

Йорген Меллер

ОТКУДА БЕРЕТСЯ ЛИБЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО?

СУДЬБА ДЕМОКРАТИИ В ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ФИСКАЛЬНОЙ СОЦИОЛОГИИ¹

Как правило, чем выше налоги, тем свободы у подданных больше; и чем ниже налоги, тем свободы меньше. В свободных государствах высокие налоги уравновешиваются свободой; в деспотических государствах низкие налоги служат компенсацией за утрату свободы.

Гвидо де Руджеро²

1. ОТКУДА БЕРЕТСЯ ЛИБЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО?

Всего сто лет тому назад Европа переживала политический расцвет и была необычайно уверена в собственных силах. Последние десятилетия XIX века были эпохой мира и процветания, все более решительные граждане обуздывали прежде автократические правительства, а принцип господства права считался основным принципом европейской цивилизации³. Это была эпоха, которую австрийский драматург и писа-

¹ Jørgen Møller, «Wherefore the Liberal State? Post-Soviet Democratic Blues and Lessons from Fiscal Sociology», *East European Politics and Societies*, Vol. 21, No. 2, p. 294–315.

Мне бы хотелось выразить признательность за ценные критические замечания к более ранним версиям этой статьи Ласло Брюсцу, Питеру Мейру и анонимному рецензенту журнала «Восточноевропейской политики и обществ».

² Guido de Ruggerio, *The History of European Liberalism* (Boston: Beacon, 1927).

³ Вспомним шумиху, связанную с делом Дрейфуса. Как писала Ханна Арендт в «Истоках тоталитаризма», «хотя дело Дрейфуса в своем более широком политическом аспекте принадлежит XX столетию, случай Дрейфуса, испытания, которым подвергся капитан еврейского происхождения Альфред Дрейфус, вполне типичен для

тель Стефан Цвейг в своих воспоминаниях ностальгически назвал «золотым веком надежности и уверенности»⁴. Или, иными словами, так как именно эту мысль Цвейг и пытался донести до своих читателей, это была эпоха расцвета европейского либерализма. Либеральные взгляды, в своем классическом виде⁵, распространились в большинстве стран Западной Европы. Прежде всего, они способствовали оформлению современных государств. Молодые *либеральные государства* должны были стать единственными правителями человеческого общества; а несогласным с ними политическим партиям — консервативным или социалистическим — оставалось лишь выражать глухое недовольство новым конституционным устройством.

Но это не было «золотым веком» демократии. Либеральные государства (то есть государства, отличительной особенностью которых служит либеральный конституционализм) основывались на триаде гарантированных свобод, принципа господства права и разделения властей, а не на всеобщем праве голоса или принципе парламентского представительства. Правда, во многих странах в XIX веке произошло расширение избирательных прав. Идея правительства, подотчетного парламенту, также получила тогда широкое признание. То есть свободной конкуренции за свободные голоса, использованию плебисцитов и конституционной зависимости исполнительной власти от законодательной еще только предстояло появиться.

И они, конечно, не заставили себя долго ждать, но здесь интерес представляет сама последовательность. Свободные выборы во вчерашней Европе покоились на фундаменте либерального конституционализма — иные источники их появления были попросту неизвестны. Другое дело сегодня. С началом того, что Сэмюэль П. Хантингтон окрестил «третьей волной демократии»⁶, порядок полностью изменился. Выборы распространились — и, вероятно, необратимо — на большей части земного шара, правда, без либерального конституционализма, и вряд ли ему суждено будет появиться в скором будущем.

Это отличие от демократического опыта Западной Европы свидетельствует о необычайном многообразии социального мира. Оно показывает, что

XIX столетия, когда люди так пристально следили за судебными процессами, потому что каждое судебное дело служило подтверждением величайшего достижения столетия, полной беспристрастности закона. Только в эту эпоху несправедливое судебное решение могло пробудить такие политические страсти и вызвать бесконечную череду судов и повторных слушаний, не говоря уже о дуэлях и потасовках. Доктрина равенства перед законом настолько глубоко запала в душу цивилизованного мира, что одно-единственное несправедливое решение могло вызвать бурю негодования общественности от Москвы до Нью-Йорка». (Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism* [New York: Schocken Books, 2004], 119)

4 Stefan Zweig, *Die Welt von Gestern. Erinnerungen eines Europäers* (Frankfurt, Germany: Fischer, 1999).

5 «Либерализм» означает здесь политическую программу английских вигов, то есть конституционную программу с акцентом на гарантиях основных свобод, принципе господства права и разделении властей, а не современный американский левый либерализм или учение экономического неоллиберализма.

6 Samuel P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

между хантингтоновскими волнами в развитии демократизации произошли существенные изменения. Но почему? В большинстве современных работ о смене режимов отмечается, что ответ — или, по крайней мере, часть его — следует искать в факторах, внешних по отношению к данным странам. Утверждается, что выборы возникли не в результате существования глубокой внутренней потребности в них. Они являются своеобразной повинностью для политических элит. Цитируя Левитского и Уэя, «периоды либеральной гегемонии накладывают „сеть ограничений“ на недемократические правительства, которые стремятся сохранить международное уважение и признание»⁷.

Так, внешнее давление нередко убеждало элиты в том, что они заинтересованы в создании формально демократических институтов, хотя и подрываемых неформальными практиками⁸ — наглядным примером этого служат выборы, которые не являются свободными и честными.

Отсутствие либерализма подтолкнуло многих ученых к признанию того, что в нынешнем контексте пути выборов и либерализма современной или либеральной демократии просто расходятся⁹. Но этот вывод не подтверждается эмпирическими данными¹⁰. И он не подтверждается ими, так как он упускает тесную связь между либеральным конституционализмом, с одной стороны, и свободными и честными выборами — с другой. Как убедительно показал Гильермо О’Доннелл, либерализм необходим для того, чтобы выборы были свободными и честными. Поэтому

реалистические определения демократии содержат в себе две составляющие. Первая описывает черты выборов, которые считаются честными. Это условное определение, ничем не отличающееся от «треугольника, который представляет собой плоскую фигуру, образуемую тремя прямыми линиями». Вторая перечисляет условия, называемые свободами, гарантиями или «основными политическими правами», которые связаны с честными выборами. Эти свободы служат условиями существования объекта — честных выборов, — определяя его / их появление¹¹.

Иначе говоря, для того чтобы свободные выборы стали по-настоящему свободными, должно существовать либеральное государство, как это было в европейском прошлом. В постсоветском настоящем микромира более крупной вселенной демократии, на котором сосредоточено внимание этой ста-

7 Steven Levitsky and Lucan A. Way, «The Rise of Competitive Authoritarianism», *Journal of Democracy* 13:2 (2002): 61.

8 См.: Anna Gryzmala-Busse and Pauline Jones Luong, «Reconceptualizing the State: Lessons from Post-Communism», *Politics & Society* 30:4 (2002): 529–54; Ghia Nodia, «How Different Are Postcommunist Transitions?» *Journal of Democracy* 7:4 (1996): 22.

9 См., напр.: Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999); Фарид Закария, «Возникновение нелиберальных демократий», *Логос*, 2 (2004): 55–70.

10 См.: Jørgen Møller, «The Gap between Electoral and Liberal Democracy Revisited: Some Conceptual and Empirical Clarifications», *Acta Politica* 42 (2007): 380–400.

11 Guillermo A. O'Donnell, «Democracy, Law, and Comparative Politics», *Studies in Comparative International Development* 36 (Spring 2001): 13.

тьи, не существует. Отсутствие либерального конституционализма заставляет пристальнее присмотреться в постсоветском политическом развитии не столько к вопросу о происхождении выборов, сколько к вопросу о происхождении либеральных прав и господства права. Или, как гласит название этой статьи, *откуда берется либеральное государство?*

Чтобы прояснить этот вопрос, нужно совершить экскурс в историю и показать механизмы, которые привели к закреплению либерального государства в Западной Европе. Наверное, уже ясно, что речь пойдет не о том, что сегодняшние демократизации, скорее всего, будут двигаться по тому же пути, что и вчерашние. Нет никаких сомнений в том, что страны «третьей волны» с очень разными исходными условиями смогли прийти к одному и тому же результату — демократии. Обычно «транзитологи», опираясь на первопроходческую работу О’Доннелла и Шмиттера¹², не без оснований отказываются признавать решающее значение пути, которым страны Запада пришли к демократии.

Тем не менее это не значит, что от изучения истории нет никакого прока. Может, нынешняя волна и появилась из уникального источника, но вряд ли она будет двигаться в каком-то новом направлении. Как мы увидим, механизмы политической борьбы, которые привели к закреплению европейских либеральных государств, с определенными оговорками, также важны для понимания нынешних демократизаций. Кроме того, они зачастую образуют «недостающее звено» между выборами и либеральной демократией — важнейший фактор, связанный с демократизацией. Предвосхищая вывод этой статьи, нужно сказать, что либеральное государство очень сложно насадить извне — в большей степени оно должно консолидироваться изнутри.

В этой статье я (1) попытаюсь показать механизмы, которые привели к появлению либерального конституционализма в Западной Европе, и (2) использовать полученные сведения для анализа развития постсоветского пространства. Для достижения этих задач сначала нужно совершить одно важное концептуальное упражнение. Обстоятельства рождения либерального государства сами по себе представляют большой интерес. Но главная цель этой статьи состоит в том, чтобы использовать знание этих обстоятельств для понимания судьбы демократии в постсоветском пространстве. Поэтому необходимо показать существование концептуальной взаимосвязи между либеральным конституционализмом и демократией.

2. КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ДЕМОКРАТИИ

В этом разделе я спущусь по так называемой лестнице абстракции¹³ и предложу понимание демократии, применимое к крайне непохожим странам,

¹² Guillermo O’Donnell and Phillipe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (London: Johns Hopkins Press Ltd., 1986).

¹³ См.: Giovanni Sartori, «Concept Misformation in Comparative Politics», *American Political Science Review* 64 (December 1970): 1033–1053; из более свежих работ см.: Robert

существующим в посткоммунистическом пространстве. Вслед за Ларри Даймондом и многими другими современными учеными, на самом абстрактном уровне я определяю демократию как *форму политического режима*¹⁴. Это понимание согласуется с традицией, восходящей к Йозефу Шумпетеру¹⁵.

На менее общем уровне два влиятельных ученых — Роберт А. Даль и Гильермо О’Доннелл — разработали содержание определения, призванное исправить то, что они назвали «избирательной ошибкой» Шумпетера¹⁶. Даль указал на необходимость наличия соответствующих либеральных прав на свободу самовыражения, информации и объединения¹⁷. О’Доннелл обратил внимание на наличие государства, которое, исходя из принципа господства права, способно обеспечивать исполнение этих прав¹⁸. Они исходят из того, что без этого действительное осуществление избирательных прав невозможно.

Прибавляя «либеральные» условия Даля и О’Доннелла к «избирательным» условиям Шумпетера, мы приходим к двум концептуально различным совокупностям прав: «избирательным» / «политическим» правам, с одной стороны, и «либеральным» / «гражданским» правам — с другой. Первые означают, что данная страна отвечает шумпетеровскому критерию свободных и честных выборов политического руководства, а последние предполагают, что государственный аппарат данной страны способен обеспечивать определенные либеральные права (Даль) при помощи господства права (О’Доннелл).

На первый взгляд, кажется разумным создать на основании этих двух черт — избирательных прав и либерализма — четырехчастную типологию¹⁹, учитывающую все возможные вариации переменной формы политического режима. Но поскольку эти два измерения систематически коварируют на глобальном уровне²⁰ и в постсоветском пространстве, вместо этого я буду отталкиваться от одномерной классификации²¹ формы политическо-

Adcock and David Collier, «Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research», *American Political Science Review* 95:3 (2001): 529–546.

14 Diamond, *Developing Democracy*, 8. См. также: David Collier and Steven Levitsky, «Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research», *World Politics* 49:3 (1997): 430–51.

15 Йозеф Шумпетер. *Капитализм, социализм и демократия*. М.: Экономика, 1995.

16 Спускаясь по лестнице абстракции, Шумпетер просто называет демократией «такое институциональное устройство для принятия политических решений, в котором индивиды приобретают власть принимать решения путем конкурентной борьбы за голоса избирателей».

17 Robert A. Dahl, *Polyarchy* (New Haven, CT: Yale University Press, 1971).

18 Guillermo A. O’Donnell, «Democracy, Law, and Comparative Politics», *Studies in Comparative International Development* 36 (Spring 2001): 7–36.

19 В этом случае мы пришли бы к соответствующим типам «либеральной демократии» (+ либеральные права; + избирательные права); «нелиберальной демократии» (- либеральные права; + избирательные права); «либеральной автократии» (+ либеральные права; - избирательные права); и «нелиберальной автократии» (- либеральные права; - избирательные права).

20 См.: Møller, «The Gap between Electoral and Liberal Democracy Revisited.»

21 По вопросу о различии между типами и классами см.: P. F. Lazarsfeld and A. H. Barton, «Qualitative Measurement in the Social Sciences: Classification, Typologies, and Indices»,

го режима; то есть я соединю эти две черты и выделю классы в соответствующем пространстве признаков.

Такое несложное таксономическое упражнение позволяет выделить только три класса. На одном конце спектра мы имеем класс «либеральной демократии», то есть форму политического режима, оберегающего либо либеральные, либо избирательные права. На другом конце спектра мы имеем класс «нелиберальной автократии», то есть форму политического режима, не оберегающего либеральные и избирательные права. Посередине мы имеем класс «гибридного режима», то есть форму политического режима, пытающегося защищать либеральные и избирательные права, но недостаточно последовательно, чтобы перейти в другой класс.

Чтобы распределить посткоммунистические государства по группам с помощью такого подхода, при определении формы режима я буду использовать рейтинги гражданских и политических свобод, составленные *Freedom House*. Использование рейтингов *Freedom House* для оценки «демократии» вызывает острые разногласия в литературе о демократизации²². Но эти рейтинги с большим или меньшим успехом оценивают два вида прав, объединяемых мной²³, — и позволяют построить в итоге составной индекс²⁴.

Теперь пятнадцать постсоветских стран можно распределить по этим трем классам. Но на каком периоде времени нам следует сосредоточиться? Меня интересует развитие, которое произошло за первое посткоммунистическое десятилетие. Поэтому я возьму средние показатели *Freedom House* за 2002 год. Более десяти лет, прошедших с генезиса 1989–1991 годов, — достаточный срок для того, чтобы понять, по какому пути двинулись данные страны после падения коммунизма. Эмпирическое распределение показано в Табл. 1.

Таблица 1. Эмпирическое распределение форм постсоветских режимов, 2002

Либеральные демократии	Гибридные режимы	Нелиберальные автократии
Эстония, Латвия, Литва	Армения, Грузия, Молдова, Россия, Украина	Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан

В 2002 году лишь Эстония, Латвия и Литва были либеральными демократиями, то есть имели и либеральный конституционализм, и свободные выборы.

In D. Lerner and H. D. Lasswell, eds., *The Policy Sciences* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1951), особ. pp. 155–165 и 169–180.

²² См., напр.: Gerardo L. Munck and Jay Verkuilen, «Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices», *Comparative Political Studies* 35:1 (2002): 5–34.

²³ Подробнее об этом см.: Adrian Karatnycky, «Liberty's Advances in a Troubled World», *Journal of Democracy* 14:1 (2003): 102.

²⁴ См.: «Freedom House Country Ratings», *Freedom House*, www.freedomhouse.org. Страны, получившие в рейтинге *Freedom House* 2 или менее балла, я буду относить к «демократии», больше 2, но меньше 5,5 баллов — к «гибридным режимам», а 5,5 или более баллов — к «автократии».

Страны, вроде Армении, Грузии, Молдовы, России и Украины, можно считать гибридными режимами. Наконец, Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркмения и Узбекистан были нелиберальными автократиями, не имевшими ни либерального конституционализма, ни свободных выборов. Любопытно, что описанное распределение в классификации слабо изменилось в конце 1990-х — начале 2000-х годов — период, который я попытаюсь проанализировать позднее в этой статье²⁵. Как это можно объяснить?²⁶ Теперь самое время совершить экскурс в прошлое для выделения механизмов, которые исторически вызвали появление западноевропейских либеральных государств.

3. «ВЕЛИКАЯ СДЕЛКА ЛИБЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА»: НОВЫЙ ВЗГЛЯД

Все началось с войны. Часто считающаяся пагубной — или, по крайней мере, опасной — для всякого прочного конституционного порядка война на деле проложила путь к либеральному государству. Точнее, она прокладывала путь к консолидации государства вообще со времен позднего Средневековья. Без острого геополитического соперничества, которое охватило в XIII веке всю Европу, зарождавшиеся национальные государства не смогли бы победить центробежные силы, присущие феодальному обществу; и в конечном итоге центру удалось взять верх над периферией. Именно это имел в виду немецкий историк Отто Хинце, когда почти сто лет тому назад писал, что «вся государственная организация первоначально была военной организацией, организацией для войны»²⁷. Мысль Хинце с тех пор была подхвачена исторической социологией и популяризирована высказыванием Чарльза Тилли, что «война создала государство, а государство создало войну»²⁸.

Эту форму «становления государства как организованной преступности», вновь цитируя Тилли²⁹, никак нельзя назвать воплощением либерального порядка. При каких обстоятельствах прилагательное «либеральное» начинает сочетаться с существительным «государство»? Прежде всего, либеральные права исторически имели смысл только там, где сильное чиновничество могло устанавливать и проводить их в жизнь. Как писал в своей классической «Истории европейского либерализма» Гвидо де Руджеро,

25 Однако Россия после 2004 года перешла в класс «автократий». Украина и Грузия, по-видимому, переходят в класс «демократий», хотя эти две страны и не пересекли соответствующего порога ко времени написания этих строк (т. е. в 2006 году).

26 См.: «Freedom House Country Ratings», 1998–2004.

27 Otto Hintze, *The Historical Essays of Otto Hintze* (New York: Oxford University Press, 1975), 181.

28 Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975), 42.

29 Charles Tilly, «War Making and State Making as Organized Crime», In Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In* (Cambridge University Press, 1985).

люди не рождаются свободными; они становятся свободными при помощи общества и государства, которые, ограничивая притязания индивидов, в действительности выказывают действительное признание и одобрение этих притязаний и превращают их из сомнительного факта в права, исполнения которых можно уверенно требовать³⁰.

То, что складывавшиеся национальные государства зачастую выглядели не слишком привлекательно, не должно вводить нас в заблуждение. Всякое объяснение либеральных прав неизбежно должно быть связано с государством. Но чистое объяснение в духе «война создала государство» сопряжено с определенными сложностями. Даже хотя геополитическое давление приобрело большое значение во всей Западной Европе в эпоху позднего Средневековья, национальные государства отвечали на него по-разному³¹. Пользуясь словарем экономической науки, один и тот же экзогенный шок приводил к множеству эндогенных равновесий. Сделаем еще один шаг по экономическому пути и рассмотрим историческое объяснение произошедшего. Уподобив эту ситуацию ситуации рынка с совершенной конкуренцией, который внезапно испытывает технологический шок, Норт и Томас отметили, что важнейший механизм или промежуточная переменная, которая оказала определяющее влияние на процесс формирования государства, имела фискальную природу.

Сталкиваясь с непрерывными фискальными кризисами, зарождавшиеся соперничающие национальные государства вскоре выяснили, что для выживания нужны были намного более значительные доходы, получить которые можно было только из новых источников. И те политические единицы, которые были сравнительно более эффективными в решении фискальных проблем, выжили, а сравнительно неэффективные — поглощены соперниками³².

Основное различие, связанное с государственным строительством, касалось того, каким образом государства решали свои геополитически обусловленные фискальные дилеммы — обращались ли они к внутренним источникам для ответа на фискальные вызовы или нет. Это, в свою очередь, возвращает нас к Норту и Томасу, которые предлагают простое, но очень четкое определение государства:

Даже в наши дни правительство представляет собой прежде всего институциональное устройство, которое продает своим членам защиту и правосудие. И делает оно это путем монополизации определения

³⁰ Ruggiero, *History*, 32. Гегельянский характер замечания де Руджеро может показаться современному читателю в каком-то смысле избыточным, но это не умаляет важности основной идеи: что права необходимо принудительно проводить в жизнь.

³¹ См.: Thomas Ertman, *Birth of the Leviathan. Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

³² Douglass C. North and Robert Paul Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History* (Cambridge: Cambridge University Press, 1973), 96.

и исполнения прав собственности на товары и ресурсы и предоставления прав на перераспределение этих активов. Взамен на эти услуги государство получает плату в виде налогов³³.

Вероятно, это *quid pro quo* между доходами государства и правами составляет глубинную суть всякого либерального порядка. Я предпочитаю называть этот взаимный обмен «великой сделкой либерального государства». И, говоря об истории либерального конституционализма, нам необходимо эксплицировать этот внутренний механизм. Иными словами, нам необходимо раскрыть процесс, который превратил государство, орган принуждения *par excellence*, в главного защитника либеральных прав. Это выводит нас из области исторической социологии в область, занимаемую ее менее именитой родственницей: фискальной социологией.

4. ФИСКАЛЬНАЯ СОЦИОЛОГИЯ — ЗЕРКАЛО ОБЩЕСТВА

Фискальная социология — или *Finanzsoziologie*, как она называется по-немецки, — имеет впечатляющую родословную, которая восходит в своих истоках к процветающей академической среде *Mittleuropa* первых трех десятилетий XX века. Этот термин был придуман австрийским ученым Рудольфом Гольдшейдом и взят на вооружение Йозефом Шумпетером, который в своей классической статье «Кризис налогового государства» так обосновал важность изучения фискальной истории: «Тот, кто сумеет распознать ее послание здесь, сможет четче расслышать гул мировой истории и в других местах»³⁴.

Как обычно, слова Шумпетера звучат почти эпически и кажутся некоторым преувеличением. На самом деле речь идет об упорядочении человеческих отношений, особенно в том, что касается вопроса финансового устройства, необходимого для существования благополучного государства. Если говорить более конкретно, Гольдшейд и Шумпетер были озабочены будущим австрийского налогового государства — и местом государства в порядке собственности в обществе, — принимая во внимание долговое бремя Первой мировой войны. Их ответы на вечный вопрос «Что делать?» заметно разнились. Если Шумпетер предлагал ввести налог на капитал, чтобы избавиться от долга, то Гольдшейд призывал к рекапитализации государства.

Но эти рецепты и различие между ними не самое важное. Куда интересней их согласие относительно описания внутренней динамики государства. Попросту говоря, характер государства зависит от характера государственных финансов. В этом отношении Гольдшейд и Шумпетер во многом едины. И тот, и другой отмечают, что само по себе государство действовать не спо-

³³ Ibid., 97.

³⁴ Joseph A. Schumpeter, «The Crisis of the Tax State», In Richard Wedberg, ed., *Joseph A. Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991), 101.

собно; это инструмент, используемый определенными группами³⁵. Пользуясь метким выражением Гольдшейда, именно «государство в государстве» — «описание *его* законов и рассмотрение норм, отвечающих *его* потребностям»³⁶ — составляет предмет фискальной социологии.

Иными словами, форма государства — это во многом внутренний вопрос. В свете этого государственные финансы становятся зеркалом общества, поскольку они образуют поле битвы, на котором ведется борьба за контроль над государством. Как заметил Шумпетер, «симптоматическое значение фискальной социологии гораздо важнее *причинного*»³⁷.

В том, что касается настоящей статьи, нас интересует следующее: между прочностью эффективного налогообложения и прочностью определенных либеральных прав существует сильная историческая связь — возможно, не только симптоматическая, но также причинная. Эта связь казалась очевидной современным ученым и политическим участникам во время рождения европейского либерализма.

Джон Картерет, один из величайших английских государственных деятелей XVII века, прозаично утверждал, что «гарантией наших свобод служат не законы, а кошелек, который находится в руках народа»³⁸. Те же мысли высказывались и в континентальной Европе: вспомним цитату из Рудже-ро, приведенную в начале этой статьи. Кроме того, современники считали Великую французскую революцию следствием финансового банкротства *l'ancien regime*. Именно это имел в виду Мирабо, сказав накануне революции, что «национальный дефицит составляет главное сокровище нации»³⁹. Наконец, так же считали и по другую сторону Атлантики, где лозунгом американского движения за независимость было «никаких налогов без представительства».

Гольдшейд и Шумпетер возлагали большие надежды на фискальную социологию, но они так и не оправдались. После 1920-х годов этот жанр был предан забвению⁴⁰. Недавно в своей статье «Доходы, формирование государства и качество правления в развивающихся странах» Мик Мур предпринял

35 Rudolf Goldscheid, «A Sociological Approach to Problems of Public Finance», Extracts from «Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft, Wesen und Aufgaben der Finanzwissenschaften vom Standpunkte der Soziologie», In W. Gerloff and F. Meisel, eds., *Handbuch der Finanzwissenschaft*, vol. 1, (Tübingen, 1925), In Richard A. Musgrave and Alan T. Peacock, eds., *Classics in the Theory of Public Finance*, trans. Elizabeth Henderson (London: Macmillan, 1958), 210; Schumpeter, «The Crisis», 111, n. 20.

36 Goldscheid, «A Sociological Approach», 210.

37 Schumpeter, «The Crisis», 101.

38 Цит. по: John Brewer, *The Sinews of Power. War, Money and the English State. 1688–1783* (London: Unwin Hyman, 1989).

39 Цит. по: Timothy Garton Ash, *We the People: The Revolution of 89 Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin & Prague* (Cambridge, UK: Granta Books, 1990), 135.

40 Исследователи нередко сосредотачивали свое внимание на связи между получением дохода и формами политических режимов. См., напр.: Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States* (Berkeley: University of California Press, 1997). Но они не говорили, что они были последователями «фискальной социологии».

попытку возрождения фискальной социологии⁴¹. В центре внимания Мура находится идея так называемого фискального (общественного) договора:

существует причинная связь между (1) зависимостью правительства от широко взимаемых налогов, а не иных источников доходов, и (2) наличием разного рода обязательных ограничений на правительство и институционализированного политического представительства, составляющих основу либеральной демократии. Огрубляя, в сравнении с другими типами государств, налоговые государства будут тяготеть к ответственному, представительному правлению⁴².

В том, что касается стимулов, фискальная идея Мура звучит убедительно. Правители или политические элиты заинтересованы в предоставлении либеральных прав, потому что они получают надежный приток доходов от (1) налогов и (2) государственного дефицитного финансирования⁴³. Но вряд ли можно рассчитывать, что правитель обязательно отдаст предпочтение такой сделке. По замечанию Стивена Холмса, «введение неопределенности в социальные ситуации служит известным механизмом контроля: если подданные не будут понимать происходящего, они вряд ли смогут бросить серьезный вызов правительству»⁴⁴.

Иными словами, в зависимости от ситуации, правитель сталкивается с противоположными стимулами. И вновь мы имеем дело с проблемой множественных равновесий, причем не только в теории. Наследие европейского государственного строительства показывает, что геополитическое давление и связанные с ним фискальные потребности создали стимулы для появления совершенно иных политических результатов⁴⁵. Большинство возникавших политических равновесий было дисфункциональным в фискальном отношении. Тем не менее они оставались необычайно стабильными, нередко сохраняясь на протяжении многих веков.

41 Mick Moore, «Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries», *International Political Science Review* 25:3 (2004): 297–319.

42 Ibid., 298–299.

43 Мур выступает за замену шumpетеровского термина «налоговое государство» «фискальным государством». Если первое занимается просто извлечением доходов, последнее включает также государственное дефицитное финансирование: суть в том, что в фискальном государстве правительство может получать средства на отлаженном частном кредитном рынке, выпуская государственные облигации. Но Гольдшейд или Шумпетер вряд ли сочли бы такую мысль свежей. В конце концов, в их работах рассматривались облигации военных займов, и в этом смысле налоговое государство и фискальное государство ничем не отличаются друг от друга.

44 Stephen Holmes, «Lineages of the Rule of Law», In Jose Maria Maravall and Adam Przeworski, eds., *Democracy and the Rule of Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 21.

45 Согласно одной из точек зрения (Ertman, *Birth of the Leviathan*), в Западной Европе до Великой французской революции встречались четыре идеальных типа «патримониального абсолютизма», «бюрократического конституционализма», «бюрократического абсолютизма» и «патримониального конституционализма».

Чтобы объяснить такие различные результаты, нам нужно понять природу и оппортунистические издержки политических баталий по поводу фискальных дилемм. Работа Мура — это лишь первый шаг в этой области. Имеет смысл обратиться к «отцам-основателям» и их внимательному отношению к вопросам контроля над «государством в государстве». Отталкиваясь от этого, мы можем дополнить идею *стимулов* идеей *ограничений*. Суть в том, что либеральный конституционализм и особенно господство права будут работать только тогда, когда в обществе существует грубое равновесие между соперничающими группами. В этой ситуации «государство в государстве» невозможно, потому что ни одна группа не способна монополизировать власть.

Эта мысль получила развитие в последние годы⁴⁶. В «Родословных принципах господства права» Холмс возводит его к Макиавелли. Он приходит к выводу, что:

принцип господства права, в нашем привычном его понимании, появляется при одновременном наличии двух условий: когда правитель имеет веские основания для того, чтобы сделать свое поведение предсказуемым, и когда те, кто стремится к получению прибыли, начинают требовать правил... Когда происходит широкое рассеяние власти и богатства, закон перестает быть дубинкой, используемой немногими против многих, и становится палкой о двух концах⁴⁷.

По меткому выражению Барри Р. Уэйнга⁴⁸, подданные должны быть способны следить за сувереном, чтобы принцип господства права начал соблюдаться. Именно это, по утверждению Норта и Уэйнга, и произошло в ситуации, которая сложилась после Славной революции в Англии. В соответствии с их здравым рассуждением,

два фактора привели к тому, что новые правила начали соблюдаться. Во-первых, вероятная угроза свержения ограничила возможность короны пренебрегать новыми правилами. Во-вторых, взамен на большее влия-

46 См., в частности: Jose Maria Maravall and Adam Przeworski, «Introduction», In Maravall and Przeworski, *Democracy and the Rule of Law*. Любопытно, что эта идея встречается также в важнейшей работе О'Доннелла и Шмиттера (O'Donnell and Schmitter, *Transitions*, 38), правда, только в связи с проблемой «заключения пакта». Отталкиваясь от классической статьи Данкуорта Рустова о переходах к демократии (Dankwart Rustow, «Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model», *Comparative Politics* 2 [1970]: 337–363), они пишут, что там, где «ни одна социальная или политическая группа не является достаточно доминирующей, чтобы навязать свой „идеальный проект“, обычно возникает второе лучшее решение, которого не желает ни один участник или с которым он не отождествляет себя в полной мере, но с которым могут соглашаться и участвовать все».

47 Holmes, «Lineages», 45, 50.

48 Barry R. Weingast, «The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law», *American Political Science Review* 91:2 (June, 1997): 245–263.

ние в правительстве, заинтересованные группы в парламенте согласились обеспечить правительству надежную финансовую основу⁴⁹.

Таким образом, мы приходим к сочетанию (фискальных) стимулов и (социальных) ограничений. Либеральные права и принцип господства права смогут стать жизнеспособными только тогда, когда этому способствуют ограничения и стимулы, то есть когда правителю нужен устойчивый приток доходов, а подданные достаточно сильны, чтобы выбить из него уступки. В этом и состоит теоретический ответ на поставленный в заглавии этой статьи вопрос о происхождении либерального государства. Это, в свою очередь, возвращает нас в постсоветское пространство.

5. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ В ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАНАХ

Теперь я попытаюсь использовать выводы, сделанные из предшествующего исторического обзора, для объяснения эмпирического распределения постсоветских стран в классификации форм режимов, предложенной в начале статьи. Для этого мне нужно совершить два шага: во-первых, проверить эмпирическую связь между извлечением доходов и формой режима и, во-вторых, объяснить закономерность, обнаруживаемую при рассмотрении политической борьбы последних десятилетий.

«Индикаторы мирового развития 2004»⁵⁰ Всемирного банка содержат временные ряды, оценивающие доходы от налогов в % от ВВП для большинства этих стран, — и они сравнительно подробны для периода 1998–2002 годов. Наиболее высокие показатели по налогам среди постсоветских стран в этот период наблюдались у трех прибалтийских государств и Беларуси. В этой четверке налоги составляли от 24 до 28% ВВП. На другом конце спектра находились три из пяти⁵¹ среднеазиатских республик и три кавказские республики. В этом кластере доля налогов в ВВП составляла от 9 до 16%. Посередине между двумя этими группами расположилась тройка России, Украины и Молдовы — здесь показатели налогообложения составляли от 19 до 22% от ВВП.

Как эти цифры связаны с эмпирическим распределением этих пятнадцати стран в типологии форм режимов? Здесь нужно отметить три момента. Во-первых, балтийские республики, единственные либеральные демократии в постсоветском пространстве, смогли создать дееспособные налоговые государства. Во-вторых, нелиберальные автократии, встречающиеся в основном в Средней Азии и на Кавказе (поразительное исключение здесь составляет Беларусь), сделать этого не смогли. В-третьих, гибридные режимы, исключая Грузию, были более эффективными во взимании налогов со своего населения, чем нелибе-

49 Douglass C. North and Barry R. Weingast, «Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England», *Journal of Economic History* 49:4 (1989): 817.

50 The World Bank, *World Development Indicators 2004* [CD-ROM] (Washington, DC: World Bank, 2004). Подробнее см.: Приложение.

51 Данные по Узбекистану и Туркменистану недоступны. См. также: Приложение.

ральные автократии, но менее эффективными, чем либеральные демократии. В сущности, постсоветская реальность во многом подтверждает выводы, сделанные финансовой социологией. Это можно увидеть на Диагр. 1.

Тем не менее Диагр. 1 показывает, что Беларусь составляет весьма примечательное исключение из описанного правила. В соответствии с рейтингом стран, составленным *Freedom House*, Беларусь следует относить к нелиберальным автократиям. Но в ней существует налоговое государство (налоги составляют 27% от ВВП). Статистика дает поразительные результаты. Если построить линейную регрессию со средними рейтингами *Freedom House* за 1998–2002 годы в качестве зависимой переменной и средними показателями налогообложения в качестве независимой переменной, то адаптированный R_2 составит .295 при включении всех доступных стран. Если же удалить Беларусь из группы и построить линейную регрессию заново, то адаптированный R_2 возрастет до .662⁵².

Таким образом, имеются веские основания для «удаления» Беларуси. Прежде всего, важно подчеркнуть, что теоретическая связь между налогообложением и либеральной демократией основывается на том, что налогоплательщики являются юридическими субъектами, экономически независимыми и способными покупать у государства права за налоги. Иными словами, опускаясь на более низкий уровень абстракции, связь, о существовании которой говорит фискальная социология, — это связь между частными налогоплательщиками и политическими и гражданскими правами.

В плановой экономике такая связь не имеет смысла. Здесь налогообложение отличается от налогообложения, существующего при рыночной экономике, потому что граждане не финансируют государство как частные лица. Скорее, государство само облагает себя налогами, контролируя экономическую деятельность.

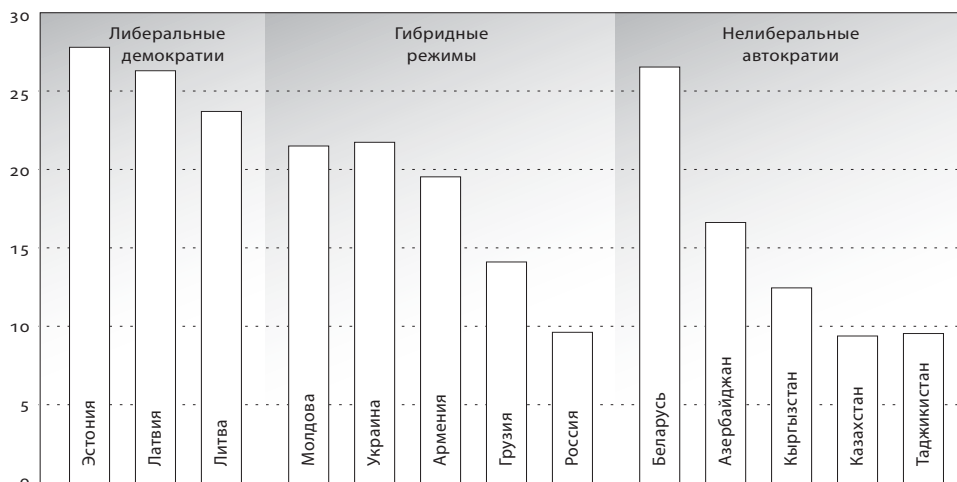
Любопытно, что Беларусь является одной из немногих экономик постсоветского пространства, так и не отказавшихся от центрального планирования. Составляя всего 25% ВВП на середину 2002 года, ее частный сектор является самым небольшим во всем посткоммунистическом мире. Принимая во внимание, что средние показатели для постсоветских стран в 2002 году составляли почти 60%, едва ли можно сказать, что Беларусь имеет рыночную экономику. По одной только этой причине, ее можно исключить из этого статистического анализа⁵³.

И даже при включении Беларуси общая закономерность отвечает основным положениям фискальной социологии. Цифры показывают, что чем лучше государство собирает налоги со своих граждан, тем выше вероятность соблюдения политических прав и гражданских свобод. Если государство, напротив,

52 См.: Приложение. Отметим также, что рейтинги «политических прав» и «гражданских свобод» у *Freedom House* являются порядковыми измерениями. Тем не менее в литературе о демократизации эти показатели иногда рассматривались как положения на шкале отношений.

53 European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Transition Report 2003* (London: EBRD, 2003), 24.

Диаграмма 1. Доходы от налогов (в % от ВВП), 1998–2002 гг.



Примечание: Для большинства стран «Индикаторы мирового развития» не учитывают данные по налогообложению за все пять лет с 1998 по 2002. Уточнения, которые также касаются данных, отображенных на этой диаграмме, см.: Приложение.

крайне неэффективно облагает налогами своих граждан, эти права почти наверняка не будут соблюдаться. Но почему одни из пятнадцати бывших республик смогли создать налоговое государство после краха коммунизма, а другие—нет? Рассмотрим другую сторону медали, социальные ограничения.

6. КОМУ ПРИНАДЛЕЖИТ ГОСУДАРСТВО (В ГОСУДАРСТВЕ)?

В этом отношении полезной может оказаться литература, посвященная посткоммунистическим переходам. Согласно Валери Банс⁵⁴, большое значение для политических и экономических успехов имела степень мобилизации оппозиционных групп до и во время политических потрясений 1989–1991 годов. Она говорит, что

ключевым фактором в настоящем исследовании был баланс сил между либеральной оппозицией и коммунистами—баланс, который определил исход первых конкурентных выборов, а также последующую политическую борьбу, институциональные инновации и государственную политику⁵⁵.

Гипотеза Банс созвучна идеям, высказываемым в настоящей статье. Она помогает нам озвучить простую мысль: что некий социальный тупик или,

54 Valerie Bunce, «The Political Economy of Postsocialism», *Slavic Review* 58:4 (1999): 756–93.

55 Ibid., 787.

по крайней мере, раскол во власти служит необходимой предпосылкой либерального государства и что это требует организации заинтересованных социальных групп⁵⁶. Уточним ее применительно к постсоветскому лагерю.

Прибалтийские «первопроходцы» были сценами широкой социальной мобилизации уже в горбачевскую эпоху. Независимые организации плодились, как грибы после дождя, и почти автоматически объявляли себя оппозиционными группами. После независимости ни один находящийся у власти или оппозиционный участник не мог безнаказанно нарушить либеральные и избирательные права граждан. Угроза свержения была слишком ощутимой и только усиливалась институциональной зависимостью от широкого налогообложения. Иными словами, социальные ограничения гарантировали отсутствие у политических элит иного выбора, помимо уважения нового либерального конституционного устройства. Таким образом, государство стало лояльным своим подданным.

В среднеазиатских республиках, образующих отдельный мир, мобилизации заинтересованных групп не произошло. Эти несчастные страны быстро стали феодальными уделами одной-единственной группы властных монополистов — и зачастую это обходилось без первоначальной открытости демократии. Новые правящие элиты сосредоточили в своих руках все бразды правления, а затем создали патримониальное государство: наихудший вариант с демократической и фискальной точек зрения.

Ближе к центру империи, Россия, Украина, Молдова и Грузия в конце 1980-х — начале 1990-х имели более сложный опыт. Во всех этих странах во время падения коммунизма произошла значительная мобилизация, но затем она сошла на нет. Молдова составляет в этом плане диагностическое исключение, так как в ней в 1990-х власть оказалась сосредоточена в руках одной фракции. Эта группа продолжала систематически нарушать либеральные права граждан, хотя и не отменила их целиком. Государство не стало автократическим, но без произвола не обошлось — и это неблагоприятным образом сказалось на способности получать доходы от налогов.

Подводя итог, превратности либерального государства являются во многом внутренней проблемой. Если баланс сил между соперничающими социальными силами не способствует сохранению такого государства, то оно вряд ли сможет закрепиться, несмотря на повторные выборы и либеральную гегемонию в мире. Иначе говоря, «великая сделка либерального государства» не может прорасти на такой бесплодной почве. В результате возникает политически опасное состояние неопределенности и ограниченное налоговое государство. За пределами прибалтийской гавани, реальность процессов постсоветского перехода во многом была именно такой. И это также позволяет объяснить печальную судьбу демократии в этих странах. Там, где либеральным конституционализмом и не пахнет, выборы могут быть только фарсом.

⁵⁶ О посткоммунистическом опыте см. также: Gryzmala-Busse and Luong, «Reconceptualizing the State».

7. ВЫВОДЫ

На время оставив проблему либерального конституционализма в постсоветской среде, я рассмотрел его возникновение в западноевропейском прошлом. Этот исторический экскурс подвел меня к гипотезе, основанной на фискальной социологии, согласно которой либеральное государство представляет собой следствие *quid pro quo* между правителями и подданными: обмена прав на доходы. Любопытно, что эта «великая сделка либерального государства» закрепились только там, где фискальные стимулы подкреплялись социальными ограничениями.

Но какое отношение эти исторические механизмы имеют к современному миру? На мой взгляд, самое прямое, по крайней мере, применительно к постсоветскому пространству. В этой среде существует положительная статистическая связь между прочностью либеральной демократии и эффективностью налогообложения — и она становится еще более сильной, если исключить из картины командную экономику Беларуси. Кроме того, политические элиты в этих пятнадцати странах сталкивались с крайне несхожими ограничениями во время и после потрясений 1989–1991 годов.

Эти социальные барьеры, по-видимому, влияют на стратегические расчеты политических элит, объясняя тем самым множество равновесий с политической и финансовой точек зрения. Там, где общество характеризовалось относительно ровным балансом сил, как, например, в прибалтийской тройке, в результате возникли либеральная демократия и фискальное государство. Там, где дело обстояло с точностью до наоборот, как в республиках Средней Азии, политические элиты отказались от жесткой фискальной стратегии и сделали выбор в пользу абсолютистского правления.

Но, могут спросить, вызвало ли рождение налогового государства появление либерального государства (и — далее — либеральной демократии) или все было наоборот? Основываясь на проведенном мной историческом анализе, я склонен полагать, что на самом деле финансовая сфера определяла состояние политической. Когда правители не находятся в экономической зависимости от граждан, либеральные права и принцип господства права остаются иллюзией.

На самом деле подобное утверждение о причинной обусловленности — это еще не повод прислушиваться к гулу фискальной социологии. Как заметил Шумпетер более восьмидесяти лет тому назад, симптоматическое значение фискальной истории гораздо важнее причинного. Такие аналитические средства позволяют диагностировать состояние всякого данного государства. В нашем же случае основное открытие состоит в следующем: если выборы можно привить стране извне, либеральное государство должно консолидироваться изнутри. Это и произошло в Европе в XIX веке. И этого пока не произошло на ее восточных окраинах.

Перевод с английского Артема Смирнова