

Фрэнсис ФУКУЯМА

Фрэнсис ФУКУЯМА

**Угасание
государственного
порядка**



Издательство АСТ
Москва

УДК 94(100)
ББК 63.3(0)
Ф94

Серия «Политика»

Francis Fukuyama
POLITICAL ORDER AND POLITICAL DECAY

Перевод с английского *К.М. Королева*

Компьютерный дизайн *В.А. Воронина*

Печатается с разрешения автора и литературных агентств
International Creative Management, Inc.,
Curtis Brown Group Limited и Andrew Nurnberg.

Фукуяма, Фрэнсис

Ф94 Угасание государственного порядка : научно-популярное издание/
Фрэнсис Фукуяма ; [пер. с англ. К.М. Королева]. — Москва : Издательст-
во АСТ, 2017. — 704 с. — (Политика).

ISBN 978-5-17-089270-9

Автор знаменитых «Конца истории и последнего человека » и «Государст-
венного порядка» уверен — к несчастью, события далекого прошлого по-преж-
нему оказывают влияние на современную политическую реальность.

На сей раз Фукуяма обращается к истории социально-политических взры-
вов, до основания сотрясающих государства и резко меняющих ход их исто-
рии, — от Великой Французской революции до «арабской весны».

Коррупция, медленно разъедающая властные структуры, и примеры борь-
бы с ней, наследие эпохи колониализма в Латинской Америке, Африке и Азии,
причины стремительного развития одних регионов и безнадежного отставания
других, «политический паралич» стран Запада и выход на историческую арену
новых игроков, — все это и многое другое становится основными темами «Уга-
сания государственного порядка».

УДК 94(100)
ББК 63.3(0)

© Francis Fukuyama, 2014
© Перевод. К.М. Королев, 2016
© Издание на русском языке AST Publishers, 2017

Содержание

Введение.	9
-------------------	---

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. Государство

1. Что такое политическое развитие?	30
2. Аспекты развития	51
3. Бюрократия	64
4. Пруссия строит государство	80
5. Коррупция	98
6. Родина демократии	113
7. Италия и равновесие низкого доверия	129
8. Патронат и реформа	149
9. Соединенные Штаты изобретают клиентелизм	160
10. Крах «системы добычи»	177
11. Железные дороги, леса и американское государственное строительство	195
12. Формирование нации.	218
13. Хорошее правительство, плохое правительство.	233

ЧАСТЬ ВТОРАЯ. Иностраннe институты

14. Нигерия	251
15. География	262
16. Серебро, золото и сахар	278
17. Собаки, которые не лаяли	297
18. С чистого листа	310
19. Бури в Африке	326
20. Косвенное управление	342
21. Институты — свои и импортированные	358
22. Лингва франка	367
23. Сильное азиатское государство.	381
24. Борьба за закон в Китае	402

25. Переизобретение китайского государства	419
26. Три региона	437

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ. Демократия

27. Почему демократия распространяется	449
28. Долгая дорога к демократии.	464
29. С 1848 года до «арабской весны».	481
30. Средний класс и будущее демократии	491

ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ. Политический упадок

31. Политический упадок.	509
32. Государство судов и партий	523
33. Конгресс и репатримониализация американской политики.	534
34. Американская ветократия	547
35. Автономия и подчинение	567
36. Политический порядок и политический упадок	587
Благодарности	615
Библиография	617
Примечания	649

Дееспособность президента — главная черта, которая характеризует хорошее правительство. Это жизненно важно для защиты сообщества от посягательств иностранных держав.. Слабое функционирование означает всего-навсего плохое функционирование. А неважно претворяемое в жизнь правление, что бы это ни значило теоретически, практически означает плохое правление.

Александр Гамильтон

В результате британский народ долго и успешно овладевал искусством ограничения сферы деятельности исполнительной власти и пренебрегал необходимостью совершенствования методов управления. Его функции чаще сводились к контролю, а не стимулированию деятельности правительства. Его больше заботило создание имиджа своего правительства как умеренного и справедливого, чем его превращение в эффективную, хорошо организованную структуру, работающую без сбоев.

Вудро Вильсон

Когда американец думает о проблемах государственного строительства, его внимание направлено не на создание органов управления и укрепление власти, а на ограничение и укрепление власти.

Сэмюэл П. Хантингтон

ВВЕДЕНИЕ

Развитие политических институтов до Великой французской революции

Рассмотрим ряд весьма различных сценариев, которые «разыгрывались» в начале второго десятилетия двадцать первого века.

В Ливии в 2013 году ополчение, вооруженное разнообразным тяжелым оружием, на короткий срок похитило премьер-министра страны Али Зейдана и потребовало от правительства выплатить задержанную зарплату. Другая группа ополчения остановила работу большей части нефтяных скважин — практически единственного в Ливии источника экспортных поступлений. Третьи ополченцы оказались ранее причастны к убийству в Бенгази посла США Кристофера Стивенса и к расстрелу десятков соотечественников-демонстрантов в столице страны Триполи, протестовавших против «ополченческой оккупации» города.

Эти отряды боевиков были сформированы в различных районах страны для противодействия многолетнему правителю Ливии Муаммару Каддафи; позднее ливийцы, при существенной поддержке НАТО, свергли диктатора — в первый год «арабской весны», в 2011 году. Тогда выступления против авторитарных правительств охватили не только Ливию, но и Тунис, Египет, Йемен, Сирию и другие арабские страны, где вдруг громко зазвучали призывы к демократизации общества. Но два года спустя демократия, привычная для Европы и Северной Америки, по-прежнему виделась далекой мечтой. Ливия, конечно, предприняла несколько робких шагов на пути к созыву конституционного собрания, которое должно составить новую конституцию страны. Но на данный момент наиболее фундаментальная проблема Ливии заключается в том, что государства как такового нет, поскольку отсутствует центральная власть, способная прибегать к монополии легитимного насилия на территории страны ради сохранения мира и соблюдения законов.

В других регионах Африки государства, притязающие на монополию силы, существуют лишь на бумаге, но хаоса в них меньше, чем в Ливии. При этом они остаются чрезвычайно слабыми. Радикальные исламистские группировки, вытесненные из Южной Азии и с Ближнего Востока, демонстрируют склонность «оседать» в странах, где налицо слабое правительство, — таких как Мали, Нигер, Нигерия и Сомали. Причиной того, что эта часть света куда беднее по доходам, что здесь куда хуже обстоят дела с охраной здоровья, образованием и т. п., чем в процветающей Восточной Азии, можно однозначно назвать именно слабость государственных институтов.

В тот же период совершенно другой сценарий разыгрывался в Соединенных Штатах Америки, конкретно — в финансовом секторе США. Во многих отношениях Соединенные Штаты, если сравнивать с Ливией после Каддафи, находятся на противоположном конце политического спектра: это крупное и хорошо институционализированное государство, которому больше двухсот лет и которое опирается на «укорененную» демократическую легитимность. Однако сегодня это государство чувствует себя не слишком хорошо, и его проблемы могут быть связаны с тем, что оно чрезмерно институционализировано.

До финансового кризиса 2008 года в США насчитывался почти десяток федеральных ведомств, уполномоченных контролировать финансовые учреждения, а также действовали банковские и страховые регуляторы в каждом из пятидесяти штатов. Несмотря на всю очевидную зарегулированность сектора, тем не менее правительство США не замечало надвигающегося ипотечного кризиса, позволяло банкам «увлекаться» кредитованием и допустило возникновение грандиозной теневой банковской системы, основанной на деривативах — инструментах чересчур сложных для того, чтобы оценивать их надлежащим образом. Некоторые аналитики пытаются возложить вину за кризис исключительно на гарантированные государством ипотечные кредиты таких компаний, как «Фэнни Мэй» и «Фредди Мак»*, которые и в самом

* Сленговое наименование крупнейших американских ипотечных агентств — Федеральной национальной ипотечной ассоциации и Федеральной корпорации жилищного ипотечного кредита (FNMA и FHLMC соответственно); оба агентства серьезно пострадали в ходе ипотечного кризиса конца 2000-х годов и перешли в государственное управление. — *Здесь и далее примеч. ред.*

деле внесли определенную лепту в итоговый крах¹. Но частный сектор охотно участвовал в спонсируемом государством ипотечном безумии и ввязывался в откровенно рискованные операции только потому, что крупные банки твердо знали: если произойдет что-то нехорошее, правительство обязательно выручит. Так и случилось в результате банкротства компании «Леман бразерс» в сентябре 2008 года, которое поставило на грань коллапса глобальную платежную систему и спровоцировало самую глубокую рецессию в США со времен Великой депрессии.

Пожалуй, сильнее шокирует даже не сам этот факт, а то, что произошло после кризиса. Вопреки посетившему общество осознанию громадных рисков, угрожающих тем банкам, которые «слишком велики, чтобы обанкротиться», американский банковский сектор «уплотнился» еще более, чем было в 2008 году. В послекризисный период конгресс принял закон Додда — Франка*, призванный решить эту проблему. Но законотворчество проигнорировало простые средства, например, резкое ужесточение требований к объемам банковского капитала или жесткое ограничение размеров финансовых организаций, в пользу весьма сложной комбинации новых правил. Через три года после принятия закона многие из этих подробнейших правил еще не прописаны, но даже будь все иначе, они, скорее всего, вряд ли помогут спасти банки, которые «слишком велики, чтобы обанкротиться».

Фундаментальных причин подобного легкомыслия две. Первая проистекает из интеллектуальной ригидности. Банки, преследуя собственные интересы, утверждают, что жесткое регулирование банковской деятельности приведет к сокращению возможностей кредитования, следовательно, спровоцирует замедление экономического роста и способно вдобавок породить «вредные» непреднамеренные последствия. Такие опасения нередко представляются вполне оправданными, когда речь идет о нефинансовых организациях, например, о производстве, и выглядят очень привлекательно для многих консервативных избирателей, которые не доверяют «большому правительству». Но, как показали, в частности, исследователи Анат Адмати и Мартин Хеллвиг, крупные банки принципиально отличаются от нефинансовых организаций, поскольку обладают способностью нанести ущерб остальной

* Закон о реформировании Уолл-стрит и защите потребителей, подготовленный сенатором К. Доддом и конгрессменом Б. Франком, направлен на снижение рисков финансовой системы и на усиление контроля за деятельностью основных финансовых институтов.

экономике (что попросту невозможно в случае производственных компаний²). Вторая причина состоит в том, что банки — структуры богатые и могущественные, которые могут привлечь легион высокооплачиваемых лоббистов для защиты своего положения. Несмотря на очевидное общественное раздражение деятельностью банковского сектора и несмотря на страхи налогоплательщиков, эти лоббисты преуспели в блокировании попыток разработать такое регулирование, которое по-настоящему обуздало бы аппетиты крупных банков. Возможно, некоторые законодатели, исходя из собственных идеологических убеждений, сочли, что доводы банкиров против новых правил убедительны; другие посчитали подобные аргументы полезным прикрытием для финансовых потоков избирательной кампании, когда последняя финансировалась банковским сектором³.

Третий сценарий связывает «арабскую весну» с акциями протеста, вспыхнувшими в 2013 году в Турции и Бразилии. Эти две страны занимали лидирующие позиции среди стран с «развивающимися рынками», экономика которых показывала быстрый рост на протяжении предыдущего десятилетия. В отличие от арабских диктатур, обе страны являются демократическими и в обеих проводятся конкурентные выборы. В Турции правит исламистская Партия справедливости и развития (ПСР), лидер которой, премьер-министр Реджеп Тайип Эрдоган, первоначальной известности на политическом поприще добился в качестве мэра Стамбула. Бразильский народ избрал президентом Дилму Руссефф, которая представляет социалистическую партию и в юности, когда в стране с 1964 по 1985 год свирепствовала военная диктатура, провела некоторое время в тюремном заключении.

Словом, каждому из правителей есть чем гордиться в области экономики и политики, но обе страны в итоге оказались — пусть ненадолго — охвачены массовыми протестами против правительства. В Турции поводом для выступлений стал стамбульский парк, на месте которого правительство собиралось возвести торговый центр. Многие молодые демонстранты интуитивно ощущали, что Эрдоган, несмотря на свой демократический мандат, тяготеет к авторитарности и сильно расходится во мнениях с молодым поколением. В Бразилии поводом для протестов стали коррупция и неспособность правительства предоставить населению основные услуги, хотя оно с готовностью тратило миллиарды на проведение чемпионата мира по футболу и летних Олимпийских игр.

Между собой эти протесты, равно как и «арабскую весну», которая прогремела двумя годами ранее, связывает тот факт, что их основной движущей силой выступил средний класс. Как результат экономического развития, имевшего место на протяжении жизни предыдущего поколения, в обеих странах сложился новый средний класс, и ожидания его представителей уже намного превосходят ожидания поколения их родителей. Для Туниса и Египта характерны более низкие темпы роста, чем в Турции или Бразилии. Тем не менее и на арабском Востоке нашлось немало число выпускников высших учебных заведений, чьи надежды на работу и карьеру были поставлены под угрозу кумовством, процветающим при авторитарных режимах. Сами по себе демократические выборы в Турции и Бразилии не смогли удовлетворить протестующих. Правительству следовало предъявить реальные результаты работы, чтобы оправдать свои притязания на легитимность, и проявить большую гибкость в реагировании на изменение общественных запросов. Китай, еще один пример великолепного экономического успеха, тоже начал сталкиваться с аналогичными вызовами по мере роста китайского среднего класса, который ныне исчисляется сотнями миллионов человек. Безусловно, все они выиграли от головокружительного экономического роста страны при жизни предшествующего поколения, но при этом, как и их «коллеги» в других странах, предъявляют высокие требования к правительству. Выживание политических систем во всех перечисленных странах во многом будет зависеть от того, насколько оперативно и удачно они смогут адаптироваться к новому социальному ландшафту, порожденному экономическим ростом.

Проблема правительства

Эти три примера производят впечатление совершенно разных случаев, где проблемы возникают вследствие конкретных политических курсов, а также действий конкретных личностей в историческом контексте. Но на самом деле они взаимосвязаны, у них есть нечто общее, а именно — тот фон, та основа, которая является фундаментом политической жизни: институты. Последние представляют собой «устойчивые, значимые и воспроизводящиеся формы поведения», которые существуют вне рамок индивидуальных действий государственных лидеров⁴. Институты суть неумолимые правила, которые формируют, ограничивают и направляют пове-

дение человека. Проблема Ливии в эпоху после Каддафи заключается в отсутствии базовых институтов, в первую очередь государства. Пока в стране не возникнет единый, централизованный источник власти, применяющий монополию силы на законной основе, в Ливии никто не гарантирует защиту гражданам и никто не сможет создать условий для экономического процветания.

Расположенные на другом конце спектра Соединенные Штаты имеют давние и крепкие институты, однако страна вступила в период политического упадка. Государственные учреждения, призванные служить общественным интересам, пали под мощным натиском частных интересов, и потому демократическому большинству, к примеру, затруднительно осуществлять контроль над правительством. Проблема не просто в деньгах и власти; она также связана с ригидностью самих правил, равно как и идей, на которых эти правила зиждутся.

Наконец, в случаях стран с развивающимся рынком, таких как Турция и Бразилия, трудность состоит в том, что социальные изменения опережают в своем развитии существующие институты. По определению институты являются постоянными моделями поведения, которые создаются в соответствии с потребностями конкретного исторического момента. Но социум, в особенности тот, который переживает быстрый экономический рост, не стоит на месте. В нем формируются новые социальные страты, общество воспитывает граждан и использует новые технологии, которые перетасовывают социальную структуру. Существующие институты зачастую не в состоянии учесть эти перемены и в итоге вынуждены меняться под давлением.

Исследование «развития», то есть изменений в человеческом обществе на протяжении определенного времени, вовсе не сводится поэтому к бесконечному перечислению персоналий, событий, конфликтов и политик. Такое исследование обязано фокусироваться на процессе, посредством которого возникают политические институты — возникают, развиваются и в конечном счете гибнут. Если мы хотим разобраться в череде быстро сменяющихся друг друга политических и экономических событий современного мира, важно поместить их в контекст истории институциональной структуры общества.

Настоящая книга является дополнением к работе «Истоки политического порядка: с зари человечества до Великой французской революции». Этот проект начинался как попытка переписать и обновить классический трактат Сэмюэла Хантингтона «Политиче-

ский порядок в меняющихся обществах», впервые опубликованный в 1968 году. Настоящая книга берет название от первой главы работы Хантингтона, которая, в свою очередь, опирается на статью, первоначально опубликованную в журнале «Уорлд политикс». Работа Хантингтона сыграла ключевую роль в обретении понимания того, что политическое развитие кардинально отличается от развития экономического и социального и что, прежде чем стать демократическим, государство должно обеспечить элементарный порядок. При всех различиях между работой Хантингтона и моей собственной книгой — по форме и по содержанию — я пришел к тем же выводам, что и мой предшественник. Первый том «Истоков» рассказывает о возникновении трех важнейших политических институтов человечества — государства, принципа главенства закона и процедур, способствующих установлению демократического представительства. В этом первом томе объяснялось, каким образом данные институты, по отдельности или вместе, появились (или не появились) в Китае, Индии, на Ближнем Востоке и в Европе. Для тех, кто не читал первый том, ниже я коротко изложу, о чем говорилось на его страницах.

Социальное животное

Первый том начинался не с описания первобытных человеческих сообществ, а с рассмотрения приматов, предков человечества, поскольку политический порядок коренится в человеческой биологии. В отличие от теоретических построений философов, таких как Жан Жак Руссо или современные неоклассические экономисты, наука убедительно доказывает, что люди появляются в пространстве истории вовсе не как отдельные индивиды, постепенно формирующие социум на протяжении исторического времени. Рассуждая с поведенческой точки зрения, современные люди, которые появились где-то в Африке около пятидесяти тысяч лет назад, были социально организованы с самого начала, как и их предки-приматы.

«Врожденная» человеческая социальность опирается на два фактора — родственный отбор и взаимный альтруизм. Первый представляет собой повторяющуюся закономерность, вследствие которой размножающиеся половым путем животные ведут себя бескорыстно по отношению друг к другу в пропорции к числу генов, которые они разделяют; то есть они практикуют nepotизм