

Барри Р. Уэйнгаст

ПОЧЕМУ РАЗВИВАЮЩИЕСЯ СТРАНЫ ТАК СОПРОТИВЛЯЮТСЯ ВЕРХОВЕНСТВУ ЗАКОНА?¹

Введение

Развивающиеся страны удивительно упорно сопротивляются установлению верховенства закона и, если говорить в общем, грамотному управлению. Это проблема значительной важности, так как институциональные технологии для обеспечения верховенства закона — права собственности, гражданские права и личные свободы, общее корпоративное право, структуры корпоративного управления, договорное право и судебная система — относительно хорошо известны. Обращаясь к этому предмету, я привлеку внимание к новому подходу, разработанному Нортон, Уоллисом и Уэйнгастом [North, Wallis, Weingast, 2009] — NWW, который описывает, как верховенство закона развивалось на Западе и почему главенство закона не может быть быстро перенесено в развивающиеся страны.

В рамках традиционного подхода в экономике, политологии и юриспруденции развивающиеся общества рассматриваются как неполные версии развитых; как если бы им не хватало некоторых неотъемлемых составных частей зрелых, развитых обществ. Экономисты, демократы, юристы-грамотеи — все рекомендуют «пересадку» институтов и политик из развитых обществ в развивающиеся, обычно в виде капиталов, технологий и конкурентных рынков; партийной системы и выборов; а также прав, конституций и судебных учреждений. И пока что подобные реформы лишь в редких случаях достигают успеха в создании долгосрочного экономического роста, стабильной демократии, которая контролирует государственных служащих и верховенство закона вкупе с эффективным правосудием.

Подход, предложенный NWW, представляет собой новое объяснение, почему так трудно перенести эти институты из развитых обществ в развивающиеся

1. *Weingast B. R. Why Are Developing Countries So Resistant To The Rule Of Law?* Институт Европейского университета во Флоренции, цикл лекций в рамках программы им. Макса Вебера, 02/2009 (European University Institute, Florence, Max Webber Programme, Max Webber Lecture Series, 2009/02).

ся. С этой точки зрения, современные общества делятся на два совершенно разных типа общественного устройства, и утверждается, что развивающиеся страны разительно отличаются от развитых по своей организации. В устоявшихся подходах не хватает ответа на вопрос, каким образом общества уменьшают или контролируют уровень применения насилия. Самый распространенный общественный порядок на протяжении всей истории (порядок ограниченного доступа, или государство естественного права) решает проблему насилия с помощью создания рент, гарантирующих власть предрержащим или группам ценные права и привилегии, что побуждает их к сотрудничеству, а не к борьбе. Возникающие ренты, ограничения конкуренции и ограниченный доступ к организациям препятствуют долгосрочному экономическому развитию этих обществ. Напротив, при порядке открытого доступа используют конкуренцию, свободный доступ к организациям и институтам, контролирующим уровень применения насилия; он характеризуется постепенным разрушением рент и долгосрочным экономическим ростом.

В этом исследовании я сосредотачиваюсь на двух аспектах верховенства закона: во-первых, на идеях непоколебимости закона и равенстве перед законом, а также отсутствия злоупотребления властью должностными лицами; во-вторых, на динамической составляющей, которой недостает в большинстве трактовок, подчеркивающей необходимость верховенства закона не только сегодня, но и завтра. Динамический аспект поднимает вопрос переворотов в правящей или доминирующей коалиции в государстве: что заставляет новых политиков уважать существующие правила и институты? Вопрос особенно актуален для авторитарных режимов, но важен и для всех государств естественного права, в том числе и для номинально демократических: неспособность привязать политический режим победителей к существующим институтам и правилам — это фундаментальное препятствие на пути к установлению верховенства закона. Неважно, насколько хороши и привлекательны сегодняшние институты и права, если от них нет пользы в будущем, если завтрашний режим сможет изменять их согласно своей воле. Этот вопрос тесно связан с проблемой создания постоянного жизнеспособного государства — государства, свойства и институты которого не зависят от личности лидера или доминирующей коалиции.

Слишком часто сторонники верховенства закона сосредотачиваются на форме прав — например, на природе и подробном описании закона или на форме институтов, которые должны воплощать и следить за соблюдением этих прав — например, на природе и детальном описании судебных институтов. Они не справляются с проблемой поддержания и защиты этих институтов от неправомерных действий должностных лиц и чиновников. Как показывает практика — Адольф Гитлер в нацистской Германии, Владимир Путин в России, Уго Чавес в Венесуэле или Роберт Мугабе в Зимбабве — лидеры в государствах естественного права обычно обладают властью отменять институты, когда они становятся неудобны. Похожим образом многие лидеры заполучили власть силой — такие лидеры часто напрямую подрывают основы существующих институтов; например, Августо Пиночет

в Чили и Франциско Франко в Испании. В конце концов многие государства естественного права приходят к гражданской войне, что приводит к краху институтов, как показали нам примеры бывшей Югославии в начале 1990-х, Руанды в 1994 г., Сомали с начала 1990-х гг. Все три формы нестабильности мешают возможности установления верховенства закона. Эти примеры показывают, что достижение первого условия верховенства закона (равенства перед законом и отсутствия злоупотребления властью) напрямую зависит от создания постоянного государства, в котором правила и институты управления не зависят от личностей должностных лиц и политиков.

Основная идея статьи заключается в том, что государства естественного права не могут прийти к верховенству закона путем принятия институтов и схем управления, которые имеются у открытых режимов. Чтобы добиться главенства закона, государства естественного права должны начать переход к порядкам свободного доступа. Верховенство закона развивается как часть этого перехода, когда общество из основанного на личных отношениях и личном обмене превращается в общество, основанное на безличных отношениях и безличном обмене. Часть перехода — институциональная. В самом деле, установление верховенства закона требует двух независимых институциональных изменений: институтов, отвечающих за соблюдение законов, и набора достойных доверия обязательств, которые бы защищали эти институты и обеспечивали бы их выживание.

Далее во второй части статьи в общих чертах описаны взгляды Норта, Уоллиса и Уэйнгаста, в третьей — определены аспекты верховенства закона, которые рассматриваются в данном исследовании, в четвертой — этот подход применяется к изучению процесса установления главенства закона в исторической перспективе, показывая его тесную связь с переходом и тем, как западное общество боролось с возникающими проблемами по мере перехода от государства естественного права к порядку открытого доступа. В пятой части объясняется, почему процедуры, права и институты, свойственные верховенству закона, не могут быть перенесены в развивающиеся страны. Далее следуют мои выводы.

Концептуальный подход к интерпретации письменной истории человечества

Чтобы понять, как организуются и функционируют общества, я буду опираться на концептуальный подход, разработанный Нортгом, Уоллисом и Уэйнгастом (2009) — NWW². Подход NWW выделяет отдельные способы организации общества из общественных порядков. Каждый общественный порядок представляет собой конкретный образец человеческих взаимоотношений, устроенных таким образом, чтобы можно было ограничить насилие. Способ, которым общество сдерживает применение насилия,

2. Норт, Уоллис, Уэбб и Уэйнгаст (2007) детально рассматривают некоторые результаты использования данного подхода для изучения экономического развития.

влияет на все общество. Концепция общественного порядка обеспечивает подход, который позволяет нам понять, как политическая, экономическая и другие системы соотносятся друг с другом. Подход объединяет основополагающие понятия: насилие, институты, организации и убеждения. Центральное место в данном подходе занимают следующие вопросы: контролируется и сдерживается ли насилие и каким образом; как организовано общество и какие институты его поддерживают и, наконец, основано ли взаимодействие на личных или безличных отношениях?

История человечества видела три типа общественного порядка. Порядок фуражирования, существовавший задолго до письменной истории человечества, при котором люди жили небольшими группами, обычно от 25 до 100 человек. Порядок ограниченного доступа, также называемый естественным состоянием (правом), развивался вместе с историей человечества примерно 10 000 лет назад и ассоциируется с первой социальной революцией и возникновением первых цивилизаций. При этом общественном порядке политическая система манипулирует экономической системой с целью создания рент для сдерживания насилия и поддержания порядка. Перераспределяя ренты среди тех, кто обладает возможностью применять насилие, такие общества существенно уменьшили проблему использования насилия. Наконец, порядок открытого доступа полагается на конкуренцию в политической и экономической системах для поддержания порядка. Этот общественный порядок впервые появился во время второй социальной революции, которая также называется промышленной революцией, или революцией знаний.

Индивиды и индивидуальности

Отношения в государствах естественного права являются личными; в особенности отношения личные среди членов доминирующей коалиции — они зависят от личностей индивидов. То, как государство естественного права относится к индивиду — его правам, привилегиям, рентам и обязанностям, — зависит от его личности, то есть эти права, привилегии и обязанности обычно будут различаться от человека к человеку. Эти государства построены на повторяющемся игровом взаимодействии индивидов с целью создания доверия и осведомленности друг о друге для осуществления обмена. Так как все люди и все отношения разные, повторяющееся взаимодействие необходимо для осуществления обмена. Сотрудничество и обмен прекращаются, когда отношения нечестны.

Человек состоит из двух частей. Первая — каждый человек обладает уникальным материальным телом, которое включает в себя размер, внешность, интеллект. Вторая — каждый человек обладает набором приписываемых обществом характеристик, основанных на положении, власти, привилегиях, правах и обязанностях³.

3. Более того, закон может наделять индивидуальностью и нематериальных индивидов, таких как организации, чтобы они могли предстать перед законом. Юриди-

В обществе доминируют личные отношения, когда каждая социальная личность уникальна. Напротив, в обществе доминируют безличные отношения, когда социальная личность больших классов людей одна и та же.

Государства естественного права

Все государства должны справляться с основополагающей проблемой контроля за применением насилия. В государствах естественного права эту проблему разрешает доминирующая группа власть предержащих⁴. Коалиция предоставляет членам привилегии, создает ренты через ограниченный доступ к ценным ресурсам и организациям, а потом использует их для поддержания порядка. Поскольку борьба уменьшает размер получаемой ренты, члены коалиции имеют стимул к тому, чтобы не вступать в борьбу и тем самым поддерживать свои ренты. Государства естественного порядка обязательно стремятся ограничить доступ к организациям и ограничить конкуренцию во всех сферах. Если этого сделать не удастся, происходит размывание ренты, из-за этого снижается стимул воздерживаться от борьбы.

Мы называем этот порядок государством естественного права, так как в течение последних почти 10 000 лет человеческой истории (в самом деле, если не считать последних двух столетий) это было единственным решением проблемы насилия, которое породило иерархическое общество с существенным богатством⁵. По сравнению с предыдущим порядком государства естественного порядка обеспечили внушительный экономический рост, и даже сейчас мы можем наблюдать впечатляющее богатство, накопленное многими ранними цивилизациями. Но, в отличие от порядка открытого доступа, государства естественного права имеют существенные негативные последствия экономического роста.

В государствах естественного порядка личные отношения характеризуют и политические, и экономические сферы. Внутри правящей коалиции все отношения личностные. Например, более влиятельные члены коалиции получают более ценные привилегии. Государства естественного порядка, которые не справляются с задачей распределения выгод подобным образом, рискуют быть подвержены насилию. Когда властные отношения находятся в дисбалансе с распределением выгод, те, кто обладает большей властью, чем выгодами, вероятно, будут требовать увеличения их доли; если они этого не получают, то у них появляется соблазн за нее побороться. Система патронажа обычно соединяет тех, у кого власти меньше, с теми, у кого ее

ческое лицо—это сущность, способная принимать права и обязанности. Западное право еще со времен древних римлян признавало за юридическими лицами оба набора атрибутов.

4. В данной работе я использую термин «власть», чтобы обозначить тех, кто контролирует организации, способные осуществлять принуждение и насилие.
5. Некоторые древние государства, такие как античные Афины и Римская республика, начали процесс перехода, но так и не завершили переход к порядку открытого доступа.

больше: любой, у кого нет власти, должен быть присоединен к организации, которая имеет власть, на случай вспышки насилия. Личностные отношения также характеризуют большую часть экономических отношений. Принципиальный способ обеспечения экономического обмена — это повторяющаяся манера. Институты верховенства закона, такие как суды, начинают появляться только в зрелых государствах естественного права, и те скорее распространяются на организации, нежели на индивидов.

Государства естественного права стабильны, но не статичны. Они регулярно приспособляются по мере изменения обстоятельств. Различные неожиданности: погодные катаклизмы, демографические изменения, изменения цен, технологические перемены, военные действия — все имеет последствия для судеб участников коалиции. По мере того, как одни участники становятся сильнее, а другие — слабее, коалиция должна подстраивать систему распределения привилегий и рент. Неспособность это делать чревата насилием, так как те члены, ренты которых не соответствуют силе их власти, угрожают насилием, чтобы получить то, что по их убеждению является их законной долей. Поэтому в государствах естественного порядка часто происходит серьезное приспособление правил, привилегий и правящих объединений, которое часто осуществляется вместе с экспроприацией имущества и привилегий у одних элит и передачей другим.

Типология государств естественного права

В рамках подхода NWW различаются три типа государств естественного права в зависимости от их отношения к организациям и параллельно по степени их институциональной сложности. В слабых государствах естественного права единственная организация, поддерживаемая государством, — это само государство, доминирующая коалиция. В таких государствах низок уровень дифференциации и потому низок уровень экономической специализации и обмена. Такие государства бедны, подвержены насилию и обладают ограниченным набором институтов и доверительных обязательств. В качестве примера можно привести Чад, Ирак, Мозамбик, Сомали и Судан.

Стабильные государства естественного права имеют набор организаций, которые тесно связаны с государством. Эти организации обеспечивают значительную специализацию, например, сбор налогов, религиозные мероприятия, специализированные экономические функции, в том числе добычу полезных ископаемых и торговлю с отдаленными пунктами. Стабильные государства естественного права имеют большой выбор институтов, которые поддерживают государственные организации, и они более гибки в случае непредвиденных обстоятельств, нежели предыдущий тип. Такие государства могут также иметь и некоторые гражданские институты, такие как правила преемственности для лидеров, правила, по которым регулируются ставки налогов, или правила дележа трофеев от завоеваний. Если и есть предприятия, то это государственные предприятия. Все это подразумевает возможность жестоких диспутов, а правила, которые институционализируют

ют принятые решения, снижают вероятность насилия. Примеры стабильных государств естественного права: империя ацтеков, средневековая империя Каролингов, Ирак под властью Саддама Хусейна, бывший Советский Союз и Египет.

Наконец, зрелые государства естественного права развивают сложные частные организации, которые существуют отдельно от государства. Торговые организации и прочие частные фирмы могут существовать независимо, а не в форме государственных предприятий. Параллельно с частными организациями существуют система частного права и система обеспечения договоров, которые поддерживают эти организации. Тем не менее зрелые государства естественного права ограничивают доступ к частным организациям — часть процесса создания ренты. Только элита, члены доминирующей коалиции имеют доступ к частным организациям, и это право доступа остается ценной привилегией. Зрелые государства естественного права еще более гибко изменяются под действием обстоятельств, чем стабильные государства естественного права; как и во всех других государствах естественного права, в них тоже случаются кризисы и периодические изменения в распределении прав и привилегий среди участников коалиции. Примеры: Великобритания XVII в., современные Аргентина, Бразилия, Мексика и Индия.

По мере продвижения от слабых к зрелым государства естественного права становятся богаче. Увеличение богатства происходит по нескольким причинам. Во-первых, разнообразие организаций и степень специализации и обмена увеличиваются по ходу продвижения. Во-вторых, степень насилия уменьшается по мере прогресса. Уровень насилия напрямую и косвенно влияет на богатство. Напрямую — более низкий уровень насилия означает, что меньше богатства будет разрушено. Косвенно — более низкий уровень насилия означает, что произойдет большее количество потенциально выгодных сделок, так как стороны, которые бы понесли потери в случае вспышки насилия, желают совершить обмен, когда риск применения насилия убывает.

Тем не менее во всех государствах естественного права необходимость ограничения доступа, чтобы контролировать насилие, соответственно, ограничивает и права организаций, что, в свою очередь, угнетает конкуренцию в экономике. В таких государствах также ограничивается конкуренция в государственной иерархии, что, в свою очередь, ведет к уменьшению количества новых идей и средств решения различных политических и прочих дилемм, с которыми неотвратимо сталкиваются все общества.

Общества открытого доступа

Общества открытого доступа поддерживают свободный вход в политические и экономические организации. Как следствие, они представляют политическую и экономическую конкуренцию, и эта конкуренция занимает центральное место в общественном порядке и предотвращении наси-

лия. В отличие от государств естественного права, все граждане в обществах открытого доступа имеют возможность образовывать организации на договорной основе и пользоваться государственными судами для обеспечения контрактов организации. Открытый доступ, таким образом, создает и поддерживает богатое гражданское общество. Конкуренция и открытый доступ в экономической системе усиливают конкуренцию и открытый доступ в политической системе, и наоборот.

Традиционные подходы и в экономической, и в политической науке не могут понять открытого общественного порядка, потому что они обычно концентрируются только на одной системе. Экономисты предпринимают попытки изучить экономическую стабильность, сосредотачиваясь на равновесных свойствах рынков без отсылок к политической системе, игнорируя факт, что права собственности, правовая система и обеспечение договоров, а также макроэкономическая стабильность — это все результат политических и демократических решений. Политологи изучают свойства демократических систем при порядке открытого доступа, принимая их как данность и не объясняя ни того, как демократия поддерживает конкурентные рынки, ни того, как поддерживается сама демократия, в то время как в большинстве стран она терпит неудачу⁶.

Порядок открытого доступа отчасти держится благодаря системе убеждений, которая акцентирует внимание на равенстве и объединении. В XIX в. эти убеждения воплотились в объединении граждан в законе, рынках и демократии, откуда ранее элиты их исключали. В XX в. эти убеждения включают в себя безличное равенство перед законом, таким образом, верховенство закона беспристрастно ко всем гражданам. Далее эти убеждения актуализировались в широком спектре политики и общественных благ, которые обозначают явную тенденцию делиться: общественные блага (такие как образование), социальное страхование (медицинское страхование, пособия по безработице, пенсии и страхование от несчастных случаев на производстве) и обеспечение инфраструктуры (доступ к широкому спектру местных общественных благ). Хотя и не обязательно, чтобы все люди, живущие в обществе, были гражданами, для поддержания порядка открытого доступа большая их часть должна быть гражданами. Тем не менее, чтобы был порядок открытого доступа, все граждане в нем должны быть равны; то есть государство должно относиться к ним обезличенно.

Равенство и сплоченность граждан и политика, направленная на дележ, снижают спрос на ущербное перераспределение, которое могло бы разрушить общество открытого доступа. Способы, которыми происходит дележ при порядке открытого доступа, — общественные блага, социальное страхование и инфраструктура — все они дополняют конкурентные рынки

6. Большая часть новых демократий терпит крах. Очевидно, что поскольку общества открытого доступа могут поддерживать стабильную демократию, что-то должно быть в них по-другому. Пока в литературе не встречается неопровержимого ответа на вопрос, почему это так. Для справок см. Уэйнгаст (2006).

и имеют значительно меньшие издержки, нежели чистое перераспределение [Lindert, 2005]. Это наблюдение существует параллельно с утверждением, что все успешные конституции ограничивают власть [Weingast, 2006]. Поскольку для властных групп вероятность угрозы со стороны действующей власти невелика, конституции, которые ограничивают ставки в политической игре, реже становятся жертвами переворотов, так как эти группы подерживают перевороты в целях самозащиты.

Порядок открытого доступа поддерживает политическую конкуренцию в форме конкурентной партийной системы. Успех этой конкуренции зависит от открытого доступа не только к партиям, но и к организациям. Открытый доступ к организациям воспитывают гражданское общество, позволяя гражданам мобилизоваться и защищать свои интересы в случае угрозы. Организации всех типов — благотворительные общества, церкви, футбольные лиги, фирмы — это потенциальные политические инструменты для мобилизации интересов перед лицом политической угрозы. Политические партии не только организуют электорат, но и следят друг за другом. Политическая оппозиция — это ключ к успешной демократии. Оппозиция не только предлагает альтернативные планы, но и представляет достаточную угрозу для должностных лиц и заставляет их изменять свою политику под действием меняющихся обстоятельств. Это состязание идей и политических решений дарует порядку открытого доступа степень адаптивной эффективности, которой не обладают государства естественного права [North, 2005; NWW, гл. 4].

Порядки открытого доступа также поддерживают конкурентные рынки. Тем самым такие общества обеспечивают долгосрочный экономический рост. Конкурентные рынки при порядке открытого доступа обладают серьезными механизмами обратной связи, которые ограничивают возможность политической системы создавать слишком много рент. Рыночная конкуренция подрывает многие ренты. Финансовые интересы дают правительствам стимул ограничивать создание рент. Глобальные программы по созданию рент, которые бы нанесли существенный вред экономике, находят немедленный отклик: уменьшающаяся экономия снижает налоговые поступления на перераспределение и общественные блага; и уменьшающаяся экономия напрямую вредит избирателям. Оба этих эффекта, как показала история, настраивают избирателей стабильных демократий против политиков и чиновников.

Наконец, рассмотрим соотношение между порядком открытого доступа и ростом правительства. Убеждения о равенстве и включенности, политика, направленная на социальное страхование, означают существенное увеличение государственных расходов на финансирование этих программ. В основе этих программ лежит способность порядка открытого доступа предоставлять блага обезличенным категориям граждан. Поскольку государствам естественного права не хватает способности относиться к гражданам обезличенно, они сталкиваются с огромными проблемами в создании общественных благ. Подобным образом включенность в порядке открытого доступа ведет к обеспечению инфраструктурой в форме местных общественных

благ и услуг (дороги, электричество, телефонная связь, водоснабжение, канализация, очистка от мусора) и государственного образования, которое требует существенных расходов. При порядке открытого доступа правительства обычно больше, чем в государствах естественного права, по большей части потому, что они предоставляют своим гражданам больше общественных благ и услуг [Lindert, 2005]. Если говорить в общем, то при порядке открытого доступа правительства больше благодаря доверию — граждане считают, что правительство скорее будет обеспечивать их общественными благами, чем транжирить деньги на патронаж, поэтому они с большей охотой платят государству за услуги, чем граждане государств естественного права.

Государства естественного права против порядка открытого доступа

Государства естественного права имеют много тех же институтов, которые есть в государствах открытого доступа, такие как партии, выборы, рынки, суды. Почему при порядке открытого доступа они работают иначе? Ответ заключается в том, что в государствах естественного права не хватает конкуренции, постоянства государственности и ограничен доступ к организациям.

Ограниченный доступ к организациям и наличие привилегий угнетают рынки. Даже если в государствах естественного права есть некоторые рынки, то они гораздо более угнетены обременительными ограничениями, нежели в государствах открытого доступа. Законодательство этих стран, как правило, не в состоянии обеспечивать контрактные обязательства или выступать посредниками в спорах между индивидами и организациями на основе принципов верховенства закона. В самом деле, большая часть судебных заведений в государствах естественного права является лишь формой коррумпированных организаций, получающих ренту. Наконец, отсутствие стабильного государства означает, что само государство мешает рынкам деспотичными действиями. Как показывает Haber et соавт. (2008) на примере Мексики, государство регулярно предоставляет привилегии и монопольную власть в банковской сфере только для того, чтобы иметь возможность экспроприировать банки во время кризисов, а потом повторить цикл заново. Неспособность государства уважать права собственности сильно компрометирует рынки в государствах естественного права.

Похожим образом многие зрелые государства естественного права проводят выборы; некоторые на протяжении десятилетий (например, Мексика с 1930 г. или Чили до 1973 г.). Но и в данном случае выборы системно отличаются от тех, что проходят в обществах открытого доступа. Как уже говорилось, действующий режим может подавлять способность оппозиции к конкуренции разными путями. Ограниченный доступ к организациям мешает гражданскому обществу, подрывая возможность граждан выражать свои взгляды. Отсутствие судебной системы, которая бы действовала в соответ-

ствии с законом, основательно трансформирует законодательство в таких странах. Это затрудняет принятие законодательными органами законов, которые бы контролировали бюрократию, так как не существует механизма принуждения к соблюдению этих законов. Это позволяет исполнительной власти в лице правительства доминировать и колоссально уменьшать эффективность разделения властей и возможность законодательной власти выступать в качестве сдержки и противовеса исполнительной.

Другая проблема естественных государств — их неспособность предоставлять выгоды беспристрастно. Это отрицательно влияет на их способность предоставлять общественные блага, что существенно затрудняет проведение самых общих мероприятий, свойственных государствам открытого доступа, о которых говорилось ранее: общественные блага, социальное страхование, образование и инфраструктура.

Наконец, стоит обратить внимание на то, что Хайек [Hayek, 1960] и Норт (2005) назвали «адаптивной эффективностью» — способность государств реагировать на различные потрясения. Все государства оказываются перед лицом кризисов и трудностей. Как они реагируют? Прежде всего, так как в обществах открытого доступа имеются лучшие методы контроля насилия, то вероятность его вспышки в случае кризиса меньше. Следовательно, менее вероятно, чтобы граждане отреагировали желанием защищаться. Напротив, там, где вероятно или возможно применение насилия, граждане или группы граждан в государствах естественного права могут быстро среагировать на перспективу применения насилия и защищать себя, чтобы не быть уязвимыми, если другая группа прибегнет к насилию. Такая обратная связь означает, что возможное насилие делает такие общества изменчивыми.

Во-вторых, при порядке открытого доступа практикуется конкуренция идей. Партии соревнуются, предлагая способы выхода из кризисов, а конкуренция организаций при порядке открытого доступа в гражданском обществе означает, что частные лица, группы и организации независимо производят множество новых идей, которые могут обсуждаться всем обществом. Оппозиционные партии и группы интересов, в частности, имеют хороший стимул отслеживать, критиковать и предлагать альтернативные варианты решений, предложенных действующими официальными лицами. Таким образом, при порядке открытого доступа гораздо легче отметить плохие, провальные идеи.

В-третьих, благодаря большей возможности создания доверительных обязательств при порядке открытого доступа перед лицом кризиса новые соглашения заключаются с большей вероятностью. В самом деле, история всех государств открытого доступа полна пактов, которые помогли справиться с кризисами; вот лишь некоторые из них: создание Пятой французской республики в 1959 г., Компромиссы 1820, 1833, 1850 и 1877 гг. в США и различные реформы в Великобритании XIX в.

Сила подобного разделения двояка. Во-первых, государства естественного права обладают многими из тех же институтов, как при порядке открытого доступа, такими как рынки, выборы и судебные заведения. Но эти инсти-

туты работают иначе в государствах естественного права, поскольку они ограничивают доступ, им не хватает постоянства и они не могут оказывать услуги гражданам на беспристрастной основе. Во-вторых, системы открытого доступа тоже несовершенны, и на практике все государства открытого доступа создают значительные ренты. Но по сравнению с естественными государствами конкурентные механизмы в обществе открытого доступа работают довольно хорошо и предоставляют куда более лучшие средства для долгосрочного экономического роста и сопротивляемости к различным проблемам и кризисам, с которыми сталкивается общество.

Переход от ограниченного к открытому доступу

Точка зрения NWW заново определяет процессы политического и экономического развития как переход от общественного порядка ограниченного доступа к порядку открытого доступа. Такой переход — это трудный процесс, и только две — две с половиной дюжины стран успешно его завершили. Так как я привожу материал сжато, кратко опишу процесс перехода (подробнее см. NWW, главы 5 и 6).

Так как переход начинается с естественного государства, начальный этап перехода должен согласовываться с логикой государства естественного порядка. Некоторые естественные государства занимают такое положение, что могут происходить некоторые перемены в сторону открытого доступа. В государстве естественного права могут возникнуть такие условия, которые бы позволяли развиваться безличным отношениям среди элит. Когда такое происходит, элитам может показаться выгодным институционализировать подобные отношения.

NWW разделяет переходный процесс на две части: пороговые условия и изменяемая часть. Вот эти пороговые условия (ПУ).

ПУ1. Верховенство закона для элит. Некоторые зрелые естественные государства институционализируют отношения между элитами таким образом, что привилегии трансформируются в права элиты; если перефразировать, то привилегии перестают быть уникальными и становятся безличными, и применяются в равной степени ко всем элитам. Как будет рассказано далее, примером может служить средневековое английское земельное право. В XI в. после смерти лорда права на землю возвращались обратно королю. За оговоренную плату, которая зависела от ценности земли и от ожидаемой власти наследника, последний мог приобрести права на землю. Со временем этот процесс стал стандартизированным и обезличенным по суммам платежа. Подобным образом конкуренция между разными судебными системами в Англии заставляла их привносить нововведения, что в итоге приводило к созданию правил, которые лучшим образом отвечали интересам элиты. Важно отметить, что возникли правила, которые давали землевладельцам право контроля над тем, как будет передаваться земля разным наследникам после смерти, в том числе возможность остав-

лять права на землю с условиями, из-за невыполнения которых земля передавалась другому наследнику⁷.

ПУ2. Постоянство государства. Почти все естественные государства смертны в том смысле, что как только меняются доминирующая коалиция и правила, так тут же меняются и основополагающие аспекты государственности, например, правила, определяющие политический выбор. Такие государства имеют ограниченную возможность создания надежных договоренностей по соблюдению разнообразных прав и правил, которые связывают последующих лидеров и коалиции, которые часто решительно пересматривают природу институтов, правил и политики. Идея постоянства заключается в создании таких сторон государственности, которые стояли бы над нынешними чиновниками и политиками, что обеспечивало бы независимость институтов от их служителей.

Особенно важной стороной постоянства является создание постоянно действующих организаций, чье существование простирается за границы жизней людей, которые их создали. Товарищества — господствующая форма организации бизнеса на протяжении истории до середины XIX в., требовали реорганизации или роспуска в случае смерти или добровольного ухода одного из товарищей. Создание обществ с долями (акциями), которые можно покупать и продавать, позволило акционерам передавать свои доли после смерти наследникам, что решило эту проблему и создало постоянно живущие организации. Корпорации тем самым позволяют объединять риски и имеют гораздо большие временные горизонты, чем товарищества.

ПУ3. Консолидированный контроль над насилием и вооруженными силами. Третье пороговое условие одновременно самое сложное и для понимания, и для достижения. Без объединенного политического контроля за всевозможными источниками насилия, включая вооруженные силы, не может быть удержано ни одно из выполненных условий. Ни верховенство закона, ни надежные договоренности не могут существовать, пока одна сторона может использовать насилие, чтобы склонить других согласно своей воле. Немногие обсуждения верховенства закона касаются этой проблемы. И, несмотря на то, насколько важно это условие, мы слишком мало знаем о том, как происходит такая консолидация [NWW, гл. 5].

Переход. Переход происходит, когда достаточное количество людей становятся гражданами в том смысле, что государство относится к большой категории людей безлично и одинаково. В то же время должны быть запущены процессы, которые бы позволяли гражданам осуществлять доступ к орга-

7. Эти вопросы довольно сложны и в смысле разных прав собственности (разделение собственности на различные группы; установление разных условий для разных объектов собственности), и в смысле разных правовых норм; и так далее, см. NWW (гл. 3).

низациям как в политической сфере, так и в экономической, что даст им возможность конкурировать в каждой из систем. В США этот процесс происходил на протяжении нескольких поколений вплоть до XIX в., оставив позади колониальную эру и Конституцию. В самом деле, идея о соревновании партий при наличии законной оппозиции не возникала до середины XIX в., примерно до 1840-х гг. [Hofstadter, 1969; NWW, гл. 6]. Похожим образом основные законы об обществах, позволяющие любому создать корпорацию, также возникли в 1840-х гг. [NWW, гл. 6]. Те же события несильно запаздывали — и в Великобритании, и во Франции все это произошло в 1880-х.

Неискоренимые проблемы в установлении верховенства закона

Ученые используют понятие «верховенство закона» для обозначения разных вещей в различных контекстах, и этот ярлык иногда используется для обозначения всего хорошего — грамотного управления, демократии и прав человека. Во имя целей, которые преследует данное исследование, я делаю акцент на двух основных аспектах верховенства закона. Первый — внелично-стная сторона закона: определенность и предсказуемость закона, отсутствие произвольных действий со стороны государства по отношению к гражданам, прозрачность и требование, чтобы государство относилось ко всем гражданам как к равным перед законом. Второй — динамический аспект верховенства закона, который требует, чтобы государство уважало эти стороны верховенства закона в будущем, даже если на деле сменится власть.

Если исходить из этого определения, то естественные государства испытывают существенные трудности с принятием верховенства закона. Во-первых, это определение противоречит обычному естественному государству, в котором доминируют личностные отношения. В государствах естественного права личность индивида определяет то, как к нему относятся; в частности, государство по-разному относится к более влиятельным индивидам и группам и к более слабым. Например, герцог А отличается от герцогов Б и В (де-юре или де-факто), и ко всем герцогам относятся иначе, нежели к рыцарям, не говоря уже о крестьянах.

Во-вторых, государства естественного права испытывают трудности с предсказуемостью, которая необходима для верховенства закона. Так как эти государства строятся вокруг доминирующего альянса, по мере изменения нужд и властных отношений внутри альянса меняются и правила, политика, права и привилегии. Аналогично нехватка постоянства в государствах естественного права делает очень трудным следование долгосрочным правилам, институтам и политике.

В-третьих, кажется, что государства естественного права часто ведут себя произвольно. Такое поведение обычно отражает логику доминирующей коалиции в государстве. Например, по мере того, как удача улыбается и поворачивается спиной к разным участникам коалиции, правитель соответствующим образом регулирует их права, привилегии и ренты, часто перераспределяя их от одних членов к другим. С точки зрения порядка открытого

доступа такой выбор выглядит капризом; политика и права оказываются слишком тесно связанными с выбором правителя, его прихотью, а вовсе не законом. Личность и характер власти индивидов и групп составляют суть поведения государства естественного права. Отражая динамику логики коалиции государства естественного права, такое поведение является противоположностью верховенства закона.

Наконец, возможно, это самое важное, верховенство закона подразумевает динамическую составляющую вопроса об определенности закона не только сегодня, но и того, каким он будет завтра. Мы принимаем как данность это свойство верховенства закона при порядке открытого доступа, но этим не могут похвастаться жители государств естественного права⁸. Вопрос динамики вызывает некоторые соображения. Во-первых, рассмотрим экспроприацию с политической и экономической точек зрения. Инвесторов всех мастей интересует, не только каковы правила сегодня (например, права собственности и ставки налогов), но и каковы они будут завтра. Инвестиции, выгодные при нынешних правилах, могут не быть выгодными завтра, в частности, если государство ведет себя оппортунистически, используя политику для экспроприации инвестиций. Так, например, фермеры Ганы опасаются, что их долгосрочные инвестиции в кофейные деревья, выгодные при нынешней ставке налога, будут изъяты, если государство повысит ставки налогов ко времени, когда деревья вырастут и начнут приносить плоды.

Во-вторых, политические осложнения включают в себя проблему смены доминирующей коалиции и правителя — в государствах естественного права имеется слишком мало институтов, которые связывают новые коалиции и их лидеров с существующими правилами. Вопрос стоит особенно остро в авторитарных режимах. Как будет изложено в следующих параграфах, эта проблема тесно связана с трудностью создания постоянно живого государства.

Идея доверительных обязательств является решением обеих этих проблем. Государства не могут просто объявить об обезличенных правах и правилах, потому что их правители или последователи этих правителей могут впоследствии их изменить. Создание государства, которое бы уважало правила и сегодня, и завтра, требует институтов, обладающих двумя характеристиками. Во-первых, эти институты должны подходить государству, чтобы политики, судьи и бюрократы уважали эти правила и права. Во-вторых, они должны подходить всем основным игрокам в обществе, чтобы они уважали конституционные правила. В частности, всякий, кто имеет возможность применения насилия и совершения государственного переворота, должен иметь стимулы, которые бы удерживали бы его от подобных поступков. Также сильные мира сего должны иметь стимул уважать прави-

8. Эта динамическая составляющая не всегда гарантирована и в обществах открытого доступа. Отношение администрации Буша к подозреваемым в терроризме продемонстрировало, что в крайнем случае возможно отступить от правил, когда порядок открытого доступа сталкивается с трудными обстоятельствами.

ла, в том числе права оппозиции, и, если это демократическое общество, слагать с себя полномочия, если проигрывают выборы. Эти стимулы тесно взаимосвязаны с созданием доверительных обязательств, необходимых для постоянного государства и динамических аспектов верховенства закона. К сожалению, большую часть естественных государств минули подобные обязательства, и случаются они только в тех государствах, которые начинают переходный процесс.

Историческое развитие верховенства закона на Западе

Развитие верховенства закона происходит вместе с переходом от государства естественного права к порядку открытого доступа. Государства естественного права имеют лишь ограниченную возможность воплощения верховенства закона; они не могут создавать ни доверительных обязательств перед институтами и правилами, которые обеспечивают определенные ожидания, ни безличных правил, которые рассматривают большие общности граждан равным образом. Тогда как верховенство закона требует, чтобы государство относилось к гражданам обезличенно, государства естественного права относятся к людям индивидуально, следовательно, дифференцированно. Естественные государства также делают акцент на силе власти; когда меняются властные отношения, меняется не только членство в доминирующей коалиции, но и привилегии, ренты, институты и политика. Такие перемены можно наблюдать не только на примере изменения коалиции в XVII в. в Англии, когда Стюарты перераспределили власть и ренты от одной фракции к другой, но и в современных государствах естественного права, например, в России под властью Владимира Путина и Венесуэле под властью Уго Чавеса.

Государство естественного права не может поддерживать безличные права большой группы граждан, которые равны перед законом. Не могут подобные современные государства обеспечить и связь с режимом преемников. Система прав и реформы в естественных государствах терпят крах, когда правителю требуется внести изменения в коалицию в ответ на изменившиеся обстоятельства. Таким образом, даже если нынешний режим в государстве естественного права институционализирует соответствующую реформу, оно не может заставить себя или своих последователей завершить эти реформы.

Однако естественные государства начинают меняться в переходном процессе по мере принятия пороговых условий. Все три пороговых условия необходимы для установления верховенства закона. Первое пороговое условие — верховенство закона среди элит, в которых различные формы элитарных привилегий трансформируются в права элиты. Обратимся к средневековой английской истории⁹. Сразу после вторжения Уильяма Завоевателя в 1066 г. король распределил свои земельные права среди последователей

9. Обсуждение средневекового английского земельного права см.: NWW, гл. 3.

из Нормандии. На этих землевладениях не были смещены существующие земельные лорды, но вместо этого землевладельцев обязали платить дань и делить ренту с новоприбывшими. После их смерти права на землю возвращались королю, который мог вернуть земельные права наследникам изначального владельца, как правило, за плату. Но король мог и перераспределить права на землю. Если, например, изначальному владельцу не повезло (например, наследник оказался плохим лидером), в то время как другие поднялись (например, сделали одолжение королю и заслужили награду), король мог передать землю не наследнику, а кому-то другому. Таким образом, логика поддержания доминирующей коалиции диктовала распределение прав на землю, которая работала как система привилегий для сильных мира сего, а не как совокупность прав. Англия в то время была слабым государством естественного права; у нее было мало организаций вне государства.

Тот же сценарий действовал по отношению к большому набору прав, имевших отношение к земле. В качестве другого примера рассмотрим возможность передавать собственность посредством завещания. Хотя наследники в средневековой Англии и могли наследовать землю, закон не обеспечивал свободы землевладельца в вопросах раздела земли среди нескольких наследников или в вопросах передачи земли по наступлении определенных условий, при невыполнении которых земля переходила бы к следующему наследнику. В данном случае эволюция защищаемых, гибких прав элит по отношению к завещанию различной собственности потребовала нескольких столетий. В конце концов, по прошествии столетий, медленно, права на собственность стали надежными и оставались таковыми, когда Англия стала зрелым государством естественного права в XVII в. и начала выполнять пороговые условия.

В качестве последнего примера рассмотрим развитие права продавать и торговать корпоративными акциями (долями). Изначально доли обществ развивались как привилегия, ассоциировавшаяся с конкретным предприятием с целью получения рент, связанными с конкретными возможностями, например Ост-Индская компания или Банк Англии. Но когда корпорация была создана, владельцы долей лелеяли надежду на право торговать этим долями и как дополнение к этому праву передавать их существенно большему количеству людей: подобным образом ценность их долей повышалась. Другими словами, хотя эти предприятия начинались как личные, естественно-правовые образования, нашлись стимулы для создания безличного рынка ценных бумаг с целью повышения стоимости фирм и повышения ликвидности капитала владельцев.

Каждый из этих случаев иллюстрирует превращение элитарных привилегий в элитарные права. Каждый из них также включает процесс трансформации государства таким образом, что оно создает систему, которая обеспечивает эти права, и, следовательно, достигается аспект верховенства закона для элит.

Второе пороговое условие — постоянно действующие организации и государство — также критично для установления верховенства закона. К сожалению, этим аспектом верховенства закона часто пренебрегают в литературе,

отчасти потому, что не удастся изучить проблему поддержания верховенства закона во времени.

Скажем просто: отсутствие постоянного государства позволяет будущим должностным лицам государства естественного права пренебрегать правилами, законами и институтами, которые оставлены государством сегодняшним. По мере того как государства естественного права приспособляются к изменяющимся условиям, они преступают основные черты верховенства закона. Иными словами, постоянство—это очевидное условие, которое государствам необходимо выполнить для достижения верховенства закона. В самом деле, многие классические идеологи верховенства закона выражали мнения, которые согласуются с этой логикой. Когда Аристотель (1988, с. 90–91) в «Политике» осуждает управление людьми, а не законом, он, судя по всему, имеет в виду отсутствие постоянства. Похожим образом, Джон Локк (1980 [1690], с. 17) в своем «Втором трактате» говорит: «Свобода человека под властью правительства должна иметь неизменное правило (по которому и жить), общее для каждого в этом обществе и возведенное законодательной властью в нем... и не быть предметом непостоянства, неопределенности или злоупотребления со стороны другого человека». Воплощение этих идей зависит от определенности закона, который, в свою очередь, зависит от постоянства государства.

Поскольку правители в государствах естественного права, представляющие доминирующую коалицию, сталкиваются с относительно меньшим количеством доверительных обязательств по сравнению с правителями при порядке открытого доступа, они могут отменять или уничтожать законы и институты, которые оказываются для них неудобными. Бывший президент Владимир Путин постоянно проделывал такое в России, превращая зрелое государство естественного права со многими независимыми от государства организациями в обычное государство естественного права, в котором для выживания организаций требуется их тесная связь с государством. Широкий спектр некогда независимых частных организаций потерял свою независимость. Схожим образом ряд политических институтов, которые служили умеренными сдержками и противовесами для бывшего российского президента Бориса Ельцина (Дума, губернаторы, пресса и гражданское общество), либо более не существует, либо сильно ослаблен. Отсутствие этих сдержек позволило Путину устранить его политических оппонентов и обрести неоспоримую власть над Россией, даже несмотря на то, что он формально сложил с себя полномочия президента и позволил быть избранным своему преемнику Дмитрию Медведеву. Поскольку этим институтам недоставало постоянства, они могли быть упразднены. Президент Венесуэлы Уго Чавес стоял за похожей, если не более полной трансформацией в Венесуэле, как и президент Роберт Мугабе в Зимбабве. В 1930-х гг. Адольф Гитлер разработал схожую, но гораздо более зловещую трансформацию веймарского режима, зрелого естественного государства, в нацистскую Германию—простое государство естественного права. Эти лидеры достигали своих целей в ответ на менявшиеся обстоятельства,

такие как экономический спад или существенное увеличение государственных доходов¹⁰, что позволило укрепить их позицию путем уничтожения привилегий других участников коалиции, чья поддержка больше не нужна для выживания.

Обеспечение постоянства требует установления различных доверительных обязательств, благодаря которым у правителя и доминирующей коалиции будет стимул уважать институты и права. Стимулы, создаваемые доверительными обязательствами, подразумевают, что институты и права не зависят от личностей политиков и чиновников или участников доминирующей коалиции. Хотя правители, политики и альянсы меняются, государственным институтам и гражданским правам тем не менее удастся выжить, и элементы верховенства закона могут поддерживаться дальше.

Так как постоянство — наиболее новый аспект верховенства закона, я приведу несколько иллюстраций этой идеи. Во-первых, рассмотрим достижение второго из пороговых условий, постоянного государства, на примере одного из первопроходцев — Англии во время Славной революции 1688–1689 гг. Эта революция была не только переворотом, в ходе которого был свержен один король и поставлен другой, но также и конституциональным пересмотром, в ходе которого прежде разделенная английская элита уладила многие разногласия, по поводу которых она конфликтовала большую часть этого столетия (в том числе гражданская война 1640-х, обезглавливание короля в 1649 г., неудавшееся формирование парламентской республики, за которым последовало восстановление монархии в 1660 г.).

Разрозненная элита уладила многие из своих разногласий путем ограничения исполнительной власти короля как главы доминирующей коалиции. В частности, законодательные полномочия Парламента и парламентский контроль за налогообложением, которые были предметом споров в течение всего предыдущего столетия, стали неприкосновенными. Часть Славной революции, известная как Соглашение, гласила, что любой король, который пренебрегает парламентским законом, рискует быть сверженным [Jones, 1972, p. 318; Норт, Уэйнгаст, 1989]. Новое соглашение создало доверительные обязательства, которые связывали короля с новыми правилами.

Подкрепленное угрозой объединения элиты против короля Революционное соглашение заложило основу постоянной государственности. Законы Парламента теперь связывают короля — главу коалиции в государстве естественного права. Важно, что это соглашение связывало и всех будущих королей [Weingast, 1997].

Парламентарии — участники переговоров по поводу Революционного соглашения обращались к прошлому, пытаясь решить проблемы предыдущего столетия. Но, наделяя государство постоянством, институциональные перемены имели огромное влияние на будущее.

10. Перечень таких обстоятельств обширен — это то, что Норт (1981) называет «изменением относительных цен»: демографические сдвиги, природные катаклизмы, незапное начало войны, открытие новых технологий.

Эффект от постоянства хорошо виден на трех важных примерах. Первый рассматривает вопрос суверенного долга. До Славной революции суверенный долг представлял отношения личного персонифицированного обмена между королем и заимодавцем. Будучи монархом и выше закона, король мог решать возвращать ли долг кредиторам. Если он хотел снизить процент по долгу, отложить выплату или отказаться от займа, то это был его личный свободный выбор. Как следствие, существовала кредитная норма для короля; кредиторы одалживали только ограниченные объемы средств. После Славной революции вопросы новых долгов стали компетенцией Парламента. С точки зрения права, это означало, что изменение условий предоставления долга требовало издания нового парламентского закона. Если король пытался в одностороннем порядке изменить условия долга, например отказывался платить проценты по долгу, то он автоматически нарушал закон, изданный Парламентом. Иначе говоря, новый порядок резко увеличивал цену изменений условий королевского долга: пренебрежение парламентским законом грозило королю свержением. Тем самым у короля были все резоны чтить новый порядок; выплата займов стала более надежной. Вследствие повышенной вероятности возврата долга объемы кредитов, доступные правительству, чрезвычайно возросли. Размер долга вырос почти на порядок всего за несколько лет (1689–1697): с примерно 5% от ВВП (по оценкам) до почти 40% (Норт, Уэйнгаст, 1989). Этот долг позволил Англии удерживать Францию во время войны, которая началась вместе со Славной революцией, предотвращая (среди прочих причин) восстановление Францией смещенного короля.

Во-вторых, рассмотрим возможно самый важный элемент верховенства закона — независимую судебную систему. Эта независимость — один из самых сложных институтов, который пытаются установить современные естественные государства. Хотя многие развивающиеся страны и провозглашают независимую судебную систему в своих конституциях, мало кто может ее поддерживать, и большая часть развивающихся стран компрометирует ее независимость, когда она оказывается неудобна¹¹. В самом деле, в XVII в. Стюарты долгое время открыто убирали судей за отправление правосудия не в их интересах — особенно известны главный судья Коук (Coke) — 1616–1617 и Крю (Crew) — 1627 г. [Hirst, 1986]. Корона была ответственна за повседневную деятельность Парламента, который платил судьям. Так как судьи служили короне, Стюарты пользовались своей властью, чтобы влиять на их решения. В результате угроза смещения с должности породила череду покладистых судей. После Славной революции судьи стали более независимыми от короны. В 1701 г. Парламент издал акт, гарантировавший судьям официальную независимость от короны. В этом случае постоянство также защи-

11. Манипулировавшие судебной властью — обычное дело в государствах естественного права современного развивающегося мира: Чавес в Венесуэле, бывший президент Карлос Менем в Аргентине, бывший президент Первез Мухарраф в Пакистане, бывший президент Индира Ганди в Индии и Путин в России.

щало независимость судебной власти. Парламент как представитель доминирующей коалиции пытался официально защитить судей от зависимости от короны путем издания закона. Манипулирование судьями со стороны короны с тех пор включало риск нарушения закона Парламента, то есть угрозу свержения, что делало судей гораздо более независимыми. Используя методики ивент-стади, Клермен и Махоуни [Klermen, Mahoney, 2005] представили статистические свидетельства, подтверждающие значимость этого закона.

В-третьих, важным следствием постоянства государственности является возможность создания постоянно живущих организаций. Такие организации существенно увеличивают объем богатства, которое может генерировать общество. Например, постоянство позволяет страховым компаниям объединять огромное количество рисков и таким образом значительно уменьшать его для фирм и физических лиц. Для корпораций становится возможным аккумулировать капитал и осуществлять долгосрочные инвестиции, которые живут дольше, чем существующие учредители. Поскольку товарищества необходимо реорганизовывать после смерти любого товарища, они становятся очень громоздкими по мере того, как накапливают большие объемы капитала от большого количества инвесторов.

Если говорить в общем, то постоянство очень важно для процесса долгосрочного планирования развития общества. Как хорошо известно, краткосрочные горизонты планирования приводят лидеров государств к решениям, которые имеют неблагоприятные экономические последствия (Норт, 1981, гл. 3; Бейтс, 1983; Олсон, 1993). Отсутствие долгосрочных горизонтов планирования значительно снижает возможность делать долгосрочные вложения, которые жизненно необходимы для долгосрочного экономического развития. Если просто, то инвесторы не могут иметь далеко идущих планов и делать долгосрочные вложения, если государство не обладает постоянством, но имеет краткосрочный горизонт планирования. Отсутствие постоянного живого государства тем самым подразумевает отсутствие и постоянно существующих организаций.

Таким образом, создание постоянства — сущностная черта верховенства закона. Это необходимое условие для создания государства, которое будет существовать за гранью личной власти конкретных лиц в естественных государствах, где институты и политика зависят от членов коалиции, которая правит государством. Обеспечение постоянства требует доверительных обязательств, которые институционализируют политические и общественные механизмы, которые мотивируют и должностных лиц, и граждан уважать правила не только сегодня, но и завтра. Это, очевидно, часть соответствия двум условиям определения верховенства закона, которое сформулировано в части третьей.

Третье пороговое условие, консолидированный контроль над вооруженными силами, — это очевидное предшествующее верховенству закона условие. В самом деле, NWW (гл. 5) утверждают, что другие два пороговых условия не могут поддерживаться, если это условие выполнено не полностью.

Отсутствие консолидированного контроля над вооруженными силами позволяет тем, кто имеет доступ к военным ресурсам, захватывать то, что они хотят, если не всегда, когда они хотят, то по крайней мере как только им позволят обстоятельства. До тех пор, пока остается возможным такое военное вмешательство, верховенство закона держаться не может. Имеющие доступ к рычагам насилия могут обойти закон, так что верховенство закона неизбежно остается неполным. Хотя, возможно, это самое важное из трех условий, о нем мы знаем меньше всего.

Соучастие

Развитие верховенства закона тесно связано с переходом от государства естественного права к порядку открытого доступа. Каждое из пороговых условий, представляющих начало перехода, необходимо для достижения верховенства закона. Государства естественного права испытывают огромные сложности при установлении институтов, обеспечивающих поддержание верховенства закона. Они не могут предоставлять услуги на беспристрастной основе. Отсутствие постоянства означает, что они не могут проводить долгосрочную политику, так что эти государства становятся свидетелями серьезных институциональных и политических преобразований либо посредством резких переворотов, как, например, в Чили (в 1973 г.) или финансовые кризисы в Аргентине (2001 г.) и Таиланде (1997 г.), или более тонких и продолжительных трансформаций, проводимых президентами России, Зимбабве, Венесуэлы, Кении и ЮАР. Все эти трансформации государств естественного права отражают отсутствие постоянства, что позволяет лидерам приспосабливать институты, политику, ренты и привилегии к изменяющимся нуждам доминирующей коалиции с целью поддержания политической стабильности (или иногда малой доли политической стабильности перед лицом угрозы серьезного неповиновения). Часто такие перестановки, наряду с резкими изменениями политик, наносят разрушительный урон инвестициям и экономике; они также могут положить конец вчерашним свободам, например, демократии. Слишком часто институты, создававшиеся для продвижения верховенства закона, оказываются провалом.

Почему правила, права и институты, поддерживающие верховенство закона в развитом мире (государства открытого доступа), не могут быть перенесены в развивающийся мир (государства естественного права)

Система привилегий и создания рент в государствах естественного права возникает не просто потому, что люди жадные, злые и безнравственные. На самом деле привилегии и ренты возникают потому, что это вариант решения проблемы насилия. Ренты мотивируют властных людей и группы, которые имеют доступ к рычагам насилия, кооперировать с другими участниками доминирующей коалиции. По сравнению с хаосом все члены общества выигрывают от получающегося мира.

В этот мир с лучшими побуждениями приходят реформаторы — экономисты, ратующие за экономические реформы, демократы, продвигающие выборы и демократию, юристы, выступающие за правовые реформы и спецификацию гражданских прав. Реформаторы утверждают, что предложенные ими реформы сослужат гражданам хорошую службу. Но они ошибаются. Дело в том, что их реформы — это институты и политики из мира порядка открытого доступа. Выполняя свои программы, реформаторы пытаются трансплантировать множество институтов открытого общества в государства естественного права, не понимая, чем эти государства сущностно отличаются от порядка открытого доступа, в частности, почему естественным государствам не удастся стать государствами открытого доступа.

Эти реформы почти всегда терпят неудачу по двум причинам: насилие и отсутствие постоянства. Рассмотрим эти вопросы по очереди.

Попытки реформирования обычно не учитывают роли насилия в структуре государств естественного права

Попытки реформирования почти всегда игнорируют проблему применения насилия, которую решают политическая и экономическая система в государствах естественного права. Системы привилегий, рент и ограничений доступа произвольны; они служат ценному и необходимому, даже если и затратному, предназначению; они — средство контроля за применением насилия. Пересадка институтов порядка открытого доступа, таких как рынки, выборы и правовые системы не может создать порядка открытого доступа. Этот способ реформ был опробован сотни раз, и не оправдал себя. Проблема заключается в том, что через реформы предпринимаются попытки демонтировать системы привилегий и ограниченного доступа; тем самым они повышают степень угрозы возможного насилия и беспорядка. Вместо того чтобы всем сделать лучше, эти реформы грозят все сделать хуже.

Рассмотрим проблему рыночной реформы. Существующие рыночные привилегии — это часть большей системы привилегий и ограничений доступа, которая обеспечивает элитам мотив воздержания от применения насилия. Рыночная реформа, которая убирает эти ограничения, уничтожает и эти ренты; реформы, которые продвигают открытый вход на рынки, разьедают эти ренты. Оба типа рыночных реформ уничтожают стимулы, которые поддерживают кооперацию среди элит. Вероятность применения насилия особенно возрастает во время кризиса. Похожий результат получается при реформе выборов, которая повышает степень политической конкуренции, и при реформе правовой системы, которые грозят отменой многих привилегий, на которых и держится общество.

Поскольку эти реформы грозят обществу насилием, члены этих обществ сопротивляются им. Парадокс заключается в том, что реформам будут противостоять не только те, кто получает прямую выгоду от рент, но и те, кого эксплуатируют в государстве естественного права благодаря наличию привилегий. На то есть причина — быть эксплуатируемым в мирном обществе

гораздо лучше, чем жить в хаосе. По этой причине ни один из основных институтов открытого доступа — рынки, демократия или правовые системы — не может быть напрямую перенесен в развивающиеся страны, то есть в государства естественного права. По этой же причине, несмотря на сотни миллиардов долларов, лучшие намерения и лучшие рекомендации, Всемирный банк, МВФ и Агентство США по международному развитию могут похвастаться немногими историями успеха¹².

Демократия и выборы служат основной сдержкой для правительства при порядке открытого доступа. Хотя многие зрелые государства естественного права поддерживают выборы в течение довольно долгого времени, например, Аргентина, Чили, Бразилия, Индия, Россия и Венесуэла, не похоже, что выборы в этих странах обуздали коррупцию, что они служат противозлоупотреблениям правительства, защищают гражданские права, или, если говорить в общем, способствуют установлению верховенства закона. В самом деле, эти государства часто ограничивают возможность оппозиции состязаться, например, ограничивают свободу прессы, налагают ограничения на деятельность организаций открытого доступа таким образом, что они не могут поддержать оппозиционные партии и кандидатов, которым они благоволят, или на кандидатов, когда им прямо мешают соревноваться (иногда их берут под стражу).

Сторонники демократии только начинают понимать, что заставляет демократию работать в обществах открытого доступа. Большая часть новых демократий терпит крах, и мы обладаем лишь несколькими догадками по поводу того, почему некоторые демократии добиваются успеха, в то время как большинство нет. Хотя, кажется, одно условие равно для всех успешных демократий — они стремятся уменьшить ставки в политическом конфликте. Причину этого нужно искать в Чили в 1973-м, в Испании в 1936-м или Кении в 2007–2008-х гг. Когда ставки слишком высоки, властные группы, чьим интересам угрожают законно избранные правительства, обеспечивают поддержку государственного переворота или других насильственных действий, которые уничтожают демократию. Демократические конституции, которые ограничивают ставки, тем самым увеличивают вероятность выживания, так как они уменьшают вероятность переворотов и проявления насилия [Weingast, 2006].

Тот же самый принцип применяется другим способом, который иногда называют «трагическим великолепием» (Диац — Diaz, Магалони — Magaloni и Уэйнгаст, 2008): государство естественного права устраивает предоставление ценных местных общественных благ, например воды, таким образом, что оно зависит от того, поддерживают ли местные жители правительство. Отсутствие поддержки правителя приводит к тому, что жителей отрезают от воды. В этом случае граждане формально имеют право участвовать в выборах, но они не могут обладать полной свободой выбора, поскольку

12. Истерли [Easterly, 2001] приводит благоразумную оценку программ гуманитарной помощи и их систематических неудач.

существует реальная угроза наказания со стороны правительства в случае, если они поддержат оппозицию. Из числа мексиканских муниципалитетов в середине 1990-х гг., которые получали в среднем 80 % своего бюджета из вышестоящих бюджетов, те, которые голосовали не за стоящую у власти Институциональную революционную партию, известную по испанскому акрониму PRI, получали на четверть меньше средств (Диаз, Магалони и Уэйнгайт, 2008). PRI использовала эту технику, чтобы манипулировать избирателями, чтобы они поддерживали ее во время ее долгого господства в мексиканской политике (1930–2000 гг.). Родригес [Rodriguez, 1995] и Уорд [Ward, 1995] продемонстрировали, что, когда первые два мексиканских муниципалитета выбрали оппозиционных мэров в 1983 г., они получили падение объемов бюджетного финансирования примерно на 50 %. Эта система одновременно трагична и великолепна, поскольку она заставляет граждан, которые предпочитают оппозицию, поддерживать коррупционный режим.

Напротив, общества открытого доступа предоставляют общественные блага на беспристрастной основе, на основании гражданства, а не на базе политической поддержки. Обезличенное предоставление общественных благ одновременно снижает ставки в политической борьбе и предупреждает действующий режим от попыток шантажа граждан угрозой лишения ценных общественных благ и услуг. Получается, что выборы в государствах естественного права работают не так, как при порядке открытого доступа, поэтому часто далеки от демократического идеала.

Отсутствие постоянства

Для обеспечения верховенства закона критически необходимо создание государства, чьи институты, правила и политика не зависят от личности действующих чиновников и правящей коалиции. Проблема государств естественного права в развивающемся мире заключается в том, что почти нигде в них нет постоянной государственности. Рассмотрим самое институционализированное и сложноустроенное государство естественного права — то, которое в рамках подхода NWW называется зрелым. Великое множество зрелых государств естественного права имеют конституции, которые специфицируют разделение властей, выборы, законодателей, президентов и независимую судебную власть. Почти все зрелые государства естественного права, например Аргентина, Бразилия, Чили, Индия, Мексика, Россия и Венесуэла, прошли через конституционные переломы или низложение конституционных институтов за последние три десятилетия. Отсутствие открытого доступа к организациям означает отсутствие гражданского общества, которое бы помогало контролировать должностных лиц. Законодатели не могут эффективно контролировать исполнителей без работающей судебной системы — не существует иного института, способного навязывать законодательные ограничения исполнителям, поэтому коррумпированные судьи государств естественного права препятствуют разделению властей.

Отсутствие постоянства отражает отсутствие доверительных обязательств, которые заставляли бы политиков уважать политические институты и права, которые они защищают. Когда эти институты или права становятся неудобными, политики не обращают на них внимания, злоупотребляют ими и отменяют их. Я уже упоминал Россию во время правления Путина. В последние годы несколько латиноамериканских стран, включая Венесуэлу с Чавесом и Аргентину с президентом Карлосом Менем, противостояли верховным судам либо прямо нарушая законы, либо, как Стюарты, увольняя судей, которые отправляли неблагоприятное правосудие, либо просто набирая суды сговорчивыми судьями, чтобы обрести желаемое судейство.

Наряду с отсутствием других пороговых условий, отсутствие постоянства в большинстве государств естественного права помогает объяснить, почему долгая история реформ — последние четыре десятилетия попыток трансплантации рынков, выборов и судебных институтов в великом множестве естественных государств — не привела к процветающим рынкам, живым демократиям и независимому судейству во всех уголках развивающегося мира. Действие этих реформ может ощущаться несколько лет, но не может поддерживаться. Когда естественное государство настигает кризис, оно обычно сворачивает с пути.

Позвольте проиллюстрировать это утверждение примером падения демократии: например, когда действующая власть отказывается принимать результаты выборов (или признает их фальсифицированными, чтобы остаться у власти) или когда оппоненты захватывают власть силой. В каждом из этих случаев рушится верховенство закона, так как основополагающие правила жизни общества отставляются в сторону. Примеры имеются в большем количестве: падение Второй Испанской республики в омут гражданской войны в 1936 г., драматический чилийский переворот в 1973 г., мошенничество PRI на выборах 1988 г.

Недавние события в Кении подтверждают эту точку зрения. Многие наблюдатели считали, что в Кении настал перелом и началось движение в несколько шагов от жесткой диктатуры Даниэля арап Мои к демократии (с 1990-х до начала 2000-х гг.). Новые организации и гражданское общество процветали. Экономические реформы и экономический рост, который последовал за ними вплоть до 2007 г. сделал Кению символом надежды для африканских стран к югу от Сахары. И все равно большая часть прогресса канула в Лету после выборов в конце 2007 г. Отчасти потому, что ставки были слишком высоки, партия у власти разыграла карту мошенничества на выборах и отказалась уступать власть. Результатом стало повсеместное насилие.

Кенийский прогресс, за которым последовал рецидив, рисует нам динамическую проблему верховенства закона, на которую обращается внимание в этом докладе. Государства естественного права могут выставлять напоказ реформы, демократию и экономический рост; но отсутствие постоянства означает, что, когда возникнут трудности, действующая власть или внешние силы, способные применять насилие, нарушат правила с целью продвижения собственных интересов перед лицом большей угрозы. поддержа-

ние верховенства закона—это вопрос не только о том, каковы правила сегодня, но и вопрос существования постоянства и доверительных обязательств, которые бы обеспечивали существование этих правил в будущем.

Чем государства естественного права сегодня отличаются от государств переходного периода

Существование порядков открытого доступа в современном мире видоизменяет проблему развития и создания верховенства закона. Очевидно, что существование и богатство порядков открытого доступа представляет нам понимание того, что может быть достигнуто путями, которых не нашли первопроходцы во время переходных процессов. Если подходить более тонко (и парадоксально), существование порядка открытого доступа сочетается с глобализацией, чтобы уменьшить потребность в верховенстве закона во многих современных государствах естественного права. Причина этого в том, что элиты и средний класс могут выносить доверительные обязательства из общества открытого доступа через размещение активов в банках обществ открытого доступа (а не дома) и через партнерство с транснациональными корпорациями, которым даются привилегии, защищающие их инвестиции (Норт, Уоллис, Уэбб, и Уэйнгайт, 2007).

Заключение

Главная функция верховенства закона—создание определенности и равенства перед законом и отсутствие произвольного злоупотребления—требует не только превосходства закона, как на этом традиционно настаивают, но и динамического компонента, благодаря которому закон держится не только сегодня, но и в будущем. Чтобы поддерживать верховенство закона во времени, государство должно постоянно существовать; то есть государственные институты должны жить дольше тех, кто их создал, чтобы личности политиков для них были незначимы. Чтобы обрести такую способность, необходимы доверительные обязательства, которые обеспечивают политики и чиновники, наряду со стимулами уважать эти институты и права, которые они защищают, таким образом, чтобы смена должностных лиц не вызывала серьезных изменений институтов и прав.

Эта точка зрения объясняет, почему так трудно перенести верховенство закона на развивающиеся страны; и далее, почему развивающиеся страны часто активно противостоят попыткам обеспечить верховенство закона. Государства естественного права решают проблему применения насилия, предоставляя сильным привилегии и ренты. Такие государства подстраиваются к изменяющимся условиям путем изменения распределения привилегий. Большие перемены обстоятельств, например кризисы, часто требуют серьезных изменений в привилегиях, институтах и политике. Эти изменения часто сочетаются с применением насилия или угрозой его применения. Правительства падают, случаются перевороты, права изменяют-

ся, собственность экспроприируется, конституции произвольно меняются или игнорируются, политика меняется. Государствам естественного права не хватает постоянства, что означает, что в этих государствах нет доверительных обязательств, которые бы мотивировали игроков политической арены уважать конституционные права, что делает трудным поддержание многих прав и институтов в этих государствах.

Даже когда государства естественного права принимают правильные конституционные дары демократии — разделение властей и спецификацию личных прав, — они не могут создать постоянной государственности, чтобы поддерживать эти достижения в долгосрочной перспективе. Проблема заключается в том, что большинство реформ пытается перенести правила, права и институты из порядка открытого доступа напрямую в государства естественного права. Эти попытки почти всегда терпят неудачу, потому что они не могут изменить основную структуру и стимулы государства естественного права. Когда государства естественного права сталкиваются с кризисом, они неизбежно проходят через трансформации, которые заставляют пересматривать институты, правила и политики, что делает трудным поддержание верховенства закона.

Чтобы обрести верховенство закона, государство естественного права должно начать переходный процесс от порядка ограниченного доступа к порядку открытого доступа¹³. Это означает, что слабые государства естественного права сначала должны стать стабильными, стабильные государства естественного права становятся зрелыми, а зрелые начинают переход с помощью преодоления пороговых условий. Только на этой стадии развития государства способны начать создавать институциональный и организационный базис для верховенства закона.

Тон этого доклада, таким образом, пессимистичный. Предполагается, что создание верховенства закона подразумевает переход от ограниченного к открытому порядку, который оказался довольно трудным. Государства естественного права преобладали на протяжении всей истории и составляют большую часть существующих сегодня государств. Хотя государства естественного права существовали на протяжении 10 000 лет, только лишь немногим более чем две дюжины стран преуспели в этом переходе, большая часть из которых расположена в Европе.

Литература

- Aristotle. *The Politics*/St. Everson (Ed.). — Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- Diaz-Cayeros D. A., Magaloni B., Weingast B. R. *Tragic Brilliance: Equilibrium Party Hegemony in Mexico* // Working Paper. Hoover Institution. — 2008.
- Ginsburg Th. *The Politics of Courts in Democratization*. — Chicago. — 2007. — November 6 [Unpublished paper presented at the American Bar Foundation Rule of Law Workshop].
- Easterly W. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. — Cambridge, Mass.: M. I. T. Press, 2001.

13. Эти идеи и далее разрабатывают Норт, Уоллис, Уэбб, и Уэйгаст (2007).

- Haber St. H., Klein H. S., Maurer N., Middlebrook K. J.* The Second Mexican Revolution: Economic, Political, and Social Change in Mexico since 1980. — Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Hayek F. A.* The Constitution of Liberty. — Chicago: Chicago University Press, 1960.
- Hirst D.* Authority and Conflict: England 1603–1658. — New York: Cambridge University Press, 1986.
- Hofstadter R.* The Idea of a Party System. — Berkeley: University of California Press, 1969.
- Jones J. R.* The Revolution of 1688 in England. — New York: W. W. Norton, 1972.
- Klerman D., Mahoney P.* The Value of Judicial Independence: Evidence from Eighteenth-Century England // *American Law and Economics Review* 1. — 2005.
- Lindert P. H.* Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century. — Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Locke J.* Second Treatise of Government / C. B. Macpherson (Ed.). — Indianapolis, Ind.: Hackett, 1980 [1690].
- Municipal Autonomy and the Politics of Inter governmental Finance: Is it Different for the Opposition? // V. E. Rodriguez, P. M. Ward (Eds.).* Opposition Government in Mexico. — Albuquerque: University of New Mexico Press, 1995.
- Nelson R. L.* Global Perspectives on the Rule of Law. — New York: Routledge, forthcoming, 2009.
- North D. C.* Structure and Change in Economic History. — New York: Norton, 1981.
- North D. C.* Understanding the Process of Economic Change. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R.* Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Understanding Recorded Human History. — Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- North D. C., Wallis J. J., Webb St. B., Weingast B. R.* Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development // Working Paper. World Bank. — 2007.
- North D. C., Douglass C., Weingast B. R.* Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England // *Journal of Economic History*. — 1989. — December. — Vol. 49. P. 803–832.
- Olson Mancur.* Democracy, Dictatorship, and Development». *American Political Science* // Review. — 1993. — Vol. 87. — № 3. — P. 567–575.
- Policy-making and Policy Implementation among Non-PRI Governments: The PAN in Ciudad Juarez and in Chihuahua // V. E. Rodriguez, P. M. Ward (Eds.).* Opposition Government in Mexico. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1995.
- The Nature and Origins of Agricultural Policies in Africa // R. H. Bates (Ed.).* Essays on the Political Economy of Rural Africa. — Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- Weingast B. R.* The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law // *American Political Science Review*. — June 1997. — Vol. 91. P. 245–263.
- Weingast B. R.* Self-Enforcing Constitutions: With An Application to Democratic Stability in America's First Century // Working Paper. Hoover Institution. — 2006. — November.

Перевод с английского Андрея Авершина