

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)*

«НАШ ФОРМАТ» · КИЇВ · 2019

[Купити книгу на сайті kniga.biz.ua >>>](http://kniga.biz.ua)

ЗМІСТ

Передмова до українського видання «Політичний порядок і політичний занепад»	9
<i>Вступ.</i> Розвиток політичних інститутів до французької революції	12

Частина перша

ДЕРЖАВА

1. Що таке політичний розвиток?	31
2. Виміри розвитку	48
3. Бюрократія	59
4. Пруссія розбудовує державу	73
5. Корупція	88
6. Колиска демократії	100
7. Італія і баланс слабкої довіри	114
8. Патронаж і реформа	132
9. Сполучені Штати Америки винаходять клієнтелізм	141
10. Кінець системи подачок	155
11. Залізниця, ліси та американське державне будівництво	171
12. Національне будівництво	191
13. Хороший уряд, поганий уряд	204

Частина друга

ІНОЗЕМНІ ІНСТИТУЦІЇ

14. Нігерія	221
15. Географія	231
16. Срібло, золото і цукор	245
17. Пси, які не гавкали	261
18. Із чистого аркуша	272
19. Африканські шторми	286

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 держа-

ви 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

Вступ

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 Бенґазі 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 монопольне 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 тіньову 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 невиправдані 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 запутану систему нових правил. Через три роки після ухвалення більшість положень закону так і не були чітко деталізовані до рівня конкретних

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 пра-

вил 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

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, формувався 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 розмаїтіших 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 англій-

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 переіграти 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 %³⁷.

І це при тому, що Індія – передовик серед нових ринкових країн, який демонстрував економічне зростання на рівні 7–10 % на рік аж до 2010 року³⁸. 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 найбідніших штатах. Відверта незадовільність освітніх послуг, які надаються значній частині громадян, накладає крайні 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.

ПРУССІЯ РОЗБУДОВУЄ ДЕРЖАВУ

Як прусько-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 покластися 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 пруська держава, з якої постала сучасна Німеччина, протягом затяжного періоду вела низку запеклих військових протистоянь зі своїми сусідами – так само, як династія Цін, 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 2/5⁴⁹.

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 за-непадати, 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 прямісінько в кишенях чиновників тих країн, допомогти яким вони призначалися⁸⁴. 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 (Заїр 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 ре-