

PHILOSOPHY



PHILOSOPHY



Фрэнсис ФУКУЯМА

# СИЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО

УПРАВЛЕНИЕ  
И МИРОВОЙ ПОРЯДОК  
В XXI ВЕКЕ

**act**  
ИЗДАТЕЛЬСТВО  
ХРАНИТЕЛЬ  
МОСКВА  
2006

УДК 1/14  
ББК 87.6  
Ф94

Серия «Философия» основана в 2005 году

**Francis Fukuyama**  
**STATE BUILDING**

Governance and World Order in the Twenty-First Century

*Перевод с английского О.Э. Колесникова, Н.Г. Кротовской, В.С. Кулагиной-Ярцевой, Е.Г. Рудневой, М.А. Султановой, Е.Н. Феединой, Н.А. Цыркун под общей редакцией О.Э. Колесникова*  
*Серийное оформление А.А. Кудрявцева*  
*Компьютерный дизайн В.А. Воронина*

Печатается с разрешения автора и литературных агентств International Creative Management, Inc. и Andrew Nurnberg.

Подписано в печать с готовых диапозитивов заказчика 25.07.06.

Формат 70X90<sup>1/32</sup>. Бумага офсетная. Печать высокая с ФПФ.

Усл. печ. л. 8,19. Тираж 3000 экз. Заказ 2137.

Ф94

**Фукуяма, Ф.** Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке: [пер. с англ.] / Фрэнсис Фукуяма. — М: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006.—220, [4] с.— (Philosophy).

ISBN 5-17-035130-5 (ООО «Издательство АСТ»)

ISBN 5-9713-2135-8 (ООО Издательство «АСТ МОСКВА»)

ISBN 5-9762-0151-2 (ООО «ХРАНИТЕЛЬ»)

Знаменитый американский философ, социолог и футуролог Фрэнсис Фукуяма, автор бестселлера «Конец истории и последний человек», рассматривает проблему государства. Что такое сильное государство? В чем его плюсы, в чем — минусы? Почему в XXI веке вопрос построения сильного государства становится все более насущным и актуальным?

УДК 1/14 ББК 87.6

ISBN 985-13-8744-4 (ООО «Харвест»)

© Francis Fukuyama, 2004

© Перевод. О.Э. Колесников, Н.Г. Кротовская, В.С. Кулагина-Ярцева, Е.Г. Руднева. М.А. Султанова, Е.Н. Феединой, Н.А. Цыркун, 2006

© ООО «Издательство АСТ», 2006

## Электронное оглавление

Электронное оглавление .....	3
Введение.....	4
<b>Глава 1. НЕДОСТАЮЩИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ .....</b>	<b>6</b>
Спорная роль государства.....	6
Сфера влияния против силы .....	8
Рис. 1. Функции государства (Источник: Всемирный банк. Доклад о мировом развитии (World Development Report), 1997).....	9
Рис. 2. Сфера влияния функций государства.....	10
Рис. 3. Мощь государства (гипотетическая).....	11
Рис. 4. Государственность и эффективность.....	12
Рис. 5. Матрица государственности.....	12
Рис. 6. Изменение во времени силы государственных институтов и сферы влияния государственных функций.....	13
Сфера влияния, сила и экономическое развитие .....	14
Рис. 7. Пути реформирования.....	14
Рис. 8. Соотношение собираемости налогов и валового национального продукта (ВВП) на душу населения.....	17
Новая общепринятая мудрость .....	17
Предложения о создании учреждений.....	18
Организационное проектирование и менеджмент.....	18
Создание политической системы.....	19
Основы легитимности.....	20
Культурные и структурные факторы.....	21
Знание об учреждениях, которое возможно передать.....	22
Табл. 1. Компоненты успешности создания учреждений.....	23
Требования, предъявляемые к организациям.....	23
Сгущая краски.....	27
<b>Глава 2. СЛАБЫЕ ГОСУДАРСТВА И «ЧЕРНЫЙ ЯЩИК» ОБЩЕСТВЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ.....</b>	<b>29</b>
Институциональная экономика и теория организаций.....	30
Неопределенность целей.....	33
Наниматели, представители и стимулы.....	35
Рис. 9. Продукция общественного сектора.....	36
Рис. 10. Возможность мониторинга деятельности общественного сектора.....	36
Децентрализация и свобода действий.....	41
Теряя и заново изобретая колесо.....	45
Широкомасштабное укрепление государства в условиях организационной неопределенности: политический подтекст .....	48
<b>Глава 3. СЛАБЫЕ ГОСУДАРСТВА И МЕЖДУНАРОДНАЯ ЛЕГИТИМНОСТЬ</b>	<b>54</b>
Новая Империя.....	55
Нарушение суверенитета .....	55
Создание национального государства .....	57
Демократическая легитимность на международном уровне .....	59
За рамками национального государства .....	64
<b>Глава 4. МЕНЬШЕ, НО СИЛЬНЕЕ .....</b>	<b>67</b>
<b>Библиография.....</b>	<b>69</b>
<b>СОДЕРЖАНИЕ .....</b>	<b>76</b>

## **Введение**

Построение сильного государства заключается в создании новых правительственных учреждений и укреплении существующих. В этой книге я показываю, что построение сильного государства — одна из наиболее важных проблем мирового сообщества, так как слабость и разрушение государств служит источником многих наиболее серьезных мировых проблем: от бедности до СПИДа, наркотиков и терроризма. Я также показываю, что, в то время как мы много думаем о государственном строительстве, существует огромное количество вещей, которые мы все еще не понимаем, особенно — как переносить сильные структуры в развивающиеся страны. Мы знаем, как транспортировать ресурсы через международные границы, но правильное функционирование общественных учреждений требует определенного менталитета населения и осуществления сразу всего комплекса мер, иначе оно будет встречать

5

сопротивление. Нам потребуется внимательно рассмотреть множество различных соображений и исследований в этой области.

Та мысль, что в фокусе нашего внимания должно быть построение сильного государства, а вовсе не ограничение и уменьшение его функций, может показаться кому-то порочной. Преобладающими тенденциями в мировой политике в минувшие тридцать лет были, наряду с прочим, критика «больших правительств» и попытка сместить активную деятельность с государственного сектора к частным рынкам или гражданскому обществу. Но слабые, некомпетентные или несуществующие правительства являются источником серьезных проблем, особенно в развивающемся мире.

Например, в результате эпидемии СПИДа в Африке инфицировано свыше 25 млн. человек, что в будущем приведет к ошеломительным людским потерям. Со СПИДом можно бороться, как это делается в развитых странах, где есть мощные противовирусные препараты. Особенно подчеркивается необходимость того, чтобы обеспечить общественное финансирование противоспидовой медицины или обязать фармацевтические компании продавать их продукцию в Африке и странах третьего мира по низким ценам, в более дешевых формах. И хотя заметная часть проблем борьбы со СПИДом — вопрос ресурсов, другой ее важный аспект — способность правительства осуществлять программы здравоохранения. Противовирусные мероприятия не только дорогое удовольствие,

6

их еще и сложно проводить. В отличие от лекарств, справляющихся с болезнью за короткий промежуток времени, курсы антивирусной терапии сложны в реализации и продолжительны по времени, а последующее нарушение режима способно значительно ухудшить эпидемиологическую обстановку, позволяя вирусу иммунодефицита мутировать и развивать стойкость к лекарственному препарату. Для эффективности прилагаемых усилий требуется мощная общественная инфраструктура, просвещенность общества и контроль над эпидемиологической обстановкой в некоторых регионах. Даже при наличии достаточных ресурсов имеется недостаток инфраструктурных возможностей для борьбы с болезнью во многих африканских странах на юге Сахары (хотя в некоторых из них, например, в Уганде, дела обстоят значительно лучше, чем в других). Таким образом, в деле борьбы с эпидемиями в проблемных странах нужно развивать возможности инфраструктур для эффективного использования тех ресурсов, к которым они могут иметь доступ.

Недостаток государственных возможностей в бедных странах приводит к тому, что развитым странам во многих случаях приходится действовать напрямую. Завершившаяся Холодная война подорвала экономические и политические силы целого ряда стран на Балканах, Кавказе, Ближнем Востоке, в Центральной и Южной Азии. Разрушение или значительное ослабление государства в 1990-е гг. уже привело к проблемам с граждан-

7

скими правами в Сомали, Камбодже, Боснии, Косово и Восточном Тиморе. При этом США и другие страны наивно полагали, что эти проблемы достаточно локальные, пока 11 сентября не показало, что слабость государства приводит к огромным стратегическим проблемам. Терроризм радикальных исламистов в сочетании с возможностями оружия массового поражения добавил к бремени проблем, созданных слабостью управления, в качестве основного аспекта безопасности. Соединенные Штаты должны нести полную ответственность за построение национального государства в Афганистане и Ираке, инициировав там военные

действия. Способность усиливать или создавать ранее полностью неучитываемые возможности государства и государственных институтов неожиданно стала главным вопросом глобальной повестки дня и, по-видимому, главным условием безопасности в важнейших частях мира. Таким образом, слабость государства — и национальный, и международный источник проблем первого порядка.

Эта книга состоит из трех основных частей. Первая дает аналитическую базу для изучения множества аспектов «государственности» — это и функции, и возможности, и основы легитимности правительств. Благодаря этой базе станет понятно, почему в большинстве развивающихся стран государственный аппарат скорее слабый, чем сильный. Вторая часть рассматривает причины слабости государства, особенно, почему не может быть науки общественного администрирова-

8

ния, несмотря на недавние усилия экономистов ее создать. Этот недостаток резко ограничивает возможность сторонней помощи в усилении государственной мощи страны. В заключительной части обсуждаются международные аспекты государственной слабости: как государственная слабость ведет к нестабильности, как размывает принципы суверенитета в интернациональной системе и как проблемы демократической легитимности на международном уровне выходят на первое место в споре между Соединенными Штатами, Европой и другими развитыми странами.

В основу этой книги положен курс лекций, прочитанных мной в Корнельском университете (Итака, штат Нью-Йорк) с 18 по 21 февраля 2003 г. Я очень благодарен Корнельскому университету, ставшему в последний год обучения моей альма-матер, и его прежнему президенту Хантеру Роулингу за приглашение вернуться и прочитать этот престижный курс. Я особенно благодарен Виктору Ни с кафедры социологии Корнельского университета за поддержку в организации этого цикла лекций. Виктор также пригласил меня участвовать в работе недавно созданного Центра изучения экономики и общества. Я равно признателен ассоциированному директору Центра Ричарду Сведбергу.

Третья глава отчасти представляет собой компиляцию лекции в честь Джона Бонитона, прочитанной в августе 2000 г. в Мельбурне, Австралия, и лекции в честь сэра Рональда Троттера, прочитанной тогда же в Веллингтоне, Новая Зеландия.

9

Я благодарен Центру независимых исследований и его директору Грегу Линдси, а также Роджеру Керру и Кэтрин Джадд из новозеландского делового круглого стола, которые помогли мне и моей семье с поездкой в эти части света. Оуэн Харрис, последний редактор «Национальный выгоды», снабдил эту лекцию неоценимыми комментариями.

Многие идеи этой книги заимствованы из курсов сравнительной политики для студентов Школы общественной политики в университете Джорджа Масона, которые на протяжении нескольких лет я вел вместе с Сеймуром Мартином Липсетом. За эти я годы очень многому научился у Мартина Липсета, и эта книга посвящена ему.

Я получил ценные комментарии и советы от ряда друзей и коллег, среди них — Роджер Лидс, Джессика Эйнхорн, Фред Стар, Энцо Грилли, Майкл Мандерблаун, Роберт Клитгаард, Джон Икенбери, Майкл Игнатъевф, Питер Бетке, Роб Чейз, Мартин Шефтер, Джереми Рабкин, Брайн Леви, Кэрри Хэмел, Лиза Вуликангас, Ричард Паскале, Чет Крокер, Грейс Гуделл, Марк Плетнер, Карен Макоурс.

Часть лекций, легших в основу эта книга, читались в Межамериканском банке развития и в Агентстве международного развития Соединенных Штатов (USAID). Мне приятно поблагодарить Энрике Иглесиаса, президента IDB, и Энн Филлипс из бюро Политики и координации программ USAID за то, что это стало возможным. Кроме того, эти материалы были представлены на

10

суд специалистов в Центре Миллера университета Виргинии, и в Гарварде в Центре Карра в школе правительственного управления имени Кеннеди, в Трансатлантическом центре в SAIS (Школе перспективных международных обучений), в школе [гражданских и общественных дел] Максвелла Сиракузского университета и в Германском фонде Маршалла.

Увязать в единое целое весь представленный в данной книге материал стоило моим помощникам-исследователям Маттиасу Маттийсу, Кристине Чики, Мэтту Миллеру и особенно Бьорну Дресселу немалого труда. Мой помощник Синтия Дорогази помогла мне на многих этапах развития этого проекта.

Как всегда, я благодарен своей семье за поддержку во время написания этой книги.

11

# Глава 1. НЕДОСТАЮЩИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Государство — древний институт человеческой цивилизации, возникший около 10 000 лет назад в первых земледельческих общинах в Месопотамии. В Китае государство с высокоразвитой бюрократией существовало на протяжении тысячелетий. В Европе современное государство, имеющее огромную армию, сильные налоговые органы, централизованную бюрократию, которая осуществляет верховные полномочия на огромной территории, наиболее отвечает требованиям времени, хотя насчитывает историю в 4 или 5 столетий со времени образования французской, испанской и шведской монархий. Становление такого государства, способного поддерживать порядок, безопасность, законпорядок и права собственности, обеспечило и возможность возникновения современного экономического мира.

Государство осуществляет широкое разнообразие функций, служащих для решения всяческих проблем. Некоторая принудительность власти позволяет ей, с одной стороны, защищать права собственности, а с другой стороны, дает право

12

реквизировать частную собственность и ущемлять права граждан в интересах обеспечения общественной безопасности. Монополия легитимной власти, которую государство применяет, позволяет избегать внутри страны того, что Томас Гоббс назвал «войной всех против всех», но служит причиной конфликтов и войн на международном уровне. Задача современных политиков заключается в смягчении государственной власти, в направлении ее активности в область соблюдения законности людьми, которым она служит, и в регулировании употребления власти в соответствии с законом.

Современные государства в этом смысле обладают определенной универсальностью. В таких огромных частях мира, как в странах Южной Сахары в Африке, до европейского колониализма они не существовали. После Второй мировой войны деколонизация привела к активному укреплению государств во всем развивающемся мире — процессу, успешно завершившемуся в таких странах, как Индия и Китай, но до сих пор не осуществленному во многих странах Африки, Азии и Ближнего Востока. Большую часть подобных процессов, принесших различные и часто шокирующие результаты, инициировала последняя европейская империя, Советский Союз.

Таким образом, проблема слабости государственного аппарата и необходимость построения сильных государств существует уже многие годы, но террористическая атака 11 сентября сделала ее более очевидной. Бедность не есть непосредст-

13

венная причина терроризма: организаторы атак на Всемирный торговый центр и Пентагон — выходцы из среднего класса и стали радикалистами не в своих родных странах, а в Западной Европе. Тем не менее эти атаки привлекли внимание к центральной проблеме Запада: современный мир предлагает очень заманчивую упаковку — сочетание материального процветания рыночных экономик с политической и культурной свободой либеральных демократий. Эта упаковка привлекает очень многих, и доказательство тому — огромные односторонние потоки эмигрантов и беженцев как из менее развитых, так и из более развитых стран. Но для многих стран во всем мире современное состояние либерального Запада труднодостижимо. В то время как отдельные страны Восточной Азии за последние 60 лет совершили этот переход успешно, другие развивающиеся страны в этот период или не менялись, или явно регрессировали. Спорным остается вопрос, действительно ли универсальны институты и ценности либерального Запада действительно универсальными, или они, как говорил Сэмюэль Хантингтон (Huntington 1996), всего лишь результат своеобразного культурного развития центральной части Северной Европы. Фактически ни западные правительства, ни учреждения, созданные для стимуляции многостороннего развития, не способны претворить в жизнь большую часть полезных советов или помочь развивающимся странам снижением высоких целей, которые ставят.

14

## Спорная роль государства

Можно утверждать, что в двадцатом столетии политические взгляды на размер и силу государственного аппарата менялись с трудом и не без столкновения мнений. Начало этого

столетия знаменовал либеральный мировой порядок под председательством передового либерального государства — Великобритании. Сфера приложения государственной активности не была чересчур широкой ни в Британии, ни в какой-либо другой из иных ведущих европейских держав, а в Соединенных Штатах, если не учитывать военную сферу, она была еще уже. Не существовало налогов на доходы, программ поддержки бедных или регулирования продовольственного обеспечения. Так как это столетие принесло человечеству войну, революцию, депрессию и снова войну, либеральный мировой порядок разрушался и почти на всей планете либеральное управление было вытеснено гораздо более высокоцентрализованным и активным.

Одно из направлений развития привело к тому, что Фридрих и Бжезинский (Friedrich и Brzezinski 1965) обозначили как «тоталитарное» государство, пытавшееся полностью уничтожить гражданское общество и подчинить остающихся разрозненными индивидуумов своим политическим целям. Право-политическая версия этого эксперимента закончилась в 1945 г. поражением фашистской Германии, в то время как лево-политическая рухнула под тяжестью собственных про-

15

тиворечий, после падения Берлинской стены в 1989 г.

Параллельно этому, за первые три четверти двадцатого века размер, функции и сфера влияния государственного аппарата в нетоталитарных странах, включая фактически все демократии, уменьшились. В то время как в начале столетия в большей части стран Западной Европы и Соединенных Штатах государственный сектор потреблял немногим более 10 процентов валового национального продукта, в 80-х годах он использовал уже около 50 процентов (70 процентов в демократической социальной Швеции).

Этот рост, неэффективность и те непредсказуемые последствия, которые он вызывал, привели к мощному противодействию в форме «тэтчеризма» и «рейганизма». Политика 80—90-х годов характеризовалась возрождением в большей части развитого мира преобладающего влияния либеральных идей, параллельно с попытками удержаться, если не повернуть курс у этому, в границах роста государственного сектора (Posner 1975). Коллапс большей части форм государственной экономики, коммунизма, сразу же резко стимулировал уменьшение роли государства в некоммунистических странах. Фридрих А. Хайек, которого в середине века пригвоздили к позорному столбу за предположение о связи между тоталитаризмом и современным процветающим государством (Hayek 1956), еще при жизни (он умер в 1992 году) успел убедиться, что к его идеям стали относиться гораздо более серьезно, но не в поли-

16

тическом мире, где пришли к власти консервативные и правоцентристские партии, а в академических кругах, где неоклассическая экономика повысила свой престиж настолько, что стала ведущей социальной наукой.

Уменьшение государственного сектора оставалось преобладающей темой в политике в течение переломных 80-х и начала 90-х, когда множество стран в бывшем коммунистическом мире, Латинской Америке, Азии и Африке в результате того, что Хантингтон (Huntington 1991) назвал третьей волной демократизации, стали отходить от авторитарного правления. Нет сомнения, что всеохватывающие государственные секторы бывшего коммунистического мира остро нуждались в дроблении, но раздувание государственного сектора охватило и много некоммунистических развивающихся стран. Например, правительственная доля в валовом национальном продукте Мексики увеличилась с 21 процента в 1970 г. до 48 процентов в 1982 г., а финансовый дефицит достиг 17 процентов от ВВП, что стало причиной долгового кризиса, который случился в том же году (Krueger 1993, II). Государственные секторы многих африканских стран сахарского региона занимались, например, созданием огромных корпораций с государственной собственностью и сельскохозяйственными торговыми советами, что отрицательно сказалось на производительности (Bates 1981, 1983).

В ответ на эти тенденции международными финансовыми институтами, такими как Междуна-

17

родный финансовый фонд и Всемирный банк, а также правительством США, была предложена концепция, которая делала упор на ряде мероприятий, предполагающих уменьшение степени влияния государства на сферу экономики. Итоговый пакет был назван одним из его разработчиков (Williamson 1994) «Вашингтонским консенсусом», или «неолиберализмом», — такой вариант ввели его модификаторы для Латинской Америки. В начале XXI века «Вашингтонский консенсус» подвергли резкой критике не только противники антиглобализма, но и ученые-теоретики, крупнейшие специалисты в области экономики (см.

Rodrik 1997, Stiglitz 2003).

Если посмотреть ретроспективно, в «Вашингтонском консенсусе» не было ничего неправильного: государственные секторы развивающихся стран были в большинстве случаев помехой росту, и длительная экономическая либерализация только укрепила бы их. Вернее, проблема заключалась в том, что хотя государства и нуждались в ограничении в определенных сферах, им было необходимо одновременное усиление в других. Экономисты, проводящие политику либеральных реформ, особенно хорошо разобрали это в теории. Но относительные акценты в этот период очень сильно связаны с ослаблением активности государственной власти, которое может быть неверно понято или умышленно неправильно истолковано как попытка ослабить влияние государства во всех областях экономики. Строительству государства в повседневной деятельности, по крайней

18

мере такому же важному, как и ослабление роли государства, не уделялось должного внимания. В результате во многих странах реформы, либерализующие экономику, не оправдали ожиданий. В некоторых странах отсутствие соответствующего набора государственных и общественных институтов даже привело экономику к худшему состоянию, чем она была бы без этих реформ. Проблема — в отсутствии базовой концепции, охватывающей различные аспекты государственности, и в непонимании их связи с экономическим развитием.

### Сфера влияния против силы

Я начинаю анализ роли государства в экономическом развитии постановкой такого вопроса: каким государством являются Соединенные Штаты — сильным или слабым? Четкий ответ на этот вопрос дал Липсет (Lipset 1995): американские государственные и общественные институты преднамеренно задуманы для ослабления или уменьшения влияния государственной власти. Соединенные Штаты рождены в результате восстания против государственного влияния, и в итоге теперь противогосударственная политическая культура выражается в ограничении государственной власти в виде конституционного правительства с четкими защитами прав индивидуумов, разделением властей, федерализмом и так далее. Липсет указывает на то, что американ-

19

ская система социального обеспечения создана поздно и остается гораздо более ограниченной (например, нет всеохватывающей системы здравоохранения), чем в других развитых демократиях, что рынки регулируются гораздо меньше и что США были одними из первых при общемировом откате назад в этом социальном обеспечении в 1980—1990-х гг.

С другой стороны, бытует мнение, что американское государство очень жесткое. Макс Вебер (Weber 1946) определяет государство как «человеческое сообщество, которое (успешно) претендует на монополию законного использования физической силы внутри данной территории». Иными словами, сущность государственности заключается в принуждении — исключительной возможности послать кого-либо в форме и с оружием для того, чтобы заставить людей исполнять правительственные законы. В этом отношении американское государство крайне строго: оно имеет на разных уровнях — федеральном, штатов и местном — целый набор силовых структур, обеспечивающих соблюдение всех законов, от правил дорожного движения до рыночных законов и основных положений «Билля о правах». Американцы в силу различных сложных причин не слишком законопослушны по сравнению с гражданами других развитых демократических обществ (Lipset 1990), но не из-за отсутствия расширенной и часто высококарательной уголовной и гражданской системы правосудия, которая развертывает реальные силы принуждения.

20

Иначе говоря, в Соединенных Штатах существует система ограниченного правительственного управления, которая имеет исторически суженную сферу государственной активности. Внутри этой сферы способность создавать законы и обеспечивать их соблюдение очень сильна. У многих американцев, конечно, существует значительная доля оправданного цинизма у многих американцев в отношении эффективности и уязвимости их собственного правительства (см., например, Howard 1996). Но американская власть закона — предмет зависти остального мира: «тем американцам, которые жалуются на то, как их местный департамент автомобильного транспорта обращается с автомобилистами, надо попробовать получить водительские права или на себе испытать дорожный беспредел в Мехико или Джакарте».

Отсюда ясно, чем отличается сфера государственного влияния, которое подразумевает, что на правительство возлагаются различные функции и цели, и сила государственной власти, или способность государства планировать и проводить политические курсы и обеспечивать следование законам, честно и открыто. Именно на это сегодня ссылаются как на компетенцию общества и государства. Одна из ошибок в нашем понимании государственности состоит в том, что слово «сила» часто используется равно как в отношении того, что здесь обозначено как *сфера влияния*, так и в отношении *силы* или *мощи*.

21

**Рис. 1. Функции государства (Источник: Всемирный банк. Доклад о мировом развитии (World Development Report), 1997)**

	Виды противодействия рынку				Повышение социальной защищенности
Минимальные функции	Обеспечение общественной пользы				Защита бедных
	Оборона				Программы борьбы с бедностью
	Закон и порядок				Помощь при бедствиях
	Права собственности				
	Макроэкономическое управление				
	Общественное здравоохранение				
Промежуточные функции	Обращение к внешним проявлениям:	Регулирование монополий:	Борьба с неполнотой информации:		Обеспечение социального страхования:
	Образование	Регулирование полезности	Страхование		Перераспределение пенсий
	Защита окружающей среды	Антимонополизм	Финансовое регулирование		Семейные пособия
			Защита пользователей		Пособия по безработице
Активные функции	Координирование частного сектора:				Перераспределение:
	Развитие рынка				Перераспределение активов
	Групповые инициативы				

22-23

Различие между этими двумя аспектами государственности позволяет создать матрицу, которая поможет разграничить степени государственности в различных странах во всем мире. Мы можем расположить сферы влияния государственной деятельности в своего рода непрерывном диапазоне, от необходимого и важного до всего лишь желательного и необязательного и, в некоторых случаях, непродуктивного или даже деструктивного. Конечно, можно не соглашаться с приоритетностью государственных функций, особенно когда речь идет о таких проблемах, как перераспределение или социальная политика. Большинство людей согласилось бы, что должно быть несколько степеней приоритетов: государствам необходимо сначала обеспечить общественный порядок и защиту от внешних вторжений, а уж потом систему здравоохранения или бесплатного высшего образования, распространяющуюся на все слои общества. Доклад о мировом развитии Всемирного банка 1997 г. (World Bank 1997) предложил один из возможных перечней государственных функций, разделив их на три категории, от «минимальной» к «умеренной» и к «энергичной» (рис. 1). Очевидно, что этот список не исчерпывающий, но обеспечивает «визуализацию» сферы влияния государства.

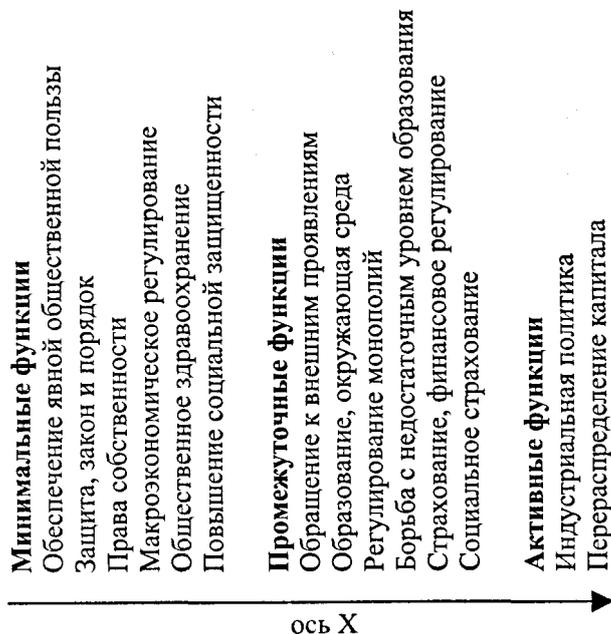
Взяв эти функции и расположив их вдоль оси X, как на рис. 2, мы можем разместить вдоль этой оси различные страны в зависимости от возможных результатов, которые их

правительства надеются достигнуть. Конечно, существуют

24

страны, пытающиеся выполнить сложные задачи управления, например, управлять полугосударственной формой собственности или размещать инвестиционные кредиты, при этом неспособные обеспечить основные общественные блага — закон, порядок или инфраструктуру общества. Мы разместим страны вдоль упомянутой оси в соответствии с наиболее амбициозными видами функций, которые они хотят выполнить.

**Рис. 2. Сфера влияния функций государства.**



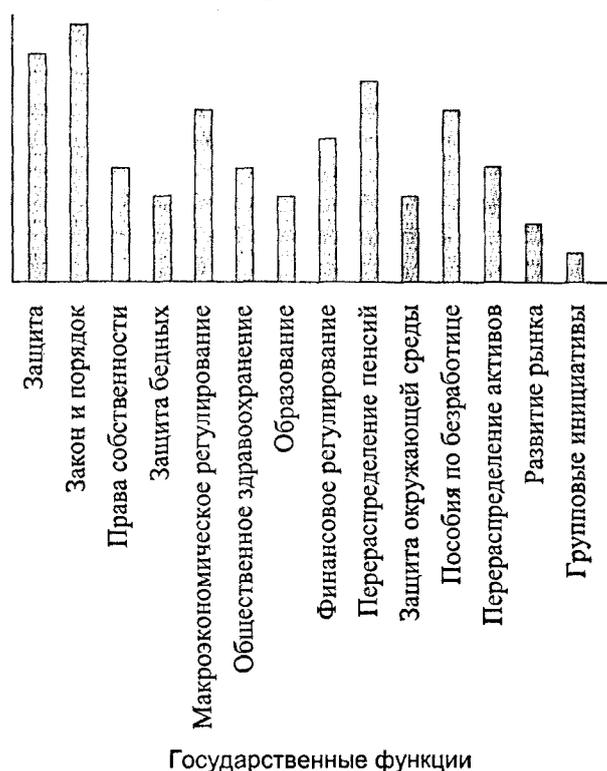
25

Также зададим полностью независимую ось Y, которая представляет силу возможностей государственных институтов. Сила в этом смысле включает, как было сказано выше, способность сформулировать и осуществить политические курсы и создавать законы; администрировать эффективно и с минимумом волокиты; контролировать мошенничество, коррупцию и взяточничество; поддерживать высокий уровень прозрачности и ответственности (подотчетности) правительственных учреждений; и, что самое важное, реализовывать законы.

Существуют, очевидно не повсеместно, принятые измерения силы государственных институтов. В различных точках вдоль этой оси могут располагаться различные государственные органы. Например, государство Египта имеет очень эффективный аппарат внутренней безопасности, но все еще не способно выполнять простые задачи, вроде обработки запросов на предоставлении виз или эффективного лицензирования малого бизнеса (Singerman 1995). Другие страны, такие как Мексика и Аргентина, относительно успешны в реформировании центральных государственных институтов, таких как государственный банк, но не добились успеха в проведении эффективной финансовой политики или в обеспечении высококачественного общественного здравоохранения или образования. В результате, функциональная способность государства может сильно изменяться вдоль оси государственных функций (рис. 3).

26

**Рис. 3. Мощь государства (гипотетическая).**



С восстановлением акцента на качестве институтов власти в 1990-х гг. был разработан ряд соответствующих индексов, что помогло расположить страны вдоль оси Y. Один из них — ин-

декс восприятия коррупции (Corruption Perception Index), разработанный «Transparency International», который основан на обзоре данных, поступающих главным образом из деловых сообществ, действующих в этих странах. Другой параметр — это разработанный частным образом Индекс риска по странам (International Country Risk Guide Numbers), который разделен на отдельные системы оценки коррупции, законности и порядка и качества бюрократии. Кроме того, Всемирный банк разработал показатели управления (governance indicators), покрывающие 199 стран (Кауфман, Крей и Мастрucci 2003; показатели по 6 аспектам управления доступны [www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/](http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/)). Существуют также более широкие системы оценки политических прав, например, индекс политической свободы и гражданских свобод агентства «Freedom House», который объединяет демократию и права личности в одно число — характеристику, или данные Polity IV<sup>1</sup> по характеристикам режима.

Если мы объединим эти два аспекта — сферу влияния и силу власти — в простой график, то получим матрицу, подобную изображенной на рис. 4. Эта матрица четко делится на четыре квадранта, которые имеют очень разные последствия для экономического роста. С точки зрения эконо-

<sup>1</sup> Этот набор данных скомпилирован Монти Маршаллом и Кейтом Джаггером и доступен на [www.cidcm.umb.edu/inscr/polity](http://www.cidcm.umb.edu/inscr/polity). — Примеч. автора.

28 мистов, оптимальным является квадрант I: здесь ограниченная сфера влияния государственных функций сочетается с устойчивой эффективностью государственных и общественных институтов. Экономический рост, конечно, прекратится, если государство слишком приблизится к началу координат и не будет выполнять свои минимальные функции, такие как защита прав собственности, однако экономический рост будет снижаться и по мере того, как государства сдвигаются вправо вдоль оси X.

**Рис. 4. Государственность и эффективность.**

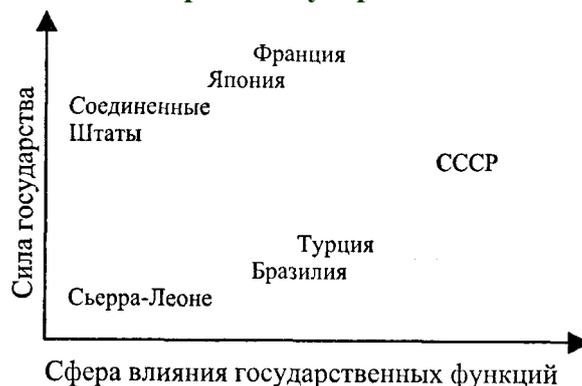


Экономический успех, конечно, не единственная причина предпочесть заданную сферу влияния государственных функций; многие европейцы считают, что эффективность типа американской

29

достигается ценой социальной справедливости, и предпочитают находиться в квадранте II, а не в квадранте I. С другой стороны, худшее с точки зрения экономической эффективности место — квадрант IV, где неэффективность государства приобретает форму амбициозного диапазона активностей, который не может быть хорошо реализован. К сожалению, именно в этой области находится огромное число развивающихся стран.

**Рис. 5. Матрица государственности.**



Для наглядности я разместил внутри этой матрицы ряд стран (рис. 5). Соединенные Штаты, например, имеют менее крупный государственный сектор, чем Франция или Япония; они не пытаются управлять неограниченными переходами между секторами риска через размещение кредитов, как поступала в индустриальной политике в

30

1960—1970-х гг. Япония, но не делают подобный вид высококачественной бюрократии высшего уровня предметом гордости, как *grande école* \* во Франции. С другой стороны, качество бюрократии США значительно выше, чем в большинстве развивающихся стран. Турция и Бразилия, напротив, проводили большую долю ВВП через свои государственные секторы, управляли национальной индустрией и регулировали и защищали широкую область экономической активности.

Расположить страны точно в различных квадрантах практически невозможно, если нет других критериев, кроме одного: как государственная мощь отдельно взятой страны перераспределяется между административными органами. В Японии система государственного социального обеспечения не столь всеохватна, чем во Франции или Германии, если определить ее величину по отношению к общему распределению доходов или социальным программам. Зато она использует регулирование (например, осуществляет защиту малых семейных предприятий розничной торговли) и некоторые микроэкономические компоненты, такие как уровень заработной платы и стаж работы, для обеспечения эквивалентной сети социальной защиты. Тем не менее, индустриальная политика Японии исторически более склонна к вторжению на чужой рынок, чем в странах Западной Европы, и уровень регулирования производства отечественных товаров здесь высок. Таким обра-

\* Высшая школа (фр.).

зом, не очень ясно, где расположить на диаграмме Японию — слева или справа от типичной европейской социально обеспеченной страны.

Вполне очевидно также, что с течением времени страны внутри этой матрицы могут перемещаться. На самом деле одно из значений матрицы заключается в том, что она демонстрирует динамическую природу изменений в государственности. Так, бывший Советский Союз перешел от государства с очень широкой сферой влияния (например, отсутствие частной собственности) и умеренными административными возможностями к государству с гораздо более узкой сферой действенного приложения государственных функций и соответственным образом уменьшенных возможностей государства. То же можно сказать и о Японии последних двух десятилетий: она предпринимала нерешительные попытки либерализации рынка, приватизации некоторых компаний с государственной формой собственности и дерегулирования некоторых видов местной промышленности (в основном вследствие международного давления), в то время как видимая роль самой вредоносной части ее госаппарата (в особенности министерства финансов) ослабела, или же занималась исключительно социальными интересами. Поэтому приблизительно между 1980 и 2000 гг. и Япония, и Советский Союз/Россия демонстрируют перемещение своих государственных секторов в одинаковом, юго-западном направлении, хотя они очевидно стартовали с разных мест и движутся с очень различными скоростями (рис. 6).

32

**Рис. 6. Изменение во времени силы государственных институтов и сферы влияния государственных функций.**



Эти примеры составляют резкий контраст с примером Новой Зеландии, которая в середине 1980-х гг. под руководством лейбористской партии и министра финансов Роджера Дугласа начала серию либеральных реформ. Примерно в начале 1980-х гг. Новая Зеландия стала одной из стран с очень широко развитой системой социального обеспечения, однако невероятно выросший государственный долг и постоянное снижение текущих платежей свидетельствовали о явном движении к кризису. Начальный набор реформ стартовал в 1984 г. падением новозеландского доллара, отменой валютного контроля, сельскохозяйственного и потребительских субсидирований, лицензирования импорта, стимулирования экспорта,

33

изменения налоговой структуры от налогов на доходы и налогов с продаж до налога на потребление и приватизацией некоторых отраслей государственной промышленности (New Zealand State Services Commission 1998). Всё это были классические меры для уменьшения сферы влияния государства. Но с принятием постановления о государственном секторе в 1988 г. началась вторая фаза процесса реформирования, нацеленная на усиление административной мощи ядра оставшихся государственных учреждений. Эти реформы потребовали от департаментов ежемесячных финансовых отчетов, в соответствии с коммерческими стандартами отчетности, передавать их особым руководителям управлений, нанятым по временным контрактам, устанавливающим условия их деятельности, увеличили осмотренность и свободу действий управленцев, позволяя регулировать совокупность воздействий на производителей товаров, сохраняя общий объем производства, и установили систему ответственности, используя подобные контрактам внутриправительственные соглашения (Schick 1996; Boston и др. 1996). Таким образом, капиталы Новой Зеландии в середине 1990-х г. перемещались в основном в северо-западном направлении.

## Сфера влияния, сила и экономическое развитие

Программа развития многих международных финансовых институтов (IFI) заметно сместилась

34

в 1990-х годах в направлении, которое может быть проиллюстрировано следующим образом: без сомнения, лучше находиться в квадранте I, чем в квадранте IV, но что лучше — быть в квадранте II, то есть иметь сильные государственные и общественные институты и широкую сферу влияния государства, или в квадранте III, то есть иметь слабые институты и узкую сферу влияния государства? В начале 1990-х многие экономисты предпочитали квадрант III, исходя из того, что рынки могут самоорганизовываться, или на том, что государственные институты и остающиеся государственные возможности каким-то образом смогут сами себя обеспечить. Так называемый «Вашингтонский консенсус» был вполне разумным перечнем экономических и политических мер, направленных на продвижение стран влево вдоль оси X посредством уменьшения защиты тарифов, приватизации, снижения субсидий, дерегуляризации и т.п. В соответствии со всем этим у бразильского правительства не было причин управлять прокаткой стали или у Аргентины — создавать местную автомобильную промышленность. Во многих случаях переходящим к рынку странам и странам с появляющимися признаками рыночной экономики было рекомендовано по возможности быстро двигаться в сторону сужения сферы влияния государства, потому что политическое окно для проведения реформ подобного рода может закрыться очень быстро, а потому лучше пережить трудности, созданные всеми нововведениями сразу.

35

Проблема многих стран заключалась в том, что в процессе ослабления государственного влияния они или уменьшали мощь государства, или вводили требования для новых типов государственных возможностей, которые еще либо были слабыми, либо вовсе не существовали. Жесткость подхода, требуемая стабилизацией и системой структурных регулирований, стала в некоторых странах оправданием для урезывания полномочий государства до несоответствия его деятельности правой части по оси X. Другими словами, в то время как оптимальный путь реформ должен ограничить сферу государственного влияния, увеличивая его силу (путь I на рис. 7), много стран, перемещая капитал в юго-восточном направлении (путь II), в действительности уменьшили и влияние, и силу. Вместо того, чтобы попасть в квадрант I, они попадают в квадрант III.

Рис. 7. Пути реформирования.



36

Изменения, подобные этим, произошли и в странах Южной Сахары в последней четверти двадцатого столетия. Общая характеристика режимов в странах Южной Сахары может быть дана словом «неопатримониальный», что вместе с политической властью используется для обслуживания клиентурной сети сторонников лидеров стран (Joseph 1987, Fatton 1992). В некоторых случаях, как с Мобуту Сесе Секо из Заира, неопатримониальные режимы приводят к тому, что Эванс (Evans 1989) охарактеризовал как «хищнический» режим, когда большая часть общественных ресурсов расхищается одним человеком. В других случаях это просто погоня за личным доходом — использование общественного сектора для перераспределения прав собственности с выгодой для отдельных групп заинтересованных лиц — обогащение одной семьи, клана, региона или этнической группы. Как указывал Ван де Балле (van de Walle 2001), неопатримониальный режим, который обычно воплощает администрация президента, сосуществует с вебериянской рациональной бюрократией, часто созданной еще в колониальный период и предназначенной для выполнения повседневных общественных

административных задач. Неопатримониальную сеть часто теснит существующий современный государственный сектор, ее конкурент в распределении ресурсов.

Двойная природа такого африканского государства означает, что в течение 1980—1990-х гг. попытки государств-доноров осуществить стабилизацию и регулирование структурных программ

37

давали эффект, обратный ожидаемому. Международное сообщество кредиторов потребовало резкого сокращения сферы влияния государства путем традиционного регулирования и либерализационных программ, но в ответ на предъявленный ими политическим доминантам ультиматум неопатримониальные режимы использовали внешние условия, как оправдание урезыванию современных государственных секторов при сохранении в то же время существующей сферы влияния неопатримониального государства или даже ее увеличении. Таким образом, капиталовложения в базовые инфраструктуры, например дороги или здравоохранение, за двадцать лет заметно упали, так же как капиталовложения в начальное образование и сельское хозяйство. В то же время невероятно возросли затраты верховной власти на содержание вооруженных сил, дипломатических служб и администрации президента. (В Кении, например, количество служащих в администрации президента увеличилось с 18 213 в 1971 г. до 43 230 в 1990 г.) Если международного кредитора или заинтересованного в развитии страны донора в какой-то момент не устроит такой результат, то изменить эту структуру для защиты своих интересов им не удастся из-за неспособности управлять местными политическими процессами.

Многие сторонники «Вашингтонского консенсуса» сегодня говорят, что они, *конечно*, понимают важность государственных учреждений, главенства закона и необходимых последствий ре-

38

форм. Но обусловленные осью Y вопросы о мощи государственного аппарата и устройстве государства в конце 1980-х — начале 1990-х гг. не обсуждались. Вашингтонскими политическими советниками было высказано всего несколько предупреждений относительно опасности либерализации при отсутствии соответствующей структуры государственных и общественных институтов. И действительно, основным тезисом у политических экспертов в то время было утверждение, что любая степень либерализации, наверное, лучше, чем полное отсутствие либерализации.<sup>1</sup>

То, что случилось во время экономического кризиса в Азии в 1997—1998 гг., и проблемы, возникшие в России и других посткоммунистических странах, приводит к мысли, что следствием будет начало перемен. Финансовые кризисы в Таиланде и Южной Корее были непосредственно связаны с ослаблением сосредоточения началь-

<sup>1</sup> Это характеризуется убеждением официальных представителей администрации Клинтона во время вступления Южной Кореи в Организацию экономического сотрудничества и развития (Economic Cooperation and Development, OECD) и в политике в отношении Таиланда в начале 1990 г., когда существовало небольшое доказательство предупреждений о сосредоточении первоначального капитала, рассматриваемое как либерализация. См. David Sanger and Nicholas Kristoff. How U.S. Wooed Asia To Let Cash Flow In (Как США уговаривали Азию позволить направить туда поток денег). New York Times, 16 Feb. 1999, sec. A, p. 1. — *Примеч. автора.*

39

го капитала в отсутствие соответствующих регулирующих институтов, которые могли бы контролировать внутренний банковский сектор, который внезапно наводнил иностранный краткосрочный капитал (Lanyu и Lee 1999; Haggard 2000). Если учесть, что еще происходило в этих условиях, становится понятно, что слабая либерализация может быть более опасной, чем полное ее отсутствие. Южная Корея, например, либерализовала накопленный капитал, выполняя условие вступления в Организацию по экономическому сотрудничеству и развитию, без соответствующего открытия независимого рынка или без более высоких иностранных инвестиций. В результате иностранные инвесторы, желавшие получить свою долю корейского экономического чуда, держали свои средства в краткосрочных вкладах, которые могли быть отозваны при первом же намеке на проблемы. Когда текущие счета Южной Кореи в 1996—1997 гг. начали истощаться, денежные средства, испытав непреодолимое давление, были отозваны как краткосрочный капитал. Это привело к экономическому кризису 1997 г.

Проблема России и других посткоммунистических стран была несколько иной. Конечно, приватизация государственных предприятий является подходящей целью экономических реформ, однако требует и существенных полномочий государственных институтов для своего осуществления. Приватизация неизбежно влечет за собой огромные информационные сдвиги, и роль правительства заключается в их устранении. Активы и пра-

ва собственности должны быть надлежащим образом идентифицированы, оценены и переводиться открыто; права новых немногочисленных акционеров должны быть защищены от возможности изъятия активов, их рассасывания и прочих злоупотреблений. Таким образом, в то время как приватизация приводит к ослаблению государственных функций, она требует функционирующих рынков и высокого уровня государственных полномочий, чтобы обеспечить их работу. Ничего подобного в России не было, и в результате многие приватизированные активы не дошли до тех бизнесменов, кто смог бы сделать их продуктивными. Расхищение общественных ресурсов так называемыми олигархами привело к частичной нелегитимности посткоммунистического российского государства.

Эту новая установка на приоритет силы над сферой влияния приведена в комментарии, сделанном в 2001 г. Милтоном Фридменом, главой экономистов ортодоксального свободного рынка. Он заметил, что десять лет назад указал бы для стран, осуществляющих переход от социализма, три слова: «приватизация, приватизация, приватизация». «Но я ошибался, — продолжает он. — Оказалось, что соблюдение законности может быть важнее приватизации» (интервью с Милтоном Фридменом, Гвартни и Лоусоном, 2002).

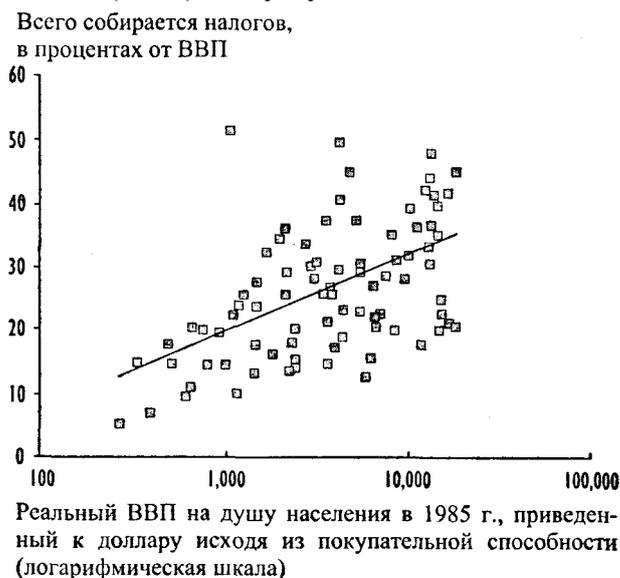
Что, с точки зрения экономической эффективности, более важно: уменьшение сферы влияния государства или увеличение силы государства? Иными словами, если страна вынуждена выбирать

41

между путями III и IV на рис. 7, какой из них приведет к большему росту? Конечно, это важно обобщить, так как экономическая выполнимость будет зависеть от обсуждаемых специфических возможностей государственных институтов и государственных функций, так же как от множества других факторов. Очевидно, тем не менее, что в широком смысле сила государственных институтов более важна, чем сфера влияния государственных функций. В итоге мы имеем рекорд роста в Западной Европе, где сфера влияния государственных функций значительно больше, чем в Соединенных Штатах, но сильны и государственные учреждения. Я обосновал в другой статье (Fukuяama и Marwah 2000), что причины великолепного развития Восточной Азии по сравнению с Латинской Америкой на протяжении последних сорока лет, вероятно, в большей степени связаны с превосходными государственными институтами в этом регионе, чем с различием в сферах влияния государства. Эффективные экономики Восточной Азии потрясающе сильно отличаются в смысле сфер влияния государства и имеют разброс от минимализма Гонконга до крайнего интервенционизма Южной Кореи, где средний уровень внутренней защищенности в период ее интенсивного роста был так же высок, как в Аргентине (Amsden 1989). Все эти страны тем не менее достигли экстраординарных темпов роста ВВП на душу населения. Противоположность им составляет Латинская Америка с худшими, чем в Азии, сферами влияния, фактически в каждом аспекте.

42

**Рис. 8. Соотношение собираемости налогов и валового национального продукта (ВВП) на душу населения.**



Следующим основанием для вывода, что при определении темпов долговременного экономического роста сила государства важнее сферы влияния, служит несомненная строго положительная корреляция между ВВП на душу населения и процентом ВВП, изъятым правительствами (рис. 8), в самых разных странах. Это значит, что более богатые государства имеют тенденцию получать основную часть национального благосостояния

43

через государственный сектор (World Bank 2002). Скорость получения налогов, конечно, служит мерилom сферы действия государства, особенно для стран с более высоким уровнем доли ВВП на душу населения, но она служит и мерилom административной мощи (и все чаще и чаще используется международными финансовыми институтами в качестве одного из базовых показателей). Это значит, что некоторым странам, возможно, хотелось бы получать от сбора налогов более высокую долю ВВП, но они не способны добиться этого из-за того, что не в состоянии контролировать желание платить налоги и проводить в жизнь налоговое законодательство. Такая строгая положительная корреляция между собираемостью налогов и уровнем развития государства позволяет предположить, что излишне широкая сфера его влияния требует длительного уравнивания за счет положительного воздействия большей административной мощи.<sup>1</sup>

### Новая общепринятая мудрость

Большая часть того, что изложено выше о важности сильного государства сегодня, имеет

<sup>1</sup> Некоторые формы налогообложения, такие как дифференциальные пошлины и другие налоги международной торговли (World Bank 2002), однозначно отрицательно сказываются на росте. — *Примеч. автора.*

44

крайне важное значение для сообщества политически развивающихся стран, для которого мантрой, по крайней мере с 1997 г., служит выражение: «суть государственных учреждений» (World Bank 1997; World Bank 2001). Забота о силе государства, проявляемая под разнообразными государственными лозунгами, в том числе «управление», «государственная мощь» или «качество формальных процедур», всегда была связана (под различными названиями) с экономикой развития. Это прекрасно освещено в книге Эрнандо де Сото «Иной путь» (de Soto 1989), напомнившей развивающемуся обществу о важности формальных прав собственности и, более широко, значении для эффективности успешно функционирующих легальных институтов. Де Сото (de Soto 1989, с. 134) поручил группе исследователей определить, как долго они будут получать документы для открытия малого предприятия в Лиме (Перу); потребовалось пройти утверждение в 11 учреждениях, потратить 10 месяцев и 1231 доллар, чтобы получить законное разрешение на открытие своего дела. Аналогичные действия в Соединенных Штатах и Канаде заняли бы меньше 2 дней. Неэффективность упомянутого процесса была в значительной степени привнесена новой формализацией делопроизводства, и де Сото пришел к выводу, что она вызвана бедностью предпринимателей в

неформальном секторе. Этот неформальный сектор, вполне динамичный, часто служит единственным источником определенных товаров и услуг для местных жителей выгоды и удобства

45

обслуживания, но делает это ценой потери формальности отношений, получения навязанных прав собственности, ограничения инвестиционных горизонтов и встречает все прочие препятствования малому бизнесу, исходящие от большого бизнеса.

Сообщество сторонников политического развития, таким образом, оказывается в несколько смешном положении. Эра после Холодной войны началась интеллектуальным диктатом экономистов, которые активно настаивали на либерализации и уменьшении влияния государства. Десять лет спустя многие экономисты сделали вывод, что большая часть наиболее важных переменных, влияющих на развитие, вовсе не экономические, а относятся к формальной стороне отношений и политике. То есть нисколько не учитывались аспекты государственности, которые необходимо было исследовать, то есть построение сильного государства, с точки зрения развития и которые игнорировались по причине сосредоточения внимания исключительно на сфере влияния государства. Многие экономисты нашли опору своим взглядам в покрытых пылью книгах 50-летней давности об общественном администрировании или заново «изобретали колесо» в области развития антикоррупционных стратегий.

Сегодня общепринятая мудрость гласит, что институты являются определяющей переменной процесса развития, и на протяжении последних нескольких лет множество различных экспериментальных исследований полностью подтверди-

46

ли это (см., например, среди прочих, Robinson, Acemoglu и др. 2000, Easterly 2001, van de Walle 2001). Кроме того, существует огромное количество литературы о государственных учреждениях и промышленном развитии (см. Klitgaard 1995; Grindle 1997, 2000; Tendler 1997; World Bank 1997, 2000, 2002).

Нам необходимо учитывать «общепринятую мудрость» во всех ее формах. Вулкок и Притчетт (Woolcock и Pritchett 2002) говорили о проблеме «Посмотрим на Данию» («Getting to Denmark»), где Дания рассматривается в основном как развитая страна с хорошо функционирующими государственными институтами. Дания в наших глазах выглядит привлекательно, но мы мало знаем о том, как Дания стала такой исторически. Тем более сложно применить это знание к странам столь далеким от Дании и исторически и культурно, как Сомали или Молдова? Что можно там применить и имеет ли право на существование обобщенная теория институтов? Что обеспечит основу для руководящей политики в бедных странах?

Вернемся к проблеме неопределенности, связанной в современном понимании с термином «учреждение». С разворачиванием в сложной науке точных измерений линейных пространств исследования развития в начале 1990-х гг. эта сфера стала во многих смыслах хаотической. Демократия, федерализм, децентрализация, совместная деятельность, социальный капитал, культура, тендерные и этнические проблемы и этнические кон-

47

фликты — все это добавляется в «котел» развития как ингредиенты, придающие окончательный вкус рагу (Einhorn 2001). Все ли эти аспекты концепций развития формальных отношений учтены, и если да, то каким образом? Равный ли у них приоритет? Связаны ли они друг с другом? И как сделать, чтобы они способствовали ускорению развития?

## **Предложения о создании учреждений**

Если основная проблема, в которой мы пытаемся разобраться, это компетенция государственных учреждений, то мы можем начать с аспекта предложения, с вопроса, какие учреждения важны для экономического развития и как они должны быть выстроены. Существует четыре взаимосвязанных аспекта, которые следует рассмотреть: (1) организационное проектирование и менеджмент, (2) создание политической системы, (3) основы легитимности и (4) культурные и структурные факторы.

## **Организационное проектирование и менеджмент**

Первый аспект организационного проектирования и менеджмента соответствует области занятий менеджментом (и бизнес-школами) в приложении к частному сектору, и общественного администрирования в отношении общественного

сектора. Общественное администрирование — это крупная и хорошо развитая сфера деятельности, состоящая из множества специализированных дисциплин. Это базовая часть специальных знаний, которую можно довольно быстро освоить и получить соответствующие полномочия. Неоднократно делались попытки формализовать знания об организациях, сведя их в теорию, близкую микроэкономической (в самом деле, некоторые экономисты рассматривают ее как ветвь микроэкономики), но эти попытки не были вполне удовлетворительны. Во 2-й главе этой книги я рассматриваю вопрос о состоянии изучения общественного администрирования и о причинах, по которым единая теория организаций невозможна.

### Создание политической системы

Второй аспект государственности связан с учрежденческим проектом на уровне государства как целого, а не отдельных его составляющих. С другой стороны, существует огромное пространство знания, во многом соответствующее сфере политической науки. В эпоху Второй мировой войны политическая наука сосредоточивалась на создании политических и юридических институтов. В следующее тридцатилетие на первый план вышли социологическая и структурная организация и их функционирование. До начала 1980-х годов было обычным делом утверждать, что государственные институты несущественны или же определяются посредством экономических

49

и социальных «подсистем». Учреждение было чем-то из прошлого, его не ассоциировали с политикой, большое число научных исследований было посвящено тому, что важнее для экономического роста — парламентаризм или система президентского правления, различные типы электоральных систем, федерализм, партийные системы и т.д. (см., например, Cowhey и Haggard 2001).

Имеющиеся знания, относящиеся к учрежденческому проекту на уровне государства, в отношении формальной теории или универсальных принципов политической экономии дают еще меньше, чем по отношению к общественному администрированию или теории организаций. Такая теория склонна говорить об отсутствии торговых связей между различными политически обозначенными целями, такими как «представительность» и «управляемость» (см., например, Diamond 1990), между единством целей и разнообразием достигнутых показателей (Haggard и McCubbins 2001) или между распылением сил и их концентрацией (MacIntyre 2003). Так как экономические цели конкурируют с другими целями, такими как справедливость распределения или этническое равновесие, в большинстве случаев оптимальная сеть учреждений не может существовать — сеть одних учреждений непременно имеет тенденцию быть привлекательнее сети других учреждений.

Более того, одно и то же учреждение может как способствовать, так и препятствовать эконо-

50

мическому росту тех, кто рассчитывает получить от него помощь, а также как положительно, так и отрицательно влиять на другие учреждения, способствующие его деятельности. Например, федерализм и децентрализация должны быть крепко связаны как способы делать правительство более представительным политически и в большей степени поддерживающим экономический рост (см., например, Weingast 1993). Но в России налог давит на бедняков, что приводит к конфликтам местного и федерального правительств по поводу доходных статей при одной и той же базовой ставке налога (World Bank 2002). Так как на местном уровне информация более доступна, результатом в период 1990-х годов стало уменьшение налоговых поступлений на федеральном уровне. Фискальный федерализм — одна из причин того, что Аргентина испытывает значительные трудности при контроле бюджетных дефицитов (Saiegh и Tommas 1998). Эта же проблема беспокоит и Бразилию.

Для сходства результатов требуются схожие структуры исполнительных органов государственных учреждений. Хуан Линц (Linz 1990) открыл неутраченные дебаты об относительности достоинств президентского правления по сравнению с парламентской системой, приводя в качестве доказательства тот факт, что президентская форма правления с ее победным всеобщим голосованием и назначаемой администрацией имела тенденцию подрывать стабильность и нелегитимность правительства в Латинской Америке и дру-

51

гих регионах, где явно видны черты конституционной структуры. Другие наблюдатели отмечали, что здесь мы, по сути, имеем дело не с президентским правлением, а скорее с определенным типом электоральной системы, использованной в законодательных ветвях

власти, что часто приводит к большим проблемам, вроде политических кризисов (например, типичное для большинства стран Латинской Америки сочетание президентской системы правления с законодательно закрепленным пропорциональным представительством, — см. Horowitz 1990, Lijphart 1996, Lardeyret 1996, Cowhey и Haggard 2001). Склонность к проведению политики «теплых мест» и «кормушек» сохранялась даже при выполнении большого количества условий, таких как увеличение числа географически слабо населенных электоральных районов и открытое пропорциональное представительство, — однако же внедряющийся в партийную систему протекционизм сильно зависит от расширения исторически создавшихся привилегий и бюрократических реформ (Shefter 1993). Все эти научные исследования ведут не к реальному контекстуальному богатству, а к относительно ограниченной теории создания оптимальной политической системы.

### ОСНОВЫ ЛЕГИТИМНОСТИ

Третий аспект государственности не только тесно связан с построением формализованной системы, но выходит за его пределы, включая нормативный аспект — государственные учреж-

52 деня не только могут должным образом работать совместно в общеадминистративном смысле, они также должны восприниматься основной частью общества как легитимные (Сэмюэль Хантингтон). В работе Сэмюэля Хантингтона «Политический порядок в меняющихся обществах» (Huntington 1968) обосновывается, что нужно различать два типа стран: те, которые могут управлять, и страны, достигшие определенной государственности независимо от основ ее легитимности. Так, бывший Советский Союз и Соединенные Штаты были высоко развитыми политически обществами, несмотря на то, что в одной стране была коммунистическая диктатура, а в другой — либеральная демократия. Более недавнюю версию этого аргумента приводит в своей работе Закария (Zakaria 2003), хотя автор особо выделил либеральность как равенство перед законом по сравнению с авторитарной административной правоспособностью.

Оглядываясь назад более чем на 30 лет, мы ясно видим, может ли правоспособность государства (или, согласно терминологии Хантингтона, политическое развитие) так же легко быть отделена от легитимности. В конце 1980-х гг. Советский Союз начал разваливаться, теряя общую прочность правоспособности государства именно потому, что диктаторский характер советского нелегитимного режима обнаружил себя перед его гражданами. Другими словами, в те годы когда Хантингтон писал свой «Политический порядок», показная степень советского политического раз-

53 вития была «Потемкинской деревней». История знает многие формы легитимности, но в современном мире единственным серьезным источником легитимности служит демократия.

Есть и другие свидетельства — свидетельства того, что управление и демократия не так легко разделимы. Хорошее государственное устройство является той системой обслуживания, в которой очевидно и активно нуждается ее клиент — граждане общества. В таких сферах, как финансовая политика, цели относительно явны (это — устойчивые цены) и могут быть достигнуты сравнительно независимыми технократами. В результате центральные банки строили свою деятельность так, что преднамеренно защищались от краткосрочного демократического политического давления. В других секторах, таких как начальное и среднее образование, качество работы общественных организаций в большей степени зависит от обратной связи с конечным потребителем правительственного обслуживания. Трудно представить себе технократическую деятельность, изолированную от людей, чья задача в обслуживании общества — хорошо работать в своих сферах. Следовательно, демократия, помимо легитимности, играет функциональную роль во власти как таковой.

54 Существует обширная литература, которая показывает, как процесс и уровень развитие связан с демократией (см., среди прочих, Lipset 1959, Diamond 1992, Rowen 1995, Barro 1997, Roll и Talbott 2003). Исследователи Пржеворски и Алва-

рес (Przeworski и Alvarez 1996) обосновывают, что уровень развития государства, возможно, не влияет на развитие демократии, но в случае низкого развития вероятно скатывание обратно к авторитаризму. Однако поскольку невозможно стало считать успешным развитие без соответствующей основы, нас при рассмотрении упомянутого вопроса волнует обратная связь — помогает или вредит демократия развитию. Общее мнение по этому вопросу за последние тридцать лет существенно изменилось, но взаимоотношения остались сложными и не всегда положительными.

В определенный период различные авторы приводили доводы в пользу авторитарного развития (Huntington 1967). Это суждение, которое находило определенные подтверждения в Восточной Азии, где такая схема работала сравнительно успешно. Многие политэкономы заявляли, что экономическая реформа требует аскетизма, снижения оплаты труда и других типов кратковременных отступлений, и тем самым вызывает политическую оппозицию и реакцию. Поэтому на реформу лучше реагируют авторитарные режимы, которые способны подавлять социальные требования, или технократическая элита, которая так или иначе изолирована или защищена от политического давления. Хаггард и Кауфманн (Haggard и Kaufmann 1995) рассматривают демократический переходный период как проблематичный, так как его реализация сдерживает требования, помогая правительству, которое не приемлет целей реформы.

55

Именно поэтому в последние годы, как высказал Сен (Sen 1999), куда более модно считать, что демократия является как собственно объектом развития, так и средством экономического роста. Подобный тезис имеет некоторое количество обоснований. Например, ясно, что экономические последствия определяет не авторитаризм сам по себе, а скорее качественный уровень авторитарного лидера и его технократических советников. Авторитарные страны в своей совокупности способны процветать, если смогут развиваться по Ли Кван Ю; учитывая, что они часто развиваются по схеме, осуществленной Мобуту или Маркосом, не удивительно, что авторитарные режимы показывают более сильные изменения, чем демократические в смысле итогов развития. Зато демократические режимы имеют ряд официальных механизмов избавления от худших форм некомпетентности или жадности: плохие лидеры голосованием могут быть лишены должности.

В авторитарных же странах существуют давние проблемы с легитимностью. Многие пытаются добиться легитимности, задействуя способность самостоятельно расти, но когда рост останавливается или меняет направление и идет вниз (как в случае с Сухарто в Индонезии в 1997—1998 гг.), легитимность исчезает и возникает нестабильность. Нередко демократические страны легче переживают экономический спад, потому что их легитимность вытекает из демократии (например, Южная Корея в 1997—1998 гг.). В то же время имеются ярчайшие примеры демократиче-

56

ских стран, как Польша или Новая Зеландия, проводивших экономическую реформу с большим трудом.

Таким образом, эмпирическая связь между демократией и развитием остается сложной и неоднозначной: ее нельзя основывать ни на авторитарной системе, ни на демократии как стратегии роста. Барро (Вагго 1997) в своем обзоре по странам показал, что демократия имеет положительную корреляцию с ростом для стран с низким уровнем развития, но затем приобретает отрицательную корреляцию для стран со средним уровнем национального дохода на душу населения. Протекционизм и поиски личного дохода (Турция, Аргентина, Бразилия), популизм (Венесуэла) и коррупция (Пакистан под властью Бхутто и Шарифа) — оставались пороками общества и при демократии. Больно видеть явную причинную связь между путем демократизации, которая в 1990-х гг. причинила столько страданий в странах тропической Африки, и незначительностью улучшений экономических показателей на континенте в тот же период.

### Культурные и структурные факторы

Четвертый аспект государственности относится к способности общества быть субполитическим, что связано с моральными нормами, шкалой ценностей и культурой. Большинство современных обсуждений этих проблем в рамках развития общества подпадает под категорию социальных активов. Нормы, ценности и культура в первую

57

очередь обуславливают спрос на те или иные институции, позволяя развивать или сдерживать определенный тип официальных учреждений, в том числе лишние или самые необходимые, порождая определенные нужды или фобии.

Принято думать, что официальные учреждения, с одной стороны, и неофициальные нормы или культурные ценности, с другой — как таковые достаточно разделены концептуально и методически. (Популярная экономическая литература запутывает вопрос, применяя слово institutions = учреждениям — как к официальным, так и к неофициальным правилам построения индивидуального выбора (см. North 1990).) Чалмерс Джонсон (Johnson 1982) утверждал, что

самый высокий показатель роста для Японии в период ее наиболее бурного развития вследствие не уровня развития культуры (то есть неофициальных норм), но результат деятельности государства, например его индустриальной политики, которая теоретически должна восприниматься как важное дело. Официальные правила легко могут меняться, будучи вопросом публичной политики, правила культуры — только по прошествии заметного времени, и поэтому гораздо труднее направлять их развитие.

Таким образом, относительный успех Японии в руководстве экономической политикой можно объяснить наличием действующей сети официальных учреждений. Однако, это чересчур неправдоподобно, чтобы соответствовать истине. Я заметил выше, что по любым меркам качество

58

бюрократического аппарата государств Восточной Азии превышало таковое в их аналогах-двойниках в Латинской Америке, что было важным фактором, объясняющим их потрясающий экономический фокус. Но что происходит, когда японский или корейский стиль экономического планирования переносится в Бразилию или Пакистан?

Сразу становится очевидным, что развитие официальных учреждений сильно влияет на культурные факторы. Бюрократический аппарат того сорта, что возник при послевоенном планировании экономических организаций в Японии, Корее и Тайване не возникает из рук технократов, его корни питают многовековые традиции бюрократии мандаринов (китайских чиновников), специфические для каждой из упомянутых стран. Отношения элит, руководящих этими организациями, оказывали громадное влияние на окончательный успех; мнение, что правительственное учреждение представляет почву для грабительской системы поиска личного дохода — одно из тех, что может стать широко распространенным, а может и не стать. Другими словами, Веберовское государство <sup>1</sup> имеет исторический прецедент в азиатских обществах и поэтому гораздо менее восприимчиво к укреплению или расша-

<sup>1</sup> Имеется в виду государство, построенное по идее Макса Вебера (1864—1929), то есть когда социальное действие объясняется индивидуальными мотивами (противоположность марксизму). — *Примеч. пер.*

59

тыванию неопатримониализма (неонаследственности) или государственного протекционизма.

Другим примером того, каким образом неофициальные обычаи влияют на официальные учреждения, служит роль общественного капитала в отношениях государства со своими гражданами, получающими экономическую выгоду. Холдинговые правительственные агентства, подотчетные общественности, до некоторой степени требуют общественного планирования и внутреннего контроля и отчетности, но в конечном счете именно общественность, которую предположительно обслуживает правительство, ответственна за контроль своего поведения и за необходимость обосновать свое поведение. Общество, созданное из сплоченных групп — в форме ли ассоциаций типа родители-учителя (PTAs), объединений лиц, следящих за тем, чтобы не было хищений и разбазаривания («сторожевые псы»), или группы защиты клиентов (адвокатские организации), — гораздо более требовательны и восприимчивы к ответственности, чем общество, состоящее из неорганизованных индивидов. С другой стороны, гражданское общество может вырождаться в группу лиц, ищущих дохода для себя, чья цель не более достойна доверия, но кажется более важной в рамках правительственных субсидий или при замещении правительства гражданским обществом. Каждое из этих сообществ в результате добивается своего, рассчитывая не столько на общественное планирование, сколько на природу гражданского общества как таковую.

60

### **Знание об учреждениях, которое возможно передать**

Учреждения, таким образом, состоят по меньшей мере из четырех компонент, собранных в таблице 1. Совершенно ясно, что некий объем передаваемого знания включает в себе первая компонента — то есть общественная система управления, а также планирование и менеджмент индивидуальных организаций. На этом микроуровне организации могут частично перестраиваться, разрушаться, создаваться заново, а также улучшаться или ухудшаться ввиду управления методами, которые проистекают из исторического опыта широкого круга стран. Эти знания могут быть переданы в той степени, до которой теория организации или теория общественного администрирования может быть формализована. Я обращаюсь ко 2-й главе, где показываю, насколько возможна формализация этой темы.

Передаваемое знание содержится также во второй и третьей компонентах табл. 1 —

общественном планировании системного уровня и, особенно, планировании создания демократических политических систем. Основание между 1776 и 1789 гг. США было, по сути дела, именно такой попыткой создать демократическую политическую систему, основывающуюся как на теоретических критериях построения, так и на общественном опыте других стран. Послевоенное устройство Германии и Японии также стало результатом попыток осуществления обдуманных планов.

61

**Табл. 1. Компоненты успешности создания учреждений.**

Компонента	Дисциплина	Передаваемость
Организационное планирование и менеджмент	Менеджмент, общественная организация, экономика	Высокая
Общественное планирование	Политическая наука, экономика, юриспруденция	Средняя
Основа легитимности	Политическая наука	Между средней и низкой
Социальные и культурные факторы	Социология, антропология	Низкая

Проблема с указанными уровнями не в том, что полезного знания не существует, но скорее в том, что перспективы его фактического применения встречаются не часто. Страны редко совершают изменения основ своей государственности, и когда они это делают, зависимость от избранного ранее пути (на котором остаются в основном из-за чрезмерной сложности замены всей имеющейся структуры государственных учреждений) бывает настолько сильной, что меняет их курс и очень затрудняет проведение реформ (Krasner 1984). Это часто приводит к тому или иному кризису — внешнему, например войне или давлению со стороны иностранных госу-

62

дарств, или внутреннему — революции или экономическому коллапсу — и, как следствие, возникают политические условия для серьезной общественной реформы.

Четвертая предлагаемая компонента государственности, моральные нормы и культурологические факторы, может быть управляема публичной политикой, но только в очень малой степени. Конечно, культурные факторы, созданные образованием, являются основными и оказывают влияние на все общественные группы. Со временем они меняются. В последние тридцать лет число высококвалифицированных экономистов-технократов в Латинской Америке растет ненормально быстро, например в результате их обучения в Северной Америке и Европе. Они приносят с собой профессиональные знания о прозрачности отчетности и методах ее ведения, которые превышают имеющиеся в их собственных странах. Но время, потребное для глубоких общественных изменений, велико, и за короткий, почти ничтожный период распространения культурные величины способны измениться только на микроуровне — в отдельных организациях, в школах или в деревнях.

### **Требования, предъявляемые к организациям**

Я хочу вернуться от снабжения организаций к требованиям, предъявляемым к ним. Организационное развитие и организационная реформа не-

63

осуществимы без такого снабжения. Экономисты рассказывают такой анекдот: идут по улице экономист и студент; студент видит на асфальте перед ними бумажку в 100 долларов и решает подобрать ее, но экономист разъясняет ему, что банкнота не может там лежать, поскольку если бы она там лежала, ее кто-нибудь уже взял бы (Olson 1996). Другими словами, экономисты склонны верить, что если существует побудительный мотив, он автоматически продуцирует поведение. В действительности хорошие экономические организации не всегда порождают спрос на себя. Даже если общество в целом обеспечено успешно

функционирующими учреждениями, любая переделка структуры чревата как победами, так и поражениями, что зависит от ее относительной защищенности. В других случаях проблема может быть когнитивной: общество не способно понять относительную эффективность или неэффективность учреждений. Это равносильно тому, как если не обратить внимания на стодолларовую купюру, лежащую на улице.

В области политэкономии самое большое внимание в последние годы уделялось условиям, которые должны порождать внутренний спрос на улучшение деятельности организаций и политики реформ. Основная доля этих исследований проводилась в рамках определения рационального выбора политической науки, при допущениях, подобных некоторым основным принципам рациональных оптимизационных моделей рыночной торговли, а именно предположениям об устойчи-

64

вой организационной структуре и о произвольном ведении сделок согласно тем или иным организационным правилам. Политические деятели (землевладельцы, трудовые коллективы, чиновники) садятся за стол переговоров, преследуя специфические экономические интересы, которым помогают или вредят какие-то системные соглашения; для того чтобы понимать различные сделки, которые должны помочь старту реформ (например, выплата компенсаций неудачникам), часто применяется теория игр. Например, Норт и Уэйнгаст (North и Weingast 1989) объясняют появление прав собственности в Англии после Великой Революции 1688 г. решением проблемы вероятного обязательства, явившегося результатом случайного действия королевы, решением, которого требовала победившая в революции сторона.

Такие пояснения часто несовершенны и неудовлетворительны, потому что в действительности, как показывает теория игр, на каждую историческую ситуацию приходится определенное число возможных устойчивых политических состояний. Многие из них порождают субоптимальные организационные систематизации, и мы откладываем вопрос, почему спрос на успешно функционирующие учреждения всплывает в особых точках времени. Ответ, вероятно, в значительной степени зависит от уникальности исторической обстановки. Гриф (Greif 1993), например, использовал теорию игр, чтобы объяснить, как торговцы Магриба в XI веке использовали многосторонние коалиции для того, чтобы навязать

65

контракты посредникам в условиях, где не было всеобъемлющей структуры политической власти, способной обеспечить законное право, и почему эта система была более эффективной, чем механизм двусторонних переговоров под давлением. Но возможность создания такой коалиции существенно зависит от множества важных условий, таких как тот факт, что магрибские торговцы были частью социальной сети еврейства, переселенной в Северную Африку из Багдада. Эти торговцы влились в общество в соответствии с «законами о торговле», которые помогли им скорее культурно, чем согласно договору, что раньше подразумевало контроль поведения. В то время как организация была рациональна, она исторически вытекала из нерациональности, условия которой не могли быть свободно воспроизведены в другой обстановке даже частично.

В других случаях нет внутреннего конфликта, который создает спрос на организации, но, наоборот, есть направленный только внутрь удар, такой как кризис денежного обращения, экономический спад, гиперинфляция, революция или война. Тилли (Tilly 1975) дал классическое объяснение роста современных европейских национальных государств необходимостью вести войну против постоянно растущей шкалы ставок, которая повышала требования к налогообложению, административной дееспособности и бюрократической централизации в таких государствах, как Франция, Испания и Швеция. Разумеется, нельзя не заметить такие источники построения сильного

66

государства в истории США, как война и обязательность обеспечения государственной безопасности; интенсивное укрепление государственной власти происходило после Гражданской войны, двух мировых войн и после Холодной войны (Porter 1994).<sup>1</sup> Конечно, и вне США тому есть очевидные примеры — среди прочего, появление пиратских кораблей, вызвавшее реформы Мэйдзи в Японии, или вторжение Наполеона в Египет, вызвавшее реформы в Османской империи в 1830-х годах.

Но Соренсен (Sorensen 2001) отметил, что в развивающемся мире война гораздо менее эффективный стимул построения сильного государства, чем в Европе или в Японии. Для такого вывода есть как общеизвестные, так и малозаметные основания. Соренсен предполагал, что запоздалое развитие может просто обеспечить получение готовой военной технологии, без мучительных реформ внутригосударственных отношений для надлежащего их использования.

Кроме того, после Второй мировой войны над мировой системой тяготела идея неприкосновенности международных границ, рождавшая стремление к проведению в жизнь ненасильственного нормального существования; в этих условиях ослабление националь-

<sup>1</sup> Более современный случай — создание Управления отечественной службы безопасности — первого учреждения на уровне кабинета, которое было основано в США с 1970-х годов как ответ на террористический акт 11 сентября. — *Примеч. автора.*

67

ных государств можно рассматривать как результат того, что война — самый слабый из мотивов для построения сильного государства.

Большинство случаев успешного построения сильного государства и реформы официальной стороны отношений имели место, когда общество порождало сильную внутреннюю потребность в организациях и затем создавало их вполне открыто, импортируя структуры извне или адаптируя зарубежные модели к местным условиям. Ранняя современная Европа; США после Американской революции; Германия, Япония и Турция в XIX веке; Южная Корея и Тайвань в 1960-х гг.; Чили и Новая Зеландия в 1970—1980-х гг. — все относятся к подобным опытам. Если существует достаточная внутренняя потребность, обычно следует ее удовлетворение, хотя степень его менялась от десятилетия к десятилетию.

Недостаточная внутренняя потребность в государственных учреждениях или реформах внутригосударственных отношений в бедных странах превращается в главное препятствие для создания таких структур. Упомянутая потребность, когда она возникает, обычно есть результат кризиса или экстраординарного материального положения, что создает лишь краткую возможность проведения реформ. При отсутствии твердого внутреннего спроса, потребность в учреждениях должна образовываться вне страны. Она может возникать из двух источников. Первый — это различные условия, связанные со структурным согласованием, программой, а

68

средниками в помощи, спонсорами или кредиторами. Второй источник — прямое применение политического регулирования иностранными властными структурами, имеющими право на верховную власть в странах, потерпевших крах или оккупированных.<sup>1</sup>

Мы много знаем о методах и перспективах выработки внешней потребности в организациях, но все это обескураживает. Опыт многих поколений показал, что даже при возможности проведения экономической реформы эта реформа редко бывает удачной при отсутствии значительной внутренней потребности в них у элиты страны, что, например, отчасти имело место в Аргентине и Мексике. Там, где не было добавочной внутренней потребности, реформы провалились. Например, рассматривая страны юга африканской Сахары, ван дё Балле (van de Walle 2001) показал, что практически нет разницы в уровнях помощи, оказываемой странам, которые проводят реформы в соответствии с требованиями международного сообщества, и тем, которые не следуют им. Одни и те же бедно живущие государства прибегают к одной и той же политической помощи извне — иногда ради получения выгоды от реструктуризации долга, иногда ради выгоды от его снижения (Easterly 2001).

В XIX веке эти две формы внешнего давления сблизилась, когда европейские и американские кредиторы направляли канонерки, чтобы возвращать долги. — *Примеч. автора.*

69

Есть вполне определенные поводы пренебрегать принятием этих условий. На одни намекает Истерли (Easterly 2001), рассматривающий структуру побуждений со стороны доноров сообщества. Доноры и международные финансовые институты отстаивают свое право помогать бедным странам избежать нищеты, но самые бедные государства скорее хотят пренебрегать реформами в сфере государственных учреждений и экономики, поэтому диктат условий вознаграждает наиболее богатые страны, которые успешно реформируются. Условно говоря, плохие исполнители означают для процесса развития сползание из бедных в беднейшие с помощью внешних сил или финансов. Этот вид «жестоким любви» теоретически может быть оправдан, но в действительности мировые спонсоры не любят уступать давлению или силовым мерам со стороны стран-клиентов, чья зависимость приносит доход, и поэтому не хотят «расправиться» с этими несчастными странами. Более того, разнообразие сообществ международных спонсоров гарантирует, что даже если один отдельный спонсор принуждает к принятию того или иного условия, найдется другой, который займет его место.

Даже если условие может быть выполнено практически, нет ясности, что именно приведет к серьезной реформе. Держаться за определенную структуру политической силы для лидеров бедных стран часто означает удерживаться между жизнью и смертью, и никакой степени внешней пользы для общества, финансируемой спонсор-

скими сообществами, не будет достаточно, чтобы возместить потерю силы и престижа, сопутствующую истинной реформе.

Администрация (президента США) Буша пробует различные методы, ускоряющие возникновение внутренней потребности, посредством своего МСА — Millennium Challenge Account (соревновательный счет тысячелетия), куда страна будет пытаться вновь обращаться за субсидиями при умеренном повышении кредита странами-реципиентами. Такой подход к условию отличается от былых усилий, когда чаще и охотнее использовалась помощь комиссий, нежели выданные ссуды, и оперировали широкими, общенародными показателями. Проблема с МСА в том, что критерий, используемый для вынесения суждения о возможностях страны, подразумевает, что многие из беднейших стран мира еще некоторое время не будут готовы к получению субсидий. МСА может поощрять страны, идущие по пути реформирования, но этого будет недостаточно для государств-неудачников и относительно неблагополучных стран мира.

Другим внешним источником повышения востребованности учреждений служит политическая сила, непосредственно применяемая странами или союзом стран как оккупационной властью или посредством сильной прямой связи с местным правительством. Это то, что мы называем «построением национального государства». У оккупационной власти, безусловно, есть гораздо более прямые средства воздействия на кон-

71

кретную страну, чем у внешнего спонсора или фактора помощи, работающего при некоторых условиях. С другой стороны, большинство стран, нуждающихся в построении национального государства, являются банкротами или неудачниками типа постконфликтных обществ с гораздо более строгой подчиненностью проблемам, чем у обычного должника, берущего условную ссуду.

Если построение национального государства означает выполнение критерия возможности существования самостоятельного государства, которое может сохраниться, получив зарубежную помощь, то в случае, когда помощь отозвана, истории известны прецеденты не столь болезненного течения этого процесса, если умирялись амбиции. Более примечательный факт — примеры берем из истории европейского колониализма. «Британия превыше всего». Этот лозунг стал большим подспорьем в создании системы госучреждений в ряде ее колоний — Индийской государственной службы, например, и юридических систем в Сингапуре и Гонконге, которые создавались с прицелом на будущее, для сохранения демократии после предоставления автономности в первом случае и ради экономического роста в будущем в двух других. Японцы оставили после себя ряд надежных институций, созданных ими в период колониального господства на Тайване и в Корее; несмотря на то, что эти структуры возбуждали ненависть со стороны корейцев к Японии, Южная Корея нашла возможность восстановить многие японские учреждения, от про-

72

мышленных синдикатов до однопартийного правительства.

США иногда вкладывались в успешное построение национального государства в послевоенной Германии и Японии, где располагались их оккупационные силы. Формально с точки зрения административной способности это и было тем, что заявлено темой данной книги, однако в действительности ничего подобного там не происходило. Германия и Япония были сильно бюрократизированными государствами задолго до того, как США разгромили их; однако у их государственного аппарата было опора, что и вывело эти страны на уровень большой силы и сделало первостепенной угрозой для всей мировой системы. В обеих странах государственные аппараты, пережив войну, сохранились с потрясающе малыми изменениями. В обоих случаях США успешно изменили основания легитимности — вынудив совершить переход от авторитаризма к демократии и удалить из аппарата государства представителей старого режима, развязавшего войну. Американская оккупация серьезно недооценила компетентность и сплоченность японской демократии и не изменила некоторые положения в верхах. В Германии послевоенное демократическое правительство просило оккупационный союз разрешить им сдерживать силу нацистских законов, регулирующих их перехваленое социальное обеспечение. Всего тысяча из 5300 постоянных гражданских служащих, добровольно ушедших с работы, были полностью восстановлены в правах (Shefter 1993).

73

США осуществляли интервенцию и/или действовали как оккупанты во многих других странах, включая Кубу, Филиппины, Гаити, Доминиканскую Республику, Мексику, Панаму, Никарагуа, Южную Корею и Южный Вьетнам (Boot 2003). В каждой из этих стран они

выясняли, что требуется для дальнейшего построения национального государства — выборы холдинговых компаний, попытка подавить и искоренить коррупцию и крупных милитаристов, поддержка экономического развития. Южная Корея была единственной страной, успешно осуществляющей долговременный экономический рост, который возник в основном благодаря усилиям самих корейцев, а не благодаря США. Учреждений, прошедших проверку временем, было мало и они были слабо связаны между собой.

### Сгущая краски

Следовательно, существуют серьезные ограничения возможности внешних сил выработать требования к учреждениям и по этой причине — ограниченная возможности переносить на другую почву существующее знание о структуре государственных учреждений и о реформах, способствующих развитию страны. Эти ограничения подразумевают, что международным финансовым институтам, международным донорам и более широкому сообществу неправительственных общественных организаций следует быть преду-

74

смотрящими в отношении их надежд на долговременную эффективность новых «способствующих укреплению государства» заклинаний.

Но фактически проблема даже более сложна: международное сообщество не просто ограничено в способности укреплять государство; зачастую оно фактически подрывает способность создавать государственные учреждения во многих развивающихся странах. Эта склонность разрушать, противоречащая благим порывам спонсоров, вытекает из противоречивости тех целей, которые преследуются при оказании международной помощи. Без сомнения, именно слабое или вовсе неудачное общественное администрирование привело к двадцатилетнему кризису развития в самом сердце Африки; после установления независимости умение африканских правительств планировать и осуществлять свою политику ухудшилось. По словам Международного банка, африканские правители таковы: «В последние тридцать лет едва ли не каждая африканская страна служит примером систематической дегенерации дееспособности; при получении независимости большинство стран обладали лучшими экономическими возможностями, чем у них есть сейчас» (проецировано van de Walle 2002). Это ухудшение способностей пришлось точно на период усиления притока внешней помощи туда, где более 10 % от ВВП всего региона составляет внешняя помощь в различных формах.

Противоречие в донорской политике заключается в том, что внешние доноры хотят не только

75

повысить внутреннюю способность государства обеспечивать особые виды обслуживания, такие как ирригация, здравоохранение и начальное образование, но и на практике обеспечить все виды социальной помощи всем нуждающимся. Вторая цель почти всегда достижима, потому что побудительные мотивы доноров налицо. В то время как многие доноры верят в то, что можно работать над достижением обеих целей одновременно, в действительности прямое обеспечение обслуживания почти всегда подтачивает способность местных правительств обеспечивать социальную помощь населению по завершении программы помощи.

Например, все согласны, что программа, цель которой — обеспечение антивирусным препаратом всех больных СПИДом в африканских странах на юге Сахары, обязательно должна быть проведена в жизнь. Некий внешний донор имеет два возможных подхода к лечению. Он может действовать только через жителей стран региона, участвующих в работе инфраструктуры здравоохранения, расширяя их круг привлечением чиновников, врачей и других работников здравоохранения и предоставляя правительству задействовать собственные огромные ресурсы. Другая возможность — посредством внешних участников программы распространения лекарств самостоятельно и напрямую обеспечивать врачей и других работников здравоохранения лекарствами и, что гораздо важнее, пользуясь административной возможностью, обеспечивать работников

76

здравоохранения из сельских районов. Действуя через местное правительство, следует понимать, что неизбежно будет охвачено меньшее количество жертв СПИДа. Национальная инфраструктура здравоохранения может оказаться фиктивной, некомпетентной или в высокой степени коррумпированной, лекарства могут быть разворованы, документация — отсутствовать (записи не хранят), а донорские фонды — истощиться в руках чиновников раньше, чем попадут к нуждающимся в помощи. Организовывая эту деятельность напрямую, имеют целью добиться гораздо более эффективной работы людей, обеспечивающих заботу о здоровье. Но когда

предоставление помощи извне обходится без местного правительства, его (правительства) функция — не столько помогать провиантом, сколько поддерживать связь и координировать свою деятельность с зарубежным донором. Местные чиновники получают вредный навык, который никогда не даст им возможности действительно решать проблемы здравоохранения, и мы часто видим, как эти люди отдают эту деятельность в руки зарубежного донора. Разница в возможностях местного правительства и зарубежного донора почти всегда огромна, но как правило подразумевает, что участие последнего будет маргинализировано в последующих решениях о дальнейшей реализации проекта.

Несмотря на усилия международных финансовых институтов (равно как и Всемирного банка) приглашать в задуманную программу влиятель-

77

ных местных участников, проблема потенциального вреда не может выявиться, пока доноры не сделают отчетливый выбор, показав, что развитие в государстве способности к созданию учреждений их *главная* задача, более важная, чем предположительное обеспечение способности к обслуживанию. Свойственные большинству доноров побудительные мотивы обычно не препятствуют этому. Держатели основных средств для программ помощи хотели бы видеть обработанными максимальное число пациентов и не хотели бы, чтоб их деньги шли местным чиновникам, даже если это те чиновники, которые должны долгое время обеспечивать медицинское обслуживание населения. Правильный упор на способности к созданию учреждений есть иная форма той «жесткой любви», которая, подобно условиям получения кредита, очень тяжела для доброхотов, желающих все-таки довести дело до конца. Наше желание втиснуться в определенный промежуток времени есть лицемерное желание показать значимость способности к созиданию и необходимость прекратить переключать задачу создания системы государственных учреждений на плечи внешних доноров.

Как показано в 3-й главе, эта проблема, когда внешние силы успешно справляются с построением национального государства, как бы действуя на расстоянии вытянутой руки, не только не уходит, но даже стала более широкой. Международное сообщество знает, как снабжать правительственную систему обслуживания населения, то есть

78

хорошо знает, как создавать независимые местные системы институций.

Известно, что правительства в развивающихся странах часто чересчур успокаиваются и выходят за пределы своих полномочий, пытаясь довести дело до конца. Но для большинства развивающихся стран более необходимо увеличивать базовую силу своих государственных учреждений, чтобы снабдить их такими внутренними функциями, которые могут обеспечить только правительства. Проблема «как сделать у себя Данию» одна из тех, которые возможно решить лишь для очень немногих стран. Помехи тут не познавательного характера: мы знаем, вообще говоря, чем эти страны отличаются от Дании, и должно существовать некое решение, имеющее характерные датские черты. Проблема заключается в том, что отсутствуют политические намерения сделать всё это из-за низкой потребности у местного населения на улучшение.

Рассматривая страны, у которых есть некоторые перспективы достичь этой «земли обетованной», мы надеемся сосредоточить более пристальное внимание на тех размерах государственных структур, который позволяет «манипулирование» «построение». Это подразумевает сосредоточение на общественном администрировании и компонентах, занимающихся планированием институций. Мы также намерены уделить особое внимание механизмам для передачи знаний об этих компонентах в страны со слабым государственным аппаратом. Те, кто делает по-

79

литику в сфере развития должны по меньшей мере дать клятву Гиппократу «не вредить» — и не осуществлять нечетко сформулированные программы или программы, объявляющие гарантией легитимности вновь создаваемых официальных структур имена своих создателей. Это будет темой второй главы.

80

## Глава 2. СЛАБЫЕ ГОСУДАРСТВА И «ЧЕРНЫЙ ЯЩИК» ОБЩЕСТВЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

В первой главе я обосновал тот факт, что из всех различных сфер науки об институциях наиболее пригодны для легализации и, следовательно, применимы независимо от социокультурных границ те, которые касаются построения организаций и управления ими. В этой главе я доказываю, что даже в относительно небольших образованиях не существует оптимальной формы организации как в частном секторе, так и в общественном. А также, что не существует универсально удовлетворительных правил создания организационных структур, а стало быть, государственно-общественное администрирование — это, скорее, искусство, нежели наука. Большинство удачных решений проблем общественного администрирования, несмотря на наличие некоторых общих черт в структурах формальных отношений, не могут рассматриваться как несомненно «наилучшие практики», поскольку должны включать в себя огромное количество специфически контек-

81

стных данных. Это, в свою очередь, накладывает важный отпечаток на ту политику, с помощью которой мы помогаем укреплению развивающихся стран и готовим специалистов в данной области. Удачные решения проблем общественного администрирования в некотором смысле должны быть местными, что требует установления совершенно различных типов отношений между правительствами развивающихся стран и их внешними донорами и консультантами.

При всей сложности и многообразии теории организаций она сосредотачивается вокруг одной центральной проблемы, а именно делегирования полномочий. Хитрость теории организаций состоит в том, что в то время как эффективность требует предоставления свободы действий в сфере принятия решений и власти, сам факт ее предоставления создает проблемы контроля. Йенсен, один из ведущих исследователей в области теории организаций, пишет в связи с этим:

*Поскольку главное лицо, принимающее решения, будь это ответственный за финансовое планирование или глава фирмы, не способно получить информацию во всей ее полноте, основные права в области принятия решений должны быть предоставлены тем, кто обладает достаточной информацией. Издержки на получение информации обуславливают необходимость децентрализации некоторых прав принимать решения как в отдельных организациях, так*

82

*и в экономике в целом. В свою очередь, децентрализация отчасти решает проблему осуществления контроля, поскольку те, кто заинтересован в извлечении личной выгоды (и соответственно обременен собственными проблемами внутреннего контроля) и использует права принимать решения, выступая в роли посредников других людей, не могут действовать адекватно. (Jensen 1998, с. 2.)*

Проблема наделения полномочиями высвечивает целый ряд острых вопросов в экономике и политической науке. Одновременно она демонстрирует относительность эффективности рыночной системы по отношению к системе централизованного планирования в макроэкономике (Науек 1945) и необходимость принятия большими корпорациями децентрализованной, разветвленной системы (Chandler 1977). Проблемы федерализма и относительных достоинств авторитаризма по сравнению с демократическим путем принятия решений в конечном счете тоже являются проблемами предоставления свободой действий. Таким образом, коренные вопросы теории организации в значительной степени связаны с социальными науками.

Мысль о том, что не существует оптимальной формы организации или науки об общественном администрировании, не будет новостью для специалистов, которые давно занимаются проблемами менеджмента или общественного администри-

83

рования. Она, однако, вряд ли будет столь же очевидной для тех экономистов, которые пытались применить свой эффективный методологический инструментарий в исследовании управления и его институций. Было время, когда экономисты рассматривали фирмы и организации как «черные ящики» — то есть в качестве участников процесса, чье внешнее поведение было легко объяснимо через нормальное допущение рациональной максимизации выгоды, но чьи внутренние побуждения были практически закрыты для осмысления с

экономической точки зрения. В результате в последние годы была предпринята попытка включить организации как объект рассмотрения в более широкую экономическую теорию. Эта попытка открыла дорогу некоторым важным и полезным открытиям. В конце концов допущения по поводу поведения, на которых базируется классическая экономика, — в частности, то допущение, что поведение людей в организациях мотивировано преимущественно личной корыстью, — слишком узки, чтобы обеспечить понимание ключевых аспектов поведения в организациях. Экономика как наука зачастую порождает теории, которые продуцируют оптимальные решения, что невозможно во многих отраслях общественного администрирования. Можно сказать, что с точки зрения теории «черный ящик» больше напоминает черную дыру.

Преобладание экономического подхода в области теории организации в 1980—1990-х годах заслонило от исследователей определенное на-

84 правление в теории организаций и затенило некоторые важные открытия в этой традиции. Возникший в результате сдвиг привел к регрессу в общественных науках. Некоторые экономисты, признав, что их подход имеет существенные ограничения, теперь возвращаются к этим более ранним теориям и пытаются переосмыслить их в терминах собственных методологических предпосылок. В итоге они заново изобретают то, что было известно сорок-пятьдесят лет назад и предано забвению благодаря их усилиям.

### Институциональная экономика и теория организаций

Начало экономическим теориям организаций<sup>1</sup> было положено теорией фирмы (1937), предложенной Роналдом Коасом, который установил базовое различие между рынками и иерархиями и обосновал тот факт, что некоторые решения по распределению ресурсов принимались внутри иерархических организаций исходя из необходимости экономить на издержках. Затраты на поиски информации о продукции и снабжении, на заключение коммерческих контрактов, осуществление контроля и решение споров на децентрализованных рынках демонстрировали, что более целесо-

Обзор литературы по экономическому подходу к теории организации см. Furuboth 1997, гл. 8, и Мое 1984. — *Примеч. автора.*

85 образно ввести всю эту деятельность в рамки единой иерархической организации, которая могла бы принимать решения на базе властных взаимоотношений.

Теория фирмы Коаса по сути была не теорией организаций, а, скорее, теорией, объясняющей, почему граница между рынками и организациями была проведена именно таким, а не иным образом. Уильямсон (Williamson 1975, 1985, 1993) взял за основу концепцию издержек по сделкам Коаса и добавил в нее множество деталей, демонстрировавших предпочтения иерархий по отношению к рынкам. Согласно Уильямсону, ограниченная рационализация предполагала, что заключающие контракт стороны не могли в полной мере предусмотреть непредвиденные обстоятельства и поставить заслон возможным проявлениям соглашательской политики. Исполнение договоров с непредвиденным финалом, как и властные отношения, обеспечивали более гибкое приспособление к непредвиденным ситуациям в мире. Кроме того, надо добавить, что эффективность рынка базируется на существовании большого числа конкурирующих участников рынка. Но во многих обстоятельствах заключения договоров большое число участников стремится к уменьшению, что дает возможность сторонам воспользоваться преимуществами неравной информированности. Опять же, решение заключалось в том, чтобы ввести эту деятельность в рамки иерархии посредством вертикальной интеграции.

86

Однако реальная экономика вносит свои коррективы в теорию организаций, внедряя в рамки фирмы специфические допущения касательно поведения. Организации — это сообщества индивидов, которые демонстрируют и кооперативное, и конкурентное, своекорыстное поведение. Ранняя социологическая теория зачастую подчеркивала кооперативный аспект и использовала заимствованные из естественной жизни метафоры, которые описывали организации как отдельные целостные организмы, деятельность которых направлена к достижению общей цели. В концепции иерархии Коаса предполагалось подобное единство цели, вырабатываемое через властные отношения. В противоположность ему Алчян и Демсец (Alchian и Demsetz 1972) считали, что во властных отношениях, в отличие от добровольных отношений между участниками рынка, нет никакого единства. Иерархические фирмы можно

рассматривать как ряд договоров, по которым индивидуумы — наемные работники добровольно согласились принять иерархическую власть. Существовали пределы этого принятия; работники могли по собственной воле в любое время прервать договорные отношения, установленные контрактом, преследуя собственные интересы, являющиеся для них приоритетными. Согласно Алчяну и Демсецу, причина существования иерархических фирм состояла в том, что трудно было проконтролировать вклад каждого работника в производство общего продукта. Трудности контроля поставили на повестку дня возможность отлынивания от

87  
выполнения своих обязанностей и позволили включить в теорию организации понятие замещения, изначально введенное Эйкерлофом (Akerlof 1970). Это означает, что в условиях производства общего продукта сам работник обладает более достоверной информацией по поводу своего личного вклада в него, чем некая третья сторона, действующая в его интересах. Утверждалось, что уклонение от работы легче контролировать через систему надзора и стимулирования внутри фирмы, чем напрямую в договорных отношениях.

В сущности, все теоретики, занимавшиеся в дальнейшем теорией организаций, приняли ту точку зрения, согласно которой организации — это всего лишь набор отдельных трудовых договоров, и поведение индивида в иерархии может быть объяснено теми же рационально оптимизирующими стратегиями, которые характеризуют поведение на рынке. Индивиды кооперируются в организации только потому, что им это выгодно. Расхождение в интересах между индивидами и организациями повлекло создание более обобщающей теории для объяснения и понимания проблем управления — теории *отношений начальник-исполнитель*.

Берль и Минз (Berle и Means 1932) давно установили, что отделение хозяина от менеджмента в современных корпорациях порождает серьезные проблемы в сфере управления. Владельцы или главы компаний назначают менеджеров или представителей для соблюдения своих интересов, но

88  
эти представители часто преследуют собственные интересы, которые резко отличаются от интересов хозяев. Эта проблема касается всех форм иерархической организации и может существовать на многих уровнях иерархии одновременно. Йенсен и Меклинг (Jensen и Meckling 1976) ввели понятие представительских издержек, то есть затраты глав компаний на обеспечение претензий их представителей. В эти затраты входит финансирование контроля над поведением представителя и сдерживание его деятельности, а также потери, которые возникают, когда представитель действует против интересов фирмы. Йенсен и Меклинг полагали, что дисциплинирующие функции осуществляют в первую очередь хозяева или рискующая сторона, и на этой основе разработали подробную теорию структуры капитала и ее отношения к корпоративному управлению. Фама (Fama 1980), однако, выступил с возражением: они не являются единственным источником дисциплинарной политики по отношению к представителю. Менеджеры и исполнители сами надзирают за поведением друг друга, поскольку представительские отношения предполагают постоянное сотрудничество, создавая конкурентный рынок для управленческих талантов, где такой надзор может сыграть важную роль.

Хотя теория отношений начальник-исполнитель была создана применительно к частным фирмам, ее нетрудно было адаптировать для объяснения поведения в общественном секторе (Rose-Ackerman 1979, Weingast и Moran 1983, Weingast

89  
1984, Мое 1984, Harris и др. 1995). В частном секторе главы компаний являются совладельцами акций; советы директоров корпораций — их представители, а члены высшего звена менеджмента служат представителями советов директоров. В общественном секторе руководство состоит из служащих. В демократическом обществе представители первого уровня являются их избранными представителями; законодатели действуют как начальники по отношению к исполнительной ветви представителей, делегированных для претворения в жизнь их установлений. Политическая коррупция возникает тогда, когда отдельные представители — правительственные служащие — ставят собственные материальные интересы впереди интересов нанимателей. Но представители могут действовать против интересов нанимателей и по другим причинам, например в силу желания сохранить свое положение и должность или же руководствуясь идеологическими соображениями, отличающимися от тех, которые от них номинально требуются.

Еще одно важное направление современной экономики, теория общественного выбора, основывается на той предпосылке, что представители в организациях общественного сектора могут ставить перед собой задачи, существенно отличающиеся от задач руководства. (Это

верно, даже если теория общественного выбора изначально и не опирается на теорию отношений начальник-исполнитель.) Как показали Туллок (Tullock 1965), также Бьюкенен и Толлисон (Buchanan и Tollison

90

1972), слуги народа несколько не отличаются от любого другого агента экономики в том, что касается поисков путей максимального удовлетворения своих корыстных интересов. Риторика «общественного служения» предполагает, что правительственные чиновники так или иначе ориентированы на деятельность в пользу общества, но на практике их поведение фактически характеризуется всего лишь более узкой корыстной мотивацией.<sup>1</sup> На поведение правительственных чиновников могут влиять взятки, вливания в избирательную кампанию, выплаты членам семьи или обещания по поводу карьерного роста. Таким образом, значительная доля деятельности в частном секторе отвлекается от непосредственного участия в производстве продукта в сторону обеспечения личного дохода (Krueger 1974, Buchanan, Tullock и др. 1980). Перспективы, которые обозначает теория общественного выбора относительно предстоящей переориентировки прави-

<sup>1</sup> Одну из проблем теории общественного выбора представляет собой вопрос о том, что именно включает в себя корыстный интерес государственного деятеля или чиновника. Согласно некоторым версиям этой теории он чрезвычайно сужен и касается зарплаты, приработка и гарантии сохранения должности. Однако ясно, что бюрократическая корысть часто имеет более широкий спектр интересов, включающих обслуживание долгосрочных интересов конкретного агентства или длительную карьерную деятельность, что, в свою очередь, неизбежно связано с институциональными интересами, — *Примеч. автора.*

91

тельствующих служащих в сторону нормы, крайне пессимистичны.

В связи с этим большие усилия направляются на улучшение управления путем встраивания интересов представителей в интересы нанимателей. В качестве основного инструмента при достижении этой цели должно использоваться обеспечение наибольшей прозрачности деятельности представителей (эвфемизм для обозначения надзора за их работой) и ответственности представителей за их деятельность через систему поощрений и наказаний. Теория общественного выбора усиленно пытается выработать конституционные и законодательные процедуры для минимизации охоты за личной выгодой и других форм представительских издержек. Еще одно направление в этой области — более эффективное в частном секторе, чем общественном — смычка хозяев и управленцев посредством предоставления последним акций или обеспечения других условий участия в бизнесе.<sup>1</sup>

Экономические теории организаций, как и экономические теории вообще, исходят из методологической предпосылки индивидуализма. То

<sup>1</sup> Этот подход имеет ряд недостатков, что наглядно продемонстрировали скандалы с компаниями Enron, Worldcom и другими на исходе технологического бума 1990-х. Биржевые цены складываются под влиянием множества факторов, причем многие из них находятся вне контроля менеджмента и потому не могут служить точным мерилем для оценки его индивидуальных усилий. — *Примеч. автора.*

92

есть организации изначально понимаются как сообщества индивидов, которые учатся сотрудничать на основе собственных интересов. Этот вектор заставляет сделать упор на конфликте интересов членов группы (на чем, в сущности, и завязана вся проблематика начальника-исполнителя) и на вытекающих отсюда понятиях, таких как групповая идентичность, социализация, лидерство и т.д.

Весьма полезно попытаться понять проблемы корпоративного управления или коррупции в общественной сфере в терминах теории отношений начальник-исполнитель и на этой основе создать институты, которые помогли бы встроить интересы в единое целое. Однако можно назвать по крайней мере три причины, в силу которых формальных установлений или оптимальных форм организации, особенно для учреждений в общественном секторе, просто не может быть.

Во-первых, цели многих организаций неясны. Посредники могут проводить в жизнь волеизъявление нанимателей, только если руководство знает, что конкретно оно хочет от представителей, а это не всегда так. Цели зачастую возникают и циркулируют в сложном переплетении взаимоотношений игроков внутри организации или же определяются теми ролями, которые назначаются игрокам внутри организации по так называемому правилу «садись там, где стоишь» (Allison 1971). Разделение труда может функционально осуществляться различными способами, причем каждый удовлетворяет одни потребности организации или другие, но никогда все одновременно.

93

Во-вторых, формальные системы надзора и подотчетности, особенно в общественной

административной системе, либо требуют очень больших издержек, либо просто неосуществимы в силу специфики определенной деятельности. В этих случаях более эффективным путем часто оказывается контроль деятельности представителя при помощи информационных норм, но здесь есть свои слабые стороны. Выбор, который организация делает между формальными или неформальными механизмами контроля, зависит от конкретной ситуации, с которой она сталкивается.

В-третьих, адекватная мера переданных полномочий различается в зависимости от внутренних и внешних условий, в которых находится организация. Такое делегирование предполагает балансирование между эффективностью и риском, причем степень риска и оптимальный уровень распределения полномочий внутри организации крайне трудно определить. В результате одна и та же мера делегирования будет эффективной в одних условиях или в одно время и неудачной в других условиях и в другое время. Рассмотрим каждый из этих пунктов отдельно.

## Неопределенность целей

Первый источник организационной неопределенности — неясность, противоречивость или недостаточно уточненные цели организации. Струк-

94

тура начальник-исполнитель предполагает, что начальники — рациональные участники процесса, которые досконально понимают свои интересы и для их воплощения наделяют властью представителей. Власть движется в одном направлении — с верха иерархии вниз. Проблемы, такие как должностные преступления, коррупция и даже обыкновенная волокита, возникают как результат своекорыстного поведения представителя, который видит ту же иерархическую структуру по-другому, нежели наниматель, или неправильно ее понимает, или же не умеет подчиниться власти.

Уже довольно давно в теории организации развилось направление, делающее упор на ограниченности логических объяснений поступков членов организации, включая нанимателей, которые предположительно используют свою власть ради достижения ее целей. Наиболее значимый пример — введенное Гербертом Саймоном понятие «сатисфакции», которое он сформулировал в книге «Административное поведение» (Simon 1957) для объяснения того, как наблюдаемое эмпирически поведение индивидов в организациях отклоняется от экономической модели рациональной оптимизации. Другие работы в этом же русле: Сайерт и Марч (Cyert, March и др. 1963), Ольсен и Марч (Olsen и March 1976), Марч и Коэн (March и Cohen 1974), а также Коэн, Марч и др. (Cohen, March и др. 1972). Эти теоретики утверждают, что цели никогда не существуют в явном виде в данный момент, но, скорее, возникают как результат

95

взаимодействий между разными игроками внутри организации. Эти игроки проявляют ограниченную рациональность поведения, не в том смысле, который вкладывает в это понятие Уильямсон, то есть не потому, что они не способны точно предвидеть вероятные будущие ситуации, а потому что наблюдение и интерпретация событий сами по себе суть социальный процесс, который окрашивает, искажает и изменяет процесс познания. Индивиды учатся, но и организации тоже учатся, однако таким образом, что итоговый процесс не есть просто сумма индивидуального познания. У них собственные мифы, истории, традиции, которые формируют личное восприятие. Понимание познания как социально обусловленного открывает дорогу новым подходам к изучению результатов сетей организационного познания (Brown и Duguid 2000).

Один из недостатков теории отношений начальник-исполнитель — лежащая в ее основе предпосылка, что власть движется в одном направлении: сверху вниз. Многие конфликты между руководством и представителями — результат различного понимания того, каким способом лучше всего достичь общей цели, причем начальник в этих случаях не всегда прав. Саймон, Смитберг и др. (Simon, March, Smithburg и др. 1961) давно заметили, что власть движется не только сверху вниз, но и снизу вверх, а также по касательной к организации. То есть разные части организации обуславливают разные формы знания и навыков, таких как бухгалтерский учет, инжениринг, марке-

96

тинг или кадровый менеджмент. Специализация и разделение труда требуют, чтобы члены организации отличались своим положением не только относительно власти, но и по отношению к носителям специфического знания. Действительно, во многих организациях установлены формальные правила, требующие уважения к определенным специалистам, например

сотрудникам бухгалтерского отдела. Сложная структура власти внутри организаций, таким образом, объясняет, почему они столь консервативны, тяжелы на подъем и действительно «бюрократичны».

Значительная часть конфликтов и сбоев в работе в организациях возникает именно на почве несогласия относительно власти, или, как иногда говорят, «основного игрока». Школьный администратор, желая улучшить успеваемость, нанимает более прогрессивных учителей, не входящих в профсоюз. Профсоюзные деятели протестуют, утверждая, что новички не имеют рекомендаций и что учительский коллектив должен иметь право контролировать наем специалистов. И администратор, и учителя действуют как представители интересов родителей и детей — то есть потребителей образовательного продукта, и, таким образом, выступают в роли начальников-нанимателей. Интересы кого из представителей расходятся в данном случае с интересами нанимателей? Может быть, интересы преподавателей, желающих защитить свои рабочие места и свои привилегии, а может быть — интересы администратора, который хочет помочь своему менее квалифицированному

97

собрату получить работу. В этом случае власть учителей как профессиональной группы защищает интересы нанимателей. Власть учителей над кадровой политикой возникла в конечном счете как тип формального контроля над делегированными полномочиями администратора и не только просто как некий участок учительской политической власти. Все представители притязают на то, чтобы действовать от лица нанимателей; невозможно заранее знать, что следует регламентировать в формальной структуре власти для гарантии успешного результата.

Внутри каждой сложной организации — и в современных обществах в целом тоже — власть по необходимости распределяется по своим функциям, порождая то, что на обыденном языке называется «дымоходом». «Дымоходы» существуют, ибо они заключают в себе знания и навыки. Например, во флоте люди занимаются самой разной работой — тут есть и подводники, и механики по обслуживанию авианосцев. Но «дымоход» обслуживает корпоративный интерес, который может не совпадать с интересами большей части персонала. Во время действия Национального акта безопасности 1948 года флот и армия противились созданию независимых воздушных сил (Quester 1973), сегодня пилоты воздушного флота сопротивляются разрастанию особого подразделения дистанционно управляемых летательных аппаратов. Интересы представителей с течением времени изменились в связи с развитием технологии и изменением внешнеполитических обстоя-

98

тельств. Рассогласование часто отражает недостаточную осведомленность относительно того, что составляет истинные интересы нанимателей. Сегодня высококвалифицированные пилоты военно-воздушного флота считают, что излишнее внимание к дистанционно управляемым аппаратам приведет к утрате навыков пилотирования, что может роковым образом сказаться в будущих войнах. С точки зрения сегодняшнего дня, они, безусловно, всего лишь защищают собственные интересы, но будущее может подтвердить их правоту относительно общих интересов.

Можно назвать и другие источники организационной неопределенности, в силу которой ни одна формальная спецификация организации не может полностью оптимизировать цели организации. Разделение труда и распределение сотрудников согласно функциям окажет воздействие на основные цели организации. Саймон, Смитберг и др. указывают (Simon, Smithburg и др. 1961, с. 151), что разделение труда может быть произведено в соответствии с целью, процессом, клиентской группой и географическим регионом. Организации будут выдвигать на первый план цели в зависимости от субординации функций (на первый план может выйти соображение географического положения, а на второй — процесса, или наоборот). Организации пробовали обойти эти проблемы с помощью техник, подобных матричному менеджменту, и создания для данного случая особых структур, но ни один из этих способов не может коренным образом решить проблему исход-

99

ных приоритетов. Если некоторые проблемы наделяния функциями можно решить с помощью математической оптимизации, то другие останутся нерешенными, поскольку это решение повлекло бы за собой сдвиг неопределимых или же политически обусловленных целей.

## Наниматели, представители и стимулы

Интересы представителей никогда не могут целиком встроиться в интересы нанимателей. Теория организаций уделяет большое место механизмам, способствующим этой интеграции. Во многих обстоятельствах невозможно отследить продуктивность представителей, то есть сделать их полностью подотчетными. Альтернативой может стать метод контроля на основе нормирования и четкого обозначения практических функций представителя. Взаимодополнительность и взаимозаменяемость этих двух подходов образует второй источник организационной неопределенности.

Отслеживание действий представителя и возможность добиться его подотчетности особенно трудно достижимы в общественном секторе. Организации общественного сектора поставляют прежде всего услуги, а продуктивность сферы обслуживания чрезвычайно трудно измерить и оценить. Сложно обстоят дела с мониторингом и отчетностью и в организациях частного сектора, но там по крайней мере существуют критерии при-

100

были, в то время как конкретная мера оценки продукта в общественном секторе практически отсутствует. Поскольку последний не может быть точно измерен, то в конечном итоге не может быть и формального механизма обеспечения прозрачности и ответственности.

Чтобы проиллюстрировать эту мысль, я обращаюсь к модели, разработанной Вулком и Притчеттом (Woolcock и Pritchett 2002) в блестящей работе, посвященной реформированию общественного сектора, но немного адаптирую ее, включив категории, разработанные Израэлем (Israel 1987). Вулкок и Притчетт выделяют два аспекта работы в общественном секторе: интенсивность деятельности и ее дискреционность. Первое относится к тем решениям, которые должны быть приняты организациями — от довольно незначительных (например, решение изменить процентную ставку в центральном банке) до очень существенных (получение депозитов в мелких банках или получение образования). *Дискреционная власть* принимает решения, которые требуют оценки полноты информации экспертом, а не рядовым служащим. В этом плане центральный банк является в высокой степени дискреционной системой, а мелкий коммерческий банк — нет.

На место дискреционности (делегирования полномочий) я предлагаю поставить категорию специфичности, введенную Израэлем. *Специфичность* относится к способности контролировать сервисный продукт. В качестве примера он приводит такую крайне специфическую деятельность,

101

как обслуживание реактивного самолета, предполагающее высокий уровень квалификации, которую трудно имитировать. Если механик некомпетентен, последствия не замедлят сказаться. Напротив, консультирование старшеклассников — услуга с очень низким уровнем специфичности. Например, консультант может посоветовать учащемуся сменить профессиональную ориентацию; тот может сразу не воспользоваться этим советом, а даже если воспользуется, результат может сказаться лишь в отдаленном будущем (а может и вообще не сказаться, потому что оценка его требует сравнения с той ситуацией, которая сложилась бы в результате того, что учащийся не последовал бы данному совету). Это не значит, что консультант не выполняет важной функции или **что** ее можно было бы выполнить лучше или хуже; просто эффективность его действий трудно поддается измерению.

Таким образом, мы можем начертить таблицу, которая демонстрирует интенсивность деятельности в соотношении с ее специфичностью, как на рис. 9. Каждый из четырех квадрантов иллюстрирует определенную проблему мониторинга. Легче всего мониторинг осуществляется в квадранте I: здесь показана высокоспецифичная и одновременно слабоинтенсивная деятельность. В качестве примера таковой можно привести общее руководство военной кампанией. Действия тут немногочисленны, но очень специфичны — в случае провала о нем будут знать все.

102

**Рис. 9. Продукция общественного сектора.**

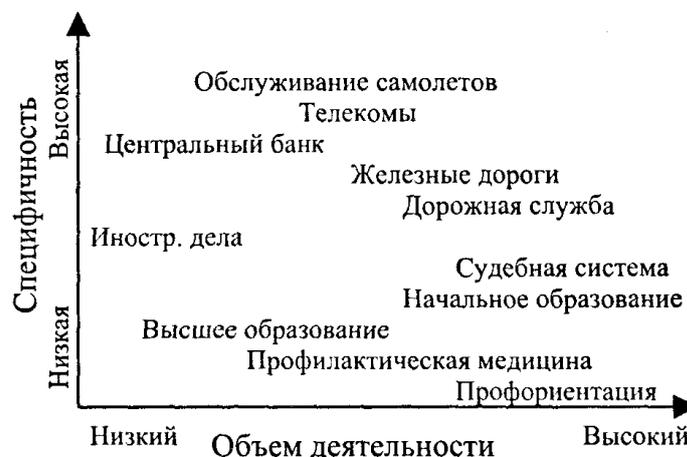


Самые низкие по уровню оценки виды деятельности представлены в квадранте IV; они характеризуются низкой специфичностью и большим объемом. Деятельности в квадранте II отличаются большим объемом и большей специфичностью; в качестве примера можно привести государственные телекоммуникационные компании. Квадрант III, по-видимому, наименее заселен; пример — деятельность военного министерства в период наименьшей международной напряженности. Объем решений, принимаемых военным министром, невелик, а их влияние на благосостояние страны часто трудно оценить. Таким образом, квадранты II и III включают промежуточные категории с разными типами проблем мониторинга. Другие типы деятельности в обще-

103

ственном секторе можно расположить в разных частях таблицы на рис. 10.

**Рис. 10. Возможность мониторинга деятельности общественного сектора.**



Неудивительно, что большинство проблематичных сфер общественного администрирования попадут в квадрант IV. Сегодня многие развивающиеся страны, такие как Мексика и Аргентина, имеют или имели очень компетентные центральные банки и могут вполне квалифицированно управлять национальной нефтяной компанией или авиалинией, но при этом иметь низкий уровень начального образования или плохую систему медицинского обслуживания в сельской местности. У телекоммуникационных компаний специфичность выше, чем у железных дорог или авто-

104

мобильных трасс, поэтому в одной и той же стране телефонные линии работают эффективнее, чем дороги (Israel 1989). Университетское образование имеет гораздо меньший объем деятельности, чем начальное образование. Есть страны с успешными элитарными институтами в крупных городах, где клиенты из среднего класса способны осуществлять лучший контроль над их продуктом, чем более пестрая клиентская масса, следящая за начальным образованием.

Если считать центральной проблемой общественного администрирования создание формальной институциональной системы, которая встраивает интересы представителей в интересы нанимателей, то самые сложные случаи обнаружатся в квадранте 4. Начальное и среднее образование в государственных школах — самые яркие примеры. Продукт

образовательной системы трудно измерить, оценить ответственность отдельного учителя практически невозможно. Гособразование включает в себя большой объем деятельности, которая еще как-то поддается учету в крупных городах, но почти бесконтрольна в сельской местности. Даже в богатых благополучных странах, таких как Соединенные Штаты, очень трудно было выработать механизмы учета в этой сфере. В попытке решить проблему была введена система стандартизованного тестирования, но она встретила яростный протест учителей и директоров школ, а также местного населения, которое не желало смириться с последствиями низкой эффективности деятельности преподавательского состава.

105

Многие говорят о «диктатуре закона», как будто этот механизм можно легко включить или отключить. На практике законодательные системы — это деятельности со средней или низкой специфичностью и большим объемом. Установление диктатуры закона влечет за собой создание экстенсивной конструкции, в состав которой входят не только собственно законодательные акты, но также суды, судьи, присяжные и механизмы принуждения по всей стране. Учреждение такой системы — одна из наиболее сложных задач управления, которая стоит перед строителями государства.

Существует набор возможных подходов к решению проблемы мониторинга низкоспецифичной деятельности с большим объемом. Один из них, обычно неприменимый в сфере общественного администрирования, это конкуренция, или то, что Хиршман (Hirschman 1970) обозначил как опция «выход». Частные фирмы конкурируют друг с другом и встают перед необходимостью либо получить доступ к более значительным ресурсам, либо уйти из бизнеса. Попытки приватизации таких предприятий как государственные авиалинии, телекоммуникационные системы или нефтяные компании призваны подчинить их прессу конкурентной борьбы. Есть и другие общественные практики с большим объемом деятельности, например, образование, которое тоже можно поставить в условия конкуренции — при помощи ваучеризации или, если школы необходимо оставить в общественном секторе, попечительских

106

советов. Но рыночные решения для сбоев в общественном секторе — мера обоюдоострая и в условиях некоторых юрисдикций просто невозможная.

Прочие альтернативные решения Хиршман обозначил как опция «голос». Они призваны предоставить нанимателям более свободный доступ к информации о поведении представителя и механизмам, обеспечивающим его ответственность. В эту категорию входят такие понятия, как федерализм, децентрализация и неправительственные учреждения, о которых много говорят в последние годы. Суть их в том, что политическая власть над общественными институтами передается местному самоуправлению, органы которого теоретически должны иметь больший контроль над местной школой, чем национальная система, контролирующая образование.

Этот подход, однако, имеет свои ограничения, что в значительной мере препятствует проявлению заметного «голоса» в сфере общественного администрирования, особенно в квадранте 4. Первое ограничение заключается в том, что децентрализация помогает в решении проблемы объема деятельности только в случае контакта местных нанимателей с местными же представителями. Но она не способствует решению проблемы специфичности, поскольку на этом пути встают определенные трудности, связанные с оценкой базовой, знаковой деятельности. Более того, сами наниматели должны быть организованы, что объясняет возросший в последнее время интерес к граждан-

107

скому обществу и неправительственным учреждениям. Такие структуры не возникают сами по себе и не создаются в результате политической деятельности. Наконец, многие организации общественного сектора в основе своей отрезаны от реальной власти. Даже если родители организуются в комитеты и вооружаются достаточной информацией о функционировании местных школ, их власти недостаточно для того, чтобы, например, уволить неудовлетворительно работающего учителя или директора, либо, напротив, поощрить хороших работников.

Многие организации вообще не «решают» проблему наниматель-представитель через формальную систему мониторинга и отчетности. Они, скорее, полагаются на конгломерат формальных механизмов и неформальных норм, что, как правило, бывает более эффективным средством улучшения качества низкоспецифичного продукта. Экономисты-институционалисты долгое время занимались проблемой «скрытого действия» (Miller 1992). На рынках труда существует множество видов деятельности, в которых трудно точно измерить личный вклад

работника. Это уже отмечалось в ходе обсуждения Алчяном и Демсецем коллективного труда, но то же самое наблюдается и при других его формах. Продукт, создаваемый работником, можно оценивать с точки зрения различных неподконтрольных ему факторов (погода, ставка валютного обмена); в процессе производства работник может получать несколько заданий (Holmstrom и Milgrom 1991); либо же сам

108

продукт с трудом поддается измерению. Последнее особенно справедливо в отношении сложных сфер обслуживания, которые, как отмечается многими исследователями, чрезвычайно трудно оценивать (см., например, Bosworth и Triplett 2000). Юристы, врачи, архитекторы и другие профессионалы предоставляют услуги, которые во многих аспектах обладают низкой специфичностью. Заказчики, нанимающие профессионалов в качестве представителей, например, могут выявить значительную некомпетентность, но не обладают инструментом для сравнения полученного в итоге продукта с возможным другим. Архитектор предлагает вполне приемлемый на первый взгляд проект дома, но имеется ли для сравнения набор других вариантов, которые больше понравились бы заказчику? То же самое в области программного обеспечения. Зачастую менеджер не способен детально вникнуть в то, что ему предлагает инженер-программист. Он чувствует, что данный продукт соответствует основным требованиям задания, но оценить его в полной мере не может. Таким образом, качество произведенной работы очень трудно измерить во всем объеме. (Иногда программисты закладывают в свой продукт дополнительные функции, о которых знают только они.) Проблема, которую выявили экономисты во всех подобных случаях, это намеренное занижение уровня задания, уваливание от работы. Только сам работник знает, полностью ли он выложился в процессе труда или дал себе поблажку. Экономисты приложили немало усилий к созда-

109

нию системы стимулов, которая заставила бы работников в полной мере задействовать свои созидательные функции. Самый традиционный путь — тарифные расценки.

Базовые предпосылки неоклассической экономики затеяют один существенный момент в подходе к этой проблеме. Экономисты полагают, что труд стоит денег и работники изыскивают способы минимизировать количество усилий, которое продают за определенную цену. На самом деле они исходят из того, что работники используют свои способности на то, чтобы максимально снизить свои трудовые затраты. Но в действительности многие люди вовсе не пытаются отлынивать от работы. Они работают больше, чем требует минимум, причем не только тогда, когда знают, что босс следит за их деятельностью. В действительности большинство работников трудятся больше, чем необходимо в соответствии с трудовым договором, недаром «работа по правилам» является формой забастовочной борьбы, используемой только в экстраординарных обстоятельствах. Эйкерлоф (Akerlof 1982) приводит в пример случай, когда молодые женщины, занимавшиеся расклейкой афиш, перерабатывали на 17,7 процента против нормы. Японская система пожизненного найма как будто специально создана для того, чтобы обеспечить условия для экономии сил, поскольку исключает возможность стимулирования работников через заработную плату, повышение по службе или угрозу увольнения. Тем не менее, японцы славятся своим трудолюбием и усердием. Почему же?

110

Не только в Японии, но и во всем мире организации пытаются достичь оптимальной эффективности труда в низкоспецифичных сферах деятельности не через внедрение тщательно разработанных систем надзора и отчетности, не через использование индивидуального стимулирования, а через нормирование. Профессионалов побуждают работать больше, чем предполагает минимально удовлетворительный уровень требований. Они работают в соответствии с добровольно принятыми на себя в данной организации стандартами, что делает излишней систему надзора за их поведением. Формальное стимулирование заменяется здесь нормами, которые стимулируют кооперативное поведение (Fukuyama 2000). Индивидуальное материальное поощрение тоже, разумеется, всегда необходимо, но только в качестве самого общего стимула.

Мониторинг и строгая отчетность более эффективны для высокоспецифичных видов деятельности, таких как фабрично-заводское производство. Тейлоризм, или научная система организации труда (Taylor 1911), в определенном смысле представляет собой высший образец формального мониторинга и механизмов надзора, призванный гарантировать встраивание интересов представителей в интересы нанимателей. Тейлоризм базируется на систематическом разделении труда, дробящем процесс до суммы простейших заданий, выполнение которых

легко доводится до автоматизма. Эта система иерархична, и дискреционная власть обособляется здесь в управленческие слои.

111

Работники в этой системе мотивируются только положительными и отрицательными стимулами, и их труд ежеминутно регулируется административными правилами.

Тейлоризм обеспечивает высокий уровень прозрачности деятельности представителей и тотальную подотчетность их поведения. Эта система также исключает какое бы то ни было доверие между работниками и управленцами. Мониторинг, по Тейлору, может породить очень высокие представительские издержки, а также чрезмерную жесткость, негибкость системы и бюрократизм. В силу этих причин такая система все больше вытесняется менее иерархичными формами организации, где властные полномочия отчасти передаются работникам, стоящим на нижних ступенях иерархической лестницы. Таким образом, даже в промышленном производстве наметилась тенденция — возникшая исключительно в интересах повышения производительности труда — к замещению формального мониторинга и отчетности «общественным капиталом».

Надзор пронизывает все организации и препятствует их правильному функционированию. Индивиды, запятые в организациях, выполняют сложные утилитарные функции, включая в том числе личные экономические интересы, а также следование групповым целям и ценностям. Во многих случаях эти групповые цели противоречат личным интересам и часто побеждают благодаря очень мощным естественным мотивациям человека как общественного существа (Fukuyama 1999).

112

Все формальные организации содержат в себе неформальные группы, иногда укладывающиеся в рамки формальной организации — будь то предприятие, отрасль, подразделение или офис, — а иногда выходящие за ее границы. Все хорошие менеджеры знают, что в конечном итоге неформальные нормы и отождествление себя с той или иной группой являются самыми сильными мотиваторами труда, и потому много времени уделяют вычислению правильной «организационной культуры», больше, чем соблюдение формальных требований властей.

Тот факт, что правило лучше интернализировать, сделать внутренней потребностью, чем ввести принудительно, не обязательно означает, что ему будут более строго подчиняться и что проблема экономии усилий отпадет сама собой. Неформальные нормы лучше всего работают в качестве дополнения, а не заместителя формальных структур стимулирования. Принятие неформальных норм тоже требует контроля и наказания за их невыполнение. Неформальные нормы имеют собственные механизмы надзора и принуждения, причем более гибкие и тонкие, чем механизмы формальные. Скрытые действия членов команды трудно отследить контролеру, но для членов команды здесь нет ничего скрытого, и у них есть такие меры пресечения, как общественный ostracism и бойкот.

Самый крайний случай использования норм «общественного капитала» в общественных организациях можно найти в военных организациях.

113

Не будет преувеличением сказать, что нормальные индивидуально-экономические стимулы не могут заставить человека рисковать жизнью. Военные организации решают эту проблему не путем усиления индивидуального стимулирования, а через замещение индивидуальной идентичности групповой, которая навязывается через традиции, ритуалы и групповой опыт, призванный эмоционально сплотить солдат. В военно-морском флоте США рекруты даже не имеют права обращаться друг к другу по имени, а только «матрос» (Ricks 1997). Это сплочение не рассчитано на большие организации или абстрактные понятия типа «нации»; оно действительно в рамках конкретной общности, взвода или эскадры, где стыдно перед лицом товарищей оказаться трусом (Marshall 1947). Только через повторяемое принуждение групповые связи индивидов помогают преодолеть естественный страх смерти.

Большинство организаций в общественном секторе, разумеется, не требуют от своих членов рисковать жизнью, не требуют от них жертв во имя группы. Наиболее эффективно действующие организации — те, которые, подобно лесохозяйственной службе США при Гиффорде Пинчоте, федеральному пищевому агентству при Харви Уайли или ФБР при Эдгаре Гувере, развивали очень активную организационную культуру, ориентировавшую работников на отождествление себя с целями организации (Wilson 1989).

Последствием нормирования в организациях становится неопределенность большей части по-

114

ведения внутри организации. Homo economicus всегда рассматривался как карикатура на поведение человека в мире экономики, но это поведение очень похоже на то, как ведет себя человек на рынках. В меньшей степени оно напоминает поведение человека в организациях, поскольку там существует более сложный баланс мотиваций между индивидуальными стимулами и групповыми нормами и целями.

Более того, нормы, используемые для встраивания интересов представителей в интересы нанимателей, превращаются в обоюдоострое оружие. Нормы могут учитывать интересы нанимателей — таковы, например, старания учителей дать хорошее образование своим учащимся, — но они подчиняются собственной логике существования. Групповые идентичности стремятся вытеснить учет интересов организации, которой номинально подчиняется группа. Это один из источников отмеченной выше проблемы «дымохода», когда отдельное подразделение считает собственное выживание более важным, чем цели всей организации. Кроме того, нормы очень прилипчивы; люди считают групповую лояльность и групповые ценности большим достоинством и не хотят отказываться от них, когда они обнаруживают свою неадекватность.

Следует отметить, что все вышесказанное не объясняет, почему проблема деятельности в общественном секторе более остро стоит в бедных странах, чем в богатых. Всегда труднее производить продукт в квадранте 4, чем в квадранте 1,

115

независимо от уровня развитости. Как же получается, что любое общество может наладить в квадранте 4 приличную общественную службу, во всяком случае, более успешную, чем в других квадрантах?

Прежде всего напрашивается очевидный ответ: ресурсы. Слабые в финансовом отношении организации действуют на всех уровнях менее удовлетворительно, поэтому неудивительно, что в бедных странах общественные агентства с плохо подготовленным персоналом и несовершенной инфраструктурой в процессе осуществления своей деятельности встретятся с определенными трудностями. Есть, однако, другая причина того, почему низкоспецифичные виды деятельности более эффективно осуществляются в развитых, чем развивающихся странах. Эта причина связана с системой норм. Интернализированные нормы, побуждающие работников трудиться в обмен на заработную плату, превышая минимум требований, пригодны не для каждого общества. Они складываются на базе образования, подготовки и социализации, естественным контекстом которых является культура общества, питающая эти процессы. Современные общества умножают число идентичностей и соответственно группы и нормы, к которым тяготеют индивиды, что в итоге приводит к ослаблению первичных естественных дружеских и семейных взаимоотношений. Современные общества акцентированы прежде всего на профессиональные и трудовые идентичности, а в образовательных системах — на необходимость

116

превалирования этих идентичностей над первичными. Конечно, в развивающихся странах работники могут действовать высокопрофессионально, но при этом их первичные связи остаются очень крепкими, и компенсирующий эффект социализации, приспособления к нормам профессии здесь слабее, как и другие формы менее развитого общественного капитала. Это сокращает возможности для замещения общественным капиталом формального надзора и отчетности, снижая успешность решения низкоспецифичных задач. Наиболее быстро развивались те страны Восточной Азии, в которых до начала модернизации уже существовали высокоразвитые нормы профессиональной деятельности.

Вероятно, следует учитывать и еще один фактор. Нормы, действующие в организациях, можно усваивать через обучение и тренинг, но еще чаще они передаются сверху вниз благодаря лидеру. Лидеры создают нормы, не только устанавливая правила и инструкции, но также силой своего авторитета, своего примера, своей личности. В этом плане современные вебериянские рационализированные бюрократии уже не являются в полной мере ни вебериянскими, ни рационализированными, поскольку зависят от нерациональных норм и в некоторой степени воспроизводятся с ориентацией на харизматическое лидерство. С другой стороны, как ни парадоксально это звучит, они преуспели в рутинизации воспроизводства харизматического лидерства. Сильные институты — тут прежде всего приходит на ум военная служба —

117

выводят на первый план обучение лидерству как сердцевину своей институциональной идентичности.

По контрасту с этим во многих развивающихся странах производство лидеров для современных вебериянских рационализированных бюрократий характерно для общества в целом.

Лидеров в избытке, но зачастую они обслуживают протекционистские сети, которые учреждают в организациях нормы, принятые в обществе, вместо того чтобы создавать самовоспроизводящуюся систему лидерства внутри современного государства.

## Децентрализация и свобода действий

Третий источник неопределенности в организационной структуре касается не того, *как* контролируются доверенные лица, а *степени* свободы действий, которую им следует предоставлять на разных иерархических уровнях. Существуют некоторые практические методы определения надлежащей степени децентрализации, однако их недостаточно для создания формальной теории. Например, область ответственности, предоставляемой определенному иерархическому уровню, должна охватывать проблемы, которые соответствуют исключительно ее предельному объему ответственности. В политике это известно как принцип дополнительности, когда решения должны приниматься на тех правительственных уровнях, которые не выше, чем это необходимо для осуще-

118

ствления данной конкретной функции. Другими словами, директор завода или руководитель программы надлежащим образом принимает решения, имеющие отношение к его заводу или программе, но он не уполномочен принимать решения относительно распределения ресурсов между заводами одной компании или между программами международной организации.

Есть основания полагать, что надлежащая степень предоставления полномочий зависит от технологии, а следовательно, изменяется со временем. Например, экстенсивный и масштабный рост экономики в конце девятнадцатого века благоприятствовал развитию многих новых технологий, таких как использование железных дорог, источников энергии на основе каменного угля, производство стали и тяжелое машиностроение, тем самым способствуя централизации.<sup>1</sup> Напротив, Малоун, Йетс и др. (Malone, Yates и др. 1989), основываясь на гипотезе Коаса о связи между операционными издержками и иерархией, высказали предположение, что с появлением недорогой информационной технологии операционные издержки повсеместно будут сильно снижаться и иерархии все больше будут уступать место или рынкам, или более децентрализованным формам организации, в которых взаимодействующие эле-

<sup>1</sup> Однако Прайор и Сэйбл (Piore и Sabel 1984) доказывали, что этот выбор не был технологически необходим и что мелкое ремесленное производство могло бы выжить в промышленном окружении двадцатого века. — *Примеч. автора.*

119

менты не состояли бы в иерархической связи друг с другом. Информационная технология, снижая операционные издержки, обеспечивала теоретическое обоснование для горизонтального выравнивания многими фирмами их управленческих иерархий, перераспределения или «виртуализации» их структур.

Задолго до начала современной информационной революции Хайек (Hayek 1945) вслед за фон Мизесом (von Mises 1981) указывал, что растущая технологическая сложность современных типов экономики диктует более высокую степень децентрализации принятия экономических решений. Он отметил, что огромный объем информации, используемой в экономике, имеет локальный характер, относится к специфическим условиям, которые обычно известны только местным представителям. Хайек утверждал, что это объясняет неработоспособность в условиях технологической усложненности социалистического централизованного планирования: никакой плановик не в состоянии усвоить и обработать весь объем локального знания, который генерирует современная экономика. Это гораздо лучше могут сделать рассредоточенные, принимающие решения управленцы, взаимодействующие на рынках. Подобное рассуждение применимо и на микроуровне организаций: о проблеме с качеством поставляемых деталей скорее всего знает простой работник цеха, который пытается прикрутить их болтом к шасси, а не вице-президент, сидящий в штаб-квартире корпорации. В основе большей части воплощен-

120

ных в последние годы организационных схем, в результате чего возникли такие нововведения, как производство на основе строгого графика поставок и горизонтальные связи, лежит мысль о том, что представители на местах должны получать полномочия действовать на основании знания местных условий — это позволяет избежать каких бы то ни было издержек, связанных с перемещением информации вверх и вниз по иерархической лестнице (Fukuyama 1999).

Смещение локуса полномочий принимать решения вниз по иерархической лестнице и ближе

к местным источникам информации позволяет организациям быстрее откликаться на определенные изменения во внешнем окружении. Эта способность особенно важна, если организациям приходится гибко приспосабливаться в периоды быстрых изменений технологий. Когда такие изменения относительно невелики и малозаметны, децентрализованная организация часто способна лучшим образом адаптировать свое поведение, поскольку элементы низшего уровня мельче и менее заиклены на определенном способе ведения дел. Можно также предположить, что в децентрализованной организации нововведения будут осуществляться быстрее, поскольку элементы низшего уровня наделяются полномочиями рисковать и опробовать новые технологии или способы ведения дел.

Потребность в передаче полномочий возрастает также, когда выполняемая представителем работа сложна или требует высокой степени сво-

121

боды действий и суждений. Это относится к сектору оказания услуг, где необходимо соединение высокой квалификации с большими объемами контекстно зависимой информации — таковы, например, медицина, бухгалтерский учет, право и так далее. Эти виды деятельности не могут быть полностью рутинизированы в веберовском смысле или точно определяться формальными правилами и стандартными операционными процедурами. По мере развития экономики от индустриальной к постиндустриальной и все большей ее зависимости от информации и повышающегося уровня квалификации работников, степень разрешенной сверху свободы действий также должна увеличиваться.

Подобные рассуждения приложимы к политическим институтам как к организациям, объединенным федералистским устройством. С 80-х годов XX века сообщество, разрабатывающее политические стратегии, проявляло огромное стремление к децентрализации политической власти и передаче ее на уровень администрации штатов и местных органов управления. Доводы приводятся те же, что для организаций: децентрализованное принятие решений ближе к местным источникам информации и поэтому изначально лучше реагирует на местные условия и изменения в локальном окружении. Решения на местном уровне принимаются быстрее, когда в принятие решений вовлечено большое число элементов, они могут конкурировать друг с другом и осуществлять нововведения (Wildavsky 1990). Кро-

122

ме того, политический федерализм означает, что правительство ближе и доступнее народу, которому оно должно служить, а это теоретически предполагает усиление отчетности, и, следовательно, легитимности и качества демократии.

Подобные рассуждения подвели некоторых наблюдателей к предположению, что в обществе существует долговременное тяготение к неизбежно более высоким степеням децентрализации и горизонтального распределения полномочий в организационной структуре. Однако эта тенденция вызывает сомнения, поскольку у децентрализованных организаций есть свои недостатки, проблема устранения которых не имеет технического решения. Децентрализованность организации часто порождает высокие внутренние организационные издержки, и такие организации могут оказаться более медлительными и менее решительными, чем централизованные. Так, хотя военные организации обычно наделяют значительными полномочиями по командованию на местах самые низшие эшелоны, они тем не менее сохраняют высокую степень централизованного контроля над решениями на стратегическом или операционном уровне.

Наиболее существенный недостаток децентрализации связан с риском. Передача полномочий неизбежно означает спуск риска на нижние уровни организации. Это может быть уместно в таких областях, как технологические инновации, где всегда присутствует постоянный риск на нижнем уровне, но в других случаях организации мо-

123

гут наделять подчиненные элементы несвойственными полномочиями, что сказывается на благополучии фирмы в целом. Например, в 50—60-е годы компания «Сирс энд Роубак» прошла при генеральном директоре Роберте Э. Вуде через период внутренней децентрализации, когда региональным торговым точкам предоставлялось право определять условия продаж, маркетинговых кампаний и так далее. Децентрализация продолжалась до тех пор, пока некоторые региональные автосервисные центры «Сирс» в Калифорнии не начали кампанию по привлечению покупателей низкими ценами с последующей продажей по более высоким ценам, что подрывало единую политику марки «Сирс» (Miller 1992). Еще один пример — уважаемая британская инвестиционная компания «Барингс», которая разрешила одному молодому валютному трейдеру из Сингапурского отделения, Нику Лисону, фактически поставить компанию на кон. После этого он занялся чрезвычайно крупными валютными сделками,

которые подорвали структуру капитала компании и привели «Барингс» к банкротству.

Федерализм представляет собой такую же проблему. Делегирование полномочий на уровне штата и местных органов почти неизбежно означает более сильное расхождение в деятельности властных структур. Часто расхождение желательно, например, когда штаты занимаются экспериментальной реформой политики, соревнуясь друг с другом. Однако в других случаях это означает, что некоторые подчиненные элементы могут

124

опуститься ниже минимального порога приемлемости. С исторической точки зрения проблема американского федерализма, разумеется, заключалась в том, что штатам были отданы полномочия устанавливать правила рабовладения, что, как объяснил Линкольн, подорвало основной принцип равенства, на котором зиждилась страна как целое.

В более глобальном масштабе делегирование полномочий на уровень штатов и местных органов в развивающихся странах часто означает наделение властью местных элит или групп финансовой поддержки, что позволяет им сохранять контроль над собственными делами и обезопасить себя от внешних проверок. Одна из главных причин децентрализации политической власти — желание обеспечить минимальные стандарты некоррупционного поведения в общественном управлении. В Индонезии замена авторитарного режима Сухарто демократическим привела к изменениям в конституции, в результате чего провинциальные и местные власти получили больше полномочий. Распространение полномочий вширь просто увеличило благоприятные возможности для коррупции (Richard Borsuk. In Indonesia, of Power Multiplies Opportunities for Bribery, Corruption. *"Wall Street Journal"*, 30 Jan. 2003), и не только на вершине политической иерархии, но и во всех ее эшелонах.

Таким образом, в вопросе о надлежащей степени децентрализации в организациях налицо совокупность сложных технологических и социальных факторов. Кроме того, проблемы делегиро-

125

ванных полномочий часто рассматриваются не только с функциональной, но также с нормативной точки зрения. Начиная с Французской революции и до революций в России и Китае политическая централизация традиционно ассоциировалась с современностью и прогрессом. Сегодня децентрализация чаще ассоциируется с более высоким уровнем народного участия и контроля, а следовательно, с такими позитивными ценностями, как демократия, и потому она желанная цель сама по себе.

Существует еще один важный аспект децентрализации, делающий невозможным формальное определение оптимальной степени децентрализации в любой данной организации. Это относится к природе контекстуального суждения и той степени доверия, с какой организации позволяют подчиненным частям принимать определенные виды решений.

Современная конституциональная форма правления и власть закона были установлены с намерением ограничить свободу действий в осуществлении государственной власти, на что указывает фраза «власть законов, а не людей», обычно приписываемая Аристотелю. Но власть закона сама по себе недостаточна для успешного правления; успешное, действенное правление требует свободы действий или, по словам федералистских газет, «исполнительской энергии». Поэтому те государства, где правит закон, стремятся вернуть исполнительной власти тщательно очерченные области свободы действия, особенно в таких сферах, как

126

военное руководство или финансовая политика, где необходимость технической компетентности сочетается с необходимостью решительных действий. Правда в том, что свобода действий — обязательное условие осуществления любого типа властных полномочий и существует в той или иной степени практически на всех уровнях управления обществом.

Степень свободы действий, которую организация предоставляет подчиненному отделению, филиалу, офису или индивиду, это одно из наиболее важных решений, какое можно принять в области институциональной структуры. Наиболее успешно действующие организации — это только те, которыми управляют очень одаренные индивиды, получившие широкую свободу действий и подверженные относительно небольшому формальному институциональному контролю. Правильное решение нельзя формализовать, потому что оно зависит от учета сложных контекстуальных факторов на основании опыта, заключенного в обобщенных моделях человеческого поведения. Экономисты обращаются к неявному знанию, которое нельзя почерпнуть из книг, — оно возникает из активного взаимодействия работника с конкретным орудием производства. Такое знание существует далеко за пределами фабричного цеха и используется талантливыми президентами, руководителями программ, крупными администраторами и управленцами.

Тот факт, что высказанное представителями удачное суждение не может быть принято безого-

127

ворочно, приводит к тому, что организации не могут безопасно предоставлять значительную свободу действий. Поскольку неверное суждение по крайней мере так же возможно, как и правильное, организациям приходится развивать формальные виды контроля и стандартных процедур для сдерживания свободы действий представителей, которым отданы полномочия. Степень сдерживания должна зависеть от степени риска, возникающего в отношении целей организации вследствие свободы действий, но часто она определяется другими экзогенными факторами. Например, правительственные заказы в конечном счете становятся такими дорогостоящими по сравнению с частным сектором потому, что руководители общественного сектора готовы допустить только малые степени риска в делегировании полномочий. Опасение, что чрезмерная свобода действий приведет к коррупции или злоупотреблениям, заставляет распространять формальные правила на закупки (федеральное регулирование закупок), ограничивая свободу действий без учета издержек учреждения при подобной политике снижения риска. Кроме того, они обременяют процесс решения другими целями, вроде расового и тендерного равенства или стимулирования малого бизнеса такими методами, которые способствуют дальнейшему ограничению свободы действий.

В развитых странах требование ограничить свободу действий общественных деятелей, вызванное политическими соображениями, вероятно, служит наиболее сильным стимулом для

128

установления чрезмерно жестких и часто иррациональных правил, по которым, по мнению населения, должны действовать бюрократический аппарат и заслуживающее доверия правительство. Тот факт, что Зоя Бэрд наняла в качестве няни нелегальную иммигрантку, в правление президента Клинтона не только подорвал ее шансы стать генеральным прокурором, но и привел к принятию правил, согласно которым в дальнейшем все кандидатуры на федеральные посты ФБР досконально изучало на предмет возможных нарушений законодательства по найму нянь. В слаборазвитых странах часто может иметь место противоположная ситуация: политическая система не порождает достаточного давления для ограничения свободы действия чиновников. В этом случае распространение дополнительных формальных норм будет способствовать ограничению коррупции, даже если поднять операционные издержки.

Однако концептуальная проблема заключается в том, что теории, на основании которой можно было бы разработать общие нормы определения надлежащего уровня свободы действий в общественном управлении, просто не существует. Одна и та же степень свободы действий будет эффективна в одном типе общества и неэффективна в другом; в рамках одного общества она может оказаться функциональной в один период времени, но не быть такой в другой.

В качестве примера можно привести промышленную политику, проводимую так называемыми высокотехнологичными странами, такими как

129

Япония, Корея и Тайвань. Промышленная политика предусматривает вмешательство правительства в распределение кредита и в ускорение процесса развития промышленности по сравнению с тем, как это происходило бы, если бы процесс регулировался одним лишь свободным рынком. Это неизбежно подразумевает предоставление огромной свободы действия органам экономического планирования, которые осуществляют регулирование и наделены полномочиями «выбирать победителей и побежденных» и, в сущности, поощрять целые сектора промышленности. В руках компетентной, некоррупцированной технократической бюрократии промышленная политика может быть эффективным способом компенсации информационной неадекватности слаборазвитых рынков капитала. Однако в нечестных руках она может стать орудием направления инвестиционных ресурсов группам, пользующимся политической поддержкой, или более того — в карманы друзей и родственников тех, кто принимает решения.

Как я отмечал в главе 1, в нескольких северовосточных азиатских странах министерства экономического планирования славились своей относительной компетентностью, профессионализмом и независимостью от групп общественного влияния, стремящихся получить доход для себя. Например, министерство финансов Японии позволило бюрократии практически без потерь пережить систему распределения кредита военного времени и продолжать функционировать в течение следующего поколения при относительно небольших

130

внешних проверках (Sabakibara 1993, Hartcher 1998). Орган экономического планирования,

скажем, в Бразилии или Мексике, получив формально такое же задание, дал бы весьма отличающиеся результаты. Причины тому могут быть разные. В Латинской Америке государство не так автономно, как оно исторически было в Японии, и подверглось бы большому общественному давлению в целях получения контроля над процессом распределения кредитов. Качество бюрократии было бы другим, потому что она подпитывается разными типами образования и традициями. И готовность членов общества признать власть государства была бы другой.

Даже в случае Японии деятельность одного и того же института имел бы разные степени эффективности в разные периоды времени. Хваленая исторически возникшая автономность министерства финансов с течением времени начала явно ухудшаться. К 80-м годам XX века важные отделы министерства подпали под влияние не только отдельных секторов, таких как банковский или кредитно-сберегательный, но и влиятельных фракций правящей либерально-демократической партии. Кроме того, его хваленая технократическая компетентность снизилась, как свидетельствует имевшее катастрофические результаты управление нереальными коммерческими проектами после соглашения, заключенного в 1984 г. в Плаза (Hartcher 1998). Эти институциональные недостатки остаются непреодоленными и в некоторой степени объясняют продолжительную экономиче-

131

скую стагнацию, которую переживает Япония с 1991 г.

Таким образом, преимущества и недостатки централизованных и децентрализованных организаций компенсируют друг друга. Какие преимущества окажутся решающими, будет зависеть от внешних условий, которые не всегда можно предугадать. Часто лучшие организации — это те, которые способны гибко переключаться с одного уровня централизации на другой в ответ на изменяющиеся внешние условия.

## Теряя и заново изобретая колесо

Основная проблема, стоящая перед всеми организациями, — это предоставление свободы действий. Три источника организационной неопределенности, которые обсуждались выше — ограниченная рациональность в постановке организационных целей, альтернативные подходы к контролю поведения доверенных лиц и неуверенность относительно степени предоставляемой свободы действий, — связаны с этим вопросом. Неопределенность — результат того, что теоретически нет оптимальных способов определения права принятия решений в рамках одной организации. Все зависит от контекста, прошлой истории, индивидуальности игроков и массы других независимых переменных. Вместо равновесных состояний или оптимальных решений организационных проблем, по Парето, имеет место

посто-

янный выбор между выгодами и потерями с учетом важных аспектов плана.

Для экономической науки характерно огромное количество абстрактного теоретизирования, которое постулирует универсальные правила поведения человека. Применительно к рынкам эта теория имеет достаточные основания для определения условий как равновесия, так и оптимальности. Она также строго эмпирична и имеет четкие стандарты проверки гипотез и использования данных.

Когда одни и те же методологические инструменты используются для анализа содержимого «черного ящика» организаций, полученные результаты остаются полезными и интересными, пока люди в организациях взаимодействуют как своекорыстные индивиды. Но взаимодействия людей в организациях отличаются от характерных для рынков «отстраненных» взаимодействий: на самых разных уровнях в гораздо большей степени присутствуют и активно формируют предпочтения или практические функции игроков нормы, ценности, общий опыт и прочные социальные связи.<sup>1</sup> Например, работник приходит работать в

Современная экономика имеет собственную теорию норм, в которой делается упор на способы рационального взаимодействия децентрализованных индивидов с целью выработать нормы, придающие огромное значение индивидуально приносимой ими пользе (E1-lickson 1991). Проблема заключается в том, что у норм много других, нерациональных источников, от традиции до религии и привычки. — *Примеч. автора.*

133

некое отделение организации, просто чтобы зарабатывать деньги, но затем в нем развивается сильное чувство лояльности к другим членам своей группы, и он работает по вечерам и выходным, чтобы помочь группе победить конкурента. Другой сотрудник начинает

сильно недолюбливать сослуживца и делает все, что может, чтобы навредить этому человеку, даже за счет всей организации и собственной карьеры. Руководитель произносит пламенную речь о высших целях организации, услышав которую еще один работник оставляет мысль о переходе на более высокооплачиваемую должность в другой фирме. В условиях рынка подобные иррациональные мотивы встречаются гораздо реже, чем в организациях.

Исследование менеджмента или общественного администрирования нельзя формализовать до степени микроэкономической теории не потому, что этой области еще недостает аналитической точности, но из-за причин, присущих самому предмету обсуждения. В организациях широко распространены нормы и другие, иррациональные, источники поведения, что имеет важные поведенческие последствия. Причина ограничения рациональности в организационном контексте в том, что члены организаций воспринимают мир и просчитывают будущие результаты через социальный фильтр, установленный их сослуживцами. Они подменяют институциональное суждение индивидуальным. Они стремятся, скорее, удовлетворять, а не оптимизировать, поскольку их область принятия решений определяется их соци-

134

альной ролью или функцией. Их поведение в значительной степени мотивировано не просто узким экономическим эгоизмом, но также нормами лояльности, взаимодействия, профессиональной гордости или желанием поддерживать традицию. Рынок редко формирует у индивидов чувство групповой идентичности; организации же его формируют.

Эти рассуждения не новы. Есть более старая, более социологическая традиция, которая выдвигает вопросы нормативности или морали на передний план в теории организаций. Эта традиция начинается с Честера Барнарда и его классического произведения «Функции руководителя» (Barnard 1938).

Барнард написал его отчасти как ответ Фредерику Тейлору и тому механистическому пониманию организаций, к которому склонял тейлоризм. Барнард был согласен, что организации должны поддерживать взаимодействие посредством рациональных систем стимулирования, но основная часть его книги касается неформальных норм взаимодействия, которые существуют бок о бок с формальной структурой фирмы. Наиболее заметно его расхождение с современными экономистами в той идее, что предпочтения не суть нечто застывшее, их активно формируют организации и их руководители. По словам Левитта и Марча (Levitt и March 1990, с. 13):

*Стратегия Барнарда... включает осознанное внимание к трансформации префе-*

135

*ренций. Изменение мотивации, как и критерий новой системы моральных правил, рассматривается в качестве важной составляющей менеджмента. Говоря современным языком, Барнард предложил, чтобы руководитель создавал и поддерживал культуру убеждений и ценностей, которая бы поощряла сотрудничество. Он не призывал к обмену, оптимальности Парето или поиску схем стимулирования; он призывал к созданию такой системы ценностей, когда отдельные участники действуют во имя своего учреждения — не потому что им это выгодно, а потому что они отождествляют себя с учреждением и готовы для этого пожертвовать частичкой себя.*

Барнард также предвосхитил наблюдения Саймона касательно ограниченной рациональности в организациях. Он отмечал, что поведение структурируется вокруг общепринятой практики, которая, в свою очередь, основывается скорее на интерпретации прошлого, чем на предвосхищении будущего состояния мира.

Темы ограниченной рациональности и нормативной структуры организаций, которые впервые появляются у Барнарда, были впоследствии развиты целым рядом теоретиков, среди которых Герберт Саймон, Филип Селзник, Ричард М. Сайерт, Джеймс Г. Марч, Майкл Коэн, Эдгар Шейн и Джеймс К. Уилсон. (В эту группу можно включить Оливера Уильямсона, хотя в большинстве

136

своих работ он пытается заключить организационное поведение в расширенные рамки неоклассической экономики.) Я уже упоминал концепцию Саймона о стремлении удовлетворять, но он также настаивал на том, что характер организаций основывается на нормах и группах. В главах 4 и 5 его классической работы «Общественное управление» рассматриваются соответственно «Формирование групп» и «Ценности группы» и в духе Барнарда утверждается, что общественные органы активно формируют предпочтения своих работников. Ранее разработанная мысль о том, что нормы и культурные ценности служат заменителями формальных систем контроля и подотчетности, была основной в этой традиции.

Например, Саймон и Смитбург (Simon, Smithburg и др. 1961) говорят о «философии бюро» (то есть организационной или бюрократической культуре) и о профессиональных кодексах поведения как о разновидностях неформального контроля над организациями, действующих в отсутствие формального контроля. Филип Селзник, изучавший деятельность Агентства по делам долины реки Теннесси (Tennessee Valley Authority), делает следующее наблюдение (Selznick 1951, с. 50):

*Когда основополагающая позиция доводится до сведения и внедряется в психологию руководства второго и третьего уровня, а то и в психологию сотрудников, стоящих еще ниже на служебной лестнице, то возможности децентрализации безущер-*

137

*ба для политики значительно возрастают. Стало почти аксиомой, что во вновь созданных организациях, где управленческий персонал не строго привержен точке зрения директората, следует внедрять способы формального контроля сверху. Однако когда официальная политика достаточно укоренилась, формальный контроль можно ослабить. Идеи и установки, которые они возвращают, могут заменить систему правил и формальной дисциплины.*

Другими словами, предоставление свободы действий в условиях, когда доверенные лица имеют ту же систему ценностей, что и руководители, связано с меньшим риском даже при отсутствии формального контроля и структуры стимулов. Селзник вслед за Барнардом замечает, что организации формируют предпочтения своих членов: «Общая для всех подобных структур образовательная функция, а именно безболезненно, но эффективно формировать точку зрения новых членов, осуществляется легче, неформально, но эффективно устанавливая общие правила мышления и принятия решений. Это хорошо усвоено на практике, что отражает использование организационных ярлыков («работник леса», «сельскохозяйственник» и т.п.), так что можно распознать особые установки и характерные административные методы» (Selznick 1951, с. 50).

Практически каждый последователь этой традиции подчеркивает важность руководителя как

138

источника организационной культуры. Разумеется, нормы и ценности вырабатывает общество в широком смысле, и на них влияют такие составляющие общественной структуры, как классовая и этническая принадлежность. Но на микроуровне организаций нормы могут активно формироваться с помощью иерархической структуры власти. В самом деле, для многих сторонников этой традиции нормативная функция иерархии часто важнее, чем ее формальные полномочия. Как утверждает Селзник в своей книге «Лидерство в управлении» (Selznick 1957, с. 27-28), «роль институционального лидера следует четко отличать от роли «межличностного» лидера... Его основной вклад — это эффективность предприятия. Институциональный лидер в то же время *в первую очередь эксперт по продвижению и защите ценностей*».

Теоретические рассуждения Барнарда-Саймона-Марча об организациях уступили место системе взглядов институциональной экономики. Одна из причин этих перемен заключалась в том, что прежний подход нелегко поддавался формальному моделированию, которое предпочитали экономисты. Смягчая постулаты о рациональности и добавляя альтруистические или социальные предпочтения к индивидуальным практическим функциям, человеческое поведение в организациях становится все более неопределенным. В самом деле, рассуждения об организациях таких авторов, как Сайерт, Марч и Коэн, часто скорее носят описательный и таксономический, чем истинно теоретический характер. Экономисты строили свои

139

предположения, возвращаясь к более простым государствам, где индивиды предположительно были благоразумными, а функции практической полезности — более узкокорыстными. Это восстанавливало возможность применения методов математики и теории прогнозов, но за счет упрощенчества и отсутствия реализма в исходных посылах. Так организационная теория стала очередным полем сражения в более широкой методологической борьбе, ведущейся в сфере общественных наук.

Возможно, различия между более старыми социологическими и более поздними институционально-экономическими подходами к теории организаций преувеличены. Барнард и его последователи серьезно размышляли о стимулах и формальной структуре организаций. Напротив, институциональные экономисты признают важность и функции норм и культуры в организациях и ту особенность, что нормы могут как дополнять, так и заменять формальные стимулы. Эйкерлоф (Akerlof 1982), как отмечалось выше, описывает, как работники придерживаются нормы быть полезными друг другу, что он, экономист, понимает как форму

обмена способностями. Разница скорее в акцентах: у экономистов прослеживается преобладание тенденции моделировать структуру стимулов организации и изобретать сложные стратегии ее оптимизации, в то время как более старая школа гораздо больше внимания уделяла разработке стратегий формирования нормативного окружения. Можно еще отметить, что сравнительно

140

немногие экономисты тратили время на работы в духе Шейна (Schein 1988) о роли лидерства в организациях, о том, как проходит обучение руководителей и как они общаются и вдохновляют работников. Единственное исключение — это Гари Миллер и его книга «Управленческие дилеммы», в которой он приходит к выводу (Miller 1992, с. 217), что руководители «формируют среди подчиненных надежды на сотрудничество среди коллектива и между работниками и их иерархическими начальниками. Это делается с помощью тех видов деятельности, которые традиционно относились скорее к области политики, чем экономики: общение, убеждение, принятие символических поз». Увы, Миллер изобретал колесо, которое впервые выкатили из гаража свыше пятидесяти лет тому назад. Такова природа прогресса в общественных науках.

### **Широкомасштабное укрепление государства в условиях организационной неопределенности: политический подтекст**

Из теоретических выводов, что оптимально устроенных организаций не бывает, проистекает ряд важных практических подтекстов. Первый: следует поддержать вывод Вулкока и Притчетта (Woolcock и Pritchett 1992), что в политике развития нам следует с большей осторожностью относиться к утверждению о существовании широко применяемых правил или уроков, которые можно

141

использовать в реформе общественного сектора, менеджмента планирования или в сфере обслуживания. Вулкок и Притчетт подчеркивают, что просто функциональный характер такого мнения о «наилучшей практике» часто проявляется, когда практика, работающая в одной части мира, немедленно пропагандируется и предлагается в качестве модели, которой непременно надлежит следовать в других частях мира. Успешные программы часто идиосинкратичны и вызывают то, что Джеймс Скотт (Scott 1998) назвал «metis» — способностью использовать местное знание для принятия местных решений.

Для менеджмента и общественного администрирования значимость широкого планирования и умение его осуществлять означают, что при развитии учреждений неизбежны тяжелые испытания социальной структурой, культурой и другими переменными вне прямого контроля со стороны общественной политики. Организации создают и поощряют нормы через социализацию и обучение, но нормы порождает и окружающее общество. Если обязательства перед родственной средой всегда имеют преимущество перед обязательствами в отношении чужой среды вопреки правовым или контрактным отношениям, то некоторые виды административных функций неизбежно будут уходить из-под официального институционального контроля, установленного контроля над коррупцией.

Не стоит удивляться, что общественное администрирование уникально и тот или иной опыт

в  
142

этой сфере не подлежит широкому обобщению. Кроме того, наблюдение Хайека, что большинство экономических знаний локально, было принято близко к сердцу и внедрилось в наше предпочтение к децентрализованным, основанным на рынке, экономическим системам. Действительно, зачем нам допускать, а тем более поощрять высокую степень разнообразия путей развития таким образом, чтобы частные фирмы организовывались и принимали решение в области бизнеса, и при этом требовать, чтобы общественные структуры формировались по принципу лучшего с точки зрения практики административного шаблона?

Большое преимущество общественного администрирования по сравнению с частным сектором менеджмента состоит в том, что частный сектор подвержен грубому дарвинскому процессу конкуренции и отбора — в отличие от общественного сектора. Армен Алчян в своей классической статье «Неопределенность, эволюция и экономическая теория» (Alchian 1950) указал, что изменения в стратегии фирмы или организации могут в определенный период оказаться таким шагом в эволюционном процессе в области производства, что менее успешные фирмы будут вытеснены с поля их деятельности. Общественный сектор не осуществляет контроля над эффективностью практической деятельности, так что низкоэффективные

административные структуры могут долго топтаться на одном месте. Отсюда необходимость в рациональном предвидении и рассмотрении административных моделей.

143

Факт существования организационной неопределенности не означает, что мы поднимаем руки вверх и утверждаем, что в общественной организации «ничего не происходит». Пусть не может быть оптимальных практик — худшие практики, конечно, бывают, или же на каком-то уровне от плохих практик нужно избавляться. В сильном стремлении институциональных экономик к моделированию и оптимизации формальных прогрессивных структур нет ничего дурного и на деле оно очень полезно для выявления или реформирования устаревших или неправильно функционирующих бесполезных систем. Единственная проблема такого подхода в том, что он недостаточен в случае решения вопроса неправильного функционирования всей организации. Чрезвычайное внимание к нормам или к сверхпунктуальному соблюдению местных обычаев и традиций может способствовать сохранению чрезвычайно контрпродуктивных функциональных структур, которые сразу можно бы было оценить правильно исходя из общественной политики.

Из различных слагаемых успеха работы институции общественное администрирование наиболее восприимчиво к систематизации и замене. Свидетельство тому — существование школ общественного администрирования во всем мире. Разнообразные виды реформ организаций и изменений в формальных прогрессивных системах, осуществленных более профессиональными и менее коррупционными правительствами в Соединенных Штатах, Великобритании и в других раз-

144

витых странах, также могут быть почти успешно применимы и в развивающихся странах.

При этом этот успех предполагает исследовательскую программу. Нам нужно как можно лучше понять, какие типы деятельности общественного сектора наиболее пригодны для создания моделей и анализа, и соответственно — какие из них наиболее приемлемы для того, чтобы обеспечить оптимум местного варианта. Матрица, изображенная на рис. 10, — это исходная точка. Существуют некоторые высокоспецифичные виды деятельности с низкой степенью передаваемости, как центральное банковское дело, не допускающее высокой вариантности в институциональной структуре и подходе. Эти области — сфера общественного администрирования, наиболее восприимчивого к технократической реформе, где (пользуясь языком Вулкока—Притчетта) «десять блестящих технократов» могут упасть с неба в развивающуюся страну и произвести в ней широкие перемены на благо общественной политики. И действительно, в минувшие два десятилетия это случилось в ряде стран — Чили, Боливии, Аргентине, Мексике и др.

Напротив, самые сложные области для реформирования — это виды низкоспецифической легкораспространяемой деятельности, такой как образование или право. Легальной системы нет в том мире, который может быть «застолблен» десятью технократами, какими бы «блестящими» они ни были. То же относится и к области общественного администрирования которые, вероятно,

145

оказываются самыми специфическими и подлежат изменению сообразно местным условиям. Существуют области, где проект и его внедрение получают самую критическую оценку людей, погруженных в местные условия. В этих случаях любое изменение, возможно, станет в некотором смысле другим, если учесть этическое, региональное, религиозное и иное разнообразие общества. Вулкок и Притчетт, признавая сложность и разнообразие возможных удачных решений, выражают мнение, что менеджеры самых успешных проектов, которым оказали высокую степень доверия, не покидали поле деятельности достаточно долго, чтобы понять тонкости местной среды.

Самые сложные случаи — те, что находятся в середине матрицы, имеющие умеренную специфика и объем изменения, где самый лучший практический проект будет воспринят лишь до определенной степени. Здесь проблема в том, что аутсайдеры общества могут вообразить, что знают об универсальности определенного института или практики гораздо больше, чем на самом деле.

Рассмотрим вопрос реформы гражданской службы и частных структур. Уничтожение протекционизма было ключом к умелому и успешному укреплению административных функций государства в таких развитых странах, как Британия и Соединенные Штаты, и осуществилось через такие важные реформы, как чистки и увольнения.

Общественные административные структуры в развивающихся странах не чуждались протек-

ционизма и коррупции, и их очистка через установление «современных» систем гражданской службы стала главной целью институциональной реформы.

Но и в этой сфере существуют самые разные способы обмана. «Современные» административные структуры во всем мире демонстрируют широкий спектр способов набора, обучения, карьерного роста и дисциплинирования гражданских служащих. Системы «мандаринов», существующие в Японии и Франции, резко отличаются от подхода, принятого в Соединенных Штатах, и позволяют японцам и французам заниматься теми видами деятельности, которые трудно было бы вести в Соединенных Штатах. В прошлом игнорирование этих трудностей вело к серьезным политическим провалам.

Когда в конце 1945-го года Соединенные Штаты обосновались в Японии как оккупанты, они приняли во многих случаях успешно осуществленные меры по «построению национального государства» и повороту Японии в сторону демократии. Японцы с удивительным успехом (см. Dower 1999) позаимствовали у Запада много институтов, среди прочего новую конституцию, написанную штабом генерала Макартура. В других сферах американский подход к институциональной реформе не принят. Усилия Соединенных Штатов развенчать японские промышленные конгломераты, или зайбатцу, стали просто подсказкой для возрождения в последующие десять лет этих же структур в форме кейретцу. Самым поразитель-

147

ным провалом стало американское намерение реформировать японские административные структуры, работа, выполненная американским служащим по имени Блэйн Гувер. Теодор Коэн, комиссар по труду в штабе Макартура, составил следующий отчет о деятельности миссии Гувера (Cohen 1987, с. 381):

*Председатель новой миссии... Блэйн Гувер, президент престижной Ассамблеи гражданской службы Соединенных Штатов и Канады... Период, длиною в жизнь персонала администрации, проведенный им в системе федеральной гражданской службы Соединенных Штатов, стал основой, если не итогом, их экспертизы.*

*По прибытии в Японию в ноябре 1946 г. миссия провела через соответствующие агентства SCAP обширную серию ознакомительных брифингов... мне показалось, что ее сотрудники в процессе отбора данных, как я уже говорил, отдавали предпочтение фактам, которые, по их мнению, могли быть полезными, но отвергали информацию, которая не увязывалась с проводимыми ими программами. Когда я пытался объяснить японский вариант отношений наниматель-наемник как «защиты в обмен на лояльность», а не «деньги за работу», их глаза тускнели. Когда я говорил о сети отношений патрон-клиент (oyabun-kobun), охватывающей все крупные япон-*

148

*ские структуры, в том числе правительственные административные структуры, это не вызвало шквала вопросов. Для меня центральной проблемой была «расфеодализация» административных структур канбацу... Но участники миссии были больше заинтересованы в сравнении уровней зарплат в правительственном и частном секторе. В их интеллектуальном багаже не было места для психологии и отношений тех людей, ради которых их призвали создавать новую современную, научную, нефеодалную административную систему.*

*Вместо этого они использовали чисто американские концепции равных возможностей для продвижения, честной игры для сотрудников гражданской службы или благородной идеи служения обществу.*

*Гувер обвинил административную систему Японии в семи смертных грехах: чрезмерное количество административных служащих, неэффективность, плохая дисциплина, низкая квалификация, недостоверная оценка нанятых работников и неправильное их использование, классификация, основанная в большей степени на классе гражданской службы, а не на обязанностях и функциях, и экзамены, где проверяются скорее общие, чем специализированные знания. Неудивительно, что в основном его рекомендации сводились к следующему: стан-*

149

*дартного типа договор, условия которого зависят от результатов конкурсных испытаний, «научная» организация труда, сетка заработной платы, оценки эффективности плюс создание авторитета независимой гражданской службы. Как же все это было увязано с феодализмом? Американскую схему, исторически предназначенную для избавления от прогнивших систем, собирались применить в стране, где такой системы не было. Мне иногда приходило в голову, что если бы эту миссию отправили вместо Японии за Полярный круг, она бы предложила бы эти же самые рекомендации эскимосам, тюленям и чайкам.*

Трудно сказать, что впечатляло больше, — невежество миссии Гувера, проявленное при в

оценке местных условий или ее высокомерие. Если оглянуться назад, японские административные структуры в 1946 году во многих отношениях были более элитными, компетентными и защищенными от требований политического протекционизма, чем их американские аналоги того времени. Реформы, проведенные Соединенными Штатами, не смогли затронуть ничего, кроме самой верхушки тогдашнего чиновничьего аппарата, не коснувшись механизма, который за очень короткий период времени развился в мощные государственные структуры, такие как Министерство финансов и Министерство международной торговли и промышленности, которые изрядно доса-

150

дили американцам в последующие десятилетия в ходе торговых войн.

Местная специфика требовала выработки широкого разнообразия советов, толковых административных практик, которые не ограничились бы перемещением административной силы из одного общества в другое под руководством администраторов из развитого мира, читающих лекции своим менее знающим коллегам о том, как и что нужно делать в их стране или в мистической «Дании». Общее знание зарубежных административных практик следует сочетать с глубоким пониманием местных сложностей, возможностей, привычек, норм и условий. Следовательно, решения, принятые администрацией или в организациях, должны внедряться не просто посредством оплачиваемой деятельности местных чиновников, руководящими местными учреждениями, но и силами самой этой администрации или организаций. Восточно-азиатские реформаторы быстро разобрались в сути, где имеется сильное управление, и переняли некоторые приемы, но существенно изменили их так, чтобы заставить работать на *свои* общества. И, разумеется, добились успешного развития, потому что не позволили иностранным донорам насадить в их странах такие институты, которые вытеснили бы институты местные.

Если мы действительно хотим увеличить институциональную способность слаборазвитых стран, нам придется изменить метафору, где описывается, на что нам надо надеяться. Мы приходим в

151

страну не с балками, камнями, подъемными кранами и чертежами конструкции, готовые нанять местное население с тем, чтобы оно помогло нам построить фабрику, которую мы спроектировали. Вместо этого следует прийти с ресурсами, побуждающими местное население построить собственную фабрику, и помочь ему составить план, как самостоятельно ее построить и эксплуатировать. Каждый шаг технической помощи, уничтожающий такую же способность местного общества, можно рассматривать как обоюдоострый клинок, и относиться к нему нужно с большой осторожностью. Кроме всего прочего, внешняя помощь должна избегать соблазна ускорить процесс, начав управлять фабрикой.

На практике при этом получается, что внешним участникам такого строительства, желающим наращивать административную силу — будь то международные финансовые институты, двусторонние доноры или неправительственные организации, — лучше всего оптимально осуществлять прямые вливания в правительственные органы в странах-клиентах, тем самым обеспечивая стабильность. Они не должны ставить жестких условий использования вливаемых ресурсов, но настаивать на строгих стандартах отчетности касательно определенного рода результатах. Эта политика подразумевает подобие дисциплины, которой успешно действующие рынки требуют от фирм: рынки не интересуются, как организована фирма — как партнер или как общественная акционерная финансовая компания, централизо-

152

ванная или децентрализованная, являются ли ее первичные подразделения географическими или функциональными, — лишь бы она делала деньги. Таков в значительной степени подход, связанные с программой Соединенных Штатов «Соревновательный счет тысячелетия», по которой будут даваться гранты соразмерно объему деятельности.

В соответствии с этой концепцией, требование должно исходить от кандидатов на получение гранта, а распределение и использование фондов следует освободить от внешнего управления на микроуровне в той мере, в какой они будут приносить измеримые результаты.

Такой подход к построению сильного учреждения будет работать, только если доноры терпеливы и не требуют, чтобы фабрика производила товары в короткий срок. Как я заметил в главе 1-й, существует конфликт целей доноров: это конфликт между построением успешно функционирующей организации и обеспечением тех, кто осуществляет это построение учреждений, служб, которые должны произвести жизнеспособную систему. В конечном итоге и те, и другие хотят, чтобы «фабрика» работала в полную силу, но можно усомниться, должны ли местные люди управлять «фабрикой» в интересах местных нужд.

Трудно быть оптимистом в вопросе о том, хватит ли вообще донорам терпения, чтобы сосредоточиться на построении мощного здания за счет действующих служб обеспечения, поскольку

153

их представители обычно требуют явных результатов.<sup>1</sup> В двунаправленных агентствах, таких как

Однако известен прецедент, позволяющий предположить, что такой подход возможен. В Вашингтоне существует квазиправительственная организация под названием Федеральный благотворительный фонд поддержки демократии (NED), созданный в 1970-х годах в помощь распространению демократии во всем мире. NED имеет очень скромный, по стандартам Вашингтона, годовой бюджет порядка 30 миллионов долларов (фискальный год 2002), часть которого распределяет непосредственно, а другую часть размещает в четырех смежных организациях, связанных с Демократической партией, Республиканской партией, Торговой палатой Соединенных Штатов и AFL-CIO. (Эти организации — Национальный демократический институт, Международный республиканский институт, Центр международного частного предпринимательства и Центр трудовой солидарности.) Модель помощи со стороны NED очень отличается от его более крупной и наиболее полномочной версии — USAID. NED и его 4 американских центра выдачи грантов распределяют деньги небольшими суммами в пределах от нескольких тысяч до нескольких сотен тысяч долларов прямо по крупным подразделениям зарубежных политических партий, неправительственных организаций, женских организаций, трудовых союзов, коммерческих организаций и других структур гражданского общества, которые обращаются к нему в поисках финансирования каких-либо специфических задач. Сам NED и его грантовые подразделения практически ничего не предпринимают; администрация занимается исключительно проверкой грантовых подразделений и стремится поддерживать в них дисциплину

154

Агентство по международному развитию США (USAID), проблему политизации помощи десятилетиями понимали правильно, но не воспринимали как готовую модель фиксированной помощи (Tendler 1975). Правительства, которым предстоит принять помощь, не контролируют все переменные, обуславливающие доступные измерения улучшения при осуществлении проекта. Можно реформировать сеть телевидения и связи, но не

плину отчетности за осуществление задач, которые они должны решать. Эта модель распределения резко отличается от модели USAID и от моделей других международных агентств помощи, которые распределяют деньги соответственно более крупным проектам, часто насчитывающим сотни миллионов долларов, и создают большие инфраструктуры помощи внутри отдельных стран. USAID имеет плохую репутацию, так как потратил большие суммы на руководство и на сотрудников, занимающихся заключением контрактов — большинство их фирм базируется в США, и непосредственно в группы стран-клиентов поступает относительно малая помощь. NED ни в коей мере не является совершенной моделью для масштабного строительства: спектр возложенных на него поручений слишком широк, а ресурсы чересчур малы, чтобы неограниченно вкладывать их в осуществление своей основной миссии. Его внимание в любом случае сосредоточено в большей степени на развитии политических партий и гражданского общества, чем на правительственных организациях, но он предлагает несколько основных принципов: локальные группы отвечают за планирование и осуществление своих проектов от начала до конца и получают ресурсы напрямую, не отвергая контроль со стороны внешнего фонда.

155

государственную нефтяную компанию, сосредоточиться на фискальной политике, но не на общественном образовании. Реальная форма может существовать без проявлений в показателях общего преобразования. Если одни методики работают, а другие — нет, доноры постараются противостоять сильному соблазну откатиться назад, к менеджменту реформы на микроуровне.

Общественные науки долго мечтали о превращении исследования человеческого поведения в подлинную науку путем продвижения от простого описания к строгим моделям причинности с нетривиальной прогностической ценностью, основанным на строгом эмпирическом наблюдении. Такой проект можно быстрее всего реализовать в ряде сфер человеческого поведения. Рынки вполне пригодны для подобного анализа, и именно поэтому в конце двадцатого века экономика явилась королевой общественных наук. Но организации представляют собой сложный случай. Индивиды внутри организаций стараются соблюсти свой узкокорыстный интерес, и относительно той степени, в какой они им это удастся, методология индивидуализма экономистов дает гениальное видение. Нормы и социальные связи влияют на

---

индивидуальный выбор в организациях в значительно большей степени, чем на рынках. За стремление быть более «научной», чем это позволяет дисциплине ее содержание, на деле придется заплатить нашей слепотой к реальным сложностям общественного администрирования в том виде, в каком оно практикуется в разных обществах.

156

### Глава 3. СЛАБЫЕ ГОСУДАРСТВА И МЕЖДУНАРОДНАЯ ЛЕГИТИМНОСТЬ

В первых двух главах я анализирую проблемы слабых государств, а также проблему отсутствия или неадекватности политических институтов в национальных государствах, что является существенным тормозом экономического развития отдельных бедных стран. Данный факт становится важной проблемой и на международном уровне в целом. Принципы суверенитета и неприкосновенности национального государства, являющиеся основой Вестфальской системы, фактически разрушены и, по существу, сегодня не соблюдаются, поскольку то, что происходит внутри отдельных государств — в их внутреннем управлении, — часто оказывает большое влияние и на жизнь других членов международного сообщества. Но кто имеет право или законное основание нарушать суверенитет другой страны и во имя каких целей? Не зависит ли сама международная легитимность от существования суверенных государств и их силы? Если зависит, то не противоречит ли этому нарушение суверенитета другого государства? В данной главе я ана-

157

лизирую именно такой круг взаимозависимых проблем.

После окончания Холодной войны «слабые» государства или государства-«неудачники» превратились в важнейшую проблему международного порядка (Crocker 2003). В государствах «слабых» или «неудачниках» нарушаются права человека, они подвержены массовым бедствиям, они — источник волн массовой иммиграции и нападений на соседние государства. 11 сентября ясно показало, что эти страны служат прикрытием международным террористам, которые способны нанести серьезный урон Соединенным Штатам и другим развитым странам.

Со времени падения Берлинской стены в 1989 году и до событий 11 сентября 2001 года большинство международных кризисов сосредоточилось вокруг слабых или несостоявшихся стран. К ним относятся Сомали, Гаити, Босния, Косово, Руанда, Либерия, Сьерра-Леоне, Конго и Восточный Тимор. Международное сообщество так или иначе оказывалось втянутым в конфликты внутри этих стран, порой слишком поздно, порой с недостаточными средствами — и в ряде случаев дело кончалось тем, что оно брало там бразды правления в свои руки.

События 11 сентября в Соединенных Штатах выявили новую проблему. Власть в Афганистане была настолько слабой, что ее мог захватить кто угодно, в том числе и террористическая организация «Аль-Каида», превратив в базу для терроризма в глобальном масштабе. Насилие в стране фак-

158

тически стало явлением повсеместным: возможность сочетания радикального исламизма с оружием массового уничтожения неожиданно показала, что события в далеких уголках планеты могут непосредственно касаться и Соединенных Штатов, и других богатых и могущественных держав. Традиционные формы сдерживания не работают в отношении индивидуальных преступников, и проблема нашей безопасности в этом случае требует решения проблем внутри слабых государств, требует смены их режимов для предотвращения дальнейшей угрозы с их стороны. Таким образом, проблема слабых стран, рассматривавшаяся прежде как проблема гуманитарная или проблема прав человека, сегодня непосредственно связывается с безопасностью других стран. Как считает М. Игнатъев, «на 90-е годы пришлось также и общее ослабление исторического осмысления, и неспособность Запада понять после Холодной войны, что возникающий кризис мирового порядка в обширных регионах земного шара — от Египта до Афганистана — неизбежно приведет к угрозе безопасности самого Запада».

Помимо проблем таких несчастных стран, стран-«неудачников», как Сомали или Афганистан, неспособность других слабых стран управлять экономикой также ведет к международной нестабильности. К причинам, вызывающим кризисы на Ближнем Востоке, относятся неразвитость демократии, плюрализма, отсутствие сколько-нибудь заметной политической активности населения в большинстве арабских стран (целью Про-

159

граммы развития ООН, принятой в 2002 году, было преодоление этих причин). Считается, что усиление авторитарного типа правления в этом регионе является результатом подстрекательства ООН, якобы имеющей особые причины для поддержания подобных режимов в таких странах, как Саудовская Аравия или Египет. Более того, экономика региона не развивалась, здесь не проводились экономические реформы, характерные для Латинской

Америки, Азии и других частей развивающегося мира в 80-е и 90-е годы. Стагнация экономики в слабых странах (или регрессия, характерная для Саудовской Аравии, где доля национального продукта на душу населения упала на две трети за последние двадцать лет) достигла такого уровня, что стали возникать молодежные бунты в связи с появлением десятков тысяч молодых безработных мужчин. Как и в других частях развивающегося мира, стагнацию экономики можно было бы в основном объяснить плохим руководством со стороны государства, тормозящего развитие предпринимательства и рынка. Конфликт Израиля и Палестины также связан с неэффективностью руководства: главная причина срыва мирного процесса, начавшегося по Договору в Осло в 90-е годы, заключалась в неспособности палестинских властей ни соответствовать демократическим требованиям, ни справиться с высоким уровнем коррупции и с теми, кто жаждал легкой наживы.

160

## Новая Империя

Логика американской внешней политики после 11 сентября подводит ее к такой ситуации, при которой она либо берет на себя ответственность за руководство слаборазвитыми государствами, либо передает эту миссию в руки международного сообщества. Отрицая свои имперские амбиции, администрация Буша тем не менее сформулировала (в речи президента в Вестпойнте в июне 2002 года и в Документе по стратегии национальной безопасности 2002 года) доктрину профилактической или, точнее, превентивной войны, которая фактически ставит Соединенные Штаты в положение власти над потенциально враждебным населением стран, угрожающих Америке терроризмом. Именно это произошло в Афганистане в 2001 году. Правительство Карзай, гораздо более порядочное и более склонное думать о будущем страны, чем предшествующий режим «Талибана», было создано Соединенными Штатами и удерживается у власти лишь благодаря американской силе. Эту власть не признает ряд высокопоставленных военных, а ее легитимность оспаривают уцелевшие отряды бойцов-талибов. Необходимость продолжения войны в Афганистане заставляет американских военных внедряться в такие страны, как Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан, которые прежде входили в сферу интересов СССР и где крайне обострена проблема руководства.

В марте 2003 года Соединенные Штаты приняли еще более амбициозный проект по сверже-

161

нию Баасистского режима в Ираке и установлению реально действующей демократии. В речи, произнесенной 26 февраля 2003 года, президент Буш заявил: «Мы оказались здесь в критический период в истории нашей нации и всего цивилизованного мира. Часть этой истории написана до нас, остальную часть напишем мы...» Он изложил чрезвычайный план, который охватывал не только демократизацию Ирака, но и трансформацию власти в большей части Ближнего Востока, в том числе позитивное решение израильско-палестинского конфликта и распространение принципов демократии на другие части арабского мира.

Террористические выступления, имевшие место, кроме Ирака, в Момбасе (Кении), Бали, Индонезии и Рийяде (Саудовская Аравия) в 2002-м и 2003-м годах, показали, что «Аль-Каида» продолжает пользоваться теми возможностями, которые возникают при плохом управлении государством. Соединенные Штаты определенно не собираются непосредственно внедряться своими силами в каждую страну, где действуют террористы, они должны опираться на местные власти, чтобы те сами контролировали действия террористов. Порой неспособность этих властей справиться с террористами свидетельствует об общей управленческой слабости, о чем говорилось в главе 1 -й и 2-й. Ни кенийские, ни индонезийские власти не сумели действовать достаточно решительно, чтобы предупредить атаки террористов, и хотя индонезийским властям и удалось довольно успешно подавить террористов, все же они действовали толь-

162

ко при значительной внешней поддержке. Стремясь к собственной безопасности, Соединенные Штаты снова сталкиваются именно с теми вопросами, которые вставали перед международными организациями в связи с программами укрепления слаборазвитых стран: каким образом стимулировать извне построение сильного государства в тех странах, где проблема эффективности руководства стоит очень остро.

## Нарушение суверенитета

Плохое управление государством подрывает принцип суверенитета, на котором основан поствестфальский мировой порядок. Это происходит потому, что проблемы, которые слабые государства создают для себя и для других, увеличивают вероятность того, что еще какая-

нибудь из стран международной системы захочет вмешаться во внутренние дела этих слабых стран против их желания. Термин «слабый», уже употреблявшийся ранее, характеризует бессилие государства, а не его масштабы; он означает недостаток административного потенциала для нормального управления экономикой, причина которого коренится в нелегитимности политической системы в целом.

Многие аналитики, критикующие новую доктрину администрации Буша о превентивной войне и войне в Ираке, рассматривают ее как симптом резкого отхода от прежней политики сдерживания прежде всего потому, что эта доктрина допускает

163

периодическое нарушение суверенитета других стран (Hassner 2002). Но на самом деле почва для возможности нарушения суверенитета создавалась гораздо раньше, когда в 90-е годы стала допускаться так называемая гуманитарная интервенция. Примеры такой интервенции — в Сомали, Гаити, Камбодже, на Балканах и в других местах — описаны в обширной литературе (см. работы: Damrosch 1993, Heiberg 1994, Hoffmann 1996, Lugo 1996, Mastanduno и Lyons 1995, Mayall 1996, Murphy 1996, von Lipsey 1997, Weirs и Collins 1996, Williamson 1998, а также критический обзор Carpenter 1997).

В дебатах относительно гуманитарной интервенции подчеркивалось, что Вестфальская система больше не является адекватным рычагом регулирования международных отношений — Вестфальская система выстраивалась в обстановке явного отсутствия понимания проблемы легитимности. Утверждалось, что окончание Холодной войны привело к заметному росту в международном сообществе взаимопонимания относительно принципов политической легитимности и прав человека. Отныне суверенитет и легитимность не могли автоматически дароваться тем, кто де-факто находился у власти в стране. Государственный суверенитет был фикцией или скверной шуткой, когда речь шла о таких странах, как Сомали или Афганистан, попавшие в руки боевиков. Диктаторы и те, кто попирали права человека, как Милошевич в Сербии, не могли прикрываться для самозащиты принципом суверенитета, совершая

164

преступления против человечества, особенно в таких многонациональных государствах, каким была Югославия, где границы между республиками не были твердо установлены. В этих условиях внешние силы, действующие на основе принципов соблюдения прав человека и демократической легитимности, не только имели право, но и были обязаны вмешаться.

Гуманитарная интервенция 90-х годов привела к тому, что международная имперская власть де-факто распространилась на всю «слаборазвитую» часть мира. Эту интервенцию часто возглавляла американская военная сила, а к решению проблемы построения сильного государства подключалась коалиция прежде всего европейских стран, Австралии, Новой Зеландии и Японии. Для Сомали, Камбоджи, Боснии, Косово, Восточного Тимора, а теперь и для Афганистана понятие «международное сообщество» уже не абстракция, его реальность ощутимо проявилась в формировании в этих странах эффективно действующих правительств. В этих странах суверенитет как таковой перестал существовать, функции их правительств переданы ООН или другим неправительственным организациям, как, например, в Восточном Тиморе: представительство ООН, руководящее этой страной, расположено на корабле, плавающем в гавани за пределами столицы Восточного Тимора Дили.

Подобная международная власть может быть позитивным явлением, если она основана на принципах соблюдения прав человека и демократии,

165

но все равно это чужая власть, и правление такого рода — прецедент отказа от суверенитета и передачи правления международным органам.

Проблема, которая стоит перед Соединенными Штатами, заключается в том, что слабые государства могут породить недопустимую угрозу их безопасности: террористов, обладающих оружием массового уничтожения. Некоторые аналитики видят большую разницу между интервенцией, осуществляемой во имя защиты прав человека в определенной стране, и интервенцией ради предотвращения угрозы другим странам; при этом считается, что только последний вид интервенции имеет законное основание для нарушения суверенитета страны. Такое противопоставление сомнительно, ибо оно допускает, что самозащита менее законна, чем защита других. Во всяком случае на практике оба представления часто переплетаются, поскольку правительства, нарушающие права человека в своей стране, часто угрожают безопасности и своих соседей или бывают слишком слабы, чтобы предотвратить подобную угрозу или возможность ее возникновения.

Такую точку зрения не следует понимать как попытку оправдать войну администрации Буша в Ираке. В данном случае обоснования «за» и «против» очень сложны. Возможности

сдерживания угрозы, исходившей от Багдада, не были определены должным образом, администрация Буша объединила угрозу со стороны Ирака с террористической угрозой, таким образом, не уточняя различия интересов сторон (Mearsheimer 2002).

166

Дело не в том, что наличие в руках отдельных террористов оружия массового уничтожения крайне обостряет проблему безопасности. Это могло бы почти наверняка оправдать интервенцию со стороны тех, кому угрожают. Принцип сдерживания не работает, если вероятность применения такого оружия велика. Принцип суверенитета сам по себе недостаточен для защиты страны, от которой исходит подобная угроза. Строгое соблюдение этого принципа приводит к тому же результату, что и гуманитарная интервенция: к необходимости внедрения в такие страны и принятия на себя руководства ими, чтобы уменьшить угрозу и предотвратить ее возникновение в будущем.

## Создание национального государства

Таким образом, проблемы, рассмотренные в первых двух главах, а именно как осуществлять руководство в слабых государствах, как укрепить их демократическую легитимность и создать самодостаточные политические институты, — становятся основополагающими в современной международной политике. Мы приходим к такому выводу как из желания перестроить государства, раздираемые конфликтами и войнами, из желания сократить базу терроризма, так и в надежде на то, что бедные страны получат шанс развить свою экономику. Если удастся создать науку, искусство или технологию построения государственного аппарата, то она будет служить одновре-

167

менно всем этим целям и на нее будет огромный спрос.

В Соединенных Штатах усилия в этом направлении получили название «построение национального государства». Вероятно, этот термин отражает опыт нации в данной области, когда культурная и историческая идентичность формируется преимущественно политическими институтами — конституционализмом и демократией. Европейцам же свойственна большая чуткость в определении разницы между государством и нацией. Они считают, что построение национального государства в смысле создания социальной структуры, опирающейся на историю и культуру, не может осуществляться никакой внешней силой. И они, конечно, правы, поскольку только государство можно строить обдуманно. Если при этом возникает нация, то это в большей степени результат везения, а не построения государственного аппарата.

В Соединенных Штатах проходили идеологизированные дебаты относительно построения национального государства. Отдельные консерваторы, а также многие правые либералы выступают против построения национальных государств, поскольку не считают, что это осуществимо, и им не нравится ни сама эта идея, ни дорогое предприятие, которое им представляется построением некоего международного государства благосостояния. С другой стороны, в Международном финансовом институте, доноре, и в негосударственных организациях многие рассуждают о построении

168

национального государства так, словно это хорошо нам знакомый проект, который может быть реализован, если только у нас будут средства. Первая позиция спорящих неустойчива, если учесть, какие средства Соединенные Штаты расходуют и будут расходовать на свою безопасность и внешнюю политику. Администрация Буша пришла к власти, скептически настроенная относительно построения национальных государств, однако была вынуждена принять эту идею в отношении Афганистана и Ирака. Сторонники же национальных государств столкнулись в этих регионах с чрезвычайными трудностями. Дело не в том, что идея построения национального государства там не сработала; в африканских регионах, расположенных южнее Сахары, усилия по созданию национального государства фактически разрушили местный институциональный организационный потенциал. Поэтому необходимо очень тщательно обдумать, что возможно, а что невозможно предпринимать, а также определить пределы оказания внешней помощи.

Существуют три стадии, или фазы, в построении национального государства. Первая стадия — это так называемая постконфликтная перестройка, она наступает, когда страны выходят из состояния конфликта, как Афганистан, Сомали и Косово, где структура государства полностью разрушена и требуется ее коренная перестройка. В этот период цель внешней помощи состоит в том, чтобы обеспечить стабильность путем внедрения сил безопасности, гуманитарной и технической помощи

для восстановления подачи электроэнергии, воды, банковской и платежной систем и т.д.

Если ослабленное государство достаточно удачливо, чтобы обрести с международной помощью хоть какую-нибудь стабильность (как, например, Босния), наступает вторая фаза. Теперь главной целью становится создание собственных государственных учреждений, способных самостоятельно выстоять, когда интервенция закончится. Осуществить эту фазу труднее, чем первую, если внешние силы решат «красиво» удалиться из страны.

Третья фаза в значительной степени совпадает со второй. Она тоже связана с вопросом укрепления слабых государств, в которых власть уже в значительной степени стабилизировалась, но еще не в состоянии осуществлять важные государственные функции, такие как защита прав собственности, или гарантировать всеобщее начальное образование. Такие государства многочисленны и разнообразны — от имеющих некоторый организационный опыт в таких областях, как управление банками и налоговой системой, но не справляющихся с проблемой образования, например, или с законодательной системой (как в Перу, Мексике), до таких, где упомянутые институты вообще слабы (например, Кения, Гана).

Афганистан и постсаддамовский Ирак сталкиваются с очень разными проблемами. В Афганистане никогда не было государства в современном понимании. При монархии, существовавшей до 70-х годов, когда начались политические беспорядки, страна представляла собой конфедерацию

170

племен с минимальным распространением государственных учреждений за пределами Кабула. В последующие годы правления коммунистов (и гражданской войны) было уничтожено все, что оставалось даже от слабого государства. Построение сильного государства после свержения талибов должно было начаться с нуля на средства, поступающие извне, и при внешней поддержке. Если учесть грандиозность задачи и скарденность Соединенных Штатов и других доноров, то перспектива построения современного государства на месте старого выглядит почти безнадежной.

Ирак же был более развитой страной, обладавшей достаточно большими ресурсами, как материальными, так и людскими. Здесь проблема заключалась в том, что государственные институты либо функционировали слабо, либо были распущены Соединенными Штатами сразу после войны и подлежали перестройке. Существенная доля административного потенциала была утеряна в результате грабежа и беспорядков, последовавших за интервенцией. Как и в послевоенной Германии и Японии, а также во многих посткоммунистических странах, построение сильного государства в постсаддамовском Ираке тормозилось необходимостью предотвратить возврат к власти представителей старого режима. Тоталитарная власть сформировала определенный политический ландшафт, и мало кто оставался вне партии власти и силовых структур, обладавших административным и политическим опытом.

171

Соединенные Штаты и международное сообщество, имея дело со слабыми государствами на первой стадии их послевоенной перестройки и стабилизации, добились немногого. Соединенные Штаты и другие международные организации совершили много ошибок в Панаме, Сомали, Гаити и Боснии, однако кое-чему и научились. К 90-м годам и к 2000 году, когда возникли проблемы в Косово и Восточном Тиморе, правительство США и международное сообщество выработали и более совершенные методы координации действий, и некоторые механизмы сохранения институциональных навыков при построении национального государства в слабых странах.

К сожалению, администрация Буша не учла этот опыт при вступлении в Афганистан и Ирак и повторила прежние ошибки (например, не предвидела возможность грабежей и не организовала полицейские силы для предотвращения беспорядков). В Ираке это происходило отчасти в силу того, что администрация Буша в одностороннем порядке вступила в войну, лишив тем самым своих партнеров возможности поддержать Соединенные Штаты, а отчасти из-за бюрократических дрызг, в силу чего организацией реконструкции государства в Ираке занялся Пентагон (Fukuяма 2004). Министерство обороны США, оказавшееся главным исполнителем планов построения национального государства, не обладало способностями, потребными для столь сложного дела. Следовательно, построение сильного государства необходимо не только рухнувшим или слабым государ-

172

ствам «третьего мира», оно оказалось необходимым и для Вашингтона (Mendelson Forman 2002).

Если международное сообщество добилось скромных успехов в организации реконструкции

государств после прекращения конфликтов, то его достижения на втором этапе построения сильного государства, когда оно стремилось создать или усилить законные самостоятельные политические институты, способные помочь местному правительству действовать самостоятельно без помощи со стороны, впечатляют гораздо меньше.

Практику применения имперской власти в Сомали, Гаити, Камбодже, Боснии, Косово, Восточном Тиморе следует очень ограничивать. Ни Соединенные Штаты, ни международное сообщество не достигли особых успехов в деле построения самостоятельных государств ни в одной из стран, где они намеревались это сделать. Однако попытки построения сильных государств сыграли важную роль в стабилизации обстановки в этих странах и в подготовке почвы для возможных переговоров. Мир — это неоценимое благо для народов воюющих стран, он оправдывает все международные усилия в этом направлении. Но международное сообщество подчеркивает важность восстановления управленческих институтов, «создания инфраструктуры», хотя в действительности нередко происходит «высасывание инфраструктуры», по меткому выражению М. Игнатьеффа (Ignatieff 2002). Международное сообщество и большое число неправительственных организаций направляют в слабые страны столько высококласс-

173

ных специалистов, что они часто просто вытесняют, а не дополняют крайне слабые местные государственные институты. В результате при осуществлении функции управления квалификация местной администрации не растет, и эти страны, как правило, снова возвращаются в прежнее состояние, как только международное сообщество теряет к ним интерес или уходит в другие кризисные регионы.

Показателен в этом отношении случай с Боснией. В течение семи лет после Дейтонских соглашений, прекративших войну в Боснии, страна находилась под властью Администрации Верховного представителя ООН в Боснии и Герцеговине. Заметной демократии в Боснии не возникло, несмотря на проведение выборов; Администрация Верховного представителя использовало свою власть лишь для смещения президентов, премьер-министров, судей, мэров и других избранных официальных лиц. Оно могло пренебрегать законодательством страны и создавать новые институты, не считаясь с интересами боснийского народа. Административная власть в боснийском государстве находилась преимущественно в руках международных экспертов, а не местных чиновников, поэтому отдельные наблюдатели сравнивали власть в Боснии с властью британского раджи (Knaus и Martin 2003). Несмотря на значительные вложения международного сообщества Косово (а возможно, и из-за этого), что-то подобное имело место и здесь.

Из сказанного выше не стоит делать вывод о том, что помощь извне вообще не имела смысла,

174

поскольку она оказывалась в связи с гуманитарными кризисами или с крайне тяжелым постконфликтным положением этих стран. Решать краткосрочные проблемы, откладывая до времени долгосрочные институциональные проблемы — вот все, что можно сделать в подобных обстоятельствах. Таким образом, успех построения национального государства оценивается не столь строгими критериями, например, реставрацией власти до довоенного уровня или проведением выборов (Dobbins и др. 2003).

Поскольку во многих странах-«неудачниках» государственность либо слаба, либо вообще отсутствует, не совсем ясно, существует ли альтернатива квазиперманентным квазиколониальным отношениям между «вассальной» страной, получающей помощь, и международным сообществом. В некотором смысле международное сообщество восстанавливает прежнюю мандатную систему Лиги Наций того периода, когда определенные колониальные власти получали привилегии управлять некоей территорией в своих интересах. По современным нормам международных отношений законным считается только государственное самоуправление, и это заставляет нас придерживаться такого принципа: какую бы власть мы ни устанавливали в стране, она должна быть временной и переходной. Поскольку мы не знаем, как осуществить быструю передачу своего институционального потенциала слабым странам, то и мы сами, и те, кому мы помогаем, переживают большое разочарование.

175

## **Демократическая легитимность на международном уровне**

Главный спор идет не о самом принципе суверенности — в настоящее время защищать его в чистом виде стремятся немногие. Ясно, что не все суверенные государства созданы по единому

образцу и что плохое правление прямо способствует тому, что уважение международного сообщества к верховной власти в стране падает. Повторяем, этот сдвиг произошел не после одиннадцатого сентября, но, скорее, в 1990-х годах в ходе гуманитарных интервенций.

Сегодня спор между членами международного сообщества сосредоточился на том, кто должен принимать решение о нарушении суверенитета и на каком основании. В какой степени это остается прерогативой суверенных государств и в какой степени эти решения должны быть ограничены международными законами или нормами? Подобные вопросы переносят нас в область иной совокупности проблем, касающихся демократической легитимности: на этот раз они касаются не столько отдельных государств, сколько всей международной системы. Этот спор выявил существование огромной пропасти между Соединенными Штатами и их европейскими союзниками, что в будущем может стать источником болезненных трений.

Хотя после одиннадцатого сентября европейцы вначале поддерживали Соединенные Штаты, в конце 2001 года, после завершения войны в Афга-

176

нистане, в мире наблюдался рост критического отношения к политике США и во многих случаях открытого антиамериканизма. Обвинения европейцев в основном касались американской политики односторонних действий в таких вопросах, как обращение с пленными членами «Аль-Каиды» в тюрьме Гуантанамо, выход из противоракетного договора, отказ Вашингтона присоединиться к Международному трибуналу, а еще раньше — заявление администрации Буша о выходе из Киотского протокола против глобального потепления. Однако более серьезный конфликт произошел из-за намерения Вашингтона напасть на Ирак, чтобы осуществить там «смену режима» и уничтожить средства массового поражения. Все это привело к возникновению самой глубокой трещины в европейско-американских отношениях со времен Суэцкого кризиса 1956 года; на платформе открытого противостояния американской внешней политике произошло выдвижение и переизбрание на очередной срок германского канцлера Герхарда Шредера, а Франция и Германия активно выступили против второй резолюции ООН, санкционирующей военное вмешательство. Европейские оппоненты американской политики односторонних действий утверждали, что пытаются построить международный миропорядок, действительно основанный на правовых нормах и соответствующий условиям, возникшим в мире после окончания холодной войны. Этот мир, свободный от острых идеологических конфликтов и широкомасштабной гонки вооружений, предос-

177

тавляет больше возможностей для достижения консенсуса, ведения диалога и переговоров как способов разрешения споров. Европейцев пугает провозглашенная администрацией Буша и фактически ничем не регламентированная доктрина об упреждающих мерах против террористов или государств, оказывающих им поддержку, согласно которой Соединенные Штаты самостоятельно решают, где и когда применить силу.

То мнение, что американцы — сторонники однополярного, а европейцы — широкого многополярного мирового порядка, разумеется, чрезмерно упрощенно. Так или иначе, либеральный интернационализм давно занимает почетное место в американской внешней политике. Соединенные Штаты содействовали возникновению и функционированию Лиги Наций, Организации Объединенных Наций, Бреттонвудских институтов (Международного валютного фонда и Всемирного банка реконструкции и развития), Генерального соглашения по тарифам и торговле, Всемирной торговой организации (ВТО), в Америке обосновались и действуют другие международные организации. Сегодня в мире существует множество международных организаций, активным — если не самым активным — участником которых являются США; в них рассматриваются самые разнообразные вопросы, от ядерной безопасности, установления стандартов и научного сотрудничества, до безопасности авиаперевозок, банковских расчетов, регулирования рынка лекарств, использования космоса и телекоммуникаций.

178

В недавнем прошлом Соединенные Штаты прилагали немало усилий в области экономики, способствуя развитию либеральной многосторонней торговли и инвестиционного режима при растущей способности самостоятельно решать спорные вопросы. Мотивы этого стремления очевидны: американцы доминируют в мировой экономике, извлекая из нее большую выгоду, вот почему о глобализации можно сказать «сделано в США». У европейцев в этой сфере не слишком хороший послужной список в том, что касается многополярности. В некоторых сферах экономики европейцы действовали односторонне и даже порой нарушали существующий правопорядок. Европейский союз в течение девяти лет противился

неблагоприятным для него решениям по бананам, а по гормональному «выращиванию» мяса еще дольше, и провозгласил принцип осторожности по отношению к генетически модифицированным продуктам, очень плохо согласующийся с санитарными и фитосанитарными правилами ВТО. Однако на деле европейцы нарушали свои же правила по отношению к генетически модифицированным продуктам, а некоторые государства устанавливали собственные стандарты, отличные от стандартов ЕС. Европейская комиссия по конкурентной борьбе под председательством Марио Монти успешно блокировала слияние компаний «General Electric» и «Honeywell», в то время как сделка была одобрена американскими и канадскими регулирующими органами. Это породило подозрения, что Европейский союз просто дейст-

179

вует в защиту специфически европейских интересов. Наконец, Европейскому союзу удалось экспортировать свои правила о конфиденциальности в Соединенные Штаты с помощью существующих там соглашений о «безопасной гавани».

Таким образом, трудно утверждать, что в экономических вопросах европейцы гораздо более склонны к многополярности, чем Соединенные Штаты. И те, и другие нарушали международные правила, когда им было удобно, хотя на словах поддерживали основанный на этих правилах миропорядок. Хуже всего дела обстоят в области сельского хозяйства, где американские и европейские субсидии местным производителям ведут к тому, что бедные страны несут огромные убытки. В течение многих лет расходы на социальные и культурные нужды в рамках проводимой ЕС сельскохозяйственной политики предусматривались особым соглашением и вылились в сотни миллионов долларов потерянных доходов для Африки, Ближнего Востока и других стран. Хотя Соединенные Штаты поддержали проведение раунда торговых переговоров в Дохе, в 2002 году они приняли в области сельского хозяйства законопроект, значительно увеличивающий местным производителям субсидии и протекционистские меры. Например, африканское государство Мали будет ежегодно получать от Агентства международного развития США 37 миллионов долларов, но из-за новых субсидий, которые американские производители получили после принятия этого законопроекта, Мали потеряет 43 миллиона дол-

180

ларов доходов от производства хлопка (Edmund L. Andrews. Rich Nations are Criticized for Enforcing Trade Barriers. "New York Times", Sept. 30, 2002).

Самые серьезные споры по поводу одностороннего подхода к решению проблем разворачиваются в сфере безопасности, а после одиннадцатого сентября они вышли на первый план. После того как США намекнули, что для проведения военных действий в Ираке не нуждаются в одобрении ООН, в сентябре 2002 года они все-таки обратились за поддержкой в Совет безопасности и осенью добились единогласного одобрения резолюции 1441, требовавшей от Ирака выполнить прежние резолюции и уничтожить имевшиеся там средства массового поражения. Соединенные Штаты на достаточно веском основании утверждали, что Ирак нарушил международные законы — как ряд принятых ранее резолюций о разоружении, так и резолюцию 1441. Но администрация Буша также дала понять, что в случае отрицательного решения Совета безопасности она начнет военные действия против Ирака независимо от мнения постоянных членов Совета безопасности, имеющих право вето. Рассматриваемый здесь вопрос важен с точки зрения правил, касающихся суверенности и безопасности. Статья 51 Устава ООН разрешает членам этой организации предпринимать военные действия в одностороннем порядке в целях самозащиты, что легко истолковать как преимущественное право на защиту в тех случаях, когда страна сталкивается с непосредственной угрозой нападения. Ирак не подходил под эту рубрику, и

181

администрация Буша не сделала попытки оправдать свои действия как исключение из статьи 51. Ирак не представлял для Соединенных Штатов непосредственной угрозы; военные действия против него подпадали, скорее, под категорию профилактической, но не упреждающей войны. Соединенные Штаты вполне справедливо утверждали, что средства массового поражения и, в частности, ядерное оружие представляют особую проблему, ибо этого джинна трудно вновь загнать в бутылку. С другой стороны, право государств развязывать превентивные войны в ответ на подобную угрозу не может служить хорошим общим правилом международных отношений. Соединенные Штаты наверняка возражали бы против подобного предложения России или Китая; фактически речь идет о том, чтобы международное сообщество предоставило свободу действий в данном вопросе одной стране.

Можно возразить, что упомянутые расхождения между Соединенными Штатами и Европой

являются следствием достаточно неловкого обхождения с союзниками со стороны именно этой администрации. Досада, вызванная действиями Соединенных Штатов у европейцев, в значительной мере проистекает из стиля общения и странного нежелания администрации Буша консультироваться, объяснять, оправдываться и уговаривать, как это делали предыдущие администрации. Нынешняя администрация могла бы оставить ратификацию Киотского протокола конгрессу, как это сделала администрация Клинтона, вместо того

182

чтобы неожиданно заявлять о выходе из договора за завтраком для представителей стран-участниц НАТО. Европейцам не нравятся заимствованные из языка проповедей выражения, вроде «оси зла» (его президент Буш употребил в обращении к нации в январе 2002 года), а также то, что об изменении курса было объявлено походя, без предварительных сообщений или объяснений. Соединенные Штаты не раз использовали политику силы, чтобы добиться выгодных им международных соглашений, а затем в последний момент выходили из них. Подобная линия поведения осуществлялась еще во времена Вудро Вильсона и Лиги наций и продолжается в переговорах по Пакту Рио, Киотскому протоколу и Международной торговой палате.

В основе современных разногласий между Соединенными Штатами и многими европейскими государствами лежит гораздо более фундаментальное различие в понимании источника демократической легитимности на международном уровне. Если схематизировать и упростить вопрос, то американцы склонны видеть самый высокий уровень демократической легитимности в конституционном демократическом государстве. Склонны до такой степени, что в их глазах любая международная организация типа Организации Объединенных Наций легитимна только потому, что законно утвержденное демократическое большинство передало им эту легитимность в межгосударственном процессе переговоров. Стороны-участники могут в любой момент аннулировать эту ле-

183

гитимность; то есть международные законы или организации не существуют независимо от этого добровольного соглашения между государствами.

Европейцы, напротив, склонны верить, что демократическая легитимность вытекает, скорее, из воли международного сообщества, чем любого отдельно взятого государства. Это международное сообщество не воплощается конкретно в каком-либо одном глобальном демократически установленном порядке, однако придает легитимность существующим международным институтам, которые отчасти его воплощают. Таким образом, миротворческие силы в бывшей Югославии следует рассматривать не просто как конкретные межправительственные меры по урегулированию ситуации, но, скорее, как моральное выражение воли и норм международного сообщества.

Европейский взгляд на международную легитимность во многом схож с европейским взглядом на государство. Как указывали Неттл (Nettl 1968) и Хантингтон (Huntington 1981), во многих странах, особенно в континентальной Европе, государство всегда воспринималось как защитник общественных интересов, стоящих выше личных интересов гражданина. Этому государству, которое обычно воплощает профессиональная бюрократия, временами приходится действовать против воли общества, так как оно имеет более верное представление об общих интересах нации. Либеральный взгляд Локка на государство, превалирующий в Соединенных Штатах, напротив, не отделяет общественный интерес от интересов лю-

184

дей, составляющих общество. Государство служит людям и не имеет своих особых взглядов на общую пользу. Как отмечалось в главе 2-й, демократическая общественность может делегировать исполнительную власть государству для принятия определенных важных решений, но государство при этом не сохраняет фундаментальной автономии.

Применяя эти идеи на международном уровне, легко увидеть, что европейцы считают международные организации хранителями всеобщего блага, стоящего выше желаний отдельных государств. Если на национальном уровне государство, принимая решения, направленные на благо общества, сохраняет значительную автономию, то и международные организации при определении глобальных общих интересов должны, по мнению европейцев, обладать большей властью. С точки зрения Соединенных Штатов, напротив, делегирование власти как на национальном, так и на международном уровне гораздо более ограничено. Если данный международный институт не служит интересам демократического государства, последнее вправе ограничить свое участие в нем или вовсе выйти из него (Rabkin 1998).

В Европе и США международную легитимность понимают по-разному в силу множества причин. По утверждению Роберта Кагана (Kagan 2003), причина в том, что Соединенные

Штаты сильнее Европы. Европа, по его словам, ценит международные законы и нормы, потому что она гораздо слабее Соединенных Штатов; последние предпочитают односторонний подход, потому что

185

они значительно сильнее любой другой страны или группы стран (например, Европейского союза) не только в военной области, но также в экономике, технологии и культуре.

Конечно, нельзя отрицать, что маленькие слабые страны, не способные оказывать влияние, в силу естественных причин предпочитают жить в мире норм, законов и институтов, ограничивающих более могущественные государства. И наоборот, «единственная сверхдержава», Соединенные Штаты, конечно, хотела бы иметь свободу действий, не быть обремененной никакими обязательствами.

Но указать на различие в могуществе значит поднять вопрос о том, почему это различие существует. Население Европейского союза составляет 375 миллиона человек, а валовой внутренний продукт равен 9,7 триллиона долларов; для сравнения: население США составляет 280 миллионов человек, а ВВП равен 10,1 триллиона. Европа, несомненно, могла бы тратить деньги на оборону на уровне, сопоставимом с расходами США, но *намеренно* этого не делает. Европа тратит на оборону в целом около 130 миллиардов долларов — и эта сумма постоянно уменьшается, — тогда как США тратят на те же цели 300 миллиардов и скоро станут расходовать гораздо больше. Несмотря на происшедший в Европе в 2002 году поворот на более консервативный курс, ни один кандидат от правых или правоцентристов не вел свою кампанию на платформе значительного повышения расходов на оборону. Способность Европы к развер-

186

тыванию военной силы, разумеется, сильно ослаблена проблемой коллективных действий, вставшей перед современной системой принятия решений в ЕС, однако неудачи в повышении эффективности вооруженных сил явно носят политический и нормативный характер.

Причины этих нормативных различий кроются, несомненно, в самой сути послевоенного европейского проекта. К концу Второй мировой войны государства Западной Европы пришли к заключению, что именно ничем не ограниченное осуществление государственного суверенитета послужило в XX веке причиной двух мировых войн (Ikenberry и Hall 1989). В доме, который они начали возводить для себя в 1950-х — в Европейском союзе — эти суверенитеты преднамеренно встраивали в пласты правил, норм и инструкций, чтобы они больше никогда не вырвались из-под контроля. Купчан (Kupchan 2002) утверждает, что Европейский союз представляет собой механизм накопления и проецирования силы за пределы Европы. Эта точка зрения почти наверняка ошибочна. Большинство европейцев видят цель ЕС в преодолении политики силы. Таким образом, континент, где зародилась идея современного государства, построенного вокруг централизованной власти и способности к развертыванию военной силы, уничтожил саму суть государственности как отличительной черты. Это особенно отчетливо проявилось в Германии, где послевоенная самобытность, как показал Петер Каценштейн (Katzenstein 1997), была построена вокруг некоего проекта антисуве-

187

ренности. С этого времени свобода действий в Германии стала ограничиваться многочисленными напластованиями международных правил, особенно со стороны ЕС, не исключая и другие международные организации вплоть до ООН. В течение многих лет после Второй мировой войны немцы учили своих детей не развешивать во время матчей немецкий флаг и не приветствовать свои футбольные команды слишком громко. Таким образом, тот вид патриотизма, который американцы демонстрируют после 11 сентября, им совершенно чужд и неприятен — а если бы немцы сами продемонстрировали его, он был бы неприятен остальным.

Американцы смотрят на государственность и суверенитет совершенно иначе. Сеймур Мартин Липсет в своих книгах объяснил, что Соединенные Штаты стоят особняком среди стран с развитой демократией, их политика и институты сильно отличаются от политики и институтов Европы, Канады, Австралии, Новой Зеландии и Японии (Lipset 1981, 1990, 1995). Какую бы область мы ни взяли — социальное обеспечение, борьбу преступностью, правовые нормы, внешнюю политику, — везде существующие расхождения отделяют Америку от всех остальных стран. Америка всегда выступает против контролируемой государством экономики и больше, чем другие демократии, поощряет индивидуализм, неограниченную свободу предпринимательства и эгалитаризм.

Это чувство исключительности распространяется и на ее собственные демократические инсти-

188

туты и их легитимность. В отличие от большинства старых обществ Европы в основе

построения Соединенных Штатов лежала политическая идея. Американского народа, или американской нации, до основания государства не существовало. Национальная идентичность носит в США скорее гражданский, нежели религиозный, культурный, расовый или этнический характер. В Америке существовал только один политический режим, который, будучи старейшей в мире непрерывной демократией, не рассматривается как преходящий политический компромисс. Это означает, что политические институты страны внушают людям почти набожное почтение, которое европейцы, обладающие более древними источниками идентичности, находят несколько странным.

Более того, для американцев их Декларация независимости и Конституция — не просто основа политического строя на североамериканском континенте, эти документы воплощают для них универсальные ценности и имеют для человечества значение, далеко выходящее за границы Соединенных Штатов. Когда президент Рейган неоднократно цитировал губернатора Уинтропа, говоря о Соединенных Штатах как о «блистательном городе на вершине горы», эти слова находили отклик в душах многих американцев. Это чувство временами приводит к типично американской склонности путать собственные национальные интересы с более широкими интересами мира в целом.

В Европе — а также в развитых азиатских странах, например, в Японии — дело обстоит со-

189  
вершенно иначе. История европейских стран и Японии началась задолго до установления в них демократии. У европейцев и японцев есть не только политические источники идентификации. Они видели, как приходят и уходят разные режимы, и помнят, что некоторые из этих режимов ответственны за крайне позорные деяния. В то время как французы и британцы (хотя и по-разному) продолжают видеть миссию своей нации в судьбе всего мира, можно сказать, что немногие европейские страны считают свои политические институты универсальными моделями для остального человечества. В самом деле, многие европейцы считают, что их национальные институты имеют более низкий уровень легитимности, чем международные организации, при этом ЕС занимает место где-то посередине.

### За рамками национального государства

Американцы и европейцы по-разному смотрят на источник легитимности на международном уровне. Американцы полагают, что эта законность укоренена в воле демократического большинства в конституционных национальных государствах, а европейцы склонны считать, что она зиждется на более высоких принципах справедливости, чем законы или воля отдельных национальных государств. И те, и другие пришли к подобным взглядам по причинам, глубоко укорененным в их национальных историях и в этом отношении вполне понятным.

190

Европейский взгляд верен в абстрактном смысле, но неверен с точки зрения практики. Многие европейцы придерживаются мнения, что именно они, а не американцы, истинные защитники универсальных либеральных ценностей, поскольку верят в эти ценности независимо от их воплощения в современных национальных государствах. Решения суверенных либеральных демократий могут быть процедурно корректными, но это не гарантирует, что они точно согласуются или находятся в соответствии с упомянутыми высшими принципами. Демократическое большинство может принять решение и совершить нечто ужасное в отношении других стран и может нарушить права человека и нормы морали, на которых основывается их собственный демократический порядок. В самом деле, дебаты Линкольна с Дугласом касались именно этой проблемы. Дуглас утверждал, что его не заботит, будет ли народ голосовать за или против рабства, при условии, что принятое решение отражает волю народа. Линкольн, напротив, говорил, что рабство само по себе нарушает высший принцип равенства людей, принцип, на котором зиждется строй Америки. Легитимность действий демократии в конечном итоге базируется не на точной демократической процедуре, но на первоочередных правах и нормах, которых требует этика, более высокая, чем законный порядок.

Проблема с европейской позицией в том, что, в то время как высшая область либерально-демократических ценностей теоретически может

191

существовать, в любом международном институте она воплощена весьма несовершенно. Сама идея, что эта легитимность «спущена вниз» с бесплотного международного уровня, а не вручена снизу законным образом конкретной общественностью на уровне национального

государства, в сущности, способствует злоупотреблениям со стороны части элит, которые свободны толковать волю международного сообщества соответственно собственным предпочтениям.

Вторая важная практическая проблема европейской позиции — это проблема проведения законов в жизнь. Единственная власть для суверенных национальных государств даже в современном глобализованном мире, — это власть проводить законы. Даже если существующие международные законы и организации точно отражают волю международного сообщества (что бы она ни означала), проведение законов в жизнь остается в целом сферой деятельности национальных государств. Большое количество как международных, так и национальных законов, исходящих из Европы, представляют собой то, что можно приравнять к стремлениям социальной политики и что совершенно не поддается проведению в жизнь. Оправдание такого рода законам европейцы находят, утверждая, что они выражают социальную объективность, американцы же возражают, на мой взгляд, справедливо, что такие неосуществимые стремления подрывают принципы самого права.

Та же проблема воплощения в жизнь существует и на международном уровне. «Международ-

192

ное сообщество» — это фикция в той мере, в какой любая возможность воплощения закона в жизнь целиком зависит от действий отдельных национальных государств. Не существует автономных или фактически европейских вооруженных сил. Все международные организации, которые имеют дело с серьезными вопросами боевого обеспечения (в противоположность постконфликтным миротворческим миссиям), сталкиваются с пагубными проблемами коллективных действий. В период холодной войны было достаточно не дать Совету Безопасности ООН совершить какие-либо значимые законодательные действия; исключением стала лишь война в Корее, когда ошибочный бойкот ООН Советским Союзом позволил ей санкционировать это вмешательство. Даже для организаций с меньшими идеологическими расхождениями, чем ООН, таких как Евросоюз и НАТО, совершить решительное коллективное действие очень сложно. Единственными исключениями в 1990-х стали первая война в Персидском заливе и война в Косово, и оба только благодаря тому, что Соединенные Штаты взяли на себя лидерство и риск применения силы, пока союзники продолжали колебаться в нерешительности.

История Балкан 1990-х иллюстрирует слабость европейского взгляда на международные акции. Все страны Евросоюза признавали, что Сербия под Милошевичем была источником серьезных нарушений в Боснии и Косово, что этот конфликт был в высшей степени дестабилизирующим для Европы и что в большой степени ев-

193

ропейской обязанностью было бы установить в этом регионе порядок и справедливость. Европейцы и впрямь вмешались — путем введения эмбарго для этого региона (выгодного скорее сербам, чем боснийцам) и путем посланки туда миротворческого контингента. Однако им не удалось принять коллективную резолюцию о решительном силовом вмешательстве, чтобы сместить Милошевича, демократизировать Сербию и таким образом добраться до сути проблемы. Действительно, европейские миротворцы осложнили эту проблему своим нежеланием сражаться в таких местах, как Сребреница, оказались заложниками и нуждались в спасении. Именно в результате действий государств, желавших решительно применить традиционные формы военного вмешательства — это были хорваты в случае Боснии и американцы в случае Косово, — сербское государство распалось, и на Балканах настал мир.

Роберт Каган излагает это следующим образом. Европейцы искренне полагают, что живут в конце истории, — то есть в таком мире, который все в большей степени управляется с помощью законов, норм и международных соглашений. В этом мире политика с позиции силы и «реальная политика» прекращают свое существование. Американцы, напротив, считают, что история далеко еще не заканчивается и следует использовать традиционные методы силовой политики, чтобы уничтожить угрозу, исходящую от Ирака, «Аль-Каиды», Северной Кореи и других пагубных сил. Согласно Кагану, европейцы правы лишь наполовину: для

194

себя, внутри Евросоюза, где суверенитет уступает сверхгосударственным организациям они действительно создали мир конца истории. Но они не понимают того, что мир и безопасность в их европейском «мыльном пузыре» гарантированы в конечном итоге американскими военными силами.

Государственность разрушается также и с другой стороны. Возникли разнообразные многосторонние и международные организации, предназначенные для того, чтобы взять на

---

себя некоторые административные функции национальных государств. Их способность успешно делать это сильно варьируется. Некоторые, например удивительно разнообразные технические организации и организации, устанавливающие стандарты, действительно создали международные правила, которым подчиняются и которые по большей части способствуют глобальной эффективности. Другие, более политизированные по природе, стремятся сломать легитимность национальных государств без применения взамен уничтоженных эффективных международных институтов. Вопрос о том, правилен ли подход Соединенных Штатов к Ираку, остается открытым, но нельзя дать особым обстоятельствам этого дела отвлечь внимание от того факта, что это пагубное в перспективе сочетание потребности в безопасности, характерной для слабых государств или «государств-неудачников», и способности международных институтов поддерживать ее.

Большая часть аргументов относительно Ирака сосредоточена вокруг эмпирического вопроса,

195

действительно ли мир находится в такой опасной ситуации, как утверждает администрация Буша, или с угрозами, исходящими от таких стран, как Ирак и Северная Корея, лучше справляться другим способом. (Вопрос эмпирический в том смысле, что на него существует реальный ответ, который, однако, мы можем и не узнать из данных, доступных нам сейчас.) Никто не стал бы оспаривать ту мысль, что если государство создало ядерное оружие и полно решимости дать его террористам, чтобы устраивать взрывы на территории другого государства, то этому последнему, чтобы защитить себя, не стоило бы полагаться на международные организации. С другой стороны, если такая угроза заметно возрастет, превентивный американский ответ способен сам стать основным источником глобальной нестабильности.

196

## Глава 4. МЕНЬШЕ, НО СИЛЬНЕЕ

Более тридцати лет ведущей тенденцией в мировой политике было ослабление государственности. Эта тенденция возникла по двум причинам — нормативной и экономической. Многие государства в двадцатом веке были слишком мощными. Они подавляли население и нападали на соседей. У тех государств, что не были диктатурами, тем не менее тормозился экономический рост и возникало множество сбоев в работе: чрезмерная свобода государства вела к падению эффективности его работы. Поэтому основной тенденцией стало уменьшение доли государственного сектора и обращение к рынку или к функциям гражданского общества, ошибочно присвоенным государственным аппаратом. В то же время рост мировой экономики ведет к разрушению автономии суверенных национальных государств за счет возрастания скорости обмена информацией, мобильности капитала и, в меньшей степени, трудовых ресурсов.

Эти перемены были, в целом, к лучшему. На повестке дня во многих частях мира все еще остается снижение влияния национального госу-

197

дарства: стагнация, возникшая в Японии в период 1990-х, и кризис социальной безопасности, который произойдет во многих благополучных европейских государствах в двадцать первом веке, в огромной степени связаны с государственным регулированием и государственным вмешательством в экономику этих стран.

После 11 сентября главным вопросом мировой политики стало не уменьшение государственности, а ее усиление. Для отдельных обществ и для мирового сообщества уничтожение государства — это прелюдия не к утопии, а к катастрофе. Основная проблема, стоящая перед бедными странами, блокирующая их возможности экономического развития — это неадекватный уровень институционального развития. Они не нуждаются в сильном государстве, но действительно нуждаются в ограниченном спектре законных и эффективных государственных функций.

В международной системе государственность подвергалась нападкам и разрушалась по многим причинам. Государства во всех отношениях менее развитого мира слабы, и окончание Холодной войны привело к возникновению ряда бедствующих «государств-неудачников» от Европы до Южной Азии. Эти слабые государства несли угрозу международному порядку, поскольку были источником конфликтов и серьезных нарушений прав человека и поскольку стали потенциальным источником терроризма новой разновидности, способного проникать в развитый мир. Укрепление этих государств путем создания различных

198

видов государственных учреждений — вот задача, которая стала жизненно важной для международной безопасности, но с которой справились лишь несколько развитых стран. Таким образом, для будущего мирового порядка самое важное — это обучиться построению государства.

Хотя мы не желаем возвращаться к миру конфликтующих великих сил, мы действительно нуждаемся в том, чтобы заботиться о потребности в силе. Только государства и одни государства способны объединить и целесообразно разместить силы обеспечения порядка. Эти силы необходимы, чтобы обеспечить правление закона внутри страны и сохранить международный порядок. Те, кто выступает за «сумерки государственности» — являются ли они поборниками свободного рынка или преданны идее многосторонних договоров, — должны объяснить, что именно заменит силу суверенных национальных государств в современном мире (см. Evans 1997). На самом деле эту пропасть заполнило разношерстное собрание международных организаций, преступных синдикатов, террористических групп и так далее, которые могут обладать в определенной степени властью и легитимностью, но редко и тем и другим сразу. За неимением ясного ответа нам остается только вернуться к суверенному национальному государству и снова попытаться понять, как сделать его сильным и успешным.

С другой стороны, та традиционная военная мощь, которая ассоциируется у нас с национальными государствами, явно не полностью отвечает

199

их нуждам. Европейцы правы в том, что существуют важные виды силового воздействия, вроде построения национального государства. Страны должны быть в состоянии создавать государственные институты не только внутри собственных границ, но и в других, менее организованных и более опасных странах. В прошедшие годы они сделали бы, это просто

---

вторгнувшись в такую страну и административно добавив ее к своей империи. Теперь мы настаиваем на содействии демократии, самоуправлению и правам человека и на том, что любая попытка управлять другим народом просто временная мера, а не империалистическое устремление. Намного ли лучше, чем американцы, европейцы знают, как разрешить эту квадратуру круга, будет видно. В любом случае искусство построения государства будет ключевой составляющей национальной силы, столь же важной, как способность развертывать традиционную военную мощь для поддержания мирового порядка.

200

## Библиография

**Akerlof 1982** — *Akerlof, George A.* Labor Contracts as Partial Gift Exchange // *Quarterly Journal of Economics*, 47 (4). — С 543-569.

**Akerlof 1970** — *Akerlof, George A.* The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism // *Quarterly Journal of Economics*. 1970, № 84. — С 488-500. (На рус. яз.: Акерлоф Г.А. Рынок «лимонов»: неопределенность качества и рыночный механизм // THESIS: теория и история экономических и социальных институтов и систем. 1994, № 5. — С. 91-104.)

**Alchian 1950** — *Alchian, Armen A.* Uncertainty, Evolution, and Economic Theory // *Journal of Political Economy*. 1950, № 58. — С 211-221.

**Alchian и Demsetz 1972** — *Alchian, Armen A., and Demsetz, H.* Production, Information Costs, and Economic Organization // *American Economic Review*. 1972, № 62 (5). — С 777-795. (На рус. яз.: Алчян А., Демсец Г. Производство, информационные издержки и экономическая организация // Истоки. Вып. 5: Экономика в контексте истории и культуры. — М.: ГУ-ВШЭ, 2004. — С. 166-207; *то же*: Армен А. Алчян, Гарольд Демсец. Производство, стоимость информации и экономическая орга-

201

низация // Вехи экономической мысли. Том 5. Теория отраслевых рынков. — М.: Экономическая школа, 2003.)

**Allison 1971** — *Allison, Graham T. Jr.* Essence of Decision. — Boston: Little, Brown, 1971.

**Amsden 1989** — *Amsden, Alice H.* Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization. — New York: Oxford University Press, 1989.

**Barnard 1938** — *Barnard, Chester.* The Functions of the Executive. — Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938.

**Barro 1997** — *Barro, Robert J.* Determinants of Economic Growth: A Crosscountry Survey. — Cambridge, MA: MIT Press, 1997.

**Bates 1983** — *Bates, Robert.* Essays on the Political Economy of Rural Africa. — Berkeley, CA: University of California Press, 1983.

**Bates 1981** — *Bates, Robert.* Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies. — Berkeley, CA: University of California Press, 1981.

**Berle и Means 1932** — *Berle, Adolph A., and Means, Gardner C.* The Modern Corporation and Private Property. — New York: Macmillan, 1932.

**Boot 2003** — *Boot, Max.* The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power. — New York: Basic Books, 2003.

**Boston, Martin и др. 1996** — *Boston, Jonathan, and Martin, John, et al.* Public Management: The New Zealand Model. — Auckland, NZ: Oxford University Press, 1996.

202

**Bosworth и Triplett 2000** — *Bosworth, Barry P., and Triplett, Jack E.* Productivity in the Services Sector. — Washington, DC: Brookings Institution, 2000.

**Brown и Duguid 2000** — *Brown, John Seely, and Duguid, Paul.* The Social Life of Information. — Boston: Harvard Business School Press.

**Buchanan и Tollison 1972** — *Buchanan, James M., and Tollison, Robert D.* The Theory of Public Choice: Political Applications of Economics. — Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1972.

**Buchanan, Tollison, Tullock и др. 1980** — *Buchanan, James M., Tollison, Robert D., Tullock, Gordon, et al.* Toward a Theory of a Rent-Seeking Society. — College Station, TX: Texas A&M Press, 1980.

**Carpenter 1997** — *Carpenter, Ted Galen.* Delusions of Grandeur: The United Nations and Global Intervention. — Washington, DC: CATO Institute, 1997.

**Chandler 1977** — *Chandler, Alfred D.* The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business. — Cambridge, MA: Harvard University Press.

**Coase 1937** — *Coase, Ronald H.* The Nature of the Firm // *Economica*. 1937, № 6. — С 386-405.

**Cohen, March и др. 1972** — *Cohen, Michael D., and March, James G., et al.* A Garbage Can Model of Organizational Choice // *Administrative Science Quarterly*. 1972, № 17(1). — С 1-25.

203

**Cohen 1987** — *Cohen, Theodore.* Remaking Japan: The American Occupation As New Deal. — New York: Free Press, 1987.

**Cowhey и Haggard 2001** — *Cowhey, Peter F., and Haggard, Stephan.* Presidents, Parliaments, and Policy. — Cambridge, England: Cambridge University Press, 2001.

**Crocker 2003** — *Crocker, Chester*. Engaging Failing States // *Foreign Affairs*. 2003, № 82 (5). — С 32-45.

**Cyert, March и др. 1963** — *Cyert, Richard M., and March, James G., et al.* A Behavioral Theory of the Firm. — Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1963.

**Damrosch 1993** — *Damrosch, Lori F.* Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts. — New York: Council on Foreign Relations, 1993.

**de Soto 2000** — *de Soto, Hernando*. The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. — London: Bantam Press, 2000. (На рус. яз.: Эрнандо де Сото. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. М.: Олимп-Бизнес, 2001.)

**de Soto 1989** — *de Soto, Hernando*. The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World. — New York: Harper & Row, 1989. (На рус. яз.: Эрнандо де Сото. Иной путь. — МЛ: Catallaxy, 1995.)

**Diamond 1992** — *Diamond, Larry*. Economic Development and Democracy Reconsidered // *American Behavioral Scientist*. 1992, № 15 (4-5) — С 450-499.

**Diamond 1990** — *Diamond, Larry*. Three Paradoxes of Democracy // *Journal of Democracy*. 1990, № 1 (3). — С 48-60.

**Dobbins и др. 2003** — *Dobbins, James, et al.* America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq. — Santa Monica, CA: Rand, 2003.

**Dower 1999** — *Dower, John W.* Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II. — New York: W. W. Norton, 1999.

**Doyle, Johnstone и др. 1997** — *Doyle, Michael W., Johnstone, Ian, et al.* Keeping the Peace: Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador. — Cambridge, England: Cambridge University Press, 1997.

**Easterly 2001** — *Easterly, William R.* The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics. — Cambridge, MA: MIT Press, 2001. (На рус. яз.: Уильям Истерли. В поисках роста. Приключения и злоключения экономистов в тропиках. — М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2006.)

**Einhorn 2001** — *Einhorn, Jessica*. The World Bank's Mission Creep // *Foreign Affairs*. 2001, №80(5). — С. 22-35.

**Ellickson 1991** — *Ellickson, Robert C.* Order without Law: How Neighbors Settle Disputes. — Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991.

**Evans 1989** — *Evans, Peter B.* Predatory, Developmental, and other Apparatuses: A Comparative Analysis of the Third World State // *Sociological Forum*. 1989, № 4 (4). — С 561-82.

**Evans 1997** — *Evans, Peter B.* The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization // *World Politics*. 1997, № 50. — С 62-87.

**Fama 1980** — *Fama, Eugene F.* Agency Problems and the Theory of the Firm // *Journal of Political Economy*. 1980, № 88 (2). — С 288-307.

**Fatten 1992** — *Fatten, Robert*. Predatory Rule: State and Civil Society in Africa. — Boulder, CO: Lynne Rienner Press, 1992.

**Friedrich и Brzezinski 1965** — *Friedrich, Carl J., and Brzezinski, Zbigniew*. Totalitarian Dictatorship and Autocracy, 2d ed. — Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

**Fukuyama 2004** — *Fukuyama, Francis*. Nation-building 101 // *The Atlantic Monthly*. 2004, № 293(1). — С. 159-162.

**Fukuyama 2000** — *Fukuyama, Francis*. Social Capital and Civil Society. Washington, DC: International Monetary Fund Working Paper WP/00/74. (2000)

**Fukuyama 1999** — *Fukuyama, Francis*. The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order. New York: Free Press, 1999. (На рус. яз.: Фрэнсис Фукуяма. Великий - разрыв. — М.: АСТ, 2003.)

**Fukuyama и Marwah 2000** — *Fukuyama, Francis, and Marwah, Sanjay*. Comparing East Asia and Latin America: Dimensions of Development // *Journal of Democracy*. 2000, № 11 (4). — С. 80-94.

206

**Furubotn, Richter 1997** — *Furubotn, Eirik G., and Richter, Rudolf*. Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1997. (На рус. яз.: Эрик Г. Фуруботн, Рудольф Рихтер. Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории. — СПб.: Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2005.)

**Greif 1993** — *Greif, Avner*. Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition // *American Economic Review*. 1993, № 83 (3). — С 525-48.

**Grindle 2000** — *Grindle, Merilee S.* Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America. — Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000.

**Grindle 1996** — *Grindle, Merilee S.* Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa. — New York: Cambridge University Press, 1996.

**Grindle 1997** — *Grindle, Merilee S.* Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries. — Cambridge, MA: Harvard Institute For International Development, 1997.

**Gwartney, Lawson и др. 2002** — *Gwartney, James, and Lawson, Robert et al.* Economic Freedom of the World: 2002 Annual Report. — Washington, DC: Cato Institute, 2002.

207

**Haggard 2000** — *Haggard, Stephan*. The Political Economy of the Asian Financial Crisis. — Washington, DC: Institute for International Economics, 2000.

**Haggard и Kaufman 1995** — *Haggard, Stephan, and Kaufman, Robert R.* The Political Economy of Democratic Transitions. — Princeton University Press, 1995.

**Haggard и McCubbins 2001** — *Haggard, Stephan, and McCubbins, Mathew D.* Presidents, Parliaments, and Policy. — Cambridge, England: Cambridge University Press, 2001.

**Harriss, Hunter и др. 1995** — *Harriss, John, and Hunter, Janet, et al.* The New Institutional Economics and Third World Development. — London: Routledge, 1995.

**Hartcher 1998** — *Hartcher, Peter*. The Ministry. — Boston: Harvard Business School Press, 1998.

**Hassner 2002** — *Hassner, Pierre*. Definitions, Doctrines, Divergences // *National Interest*. 2002, № 69 (Fall). — С 30-34.

**Hayek 1956** — *Hayek, Friedrich A.* The Road to Serfdom. — Chicago: University of Chicago Press, 1956. (На рус. яз.: Фридрих Август фон Хайек. Дорога к рабству. — М.: Новое издательство, 2005.)

**Hayek 1945** — *Hayek, Friedrich A.* The Use of Knowledge // *American Economic Review*. 1945, №35(4). — С. 519-30.

**Heiberg 1994** — *Heiberg, Marianne*. Subduing Sovereignty: Sovereignty and the Right to Intervene. — London: Pinter Publishers, 1994.

208

**Herbst 2000** — *Herbst, Jeffery*. States and Power in Africa. — Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

**Hirschman 1970** — *Hirschman, Albert O.* Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. — Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

**Hoffmann 1996** — *Hoffmann, Stanley*. The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention. — Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1996.

**Holmstrom и Milgrom 1991** — *Holmstrom, Bengt, and Milgrom, Paul*. Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design // *Journal of Law, Economics, and Organization*. 1991, № 7. — С 24-52.

**Horowitz 1990** — *Horowitz, Donald*. Comparing Democratic Systems // *Journal of Democracy*. 1990, №1(4). — С. 73-79.

**Howard 1996** — *Howard, Philip K.* The Death of Common Sense. — New York: Warner Books, 1996.

**Huntington 1968** — *Huntington, Samuel P.* Political Order in Changing Societies. — New Haven: Yale University Press, 1968. (На рус. яз.: Сэмюэл Хантингтон. Политический порядок в меняющихся обществах. — М.: Прогресс — Традиция, 2004.)

**Huntington 1981** — *Huntington, Samuel P.* American Politics: The Promise of Disharmony. — Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.

209

**Huntington 1991** — *Huntington, Samuel P.* The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. — Oklahoma City: University of Oklahoma Press, 1991. (На рус. яз.: Сэмюэл Хантингтон. Третья волна: Демократизация в конце XX в. — 2003.)

**Huntington 1996** — *Huntington, Samuel P.* The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. — New York: Simon and Schuster, 1996. (На рус. яз.: Сэмюэл Хантингтон. Столкновение цивилизаций. — М.: АСТ, 2003.)

**Ignatieff 2003** — *Ignatieff, Michael*. The Burden // *New York Times Magazine*. 2003, Jan. 5. — С 162.

**Ikenberry и Hall 1989** — *Ikenberry, G. John, and Hall, John A.* The State. — Minneapolis:

University of Minnesota Press, 1989.

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

**Jensen 1998** — *Jensen, Michael*. Foundations of Organizational Strategy. — Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998.

**Jensen и Meckling 1976** — *Jensen, Michael, and Meckling, William*. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure // *Journal of Financial Economics*. 1976, №3. — С. 304-60.

**Johnson 1982** — *Johnson, Chalmers*. MITI and the Japanese Miracle. — Stanford, CA: Stanford University Press, 1982.

210

**Joseph 1987** — *Joseph, Richard*. Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: The Rise and Fall of the Second Republic. — Cambridge, England: Cambridge University Press, 1987.

**Kagan 2003** — *Kagan, Robert*. Of Paradise and Power: America vs. Europe in the New World Order. — New York: Knopf, 2003.

**Katzenstein 1997** — *Katzenstein, Peter*. Tamed Power: Germany in Europe. — Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997.

**Kaufman, Kraay и Mastruzzi 2003** — *Kaufman, Daniel, Kraay, Aart, and Mastruzzi, Massimo*. Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002. — Draft; Washington: World Bank, June 30, 2003. — Available at: [www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3.pdf).

**Klitgaard 1995** — *Klitgaard, Robert E*. Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions. — Washington, DC: World Bank, 1995.

**Knaus и Martin 2003** — *Knaus, Gerald, and Martin, Felix*. Travails of the European Raj // *Journal of Democracy*. 2003, № 14 (3). — С 60-74.

**Krasner 1984** — *Krasner, Stephen D*. Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics // *Comparative Politics*. 1984, №16(2). — С. 223-246.

**Krueger 1993** — *Krueger, Anne*. Political Economy of Policy Reform in Developing Countries. — Cambridge, MA: MIT Press, 1993.

**Krueger 1974** — *Krueger, Anne*. The Political Economy of the Rent-Seeking Society // *The Ame-*

211  
*rican Economic Review*. 1974, № 64 (3). — С 291-303.

**Kupchan 2002** — *Kupchan, Charles A*. The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century. — New York: Knopf, 2002.

**Lanyi и Lee 1999** *Lanyi, Anthony, and Lee, Young*. Governance Aspects of the East Asian Financial Crisis. — College Park, MD: IRIS Working Paper 2,26. (1999)

**Levitt и March 1990** — *Levitt, Barbara, and March, James G*. Chester I. Barnard and the Intelligence of Learning // Oliver Williamson, ed. Organization Theory from Chester Barnard to the Present. — New York: Oxford University Press, 1990.

**Levy 2002** — *Levy, Brian*. Patterns of Governance in Africa. — Washington, DC: World Bank, 2002.

**Lijphart 1996** — *Lijphart, Arend*. Constitutional Choices for New Democracies // Marc Plattner and Larry Diamond, eds., The Global Resurgence of Democracy. — Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

**Linz 1990** — *Linz, Juan J*. The Perils of Presidentialism // *Journal of Democracy*. 1990, № 1 (1).— С 51-69.

**Lipset 1995** — *Lipset, Seymour Martin*. American Exceptionalism: A Double-Edged Sword. — New York: W. W. Norton, 1995.

**Lipset 1990** — *Lipset, Seymour Martin*. Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada. — New York: Routledge, 1990.

212

**Lipset 1981** — *Lipset, Seymour Martin*. Political Man: The Social Bases of Politics, 2d ed. — Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981.

**Lipset 1959** — *Lipset, Seymour Martin*. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy // *American Political Science Review*. 1959, № 53. — с. 69-105.

**Lugo 1996** — *Lugo, Luis E*. Sovereignty at the Crossroads! Morality and International Politics in the Post-Cold War Era. — Lanham, MD: Row-man and Littlefield, 1996.

**MacIntyre 2003** — *MacIntyre, Andrew*. The Power of Institutions: Political Architecture and Governance. — Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003.

**Malone, Yates и др. 1987** — *Malone, Thomas W., and Yates, Joanne, et al*. Electronic Markets and Electronic Hierarchies // *Communications of the ACM*. 1987, № 30 (6). — С 484-497.

**March и Cohen 1974** — *March, James G., and Cohen, Michael D.* Leadership and Ambiguity: The American College President. — New York: McGraw-Hill, 1974.

**Marshall 1947** — *Marshall, S. L. A.* Men Against Fire: The Problem of Battle Command in Future War. — New York: William Morrow and Co., 1947.

**Mastanduno и Lyons 1995** — *Mastanduno, Michael, and Lyons, Gene M.* Beyond Westphalia! State Sovereignty and International Intervention. — Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.

**213**  
**Mayall 1996** — *Mayall, James.* The New Interventionism 1991-1994. — Cambridge, England: Cambridge University Press, 1996.

**Mearsheimer 2002** — *Mearsheimer, John J.* Hearts and Minds // *National Interest*. 2002, № № 69. — С 13-16.

**Mendelson Forman 2002** — *Mendelson Forman, Johanna.* Achieving Socioeconomic Weil-Being in Postconflict Settings // *Washington Quarterly*. 2002, № 25 (4). — С. 128-138.

**Miller 1992** — *Miller, Gary J.* Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy. — New York: Cambridge University Press, 1992.

**Moe 1984** — *Moe, Terry.* The New Economics of Organization // *American Journal of Political Science*. 1984, № 28. — С 739-777.

**Murphy 1996** — *Murphy, Scan D.* Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order. — Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1996.

**National Security Strategy of the United States of America** — National Security Strategy of the United States of America. — September 2002. — Washington, D.C.

**Nettl 1968** — *Nettl, J. P.* The State as a Conceptual Variable // *World Politics*. 1968, № 20 (4). — 559-592.

**New Zealand State Services Commission 1998** — *New Zealand State Services Commission.* New Zealand's State Sector Reform: A Decade of Change. (<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?docid=2384>)

**214**  
**North 1990** — *North, Douglass C.* Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. — New York: Cambridge University Press, 1990.

**North и Weingast 1989** — *North, Douglass C., and Weingast, Barry R.* Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England // *Journal of Economic History*. 1989, № 49 (4). — С 803-832.

**Olsen и March 1976** — *Olsen, Johan P., and March, James G., et al.* Ambiguity and Choice in Organizations. — Bergen, Norway: Universitets-for-lagen, 1976.

**Olson 1996** — *Olson, Mancur.* Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich and Others Poor // *Journal of Economic Perspectives*. 1996, №10 (2). — С. 3-24.

**Piore и Sabel 1984** — *Piore, Michael J., and Sabel, Charles.* The Second Industrial Divide. — New York: Basic Books, 1984.

**Porter 1994** — *Porter, Bruce D.* War and the Rise of the State: The Military Foundations of Modern Politics. — New York: Free Press, 1994.

**Posner 1975** — *Posner, Richard A.* The Social Costs of Monopoly and Regulation // *Journal of Political Economy*. 1975, № 83 (4). — С 807-828.

**Przeworski, Alvarez и др. 1996** — *Przeworski, Adam, and Alvarez, Michael, et al.* What Makes Democracies Endure? // *Journal of Democracy*. 1996, №7(1). — С. 39-55.

**Quester 1973** — *Quester, George H.* Nuclear Diplomacy: The First Twenty-Five Years, 2d ed. — New York: Dunellen, 1973.

**215**  
**Rabkin 1998** — *Rabkin, Jeremy.* Why Sovereignty Matters. — Washington, DC: American Enterprise Institute, 1998.

**Ricks 1997** — *Ricks, Thomas E.* Making the Corps. — New York: Scribners, 1997.

**Robinson, Acemoglu и др. 2000** — *Robinson, James A., Acemoglu, Daron, et al.* The Colonial On-gins of Comparative Development: An Empirical Investigation. — Washington, DC: National Bureau of Economic Research working paper 7771 (2000).

**Rodrik 1997** — *Rodrik, Dani.* Has Globalization Gone Too Fart. — Washington, DC: Institute for International Economics, 1997.

**Roll и Talbott 2003** — *Roll, Richard, and Talbott, John R.* Political Freedom, Economic Liberty, and Prosperity // *Journal of Democracy*. 2003, № 14 (3). — С 75-90.

**Rose-Ackerman 1979** — *Rose-Ackerman, Susan.* Corruption: A Study in Political Economy. — New York: Academic Press, 1979.

**Rowen 1995** — *Rowen, Henry S.* The Tide Underneath the «Third Wave» // *Journal of*

*Democracy*. 1995, № 6 (1). — С 53-64.

**Saiegh и Tommasi 1998** — *Saiegh, Sebastian, and Tommasi, Mariano*. Argentina's Federal Fiscal Institutions: A Case Study in the Transaction-Lost Theory of Politics. — Buenos Aires: Fundacion Gobierno y Sociedad, 1998.

**Sakakibara 1993** — *Sakakibara, Eisuke*. Beyond Capitalism: The Japanese Model of Market Economics. — Lanham, MD: University Press of America, 1993.

216

**Schein 1988** — *Schein, Edgar H.* Organizational Culture and Leadership. — San Francisco: Jossey-Bass, 1988. (На рус. яз.: Эдгард Шейн. Организационная культура и лидерство. Построение. Эволюция. Совершенствование. — СПб.: Питер, 2002.)

**Schick 1996** — *Schick, Alien*. The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change. — Wellington, New Zealand: State Services Commission and the Treasury, 1996.

**Scott 1998** — *Scott, James C.* Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Conditions Have Failed. — New Haven, CT: Yale University Press, 1998. (На рус. яз.: Джеймс Скотт. Благими намерениями государства. — М.: Университетская книга, 2005.)

**Selznick 1951** — *Selznick, Philip*. TV A and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organizations. — New York: McGraw-Hill, 1951.

**Selznick 1957** — *Selznick, Philip*. Leadership in Administration: A Sociological Interpretation. — White Plains, NY: Peterson & Co., 1957.

**Sen 1999** — *Sen, Amartya K.* Development as Freedom. — New York: Knopf, 1999.

**Shefter 1993** — *Shefter, Martin*. Political Parties and the State: The American Historical Experience. — Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

**Simon 1957** — *Simon, Herbert*. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. — New York: Free Press, 1957.

217

**Simon и March 1958** — *Simon, Herbert, and March, James G.* Organizations. — New York: Wiley, 1958.

**Simon и March 1991** — *Simon, Herbert, and March, James G.* Organizations and Markets // *Journal of Economic Perspectives*. 1991, № 5 (2). — С 25-44.

**Simon, March, Smithburg и др. 1961** — *Simon, Herbert, March, James G., and Smithburg, Donald W., et al.* Public Administration. — New York: Knopf, 1961.

**Singerman 1995** — *Singerman, Diane*. Avenues of Participation: Family, Politics, and Networks in Urban Quarters of Cairo. — Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

**Sorensen 2001** — *Sorensen, Georg*. War and State-Making: Why Doesn't It Work in the Third World? // *Security Dialogue*. 2001, № 32 (3). — С. 341-354.

**Steele 2002** — *Steele, Jonathan*. Nation Building in East Timor // *World Policy Journal*. 2002, № 19 (2). — С. 76-87.

**Stiglitz 2002** — *Stiglitz, Joseph E.* Globalization and its Discontents. — New York: W. W. Norton, 2002. (На рус. яз.: Дж. Стиглиц. Глобализация: тревожные тенденции. — М.: Мысль, 2003.)

**Taylor 1911** — *Taylor, Frederick Winslow*. The Principles of Scientific Management. — New York: Harper Brothers, 1911.

**Tendler 1997** — *Tendler, Judith*. Good Government in the Tropics. — Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

218

**Tendler 1975** — *Tendler, Judith*. Inside Foreign Aid. — Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975.

**Tilly 1975** — *Tilly, Charles*. The Formation of National States in Western Europe. — Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975.

**Tullock 1965** — *Tullock, Gordon*. The Politics of Bureaucracy. — Washington, DC: Public Affairs Press, 1965.

**United Nations Development Program 2002** — *United Nations Development Program*. Arab Human Development Report 2002. — New York: UNDP.

**van de Walle 2001** — *van de Walle, Nicolas*. African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999. — Cambridge, England: Cambridge University Press, 2001.

**von Lipsey 1997** — *von Lipsey, Roderick K.* Breaking the Cycle: A Framework for Conflict Intervention. — New York: St. Martin's Press, 1997.

**von Mises 1981** — *von Mises, Ludwig*. Socialism: An Economic and Sociological Analysis. — Indianapolis: Liberty Classics, 1981. (На рус. яз.: Людвиг фон Мизес. Социализм. — М.: 1994.)

**Weber 1946** — *Weber, Max*. From Max Weber: Essays in Sociology. — New York: Oxford University Press, 1946.

---

**Weingast и Moran 1983** — *Weingast, Barry R., and Moran, Mark*. Bureaucratic Discretion or Congressional Control: Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission // *Journal of Political Economy*. 1983, № 91. — С 765-800.

219

**Weingast и Moran 1993** — *Weingast, Barry R., and Moran, Mark*. Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets // *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 1993, № 149. — С. 286-311.

**Weingast и Moran 1984** — *Weingast, Barry R., and Moran, Mark*. The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective // *Public Choice*. 1984, № 44. — С 147-192.

**Weirs и Collins 1996** — *Weirs, Thomas, and Collins, Cindy*. Humanitarian Challenges and Interventions: World Politics and the Dilemmas of Help. — Boulder, Colo.: Westview Press, 1996.

**Wildavsky 1990** — *Wildavsky, Aaron*. A Double Security: Federalism as Competition // *Cato Journal*. 1990, 990. — С 39-58.

**Williamson 1994** — *Williamson, John*. The Political Economy of Policy Reform. — Washington, DC: Institute for International Economics, 1994.

**Williamson 1975** — *Williamson, Oliver E*. Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. — New York: Free Press, 1975.

**Williamson 1985** — *Williamson, Oliver E*. The Economic Institutions of Capitalism. — New York: Free Press, 1985.

**Williamson 1993** — *Williamson, Oliver E*. The Nature of the Firm: Origins, Evolution and Development. — Oxford, England: Oxford University Press, 1993.

**Williamson 1998** — *Williamson, Roger*. Some Corner of a Foreign Field: Intervention and World Order. — New York: St. Martin's Press, 1998.

220

**Wilson 1989** — *Wilson, James Q*. Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It. — New York: Basic Books, 1989.

**Woolcock и Pritchett 2002** — *Woolcock, Michael, and Pritchett, Lant*. Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development. — Washington, DC: Center for Global Development Paper 10, 2002.

**World Bank 2002** — *World Bank*. Building Institutions for Markets. World Development Report 2002. — New York: Oxford University Press, 2002.

**World Bank 2000** — *World Bank*. Reforming Public Institutions and Strengthening Governance. — Washington, DC: World Bank, 2000.

**World Bank 1997** — *World Bank*. The State in a Changing World. — Oxford, England: Oxford University Press, 1997.

**Zakaria 2003** — *Zakaria, Farced*. The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad. — New York: W. W. Norton, 2003. (На рус. яз.: Фарид Закария. Будущее свободы: нелиберальная демократия в США и за их пределами. — М.: Ладомир, 2004.)

221

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	5
Глава 1. Недостающие аспекты государственности.....	12
Глава 2. Слабые государства и «черный ящик» общественного администрирования .....	81
Глава 3. Слабые государства и международная легитимность.....	157
Глава 4. Меньше, но сильнее.....	197
Библиография .....	201

222

Исключительные права на публикацию книги на русском языке принадлежат издательству АСТ.

Любое использование материала данной книги, полностью или частично, без разрешения правообладателя запрещается.

Научно-популярное издание Фукуяма Фрэнсис

Сильное государство

Управление и мировой порядок в XXI веке

Художественный редактор О.Н. Адаскина

Общероссийский классификатор продукции ОК-005-93, том 2 953004 — научная и производственная литература

Санитарно-эпидемиологическое заключение № 77.99.02.953.Д.003857.05.06 от 05.05.06 г.

ООО «Издательство АСТ»

170002, Россия, г. Тверь, пр. Чайковского, 27/32

Наши электронные адреса:

[WWW.AST.RU](http://WWW.AST.RU) E-mail: [astpub@aha.ru](mailto:astpub@aha.ru)

ООО Издательство «АСТ МОСКВА» 129085, г. Москва, Звездный б-р, д. 21, стр. 1

ООО «ХРАНИТЕЛЬ» 129085, г. Москва, пр. Ольминского, д. За, стр. 3

Издано при участии ООО «Харвест».

Лицензия № 02330/0056935 от 30.04.04.

Республика Беларусь, 220013, Минск, ул. Кульман, д. 1, корп. 3. эт. 4, к. 42.

Открытое акционерное общество «Полиграфкомбинат им. Я. Коласа».

Республика Беларусь, 220600, Минск, ул. Красная, 23.