни запровадили складні клієнтелістські системи, що перешкоджали появі сучасної державної адміністрації. Клієнтелізм широко побутує серед демократичних країн, що розвиваються, він підриває якість урядування від Індії й Мексики до Кенії і Філіппін.

І, нарешті, ідея, що державних службовців мають обмежувати суворі правила і їх слід позбавляти адміністративного розсуду, іде врозріз з найпоширенішим закидом, який висуюють до урядів, а саме: вони занадто пов'язані правилами, вони жорсткі, їм бракує здорового глузду. Сучасним жажіттям є бюрократ, який вимагає стос документів для ухвалення якнайменшого рішення. Багато спроб реформування американського публічного сектору стосувалися скасування правил і надання більшої свободи в публічних рішеннях. Як у такому випадку жити з ідеєю, що хороший уряд є продуктом суворих правил?

Усе це підводить до висновку, що державне будівництво й побудова демократії — не одне й те саме, і на короткому проміжку часу між ними часто існують великі тертя й напруженість. Можливо, бувають інші маршрути до хорошого урядування, і демократія справді за певних умов може бути перешкодою, а не перевагою. Тому нам потрібна складніша теорія публічного адміністрування, яка звернула б особливу увагу на взаємозв'язки та взаємодію між державним адмініструванням, правом і демократичною підзвітністю.

СПРОМОЖНІСТЬ ДЕРЖАВИ

Однією з найбільших проблем у конструкції стосунків «принципал — агент» є те, що наявність спроможної держави в цій конструкції сприймається як даність. Тобто в ній проблема управління організацією формулюється передусім як питання стимулів і волі: принципал віддає агенту розпорядження виконати певні речі, а агент не може зробити так, як той хоче, бо чи то шукає легкого шляху, чи то має власний інтерес, аби справа була зроблена інакше. Але агенти можуть бути повністю лояльними й мотивованими робити правильні речі та все-таки зазнавати невдачі, коли бракує знань, компетентності чи технічних можливостей для виконання побажань довірителя.

Сучасна держава, на додачу до своїх великих розмірів, є постачальником широкого спектру комплексних послуг. Уряд прогнозує погоду, скеровує авіаносці, регулює фінансові деривативи, здійснює нагляд над безпекою фармацевтики, надає послуги з поширення сільськогосподарських знань і технологій, ліквідує надзвичайні ситуації в охороні здоров'я, розглядає складні кримінальні й цивільні справи, а також контролює монетарну політику. Багато що із цих заходів вимагає високого рівня професіоналізму й освіти: співробітники Федеральної резервної системи США, наприклад,

майже всі мають наукові ступені з економіки, а в Центрі контролю захворюваності працюють лікарі й дослідники в галузі біомедицини.

Ця потреба технократичної компетенції — перше, що веде хороший уряд курсом прямісінько до зіткнення з демократією. Як ми бачили, серед тверджень Ендрю Джексона на посаді президента було й те, що не буває жодної роботи в уряді США, якої не можуть виконувати прості американці, тому він узяв у бюрократію багатьох простих американців, що, так уже трапилося, були його політичними прихильниками. Популіста Джексона обрали частково з недовіри до еліт з гарвардською освітою, яку вів його конкурент, Джон Квінсі Адамс, і ця недовіра триває аж до сьогодні. Запровадження Законом Пендлтона меритократичної цивільної служби було зусиллям позбавити процедури набору бюрократів негативного впливу, який на них чинила демократична політична конкуренція, і створити широкі острови автономної технократичної компетенції в уряді.

Формування технократичного потенціалу в уряді є питанням не лише відправки чиновників на кількатижневі тренування на вихідних, аби повчити їх менеджерських премудростей. Це вимагає величезних інвестицій у систему вищої освіти. Реформи Штейна-Гарденберга в Пруссії не могли би дати жодного позитивного ефекту, якби їх проводили без одночасного створення нових університетів, чим займалися такі реформатори, як Вільгельм фон Гумбольдт. Він заснував новий Берлінський університет, а реформи Норткота — Тревельяна у Великій Британії супроводжувалися добрячим прочуханом, який Бенджамін Йовітт влаштував і в Оксфорді, і в Кембриджі. Одним з найбільших досягнень японських олігархів періоду Мейдзі наприкінці XIX століття було створення мережі сучасних університетів, чії випускники наповнили нову бюрократію в Токіо.

Якщо бюрократична спроможність будується на людському капіталі, що несуть із собою окремі бюрократи, спроможність уряду критично залежить від типу організаційної культури чи соціального капіталу. Дві організації з однаковими кадрами й ресурсами діятимуть з абсолютно різними рівнями віддачі залежно від ступеня їхніх внутрішньої згуртованості й співробітництва. Однією з причин, з яких німецький вермахт виявився такою грізною бойовою машиною в часи Другої світової війни, було те, що він розвивав і заохочував внутрішню єдність і згуртованість своїм сержантським складом. Як показав військовий історик Мартін ван Кревельд, солдатів у німецькі полки набирали з одного й того самого регіону, вони вчилися, воювали і вмирили разом, і в резерв їх також повертали своїми підрозділами. Це породжувало міцну ідентифікацію й значно підвищувало бойову готовність порівняно з американською системою, у якій підрозділи безперервно формують і переформовують з окремих індивідів, замінюючи втрати на індивідуальній основі⁷³⁵.

Цивільні організації не мають такої здатності комплектувати свій персонал, але вони теж можуть користуватися вигодами сильної згуртованості на основі спільних норм. Сучасна Лісова служба була побудована навколо загальної відданості науковому лісівництву. Сучасні японська й південнокорейська бюрократії, подібно до британської перед ними, були укомплектовані випускниками тих самих елітних шкіл, які знали одне одного ще зі студентських років. Вони увійшли в публічну службу класами, які згодом групою просувалися по службі, а через те, що їхні міністерства не допускають набору зі сторони й появи політичних призначенців у бюрократичних органах, у них виховався міцний спільний дух і взаєморозуміння. Але навіть у США зі слабкими традиціями бюрократичної солідарності є зразки бездоганного професіоналізму й передового досвіду, які засвідчують дивовижні рівні відданості публічній службі, як-от федеральна система тюрем, описана політологом Джоном ДіЮліо⁷³⁶. Тому бюрократична спроможність є чимось більшим за суму знань, умінь і досвіду кожного з чиновників, які разом утворюють бюрократію; вона також є функцією соціального капіталу, яким ті володіють⁷³⁷.

Нарешті, спроможність держави є функцією від наявних ресурсів. Найкраще навчені й заражені ентузіазмом від п'ят по вуха чиновники розтратять свою відданість, якщо їм належним чином не платити або якщо їм бракуватиме інструментів для виконання своєї роботи. Це — одна з причин слабого урядування в бідних країнах. Мелісса Томас зазначає: якщо така багата країна, як США, витрачає близько 17 000 доларів у рік на душу населення на різні урядові сервіси й служби, уряд Афганістану витрачає лише 17 доларів, якщо виключити внески іноземних донорів. Чимало грошей, які він таки збирає, зникають унаслідок корупції й шахрайства. Тому зовсім не дивно, що центральний уряд Афганістану має доволі сумнівний суверенітет над більшою частиною власної території⁷³⁸.

Спроможність держави сама по собі не є адекватною мірою оцінки якості урядування. Однією з постійних тем, що простежуються в цій книжці, є важливість бюрократичної автономії для належного урядування. Урядові агенти, які не мають достатньої свободи дій для власної оцінки під час творення й реалізації політики, не виконуватимуть свою роботу добре, незалежно від того, наскільки вони спроможні як індивіди і як організації.

У Стародавньому Китаї легісти й конфуціанці давно сперечаються з приводу того, що сучасні правники-адміністративісти назвали би питанням «правил проти розсуду»⁷³⁹. Легісти вважали, що суспільство потребує чітких правових норм для регулювання поведінки, аби сприяти стабілізації очікувань і не залишати непевності щодо намірів держави. Конфуціанці, навпаки, критикували право на тій підставі, що жодний писаний закон не залишається слухним за всіх і будь-яких обставин. Правильне судження вимагає знання умов конкретної справи: хто вчинив злочин, які мотиви ним чи нею рухали, як конкретне рішення зачіпатиме інтереси широких верств суспільства тощо. Конфуціанці доводили, що лише вчений-мудрець, беручи до уваги весь контекст, може дійти належного судження. Цей погляд видається аналогічним до Аристотелевого опису «людини великої душі» в праці «Нікомахова етика», здатної на належний моральний вибір.

Чинне китайське право, як ми бачили в розділі 24, перетворилося на суміш доктрин легістів і конфуціанців. Китайська практика завжди схилилася на користь розсуду, а не суворих правил, що відображає слабкість верховенства права в китайській традиції. Але аргументи конфуціанців були, безперечно, слухними в одному: занадто багато суворих правил часто ускладнюють якісне ухвалення рішень.

Бюрократична автономія криється в точності, з якою принципал визначає мандати або правила своїм агентам. Ступінь автономії певної організації залежатиме від кількості й типів повноважень, що їх спустив підлеглим принципал, або, висловлюючись дещо іншими термінами, ступеня автономії, наданої агенту. Цілковито підпорядкована організація не матиме жодної незалежності взагалі, від неї, як від робота, лише вимагатимуть виконання детальних указівок принципала. Автономна організація натомість зможе ухвалювати рішення самостійно, без докладних здогадок, на які спромігся принципал.

Є широкий спектр обов'язків, що можуть бути делеговані принципалами. Однією з найважливіших є проблема персоналу, тобто кадрового забезпечення. Як ми бачили в першому томі, однією з визначальних подій у процесі появи верховенства права в Європі була боротьба за інвеституру, яка оберталася навколо спроможності католицької церкви призначати своїх священників і єпископів. Аж до XI століття церква була обов'язково підпорядкована політичній владі імператора Священної Римської імперії, бо він міг вплинути на всі церковні кадрові рішення, аж до вибору папи римського. Таким чином, незалежність церкви як законотворчої інституції була тісно пов'язана з контролем над її кадрами. Боротьба за реформу публічної служби в Америці XIX століття так само стосувалася спроможності бюрократії встановлювати власні стандарти щодо найму й просування по службі та не підпорядковуватися політикам, ласим до патронажу.

Політичні керівники часто видають неоднозначні й іноді абсолютно суперечливі мандати. Ба більше, часто та чи інша справа від самого початку має кількох політичних керівників — тобто владців з однаковою легітимністю, що видають мандати, які потенційно йдуть урозріз один з одним. Наприклад, державні підприємства часто мають мандати одночасно забезпечувати відшкодування витрат, повністю забезпечувати потреби бідних верств населення, а також займатись ефективним ціноутворенням під час роботи на бізнес-клієнтів, і виконання кожного з них вимагає інша «голова» політичної системи. Ці мандати, очевидно, неможливо реалізувати одночасно, вони обов'язково породять бюрократичний затор. Квазідержавна залізниця Amtrak, про яку вже йшлося, могла би стати прибутковою й ефективною, якби Конгрес не зобов'язував її обслуговувати різні дрібні сільські громади. У Китаї установи часто дублюють функції одна одної, коли перша підпорядковується центральному всекитайському міністерству, друга — уряду провінції, а ще одна — муніципальному органу; результатом є непослідовна й неефективна політика.

Високий ступінь автономії — ось що уможливує інновації, експерименти й ризик бюрократії. У добре налагодженій організації бос видає загальні вказівки: зробити те-то й те-то, а підлеглі з'ясовують, як найкраще виконати завдання. Військові організації з високою боездатністю добре

знають, що молодшим офіцерам варто дати «право на невдачу»: якщо найменша помилка може стати кінцем кар'єри, то ніхто ніколи не йтиме на ризик. Це розуміння позначилося на еволюції бойового статуту американської армії для комбінованих збройних операцій, FM 100-5. Переосмислюючи загальновійськову доктрину у світлі війни у В'єтнамі, укладачі інструкції змістили акцент із централізованого управління до гнучкіших способів контролю над виконанням завдань і досягненням цілей, відповідно до чого командир має тільки визначати загальні цілі, а їхню реалізацію слід делегувати на найнижчий можливий рівень командного складу. Словом, молодшим офіцерам дали високий ступінь автономії, що включало толерування невдач і помилок, якщо йшлося про розумні інновації або експерименти⁷⁴⁰.

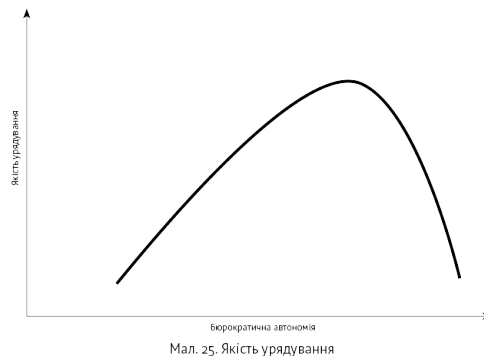
Брак автономії є однією з основних причин поганого урядування. Люди в усьому світі ненавидять зв'язану правилами, жорстку, паперову природу бюрократії. Самі чиновники накопичують силу і владу зі своєї здатності маніпулювати правилами, і тому вони зацікавлені в їхньому розширенні. Але й їхні політичні зверхники теж зацікавлені в цьому процесі, у кількості й типах розпоряджень чи мандатів, які видають. Вирішенням цієї проблеми є така зміна мандатів, яка дозволяла би більше бюрократичної автономії.

З іншого боку, бюрократія може мати занадто багато автономії. Я описав два, мабуть, найвідоміших випадки такого роду в сучасній історії: німецька і японська військові бюрократії до початку Першої та Другої світових воєн. В обох випадках сильна традиція автономії привела до кристалізації високоякісних військових організацій, але це також дозволило армії узурпувати визначення цілей, що має належати політичним лідерам, адже вони й є за всіма правилами найвищими керівниками.

Німецький флот і Генштаб у перші роки XX століття поглинули імператора й самі взяли за встановлення курсу зовнішньої політики, що й привело всю країну до конфлікту з Англією та Францією. Японська квантунська армія в Маньчжурії була ще безпосередніше залучена до старту агресії проти Китаю й зрештою захопила політичну владу в Японії повністю. Навіть без цих крайніх випадків зрозуміло, що тісно згуртовані й наділені високою автономією бюрократичні організації можуть бути доволі стійкими й опиратися політичному керівництву; вони можуть стати гібридними, невразливими до змін, утратити чутливість до потреб суспільства.

Хай як дивно, іноді надмірна кількість правил фактично збільшує, а не зменшує бюрократичну автономію, але в дуже нездоровому напрямку. Бюрократична тяганина часто є такою бездумно тупою й водночас ускладненою, що ніхто не може її реально контролювати і визначити, чи справді правила виконано, а чи ні. Це дозволяє самим бююкратам вирішувати, що саме відповідає правилам, адже тільки вони розуміються на системі. Таке часто розповідають про бюрократію в Індії, яка славиться вмінням бути одночасно і пов'язаною правилами, і свавільною.

Отже, належний ступінь автономії, потрібної для високої якості урядування, буде кривою, зображеною на малюнку 25. На одному полюсі відображене повне підпорядкування, бюрократія не має жодних можливостей для розсуду або незалежної оцінки і повністю зв'язана докладними правилами, які встановлює політичне керівництво. З протилежного боку, на горизонтальній осі, — цілковита автономія, результати впливу якої також будуть вкрай поганими, бо над бюрократією тоді відсутній політичний контроль, і вона встановлює не тільки внутрішні процедури, а й мету власної діяльності. Точка перегину кривої зміщена вправо, оскільки загально визнано, що надмірний мікроменеджмент часто шкідливіший за надмірну автономію.



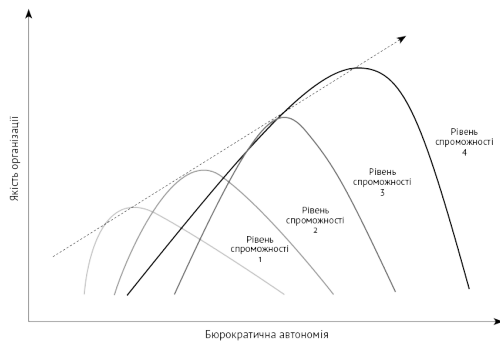
Продуктивність і автономність взаємодіють між собою. Ви можете керувати поведінкою агента або явними формальними правилами чи неформальними нормами, стереотипами й звичками. Останні зазвичай тягнуть за собою значно нижчі операційні витрати. Багато висококваліфікованих фахівців у принципі регулюють самі себе, бо людям з-поза меж професії важко судити про якість їхньої роботи. Що вищою є спроможність бюрократії, то більшим буде бажання надати їй більшої автономності. Тому за потреби оцінити якість урядування ми хочемо знати оцінку як спроможності, так і рівня автономії чиновників.

Спроби надати працівникам більшої автономії з огляду на постійне зростання спроможності вже давно спостерігаються на багатьох робочих місцях приватного сектору. Класична автомобільна фабрика початку ХХ століття, як-от цех Гайленд-Парк Генрі Форда, була укомплектована суто низькокваліфікованими «синіми комірцями» — звичайними складальниками. У 1915 році більшість робітників автомобільної галузі в Детройті були іммігрантами; половина з них не знала англійської, а середній освітній рівень не виходив за межі початкової школи. Саме в цих умовах зародився й виріс «тейлоризм». Науковий менеджмент відокремив інтелект організації, що перебуває на вершині ієрархії, де менеджери з білими комірцями керують робочою силою в синіх, віддаючи їм докладні вказівки про те, де стояти, як працювати з інструментами й машинами та скільки часу кожен має на перекур. Цей вид робочих місць доволі низької довіри не дозволяє нижчим організаційним рівням ухвалювати будь-які автономні рішення.

Цей тип робочого середовища замінили на пласкіші форми організації. Ощадна організація виробництва, яку вперше впровадили в Toyota, означала делегування значно вищих ступенів розсуду безпосередньо працівникам складальної лінії, яких заохочують обговорювати, як краще організувати виробництво. Ще вищою є автономія в організаціях, що покладаються на високоосвічених професіоналів. Юридичні й архітектурні фірми, дослідницькі лабораторії, компанії з розробки програмного забезпечення, університети й інші подібні організації не можуть бути організовані згідно з ієрархіями Тейлора. У таких організаціях менеджери, яким належить номінальна влада над високоосвіченими «працівниками», насправді значно менше розуміються на виконуваній роботі, ніж ті, що нею, у нижній частині ієрархії, безпосередньо займаються. У таких пласких організаціях влада здійснюється не лише в напрямку від керівників до виконавців; самі ці виконавці часто залучені до визначення цілей і використовують свій досвід для контролю керівників. Ці організації, само собою зрозуміло, вимагають значно вищих рівнів довіри, ніж старі Тейлорові ієрархії.

Оптимальний рівень автономії, таким чином, залежить від спроможності організації. На малюнку 26 зображено оптимальні криві автономії для чотирьох гіпотетичних організацій різних рівнів спроможності. Для кожного типу крива різко нахилена вниз у крайніх точках, адже в кожній бюрократії автономії може бути як занадто багато, так і занадто мало. Але в організаціях невисокої спроможності точки перегину зміщуються ліворуч, тоді як за вищої організаційної спроможності вони зсуваються праворуч. Перші заводи Форда початку ХХ століття перебуватимуть на рівні 1, тоді як високотехнологічні компанії, як-от Google, будуть на рівні 4.

Те, що стосується організацій приватного сектору, часто також слушно й для організацій публічної сфери, з яких складається держава. Оскільки суспільства багатіють і розвивають вищу спроможність своїх урядів, вони можуть дозволяти собі делегування значно ширшої автономії. Малюнок 25 базується на припущенні, що оптимальний обсяг автономії зміщується вправо лише в країнах з високою спроможністю. У найменш дієдатних країнах усе навпаки: виникає потреба радше обмежувати поведінку чиновників більшою, а не меншою кількістю правил, бо їм неможливо довіряти в питаннях реалізації розсудливості або утримання від корупційної поведінки.

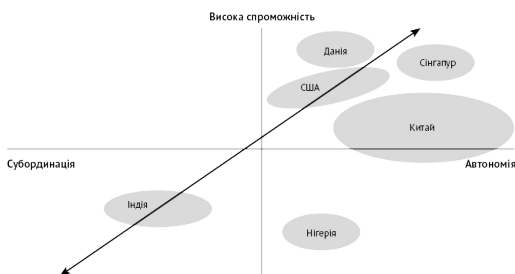


Мал. 26. Оптимальні рівні автономії для різних рівнів спроможності

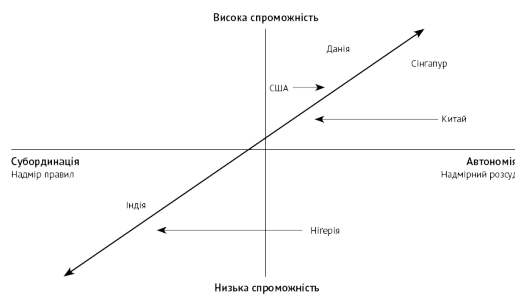
З іншого боку, якщо той самий орган країни, що розвивається, буде наповнений фахівцями з вищою освітою з міжнародно визнаних шкіл замість політичних призначенців, можна не тільки спокійно делегувати їм значну автономію, а й фактично намагатися зменшити рівень обмеженості й залежності від правил у надії заохотити до власних оцінок та інноваційної поведінки.

Якщо відобразити країни на матриці, що групує державну спроможність проти бюрократичної автономії (див. мал. 27), ми зможемо порівняти загальну якість державних інституцій. Кожна країна є фактично сукупністю різних державних інституцій різної спроможності й ступеня автономії, тому кожна зображено овалом, а не однією точкою. Діагональна лінія отримана з малюнка 26, і вона складається з точок перегину, що становлять оптимальний ступінь автономії за певного ступеня спроможності. Усім організаціям слід бажати підвищення власної спроможності (тобто переміщуватися вгору по вертикальній осі), але це вимагає дорогих довготривалих інвестицій. У короткостроковій перспективі їхня стратегія має рухатися якомога ближче до лінії.

Як видно з малюнка 28, не існує однієї формули, яка вела би до покращення роботи всіх урядів. Шлях до вдосконалення залежить від того, де країна перебуває на матриці. Шляхи до кращої спроможності можуть різнитися навіть для органів однієї й тієї самої країни. Адже бюрократії кожного органу, з яких і складаються уряди, можуть мати різні спроможності й ступені автономії.



Мал. 27. Автономність і спроможність



Мал. 28. Шляхи реформування

Ці межі пояснюють сутність загадки, чому деякі країни потребують звуження розсуду й запровадження додаткових правил, а інші мають прагнути чинити навпаки. У праці «Як контролювати корупцію» Роберт Клітгард запропонував формулу: «Корупція = розсуд — підзвітність».

Міжнародні агентства, як-от Світовий банк, послідовно підштовхують бідні країни з низькою спроможністю до звуження розсуду (тобто накладають більше правил на публічних службовців), тим часом підвищуючи прозорість їхніх дій і створюючи механізми підвищення демократичної підзвітності й відповідальності. Ця порада є значною мірою слушною для бідних країн з низьким рівнем спроможності. Більше уваги засобів масової інформації й демократичні вибори можуть не стати

панацеєю проти корупції, але вони принаймні продукують деякі стимули, здатні підштовхнути в потрібному напрямку поведінку політиків і чиновників. Але це — не універсальне правило, і воно не обов'язково корисне багатшим країнам з більшою спроможністю держави. У багатьох випадках ефективність уряду краще гарантувати розширенням розсуду й послабленням правил.

Шлях до підвищення результативності урядів буває різним залежно від очікувань, висунутих до конкретної ситуації, у якій вони опинилися. Адже навіть у межах одного уряду до різних його частин можуть знадобитися різні підходи: військові закупівлі, можливо, не повинні бути предметом нескінченної тяганини, тоді як банки й прокурори можуть бути небезпечно вільними й невідповідними. Аналіз цих проблем вимагає знання контексту, а їх усунення — і поготів.

ДЕМОКРАТИЧНА ПІДЗВІТНІСТЬ

Як в умовах демократії виборці надають своїм урядам відповідні ступені свободи і, все ж таки, утримують твердий контроль над політиками й цілями, яким покликані служити бюрократи? Хай що це означає, бюрократична автономія не є передачею ухвалення рішень у руки «експертів», які звідкись знають ліпше за громадськість, що і як краще для неї. Автономний командир роти, якщо брати військовий приклад, не має розробляти видатні стратегії; ця роль належить генералам.

Демократична підзвітність має вирішальне значення для належного функціонування політичних систем, адже саме вона, зрештою, є фундаментом влади, тобто легітимної реалізації владних повноважень. Можна, звісно, змусити людей до виконання вимог чи, м'якше, побажань держави, і в історії прикладів цього не бракує. Але уряди працюють значно краще, коли влада стає авторитетом, коли громадяни дотримуються законів і політик добровільно, бо вірять у легітимність системи.

Важливість легітимності була продемонстрована в першому томі через протиставлення Англії та Франції після Славної революції 1688–1689 років. Англія запровадила принцип «жодного оподаткування без представництва», що означало право держави до збору тільки тих надходжень, які затверджені парламентом, що на той час складався з найбільших платників податків країни. Протягом десятиліть після 1689 року і відсоток податків, які збирав уряд, і сприйняття гарантованості англійського державного боргу злетіли до надвисоких рівнів. Франція ж, навпаки, запровадила примусову систему оподаткування, де багаті могли звільнити себе від неї, а армію часто залучали до збору податків із селян, що платити їх не бажали. Французькі податки в процентному відношенні до ВВП становили лише малу частку від того, що збирали в Англії. Як наслідок, французькі державні фінанси у XVIII столітті впали до дуже низьких рівнів. Велика Британія, маючи значно меншу ресурсну базу, змогла перемогти Францію в серії воєн, що припинилися лише напередодні Великої французької революції.

Сприйняття легітимності є важливим чинником ефективності уряду, бо уряди завжди поклалися на недержавних суб'єктів, шукаючи допомоги в досягненні громадських цілей. Багато хто вважає, що аутсорсинг, державно-приватне партнерство, а також залежність держави від релігійних груп при наданні соціальних послуг є інноваціями кінця XX століття. Але державно-приватна співпраця має тривалу історію. У Європі соціальні послуги, від реєстрації населення до милостині найбіднішим, традиційно надавала церква. Держава поглинула ці функції лише у XX столітті. Англійський і голландський колоніалізм породили напівприватні організації, як-от Ост-Індійські компанії, що працювали паралельно з урядом. Штайн Рінген указує, що військові уряди, які правили в Південній Кореї після 1961 року, переважно спиралися на різні приватні організації в здійсненні своєї політики, і не лише на гігантські корпорації, як-от Samsung чи Hyundai, у їхньому розпорядженні було розмаїття приватних добровільних об'єднань⁷⁴¹.

З ростом заможності й рівня освіти населення, а також у дедалі ширшому доступі до інформації, який забезпечують новітні технології, складність здійснення влади постійно зростає. Коли люди з'ясовують, що можуть спробувати просунути свої інтереси або знати те, чого не знає уряд, вони виявляють значно менше схильності підкорятися вимогам влади просто тому, що вона — влада. Широка соціальна мобілізація, яка відображала зростання середнього класу, потягнула за собою поширення формальної демократії в усьому світі за останні чотири десятиліття. Але це — виклик для демократичних систем, принаймні коли їх починають сприймати як відірваних від життя і неспроможних відповідати на запити громадян.

Формальні процедури на зразок регулярних вільних і прозорих виборів були створені для того, аби досягнути демократичної підзвітності. Але вибори самі по собі не гарантують, що результати урядування справді, по суті відповідатимуть волі народу. Виборами та виборцями можна маніпулювати; укорінені партії можуть пропонувати виборцям неадекватний вибір; участь може бути низькою. Є велика інформаційна проблема: віддаючи свій голос щокілька років, я можу сигналізувати про моє загальне схвалення або несхвалення політики партії чи адміністрації, але насправді мене турбують, конкретно і зараз, певні правила, що зачіпають мій бізнес, або той факт, що в моєї дитини немає хороших учителів у школі. Теоретично, існує лінія відповідальності, яка простягається від виборців до уряду й назад до громадян через бюрократію. Але цей шлях є дуже довгим, і в процесі передачі суспільного вибору сигнал часто втрачається в бурхливому шумовинні.

Є низка формальних процедур, спрямованих на подолання цих проблем і підвищення чутливості уряду. Найочевидніша серед них — скорочення ланцюжка підзвітності шляхом передачі влади на найнижчий можливий рівень, де та може бути найбільш чутливою і безпосередньо реагувати на волю людей. Ще від часів «батьків-засновників» Америки це тлумачили під гаслом федералізму (у Європі це називають субсидіарністю). Інший підхід полягає в балансі гілок влади одна проти одної з використанням судової системи, аби змусити виконавчу владу реагувати на вимоги громадськості. У системах публічного права в Європі вже давно існує ієрархія адміністративних судів, яка дозволяє громадянам позиватися до урядів. Я вже описував, як американська система гарантує приватним громадянам право- і дієздатність, дозволяючи позиватися на органи влади й вимагати від них дотримання права або запобігати неправомірному застосуванню законів. Нарешті, є механізми, такі як визначальний Закон про адміністративні процедури, ухвалений 1946 року, що змушують федеральні відомства оприлюднювати зміни у своїх правилах і приймати та розглядати коментарі до них. Аналогічні процеси, спрямовані на підвищення демократичної участі на державному й місцевому рівнях, поширилися в усьому світі, наприклад, бюджетна співучасть, уперше випробувана в Бразилії.

Багато із цих підходів працюють, як обіцяють, змушуючи уряди бути більш чутливими. Але всі формальні процедури мають тенденцію до розмноження, підпадаючи під вплив маніпуляцій з боку потужних учасників системи. Федералізм часто дублює рівні влади замість по-справжньому передавати повноваження вниз; децентралізація, особливо в бідних країнах, просто здає владу місцевим елітам. Я вже відзначав вплив ворожого легалізму на якість публічного адміністрування США. Положення, які вимагають повідомлень і коментарів про правила згідно із Законом про адміністративну процедуру, з плином років перетворилися на безглуздий ритуал, де добре оплачувані лобісти потужних груп інтересів перекидаються передбачуваними коментарями.

Усі ці формальні процедури покликані підвищити підзвітність, а отже, демократичну легітимність ухвалення рішень. Але вони також множать правила, накладають великі транзакційні витрати і сповільнюють діяльність уряду. Сукупний вплив цих процедур часто позбавляє адміністративні установи автономії, якої вони потребують для ефективного виконання своєї роботи. Занадто багато прозорості може й підірвати їхню здатність до ефективно розважливості, як у Конгресі США. Якщо вимоги підзвітності перетворюються на ще один тип зброї в пристрасній політичній боротьбі, вони не досягають своєї мети. Формальні системи, які щохвилини оцінюють продуктивність і карають за низькі досягнення, часто мають те, що політолог Джейн Мансбрідж називає «базованою на санкціях підзвітністю», — сучасну версію тейлоризму, яку формує радше страх, ніж лояльність. В основі таких систем — припущення, що працівникам не можна довіряти виконання своєї роботи без постійного й ретельного зовнішнього контролю; такі системи — безпосередні вбивці ризиків та інновацій з боку оцінюваних. Оскільки ці процедури, маючи на меті підвищення підзвітності, а отже, легітимності, зрештою роблять рішення уряду менш ефективними, вони, парадоксальним чином, підривають і його легітимність.

БАЛАНС

Вирішення проблеми з підвищенням демократичної підзвітності, відтак, не обов'язково потребує поширення формальних механізмів, як і абсолютної прозорості урядування. Конфуціанці слушно вважали, що набору правил завжди недостатньо для отримання хороших результатів у всіх випадках життя. Є нематеріальний чинник, який слід враховувати, аби політична система діяла як слід, — це

довіра. Громадяни мають довіряти уряду й знати, що він шукає та ухвалює переважно правильні рішення, які відображають їхні інтереси, а уряди, зі свого боку, мусять заслужити цю довіру, бути чутливими й виконувати обіцяне. Автономна бюрократія, що діє належним чином, — не та, яка відгороджена від громадян, а та, яку Пітер Еванс описує як «вбудовану» в суспільство й чутливу до його вимог. Це — рівновага високого рівня, за якого довіра до уряду породжує ефективний уряд, що, у свою чергу, підвищує довіру всіх сторін.

І навпаки, рівновага низького рівня — це та, за якої неякісне урядування породжує недовіру з боку громадян, які потім радше приховують від держави ресурси й лояльність, потрібні уряду для ефективного функціонування. Не маючи потрібного авторитету, уряд звертається до примусу, аби забезпечити дотримання своїх загалом слухних вимог. Значно простіше спостерігати, як політичні системи втрачають рівновагу високого рівня і скочуються в нижчий, ніж як вони піднімаються з низького вгору, і, можливо, саме тому останні є настільки поширеними в усьому світі. Можливо також, що зі зростанням очікувань і вимог громадян усі уряди потрапляють під тиск у бік пастки низького рівня.

Якщо є шлях виходу із цієї ситуації, то він прив'язаний до двох характеристик ефективних урядів, описаних вище: спроможність і автономність. Урядам потрібні людські й фінансові ресурси для адекватного виконання своєї роботи разом з організаційним капіталом. І естафета передачі влади від демократичного принципала до бюрократичних агентів має надавати останнім такий ступінь автономії, який узгоджується з чинним рівнем спроможності. Жоден діючий уряд ніколи не досягав цього стану за одну ніч; це зазвичай відбувається поступово і супроводжується політичною боротьбою. Тому подорож до Данії — дуже довгострокова мета.

⁷³³ World Bank, *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People* (Washington, D.C.: World Bank, 2003).

⁷³⁴ Більш розгорнуте обговорення теорії принципала-агента і її обмеження див.: Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004), chap. 2.

⁷³⁵ Martin van Creveld, *Fighting Power: German and U.S. Army Performance, 1939–1945* (Westport, CT: Greenwood Press, 1982). Див. також Wilson, *Bureaucracy*, pp. 3–6, про контраст між німецькою та французькою арміями напередодні Другої світової війни.

⁷³⁶ ДіОліо описує ситуацію 1987 року, коли тюремні бунти спалахнули одночасно в Луїзіані й Джорджії. Група відставних тюремників, усі — члени Федеральної асоціації Тюремних пенсіонерів — одягли свої старі мундири й самі оплатили собі поїздки в місця боротьби із заворушеннями, аби допомогти подолати кризу. Як указує автор, межі стосунків «принципал-агент», з огляду на людей, мотивованих насамперед матеріальною винагородою, не можуть пояснити такої поведінки, мотивованої в душі громадського блага. John J. DiIulio, Jr., “Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 4, no. 3 (1994): 277–318.

⁷³⁷ Про роль гугенотів у появі швейцарської годинникової індустрії див.: David S. Landes, *Revolution in Time: Clocks and the Making of the Modern World*, rev. ed. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000), pp. 248–57; Про роль ортодоксальних євреїв у торгівлі діамантами див.: James S. Coleman, “Social Capital in the Creation of Human Capital,” *American Journal of Sociology* 94 (1988): S95–S120.

⁷³⁸ Melissa Thomas, “Great Expectations: Rich Donors and Poor Country Governments,” papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstractid=1333618.

⁷³⁹ Див. Davis, *Discretionary Justice in Europe and America*. 8.

⁷⁴⁰ Цей бойовий статут було засновано на оперативній доктрині, розробленій німецькою армією наприкінці Першої світової війни через початок Другої світової війни; завдання на конкретні місії є американською версією німецьких бойових завдань. Див.: Francis Fukuyama and Abram N. Shulsky, *The “Virtual Corporation” and Army Organization* (Santa Monica, CA: RAND Corp., 1997).

⁷⁴¹ Ringen, *Nation of Devils*, pp. 24–29.

ПОЛІТИЧНИЙ ПОРЯДОК І ПОЛІТИЧНИЙ ЗАНЕПАД

Політичний розвиток і біологічна еволюція; політичний розвиток і його стосунок до інших аспектів розвитку; важливість міжнародного впливу; стати сучасною державою; роль насильства в політичному розвитку; чи є ліберальна демократія універсалом, що розвивається

У двох томах цієї праці відстежено походження, еволюцію й занепад політичних інституцій з плином часу.

Політичний розвиток подібний до біологічної еволюції за низкою ознак. Біологічна еволюція ґрунтується на взаємодії двох принципів: варіації й добору. Так само і в політиці: у характері політичних інституцій є відмінності, варіації; у результаті конкуренції і взаємодії з фізичним середовищем деякі інституції виживають, а інші виявляються неспроможними. І точно так само, як деякі біологічні види виявляються нездатними пристосуватися до зміни умов середовища, політичний занепад теж трапляється тоді, коли інституції виявляються нездатними адаптуватися.

Але якщо варіації в біологічній еволюції є випадковим явищем, людина має певний рівень влади над тим, якими будуть і як розвиватимуться її інституції. Деякі автори, зокрема Фрідріх Гаек, слушно зауважують, що людям ніколи не відомі (або ж вони є недостатньо мудрим, аби передбачити) результати їхніх зусиль із запровадження й розвитку інституцій або планованої політики зі знанням наперед⁷⁴². Проте людська діяльність не вкладається в одну дію чи справу: люди вчаться на своїх помилках і живають заходів для їх виправлення, вдаючись, за можливості, до ітерацій. Конституція, ухвалена Федеративною Республікою Німеччина 1949 року, істотно відрізнялася від конституції Веймарської республіки саме тому, що німці зробили висновки з провалу демократії 1930-х.

У біологічній еволюції спостерігаються окремі, специфічні, а також загальні, стереотипні процеси. Специфічна еволюція дала живим організмам змогу пристосуватися до конкретного середовища, а відтак і розійтися у своїх характеристиках. Це має наслідком появу біологічних видів; знамениті зяблики Чарльза Дарвіна були результатом адаптації птахів до панівного мікросередовища. У процесі загальної еволюції доволі віддалені одне від одного види розвинули подібні характеристики, бо ті сприяли розв'язанню проблем: такі специфічні органи чуття, як очі, розвивалися незалежно, але з подібною структурою в різних видів.

Так само і з людьми. Коли перша невелика група сучасних за своєю поведінкою людей вийшла з Африки на Близький Схід, що сталося близько п'ятдесяти тисяч років тому, вони почали розходитися, якоюсь мірою, генетично, але більше — в аспекті культури. Біблійна історія про Вавилонську вежу мала реальний прецедент: з поширенням людей у Європі, Азії, Південній Азії, Океанії і, нарешті, в Америці мовні й культурні практики почали диференціюватися, адже вони селились в екологічних нішах, що доволі широко різнилися між собою. Але разом з тим діяв і процес загальної політичної еволюції: культурно різним народам доводилося розв'язувати подібні проблеми, і тому вони вигадували паралельні рішення, навіть якщо їхні контакти були дуже обмеженими або фізично їх не було взагалі.

Я описав низку переходів політичних інституцій, що трапилися в найрізноманітніших суспільствах у всьому світі:

- від сімейно-родового до племінного рівня;
- від племінних суспільств до рівня держав;
- від патримоніальних до сучасних держав;
- у процесі розвитку незалежних правових систем;
- під час виникнення формальних інституцій підзвітності й відповідальності.

Ці політичні переходи відбувалися незалежно один від одного в суспільствах з надзвичайно різними культурними нормами. Уже згадувані на початку цієї праці сегментарні лінійності (родоводи) і племінний лад (трайбалізм) спостерігались практично в усьому світі в певний момент розвитку людства. Усі вони засновані на принципі походження від загального предка, і всі витримані в душі релігійної віри в силу мертвих предків і ще не народжених нащадків над живими. Попри дрібні відмінності в організації та взаємодії між спорідненими особами — що становлять хліб і масло антропології — структура племінних суспільств дивно схожа попри їхню географічну віддаленість.

Подібно до цього держави почали з'являтися приблизно в той самий момент історії — у Месопотамії, Єгипті, Китаї та Мексиці — із загалом подібними політичними структурами. Вони були масштабнішими й багатшими та могли генерувати достатню військову міць для збереження власної автономії від менш організованих конкурентів. Але, ідучи до цього, усі вони постали перед проблемою подолання родинності як базового принципу політичної організації та заміни її на безособовіші форми впорядкування життєдіяльності. Різні суспільства розв'язували проблему досягнення безособовості по-різному: від китайського винаходу бюрократичної держави до арабо-османського інституту військового рабства, і аж до підриву самого родинного зв'язку та його заміни на феодалний договір на землях західного християнства. Нарешті, незалежні правові системи розвинулися в давньому Ізраїлі, на християнському Заході, в Індії та мусульманському світі, де набули форми релігійних законів, адмініструванням яких займалась ієрархія священників, що мала принаймні номінальну владу над світськими правителями. Зміст цих законів вирізнявся значними варіаціями від культури до культури, як і ступінь та характер їхньої інституціалізації. Але фундаментальна структура закону як набору таких правил спільноти, що мають обмежити суверенітет тих, у кого в руках засоби примусу, була однаковою для всіх цих суспільств. Закони регулювали сімейне життя, успадкування і власність, передбачаючи правила розв'язання суперечок у сфері, навіть певною мірою захищеній від держави. Єдиною великою світовою цивілізацією, що не розвинула верховенства права цього змісту, був Китай, переважно через те, що ніколи не дозволяв трансцендентальній релігії, на основі якої можна було б розбудовувати право.

Жодного із цих переходів не було досягнуто повсюдно в усіх людських суспільствах. Досі існує невелика кількість суспільств сімейно-родового рівня, що вижили у віддалених нішах, як-от у пустелі Калахарі і в Арктиці, і значно більше число племінних суспільств у гірських, пустельних і зарослих джунглями регіонах. Один рівень політичної організації ніколи повністю не витіснив інших: таким чином, у Китаї, Індії й на Близькому Сході сегментарні родоводи продовжували існувати ще довго після винаходу держави. Лише в Західній Європі сегментарні родоводи значною мірою зникли на суспільному рівні до появи сучасних держав. В інших суспільствах політичну владу держави просто нашарували на родові структури, і, коли вона слабшала, сила родоводів відроджувалась. На Близькому Сході трайбалізм, тобто родові клани, залишаються потужною силою і конкурують за владу з державами.

В умовах природного добору індивіди конкурують одне з одним, і найкраще пристосовані до свого середовища виживають. Але Чарльз Дарвін описав ще один еволюційний процес, який назвав статевим добром, що час від часу працює, реалізуючи інші цілі. Самці змагаються за доступ до самок і часто розвивають властивості (наприклад, роги самців-оленів), які є маркерами загальної репродуктивної готовності всередині виду. Але ці самі характеристики необов'язково адаптивні й помічні, а в протистоянні іншим видам часто не дають нічого хорошого, особливо коли в довкіллі з'являється новий вид хижака. Конкретна еволюція всередині захищеної ніші часто зумовлена сексуальним, а не природним добром, коли місцеву, нішеву «гонку озброєнь» між самцями одного виду вони самі ж і розпалюють.

Як указував уже згадуваний економіст Роберт Франк, існує політичний аналог статевого добору. Не кожна політична чи соціальна інституція виникає як продукт безжальної боротьби за виживання групи. Найявні інституції можуть скеровувати конкурентну поведінку й навіть боротьбу альтернативними шляхами. Так, менеджери багатих хедж-фондів не конкурують за допомогою фізичної сили, не йдуть битися на ножах чи палицях. Вони конкурують розмірами своїх фондів або зібраних художніх колекцій. Як зазначає Франк, багато що із цих змагань має дуже відносний статус і за своїм характером є грою з нульовою сумою. Тобто споживання має значення тільки в силу того, що

є помітним і відтак дозволяє виділитися, а це, у свою чергу, призводить до наперед програшних гонок напоказ. Так дрібні князі Італії часів Ренесансу конкурували за те, хто з них кращий меценат. Тоді як ці інвестиції мали величезну цінність для наступних поколінь, з них було мало користі у військовій боротьбі проти великих і краще організованих зовнішніх ворогів, як-от іспанських і французьких королів⁷⁴³.

ВИМІРИ РОЗВИТКУ

Цей том охоплює період від початку Промислової революції в Європі й Америці, що виділилася дивовижно високими й стійкими темпами економічного зростання. На противагу цьому, аграрні суспільства Європи, Китаю, Індії й Близького Сходу, описані в першому томі, існували в зображеному Мальтусом економічному світі, де хижацтво залишалось економічно раціональним режимом діяльності. Технологічні зміни відбувалися, але настільки повільно, що зростання доходів на душу населення швидко розсіювалося й не було відчутним через бурхливе збільшення чисельності людей. В умовах невеликого вибору для продуктивного інвестування політична активність згуртувалася навколо однієї групи, що організувалася для вилучення сільськогосподарських надлишків іншої групи. Ця система давала чудові культурні продукти й дозволяла елітам вести марнотратний спосіб життя, але її засуджувала переважна більшість населення через нелегке життя в умовах натурального господарства. Основною перевагою, яку та повертала неелітам, був певний ступінь безпеки і політичний мир.

І це були нетривіальні переваги. В епоху, за якої чисельність населення може впасти наполовину або й на три чверті через голод, хвороби, пряме винищення, спричинене війною чи агресією, гарантії миру, які міг забезпечити суверен, були найважливішим суспільним благом. Ця система могла зберігати стабільність протягом багатьох століть, бо різниця організаційної спроможності еліт і решти суспільства зміцнювала і нарощувала сама себе. Селянські бунти періодично спалахували в аграрних суспільствах Китаю й Туреччини, Франції та Німеччини, проте їх завжди можна було локалізувати. Зазвичай їх жорстоко придушували землевласницькі еліти. Ідеології, що поширювалися в той час, підкріплювали ці системи, легітимізуючи й заохочуючи стратифікацію людей у різних статусних групах або кастах, активно перешкоджаючи соціальній мобільності.

Цей економічний світ з низьким зростанням і нульовою сумою виграшу фактично описує ситуації, що склалися в багатьох вкрай бідних країнах, що розвиваються, сьогодні. Якщо теоретично можливо перетворити такі країни, як Сьєрра-Леоне чи Афганістан, на промислові надпотуги, як-от Південну Корею, шляхом відповідних інвестицій, відсутність у цих країнах сильних інституцій виключає на практиці цю опцію. Замість почати свій бізнес, молодий підприємець із цих країн має значно більше шансів збагатитися в політиці, організувавши власну міліцію чи зайнявшись іншими темними справами, аби забрати свою частку в ренті, здобутій з багатств країни.

Як ми вже бачили, цю аграрну рівновагу стрімко розладнав початок індустріалізації у XIX столітті. Безперервні високі рівні економічного зростання, що досягалися технологічно зумовленим ростом продуктивності, кардинально переоблаштували тогочасні суспільства. Селяни, що залишалися політично інертними в попередні століття, переселялися в міста чи інші центри виробничої зайнятості, де перетворювалися на промисловий робітничий клас. Містяни здобували вищу освіту, нарощуючи новий середній клас. Як пояснив Адам Сміт, поліпшення транспортної та комунікаційної технологій навколо водних шляхів почало стрімко розширювати розмір ринків протягом XVII й XVIII століть. Це сприяло масивним змінам у розподілі праці, що був основною рушійною силою соціальних трансформацій у Великій Британії, Бельгії, Німеччині й Франції. Процес, що почав розгортатися в Східній Азії наприкінці XX століття, досі набирає обертів у Китаї на початку XXI.

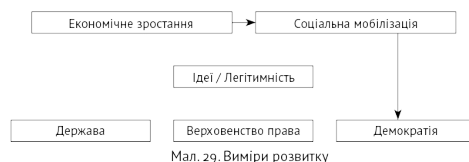
Модель розвитку, описана в розділі 2, засвідчує, що всі три центральні політичні інституції: держава, верховенство права й підзвітність та відповідальність — потрапили під тиск потреб політичної участі, які породжувала небачено швидка соціальна мобілізація. Це — критичний момент, коли політичні інституції аграрного ладу або пристосуються і розвинуть здатність забезпечити вимоги політичної співучасті, або занепадуть і розпадуться (див. мал. 29). Старі соціальні групи, як-от великі землевласники або частини держави, що до них приєдналися (наприклад, військові), намагатимуться блокувати вимоги політичної участі. Спроможність нових соціальних груп пробити свій шлях у

політичну систему, у свою чергу, залежить від ступеня їхньої організованості. У Європі та Америці це відбувалося в два етапи, спочатку через розвиток професійних спілок, а потім — через організацію нових політичних партій, що представляли би їхні інтереси. Якщо ці партії знаходять своє місце в розширеній політичній системі, вона не втратить стабільність; якщо ці вимоги придушити, виникне ризик суттєвої політичної нестабільності.

Результати цієї боротьби дуже залежать від контексту, і їх ніколи повністю не визначають лише структурні чинники. У Великій Британії старі аграрні еліти або непомітно зливалися з новою буржуазією через шлюби й родичання, або знаходили нові способи збереження свого політичного статусу навіть в умовах розмивання власного економічного становища. У Пруссії, як і в Аргентині та інших країнах Латинської Америки, вони вступали в союз із державою, використовуючи авторитарну владу для гноблення нових учасників. У сучасному Китаї держава прагне запобігти цьому процесу, блокуючи утворення незалежних профспілок, що сприяли б колективним діям працівників, а також утримуючи високі рівні зайнятості заради задоволеності працівників.

В Італії, Греції та в Америці XIX століття, а також у сучасних країнах, що розвиваються, як-от в Індії, Бразилії чи в Мексиці, питання класу можуть частково розсіяти традиційні політичні партії, вербуючи нових соціальних акторів до співучасті в клієнтелістських політичних машинах. Ці машини виявляють надзвичайну ефективність у задоволенні висхідного попиту на політичну співучасть, а отже, роблять свій внесок до загальної стабільності системи. З іншого боку, клієнтелізм заохочує пряму корупцію з боку політичного класу й блокує появу програмних політичних вимог зі створення умов, які зрештою краще служили би інтересам нових соціальних груп, включених у систему.

Послідовність, продемонстрована на малюнку 29, є класичним шляхом до модернізації, яким рухалися країни Західної Європи, Північної Америки та Східної Азії. Це, однак, не єдиний можливий маршрут модернізації. Часто соціальна мобілізація відбувалася в умовах відсутності стійкого економічного зростання, що вище було названо «модернізацією без розвитку» (див. мал. 30). За цим сценарієм, соціальні зміни відбуваються не під впливом нової промислової зайнятості, а радше через натиск сільської бідності. Селяни стікаються в міста, бо там, здається, є ширший вибір і можливості, але їх не поглинає стрімке розширення поділу праці, як у класичному сценарії індустріалізації. Замість перетворення спільноти на суспільство, спільнота просто переїжджає до міст: родові групи й цілі сільські громади пересуваються у своєму первозданному вигляді до міських нетрів, зберігаючи більшу частину своєї соціальної організації і цінностей за вкрай маргінальних економічних умов. Цей тип модернізації трапився в Греції та Південній Італії; це сталося в більшості країн, що розвиваються, від Індії й Латинської Америки до Близького Сходу й країн Африки на південь від Сахари, де виникали великі міста за одночасної відсутності динамічної промисловості.



Модернізація без розвитку поширилася в багатьох країнах, що розвиваються, за межами Східної Азії. Вона тягне за собою важливі політичні наслідки порівняно з класичним шляхом модернізації через індустріалізацію. Цей шлях може призвести до дестабілізації наявних традиційних політичних систем, які не забезпечують маршрутів участі в політичному житті — класичний сценарій політичного занепаду, описаний Гантінгтоном. Але він також може привести до стабільної системи клієнтелізму й коаліцій еліт, побудованих навколо розподілу ренти. Оскільки поділ праці має значно менші параметри в умовах відсутності розвитку капіталістичного промислового сектору, виникають інші види соціальних груп порівняно з Європою XIX століття. У таких умовах немає ані великої і зростаючої групи індивідів середнього класу, фахівців з вищим рівнем освіти, ані сильного промислового пролетаріату. Натомість такі суспільства складаються переважно з великих аморфних груп урбанізованої бідноти, що живе із заробітків у неформальному секторі. Багато з цих людей можуть розвинути високу підприємливість, маючи доступ до капіталу і ринків. Сучасна індустрія мікрофінансів та рух майнових прав будуються навколо надання бідноті таких інструментів⁷⁴⁴. Але не спостерігається чіткого шляху від неформальної зайнятості до справжньої індустріалізації, що генерувало би зростання і робочі місця. У цих умовах клієнтелізм процвітає, адже індивідуальні блага,

пропоновані політиками, а також здатність генерувати рентну плату в публічному секторі часто є набагато більш ефективними шляхами до економічної безпеки й стабільності, ніж робота в секторі приватному. Тоді політика концентрується навколо боротьби з нульовою сумою за розподіл ренти, а не навколо програмної політики. Цей вид клієнтелізму становить серйозну перешкоду на шляху реформування публічного сектору та підвищення потенціалу держави, як показано пунктирними лініями на малюнку 30.



Мал. 30. Модернізація без розвитку

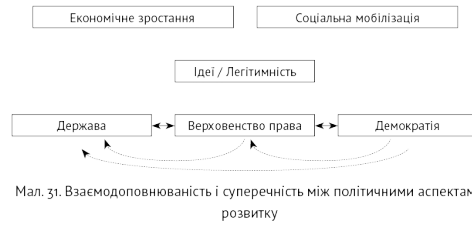
Ідеї легітимності є окремим виміром розвитку з власним потужним впливом на характер еволюції політичних інституцій. Їхній основний вплив стосується характеру соціальної мобілізації. Політика ідентичності, заснована на націоналізмі, етнічній належності або релігії, часто анулює клас або діє як його заміник чи об'єднавчий вектор соціальної мобілізації. Це трапилося в Європі XIX століття, коли працівників було легше мобілізувати закликами до націоналізму, ніж апеляціями до їхнього пролетарського статусу. Це також слушно й на сучасному Близькому Сході, де релігія є потужним мобілізаційним інструментом. Це відвернуло політичний порядок денний від питань економічної політики до такої проблематики, як установлення шаріату і боротьба за статус жінок. У Кенії та Нігерії політика опускалася до міжетнічної боротьби за природну ренту. Як засвідчили випадки Індонезії й Танзанії, цей результат не є ані природним, ані неминучим: політичні лідери цих країн сформулювали альтернативні концепції національної ідентичності, що скоротили актуальність етнічної належності.

УСІ ХОРОШІ РЕЧІ НЕ ЗАВЖДИ ВІДБУВАЮТЬСЯ ОДНОЧАСНО

Три компоненти політичного ладу, що становлять сучасну ліберальну демократію, — держава, верховенство права і підзвітність — багато в чому доповнюють один одного. Для того щоби бути ефективними і безособовими, державам треба діяти через право. Найбільш успішними абсолютистськими режимами були ті, в яких правили правом, а не законом, як, наприклад, у Китайській імперії, що змогла правити великими територіями і численним населенням через бюрократію, як і Прусска «правова держава», де було запроваджено зрозумілі права власності і закладено основи економічного розвитку Німеччини. Підзвітність, чи то офіційна — шляхом демократичних виборів, або неформальна через уряд, що діє, обслуговуючи істотні потреби населення, — також має важливе значення для нормального функціонування держави. Держави накопичують і використовують владу, але вони є набагато ефективнішими й стабільнішими, коли здійснюють легітимну владу, маючи на своєму боці добровільну згоду громадян. Коли уряди перестають бути підзвітними, цим вони запрошують до пасивного недотримання, протесту, насильства, а в крайніх випадках і до революцій. Коли ліберальні демократії працюють добре, держава, право і підзвітність підсилюють одне одного (мал. 31).

Існує, проте, постійна напруга між цими трьома компонентами політичного порядку. Ми бачили багато прикладів зіткнень і протиріч між імперативами державного будівництва та демократії. Ефективні сучасні держави побудовані навколо технічної експертизи й досвіду, компетентності й автономії. Саме тому вони можуть бути створені в авторитарних умовах, від Пруссії Бісмарка і Японії часів Мейдзі до Сінгапуру й Китаю сьогодні. Демократія, з іншого боку, вимагає політичного контролю над державою, що, у свою чергу, відображає популярні побажання і, очевидно, дедалі вищі рівні політичної участі. Цей контроль є необхідним і легітимним щодо політичних цілей, які переслідують держави. Але політичний контроль може набирати форми суперечливих і / або надмірно деталізованих, дріб'язкових мандатів, часто прагнучи до використання держави як джерела ренти й зайнятості. Клієнтелізм виникає в молодих демократіях саме з тієї причини, що держава і її ресурси видаються корисними скарбничками демократичним політикам, які прагнуть мобілізувати своїх прихильників. Зародкову американську державу захопили і контролювали демократичні політики, а

тоді репатримонізували групи інтересів своїм впливом на Конгрес. Цей же процес спостерігається в незліченних молодих демократіях світу, що розвивається.



Мал. 51. Взаємодоповнюваність і суперечність між політичними аспектами розвитку

Є також тертя між високоякісною державою та верховенством права. Ефективні держави діють через право, але формальне право саме по собі може стати перешкодою для здійснення відповідного рівня адміністративного розсуду. Цю суперечність добре розуміли в Давньому Китаї, що відобразила дискусія між легістами й конфуціанцями. Такими само є сучасні дебати щодо правил проти розсуду в адміністративному праві. Правила мають бути чіткими й безособовими, але кожна правова система регулює їх застосування відповідно до конкретних обставин. Прокурори наділені розсудом щодо того, коли і як звинувачувати підозрюваних; судді здійснюють дискрецію, ухвалюючи вирок. Найкращі бюрократії мають у своєму розпорядженні автономію та використовують власні оцінки для ухвалення рішень, ідучи на ризики та інновації. Найгірші механічно дотримуються докладних правил, написаних іншими людьми. Пересічні громадяни часом божеволіють від чиновників, неспроможних до здорового глузду, які наполягають на бездумному слідуванні правилам. Політикам іноді доводиться ризикувати й випробовувати те, чого ніколи не робили раніше. Надмірна дріб'язковість правил часто робить усе це неможливим і зміцнює програтий статус-кво уряду.

Крім описаного, існує також давнє протиріччя між верховенством права й демократичною підзвітністю. Аби існувати, верховенство права має бути обов'язковим для всіх громадян, зокрема, очевидно, і для демократичної більшості. У багатьох демократіях більшість тяжіє до порушення прав індивідів і меншин, бо часто вважає правові норми незручними перешкодами на шляху до тієї чи іншої мети. З іншого боку, незаперечна легітимність самого права виникає з тієї міри, якою воно відображає норми справедливості широкої спільноти. Крім того, право перебуває у віданні людей, які працюють у судовій гілці влади. Ці люди мають власні переконання й думки, які можуть не відповідати побажанням широкого загалу. Юридичний активізм сам по собі може бути такою самою великою небезпекою, як слабкий та політично догідливий суд.

Нарешті, демократія може суперечити сама собі: зусилля з підвищення рівня демократичної участі й прозорості можуть фактично зменшувати демократичну репрезентативність системи загалом. Багато людей, які живуть в умовах демократії, нездатні розуміти складні рішення держави, і коли їх просять постійно оцінювати й голосувати, процес часто беруть у свої руки добре організовані групи інтересів, які можуть маніпулювати людьми на службі своїм вузьким цілям. Надмірна прозорість може підірвати розсудливість.

Суперечності, що існують між різними складовими політичного порядку, означають, що всі хороші речі необов'язково нерозлучні. Хороша ліберальна демократія — та, яка містить усі три компоненти, підтримуючи їх у свого роду балансі. Але держава, право і підзвітність можуть і перешкоджати розвитку одне одного. Тому важливою є послідовність, у якій були запроваджені ці інституції.

МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТ

Я зобразив шість аспектів розвитку в їхній взаємодії в контексті окремих суспільств у закритій системі. Але правда в тому, що кожен із цих аспектів багато в чому залежить від того, що відбувається на міжнародному рівні. Це найбільш очевидно з огляду на ідею легітимності. Задовго до Промислової революції ідеї могли перетікати від одного суспільства до іншого (очевидно, від однієї цивілізації до іншої) й часто були головними агентами соціальних змін. Іслам як ідеологія трансформувала маргінальні й відсталі племенні народи на Аравійському півострові у велику світову державу та поширився аж до Південно-Східної Азії. Китайське конфуціанство мігрувало в сусідні Японію, Корею та В'єтнам, де підштовхнуло до формування інституцій китайського стилю навіть за відсутності вторгнення й окупації. Буддизм перейшов з Індії до Південно-Східної й Східної Азії, де нерідко перетворювався, на відміну від своєї рідної країни, на щось типу державної релігії. Ідеологічна

дифузія, звісно, відчутно зміцнилась і прискорилося з розвитком сучасних технологій зв'язку. Книжки й газети мали вирішальне значення для зростання й поширення націоналізму як організуючого принципу. Лібералізм, марксизм, фашизм, ісламізм і демократія легко перетинали кордони у XX столітті завдяки використанню електронних технологій від радіо й телебачення до інтернету й соціальних мереж. Важко уявити демократичні перетворення, що трапилися в країнах Африки на південь від Сахари на початку 1990-х, за відсутності образів руйнування Берлінського муру, які обійшли весь світ. Аналогічно вибір часу протестів проти авторитарних режимів на тлі Арабської весни перебував під впливом телевізійних станцій, як-от Аль-Джазіра, а також мереж твіттер і фейсбук настільки ж, наскільки ним рухали внутрішні причини. На початку XXI століття демократія стала воістину глобалізованою.

На жаль, багато механізмів передачі інституцій через кордони були не такими чемними: усе відбувалося шляхом завоювання, окупацій, а найчастіше фізичного поневолення чи знищення корінного населення. Але навіть найсвавільніші колоніальні держави виявили, що вони не могли наново створювати власні інститути в різних місцях за бажанням: географія, клімат, місцеве населення та корінні інституції — усе це сплелось при творенні нових форм, які розходилися з тими, що залишилися на батьківщині.

Найуспішнішими прикладами передачі інституцій були ті, де колонізатори облаштовували слабо заселені території, залюднюючи їх своїм народом. У Північній Америці, Австралії, Аргентині, Чилі й деяких частинах Південної Африки колоніальні держави постали перед мисливцями-збирачами і кочовими народами-скотарями, що не були, за деякими винятками, організованими в суспільства державного рівня. Завоювання часто затягувалися, були гіркими й кривавими, але зрештою від корінних політичних інституцій лишалося мало чого. У Перу й Мексиці іспанці наштовхнулися на густонаселені суспільства з організаціями державного рівня. Але державні установи інків і ацтеків не були ані старими, ані сталими, і під тиском завоювань і хвороб дезінтегрувалися ще швидшими темпами, ніж племінні суспільства Північної і Південної Америки. Іспанські завоювання стали колоніями поселенців, але мали менше креольського населення порівняно з корінними народами, якими вони правили і з якими вступали в шлюб. Інституції, імплантовані в Латинській Америці, відтак, були схожі на ті, що існували в Іспанії та Португалії на час заселення — меркантилістські на час конквісти в Перу і Мексиці або ліберальні, як за освоєння Аргентини.

Режими, витворені поселенцями, ніколи просто не копіювали інституції своїх країн, коли пересажене на нові місця населення стикалося з місцевими умовами, які часто суттєво відрізнялись від тих, які вони залишили позаду. Власна еволюція творила великі відмінності в результатах. Таким чином, клімат і географія відіграли важливу роль у формуванні рабовласницьких суспільств, що виникали в різних частинах Латинської Америки, Карибського басейну і американського Півдня. Ці посилені й імпортовані європейські традиції ієрархії й авторитарної влади розвернули в зворотному напрямку на американському Півдні тенденції до зміцнення соціальної рівності, що були характерними для решти країн.

У тих частинах світу, що не були тісно залюднені європейцями, характер наявних раніше інституцій відіграв вирішальну роль у формуванні того політичного порядку, що в підсумку і встановився. Африка на південь від Сахари і Східна Азія з цього огляду перебувають на протилежних кінцях спектра. Велика частина першого регіону не мала сильних інституцій державного рівня під час колонізації, і квазідержавні суспільства, що існували тоді, не були високорозвиненими з точки зору що обсягу держави, що її сили. Хвороби і відсутність привабливих економічних можливостей відвернули європейців від осідання в Африці у великих кількостях (за винятком Південної Африки), і колоніальні держави не вважали вартісною справою інвестувати значні кошти у відтворення там своїх інституцій. Короткий період європейського колоніалізму в Африці, таким чином, долучився до викорінення традиційних інституцій регіону, не імплантувавши більш сучасних натомість.

І навпаки, Китай, Японія та Корея мали традиції державності, що, у певних випадках, були і тривалішими, і глибшими, ніж у самих європейців. Це дозволило їм передусім стати набагато більш успішними в боротьбі проти підкорення й колонізації. Спроби заселити або анексувати їхні території у XIX столітті були переможені або розвернені назад, аж до повернення Гонконгу під суверенітет Китаю в 1997 році. Якщо всі традиційні режими Східної Азії розвалились по протистоянні Заходові, вони,

проте, спромоглися відновити сильні нові державні інституції, базуючись на суміші корінних політичних традицій із сучасними практиками.

Держави, які виникли в такий спосіб, перебували значною мірою під впливом західних ідей: у Китаї керує режим, що вважає своєю основою марксизм-ленінізм, Японія й Південна Корея тримаються ліберальної демократії західного стилю. Запозичення Східної Азії з західної практики є суттєвими: за всіх заяв Китаю про свою власну модель управління, його правова система та інституції на мікрорівні всі великою мірою сформувалися західною й міжнародною практикою. Але великі держави Східної Азії були побудовані навколо бюрократичних ядер, що сформувались більше з власного історичного досвіду, ніж з будь-чого, запозиченого із Заходу.

НАСИЛЬСТВО І ПОЛІТИЧНИЙ ПОРЯДОК

До трагічних аспектів ситуації людства належить те, що насильство є невід'ємною частиною процесу політичного розвитку найрізноманітніших форм, і в першу чергу створення сучасних держав. Людські істоти конкурують для співпраці, і співпрацюють, щоби конкурувати; співробітництво і конкуренція є не альтернативами, а двома сторонами однієї медалі. І конкуренція часто набуває насильницьких форм.

Ми, на жаль, не маємо історичних записів про початок переходів від родових груп до племен, або від племен до первісних держав, і можна тільки здогадуватись про чинники, що спонукали до цього. Перехід до більш масштабних суспільств залежить, звичайно, від технологічних змін та економічних надлишків, які вони забезпечують, і потребують сприятливого фізичного середовища. Але економічних стимулів самих по собі, здається, не достатньо для виконання цих переходів. Подібно до того, як селяни розвиткових країн сьогодні часто відмовляються приймати й застосовувати технології підвищення продуктивності, так само й ті ранні суспільства часто пасували перед інституційною ригідністю, негнучкістю методів виробництва і соціальної організації, що блокували зміни.

Археологічні дані засвідчують натомість, що динамічною силою, яка спонукала до основних переходів — від родових груп до племен і далі до сучасної держави, була військова конкуренція. Лише й тільки загроза насильства створила великий попит на нові форми політичної організації для забезпечення фізичного виживання спільнот. Гіпотеза згаданого вище Тіллі, що «державна породила війну і війна сформувала державу», мала бути застосованою до формування держав ранньої сучасної Європи. Але військова конкуренція змушувала до формування сучасних держав так само й Стародавній Китай. Коли в Стародавньому Китаї часів династії Чжоу починають з'являтися історичні записи, цифри насильства є першими й центральними джерелами державного будівництва і модернізації держави. Як ми бачили, військова конкуренція була вирішальною справою в переконанні Франції, Пруссії й Японії будувати сучасну бюрократію в абсолютистських умовах. Військові провали Кримської війни відіграли роль у мотивації реформ Норткота — Тревельяна в Великій Британії; багато що, зроблене для зміцнення держави в Сполучених Штатах, з'явилося з міркувань національної безпеки під час двох світових воєн, «холодної війни», і так званої війни з тероризмом. З іншого боку, рідкісний характер міждержавних війн у Латинській Америці частково пояснює відносну слабкість тамтешніх держав.

Роль насильства в запровадженні політичного порядку може здатися суперечливою, адже політичний порядок існує в першу чергу для подолання проблеми насильства. Але жодний політичний порядок не спромігся назавжди усунути насильство; кожен з них просто підштовхував організацію насильства до більш високих рівнів. У сучасному світі державна влада може забезпечувати базовий мир і безпеку людям у суспільствах, які охоплюють понад мільярд людей. Але ці держави, попри все, здатні організувати досить руйнівне насильство між собою, і вони ніколи повністю не здатні підтримувати внутрішній порядок.

Зовнішня конкуренція не є єдиним способом, у який насильство або загроза насильства підштовхують до розбудови політичних інституцій. Насильство часто було необхідним, аби подолати інституційну жорсткість і політичний занепад. Занепад відбувається, коли діючі політичні актори зміцнюють свої позиції в політичній системі і блокують можливості інституційних змін. Часто ці актори є настільки потужними, що їх можна усунути тільки за допомогою насильницьких засобів. Це стосувалось продажних посадовців «старого режиму» у Франції, котрих як клас фізично позбавили

всього під час революції. Інші потужні аграрні олігархії — Пруські юнкери і класи землевласників Росії й Китаю — втратили свої володіння тільки в результаті війни й революції. Землевласників Японії, Південної Кореї й Тайваню змусили позбутися своїх активів, погрожуючи відмовою захищати їх американською військовою могутністю. В інші часи основною перешкодою на шляху модернізаційних змін були нееліти. Баррінгтон Мур зауважував, що комерціалізація сільського господарства в Англії в межах парламентського руху за обгородження, необхідного для створення сучасної системи капіталістичного землеволодіння, вимагала повільної революції, за якої селян було примусово вигнано з земель, якими їхні родини володіли поколіннями.

І останній аспект, в якому насильство або загроза насильства є важливими для політичного розвитку, полягає у формуванні національних ідентичностей, що є часто найважливішим доповненням до успішного державного будівництва і політичного порядку загалом. Ідея про те, що територіальні кордони повинні відповідати культурним одиницям, потребувала пересування кордонів або фізичного виселення людей, і ні те ні те не можна було б здійснити без суттєвого насильства. Навіть там, де національна ідентичність була задумана як інклюзивна й неетнічна, як у Танзанії та Індонезії, лінгва франка та узгоджені й цілісні історії державності потребували нав'язування авторитарними політичними методами. В Європі нації, що стали успішними ліберальними демократіями другої половини ХХ століття, усі були продуктами насильницького нацпроекування минулих століть.

На щастя, військова боротьба — не єдиний шлях до сучасної держави. Хоча Британія та Сполучені Штати побудували державні бюрократії у відповідь на імперативи національної безпеки, обидві країни здійснили реформи своїх державних адміністрацій у мирний час шляхом створення коаліцій за реформи. Ці коаліції склались головним чином, хоча і не виключно, з нових соціальних груп, що не мали частки у старих системах політичного патронажу. В Британії все ініціювали середні класи, бажаючи втрапити в коло привілейованих, де перебувала стара аристократія. Щойно порівняно невелика еліта країни вирішила, що стара система втратила ефективність і більше не може задовольнити потреби імперії, вона відносно швидко змінила курс. Вестмінстерська система країни зосереджує владу так, що на запровадження реформи знадобилось менш ніж два десятиліття. У Сполучених Штатах коаліція реформ була складнішою. Нові середні й професійні класи самі по собі розділились у питаннях патронату, причому деякі бізнес-інтереси знайшли спосіб працювати в рамках старої системи. І навпаки, деякі зі старіших аграрних інтересантів, що не встигли на потяг індустріалізації, також приєднались до коаліції реформ з ворожості до тих самих інтересів. Культура відіграла важливу, але важку для кількісної оцінки роль. Моралізм протестантської еліти, обурений корупцією, що її розвивали й поширювали міські партійні машини, мобілізуючи мігрантську клієнтуру, підштовхував її приєднатись до коаліції підтримки реформ.

Ці випадки вказують на те, що економічний розвиток сам по собі може стати точкою переходу від родової або клієнтелістичної держави до більш сучасної. Але зростання не гарантує, що виникнуть сучасні держави. Приклади Греції та Італії показують, наскільки клієнтелізм може дожити до цього часу, незважаючи на високий рівень добробуту населення. Нещодавно мобілізовані соціальні групи, як-от професіонали середнього класу, можуть підтримувати або не підтримувати реформування держави; їх може так само просто засмоктати в мережі клієнтелістичної політики. Це особливо актуально, коли економічне зростання не базується на підприємницькому секторі, орієнтованому на ринок, і коли неререформована держава бере на себе лідерство у сприянні економічному розвитку.

Таким чином, існує ціла низка способів запровадити сучасну державу. Насильство було важливим стимулятором політичних нововведень як історичний чинник, але воно не було необхідною умовою реформ у випадках, що настануть пізніше. Пізніші суспільства матимуть можливість вивчати попередній досвід та адаптувати інші моделі до власних реалій.

ПОЛІТИЧНІ УНІВЕРСАЛИ

Протягом двох томів цієї книжки я підкреслював загальне на противагу специфічному в еволюції політичного розвитку. Це означає, що суспільства відрізнялись формами своєї політичної організації, оскільки адаптувалися до специфічних екологічних ніш, які вони займали. Але разом з тим вони, як зазначалось, запроваджували на диво подібні розв'язки проблем організації в різних середовищах.

Я стверджував, що добре налагоджений політичний порядок повинен складатися з трьох груп політичних інституцій — держави, права та підзвітності — у певному балансі. Неявною у цьому аргументі є нормотворча перевага. На мій погляд, ліберальні демократії, які поєднують у собі ефективні та могутні держави з інституціями обмежень, що базуються на праві й демократичній підзвітності, є більш справедливими і краще служать своїм громадянам, ніж ті, де держава домінує. Це пояснюється тим, що вид політики, про яку йдеться в демократичній системі, служить важливою метою людського життя самостійно, незалежно від якості влади, яку виробляє така система. Я згоден з твердженням Арістотеля в його *Політиці*, що людина є політичною за своєю природою і може досягти свого найвищого рівня процвітання лише в тій мірі, в якій вона бере участь у спільному житті. Існує подібний аргумент, який стосується внутрішньої, невід'ємної вартості економічної системи ринкової орієнтації. Амартья Сен зазначає, що останні не просто ефективніші; навіть якби планова економіка росла так само динамічно, як ринкова, громадянин «усе одно може мати дуже вагомні причини віддати перевагу сценарію вільного вибору перед підпорядкуванням командам»⁷⁴⁵. Участь що в політичному, що в економічному житті є важливою метою людського існування сама по собі, незалежно від наслідків цієї участі.

Верховенству права, яке надає права громадянам, також притаманна внутрішня, невід'ємна цінність незалежно від того, чи несуть ці права користь економічному зростанню. Індивідуальні права — вільно висловлюватись, збиратись, об'єднуватись, критикувати та брати участь у політиці — є визнанням з боку держави гідності своїх громадян. Авторитарна держава, в кращому випадку, поводить себе зі своїми громадянами так, начебто вони невігласи або незрілі діти і тому потребують догляду дорослих задля власного блага; в гіршому випадку вона трактує їх як ресурси, що підлягають експлуатації, або сміття, яке слід утилізувати. Верховенство права, яке захищає особисті права, у підсумку визнає й засвідчує, що громадяни є дорослими індивідами, здатними до самостійного морального вибору. Ось чому так багато тиранів, починаючи з імператора Цинь Ши Хуан-ді, об'єднувача Стародавнього Китаю, і до Мубарака й Каддафі часів Арабської весни, зрештою неминуче дійшли до бунтів через ображену гідність своїх власних громадян⁷⁴⁶.

Більш широке питання, підняте цим дослідженням, стосується того, чи не є ліберальна демократія як політичний режим, що балансує між державою, правом та підзвітністю, таким собі політичним стандартом, чи вона — просте відображення культурних уподобань людей західних ліберальних демократій.

Цей вид режиму явно не є універсальним людським винаходом, адже він з'явився лише кілька століть тому — мить у загальній історії людського політичного устрою. В межах, де ліберальна демократія становить загальноприйнятну форму правління, слід стверджувати про її універсальність, як свого часу в ході загальної політичної еволюції, з'явилися родові, племінні й державні інституції, стаючи панівними формами політичної організації різних культур та регіонів у різні історичні моменти. Тобто цей тип режиму стає необхідним в умовах поєднання з іншими вимірами розвитку — економічним зростанням, соціальною мобілізацією та змінами в ідеях. Родові та племінні суспільства не мали жодної держави або права, застосовуваного третьою стороною, хоча в них, можна стверджувати, були сильні форми підзвітності. Суспільства державного рівня, що домінували в аграрних економіках, змогли протриматись протягом століть, іноді за допомогою права, але ніколи не маючи демократичної підзвітності. Функціональна потреба в збалансованому режимі, що включав би всі три компоненти, стає необхідною лише за умов високого рівня економічного зростання, і країни починають модернізувати свої економічні та соціальні виміри.

Дуже складно керувати великими суспільствами з високимобілізованими суспільними групами за відсутності правових норм та формальних механізмів підзвітності. Великі ринки, що є основою економічного зростання та ефективності, потребують послідовних, передбачуваних та ефективно застосовуваних правил. Високо мобілізовані й постійно мінливі популяції є перманентним викликом для правителів; вільна преса і вибори можуть розглядатись як важливі інформаційні канали, через які уряди можуть не відставати і тримати руку на пульсі цього калейдоскопічного процесу. Ба більше, як зазначав Токвіль, ідея рівності людей неухильно зростала і міцнішала протягом останніх декількох століть, навіть якщо багато режимів на практиці нехтували нею. Люди вважають, що вони мають права, і за будь-якої можливості будуть чинити все можливе для їх утвердження. У цих умовах потреба

збалансування державної влади з верховенством права та демократичною підзвітністю стає не просто нормативним уподобанням, а необхідною умовою для стабільної організації політики, якщо суспільство сподівається бути сучасним в усіх інших вимірах. Гантінгтон вважав, що авторитарні партії зможуть задовольнити популярні вимоги політичної співучасті, але ми бачимо в ретроспективі, що так не сталося.

Але якщо режим, що збалансовує державу, право й підзвітність є фактично загальною передумовою успішної сучасної політики, ми повинні визнати, що в конкретних умовах існують значні варіації між специфічними інституційними формами, яких можуть набирати право і підзвітність; інституційні форми, запроваджені окремими країнами, як-от Сполученими Штатами, не є універсальними моделями. Різні суспільства можуть по-різному реалізувати ці інститути.

Зокрема, ми повинні звернути увагу на сутність цілей, яким покликані служити право і підзвітність, а не на їхні суворі процедурні форми й умови. Мета права полягає в упорядкуванні, тобто в кодифікації та прозорості правил судочинства відповідної спільноти, а також у їхньому рівномірному застосуванні. Весь великий процедурний апарат, що є спеціальністю юридичної професії в сучасному світі, — це засіб реалізації справедливої юстиції, але не мета сама по собі. Проте процедура часто має пріоритет і впливає на матеріальні сторони справедливості. Незліченні суспільства, що запровадили верховенство права, мають правові системи, що є надмірно повільними та дорогими, що, таким чином, вигідно тим, хто спроможний скористатися своїми знаннями процедури, аби завадити настанню справедливості.

Аналогічним чином, демократичні процедури вільних і чесних виборів не гарантують, що по суті відбудеться реалізація підзвітності. Вибірчі процедури можна обіграти під себе, вдаючись до різних дій — від прямого шахрайства і фальсифікації голосувань аж до більш тонких зусиль, спрямованих на перекроювання виборчих округів для задоволення однієї сторони або дискваліфікації виборців другої. Навіть за найкращих виборчих процедур політики можуть залучати прихильників за допомогою методів клієнтелізму і використовувати маркери, як-от етнічну належність чи релігію, для своїх цілей. В інших випадках потужні групи інтересів можуть скористатися наявними процедурами для захисту вузьких інтересів та блокування більш широких громадських цілей. Публічний інтерес за цих обставин часто стикається з проблемою колективних дій, що перешкоджає реалізувати адекватне представництво.

Поклоніння процедурі за нехтування суттю є особливо кричущим джерелом занепаду політики в сучасних ліберальних демократіях. Політичний занепад може настати в умовах будь-якого режиму просто через характер самих політичних інституцій. Інституції — це правила, що зберігають чинність понад тривалість життя людей, які їх створювали. Частково їх бережуть тому, що вони несуть користь, а частково тому, що ті вважаються цінними самі по собі, маючи невід'ємну, притаманну їм за самою суттю справи, цінність. Людська схильність наповнювати правила емоційним змістом робить їх стабільними протягом тривалих періодів часу, але їхня жорсткість стає вадою, коли обставини змінюються. Проблема часто гострішає, коли зміни настають після тривалого періоду миру й стабільності. Крім того, існує природна тенденція повернення до стандартних, звичних форм соціальності, що базуються на всьлякій підтримці сім'ї та взаємному обміні благами з друзями, особливо серед еліт, що мають привілейований доступ до політичної системи. Результат полягає в тому, що право і процедури підзвітності використовують, аби перешкодити реалізації сутнісних цілей, для досягнення яких вони й були призначені.

МАЙБУТНІ МОДЕЛІ

На початку XXI століття у світі існує низка урядів, які вважають себе принциповими альтернативами ліберальній демократії. До них належать Іран та монархії Перської затоки, Росія та Китайська Народна Республіка. Іран, однак, серйозно розколотий, причому великий середній клас оспорує багато що стосовно тверджень режиму про свою легітимність. Монархії Перської затоки завжди були винятковими ситуаціями, з життєздатністю виключно й тільки через їхні величезні запаси енергетичних ресурсів. Путінська Росія, подібно до них, перетворилась на державу-рантє, що виглядає потугою у своєму регіоні в основному завдяки тому, що сидить на запасах газу й нафти; поза російськомовним світом ніхто не вважає її політичну систему гідною наслідування.

Серед недемократичних альтернатив Китай є найбільш серйозним викликом ідеї, що ліберальна демократія є універсальною еволюційною моделлю. Китай, як це багато разів зазначалось вище, спирається на два тисячоліття традицій сильного централізованого урядування і є одним з небагатьох суспільств, що доросли до державного рівня, де ніколи не існувало власної, корінної традиції верховенства права. Багаті та складні традиції Китаю підміняють конфуціанською мораллю формальні процесуальні правила як обмеження влади правителів. Цю традицію Китай заповів іншим країнам Східної Азії, і вона — одне з важливих джерел успіху після Другої світової війни таких країн, як Японія, Південна Корея та Тайвань. Авторитарні уряди часом можуть бути більш спроможними, ніж демократичні, рішуче розірвати пута минулого. Однією з найважливіших переваг, які отримав Китай після епохи Мао, було те, що його очолювала дуже відособлена, надзвичайно автономна Комуністична партія Китаю.

Центральне питання, яке стоїть перед Китаєм через тридцять п'ять років після початку реформ Ден Сяопіна, полягає в тому, чи сам китайський режим не страждає від політичного занепаду, втрачаючи свою автономію, що була джерелом його колишнього успіху. Політична програма Китаю наступного десятиліття буде сильно відрізнятися від тієї, яку втілювало минуле покоління. Сьогодні він — країна з середнім рівнем доходу, яка прагне перейти до кола високодохідних. Стара експортна модель вичерпалась, і країна повинна більше покладатись на внутрішній попит. Китай більше не може використовувати швидке економічне зростання та масову мобілізацію людей в індустріальну, промислову економіку. Прагнучи високих темпів зростання, Китай нагромадив величезні виклики й проблеми з довкіллям, які втілили себе в повітрі, що ним неможливо дихати, у «ракових селах», що перемижують країну пунктиром, неспроможній системі продовольчої безпеки та інших складних і гнітючих проблемах. Незрозуміло, чи здатна освітня система Китаю забезпечити навички, необхідні для підтримки широкомасштабного підвищення продуктивності економіки. Є й більш глибокі питання, як-от спроможність підтримувати справжні інновації за відсутності широкої свободи особистості. В умовах росту складності китайської економіки інформаційні вимоги до її менеджменту також зростають величезними темпами. Як і в часи династичного Китаю, знову викликає сумніви здатність адміністративно-командної системи управління «зверху-вниз» залишатись у курсі того, що насправді відбувається в суспільстві²⁴⁷.

Найбільш важливою є та обставина, що Китай пережив величезну мобілізацію власного населення, набагато більш масивну і швидку, ніж зміни, що їх пережила Європа XIX та початку XX століття. Вибуховий ріст освіченого і щодалі заможнішого населення Китаю породжує різні вимоги і проявляє себе зовсім іншими прагненнями, ніж очікування селян, що склали основну частину китайського суспільства в недавньому минулому.

З огляду на ці виклики центральне питання полягає в тому, чи має китайський режим достатню автономію, щоби переорієнтувати свій курс у напрямку більш ліберальної системи, яка б сприяла посиленню економічної конкуренції та забезпечувала вільніший обмін інформацією усьому суспільству. Стрімке зростання Китаю породило нові привілейовані інтереси й класи, чия могутність може впливати на прийняття рішень партією навіть за відсутності законодавчої влади та лобістів. Державні підприємства є більшими й заможнішими, ніж будь-коли раніше. А саме партійне керівництво потрапило в пастку корупційних моделей, що перетворює реформи на особисті небезпеки для багатьох у його рядах. Партія продовжує дотримуватися марксизму-ленізму як ідеології, незважаючи на те, що більшість китайців перестали вірити в нього багато років тому.

Якою буде найближчими роками поведінка нового китайського середнього класу — відповідь на це питання стане найважливішим тестом на універсальність ліберальної демократії. Якщо він продовжить зростати в абсолютному та відносному вимірах, залишаючись вдоволено існувати під доброзичливою опікою однопартійної диктатури, можна буде вважати, що Китай культурно відрізняється від інших суспільств по всьому світу, підтримуючи авторитарний уряд. Якщо, однак, він висуне вимоги співучасті в політиці, які не зможе вдовольнити чинна політична система, доведеться визнати, що він просто поводить себе так само, як середні класи в інших частинах світу. Реальним випробуванням легітимності китайської системи стане не подальше розширення економіки в умовах достатку робочих місць, а сповільнення економічного зростання. Тоді система неминуче постане перед кризою і змушена буде пройти цю перевірку.

Можливо, більшим викликом розвитку буде не наявність альтернативної, більш привабливої форми політичної організації, а скоріше те, що багато країн, прагнучи бути багатими ліберальними демократичними державами, ніколи не зможуть стати ними. Дехто з оглядачів висловили припущення, що бідні країни можуть опинитися в «пастці» бідності через переплетення вимірів їхнього політичного й економічного розвитку⁷⁴⁸. Економічне зростання вимагає наявності певного мінімального рівня політичних інституцій; з іншого боку, інституції дуже важко створювати в умовах крайньої бідності й політичної подрібненості. Як вирватися з цієї пастки? Протягом двох томів цієї книжки ми спостерігали за тією роллю, яку відігравали випадкові та непередбачувані обставини — як от випадкові керівники, незапланована послідовність запровадження інституцій чи непередбачені наслідки заходів, вживаних задля інших цілей, хоча би й через війни, — підштовхували деякі країни до просування неочікуваними шляхами розвитку. Чи може бути так, що історична втеча від цієї пастки певних суспільств була просто щасливим випадком, що не трапився з іншими, тож їм не пощастило і вони, можливо, ніколи й не розвинулися?

Цей погляд — занадто песимістичний. Це правда, що везіння, як і невдачі, відіграли важливу роль у політичних та економічних змінах. Але удача й везіння, можливо, були більш важливими для перших суспільств, що будували нові інституції, ніж для тих, що дійшли до цього пізніше. Сьогодні існують великі обсяги накопиченого досвіду стосовно інституцій та зростання, а також зростаюча міжнародна спільнота, що ділиться інформацією, знаннями та ресурсами. Крім того, існує безліч шляхів і точок доступу до розвитку. Якщо прогрес не вдалося матеріалізувати, діючи в одному вимірі, це, з часом, може статися в наступному, а потім взаємозалежні ланцюжки причин і наслідків почнуть інтеграцію. Усе це пропонується як загальні рамки для розуміння розвитку і представлене тут зі своїми економічними, політичними, соціальними та ідеологічними вимірами.

Чи означає політичний занепад сучасних демократій, що загальна модель режиму, збалансованого між державою, правом та підвітністю, має фатальні вади? Цей висновок, безумовно, не є моїм: усі суспільства, і авторитарні, і демократичні, із часом занепадають. Справжньою проблемою є їхня здатність адаптуватись і, зрештою, виправляти свій стан. Я не вважаю, що існує системна «криза керованості» серед усталених демократичних держав. Демократичні політичні системи переживали такі кризи в минулому, особливо в 1930-х роках, коли, потрапивши у фазу спаду економічного розвитку, вони опинились перед викликами з боку альтернативних фашистських та комуністичних конкурентів, або, знову ж, у 1960-х і 70-х роках, коли їх спіткала нестабільність через народні протести, економічну стагнацію та високу інфляцію. Дуже складно судити про довгострокові перспективи політичної системи за її успіхами протягом будь-якого конкретного десятиліття; проблеми, які здаються нездоланими в один період часу, зникають у наступному. Демократичні політичні системи часто повільніше реагують на виниклі проблеми, ніж авторитарні, але коли вони це роблять, вони часто успішніші, оскільки рішення взятись до дії базуються на більш широкій згоді.

Якщо існує одна спільна проблема, що стоїть на заваді сучасним демократіям, як розвитковим, так і усталеним, то вона крутиться довкола очікувань людей, які уряди, очевидно, забезпечити неспроможні: особисту безпеку, загальне економічне зростання та якісні основні суспільні послуги, такі як освіта, охорона здоров'я та інфраструктура, необхідні для розкриття кожної індивідуальності. Прихильники демократії, зі зрозумілих причин, зосереджуються на обмеженні спроможності тиранічних чи хижачьких держав. Але вони не витрачають стільки часу на думки про те, як правильно урядувати, — вони, за фразою Вудро Вільсона, більше зацікавлені в «контролі, ніж у посиленні урядування».

Провал Помаранчевої революції 2004 року в Україні вперше скинув Віктора Януковича. Якби до влади прийшла ефективна демократична адміністрація, яка б очистила державу від корупції і довела, що її державні інституції є гідними довіри, вона б закріпила свою легітимність не лише на Західній, а й на російськомовній Східній Україні, задовго до того, як Володимир Путін зміцнів настільки, щоби перешкодити таким діям. Замість цього «Помаранчева коаліція» витратила енергію на внутрішні суперечки та тіньові угоди, чим проклала шлях для повернення Януковича у 2010 році та кризи, яка настала після його втечі у 2014 році.

Індію впіймав аналогічний розрив спроможності порівняно з авторитарним Китаєм. Особливо вражає те, що країна як демократичний виборчий режим втрималась купи й не розпалась, з одним

невеликим винятком з моменту її заснування в 1947 році. Але індійська демократія, як виготовлення ковбас, виглядає не надто привабливо при більш уважному спостереженні. Ця система переповнена корупцією та патронажем; 34 відсотки переможців виборів 2014 року в Індії мають *кримінальні* звинувачення за плечима, включно з підозрами в серйозних злочинах, як-от вбивства, викрадення людей і сексуальне насильство. Верховенство права в країні існує, але воно є настільки повільним і неефективним, що багато позивачів помирають, перш ніж їхні справи постануть перед судом. В порівнянні з Китаєм країна була повністю заблокована і нездатна підтримувати сучасну інфраструктуру й надавати своєму населенню потрібні послуги, такі як чиста вода, електрика або освіта. Саме з цієї причини Нарендра Моді, індуїстський націоналіст із непростим минулим, був обраний прем'єр-міністром у 2014 році вражаючою більшістю зі сподіваннями, що він якось зможе позбавитись усієї пустої балаканини індійської політики і зробить щось справжнє.

Неможливість ефективного керівництва, на жаль, поширюється й на самі Сполучені Штати. Конституція Медісона, що свідомо написана з метою запобігання тиранії шляхом запровадження численних стримувань і противаг на всіх рівнях влади, стала ветократією. У поєднанні з політичною поляризацією вона виявилась нездатною ефективно рухатись ні вперед, ні назад. Сполучені Штати постали перед дуже серйозною довгостроковою фінансовою проблемою, яку, попри все, можна розв'язати через відповідні політичні компроміси. Але Конгрес не приймав у бюджеті відповідні рішення, яких вимагають його власні правила, протягом кількох років, а восени 2013 року зупинив роботу всього уряду, не спромігшись досягти згоди в питанні сплати минулих боргів. Хоча американська економіка залишається джерелом чудесних інновацій, американський уряд навряд чи нині є джерелом натхнення для світу.

Отже, ніхто, живучи в усталеній ліберальній демократії, не може бути впевненим у неминучості її виживання. Немає автоматичного історичного механізму, який робить прогрес гарантованим або запобігає занепаду й поверненню назад. Демократії існують і виживають лише тому, що люди бажають і готові боротися за них; лідерство, організаторські здібності, а нерідко і проста удача є необхідними для їхньої перемоги. Ми бачили, що існує компроміс між рівнем народної участі й ефективністю урядування; питання, як досягти потрібного балансу, не є чимось, що можна легко теоретично визначити. Тож, якщо загальна еволюція може диктувати виникнення з часом певних широких інституційних форм, специфічна еволюція означає, що жодна окрема політична система не перебуватиме в рівновазі з навколишнім середовищем завжди.

Попри те, що високоякісного демократичного уряду часто не вистачає, попит на нього — великий і зростає щодня. Нові соціальні групи мобілізуються в усьому світі. Ми бачимо це в масових протестах, що раптово вириваються на поверхню в найнесподіваніших місцях: від Тунісу до Києва, Стамбула й Сан-Паулу, де люди вимагають від урядів визнання їхньої рівноправної людської гідності й виконання своїх обіцянок. Це унаочнюють мільйони бідних людей, які відчайдушно прагнуть перебратися з таких чарівних місць, як Гватемала-Сіті чи Карачі в Лос-Анджелес і Лондон. Уже самі ці факти свідчать, що є чітка спрямованість процесів політичного розвитку і що підзвітні уряди, які визнають рівноправну гідність своїх громадян, утішаються всезагальним схваленням.

⁷⁴² Стосовно аргументів Фрідріха Гаєка проти раціоналістського планування і на користь спонтанного порядку див.: *Law, Legislation and Liberty* (Chicago: University of Chicago Press, 1976), and *The Constitution of Liberty* (Chicago: University of Chicago Press, 2011).

⁷⁴³ Див.: Robert H. Frank, *The Darwin Economy: Liberty, Competition, and the Common Good* (Princeton: Princeton University Press, 2011).

⁷⁴⁴ Про обмеження сучасного мікрофінансового руху див.: David Roodman, *Due Diligence: An Impertinent Inquiry into Microfinance* (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2012). Про розширення доступу бідності до власності див. Hernando de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (London: Bantam Press, 2000).

⁷⁴⁵ Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Knopf, 1999), p. 27.

⁷⁴⁶ Більш широке обговорення ролі визнання й гідності в політиці див.: Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, pp. 162–208.

⁷⁴⁷ Про виклики Китаю в переході від суспільства з середнім до високого рівня доходу, див.: World Bank, *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society* (Washington, D.C.: World Bank, 2013).

⁷⁴⁸ Див., наприклад, Gary Cox, Douglass North, and Barry Weingast, "The Violence Trap: A Political-Economic Approach to the Problems of Development" (неопублікований текст, September 2013).

Післямова

Рік появи тóму «Політичний порядок і політичний занепад» — 2014 рік — не можна вважати вдалим ні для світового порядку, ні для розвитку сучасних політичних інституцій. І проблеми, що постали тоді, різнилися залежно від регіону.

У Євразії дві великі централізовані й авторитарні держави, Росія та Китай, знову продемонстрували рішучість у висуненні територіальних претензій, нехтуючи суверенітетом сусідів. Анексія Криму Росією — це спроба змусити демократичну Україну зійти зі своєї європейської орбіти, і вона — порушення того політичного регулювання, яке підтримувало мир у Європі з часу розвалу колишнього Радянського Союзу в 1991 році. Китай, що розбагатів і наростив свою міць, чинить спроби насаджувати нові правила територіального поділу Східної Азії.

Відтак, з різних ракурсів, виклики, що постали в цей час, дослідникам дипломатії XIX й XX століть видаються знайомими: централізовані держави взялися формулювати й відстоювати власні інтереси. Проте зовсім інакшою була проблема в місцях, об'єднаних колись Збігнєвом Бжезинським під поняттям «дуга кризи», поширеним його автором на простори, що, від північної Африки та місцевостей на південь від Сахари, тягнуться через арабський Близький Схід, а звідти — через Пакистан та Афганістан аж до індійського кордону. Станом на 2015 рік чотири арабські держави: Сирія, Ірак, Лівія та Ємен — розпалися, а владу там де-факто взяли в руки конгломерати міліцій та інших акторів регіонального й місцевого рівнів. Ісламістський екстремізм Ісламської держави перебував на підйомі, поширюючись із Сирії в Ірак, а групи джихадистів, як-от Боко Харам, успішно росли, зміцнюючи вплив у Нігерії, Малі, Нігері та Чаді.

Ісламська держава демонструє силу лише тому, що політичні актори, у середовищі яких вона діє, слабкі. На мій погляд, ці нові групи джихадистів неспроможні на політичну модель, здатну досягти успіху в побудові стійкого суспільного порядку або здобути масову підтримку прихильників у мусульманському світі. Мало хто в цьому регіоні прагне жити під проводом режиму, чиїм символом є відтинання голів невірним. Відповідні арабські держави занепадали, тому що їхні уряди були глибоко дисфункційними, їм бракувало легітимності й спроможності забезпечити надання базових соціальних послуг, яких очікують від держави. Групи на кшталт Боко Харам у Нігерії нескладно стримувати військовим інструментарієм, але не тоді, коли їм протистоять чи не найбільш бездарні й корумповані уряди на Землі. Оскільки всюди у світі контроль над тероризмом залежить від наявності компетентного урядування, американська зовнішня політика з 11 вересня 2001 року більше не обертається навколо традиційної дипломатії від держави до держави, натомість вона взялася за державне будівництво в таких місцях, як Афганістан та Ірак. Але ці приклади американської окупації лише демонструють, як важко дається досягнення такої мети.

Сучасні політичні системи побудовані на тринозі, яку складають сучасна держава, верховенство права й демократична підзвітність та відповідальність. Держави є акумуляторами та користувачами влади, тоді як право й підзвітність спрямовані на обмеження й каналізацію і навіть перехід влади. Коли ця триноза втрачає збалансованість у будь-якому з можливих напрямків, вона впадає в диктатуру або в стан слабкого й — у крайньому випадку — неспроможного уряду. Патримоніальні чи неопатримоніальні системи політичного урядування, у яких правителі розглядають державу як свого роду приватну власність, що дарує можливість особистого збагачення, не є винятковим явищем світу, що розвивається. Натомість вони належать до основних причин бідності й слабкого розвитку. Перейти від такої патримоніальної держави «до Данії», тобто безособового урядування, яке однаково добре поводить з усіма громадянами, захищаючи їхні права й дотримуючись чіткої межі між державними й приватними інтересами, — для суспільства значно важче, ніж трансформація з авторитарного правління на демократію. Ця істина виявилася з усією очевидністю в Афганістані й Іраку, де американська окупація успішно забезпечила появу урядів, обраних шляхом голосування, але довела свою абсолютну неспроможність створити некорумповані й компетентні державні інституції.

Брак ефективного сучасного урядування став ахіллесовою п'ятою багатьох потенційних демократій. Помаранчева революція 2004 року в Україні здавалася великою перемогою демократії, яка завадила Віктору Януковичу вкрасти вибори. Натомість нова демократична коаліція проявила себе як фрагментована, корумпована й некомпетентна, результатом чого стало повернення Януковича до

влади 2010 року в результаті вільних і чесних виборів. Центральним питанням для молодих демонстрантів, які вийшли протестувати на Майдан наприкінці 2013 року, зрештою змусивши Януковича ще раз відступити, була не так демократія (усі визнали, що його обрали більш-менш чесно), як вимоги подолати корупцію. Їх обурював той факт, що сім'я та близькі друзі президента витягували мільярди з українського бюджету, тим часом втрачаючи спроможність забезпечити базові потреби громадян. Виживання нового режиму в Києві повністю залежатиме від того, чи зможе він успішно боротися з поширенням в Україні корупції. А проблема в стосунках Росії Володимира Путіна та Заходу стосується не так демократії (Путін, безперечно, має широку популярність у Росії), як того, що він стоїть на чолі мафіозної клептократії, режиму, що спромігся осідлати всю країну.

Патримоніалізм і слабе урядування привели лихо навіть туди, де стабільність демократії залишається непорушною. Індія перебуває далеко позаду Китаю, бо втратила спроможність до економічного зростання за останнє десятиліття. А сталося це через те, що тамтешній уряд просто не спромігся провести реформи, украй необхідні для поступу економіки країни. Якщо Китай буде аеропорти й залізниці з приголомшливою швидкістю, Індії й досі бракує навіть базової інфраструктури. Причиною є право вето, яке зберігає за собою її судова система разом з міріадами спілок і дрібних об'єднань громадянського суспільства, що перешкоджають ухваленню рішень. Виборці Індії віддали свої голоси Нарендрі Моді з партії Бхаратія Джаната, наділивши того потужним мандатом на голосуванні 2014 року, частково через сподівання на його здатність скористатися ситуацією і зробити дещо з того, що так потрібне для покращення економічної політики в країні. На це Моді відреагував у свій перший рік при владі реформуванням бюрократії й діями на межі конституційних повноважень, видаючи виконавчі укази й декрети.

Інші країни з ринками, що розвиваються, як-от Бразилія, Мексика та Індонезія, страждають від власного типу спільної для них «індійської» проблеми: будучи демократіями, заснованими на конкурентних началах, вони страждають від високого рівня корупції та низького рівня послуг, що надаються владою. Є, однак, свідчення того, що економічне зростання породжує в них соціальну мобілізацію, а це із часом може підштовхнути до появи політичних умов, потрібних для реформи відповідної держави. Незважаючи на популярність Моді, партія Аам Аадмі, очолювана Арвіндом Кеджривалем, здобула гучну перемогу на виборах у Делі на початку 2015 року, проштовхуючи антикорупційну платформу. Тим часом в Індонезії відчувається сильна політична підтримка успішної, як на цю країну, антикорупційної комісії, відомої під аббревіатурою КПК. Президент Мексики Пенья Ньето опинився під атаками за обстоювання на посаді приватних інтересів, а Ділма Русеф під час своєї другої каденції на посту президента Бразилії відчутно втратила позиції через великий корупційний скандал з державною нафтовою компанією Petrobras. Як і США часів Прогресивної доби, реформатори із середнього класу й організації громадянського суспільства не спромоглися подолати патримоніальну, корумповану політику.

У відповідь на першу публікацію «Політичного порядку і політичного занепаду» пролунала критика: політичні проблеми того ґатунку, описані в книжці як властиві американській демократії, не були такими значними, як здавалося мені. Раніше Сполучені Штати вже переживали періоди політичних конфліктів, безвиході й поганого урядування, не втрачаючи відчуття реальності й розуміння сутності поточних викликів, хай часом і поволі. Я хотів би уточнити, у чому вбачаю сутність проблеми і якими мені видаються її можливі наслідки для майбутнього політичної системи США. Коли я кажу, що американська система занепадала, то не маю на увазі загрозу неминучого краху республіки. Америка як цивілізація багато в чому демонструє неабиякі успіхи: у 2015 році вона, одна з небагатьох розвинених демократій, зростала швидкими темпами завдяки тривалому підйому інноваційності приватного сектору в таких галузях, як енергетика, інформаційні технології й біомедицина.

Проблема занепаду стосується політичної системи. Цей занепад — не те саме, що деградація цивілізації; він не обов'язково є смертельним і незворотним. Занепад у моєму розумінні цього слова, вживаному в обох томах, стосується зокрема інституційної заскорузлості, а також тієї обставини, що держава перетворюється на обслугу, чи то й бранця еліт.

Занепад, за цим визначенням, відбувається в США зараз, і він є результатом схрещення двох сил. З одного боку, американське суспільство змінилося. Воно стало відчутніше поляризованим і помережаним класовими суперечностями. Американці навіть місця для проживання обирають так, що

політикам тепер простіше звертатися до ідеологічно чистих середовищ — і лівим, і правим. Разом з тим спостерігається суттєве зростання й ускладнення груп інтересів, яких серією рішень Верховного суду було нещодавно звільнено від обмежень права витратити власні гроші на політичні кампанії.

Потім ці тенденції вступили у взаємодію з інституційним дизайном американської політичної й суспільної системи. «Батьки-засновники» Америки створили надзвичайно складну «антимажоритарну» систему стримувань і противаг, яка гарантує певні привілеї меншинам, дозволяючи накладати вето на ті дії, які завдають їм шкоди, — це я називаю ветократією. Таку систему сконструювали навмисно для опору тиранії, і вона успішно доводить це протягом багатьох років. Але якщо порівнювати її з іншими ліберальними демократіями, особливо з тими, де парламенти посідають стійкіше місце в системі, то в ній бачиться більше перешкод колективному ухваленню рішень. Саме ця обставина свого часу впродовж століття затримувала ухвалення законодавства про громадянські права після Громадянської війни, а згодом спричинилася до такого важкого процесу фіксації законодавства про медичну реформу — протягом усього ХХ століття. Сьогодні це має наслідком те, що Конгрес неспроможний ухвалити бюджет, реформувати податковий кодекс чи комплексно оновити імміграційні правила; у майбутньому це загрожує неабияким ускладненням реформування системи соціальних виплат. На нижчому, локальному рівні спостерігається стійке розростання детальних правил і норм для всього на світі — від дитячих майданчиків до догляду за літніми людьми — позбавляючи посадовців здатності послуговуватися власним здоровим глуздом. Усе це веде до стану, який Філіп Говард назвав «правлінням пана Нікто». Навіть якщо Конгрес і був би готовий узятися за оновлення інфраструктури країни, що дедалі сильніше занепадає, знадобляться роки судових битв, аби реалізувати хоча б найскромніші проекти. Система, плутаючись, таки веде до виходу, але це тягне за собою величезні втрати, затримки й невдоволення якістю урядування.

Є ще один аспект занепаду, значно меншою мірою зауважений громадськістю, який я зачепив, уже здаючи цей том у друк. Американська публіка ніколи не любила ідеї «великого уряду», і два покоління тому Конгрес установив обмеження на максимальну кількість федеральних службовців. Як зазначає з цього приводу Джон Ді Юліо, нині на федеральному рівні працює менше бюрократів, ніж це було в 1960 році, тоді як загальна сума витрат, якими вони опікуються, зростає разів у п'ять. Достатньо того, що, наприклад, програмами «Медикер» і «Медикейд», які охоплюють 22 % витрат федерального бюджету, займається персонал, який складає 0,2 % від загальної кількості федеральних працівників, а від нього очікується обробка мільйонів вимог і позовів, що подаються щороку, та ще й запобігання шахрайствам. Американці вдають, що обмежили розміри держави, а самі делегують фактичну урядову роботу легіонам підрядників, контрагентів, квазідержавних органів, деякі з них мають на меті отримання прибутку, багато інших — є неприбутковими, особливо в галузі соціальних послуг. В урядових контрактах немає нічого поганого — підрядників використовували ще до Громадянської війни й у дореволюційні часи — але нині кількість недержавних працівників, які займаються адмініструванням державних програм, вибухнула і є значно більшою за кількість прямих працівників, узятих на роботу в державу. Американці вперше усвідомили, яким проблематичним є такий стан справ, коли виявили, що американських дипломатів в Іраку захищає група людей, які насправді є організацією найманців компанії Blackwater. Така ситуація створює величезні проблеми з підзвітністю, адже неможливо розпізнати, де закінчується уряд і починається громадянське суспільство й приватний сектор. Інтерес неурядового «агента» може відхилитися від інтересу виборного «замовника», якому найняти приватника значно легше, ніж безпосереднього працівника. Така практика веде до ерозії ієрархічної влади й авторитету держави (чи підкоряються люди приватним охоронцям з тією самою готовністю, що й полісмену?), до того ж це потенційно розбещує й неурядових агентів. Ба більше, ці легіони підрядників і провайдерів сервісів самі по собі становлять організовану групу інтересів, зацікавлену в існуванні державних програм.

Це дифузія, розповзання політичної влади в руки безлічі недержавних суб'єктів, і вона відбулася й в інших державах, не лише в США. Крім того, у багатьох країнах менших масштабів і менш самодостатніх форм суверенітет перетікає в руки різноманітних між- і транснаціональних органів, які виконують роботу, за яку колись дозволяли братися лише традиційним державам. Це призвело до великої семантичної плутанини зі значенням терміна «урядування». У цій книжці я значною мірою синонімізував його з поняттям «публічної адміністрації» чи «публічного адміністрування», тобто

здатності держави реалізувати свою мету. Але для інших урядування означає подібні до державних послуги, що надаються іншими, недержавними, органами. З цього погляду, держави *вже* не є суверенними суб'єктами; імовірно, вони є одними з багатьох суб'єктів чи органів, що займаються наданням публічних послуг і можуть підштовхувати, умовляти чи просто вести переговори, але не наказувати й керувати.

Констатуючи цю емпіричну реальність, можна навести багато чого до прикладу. У Сполучених Штатах Америки ваш гараж чи спортивний майданчик може експлуатувати державний орган, тим часом він частково належатиме місту, але керують ним незалежно від будь-якого обраного посадовця. У Європі місцеві правила й закони можуть потенційно бути скасованими, але не вищим судом власної країни, а радше Європейським судом, у якого немає влади примусити до виконання свого рішення. І в багатьох країнах автомобільні дороги, мости й інші великі об'єкти інфраструктури побудовані й експлуатуються приватними підрядниками, які стягують плату з громадян за користування ними.

Такий аутсорсинг, виведення суверенітету з-під контролю суверена з різних причин схвалюють багато людей. З правого боку політичного спектра багато хто вважає, що приватне управління може виконувати роботу уряду ефективніше за державні установи. Ліворуч це вітають ті, хто вважає, що неурядові організації під час надання публічних послуг є чутливішими й причетними до роботи, адже водночас підпадають під свого роду прямий демократичний контроль. У Європі суверенітет свідомо розпорошили, аби послабити націоналізм. А багато хто просто вважає цей тренд неминучим, враховуючи широту і складність послуг, забезпечення яких очікують від держави. Люди різних ідеологій радіють з появи й підйому того, що іноді називають «мережевим суспільством», і саме з тієї причини, що їм не подобаються держави з їхньою примусовою ієрархічною владою.

Проте є низка причин вважати урядування-через-посередників проблематичним. Ми маємо досвід кількох сотень років, накопиченої теорії демократії, яка пояснює, що означає наявність демократичної підзвітності і як притягнути до відповідальності перед суверенним народом різні державні органи. І в нас немає чогось подібного, що пояснило би, які види державної діяльності можна й слід делегувати за межі держави і як утримувати так само відповідальною й підзвітною розгалужену мережу суб'єктів, що постійно змінюють свій склад, та ще й мають нечіткі власні межі.

Як мало вже стати зрозумілим після ознайомлення з обома томами моєї праці, державам належить одна основна соціальна функція, яку гідно виконати можуть лише вони самі: як носії монополії на правомірне використання сили й примусу, вони єдині *мають* повноту влади, аби змусити громадян не порушувати соціальних правил і, таким чином, контролювати насильство. Влада відрізняється від звичайного застосування сили тим, що вважається легітимною; але навіть легітимну владу постійно перевіряють і оскаржують у її повсякденному використанні. Хай як сильно нам хотілося б, аби люди добровільно дотримувалися соціальних норм, вони так не поведуться. Прихильники «мережевого суспільства» мріють про світ, у якому всі рішення ухвалюються на добровільній і рівноправній основі без потреби ієрархії або, тим паче, примусу. Але, як розуміє кожен, хто брав участь у засіданні великого комітету, де не могли досягти консенсусу, або як відомо кожній жертві злочину, реальний світ часто так не поводить. Влада, законний примус і, нарешті, погроза застосування насильства залишаються потрібними, аби суспільство й далі було придатним для життя, і тому потреба мати традиційну державу ніколи не зникне.

Поширення мереж за рахунок занепаду ієрархій було ініційоване широкими соціальними течіями, як-от запровадженням сучасних універсальних інформаційних технологій, які значною мірою спрощують появу й роботу однорангових, пласких організацій. Але аутсорсинг і приватизація держави почалися у 1980-х як результат навмисного політичного вибору. Багато прихильників «революції Рейгана — Тетчер» вважали, що уряд перетворюється на глибоко недієздатне формування, а дисфункція — це риса, властива кожному «великому уряду», і виправити її неможливо. Аутсорсинг бачили як ефективний інструмент для обходу цієї пастки нездатності держави забезпечити надання відповідних послуг ефективніше. Цей погляд має сенс у багатьох аспектах, адже немає жодних підстав, що змушували б уряд утримувати кафетерії у своїх офісних будівлях, коли приватні компанії готують їжу краще. Але в міру того, як чимдалі більше послуг, функцій і людей опинялися за межами держави, у приватній сфері, ті рештки державних функцій необов'язково поліпшувалися за якістю. Як зауважує Альберт Гіршман, урізання держави часто означає скорочення числа голосів, потрібних для

підвищення її якості. Віра, що держава непридатна до реформування, перетворилася на самосправджуване пророцтво; легше було просто обійти його.

У такий спосіб мережевий і аутсорсинговий уряд став реальністю, глибоко проблематичною з багатьох причин. Це — той фронт, на який ця праця може лише вказати як на сферу для подальшого вивчення.

Я почав післямову думкою, що 2014 рік не був добрим ані для світового порядку, ані для ліберально-демократичних політичних інституцій. Протягом тривалого періоду з моменту закінчення «холодної війни» виклики дедалі міцнішому демократичному консенсусу надходили з відносно невеликих держав — чи то з Північної Кореї, чи то з Ірану або Венесуели тощо — і не мали послідовників у всьому світі. Анексія Росією Криму й територіальні претензії Китаю в Південному й Східному Китайських морях вирізнялися на цьому тлі, адже були діями великих промислово розвинених країн. І попри те, що Володимир Путін слабкий економічно, перед ним немає короткострокових загроз його-таки владі, до того ж він здобув підтримку з боку інших антилібералів, як-от Віктор Орбан з Угорщини. У Китаї Сі Цзіньпін, ведучи власну антикорупційну кампанію, займається розмиванням правил, установлених колективним керівництвом партії після 1978 року, на користь особистої диктатури. Лідери обох країн перетворили експансивний націоналізм на інструмент легітимації себе, що має наслідком дестабілізацію міжнародної системи. Але й поза діями цих великих держав Ларрі Даймонд стверджує, що ми перебуваємо в центрі «демократичної рецесії», що засмутила розворотами й занепадом у Туреччині, Південній Африці, Таїланді й низці інших країн за попередні десятиліття.

Сьогодні неможливо знати, чи є поточний період чимось на зразок цінової корекції фондового ринку, де більш-менш постійний тренд у бік поширення ліберальної демократії на мить завмер у випадковій перерві, чи це — фундаментальніший розворот. Адже поряд з невдачами в багатьох місцях відбуваються й спалахи демократичної мобілізації проти авторитарних режимів — як-от в Україні, Гонконзі чи на Шрі-Ланці. Взаємно переплетені процеси економічного зростання, соціальної мобілізації та вимог політичної співучасті тривають і далі. Але звіт про появу й підйом сучасної демократії в обох томах: і у «Витоках політичного порядку», і в «Політичному порядку і політичному занепаді» — має зі всією очевидністю довести, що не існує жодного механізму, який автоматично вів би нас у політичний модерн. Той факт, що деякі країни взагалі «дісталися Данії», був результатом перехрещення загалом доволі випадкових подій, де дії спричиняли ненавмисні наслідки, а інституції, призначені й створені для однієї мети, опинялись на службі в зовсім інших цілей.

Довготривалий історичний тренд було породжено не широкими соціальними силами, а окремими лідерами й політичними акторами, які, взаємодіючи, колективно, творили еволюцію інституцій.

Політичний розвиток не є ані детерміністичним процесом, ані цілком волюнтаристським, довільним, тому його потрібно вивчати в усій повноті відповідного історичного контексту.

БІБЛІОГРАФІЯ

- Abdullah, Taufik. 2009. *Indonesia: Towards Democracy*. Singapore: ISEAS.
- Abernethy, David B. 2000. *The Dynamics of Global Dominance: European Overseas Empires, 1415–1980*. New Haven: Yale University Press.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review* 91(5):1369–1401.
- _____. 2002. "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution." *Quarterly Journal of Economics* 107:1231–94.
- Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2005. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- _____. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown.
- Admati, Anat, and Martin Hellwig. 2013. *The Banker's New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do About It*. Princeton: Princeton University Press.
- Akita, George. 1967. *Foundations of Constitutional Government in Modern Japan, 1868–1900*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Allum, P. A. 1973. *Italy—Republic Without Government?* New York: Norton.
- Allum, P. A. 1973. *Politics and Society in Post-War Naples*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Almond, Gabriel A., et al. 2004. *Comparative Politics: A Theoretical Framework*. 5th ed. New York: Pearson/Longman.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. New York: Verso.
- Ang, Yuen Yuen. 2012. "Bureaucratic Incentives, Local Development, and Petty Rents." Paper presented at the Conference on the Quality of Governance. Stanford University.
- Anson, José, Oliver Cadot, and Marcelo Olarreaga. 2003. *Import Tariff Evasion and Customs Corruption: Does Pre-Shipment Inspection Help?* Washington, D.C.: World Bank.
- Auyero, Javier. 2000. "The Logic of Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account." *Latin American Research Review* 35(3):55–81.
- Ayittey, George B. N. 2006. *Indigenous African Institutions*. 2nd ed. Ardsley-on-Hudson, NY: Transactional Publishers.
- Bagehot, Walter. 2001. *The English Constitution*. New York: Oxford University Press.
- Balogh, Brian. 2002. "Scientific Forestry and the Roots of the Modern American State: Gifford Pinchot's Path to Progressive Reform." *Environmental History* 7(2):198–225.
- Banerjee, Abhijit, and Lakshmi Iyer. 2005. "History, Institutions, and Economic Performance: The Legacy of Colonial Land Tenure Systems in India." *American Economic Review* 95(4):1190–1213.
- Banfield, Edward C. 1958. *The Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe, IL: Free Press.
- Banfield, Edward C., and James Q. Wilson. 1963. *City Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Barber, Michael. 2008. *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services*. London: Methuen.
- Barkan, Joel D., ed. 1994. *Beyond Capitalism vs. Socialism in Kenya and Tanzania*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Barro, Robert J. 1997. *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Survey*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Barro, Robert J. 1999. "Determinants of Democracy." *Journal of Political Economy* 107: 158–83.
- Bates, Robert. 2005. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley: University of California Press.
- Baumgartner, Frank R., and Beth L. Leech. 1998. *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press.
- Baumgartner, Frank R., et al. 2009. *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beer, Lawrence W., and John M. Maki. 2002. *From Imperial Myth to Democracy: Japan's Two Constitutions, 1889–2002*. Boulder: University Press of Colorado.
- Bell, Daniel. 1973. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.
- Berman, Sheri. 2013. "The Promise of the Arab Spring: In Political Development, No Gain Without Pain." *Foreign Affairs* 92(1):64–74.
- Bernhardt, Kathryn, and Philip C. C. Huang, eds. 1994. *Civil Law in Qing and Republican China*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Berry, Sara. 1993. *No Condition Is Permanent: The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Beyers, Jan, Rainer Eising, and William Maloney, eds. 2010. *Interest Group Politics in Europe: Lessons from EU Studies and Comparative Politics*. New York: Routledge.
- Bienen, Henry S. 1970. *Tanzania: Party Transformation and Economic Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Biles, Roger. 1984. *Big City Boss in Depression and War: Mayor Edward J. Kelly of Chicago*. DeKalb: Northern Illinois University Press.
- Birdsall, Nancy, and Francis Fukuyama, eds. 2001. *New Ideas in Development After the Financial Crisis*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bodde, Derk, and Clarence Morris. 1967. *Law in Imperial China, Exemplified by 190 Ch'ing Dynasty Cases*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Boix, Carles. 2003. *Democracy and Redistribution*. New York: Cambridge University Press.
- Bok, Derek. 2001. *The Trouble With Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bolin, James Duane. 2000. *Bossism and Reform in a Southern City: Lexington, Kentucky, 1880–1940*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Booth, John A. 1998. *Costa Rica: Quest for Democracy*. Boulder, CO: Westview Press.
- Bortz, Jeffrey, and Stephen Haber, eds. 2002. *The Mexican Economy, 1870–1930: Essays on the Economic History of Institutions, Revolution, and Growth*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Böss, Michael, ed. 2011. *Narrating Peoplehood Amidst Diversity: Historical and Theoretical Perspectives*. Aarhus, Denmark: Aarhus University Press.
- Bourne, J. M. 1986. *Patronage and Society in Nineteenth-Century England*. Baltimore: Edward Arnold.
- Bradshaw, Karen M., and Dean Lueck. 2012. *Wildfire Policy: Law and Economics Perspectives*. New York: RFF Press.
- Bratton, Michael, and Nicolas van de Walle. 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.

- Briggs, Asa. 1959. *The Age of Improvement, 1783–1867*. New York: Longman.
- Brooks, Robert. 1909. "The Nature of Political Corruption." *Political Science Quarterly* 24(1):1–22.
- Brubaker, Rogers. 1996. *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. New York: Cambridge University Press.
- . 2004. *Ethnicity without Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Brusco, Valeria, Marcelo Nazareno, and Susan Carol Stokes. 2004. "Vote Buying in Argentina." *Latin American Research Review* 39(2):66–88.
- Brynjolfsson, Erik, and Andrew McAfee. 2014. *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York: Norton.
- Buchanan, James M., and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Burke, Edmund. 2000. *On Empire, Liberty, and Reform: Speeches and Letters*. New Haven: Yale University Press.
- . 2001. *Reflections on the Revolution in France*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Bushnell, David, and Neill Macaulay. 1994. *The Emergence of Latin America in the Nineteenth Century*. 2nd ed. New York: Oxford University Press.
- Cain, Bruce E. 2014. *Regulating Politics? The Democratic Imperative and American Political Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Calvo, Ernesto, and Maria Victoria Murillo. 2004. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market." *American Journal of Political Science* 48(4):742–57.
- Campbell, John. 2011. *Nigeria: Dancing on the Brink*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Carman, Harry J., and Reinhard H. Luthin. 1943. *Lincoln and the Patronage*. New York: Columbia University Press.
- Carneiro, Robert L. 1970. "A Theory of the Origin of the State," *Science* 169: 733–38.
- Carothers, Thomas. 2007. "The 'Sequencing' Fallacy." *Journal of Democracy* 18(1):12–27.
- , ed. 2006. *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment.
- Carpenter, Daniel P. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862–1928*. Princeton: Princeton University Press.
- Casper, Gerhard. 1985. "The Constitutional Organization of the Government." *William and Mary Law Review* 26(2):177–98.
- . 2000. "The United States at the End of the 'American Century': The Rule of Law or Enlightened Absolutism?" *Washington University Journal of Law and Policy* 4:149–73.
- Castellani, Francesca, and Gwenn Parent. 2011. Being "Middle Class" in Latin America. Paris: OECD Development Centre Working Paper, No. 305.
- Centeno, Miguel Angel. 1997. "Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America." *American Journal of Sociology* 102(6):1565–1605.
- . 2002. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Chadwick, Mary E. J. 1976. "The Role of Redistribution in the Making of the Third Reform Act." *The Historical Journal* 19(3):665–83.
- Chandler, J. A., ed. 2000. *Comparative Public Administration*. New York: Routledge.
- Chandra, Kanchan. 2004. *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India*. New York: Cambridge University Press.
- Chapman, Richard. 1970. *The Higher Civil Service in Britain*. London: Constable.
- . 2004. *The Civil Service Commission 1855–1991: A Bureau Biography*. New York: Routledge.
- Chege, Michael. 2008. "Kenya: Back from the Brink?" *Journal of Democracy* 19(4):125–39.
- Chen, Jianfu. 1999. *Chinese Law: Towards an Understanding of Chinese Law, Its Nature and Development*. Boston: Kluwer Law International.
- . 2008. *Chinese Law: Context and Transformation*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Chesterman, Simon. 2004. *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. New York: Oxford University Press.
- Chubb, Judith. 1982. *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy: A Tale of Two Cities*. New York: Cambridge University Press.
- Clark, Gregory. 2007. *A Farewell to Alms: A Brief Economic History of the World*. Princeton: Princeton University Press.
- Cleary, Matthew R., and Susan C. Stokes. 2006. *Democracy and the Culture of Skepticism: Political Trust in Argentina and Mexico*. New York: Russell Sage Foundation.
- Coatsworth, John H. 1978. "Obstacles to Economic Growth in Nineteenth-Century Mexico." *American Historical Review* 83:80–100.
- Coatsworth, John H., and Alan M. Taylor, eds. 1999. *Latin America and the World Economy Since 1800*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Colburn, David R., and George E. Pozzetta. 1976. "Bosses and Machines: Changing Interpretations in American History." *The History Teacher* 9(3):445–63.
- , eds. 1983. *Reform and Reformers in the Progressive Era*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Coleman, James S. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94:S95–S120.
- Coleman, James S., et al. 1966. *Equality of Educational Opportunity*. Washington, D.C.: Department of Health, Education and Welfare.
- Collier, George A., Renato I. Rosaldo, and John D. Wirth, eds. 1982. *The Inca and Aztec States, 1400–1800: Anthropology and History*. New York: Academic Press.
- Collier, Paul. 2001. "Implications of Ethnic Diversity." *Economic Policy* 32: 129–66.
- . 2007. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. New York: Oxford University Press.
- Collier, Paul, and Anke Hoeffler. 2006. *Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy*. Oxford: Oxford Economic Papers.
- Collier, Paul, and Dominic Rohner. 2007. "Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War." *Oxford Economic Papers* 61:1–27.
- Collier, Ruth Berins. 1999. *Paths Toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America*. New York: Cambridge University Press.
- Connors, Richard J. 1971. *A Cycle of Power: The Career of Jersey City Mayor Frank Hague*. Metuchen, NJ: Scarecrow Press.
- Conrad, Alfred H., and John R. Meyer. 1979. "The Economics of Slavery in the Ante Bellum South: Comment." *American Economic Review* 66(2):95–130.
- Cornford, James. 1963. "The Transformation of Conservatism in the Late Nineteenth Century." *Victorian Studies* 7:35–66.
- Cortés Condé, Roberto. 2009. *The Political Economy of Argentina in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.

- Cowen, Tyler. 2011. *The Great Stagnation: How America Ate All the Low-Hanging Fruit of Modern History, Got Sick, and Will (Eventually) Feel Better*. New York: Dutton.
- Cox, Gary. 2013. "The Power of the Purse and the Reversionary Budget." Unpublished paper.
- Cox, Gary, Douglass North, and Barry Weingast. 2013. "The Violence Trap: A Political- Economic Approach to the Problem of Development." Unpublished paper.
- Craig, Gordon A. 1964. *The Politics of the Prussian Army, 1640–1945*. New York: Oxford University Press.
- Crenson, Matthew A. 1975. *The Federal Machine: Beginning of Bureaucracy in Jacksonian America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Crowley, James B. 1966. *Japan's Quest for Autonomy: National Security and Foreign Policy, 1930–1938*. Princeton: Princeton University Press.
- Cunliffe-Jones, Peter. 2010. *My Nigeria: Five Decades of Independence*. New York: Palgrave Macmillan.
- Curtin, Philip D. 1998. *The Rise and Fall of the Plantation Complex: Essays in Atlantic History*. 2nd ed. New York: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert A. 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1967. *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Chicago: Rand McNally.
- . 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- Dahm, Bernhard. 1969. *Sukarno and the Struggle for Indonesian Independence*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Darden, Keith. 2013. *Resisting Occupation: Mass Schooling and the Creation of Durable National Loyalties*. New York: Cambridge University Press.
- Darmaputera, Eka. 1988. *Pancasila and the Search for Identity and Modernity in Indonesian Society*. New York: E. J. Brill.
- David, René. 1972. *French Law: Its Structure, Sources, and Methodology*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Davis, Kenneth Culp, et al. 1976. *Discretionary Justice in Europe and America*. Urbana: University of Illinois Press.
- Day, Tony. 2002. *Fluid Iron: State Formation in Southeast Asia*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Debusmann, Robert, and Stefan Arnold, eds. 1996. *Land Law and Land Ownership in Africa: Case Studies from Colonial and Contemporary Cameroon and Tanzania*. Bayreuth, Germany: Eckhard Breiterger.
- Diamond, Jared. 1997. *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*. New York: Norton.
- . 2005. *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*. New York: Viking.
- Diamond, Larry. 1992. "Economic Development and Democracy Reconsidered." *American Behavioral Scientist* 15(4–5): 450–99.
- . 2008. *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. New York: Times Books.
- Diamond, Larry, and Richard Gunther, eds. 2001. *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, eds., 1988. *Democracy in Developing Countries*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- DiIulio, John J., Jr. 1994. "Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy." *Journal of Public Administration Research and Theory* 4(3): 277–320.
- Dobbins, James, et al. 2003. *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*. Santa Monica, CA: RAND Corp.
- . 2005. *The UN's Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq*. Santa Monica, CA: RAND.
- Döring, Herbert. 1995. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Durkheim, Émile. 1933. *The Division of Labor in Society*. New York: Macmillan. ———. 1951. *Suicide*. Glencoe, IL: Free Press.
- Duus, Peter. 1976. *The Rise of Modern Japan*. Boston: Houghton Mifflin.
- Easterly, William R. 2000. *The Middle Class Consensus and Economic Development*. Washington, D.C.: World Bank Policy Research Paper No. 2346.
- . 2001. "Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?" *Economic Development and Cultural Change* 49(4):687–706.
- Eisenstadt, S. N. 1973. *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Eisenstadt, S. N., and Stein Rokken, eds. 1973. *Building States and Nations*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Eisenstadt, S. N., and L. Roniger. 1984. *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. New York: Cambridge University Press.
- Eisenstein, Elizabeth L. 2005. *The Printing Revolution in Early Modern Europe*. 2nd ed. New York: Cambridge University Press.
- Elias, T. Olawale. 1956. *The Nature of African Customary Law*. Manchester, UK: Manchester University Press.
- Elliott, J. H. 2006. *Empires of the Atlantic World: Britain and Spain in America, 1492–1830*. New Haven: Yale University Press.
- Elshtain, Jean Bethke. 2002. *Jane Addams and the Dream of American Democracy: A Life*. New York: Basic Books.
- Elson, R. E. 2008. *The Idea of Indonesia*. New York: Cambridge University Press.
- Eltis, David, Frank D. Lewis, and Kenneth L. Sokoloff, eds. 2004. *Slavery in the Development of the Americas*. New York: Cambridge University Press.
- Emmerson, Donald K. 2004. "Indonesia's Approaching Elections: A Year of Voting Dangerously?" *Journal of Democracy* 15(1):94–108.
- . 2012. "Southeast Asia: Minding the Gap Between Democracy and Governance." *Journal of Democracy* 23(2):62–73.
- Engerman, Stanley L., and Kenneth L. Sokoloff. 2002. "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies." *Economia* 3(1):41–101.
- Epstein, Leon D. 1967. *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger.
- Eriksson, Erik McKinley. 1927. "The Federal Civil Service Under President Jackson." *Mississippi Valley Historical Review* 13(4):517–40.
- European Union Institute for Security Studies. 2012. *Global Trends 2030—Citizens in an Interconnected and Polycentric World*. Paris: EUISS.
- Evans, Peter B. 1989. "Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Analysis of the Third World State." *Sociological Forum* 4(4):561–82.
- . 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter B., and James E. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth." *American Sociological Review* 64:748–65.
- Evans-Pritchard, E. E. 1951. *Kinship and Marriage Among the Nuer*. Oxford: Oxford University Press.
- . 1977. *The Political System of the Anuak of the Anglo-Egyptian Sudan*. New York: AMS Press.
- Fairbank, John King. 1986. *The Great Chinese Revolution, 1800–1985*. New York: Harper.
- Falola, Toyin. 2009. *Colonialism and Violence in Nigeria*. Bloomington: Indiana University Press.
- Falola, Toyin, and Matthew M. Heaton. 2008. *A History of Nigeria*. New York: Cambridge University Press.
- Fearon, James D., and David Laitin. 2003. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War." *American Political Science Review* 97:75–90.

- Felice, Emanuele. 2010. "Regional Inequalities in Italy in the Long Run (1891–2001): The Pattern and Some Ideas to Explain It." University of Siena, Department of Economics.
- Ferguson, Niall. 2003. *Empire: The Rise and Demise of the British World Order and Its Lessons for Global Power*. New York: Basic Books.
- Fieldhouse, D. K. 1982. *The Colonial Empires: A Comparative Survey from the Eighteenth Century*. 2nd ed. London: Macmillan.
- Fields, Karen E. 1985. *Revival and Rebellion in Colonial Central Africa*. Princeton: Princeton University Press.
- Fiorina, Morris P. 2009. *Disconnect: The Breakdown of Representation in American Politics*. Norman: University of Oklahoma Press.
- . 2013. "America's Missing Moderates: Hiding in Plain Sight." *American Interest* 8(4):58–67.
- Fiorina, Morris P., Samuel J. Abrams, and Jeremy C. Pope, eds. 2010. *Culture War? The Myth of a Polarized America*. 3rd ed. Boston: Longman.
- Fischer, David Hackett. 1991. *Albion's Seed: Four British Folkways in America*. New York: Oxford University Press.
- Fogel, Robert W., and Stanley L. Engerman. 1974. *Time on the Cross: The Economics of American Negro Slavery*. Boston: Little, Brown.
- . 1977. "Explaining the Relative Efficiency of Slave Agriculture in the Antebellum South." *American Economic Review* 67(3):275–96.
- Forrest, Tom. 1993. *Politics and Economic Development in Nigeria*. Boulder, CO: Westview Press.
- Frank, Robert H. 2011. *The Darwin Economy: Liberty, Competition, and the Common Good*. Princeton: Princeton University Press.
- , and Philip J. Cook. 1995. *The Winner-Take-All Society*. New York: Free Press.
- Friedman, Thomas L., and Michael Mandelbaum. 2011. *That Used to Be Us: How America Fell Behind in the World It Invented and How We Can Come Back*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Friedrich, Carl J., and Zbigniew K. Brzezinski. 1965. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. 2nd ed. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- . 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- . 1999. *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order*. New York: Free Press.
- . 2000. "The March of Equality." *Journal of Democracy* 11(1):11–17.
- . 2004. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- . 2006. *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*. New Haven: Yale University Press.
- . 2006. "Identity, Immigration, and Liberal Democracy." *Journal of Democracy* 17(2):5–20.
- . 2011. "Is There a Proper Sequence in Democratic Transitions?" *Current History* 110(739):308–10.
- . 2011. *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- . 2012. "The Future of History." *Foreign Affairs* 91(1): 53–61.
- . 2013. "What Is Governance?" *Governance* 26(3):347–68.
- . 2014. *Our Posthuman Future: Consequences of the Biotechnology Revolution*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- , ed. 2006. *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- , ed. 2008. *Falling Behind: Explaining the Development Gap Between Latin America and the United States*. New York: Oxford University Press.
- Fukuyama, Francis, and Abram N. Shulsky. 1997. *The "Virtual Corporation" and Army Organization*. Santa Monica, CA: RAND Corp.
- Furet, François. 1981. *Interpreting the French Revolution*. New York: Cambridge University Press.
- . 2006. "Democracy Without Nations?" *Journal of Democracy* 8: 92–102.
- Gallagher, Mary E. 2006. "Mobilizing the Law in China: 'Informed Disenchantment' and the Development of Legal Consciousness." *Law & Society Review* 40(4):783–816.
- Gallup, John L., and Jeffrey D. Sachs. 2001. "The Economic Burden of Malaria." *American Journal of Tropical Medicine & Hygiene* 64(1–2): 85–96.
- Galston, William A. 2010. *Can a Polarized American Party System Be "Healthy"?* Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Gambetta, Diego. 1993. *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gann, L. H., and Peter Duignan, eds. 1970. *Colonialism in Africa, 1870–1960. Vol. 2: The History and Politics of Colonialism 1914–1960*. London: Cambridge University Press.
- Garcia-Zamor, Jean-Claude. 1998. "Administrative Practices of the Aztecs, Incas, and Mayas: Lessons for Modern Development Administration." *International Journal of Public Administration* 21(1):145–71.
- Gates, Paul W. 1996. *The Jeffersonian Dream: Studies in the History of American Land Policy and Development*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Gberie, Lansana. 2005. *A Dirty War in West Africa: The RUF and the Destruction of Sierra Leone*. Bloomington: Indiana University Press.
- Geddes, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Gellner, Ernest. 1987. *Culture, Identity, and Politics*. New York: Cambridge University Press.
- . 1997. *Nationalism*. New York: NYU Press.
- . 2006. *Nations and Nationalism*. 2nd ed. Malden, MA: Blackwell.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gilman, Nils. 2003. *Mandaring of the Future: Modernization Theory in Cold War America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ginsborg, Paul. 2003. *Italy and Its Discontents: Family, Civil Society, State, 1980–2001*. New York: Palgrave Macmillan.
- Gladden, E. N. 1967. *Civil Services of the United Kingdom, 1855–1970*. London: Frank Cass.
- Gladstone, David. 1999. *The Twentieth-Century Welfare State*. New York: St. Martin's Press.
- Gleditsch, Nils Petter, et al. 2002. "Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset." *Journal of Peace Research* 39(5):615–37.
- Glendon, Mary Ann. 1994. *A Nation Under Lawyers: How the Crisis in the Legal Profession Is Transforming American Society*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Göbel, Christian, and Lynette Ong. 2012. *Social Unrest in China*. London: Europe China Research and Advice Network.
- Goldstone, Jack A. 1991. *Revolution and Rebellion in the Early Modern World*. Berkeley: University of California Press.
- Goodman, Carl F. 2012. *The Rule of Law in Japan: A Comparative Analysis*. 3rd ed. The Hague: Kluwer Law International.
- Goodnow, Frank J. 1893. *Comparative Administrative Law: An Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France and Germany*. 2 vols. New York: G. P. Putnam's Sons.
- . 1900. *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Macmillan.
- Goody, Jack. 1971. *Technology, Tradition, and the State in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Gordon, Andrew. 1991. *Labor and Imperial Democracy in Prewar Japan*. Berkeley: University of California Press.

- Gorski, Philip S. 2003. *The Disciplinary Revolution: Calvinism and the Rise of the State in Early Modern Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Goudie, A. W., and David Stasavage. 1998. "A Framework for an Analysis of Corruption." *Crime, Law & Social Change* 29(2-3): 113-59.
- Gould, Stephen Jay. 1981. *The Mismeasure of Man*. New York: Norton.
- Graziano, Luigi. 1973. "Patron-Client Relationships in Southern Italy." *European Journal of Political Research* 1(1):3-34.
- Greenaway, John. 2004. "Celebrating Northcote/Trevelyan: Dispelling the Myths." *Public Policy and Administration* 19(1):1-14.
- Greenfeld, Liah. 1992. *Nationalism: Five Roads to Modernity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Grindle, Merilee S. 2004. "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries." *Governance* 17(4):525-48.
- . 2012. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Haber, Stephen, ed. 1997. *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hacker, Jacob S., and Paul Pierson. 2010. *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer—and Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon & Schuster.
- . 2010. "Winner-Take- All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States." *Politics and Society* 38(2):152-204.
- Hadley, Eleanor M. 2003. *Memoir of a Trustbuster: A Lifelong Adventure with Japan*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Haggard, Stephan, and Mathew D. McCubbins, eds. 2001. *Presidents, Parliaments, and Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Halpin, Darren, and Grant Jordan, eds. 2012. *The Scale of Interest Organization in Democratic Politics: Data and Research Methods*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hariri, Jacob Gerner. 2012. "The Autocratic Legacy of Early Statehood." *American Political Science Review* 106(3):471-94.
- Harrison, Lawrence E. 1985. *Underdevelopment Is a State of Mind: The Latin American Case*. Lanham, MD: Center for International Affairs.
- . 2013. *Jews, Confucians, and Protestants: Cultural Capital and the End of Multiculturalism*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Harriss, John, Janet Hunter, and Colin M. Lewis, eds. 1997. *The New Institutional Economics and Third World Development*. New York: Routledge.
- Hartmann, Rudolph H. 1999. *The Kansas City Investigation: Pendergast's Downfall, 1938-1939*. Columbia: University of Missouri Press.
- Hartz, Louis. 1955. *The Liberal Tradition in America*. New York: Harcourt.
- . 1964. *The Founding of New Societies*. New York: Harcourt.
- Hausmann, Ricardo, Lant Pritchett, and Dani Rodrik. 2005. "Growth Accelerations." *Journal of Economic Growth* 10(4):303-29.
- Hayek, Friedrich A. 1944. *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1976. *Law, Legislation and Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 2011. *The Constitution of Liberty*. Definitive edition. Chicago: University of Chicago Press.
- Heady, Ferrel. 2001. *Public Administration: A Comparative Perspective*. 6th ed. New York: Marcel Dekker.
- Heidenheimer, Arnold J., and Peter Flora, eds. 1981. *The Development of the Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Heidenheimer, Arnold J., and Michael Johnston, eds. 2002. *Political Corruption*. 3rd ed. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Herbst, Jeffrey. 2000. *States and Power in Africa*. Princeton: Princeton University Press.
- Herbst, Jeffrey, Terence McNamee, and Greg Mills, eds. 2012. *On the Fault Line: Managing Tensions and Divisions Within Societies*. London: Profile Books.
- Himmelfarb, Gertrude. 1968. *Victorian Minds*. New York: Knopf.
- Hintze, Otto. 1975. *The Historical Essays of Otto Hintze*. New York: Oxford University Press.
- Hirschman, Albert O. 1977. *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before Its Triumph*. Princeton: Princeton University Press.
- . 1991. *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Hobsbawm, Eric. 1996. *The Age of Capital, 1848-1875*. New York: Vintage Books.
- . 1996. *The Age of Revolution, 1789-1848*. New York: Vintage Books.
- Hobsbawm, Eric, and Terence Ranger, eds. 1983. *The Invention of Tradition*. New York: Cambridge University Press.
- Hofler, Richard A., and Sherman T. Folland. 1991. "The Relative Efficiency of Slave Agriculture: A Comment." *Applied Economics* 23(5):861-68.
- Holborn, Hajo. 1982. *A History of Modern Germany 1648-1840*. Princeton: Princeton University Press.
- Hoogenboom, Ari. 1959. "The Pendleton Act and the Civil Service." *American Historical Review* 64(2): 301-18.
- Hoogenboom, Ari, and Olive Hoogenboom. 1976. *A History of the ICC: From Panacea to Palliative*. New York: Norton.
- Hsing, You-tien. 2010. *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*. New York: Oxford University Press.
- Huang, Philip C. C., ed. 2001. *Code, Custom, and Legal Practice in China: The Qing and the Republic Compared*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Huang, Ray. 1981. *1587, a Year of No Significance: The Ming Dynasty in Decline*. New Haven: Yale University Press.
- Hughes, Edward. 1949. "Sir Charles Trevelyan and Civil Service Reform, 1853-5." *English Historical Review* 64(250):53-88.
- Hughes, John. 1967. *Indonesian Upheaval*. New York: David McKay.
- Huntington, Samuel P. 1965. "Political Development and Political Decay." *World Politics* 17(3).
- . 1966. "Political Modernization: America vs. Europe." *World Politics* 18:378-414.
- . 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma City: University of Oklahoma Press.
- . 2004. *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*. New York: Simon & Schuster.
- . 2006. *Political Order in Changing Societies*. With a New Foreword by Francis Fukuyama. New Haven: Yale University Press.
- Hutchcroft, Paul D. 1997. "The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development." *Political Studies* 45(3):639-58.
- . 2000. "Colonial Masters, National Politics, and Provincial Lords: Central Authority and Local Autonomy in the American Philippines, 1900-1913." *Journal of Asian Studies* 59(2):277-306.
- Hutchison, Thomas W., et al., eds. 1968. *Africa and Law: Developing Legal Systems in African Commonwealth Nations*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Hyden, Goran. 1968. *Political Development in Rural Tanzania*. Lund: Bokforlaget Universitet och Skola.
- . 1980. *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*. Berkeley: University of California Press.
- Hyden, Goran, and Colin Leys. 1972. "Elections and Politics in Single-Party Systems: The Case of Kenya and Tanzania." *British Journal of Political Science* 2(4):389-420.

- Hyman, Harold M. 1986. *American Singularity: The 1787 Northwest Ordinance, the 1862 Homestead and Morrill Acts, and the 1944 G.I. Bill*. Athens: University of Georgia Press.
- Iaryczower, Matias, Pablo T. Spiller, and Mariano Tommasi. 2002. "Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935–1998." *American Journal of Political Science* 46(4):699–716.
- Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald, and Christian Welzel. 2005. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. New York: Cambridge University Press.
- Ingraham, Patricia W. 1995. *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ingraham, Patricia W., and David H. Rosenbloom. 1990. "Political Foundations of the American Federal Service: Rebuilding a Crumbling Base." *Public Administration Review* 50(2):210–19.
- Intan, Benjamin Fleming. 2006. "Public Religion" and the Pancasila-Based State of Indonesia. New York: Peter Lang.
- Iyer, Lakshmi. 2010. "Direct v. Indirect Colonial Rule in India: Long-Term Consequences." *Review of Economics and Statistics* 92(4):693–713.
- Jacobstein, Helen L. 1987. *The Process of Economic Development in Costa Rica, 1948–1970: Some Political Factors*. New York: Garland Publishing.
- James, Scott C. 2006. "Patronage Regimes and American Party Development from 'The Age of Jackson' to the Progressive Era." *British Journal of Political Science* 36(1):39–60.
- Jamison, Kay Redfield. 2004. *Exuberance: The Passion for Life*. New York: Knopf.
- Jansen, Marius B. 1995. *The Emergence of Meiji Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Jensen, Erik G., and Thomas C. Heller. 2003. *Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Joffe, Josef. 2014. *The Myth of America's Decline: Politics, Economics, and a Half Century of False Prophecies*. New York: Liveright.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Johnson, Simon. 2010. *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown*. New York: Pantheon.
- Johnston, Michael. 2005. *Syndromes of Corruption*. New York: Cambridge University Press.
- Jones, Seth. 2013. "The Mirage of the Arab Spring: Deal with the Region You Have, Not the Region You Want." *Foreign Affairs* 92(1):47–54.
- Joseph, Richard A. 1987. *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: The Rise and Fall of the Second Republic*. New York: Cambridge University Press.
- Kagan, Robert. 2003. "The Ungreat Washed: Why Democracy Must Remain America's Goal Abroad." *New Republic* (July 7 and 14):27–37.
- Kagan, Robert A. 1997. "Should Europe Worry About Adversarial Legalism?" *Oxford Journal of Legal Studies* 17(2):165–83.
- . 2001. *Adversarial Legalism: The American Way of Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kaiser Family Foundation. 2012. *Health Care Costs: A Primer. Key Information on Health Care Costs and Their Impact*. Menlo Park, CA: Kaiser Family Foundation.
- Kaplan, H. Eliot. 1937. "Accomplishments of the Civil Service Reform Movement." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 189:142–47.
- Kaplan, Robert D. 2000. *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*. New York: Random House.
- Katz, Richard S., and William J. Crotty, eds. 2006. *Handbook of Party Politics*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kaufman, Herbert. 1960. *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kaufmann, Daniel. 1997. "Corruption: The Facts." *Foreign Policy* 107:114–31.
- Kawata, Junichi, ed. 2006. *Comparing Political Corruption and Clientelism*. Hampshire, UK: Ashgate.
- Kedourie, Elie. 1992. *Politics in the Middle East*. New York: Oxford University Press.
- Keefer, Philip. 2007. "Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies." *American Journal of Political Science* 51(4):804–21.
- Keefer, Philip, and Razvan Vlaicu. 2008. "Democracy, Credibility, and Clientelism." *Journal of Law, Economics, and Organization* 24(2):371–406.
- Keller, Morton. 2007. *America's Three Regimes: A New Political History*. New York: Oxford University Press.
- Kelman, Steven. 1981. *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Kennedy, Paul. 1987. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House.
- Khan, Mushtaq H. 2005. "Markets, States, and Democracy: Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries." *Democratization* 12(5):704–24.
- Khan, Mushtaq H., and Jomo Kwame Sundaram, eds. 2000. *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. New York: Cambridge University Press.
- Khilnani, Sunil. 1998. *The Idea of India*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kiai, Maina. 2008. "The Crisis in Kenya." *Journal of Democracy* 19(3):162–68.
- King, Desmond, et al., eds. 2009. *Democratization in America: A Comparative-Historical Analysis*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kitschelt, Herbert, and Steven I. Wilkinson, eds. 2007. *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. New York: Cambridge University Press.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- . 1990. *Tropical Gangsters: One Man's Experience with Development and Decadence in Deepest Africa*. New York: Basic Books.
- Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Measures." *Economics and Politics* 7:207–27.
- Knott, Jack H., and Gary J. Miller. 1987. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Koh, B. C. 1989. *Japan's Administrative Elite*. Berkeley: University of California Press.
- Kohli, Atul. 2004. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. New York: Cambridge University Press.
- Kolko, Gabriel. 1965. *Railroads and Regulation, 1877–1916*. Princeton: Princeton University Press.
- Kojève, Alexandre. 1947. *Introduction à la Lecture de Hegel*. Paris: Gallimard.
- Krastev, Ivan. 2013. "The Rise and Fall of Democracy? Meritocracy?" *Russia in Global Affairs* 11(2):8–22.
- Krueger, Anne O. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *American Economic Review* 64(3):291–303.

- Kuper, Hilda, and Leo Kuper, eds. 1965. *African Law: Adaptation and Development*. Berkeley: University of California Press.
- Kurtz, Marcus J. 2013. *Latin American State Building in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Laitin, David D. 2007. *Nations, States, and Violence*. New York: Oxford University Press.
- Landes, David S. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*. New York: Norton.
- . 2000. *Revolution in Time: Clocks and the Making of the Modern World*. Rev. ed. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Landis, James M. 1938. *The Administrative Process*. New Haven: Yale University Press.
- Landy, Marc K., and Martin A. Levin, eds. 1995. *The New Politics of Public Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lange, Matthew. 2009. *Lineages of Despotism and Development: British Colonialism and State Power*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lange, Matthew, and Dietrich Rueschemeyer, eds. 2005. *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. New York: Palgrave Macmillan.
- LaPalombara, Joseph. 1964. *Interest Groups in Italian Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Lee, Eliza Wing-ye. 1995. "Political Science, Public Administration, and the Rise of the American Administrative State." *Public Administration Review* 55(6):538–46.
- Lefebvre, Georges. 1947. *The Coming of the French Revolution, 1789*. Princeton: Princeton University Press.
- Legg, Keith R. 1969. *Politics in Modern Greece*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Leiken, Robert. 1997. "Controlling the Global Corruption Epidemic." *Foreign Policy* 105:55–73.
- LeMay, Michael C., ed. 2013. *Transforming America: Perspectives on U.S. Immigration*. Santa Barbara, CA: Praeger.
- Leonardi, Robert, and Douglas A. Wertman. 1989. *Italian Christian Democracy: The Politics of Dominance*. New York: St. Martin's Press.
- Lessig, Lawrence. 2011. *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress—and a Plan to Stop It*. New York: Twelve.
- Levinson, Sanford. 2006. *Our Undemocratic Constitution: Where the Constitution Goes Wrong (And How We the People Can Correct It)*. New York: Oxford University Press.
- . 2013. *Framed: America's 51 Constitutions and the Crisis of Governance*. New York: Oxford University Press.
- Levitsky, Steven, and Lucan A. Way. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism." *Journal of Democracy* 13(2):51–65.
- Lewin, Julius. 1947. *Studies in African Native Law*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Lewis, Peter. 2007. *Growing Apart: Oil, Politics, and Economic Change in Indonesia and Nigeria*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- . 2011. "Nigeria Votes: More Openness, More Conflict." *Journal of Democracy* 22(4):59–74.
- Li, Lianjiang. 2010. "Rights Consciousness and Rules Consciousness in Contemporary China." *China Journal* (64):47–68. Li, Yu-ning. 1977. *Shang Yang's Reforms and State Control in China*. White Plains, NY: M. E. Sharpe.
- Lieberthal, Kenneth. 2004. *Governing China: From Revolution to Reform*. 2nd ed. New York: Norton.
- Light, Paul C. 2008. *A Government Ill Executed: The Decline of the Federal Service and How to Reverse It*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Linz, Juan J. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Linz, Juan J., and Alfred Stepan, eds. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review* 53:69–105.
- . 1963. *The First New Nation*. New York: Basic Books.
- . 1995. *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. New York: Norton.
- López-Calva, Luis F., and Nora Lustig, eds. 2010. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- López-Calva, Luis F., et al. 2012. *Is There Such a Thing as Middle-Class Values? Class Differences, Values, and Political Orientations*. Washington, D.C.: Center for Global Development Working Paper.
- Lowi, Theodore J. 1969. *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*. New York: Norton.
- Lubman, Stanley B. 1999. *Bird in a Cage: Legal Reform in China after Mao*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lubove, Roy. 1986. *The Struggle for Social Security, 1900–1935*. 2nd ed. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Luce, Edward. 2012. *Time to Start Thinking: America in the Age of Descent*. New York: Atlantic Monthly Press.
- Lust, Ellen. 2009. "Competitive Clientelism in the Middle East." *Journal of Democracy* 20(3):122–35.
- Luttwak, Edward N. 1999. "Give War a Chance." *Foreign Affairs* 78(4):36–44.
- Lyons, Martyn. 1994. *Napoleon Bonaparte and the Legacy of the French Revolution*. New York: St. Martin's Press.
- Lyrantzis, Christos. 1984. "Political Parties in Post-Junta Greece: A Case of 'Bureaucratic Clientelism'?" *West European Politics* 7(2):99–118.
- MacIntyre, Andrew. 2003. *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Maddox, Gregory H., and James L. Gibling. 2005. *In Search of a Nation: Histories of Authority and Dissidence in Tanzania*. Oxford: James Currey.
- Mahoney, Christine. 2004. "The Power of Institutions: State and Interest-Group Activity and the European Union." *European Union Politics* 5(4):441–66.
- . 2008. *Brussels versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Mahoney, Christine, and Frank R. Baumgartner. 2008. "Converging Perspectives on Interest Group Research in Europe and America." *European Politics* 31(6): 1251–71.
- Mahoney, James. 2010. *Colonialism and Postcolonial Development: Spanish America in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Mahoney, James, and Dietrich Rueschemeyer, eds. 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press.
- Maine, Henry. 1963. *Ancient Law: Its Connection with the Early History of Society and Its Relation to Modern Ideas*. Boston: Beacon Press.
- Mallaby, Sebastian. 2004. *The World's Banker: A Story of Failed States, Financial Crises, and the Wealth and Poverty of Nations*. New York: Penguin Press.
- Mallat, Chibli, and Jane Connors. 1990. *Islamic Family Law*. Boston: Graham and Trotman.
- Mamdani, Mahmood. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton: Princeton University Press.
- Manent, Pierre. 1997. "Democracy Without Nations?" *Journal of Democracy* 8:92–102.
- . 2006. *A World Beyond Politics? A Defense of the Nation-State*. Princeton: Princeton University Press.

- Manion, Melanie. 1993. *Retirement of Revolutionaries in China: Public Policies, Social Norms, Private Interests*. Princeton: Princeton University Press.
- Mann, Kristin, and Richard Roberts, eds. 1991. *Law in Colonial Africa*. Portsmouth, NH: Heinemann.
- Mann, Michael. 1984. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results." *European Journal of Sociology* 25(2):185–213.
- . 1986. *The Sources of Social Power*. Vol. I: A History of Power from the Beginning to AD 1760. New York: Cambridge University Press.
- Mann, Thomas E., and Norman J. Ornstein. 2012. *It's Even Worse Than It Looks: How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism*. New York: Basic Books.
- Mansfield, Edward D., and Jack Snyder. 2005. *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Mansfield, Harvey C., Jr. 1996. *Machiavelli's Virtue*. Chicago: University of Chicago Press.
- Manzetti, Luigi, and Carole J. Wilson. 2007. "Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support?" *Comparative Political Studies* 40(8):949–70.
- Maren, Michael. 1997. *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*. New York: Free Press.
- Matsui, Shigenori. 2011. *The Constitution of Japan: A Contextual Analysis*. Portland, OR: Hart Publishing.
- Mavrogordatos, George Th. 1983. *Stillborn Republic: Social Coalitions and Party Strategies in Greece, 1922–1936*. Berkeley: University of California Press.
- . 1997. "From Traditional Clientelism to Machine Politics: The Impact of PASOK Populism in Greece." *South European Society and Politics* 2(3):1–26.
- Mayhew, David R. 2011. *Partisan Balance: Why Political Parties Don't Kill the U.S. Constitutional System*. Princeton: Princeton University Press.
- Mazey, Sonia, and Jeremy Richardson, eds. 1993. *Lobbying in the European Community*. New York: Oxford University Press.
- McClain, James L. 2002. *Japan: A Modern History*. New York: Norton.
- McGerr, Michael. 2003. *A Fierce Discontent: The Rise and Fall of the Progressive Movement in America, 1870–1920*. New York: Free Press.
- McNelly, Theodore. 2000. *The Origins of Japan's Democratic Constitution*. Lanham, MD: University Press of America.
- Mead, Walter Russell. 1999. "The Jacksonian Tradition and American Foreign Policy." *National Interest* 58:5–29.
- . 2001. *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York: Knopf.
- . 2011. "The Tea Party and American Foreign Policy." *Foreign Affairs* 90(2).
- Meek, Charles K. 1968. *Land Law and Custom in the Colonies*. 2nd ed. London: Frank Cass.
- Meier, Kenneth J. 1981. "Ode to Patronage: A Critical Analysis of Two Recent Supreme Court Decisions." *Public Administration Review* 41(5):558–63.
- Melnick, R. Shep. 2012. "Adversarial Legalism, Civil Rights, and the Exceptional American State." Unpublished paper.
- Migdal, Joel. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Miguel, Edward. 2004. "Tribe or Nation? Nation Building and Public Goods in Kenya versus Tanzania." *World Politics* 56(3):327–62.
- Mill, John Stuart. 1977. *Essays on Politics and Society*. Buffalo, NY: University of Toronto Press.
- Millard, Candice. 2011. *Destiny of the Republic: A Tale of Madness, Medicine and the Murder of a President*. New York: Doubleday.
- Miller, Char. 2001. *Gifford Pinchot and the Making of Modern Environmentalism*. Washington, D.C.: Island Press/Shearwater Books.
- Mimura, Janis. 2011. *Planning for Empire: Reform Bureaucrats and the Japanese Wartime State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Mirkin, Barry. 2010. "Population Levels, Trends and Policies in the Arab Region: Challenges and Opportunities." Research paper. New York: UNDP.
- Mokyr, Joel. 1999. *The British Industrial Revolution: An Economic Perspective*. 2nd ed. Boulder, CO: Westview Press.
- , ed. 1985. *The Economics of the Industrial Revolution*. Totowa, NJ: Roman and Allanheld.
- Moore, Barrington, Jr. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- Morris, Edmund. 2001. *The Rise of Theodore Roosevelt*. New York: Modern Library.
- Morris, Ian. 2010. *Why the West Rules—For Now: The Patterns of History, and What They Reveal About the Future*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Mosca, Gaetano. 1939. *The Ruling Class*. New York: McGraw-Hill.
- Mosher, Frederick C. 1982. *Democracy and the Public Service*. 2nd ed. New York: Oxford University Press.
- Mouzelis, Nicos P. 1986. *Politics in the Semi-Periphery: Early Parliamentarism and Late Industrialization in the Balkans and Latin America*. New York: St. Martin's Press.
- Mueller, Hans-Eberhard. 1984. *Bureaucracy, Education, and Monopoly: Civil Service Reforms in Prussia and England*. Berkeley: University of California Press.
- Mwansasu, Bismarck U., and Cranford Pratt, eds. 1979. *Towards Socialism in Tanzania*. Buffalo, NY: University of Toronto Press.
- Myers, Ramon H., and Mark R. Peattie, eds. 1984. *The Japanese Colonial Empire, 1895–1945*. Princeton: Princeton University Press.
- Naipaul, V. S. 1980. *The Return of Eva Perón, with the Killings in Trinidad*. New York: A. Knopf.
- Najita, Tetsuo. 1967. *Hara Kei in the Politics of Compromise, 1905–1915*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Nathan, Andrew J. 1996. "China's Constitutionalist Option." *Journal of Democracy* 7(4):43–57.
- . 1998. *Peking Politics, 1918–1923: Factionalism and the Failure of Constitutionalism*. Ann Arbor, MI: Center for Chinese Studies.
- National Commission on the Public Service. 1989. *Rebuilding the Public Service*. Washington, D.C.
- . 2003. *Revitalizing the Federal Government for the 21st Century*. Washington, D.C.
- Needham, Joseph. 1954. *Science and Civilization in China*. Vol. 1: Introductory Orientations. New York: Cambridge University Press.
- Nelson, Robert H. 2000. *A Burning Issue: A Case for Abolishing the U.S. Forest Service*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Newell, Clayton R., and Charles R. Shrader. 2011. *Of Duty Well and Faithfully Done: A History of the Regular Army in the Civil War*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Nichter, Simeon. 2008. "Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot." *American Political Science Review* 102(1):19–31.
- Niskanen, William A. 1973. *Bureaucracy—Servant or Master? Lessons from America*. London: Institute of Economic Affairs.
- North, Douglass C., and Robert Paul Thomas. 1973. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. New York: Cambridge University Press.
- North, Douglass C., John Wallis, and Barry R. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.

- Nunn, Nathan. 2007. "Historical Legacies: A Model Linking Africa's Past to Its Current Underdevelopment." *Journal of Development Economics* 83(1):157–75.
- . 2008. "The Long-Term Effects of Africa's Slave Trades." *Quarterly Journal of Economics* 123(1):139–76.
- Nye, Joseph S., Jr. 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review* 61(2):417–27.
- O'Brien, Kevin J. 2001. "Villagers, Elections, and Citizenship in Contemporary China." *Modern China* 27(4):407–35.
- O'Brien, Kevin J., and Lianjiang Li. 2004. "Suing the State: Administrative Litigation in Rural China." *China Journal* (51):75–96.
- O'Donnell, Guillermo A. 1973. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: University of California Press.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead, eds. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- O'Dwyer, Conor. 2006. *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Oestreicher, Richard. 1988. "Urban Working-Class Political Behavior and Theories of American Electoral Politics, 1870–1940." *Journal of American History* 74(4):1257–86.
- Offe, Claus. 2009. "Governance: An 'Empty Signifier'?" *Constellations* 16(4):550–62.
- Oi, Jean C. 1999. *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.
- Oi, Jean C., and Andrew Walder, eds. 1999. *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- . 1993. "Dictatorship, Democracy, and Development." *American Political Science Review* 87(9):567–76.
- Organization for Economic Cooperation and Development. 2011. *Greece: Review of the Central Administration. Public Governance Reviews*. Paris: OECD.
- . 2012. *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Sector*. Paris: OECD.
- . 2013. *Revenue Statistics*. Paris: OECD.
- Osaghae, Eghosa E. 1998. *Crippled Giant: Nigeria Since Independence*. Bloomington: Indiana University Press.
- Osborn, Emily Lynn. 2003. "'Circle of Iron': African Colonial Employees and the Interpretation of Colonial Rule in French West Africa." *Journal of African History* 44:29–50.
- O'Toole, Randal. 1988. *Reforming the Forest Service*. Washington, D.C.: Island Press.
- Paige, Jeffery M. 1997. *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pappas, Takis S. 1999. *Making Party Democracy in Greece*. New York: St. Martin's Press.
- Pareto, Vilfredo. 1966. *Sociological Writings*. New York: Praeger.
- Parris, Henry. 1969. *Constitutional Bureaucracy: The Development of British Central Administration Since the Eighteenth Century*. New York: Augustus M. Kelley.
- Pasquino, Gianfranco, James L. Newell, and Paolo Mancini, eds. 2013. *The Future of the Liberal Western Order: The Case of Italy*. Washington, D.C.: Transatlantic Academy.
- Pedler, Robin, ed. 2002. *European Union Lobbying: Changes in the Arena*. New York: Palgrave.
- Peerenboom, Randall, ed. 2004. *Asian Discourses of Rule of Law: Theories and Implementation of Rule of Law in Twelve Asian Countries, France, and the U.S.* New York: Routledge.
- Pei, Minxin. 1997. "Citizens v. Mandarins: Administrative Litigation in China." *China Quarterly* (152):832–62.
- . 2006. *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pelling, Henry. 1965. *The Origins of the Labour Party, 1880–1900*. Oxford: Clarendon Press.
- Pew Research Center. 2013. "Trust in Government Nears Record Low, But Most Federal Agencies Are Viewed Favorably." Washington, D.C.: Pew Research Center.
- Piffner, James P., ed. 1999. *The Managerial Presidency*. 2nd ed. College Station: Texas A&M University Press.
- Phillips, Ulrich B. 1966. *American Negro Slavery*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Piattoni, Simona, ed. 2001. *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Piketty, Thomas, and Emmanuel Saez. 2003. "Income Inequality in the United States, 1913–1998." *Quarterly Journal of Economics* 118(1):1–39.
- Pinchot, Gifford. 1947. *Breaking New Ground*. Washington, D.C.: Island Press.
- Plattner, Marc F. 2013. "Reflections on 'Governance.'" *Journal of Democracy* 24(4):17–28.
- Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation*. New York: Rinehart.
- Polanyi, Karl, and C. W. Arensberg, eds. 1957. *Trade and Market in the Early Empires*. New York: Free Press.
- Pomeranz, Kenneth. 2000. *The Great Divergence: Europe, China, and the Making of the Modern World Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Pongsudhirak, Thitinan. 2012. "Thailand's Uneasy Passage." *Journal of Democracy* 23(2):47–61.
- Posner, Daniel N. 2005. *Institutions and Ethnic Politics in Africa*. New York: Cambridge University Press.
- Posner, Eric A., and Adrian Vermeule. 2010. *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*. New York: Oxford University Press.
- Prager, Robin A. 1989. "Using Stock Price Data to Measure the Effects of Regulation: The Interstate Commerce Act and the Railroad Industry." *RAND Journal of Economics* 20(2):280–90.
- Pratt, Cranford. 1976. *The Critical Phase in Tanzania 1945–1968: Nyerere and the Emergence of a Socialist Strategy*. New York: Cambridge University Press.
- Prescott, William H. 1902. *History of the Conquest of Peru*. Philadelphia: J. B. Lippincott.
- . 1904. *History of the Conquest of Mexico*. Philadelphia: J. B. Lippincott.
- Pritchett, Lant, Michael Woolcock, and Matt Andrews. 2010. *Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Prosser, Gifford, and William R. Louis, eds. 1971. *France and Britain in Africa: Imperial Rivalry and Colonial Rule*. New Haven: Yale University Press.
- Przeworski, Adam. 2009. "Conquered or Granted? A History of Suffrage Extensions." *British Journal of Political Science* 39(2):291–321.
- Przeworski, Adam, et al. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-Being in the World, 1950–1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, and Bernard Manin, eds. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- . 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* 6(1):65–78.
- . 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Pyne, Stephen J. 1981. "Fire Policy and Fire Research in the U.S. Forest Service." *Journal of Forest History* 25(2):64–77.
- Radelet, Steven. 2010. *Emerging Africa: How 17 Countries Are Leading the Way*. Baltimore: Center for Global Development.
- Radford, Gail. 2013. *The Rise of the Public Authority: Statebuilding and Economic Development in Twentieth-Century America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rajan, Raghuram G. 2010. *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rauch, James E., and Peter B. Evans. 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries." *Journal of Public Economics* 75:49–71.
- Rawski, Evelyn S. 1998. *The Last Emperors: A Social History of Qing Imperial Institutions*. Berkeley: University of California Press.
- Renan, Ernest. 1996. *Qu'est-ce qu'une nation? (What Is a Nation?)*. Toronto: Tapir Press.
- Renou, William. 1998. *Warlord Politics and African States*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Richardson, Sarah, ed. 2000. *History of Suffrage, 1760–1867*. Brookfield, VT: Pickering and Chatto.
- Ringen, Stein. 2013. *Nation of Devils: Democratic Leadership and the Problem of Obedience*. New Haven: Yale University Press.
- Roodman, David. 2012. *Due Diligence: An Impertinent Inquiry into Microfinance*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- . 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Rosenberg, Hans. 1958. *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy: The Prussian Experience, 1660–1815*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rosenberg, Nathan, and L. E. Birdzell. 1986. *How the West Grew Rich*. New York: Basic Books.
- Rosenthal, Jean-Laurent, and R. Bin Wong. 2011. *Before and Beyond Divergence: The Politics of Economic Change in China and Europe*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Roth, Dennis. 1984. "The National Forests and the Campaign for Wilderness Legislation." *Journal of Forest History* 28(3):112–25.
- Rothstein, Bo. 2011. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Roy, Olivier. 2004. *Globalized Islam: The Search for a New Ummah*. New York: Columbia University Press.
- Rueschmeyer, Dietrich, Evelyn Huber Stephens, and John D. Stephens. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ruhil, Anirudh V. S. 2003. "Urban Armageddon or Politics as Usual? The Case of Municipal Civil Service Reform." *American Journal of Political Science* 47(1):159–70.
- Rush, Myron. 1974. *How Communist States Change Their Rulers*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Rweyemamu, Anthony H., ed. 1970. *Nation-Building in Tanzania: Problems and Issues*. Nairobi: East African Publishing House.
- Sabel, Charles F., and Jonathan Zeitlin. 2008. "Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union." *European Law Journal* 14(3):271–327.
- Sachs, Jeffrey D. 2001. "Tropical Underdevelopment." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper No. 8119.
- Saller, Richard P. 1982. *Personal Patronage Under the Early Empire*. New York: Cambridge University Press.
- Samuels, Richard J. 1994. "Rich Nation, Strong Army": National Security and the Technological Transformation of Japan. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Scase, Richard, ed. 1980. *The State in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Schaffer, Frederic Charles, ed. 2007. *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Schattschneider, E. E. 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt.
- Schedler, Andreas. 2002. "The Menu of Manipulation." *Journal of Democracy* 13(2):36–50.
- Schlozman, Kay Lehman, and John T. Tierney. 1986. *Organized Interests and American Democracy*. New York: Harper.
- Schmidt, Eric, and Jared Cohen. *The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business*. New York: Knopf.
- Schmidt, John R. 1989. "The Mayor Who Cleaned Up Chicago": A Political Biography of William E. Dever. DeKalb: Northern Illinois University Press.
- Schneider, Friedrich, and Dominik H. Enste. 2002. *The Shadow Economy: An International Survey*. New York: Cambridge University Press.
- Schneider, Friedrich, and Robert Klinglmaier. 2005. "Shadow Economies Around the World: What Do We Really Know?" *European Journal of Political Economy* 21:598–642.
- Schneider, Jane. 1998. *Italy's "Southern Question": Orientalism in One Country*. New York: Berg.
- Schoenbaum, David. 1966. *Hitler's Social Revolution*. Garden City, NY: Doubleday.
- Schultz, David A., and Robert Maranto. 1998. *The Politics of Civil Service Reform*. New York: Peter Lang.
- Schurmann, Franz. 1956. "Traditional Property Concepts in China." *Far Eastern Quarterly* 15(4):507–16.
- Schwartz, Bernard, ed. 1956. *The Code Napoléon and the Common-Law World*. New York: New York University Press.
- Scott, James C. 1972. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- . 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- . 2009. *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- Shambaugh, David L., ed. 2000. *The Modern Chinese State*. New York: Cambridge University Press.
- Shaw, Frederick. 1954. *The History of the New York State Legislature*. New York: Columbia University Press.
- Sheehan, James J. 1989. *German History, 1770–1866*. New York: Oxford University Press.
- Shefter, Martin. 1983. "Regional Receptivity to Reform: The Legacy of the Progressive Era." *Political Science Quarterly* 98(3):459–83.
- . 1994. *Political Parties and the State: The American Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Shih, Victor, Christopher Adolph, and Mingxing Liu. 2012. "Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China." *American Political Science Review* 106(1):166–87.
- Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny. 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics* 108(3):599–617.
- Silberman, Bernard S. 1970. "Bureaucratic Development and the Structure of Decision-making in Japan: 1868–1925." *Journal of Asian Studies* 29(2):347–62.
- Silberman, Bernard S., and H. D. Harootian. 1974. *Japan in Crisis: Essays on Taishō Democracy*. Princeton: Princeton University Press.

- Skidmore, Thomas E., and Peter H. Smith. 2004. *Modern Latin America*. 6th ed. New York: Oxford University Press.
- Skocpol, Theda. 1973. "A Critical Review of Barrington Moore's Social Origins of Dictatorship and Democracy." *Politics & Society* 4:1–34.
- . 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Skowronek, Stephen. 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920*. New York: Cambridge University Press.
- Slater, Dan. 2010. *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press.
- Small, Melvin, and J. David Singer. 1982. *Resort to Arms: International and Civil Wars, 1816–1980*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Smith, Daniel Jordan. 2007. *A Culture of Corruption: Everyday Deception and Popular Discontent in Nigeria*. Princeton: Princeton University Press.
- Soekarno. 1969. *Nationalism, Islam, and Marxism*. Ithaca, NY: Cornell University, Southeast Asia Program.
- Soifer, Hillel. 2008. "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement." *Studies in Comparative International Development* 43:231–51.
- Soifer, Hillel, and Matthias vom Hau. 2008. "Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power." *Studies in Comparative International Development* 43:219–30.
- Soto, Hernando de. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.
- Sorensen, Georg. 2001. "War and State-Making: Why Doesn't It Work in the Third World?" *Security Dialogue* 32(3): 341–54.
- Spear, Thomas. 2003. "Neo-Traditionalism and the Limits of Invention in British Colonial Africa." *Journal of African History* 44(1):3–27.
- Spengler, Oswald. 1926. *The Decline of the West*. New York: Knopf.
- Sperber, Jonathan. 2005. *The European Revolutions, 1848–1851*. 2nd ed. New York: Cambridge University Press.
- Steen, Harold K. 1976. *The U.S. Forest Service: A History*. Seattle: University of Washington Press.
- Stepan, Alfred C., and Juan J. Linz. 2011. "Comparative Perspectives on Inequality and the Quality of Democracy in the United States." *Perspectives on Politics* 9(4):841–56.
- Stepan, Alfred C., and Graeme B. Robertson. 2003. "An 'Arab' More Than a 'Muslim' Electoral Gap." *Journal of Democracy* 14(3):30–44.
- Stepan, Alfred C., Juan J. Linz, and Yogendra Yadav. 2010. "The Rise of 'State-Nations.'" *Journal of Democracy* 21(3):50–68.
- Stille, Alexander. 1995. *Excellent Cadavers: The Mafia and the Death of the First Italian Republic*. New York: Pantheon.
- . 2006. *The Sack of Rome: How a Beautiful European Country with a Fabled History and a Storied Culture Was Taken Over by a Man Named Silvio Berlusconi*. New York: Penguin Press.
- Stokes, Susan C. 2005. "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina." *American Political Science Review* 99(3): 315–25.
- Stokes, Susan, et al. 2013. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Stone, Richard D. 1991. *The Interstate Commerce Commission and the Railroad Industry: A History of Regulatory Policy*. New York: Praeger.
- Suret-Canale, Jean. 1971. *French Colonialism in Tropical Africa, 1900–1945*. New York: Pica Press.
- Sutherland, Gillian, ed. 1972. *Studies in the Growth of Nineteenth-Century Government*. Totowa, NJ: Rowman and Littlefield.
- Tanzi, Vito. 2011. *Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State*. New York: Cambridge University Press.
- Tarr, Joel A. 1971. *A Study in Boss Politics: William Lorimer of Chicago*. Urbana: University of Illinois Press.
- Tarrow, Sidney G. 1967. *Peasant Communism in Southern Italy*. New Haven: Yale University Press.
- Taylor, Charles. 1989. *Sources of the Self: The Making of the Modern Identity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- , ed. 1994. *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press.
- Taylor, Frederick Winslow. 1911. *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper.
- Taylor, Jean Gelman. 2003. *Indonesia: Peoples and Histories*. New Haven: Yale University Press.
- Theriault, Sean M. 2003. "Patronage, the Pendleton Act, and the Power of the People." *Journal of Politics* 65(1):50–68.
- Thies, Cameron G. 2005. "War, Rivalry, and State Building in Latin America." *American Journal of Political Science* 49(3):451–65.
- Thomas, Hugh. 1993. *The Conquest of Mexico*. London: Hutchinson.
- Thomas, Melissa. 2009. "Great Expectations: Rich Donors and Poor Country Governments." Paper. Washington, D.C.: Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1333618.
- Thompson, Margaret Susan. 1985. *The "Spider Web": Congress and Lobbying in the Age of Grant*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Tilly, Charles. 1990. *Coercion, Capital, and European States ad 990–1990*. Cambridge, MA: Blackwell.
- . 2007. *Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Titmuss, Richard M. 1971. *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*. New York: Vintage Books.
- Tocqueville, Alexis de. 1998. *The Old Regime and the Revolution*. Vol. 1. Chicago: University of Chicago Press.
- . 2000. *Democracy in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tönnies, Ferdinand. 1955. *Community and Association (Gemeinschaft und Gesellschaft)*. London: Routledge.
- Torsvik, Per. 1981. *Mobilization, Center-Periphery Structures and Nation-Building*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Toynbee, Arnold. 1972. *A Study of History*. London: Oxford University Press.
- Trebilcock, Michael J., and Robert J. Daniels. 2008. *Rule of Law Reform and Development: Charting the Fragile Path of Progress*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Tsai, Lily L. 2007. *Accountability Without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*. New York: Cambridge University Press.
- . 2012. "The Political Payoffs of Governance Reforms: How Citizens See and Judge the State in Authoritarian China." Unpublished paper.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Tsoucalas, Constantine. 1978. "On the Problem of Political Clientelism in Greece in the Nineteenth Century." *Journal of the Hellenic Diaspora* 5(2):5–17.
- Upham, Frank K. 1987. *Law and Social Change in Postwar Japan*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- van Creveld, Martin. 1982. *Fighting Power: German and U.S. Army Performance, 1939–1945*. Westport, CT: Greenwood Press.
- van de Walle, Nicolas. 2001. *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979–1999*. New York: Cambridge University Press.
- . 2004. *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Van Riper, Paul P. 1958. *History of the United States Civil Service*. Evanston, IL: Row, Peterson.

- . 1983. “The American Administrative State: Wilson and the Founders—An Unorthodox View.” *Public Administration Review* 43(6):477–90.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Waisman, Carlos. 1987. *Reversal of Development in Argentina: Postwar Counterrevolutionary Policies and Their Structural Consequences*. Princeton: Princeton University Press.
- Wakeman, Frederic, Jr. 1985. *The Great Enterprise: The Manchu Reconstruction of Imperial Order in Seventeenth-Century China*. 2 vols. Berkeley: University of California Press.
- Wallace, Elisabeth. 1977. *The British Caribbean from the Decline of Colonialism to the End of Federation*. Buffalo, NY: University of Toronto Press.
- Wallison, Peter J. 2013. *Bad History, Worse Policy: How a False Narrative About the Financial Crisis Led to the Dodd-Frank Act*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Walston, James. 1988. *The Mafia and Clientelism: Roads to Rome in Post-War Calabria*. New York: Routledge.
- Watson, Harry L. 1985. “Old Hickory’s Democracy.” *Wilson Quarterly* 9(4):100–33.
- Weber, Eugen. 1976. *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870–1914*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Weber, Max. 1930. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York: Scribner.
- . 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- . 1978. *Economy and Society*. 2 vols. Berkeley: University of California Press.
- Weyland, Kurt. 2009. “The Diffusion of Revolution: ‘1848’ in Europe and Latin America.” *International Organization* 63(3):391–423.
- Wiebe, Robert H. 1967. *The Search for Order: 1877–1920*. New York: Hill and Wang.
- Wiener, Martin J. 2004. *English Culture and the Decline of the Industrial Spirit, 1850–1980*. 2nd ed. New York: Cambridge University Press.
- Wilensky, Harold L. 1975. *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Williams, Eric E. 1994. *Capitalism and Slavery*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Williams, T. Harry. 2011. *Lincoln and His Generals*. New York: Vintage Books.
- Wilson, Dominic, and Raluca Dragusanu. 2008. *The Expanding Middle: The Exploding World Middle Class and Falling Global Inequality*. New York: Goldman Sachs Global Economics Paper No. 170.
- Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Wilson, Woodrow. 1887. “The Study of Administration.” *Political Science Quarterly* 2(2):197–222.
- Woo, Jung-En. 1991. *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press.
- World Bank. 1993. *World Development Report 1993: The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- . 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2008. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2011. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2013. *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. Washington, D.C.: World Bank.
- Wright, Gavin. 2006. *Slavery and American Economic Development*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Wrong, Michela. 2001. *In the Footsteps of Mr. Kurtz: Living on the Brink of Disaster in Mobutu’s Congo*. New York: Harper.
- . 2010. *It’s Our Turn to Eat: The Story of a Kenyan Whistle-Blower*. New York: Harper Perennial.
- Yang Jisheng. 2012. *Tombstone: The Great Chinese Famine, 1958–1962*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Yang, Dali L. 2004. *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Young, Crawford. 1994. *The African Colonial State in Comparative Perspective*. New Haven: Yale University Press.
- Zakaria, Fareed. 2003. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: Norton.
- . 2008. *The Post-American World*. New York: Norton.
- Zhao, Dingxin, and John A. Hall. 1994. “State Power and Patterns of Late Development: Resolving the Crisis of the Sociology of Development.” *Sociology* 28(1):211–30.
- Ziblatt, Daniel. 2006. “How Did Europe Democratize?” *World Politics* 58:311–38.
- . 2008. “Does Landholding Inequality Block Democratization? A Test of the ‘Bread and Democracy’ Thesis and the Case of Prussia.” *World Politics* 60:610–41.

Подяка

Я дуже вдячний тим людям і установам, які надали мені допомогу в підготовці цієї праці, а також у тому, що їй передувало. Мені пощастило знайти чудову інституційну домівку в Центрі демократії, розвитку та верховенства права (CDDRL) Інституту міжнародних досліджень Фрімена Спольї Стенфордського університету під керівництвом директора CDDRL Ларрі Даймонда. Є багато людей, які читали частини книжки або весь рукопис і запропонували свої зауваження, а також цінну інформацію з багатьох питань, зачеплених у праці. Моя дружина, Лаура Голмгрен, завчасно прочитала рукопис і підтримувала мене протягом багатьох років роботи над книжкою, як і завжди.

Я хотів би особливо подякувати Девіду Абернети, Джоелю Баркану, Маргарет Буттін, Брюсу Кейну, Герхардові Касперу, Робертові Д'Алімонте, Тіно Куельяру, Ларрі Даймондові, Джованні Дора, Пітерові Дунсу, Карлові Ейкенберрі, Донові Емерсону, Моррісу Фіоріні, Адамові Гарфинкелю, Ілірі Карайя, Ерікові Крмону, Стівенові Краснеру, Меліссі Лі, Пітерові Льюїсу, Рео Сацуракі, Янові Моррісу, Полові Окельману, Денові Окімото, Олені Панарітіс, Міньсіню Пею, Маркові Платтнеру, Аластеру Робертсові, Річарду Робертсу, Ерікові Е. Шмідту, Джимові Шихану, Лендрі Сигне, Пітеру Скеррі, Меліссі Томас, Луканові Веб, Даніелеві Зіблату і асистентам Джейсонові Ву, Пурун Чонг, Прісциллі Чої, Каміллі Дада, Ніколасу Дугдале, Алані Кіркланд і Деванші Пателю. Саманта Маскей і Лорен Ветцман допомогли в дослідженнях і під час продукування книжки загалом. Її частини були представлені на семінарі зі всесвітньої історії в Берклі, в Університеті Пьюджет-Саунд, у Белферському центрі в школі Кеннеді Гарвардського університету, Центрі глобального розвитку, у Європейському Центрі, CDDRL й Стенфорді. Дякую за коментарі й зауваження.

Я дуже вдячний моєму редактору у видавництві Farrar, Straus і Жиро, Ерікові Чінські, який (як і при роботі над першим томом) надав свої неоціненні рекомендації і міркування про те, як удосконалити і чіткіше представити аргументи. Я також хотів би висловити особливу подяку Ендрю Франкліну з Profile Books і Пауло Рокко з Editora Rocco, а також Міцці ван дер Плюйм з Contact, які впродовж багатьох років публікували кожну книжку, написану мною. Крім того, Синтія Марман виконала героїчну роботу з технічного редагування й перевірки фактів рукопису. Ця книжка не була би можливою без моїх приголомшливих літературних агентів — Естер Ньюберг, Софі Бейкер і Бетсі Роббінз.