

Российская академия наук
Институт экономики

В.В. Арсланов

Суверенитет, «жесткая сила»
и долговая зависимость в теории
экономического развития

Москва
Институт экономики
2018

В.В. Арсланов. Суверенитет, «жесткая сила» и долговая зависимость в теории экономического развития: Научный доклад. – М., Институт экономики РАН, 2018. – 52 с.

УДК 330.11.
ББК 65.01

В докладе рассматривается одна из центральных проблем экономической модернизации – создание и поддержание эффективной системы государственного управления в условиях зависимости страны от внешних кредитов и инвестиций. На основе ряда новых исследований показано, что в отличие от современных развивающихся стран государства Западной Европы в XVI–XVIII вв. при снижении доступности внешнего финансирования стремились к поиску альтернативных источников дохода и совершенствованию налоговой системы и бюрократического аппарата. В докладе делается вывод, что ключевыми факторами этих процессов были ожесточенное соперничество между европейскими державами, а также наличие свободных городов и сильных органов представительной власти, заинтересованных в укреплении государственного суверенитета и защите национальной промышленности, и что отсутствие этих факторов частично объясняет неудачи модернизации в большинстве современных развивающихся стран.

Ключевые слова: развитие, качество управления, рост, суверенитет, протекционизм, дееспособность государства, внешний долг, политическая централизация, городская автономия, модернизация.

Классификация JEL: H63, H71, N13, F63, O57, P52.

Vasily Arslanov. Sovereignty, “hard power”, and debt dependency in development theory

The paper addresses a central modernization problem – how to build and maintain effective public administration while being dependent on foreign debt and investment? Based on a review of the recent literature, the paper shows that, compared to contemporary developing countries, Western European states that faced a similar conundrum in the 16-18th centuries were more likely to go for alternative sources of revenue and improve their fiscal systems and bureaucracies when responding to outside finance shortage. The key factors of this development pattern include an intense interstate competition, urban autonomy, and strong representative institutions determined to defend national sovereignty and protect domestic industries. The absence of all those factors in most developing countries today may be part of the reason why they fail to get on the path to stable growth.

Keywords: development, good governance, growth, sovereignty, protectionism, state capacity, foreign debt, political centralization, urban autonomy, modernization.

JEL Classification: H63, H71, N13, F63, O57, P52.

© Арсланов В.В., 2018
© Институт экономики РАН, 2018
© Валерий В.Е., дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава I. «Государство развития»: роль бюрократической автономии	10
Глава II. Кредиты, налоги и протекционизм	17
Глава III. Городская автономия, парламентский контроль и модернизация	38
Заключение.....	44
Литература	46
Об авторе.....	52

Т е с е й
Начало речи ложно, чужестранец;
Ты ищешь здесь господ. Но город наш
Монарха не имеет — он свободен,
И граждане посменно каждый год
Его делами правят.

Еврипид («Умоляющие». Действие второе. Явление третье)¹

[И]но наше государство великих князей таково:
вечно колоколу в отчине нашей в Новгороде не быти,
посаднику не быти, а государство нам свое держати.

Иван III, великий князь Московский²

Введение

Десять лет, прошедшие с мирового финансового кризиса 2008 г., ознаменовались ренессансом национального государства, которому в 1990–2000-е гг. многие западные политические комментаторы прочили закат и скорое исчезновение. Вопреки распространенному в деловой элите мнению экстренное вмешательство государства (в США, Великобритании, Японии и других индустриально развитых странах) не только не привело к спаду (свертыванию) рыночной экономики, но предотвратило обострение кризиса и позволило восстановить важнейшие отрасли экономики. Однако в конце этого десятилетия более заметным стало влияние национального государства и на международную торговлю, причем рост внешнеэкономической активности государств вызывает озабоченность многих аналитиков и комментаторов, которые предупреждают о новой

1. Еврипид. Трагедии. В 2-х т. Т. 1. Пер. И. Анненского. М.: Ладомир, Наука. 1998. С. 297.

2. Цит. по: Кром 2018.

волне протекционизма и, как следствие, опасности снижения роста мирового ВВП³. Важно подчеркнуть, что новый протекционизм проявляется не только в практике, но и в риторике внешнеэкономической политики: сторонники активных мер по тарифной защите отдельных отраслей национальной промышленности (например, машиностроения) ссылаются на необходимость сохранения внутри страны капитала и рабочих мест, восполнить которые в случае переноса производства и зарубежного аутсорсинга невозможно. Поскольку данный аргумент все чаще звучит в предвыборных кампаниях и заявлениях официальных лиц, он свидетельствует о происходящей в западном общественном мнении ревизии представления об экономической интеграции и глобализации как о беспроигрышном для всех участников процессе. Тем не менее, несмотря на все более заметные протекционистские тенденции в торговой политике крупнейших экономических держав — США и Китая, эти процессы пока еще не стали предметом обстоятельных академических исследований в экономике.

На мировом рынке конкурируют не только фирмы, компании и корпорации, но и государства. Очевидно, однако, что государства как субъекты конкуренции принципиально отличаются от компаний, так как на первые в меньшей степени влияют рыночные стимулы. Целью большинства современных государств — по крайней мере официально декларируемой, — является не прибыль, а благосостояние населения. За что же тогда соперничают государства? Хотя вероятный ответ на этот вопрос может показаться тривиальным: государства ради благосостояния своих граждан стремятся помочь своим компаниям получить доступ к ресурсам и рынкам на максимально выгодных условиях, — он скрывает подлинную политическую причину экономической конкуренции государств: укрепление собственного авторитета. В международных отношениях наиболее точно суть конкуренции государств отражает понятие «государственный суверенитет». Логика действий современных государств в значительной степени определяется заботой о защите и *увеличении* этого суверенитета. Вопреки риторике международного права госу-

3. <https://www.businessinsider.de/oxford-economics-trump-trade-war-protectionism-great-depression-2018-7?t=US&IR=T>; <https://www.theguardian.com/business/2018/jul/16/imf-trump-trade-war-global-economy-us-tariff-weo>.

дарственный суверенитет, если измерять его в диапазоне от нуля до единицы, — величина не постоянная, она меняется в зависимости от мощи, или дееспособности государства (англ. *state capacity*; см. определение и варианты перевода термина в (Матвеев 2018)). Перефразируя Дж. Оруэлла, можно сказать, что хотя все государства, входящие в ООН, суверенны, некоторые более суверенны, чем другие.

В отличие от внутреннего рынка, на котором государство традиционно претендует на роль нейтрального арбитра и регулятора, как правило, не поддерживая (за исключением чрезвычайных ситуаций, например, финансовых кризисов) отдельных игроков, во внешнеэкономической политике государства часто действуют в интересах определенных национальных отраслей или компаний. Так как бюджеты государств существенно различаются, компании более богатых и сильных стран оказываются в более выгодном положении по сравнению с конкурентами из стран бедных и менее влиятельных. При всем авторитете организаций, регулирующих конкуренцию в международной торговле, у мощных государств есть немало средств давления, позволяющих добиться преференций для своих компаний. Не на последнем месте в списке этих инструментов давления возможность и готовность военного вмешательства. К числу наиболее известных случаев такой интервенции ради защиты экономических интересов относится вторжение США в Панаму в 1989 г., которое способствовало сохранению фактического контроля американского правительства над одним из важнейших транзитных пунктов международной торговли — Панамским каналом.

Разумеется, использование «жесткой силы» (*hard power*; термин, введенный Дж. Найем (Nye 1990) как антоним термина «мягкая сила», т.е. воздействия государства на другие страны ненасилиственными методами) не всегда диктуется исключительно экономическими мотивами. Но и применение военного вмешательства, например, в рамках миротворческих операций позволяет государству укрепить авторитет и, следовательно, увеличить влияние и переговорную эффективность. Вопрос о роли экономических мотивов применения «жесткой силы» связан с более общей проблемой, привлекающей внимание историков экономики и социологов, — значение институционального развития и «качественного управления» для экономического развития и возможности успешного функцио-

нирования аппарата государственного управления при неразвитых институтах общественного контроля.

Опираясь на эмпирические исследования динамики экономического роста в развивающихся странах, многие экономисты пришли к выводу, что различия в институциональном устройстве — одна из важнейших, если не главная причина как успехов, так и неудач структурной трансформации хозяйственного комплекса этих стран (Besley, Persson 2011). В основе этого тезиса лежит предположение, что «хорошие» институты, например независимая судебная система и защита интеллектуальной собственности, необходимы для успешного функционирования рыночных механизмов, что, в свою очередь, создает условия для внедрения технических инноваций, эффективных методов управления и повышения производительности труда. Однако тезис о необходимости «хороших» институтов пока не дает ответа на вопрос, который возникает при сопоставлении правовых систем и правоохранительных органов разных стран, почему в одних странах институты, способствующие экономическому развитию, формируются или приживаются быстрее, а в других — медленнее или не приживаются вовсе. Этот тезис также не позволяет выяснить, насколько благоприятные для формирования «хороших» институтов условия зависят от исторических особенностей, общественного запроса и политических приоритетов руководителей данной страны (Nunn 2009).

В этой связи важна непрекращающаяся дискуссия о так называемом «сырьевом проклятии», которая побуждает исследователей рассмотреть различия в экономической динамике развивающихся стран в разных ракурсах. Так, анализ политического и институционального развития разных стран на протяжении последних десятилетий (начиная с роста цен на нефть в 1973 г.) указывает, что развивающиеся страны, в экспорте которых значительную долю составляют сырье, в особенности минеральные ресурсы, менее склонны экспериментировать с институтами и проводить структурные реформы. Хотя ученые далеки от единства в определении характера воздействия «сырьевого проклятия» на развитие институтов, необходимых для интенсивного экономического роста, некоторые наблюдения и гипотезы, высказанные в ходе обсуждения этой проблемы, важны для анализа роли политических аспектов экономического

развития, о которой пойдет речь в настоящем докладе. По мнению ряда авторов, выявлявших корреляцию ресурсозависимого экспорта и «деградации» институтов, для стран со значительными доходами от вывоза природных ресурсов характерно, как уже сказано, нежелание проводить структурные реформы и способствовать повышению качества политических институтов и эффективности бюрократии (см. обзор литературы в (Ross 2015)). Особо существенно в связи с темой доклада наблюдение ряда авторов, что авторитарные режимы ресурсозависимых стран предпочитают полагаться именно на доходы от экспорта природных ресурсов, а не налоги, поскольку налогообложение усиливает запрос населения на открытость и подотчетность власти, то есть косвенно ослабляет ее легитимность (Anthonsen *et al.* 2012). Природная рента и бюджетные поступления не от налогов, отмечают исследователи, в целом способствуют автократии и некомпетентному государственному управлению (Ross 2015; ранним примером «сырьевого проклятия» некоторые исследователи считают судьбу Испании, см. (Zanden *et al.* 2012, p. 852)).

Так ли это? Всегда ли автократиям невыгодно налогообложение? И, напротив, всегда ли налогообложение приводит к удовлетворению демократических запросов общества или только при наличии определенных условий и культурных факторов (Ross 2004)? Если предположить, что нежелание правящего режима опираться на налоговые поступления из опасений подорвать собственные основы отрицательно сказывается на развитии институтов, можно допустить, что в долгосрочной перспективе отставание стран авторитарного типа от ведущих экономик мира будет расти, а их способность отстаивать свои позиции в отношениях с другими государствами — снижаться. К сожалению, изучение реальных особенностей модели «государства-рантье» остается пока на обочине современной экономической науки, которая уделяет основное внимание функционированию развитой рыночной экономики. При этом указанная проблема довольно активно ставится и анализируется в смежных общественных науках: социологии, политологии, теории международных отношений, а также экономической истории. Возможно, одна из причин здесь — доминирование в современной экономике количественных методов анализа и аргументации (см. (Капелюшников 2018; Либман 2018)), которые из-за неполноты данных далеко

не всегда можно применить при изучении политических процессов и учреждений. Так как государственные интересы и представления о целях экономической политики не постоянны во времени и пространстве, их трудно учитывать в качестве переменных в моделях макроэкономического равновесия и, следовательно, принимать во внимание в экономическом прогнозировании. Бесспорно, политические факторы экономического развития сложно выразить в количественных показателях. Не потому ли экономисты традиционно оставляют их за рамками выстраиваемых экономических матриц? Между тем, повторим, например, политология и экономическая история давно фокусируют внимание на взаимовлиянии государственных интересов и экономических процессов, и выводы, к которым приходят, в частности, авторы исследований по экономической истории, могут быть полезны при анализе современных тенденций в экономике.

Далее мы рассмотрим роль автономии бюрократии в реализации курса, благоприятствующего экономическому развитию, эффект налоговых и неналоговых источников пополнения бюджета, и прежде всего иностранных кредитов, на принятие решений в области экономической политики на примере формирования европейских государств Нового времени и коснемся проблемы «авторитарной модернизации» с учетом дефицита устойчивых институтов и зависимости от внешнего финансирования.

«Государство развития»: роль бюрократической автономии

«У чиновника нет интересов общественных; у него есть только воля начальника и беспрекословное повиновение этой воле, все равно — хороша она или дурна, полезна обществу или вредна: у чиновника есть начальство, а нет отечества». Это признание сделано сотрудником Главного цензурного комитета Российской империи и литератором Александром Васильевичем Никитенко (1804–1877)⁴. Из его дневников можно узнать многое о бюрократии России в правление Николая I. В одной из записей говорится, например, как начальник Никитенко, министр просвещения А.С. Норов, рассказал ему о принципе бюрократической этики П.А. Ширинского-Шихматова, предшественника Норова на министерском посту: «Авраам Сергеевич! — говорил он ему [Норову] при каждом серьезном случае, где требовалось энергическое действие, — да будет вам известно, что у меня нет ни своей мысли, ни своей воли, — я только слепое орудие воли государя»⁵.

И в наши дни сохраняется одно из важнейших противоречий служебной карьеры госслужащего: между компетентностью и ответственностью в отстаивании государственных интересов и лояльностью вышестоящему руководству. Понятно, что в идеале профессиональные навыки и служебная дисциплина должны дополнять, а не исключать друг друга, однако на практике минимальное отклонение от жестких правил служебной иерархии строго наказывается, что приводит к устойчивому дисбалансу между лояльностью начальству и профессионализмом и оказывает негативный эффект на общую деятельность аппарата государственного управления. В так называемых «социальных порядках ограниченного доступа»

4. Никитенко А.В. Записки и дневник. М.: Захаров, 2005. Т. 3. Цит. по: http://az.lib.ru/n/nikitenko_a_w/text_0050.shtml.

5. Никитенко А.В. Записки и дневник. М.: Захаров, 2005. Т. 1. Цит. по: http://az.lib.ru/n/nikitenko_a_w/text_0030.shtml.

(см. (North *et al.* 2009)) проблема снижения эффективности государственного аппарата носит циклический характер, и попытки повысить качество бюрократии изнутри приводят к расширению численности и полномочий чиновничества, что влечет еще большее ужесточение властной вертикали и, следовательно, усиление системного дисбаланса. Пример Российской империи XIX в. иллюстрирует самоиндуцированную деградацию системы государственного управления в классическом режиме ограниченного доступа: для улучшения качества управления, как правило, выбирались меры, связанные с наименьшими рисками для элиты, и это в итоге только усугубляло негативные тенденции в работе учреждений.

Упадок государственного управления происходит особенно явно, когда для решения системных проблем отдается предпочтение мерам, которые, с точки зрения должностных лиц, с наибольшей вероятностью дадут положительный эффект в краткосрочной перспективе. При этом долгосрочные последствия этих мер игнорируются. Приоритет краткосрочных решений, в частности, не совместим с целями проведения структурной трансформации экономики и достижением устойчивого развития. Тем не менее административный принцип лояльности обуславливает выбор не в пользу долгосрочного планирования. Между тем, согласно влиятельной в политологии и экономической социологии точке зрения, наличие мощного бюрократического аппарата представляет собой необходимое условие экономического развития. Ссылаясь на опыт «восточноазиатских тигров» (Сингапур, Тайвань, Южная Корея, Япония), сторонники концепции «государства развития» (“developmental state”) утверждают, что отлаженная работа бюрократического аппарата является ключевым фактором успешного перехода от экстенсивного к интенсивному росту. Особое внимание при этом обращается на корреляцию между мощностью аппарата государственного управления и способностью государства эффективно собирать налоги и выполнять свои обязательства по предоставлению населению общественных благ. Данный тезис частично подтверждается историей западноевропейских государств. Так, в Англии экономической трансформации XVII–XIX вв. предшествовало усиление аппарата государственного управления в XV–XVI вв. (так называемая «тюдоровская административная революция»). Для канцлера Генриха VIII

Томаса Кромвеля, одного из наиболее видных государственных деятелей, осуществивших бюрократизацию английской системы управления, преданность монарху была выше верности церкви; Кромвель был правой рукой короля при проведении Реформации в Англии. Формирование бюрократического аппарата, финансово и политически не зависимо от крупных землевладельцев, было выгодно, с одной стороны, монарху, стремившемуся увеличить регулярные доходы и укрепить свое доминирование в конкуренции с родовой аристократией, а с другой — торговым и производственным организациям, заинтересованным в обеспечении государством соблюдения договорных обязательств и защите частной собственности.

Хотя в процессе укрепления административного аппарата инициатива исходила сверху, от центральной власти, и ни о каком социальном договоре между правителем и бизнесом не могло быть и речи, появление стабильной защиты частной собственности создавало институциональные рамки для динамичного развития рыночной экономики. Понимание роли государственного аппарата в формировании и модернизации институтов, благоприятных для экономического роста, позволяет лучше осознать значение политических факторов, с трудом поддающихся измерению, для оценки экономических перспектив развивающихся стран (см. (Greif 1993; Магто 1995; Stasavage 2014; Johnson, Koyama 2017)).

Концепция «государства развития» основана на представлении об автономии бюрократического аппарата, которое, свою очередь, появилось как реакция ученых историко-социологического направления (в том числе Баррингтона Мура, Теды Скочпол, Майкла Манна, Дитриха Рюшемайера и Питера Эванса, которые опирались на труды Отто Хинце) на редукционистские теории государства, в которых оно рассматривается преимущественно как агент интересов правящего класса, а не самостоятельная структура. Под бюрократической автономией Рюшемайер и Эванс, в частности, понимают существование организационно развитой системы с особым корпоративным духом, так называемой «веберийской бюрократии», для которой характерны «единство и согласованность организации, ее дифференциация и обособленность от социального окружения, однозначная схема принятия решений и субординация, а также внутренние особенности, способствующие целерациональной деятель-

ности» (Рюшемайер, Эванс 2011, с. 60). Те же авторы, однако, замечают, что для эффективности государственного управления отдельные структуры должны обладать относительной свободой принятия решения и что более гибкая, децентрализованная, система управления может войти в конфликт с принципом субординации (там же, с. 62). Согласно Рюшемайеру и Эвансу, успешные «государства развития» решают данную проблему путем расширения контактов между компаниями, деловыми ассоциациями и государственными органами, отвечающими за регулирование экономики. Таким образом, бюрократическая автономия оказывалась встроенной (*embedded*) в более широкий социальный контекст, что обеспечивало необходимую информированность чиновников и способствовало принятию взвешенных, компромиссных решений.

Однако сами теоретики «государства развития» признают, что рецепт успеха «азиатских тигров» не удалось применить большинству развивающихся стран, поскольку бюрократическая автономия в них либо отсутствует, либо является неполной или, во всяком случае, невстроенной. Если проводить параллели с африканскими и южноамериканскими странами, то следует принять во внимание и наличие в восточноазиатских «государствах развития» относительно влиятельных коммерческих и промышленных компаний, ориентированных на экспорт промышленного производства.

Как отмечает П. Бардхан, успех модернизации в восточноазиатских странах был обусловлен не просто тем, что бюрократия в них была встроенной, но и тем, *куда* она была встроена: так, государственная поддержка промышленных корпораций в Южной Корее долгое время сопровождалась репрессивными мерами в отношении профсоюзов — тенденция, характерная и для коммунистического Китая, жестко пресекающего попытки самоорганизации рабочих (Vardhan 2016)⁶. При отсутствии относительно самостоятельной промышленности и торговых компаний, ориентирующихся на экспорт продуктов промышленной переработки, а не сырья и сельскохозяйственной продукции, у правительств будет недостаточно стимулов формировать встроенную бюрократическую автономию и создавать тепличные условия для отечественных фирм, у которых

6. <https://www.reuters.com/article/us-china-students-protests/chinese-students-assaulted-at-pro-marxist-society-protest-idUSKCN1N718W>.

мало шансов выдержать конкуренцию на международном рынке (Rodrik 2008).

Пример Кромвеля по-своему показателен для понимания связи между сильной автономной бюрократией и национальной промышленностью. В эпоху Тюдоров английская перерабатывающая промышленность находилась на ранней стадии развития и отставала от итальянских и фламандских конкурентов, однако у торговых и промышленных компаний (гильдий) были большие внешнеэкономические амбиции. Еще более важно было наличие каналов связи с правительством представителей ремесленно-торговых групп, позволявших им лоббировать свои интересы. Будучи сыном трактирщика, Кромвель сам происходил из третьего сословия, что не помешало ему, как и многим другим выходцам из крестьянских и городских семей, получить хорошее образование и высоко подняться по карьерной лестнице. В Российской империи, напротив, даже в XIX в. выходцы из неблагородных сословий, как Никитенко, могли занять сколь-либо значимое место на государственной службе лишь в редчайших случаях. Пример государственного секретаря М.М. Сперанского, уволенного с должности в результате интриг его противников среди правящей элиты, только подтверждает правило, что высшее и среднее звено управленческого аппарата контролировалось помещичьей аристократией.

В политологической литературе отмечалось влияние элиты на состав и целеполагание бюрократического аппарата (см., например, (Миллс 1959)). Из этого еще не следует, что государственный аппарат не обладает автономией в отношении наиболее влиятельных социальных групп; но характер государственного вмешательства в экономику может меняться, в том числе в зависимости от влиятельности деловых кругов в период формирования бюрократии. В последние годы экономисты стали уделять больше внимания политическим факторам, преимущественно в связи с анализом экономики развивающихся стран. Однако в современном экономическом анализе по-прежнему встречается противопоставление «рациональности политической» и «рациональности экономической», которое предполагает существование замкнутых систем, по отдельности формирующих интересы политических и хозяйственных субъектов (см. представление об автономии политической сферы в

(Bates, Lien 1985)). Данное различие основано на предположении о согласованности действий политических субъектов (чиновников, депутатов, военнослужащих и т. д.), которое, однако, не всегда подтверждается фактами. Противопоставление политики и экономики приводит к тому, что в некоторых институциональных концепциях роста допускается трансфер институтов и управленческих практик, сформировавшихся в определенном историческом контексте, в принципиально иные политические режимы, чтобы внедрить «передовые практики» управления и обеспечения правопорядка (La Porta *et al.* 1999).

Такой технократический подход к организации государственного управления не нов и был уже неоднократно опробован в разные исторические периоды в странах «догоняющего развития». В России «передовые практики» импортировались как из иностранных государств, особенно в имперский период, так и из старой политической системы в новую, как в случае с замминистра финансов в правление Николая II, а позднее одним из архитекторов советской денежной реформы Н.Н. Кутлером. У этого подхода две основные проблемы. Во-первых, для внедрения и, что, возможно, более важно, сохранения заимствованных практик управления необходима заинтересованность в этих мерах главы государства или близких к нему ответственных лиц. Так как внедрение практик централизованного управления может вызвать негативную реакцию людей, чьим статусу и капиталу угрожает опасность снижения в результате реформ, ожидаемый положительный эффект для правящей элиты должен перевешивать риски. Как мы покажем далее, в случае западноевропейских монархий таким внешним фактором была военная экспансия и защита своей территории от иностранной агрессии. В настоящее время этот фактор — укрепление военной мощи — играет несравнимо меньшую роль в повестке правящих классов большинства развивающихся стран. Во-вторых, при отсутствии работоспособной системы общественного контроля несовершенные бюрократические автономии могут трансформироваться в противоположность встроенной автономии — клиентелизм и непотизм, когда интересы компаний, как частных, так и государственных или полугосударственных, подчиняют себе целые сегменты бюрократического аппарата и раскалывают его, нарушая необходимую для долгосрочного

планирования координацию государственных органов и ведомств. Как полагают многие специалисты по теории развития, для оценки перспектив строительства институтов, благоприятствующих экономическому росту, необходимо учитывать источники финансирования государства, ставящего целью укрепление суверенитета.

Кредиты, налоги и протекционизм

В 1519 г. в Священной Римской империи проходили выборы императора. Выборщикам (шестерым немецким князьям и королю Богемии) предстояло избрать главу империи из двух кандидатов – испанского короля Карла I и французского короля Франциска I. По мнению современных историков, решающим фактором победы испанского монарха, оказавшейся в итоге роковой для судьбы империи, был кредит торгового дома Якоба Фуггера на колоссальную по тем временам сумму в 543 тысячи флоринов. С помощью этих денег Карл смог подкупить выборщиков. Франциску Фуггер в кредите отказал. Хотя с кредитами монархам, особенно испанским, были традиционно связаны высокие риски и постоянно существовала опасность дефолта (Acemoglu, Robinson 2012, p. 219), в этот раз Фуггер не прогадал. Заём был возвращен с процентами, а к 1547 г. состояние Фуггера насчитывало свыше 900 тысяч флоринов (Rice, Grafton 1994, p. 48). Кроме расчета на увеличение капитала с процентов по кредиту (которые нередко превышали 20%), Фуггер делал ставку и на расширение своей коммерческой деятельности. В частности, он надеялся увеличить свою долю в высокодоходной торговле с испанскими колониями в Америке. Сходным образом итальянские кредиторы испанских монархов получили фактически монопольный контроль над внутренним рынком Испании и откупом налогов в этой стране, которые во многом шли на финансирование внешних займов (Johnson, Koynama 2014; Drelichman, Voth 2014). Монарху, чтобы стать более могущественным правителем, требовался капитал, а купцу, чтобы обойти конкурентов, требовалась благосклонность монарха.

Значительная часть сравнительных исследований экономического развития последних десятилетий посвящена проблеме укрепления дееспособности государства в связи с поиском глубинных политических причин неэффективности реформ в ряде развивающихся стран. Результаты эмпирических и теоретических исследова-

ний в целом подтверждают тезис Й. Шумпетера о центральной роли системы налогообложения в формировании суверенных европейских государств раннего Нового времени. Не случайно Шумпетер говорил о типичном европейском государстве как о «налоговом государстве» (“Steuerstaat”, см. (Schumpeter 1976)). Социолог Ч. Тилли развил тезис Шумпетера, указав на первопричину формирования системы налогообложения в Европе: растущую потребность монархов в деньгах по мере увеличения армий, состоявших в основном из наемников, и усложнения военных технологий (Tilly 1985). Значимым с точки зрения сравнительных исследований экономического развития является развитие тезиса Тилли, предложенное Бэйтсом и Льеном, которое, в свою очередь, было отмечено во влиятельном исследовании М. Леви: в связи с растущей зависимостью английских и французских монархов от налогов на движимое имущество на протяжении позднего Средневековья и раннего Нового времени пропорционально росла переговорная сила представителей торгового сословия и, как следствие, их вес в парламенте (Bates, Lien 1985; Levi 1988; см. также (Dincecco 2015)). Таким образом, развитие системы налогообложения привело к усилению не только дееспособности государства, которая определяется большинством экономистов как эффективность сбора налогов и предоставления государством общественных благ населению, но и общественного контроля за принятием политических решений на уровне органов представительной демократии (Bräutigam et al. 2008). Последний тезис, пожалуй, наиболее спорный и вместе с тем побуждающий к продолжению дискуссии о политических факторах экономического развития, мы рассмотрим в следующей части доклада. Прежде следует сказать о связи двух форм финансирования расходов на военные нужды (кредиты и налоги) с формированием современного государственного управления, а также представления о государственном суверенитете и государственном интересе (“raison d’État”).

Анализируя литературу, посвященную влиянию войны и налогообложения на возникновение европейского государства Нового времени с его институтами представительной демократии, ограничивающими власть единоличного правителя, Д. Стесэведж обращает внимание на то, что в других частях света регулярные расходы правительств на войны не привели к появлению демократических идей и институтов (Stasavage 2016), что свидетельствует либо

о необоснованности тезиса Бейтса и Льена, либо говорит об исключительности Европы. Ответ, к которому склоняется ученый, состоит в том, что в европейских странах, когда возникла острая необходимость собирать налоги для покрытия растущих расходов казны, не было, в отличие, например, от Китая, сложившейся сильной и централизованной административной системы. В отсутствие мощной бюрократии и при относительно сильной феодальной (или помещичьей) аристократии государство было вынуждено идти на компромисс с элитами и допускать их к участию в политическом процессе. Однако в средневековой Европе формирование государства было более сходно, чем полагает Стэсеведж, с аналогичными процессами в Евразии. Принципиальное отличие здесь, на наш взгляд, состоит в источниках кредитования государственных расходов, позволявших поддерживать конкуренцию европейских держав за гегемонию на континенте. Напротив, при невозможности получения кредита государство эволюционировало в направлении максимальной централизации при минимальном политическом представительстве налогоплательщиков, как это было, в частности, в Российской империи.

В научной литературе по данному вопросу обычно приводятся три основных фактора успешного строительства аппарата государственного управления: 1) древность государства, т. е. продолжительность существования государственных структур на данной территории⁷; 2) этническая гомогенность населения, позволяющая эффективно решать проблему координации коллективных действий; 3) размер территории. Как показали авторы сравнительного исследования фискальной дееспособности государства в Китае и Японии до 1850 г., чем больше размер территории государства, тем ниже (при прочих равных) объем реально собираемых налогов на душу населения (Sng, Moriguchi 2014). Авторы данного исследования анализируют эту корреляцию в рамках проблемы принципала и агента, где в роли агента выступают ответственные за сбор налогов местные чиновники. При значительном удалении чиновников от центра власти в автократиях растет вероятность коррупции и рентоориентированного поведения, что в итоге приводит к снижению

7. Так, различие в древности государственных структур в Корее и на Филиппинах могло повлиять на различие в темпах роста этих по ряду других параметров схожих стран, находившихся в 1960 г. на одинаковом уровне экономического развития (Johnson, Koynama 2017).

поступлений в казну (см. также теоретический анализ отношений между центром и бюрократами на периферии в Dixit 2010). Государства в Азии и Европе пытались решать возникавшую в такой ситуации проблему путем создания системы своего рода мониторинга, как сверху вниз (с помощью направляемых из центра инспекторов), так и снизу вверх (с помощью жалоб и петиций от рядовых налогоплательщиков). Все эти факторы в той или иной степени влияли на формирование бюрократических систем и в европейских государствах. Причем стремление ограничить влияние элит на бюрократию и пресекать коррупцию чиновников на местах было в целом столь же характерно для европейских монархов, как и для китайских и японских правителей (Johnson, Kouama 2017).

Русское понятие «государство» так же точно показывает монархическую природу европейского государства Нового времени, как и понятие «суверенитет», так как оба они имеют общий по смыслу корень: государь, или суверен, исторически первичен к деперсонифицированному государству, которое изначально было не особой сущностью или ценностью, а инструментом осуществления единовластия, как свидетельствуют приведенные в эпиграфе к этому докладу слова Ивана III по отношению к покоренным им новгородцам⁸. С этой точки зрения государство есть противоположность коммунального самоуправления, а государственное управление есть управление подданными *на благо государя*. Хотя реальная практика бюрократического регулирования не всегда отвечала риторике авторов трактатов о правильном управлении суверенного государства, показательна ассоциация управления с персоной правителя, которую проводили эти авторы. Бюрократы (а многие авторы трактатов о суверенитете были или стремились стать чиновниками) воспринимали себя стражами государственного интереса. Характерно определение Жаном де Сильоном, секретарем кардинала Ришелье, цели работы государственного служащего как выбор «наиболее надежного и выи-

8. М. Кром интерпретирует рассуждения Ивана III о единовластии как предвосхищение понятия суверенитета, появившегося во Франции только спустя почти столетие. Кром различает внутренний (неограниченность власти государя на определенной территории) и внешний (его независимость от иностранных правителей и равноправие в отношениях с ними) аспекты суверенитета и считает, что действия и высказывания великого князя Московского свидетельствуют об осознании им обоих аспектов (Кром 2018). На наш взгляд, говорить о существовании внешнего аспекта суверенитета в XV в. вряд ли корректно.

грешного для своего господина» варианта действий, даже если этот вариант представляется наименее вероятным (Church 1972, p. 170).

В чем состоит ключевая трансформация, которая произошла в западноевропейских странах на рубеже XVI и XVII столетий и которой впоследствии посвятил детальный анализ Мишель Фуко? Используя терминологию менеджмента, можно сказать, что суть преобразований — в постепенном смещении операционного управления ресурсами и подданными от самого монарха и его ближайших советников (как правило, представителей высшей знати) к пирамидально организованному аппарату чиновничества во главе с канцлером или узким кругом высших должностных лиц, стремящихся обладать максимально полной информацией о текущем состоянии дел и умеющих быстро ее обрабатывать. Фуко связывает данную трансформацию с возникновением особой области знания — «науки о государстве» и особого искусства управления. Противопоставляя это новое искусство управления и науку о «государственном разуме» науке о «разуме государя», то есть об укреплении и сохранении личной власти, рождение которой связано с «Государем» Маккиавелли, Фуко подчеркивает, что цель нового искусства «как раз не в том, чтобы усилить власть государя, [а в том, чтобы] усилить само государство» (Foucault 1988, p. 150). На наш взгляд, ключевым политическим фактором этого перехода к новому направлению в политической теории и практике раннего Нового времени было появление класса людей, преимущественно выходцев не из элиты, чье материальное благополучие было связано со стабильным поступлением налогов в бюджет и снижением зависимости государства от частных кредитов⁹. Между тем понятие «государство» используется

9. Дискурс управления, соответствующего государственным интересам, возникает в Италии, но активно развивается преимущественно в протестантских странах (Голландии, Германии, Англии, Швеции), поскольку аппарат чиновничества оттесняет церковь как политический субъект от управления государством и распределения ресурсов. У протестантских же церквей, в отличие от римско-католической церкви, таких претензий изначально и не было. Соответственно в них отсутствует надгосударственный институт, способный денонсировать действия светской власти как нехристианские, что могло при определенных обстоятельствах иметь серьезные, в том числе экономические, последствия для населения этих государств. В отличие от католических стран в протестантских университетах могла более свободно развиваться юриспруденция, не зависящая от надзора духовенства. Одним из предметов светской юриспруденции было изучение условий сохранения внутреннего мира и стабильности и обеспечения общего блага, то есть процветания государства. Гарантом внутреннего мира практически все юристы считали государство.

Макиавелли в его досовременном смысле, и одна известная цитата из «Государя» помогает яснее представить политическую трансформацию, отразившуюся в семантике этого слова.

В 15 главе «Государя» Макиавелли обосновывает аморальные действия правителей необходимостью «сохранить государство»: «...Раз в силу своей природы человек не может ни иметь одни добродетели, ни неуклонно им следовать, то благоразумному государю следует избегать тех пороков, которые могут лишить его государства [lo stato], от остальных же — воздерживаться по мере сил, но не более» (Макиавелли 1990, р. 46). Как указывает Дж. Хекстер, в книге Макиавелли «государство» означает власть над населением определенной территории, а не особую структуру, которая может приобретать, сохранять или утрачивать активы и преследовать определенные интересы (Hexter 1957, р. 119). Иными словами, государство в понимании Макиавелли — это производная амбиций и возможностей государя, очевидно, не обладающая субъектностью. Смысл приведенной выше цитаты станет яснее, если заменить «государство» на «господство» — над территорией и ее населением. Однако при определенных условиях правитель может уступить некоторые из подвластных ему территорий, сохраняя или даже увеличивая свои активы, например, в результате продажи или обмена на другие территории. Такие транзакции были не редкостью при жизни Макиавелли, как и на протяжении всего европейского Средневековья, и принятие решений средневековыми королями и феодалами по трансферу активов напоминает логику современных финансистов, которые часто более заинтересованы в максимизации доходности своих активов, а не в их консолидации. В итоге многие средневековые государства имели мозаичную структуру, представляющую собой сшитые, часто лишь на короткий период, территории, различающиеся по этническому и социальному составу и уровню экономического развития. Более того, нередко территории, находящиеся под властью одного правителя, могли преследовать несовместимые интересы и конкурировать между собой. Хотя при решимости правителя существовала возможность примирения конкурентов, на практике разным территориям в таком случае пришлось бы менять накопленные на протяжении долгого времени связи с партнерами, что, в свою очередь, могло привести, как минимум на ранних этапах интеграции, к снижению доходов.

Макиавеллевское понятие государства как обретения и сохранения статуса верховной власти (Hexter 1957; Skinner 1978, p. 354) предполагает не столько пространственную, сколько временную целостность: из-за того что приоритетом политика является удержание единоличной власти, долгосрочные интересы отдельных регионов могут стать жертвой *краткосрочных интересов государя*. Однако в процессе консолидации единоличной, не допускающей возражений власти суверена, болезненной и порой разрушительной для населения свободолюбивых территорий, как в трагическом эпизоде установления великим князем Московским Иваном III своего «государства» в Великом Новгороде, возникала потребность в бесперебойном поддержании контроля над разрозненными территориями. Хотя пространственная интеграция не была неизбежным следствием консолидации власти в средневековых монархиях и в европейской истории существуют примеры обратимой централизации, в целом данные о европейских процессах государственного строительства свидетельствуют о преимуществе географического единства подвластных суверену территорий для сохранения его власти, в том числе при наличии внешней угрозы.

Как указывалось в сравнительных исследованиях политической централизации, в отличие от Восточной Азии, где доминировала одна сверхдержава — Китай, важным фактором формирования крупных территориальных государств в позднесредневековой Европе было сосуществование независимых королевств и княжеств, которые периодически враждовали и вступали в союзы, но не могли установить гегемонию (Skocpol 1979). Вплоть до XX в., когда Германии удалось на время добиться контроля над большей частью континента, в Европе сохранялось состояние перманентной конкуренции сопоставимых по силе государств, и даже на пике могущества Германия не смогла удержать гегемонию. При этом в отличие от других регионов с высокой степенью политической раздробленности у европейских монархий был постоянный доступ к трем практически неограниченным ресурсам увеличения военной силы: наемникам, технике (особенно огнестрельному оружию) и капиталу. Доступ к этим ресурсам позволил более сильным правителям, с одной стороны, участвовать в гонке вооружений с мощными внешними противниками, а с другой — преодолеть сопротивление феодальной

аристократии и обеспечить прямой контроль над территориями, заложив основу для создания суверенного государства (Rice, Grafton 1994, p. 15).

Причина того, что пространственное единство оказывается более выгодным, а следовательно, и предпочтительным для правителя, состоит в том, что в средневековых монархиях по мере их централизации постепенно изменился способ опосредования верховной власти на местном уровне: вместо своего рода договорных отношений вассально-ленной системы, в рамках которой монарх был вынужден полагаться на лояльность формально зависимых от него, но фактически в большей или меньшей мере самостоятельных сеньоров, духовенства или городов, система административного управления, или «государева служба», предполагала, во-первых, прямую отчетность должностных лиц, ответственных за исполнение указов и других политических решений на местах, и, во-вторых, обособление системы обеспечения власти государя на местном уровне от иных акторов, обладающих собственными ресурсами и источниками дохода. Потребность государя в такой автономной и внутренне согласованной организации государственного управления возникает в связи с необходимостью преодоления конкуренции других монархов и сопротивления своевольных магнатов и подавления очагов недовольства центральной властью на местном уровне. (Неслучайно Макиавелли считал залогом успешного правления умение государя «по надобности» отступать от общепринятых моральных норм, см. (Макиавелли 1990, с. 46)). Одним из наиболее ранних инструментов этой системы опосредования власти суверена была курьерская служба, в ряде европейских стран заложившая основы почтового сообщения и стимулировавшая создание транспортной инфраструктуры. Так, в 1464 г. современник Ивана III король Франции Людовик XI, осознававший стратегическое значение максимально быстрого доступа к информации, издал эдикт об устройстве королевской почтовой службы (в Московском государстве курьерская служба — Ямской приказ — была создана в 1516 г.). Поскольку для стабильности такой сложной и уязвимой системы требуются значительные кадровые и материальные ресурсы, и Людовик XI, и другие европейские монархи были вынуждены ввести специальный, регулярно собираемый налог.

Как неоднократно указывалось в исследованиях по истории и теории государства, стабильная фискальная система является важным индикатором сильного государственного управления (Karaman, Pamuk 2013; Bräutigam *et al.* 2008; Tilly 1985; Levi 1988; Moore 2004; Bates, Lien 1985). Между тем развитие фискальной системы и аппарата государственного управления, располагавших разнообразными инструментами осуществления власти государя, часто происходило по принципу положительной обратной связи. Растущие потребности на поддержание аппарата управления стимулировали искать способы увеличения налоговых поступлений, а стабильности системы налогообложения способствовали стандартизация и разрастание инфраструктуры сбора налогов, что приводило к расширению функций и численности аппарата административного управления. Такой процесс в итоге обусловил формирование государства как особой организации, которая, будучи призвана обслуживать интересы государя и правящей элиты, «существует сама по себе и обладает собственными интересами» (Рюшемайер, Эванс 2011, 57). Одним из главных интересов этой организации было сохранение и совершенствование фискальной системы как ее материальной базы, что косвенно содействовало экономической интеграции территорий, то есть поддержанию пространственной целостности страны. «Создание эффективной налоговой администрации было ключевым фактором выживания государства в раннее Новое время. Без способности собирать налоги невозможно было бы брать ссуды, а без займов невозможно было добиться успеха на полях сражений» (Drelichman, Voth 2014, p. 29). Обособление аппарата государственного управления стало, таким образом, непреднамеренным последствием развития фискальной системы в позднесредневековых монархиях.

Если политическая централизация позднесредневековых монархий запустила долгосрочный процесс коэволюции и взаимного усиления фискальной системы и аппарата государственного управления, протекавший по общей модели, хотя и с разной динамикой, в западно- и центральноевропейских монархиях, то между военной конкуренцией и ростом национальной промышленности столь же линейная зависимость не наблюдается. Военные походы были, с одной стороны, важным, если не самым главным, средством укрепления авторитета монарха и кооптации феодальной элиты в

систему военной службы (прежде всего с целью усиления финансовой и социальной зависимости родовой аристократии от суверена), а с другой – основным методом расширения сферы влияния монарха, необходимого для сохранения им своей власти в условиях постоянной угрозы со стороны соседей-конкурентов. Но, действуя в логике укрепления своего авторитета посредством военной экспансии, европейские монархи оказываются на развилке между привлечением внешних займов и опорой на внутренних кредиторов. В новой литературе обращается внимание на значение этой альтернативы, а также альтернативы институциональной – наличия или отсутствия реальной политической власти у органов сословного представительства – для дееспособности государства Нового времени (см. сравнительный анализ конкурентной и кабальной систем откупа налогов в (Johnson, Kouyama 2014)). Однако исторические данные позволяют предположить, что между этими переменными (внешнее/внутреннее кредитование военных операций, сильное/слабое участие парламентов в законотворчестве и принятии политических решений) существует корреляция, которая, возможно, позволит лучше понять причины ускорения и замедления экономического роста.

В условиях сравнительно низкого уровня торгово-денежных отношений и высоких затрат на материальное обеспечение вооруженных сил и готовности иностранных кредиторов предоставить требуемую сумму наиболее простым средством финансирования военных кампаний является внешний заём – именно этот способ финансирования был популярен в европейских монархиях XII–XVI вв. Очевидно, ключевым условием данного типа финансирования военных и иных расходов государства является *наличие кредиторов*. Первыми кредиторами европейских монархов были еврейские ростовщики и итальянские купцы, а также орден тамплиеров. Учитывая слабую правовую защищенность евреев и ликвидацию ордена тамплиеров в начале XIV в., фактически единственным источником займов большинства европейских монархов на протяжении почти трех веков – семейные фирмы итальянских городов-государств: Генуи, Пизы, Лукки, Сиены, Флоренции и др. Несмотря на высокий процент, европейские монархи периодически обращались к итальянским банкирам за ссудами (Bell *et al.* 2008). Сама возможность такого рода кредитных операций между государствами и частными

лицами была, по всей видимости, беспрецедентной и объяснялась своеобразием политического устройства католической Европы, все государства которой формально подчинялись главе римско-католической церкви и, обладая высокой степенью независимости, действовали внутри единого правового поля — латинского мира. Как отмечал С. Эпстайн, история средневековой Европы по большей части состоит из попыток правителей придумать все более изощренные способы получить деньги от городов (Epstein 2009, p. 125). Важнейшей предпосылкой возникновения этих отношений были заинтересованность итальянских фирм в расширении рынка сбыта своей продукции и увеличение объема производства и прибыли от экспортируемых товаров. Ссуды монархам были для итальянцев эффективным способом получить доступ (иногда монопольный) к крупным рынкам и дополнительный капитал, приобретаемый в виде процентов от займа. То, что итальянские финансисты регулярно заключали сделки с такими ненадежными клиентами, как европейские короли, свидетельствует о масштабах ожидаемой прибыли, которая перевешивала все риски. В этих на первый взгляд взаимовыгодных отношениях на большую отдачу рассчитывали итальянские банкиры.

В главе III мы вернемся к причине появления особых экономических отношений, которые в экономической истории долгое время было принято называть раннекапиталистическими отношениями, и покажем, как их развитие, точнее два периода — с 1100 по 1350 г. и с 1350 по 1600 г. — повлияли на усиление финансово-экономической дееспособности европейских монархий. Сейчас отметим, что, во-первых, без наличия источников долгосрочного кредитования в условиях европейской многополярности политическая централизация и обособление структур государственного управления были бы маловероятны и, во-вторых, бенефициарами этих процессов были в первую очередь кредиторы, которые при всех политических и финансовых рисках имели возможность обойти конкурентов в получении монопольного доступа к перспективным отраслям производства (например, горнодобывающей и металлургической промышленности) и потребительским рынкам. Таким образом, тезис Ч. Тилли о решающем значении инноваций в вооружении и росте расходов на оснащение вооруженных сил для развития фискальной системы в средневековых европейских монархиях (Tilly 1985) сле-

дует уточнить с учетом значения кредитных инструментов для первоначального финансирования расходов на военные нужды.

Какова была роль зарождающейся бюрократии в отношениях между монархами и кредиторами? Как указывалось выше, *в общем случае* развитие внутреннего рынка и опора на налоговые сборы, а не кредиты от иностранных лиц, соответствовали интересам бюрократии. Однако в реальности бюрократия не всегда отставала политику защиты и развития внутреннего рынка. В разные периоды высшие должностные лица оказываются перед дилеммой: безоговорочная преданность правителю, какими бы авантюрами ни казались им его намерения, или забота о стратегических интересах государства, которые в их понимании практически полностью совпадают с корпоративными интересами бюрократии. Если максимально упростить модель этой ситуации и исключить из рассмотрения корыстные мотивы в поведении бюрократов, количество факторов, влияющих на предпочтения чиновников, все равно будет довольно трудно свести к нескольким ключевым переменным. Тем не менее можно предположить, что для государств с отсутствующей или слабо развитой промышленностью, конкурирующих с государствами с сопоставимым военным потенциалом, более вероятно принятие чиновничеством варианта внешнего долга с расчетом на успех финансируемой им военной кампании. В контексте средневековой Европы к таким странам относятся крупные аграрные монархии с отсутствующими или слабыми органами сословного представительства, в частности Испания. Хотя этот выбор и не был неизбежным, в краткосрочной перспективе он мог быть оправдан; но хроническая задолженность, в которую легко было попасть при влиятельности феодальной аристократии, заинтересованной в дополнительных доходах от военных кампаний и отсутствии сильной финансово грамотной бюрократии, способствовала расточительности правителей и увеличивала отсталость национальной промышленности. В качестве расчета по долгам генуэзские кредиторы испанской короны получали налоговые льготы для разнообразных товаров и монополию на откуп налогов, фактически контролируя к XVII в. значительную часть экономики Испании и ее колоний (Drelichman, Voth 2014).

Действовала ли испанская бюрократия недальновидно в условиях нарастания задолженности иностранным кредиторам?

Или ее свободу маневра ограничивали более жесткие по сравнению с бюрократиями других европейских стран рамки политического устройства? Несмотря на впечатляющие военные успехи, Испанская империя даже в период расцвета была сравнительно слабо централизованной и неоднородной державой. Даже не учитывая американские колонии, владения испанских монархов состояли из более или менее не зависящих от Кастилии и Арагона, ядра Испанской империи, территорий со своими элитами и сформировавшимися системами управления. Противоречия между входившими в состав империи территориями компенсировались на первых порах беспрецедентным притоком драгоценных металлов из Америки и специй и предметов роскоши из Азии, позволяя Мадриду не задумываться о рефинансировании кредитов и вести многолетние войны в разных частях Европы, часто с несколькими противниками одновременно. Для удержания своего господства — в терминологии Макиавелли — испанским королям в этих условиях было достаточно обеспечивать лояльность элит, гарантируя им долю в доходах от колониальной торговли, и не было необходимости вкладывать средства в унификацию структур местного управления и перестройку налоговой системы. Когда в 1630-х гг. после серии неудач в Тридцатилетней войне такая необходимость возникла, было уже поздно — территории оказали яростное сопротивление попытке центральной власти навязать им высокие налоги.

Пример Испании показывает, что тезис Тилли о положительном влиянии внешних конфликтов на укрепление государства, даже если ограничить это утверждение только европейскими странами, требует корректировки. Спираль насилия и задолженности, в которую могло попасть государство, обладающее постоянным доступом к большим объемам кредитования, в долгосрочной перспективе подрывала его дееспособность. Несомненно, политический и экономический кризис Испании в XVII—XVIII вв. был обусловлен многими факторами, и историки не пришли к единому мнению в вопросе о том, какой из них оказался решающим, во многом потому что в значительной степени эти факторы взаимосвязаны. Так, восстание Комунерос 1520—1522 гг., подавление которого ограничило конкурентоспособность кастильских городов, было вызвано, в числе прочего, необходимостью увеличения налогов для расчета по долгам

Карла V. Но обращает на себя внимание тот факт, что два основных конкурента Испании, Англия и Франция, к XVII в. меньше зависели от внешних долгов и перешли на более эффективную и централизованную фискальную систему (Johnson, Kouyama 2014). Основная причина этого перехода была не в дальновидности монархов, а в том, что доступ английских и французских королей к внешним источникам финансирования был затруднен (Stasavage 2007, p. 502, 504), и им приходилось в большей степени полагаться на внутреннее финансирование. В отличие от Испании и Португалии у этих стран не было колоний с богатыми природными ресурсами. Меркантилизм и политика таможенной защиты национальной промышленности, характерная для Англии и Франции, стала следствием поиска надежных источников бюджетных поступлений в условиях военной конфронтации с более мощным противником¹⁰. При этом следует подчеркнуть и существенное различие в стартовых условиях (Nunn, Trefler 2014) Англии и Франции, с одной стороны, и Испании – с другой, а именно наличие к XV в. развитых торговых и промышленных организаций, заинтересованных в вытеснении зарубежных конкурентов и получении государственных заказов.

В этой связи показателен пример еще одной страны, изначально зависевшей от внешних кредитов, но сумевшей перейти к преимущественно налоговому финансированию бюджетных расходов, хотя и не обладавшей указанными стартовыми преимуществами экономического развития. Речь идет о Швеции. Начиная с XVI в. (Ливонская война) и до конца XVIII в. шведские монархи участвовали в крупных европейских военных конфликтах и строили империю. Основным кредитором шведской короны на раннем периоде экспансии были немецкие и голландские купцы и банкиры. Швеция как протестантская страна с богатыми залежами железной руды была стратегически важным союзником в борьбе Голландии с католической Испанией. Голландские предприниматели не только давали ссуды шведским правителям, но и помогали им в организации сталелитейной промышленности и выступали основными агентами

10. Первые элементы протекционистской политики появились еще в позднее Средневековье. Так, в 1470 г. Людовик XI пригласил в Тур итальянских и греческих мастеров шелкоткачества, чтобы создать во Франции конкурентоспособную шелкопрядильную промышленность (Kazhdan 1995, p. 4).

перевозки и сбыта шведской руды, необходимой для производства оружия и военного снаряжения, а также металлических изделий. Ключевой технологической инновацией, способствовавшей военным успехам голландцев, было внедрение и усовершенствование доменной печи. Хотя кредитование и торговля шведской продукцией были более выгодны голландскому бизнесу, они позволили, посредством налоговых льгот и привилегий, заложить основы самостоятельной шведской горнодобывающей и тяжелой промышленности (Müller 2005). Как отмечал И. Кулишер, военные нужды европейских государств побуждали их правительства делать крупные заказы для армии, что, в свою очередь, стимулировало развитие массового производства в кустарной промышленности (Кулишер 2004, с. 129). Важную роль в этом процессе протоиндустриализации играла политика привлечения квалифицированных иностранных предпринимателей в Швецию на постоянное проживание. Таким образом, ссудный капитал шел не только на закупку иностранного вооружения и оснащения для армии, но и на инвестиции в национальную промышленность.

Однако, пожалуй, наиболее важной с точки зрения перехода к внутреннему финансированию бюджета протекционистской мерой шведского государства было целенаправленное вытеснение иностранных посредников из сферы перевозки экспортной продукции путем поддержки шведских судовладельцев, установления контроля за стратегическим Зундским проливом (1658 г.) и строгого ограничения доставки грузов на иностранных судах в шведские порты. Ужесточение протекционистской политики вызвало сопротивление голландцев, пытавшихся, в том числе военными средствами, принудить шведских монархов отказаться от ограничения роли иностранных торговых посредников, но, во многом благодаря коалиции Швеции с Англией, извечным торговым соперником Голландии, успеха это давление не имело (Müller 2005, p. 72). Несмотря на то что первоначально голландские политики и предприниматели относились к Швеции как к потенциальной колонии, в результате решительных действий правительства по защите национальной торговли и промышленности это государство смогло на раннем этапе экономического развития практически освободиться от бремени внешних долгов.

Меркантилистская политика достигла своего пика в XVIII в., когда после смерти короля Карла XII, втянувшего страну в продолжительную войну, в Швеции на несколько десятилетий установился парламентский строй. Пользуясь поддержкой шведских предпринимателей, канцлер Арвид Горн последовательно проводил политику меркантилизма, поощряя развитие национальной промышленности и торгового флота. Важным этапом шведского протекционизма было введение запрета на доставку товаров третьих стран иностранными судами («Акт о товарах» 1724 г.), составленного по образцу английских Навигационных актов. Правительству Горна в итоге удалось добиться положительного торгового баланса (Magnusson 2000, p. 62) и привлечь частные инвестиции в промышленные компании, наиболее известными из которых были ткацкие мануфактуры Йонаса Альстремера. Случай Швеции подтверждает сделанный на основе анализа развития Великобритании и Нидерландов тезис о том, что усиление представительных институтов приводит к более эффективной бюджетной политике¹¹ и содействию инновационной промышленности (Besley, Presson 2013).

Сравнительный анализ развития Испании и Швеции позволяет провести параллели с экономическим развитием стран Третьего мира в XX–XXI вв. Так, подобный анализ помогает прояснить ряд парадоксов современной экономики, например щедрые государственные инвестиции в страны с плохим кредитным рейтингом. Во-первых, страны, обладающие богатыми запасами стратегически важных природных ресурсов или располагающиеся в ключевых с точки зрения перевозки этих ресурсов районах, но не обладающие достаточными финансовыми и техническими возможностями для добычи, переработки и транспортировки ценных природных ресурсов, оказываются зависимыми от внешних кредитов и инвестиций. Хотя иностранным инвестициям традиционно приписывается положительный эффект для экономического развития, следует отметить, что их оборотной стороной может быть политическая зависимость от государств-доноров. Так как государство-акцептор обычно имеет неидеальную кредитную репутацию, кредиторы (более богатые страны) могут использовать политические или даже военные мето-

11. В Великобритании налоги в XVIII в. выросли и были выше, чем во Франции (см. (La Porta 1999; Brewer 1988)).

ды воздействия на эти государства. В качестве примеров рассмотрим действия Великобритании в Омане в 1960–1970-е гг. (участие британских военных в свержении султана Саида) и экономическую экспансию Китая в африканские страны в начале XXI столетия.

Участие британских военных и спецслужб в перевороте и подавлении вооруженного восстания в Омане, происходившее по инициативе Лондона¹², представляет собой реакцию на события 1950-х гг. в Иране и Египте. В Иране после победы премьер-министра Мохаммеда Моссадыка правительство национализировало активы крупнейшей британской нефтедобывающей корпорации — Англо-иранской нефтяной компании (предшественницы концерна BP). Это поставило под угрозу стабильность поставок нефти для британской промышленности и было чревато существенным сокращением доходов бюджета от нефтяной отрасли. После свержения Моссадыка в результате переворота 1953 г., совершенного при поддержке американской разведки, британская компания смогла вернуть доступ к иранским месторождениям нефти, но только частично, получив долю в 40% в новом международном консорциуме с участием американских и французской нефтекомпаний, притом что до 1951 г. Англо-иранская нефтяная компания, контрольный пакет акций которой принадлежал правительству Великобритании, была фактически монополистом по добыче нефти в Иране. Чиновники британского Министерства топлива и энергии открыто высказывались за свержение Моссадыка в целях защиты западных инвестиций в других странах Третьего мира: «Если мы согласимся на условия Моссадыка, под угрозой окажутся интересы не только британских, но и американских нефтяных компаний по всему миру. Мы разрушим перспективы инвестиций иностранного капитала в отсталые страны. [...] Мы обязаны остаться и применить силу для защиты нашего [национального] интереса» (Abrahamian 2013, p. 123). Кроме того, Суэцкий кризис 1956 г. продемонстрировал ненадежность сообщения между азиатскими и европейскими странами Сообщества (в недавнем прошлом Британской империи) в контексте

12. Хотя далеко не со всех документов британских государственных архивов, касающихся подготовки и проведения переворота в Омане, снят гриф секретности, на основе анализа открытых источников большинство исследователей склоняется к версии о ключевой роли британского правительства в этих событиях (Takriti 2013; Phillips, Hunt 2017; Worrall 2014).

деколонизации и холодной войны. Ведь значительная часть побережья Омана приходится на Ормузский пролив — основной канал транзита нефти из Персидского залива. Вероятно, решение участвовать в перевороте в Омане без поддержки американских спецслужб было вызвано желанием британского правительства обеспечить английским компаниями больший контроль над добычей и экспортом оманской нефти, чем получила Англо-иранская нефтяная компания после переворота 1953 г. Этот план в целом удался, так как «Шелл» и BP завладели значительными долями в оманских нефте- и газодобывающих компаниях (так, в крупнейшей оманской компании Petroleum Development Oman «Шелл» принадлежит 34%).

Спустя почти 50 лет после свержения султана Саида структура оманского экспорта принципиально не изменилась, хотя благодаря резкому подъему цен на нефть с 1973 г. и многократно увеличившимся объемам нефтедобычи, а также участию западных консультантов в организации государственного управления ВВП этой страны вырос в десятки раз¹³. Уровень благосостояния и продолжительность жизни большей части населения резко выросли (Phillips, Hunt 2017, p. 646). Учитывая значительный прогресс, который проделало за полвека небольшое арабское государство, высокая оценка социально-экономической политики султана Кабуса не удивительна (Phillips, Hunt 2017). Однако в отличие, например, от Швеции Оман не перешел к последовательной защите национальной промышленности и к созданию сильного торгового флота. Более того, организация аппарата государственного управления, строительство транспортных и коммуникационных сетей и формирование инфраструктуры проходили при крайне низких налоговых сборах, характерных в целом для «государств-рантье» (Ross 2005)¹⁴. Заметного прогресса в политической модернизации и развитии демократических институтов в Омане не наблюдается, и, по мнению исследователей большие бюджетные расходы на социальные нужды объясняются, в первую очередь заботой о стабильности существующего строя и сохранении авторитета султана. Можно ли считать развитие Омана

13. <https://www.kommersant.ru/doc/3077503>.

14. Так, в Омане нет подоходного налога с физических лиц (подоходный налог с юридических лиц был введен в 1993 г. на фоне резкого падения цен на нефть) и налога на добавленную стоимость (<https://timesofoman.com/article/415050>).

после переворота 1970 г. доводом в пользу тезиса о независимости качественного государственного управления от политического режима (La Porta *et al.* 1999; Charron, Lapuente 2009)? Мы полагаем, что ответ скорее отрицательный. Повышение эффективности предоставления государственных услуг в Омане обусловлено главным образом внешнеполитическим фактором — заинтересованностью западных государств, прежде всего Великобритании и США, в стабильности поставок нефти и поддержкой их военных союзников на Ближнем Востоке (в частности, для сохранения британской военной базы на острове Масира), а не повышением дееспособности османского государства. Британские политики извлекли уроки из своего вмешательства в политический конфликт в Иране и сделали реформы в социально-экономической сфере одним из ключевых пунктов плана по легитимизации режима Кабуса. Насколько долговечными будут созданные под руководством Великобритании государственные структуры Омана без поддержки Запада и как на них отразятся возможное падение цен на нефть и политическая нестабильность в регионе, сказать трудно.

Китайская экспансия в развивающиеся и богатые минеральными ресурсами страны Черной Африки, для которой западные обозреватели уже нашли особый термин — «дипломатия долговой ловушки»¹⁵, — иллюстрирует принципиально иной, чем в Омане, тип экономического развития. В отличие от арабского султаната в Китае стимулом экономических преобразований был не внутренний конфликт, а напряженные отношения с крупнейшими и мощными в военно-техническом отношении странами: США, СССР, Японией. В КНР развитие торговли и промышленности, происходящее под эгидой государства, было и остается средством укрепления национального суверенитета¹⁶. При этом китайские кредиты африканским странам и инвестиции в масштабные инфраструктурные про-

15. См. <https://qz.com/1223768/china-debt-trap-these-eight-countries-are-in-danger-of-debt-overloads-from-chinas-belt-and-road-plans/>; <http://www.rzd-partner.ru/zhd-transport/comments/novyy-shelkovyy-put-tait-opasnost-dolgovoy-lovushki/>.

16. Китай использует экономические методы для расширения политического влияния в мире и в Европе в частности, что вызывает растущую озабоченность правительств западных стран. См., например, публикации о запрете правительством Германии продажи немецкой компании Leifeld китайским предпринимателям: <https://www.bloomberg.com/view/articles/2018-08-20/doorslam-shut-for-china-deals-around-the-world>.

екты, которые вызывают как критику¹⁷, так и положительные отзывы¹⁸, напоминают поведение Голландии по отношению к Швеции в начале XVII в. и позволяют выделить *два типа экономического развития стран Третьего мира*. Для одного типа (условно «китайского») характерны государственная поддержка национальных предприятий, прямое участие государства в коммерческих проектах и частных компаниях и привлечение внутренних кредиторов. Для второго («африканского») – привлечение внешних кредиторов при слабом участии государства в инфраструктурных проектах (в итоге Ангола, Сенегал и ряд других ресурсо-ориентированных экономик постепенно оказываются в финансовой зависимости от Китая). Долгосрочный эффект для африканских стран, занимающих значительные суммы ради развития инфраструктуры и, как правило, не имеющих надежного опыта централизованного государственного управления, прогнозировать трудно, но аналитики указывают на возможность дефолта в ряде стран и, как следствие, усиления их зависимости от иностранных кредиторов. Особую опасность представляют непрозрачные сделки, своего рода институциональные ловушки, в государствах со сравнительно низким качеством управления и бюрократической автономии, которые усиливают влияние международного капитала на правительства развивающихся стран (Bates, Lien 1985, p. 19).

Активное участие британских менеджеров и консультантов в создании современного аппарата государственного управления, развитии образования и социальной сферы в Омане было связано со стремлением крупнейших британских нефте- и газодобывающих компаний сохранить и расширить присутствие на Аравийском полуострове. Для султана Кабуса поддержка британцев была критически важна в первые годы правления, когда необходимы были ресурсы для реализации негласного социального контракта с населением страны, в которой еще недавно было подавлено (при участии иностранного государства) крупное восстание. Тесные экономиче-

17. <https://www.efsas.org/publications/study-papers/the-new-great-game-chinas-debt-trap-diplomacy/>;
<https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf>.

18. http://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/WPS64_Connective_Financing_Chinese_Infrastructure_Projects_and_the_Diffusion_of_Economic_Activity_in_Developing_Countries.pdf.

ские связи, которые, учитывая высокую мировую конъюнктуру на нефть и газ, выгодны британским компаниям не меньше, чем правительству Кабуса, сохраняются до сих пор. Великобритания остается крупнейшим инвестором султаната (по состоянию на 2018 г., на нее приходится 46% прямых иностранных инвестиций) и содействует внедрению новейших технологий разведки и добычи полезных ископаемых¹⁹. В период падения цен на нефть в 2015–2016 гг. британский банк HSBC помог Petroleum Development Oman получить кредит в размере 4 млрд долларов на разведку геологических месторождений, в частности на проект по добыче газа в Рабаб Харвиле²⁰. Следует отметить, что Petroleum Development Oman управляет англичанин, начинавший свою карьеру в «Шелл».

На примере вмешательства британского правительства во внутриполитический конфликт в Омане можно видеть, что, хотя западные компании обычно требуют от государства защиты прав собственности и обеспечения реальной конкуренции и эффективного правоприменения *внутри* своей страны, в их интересах при определенных условиях нарушение государством международного права в отношении *других* стран, которые привлекательны для этих компаний с точки зрения увеличения прибыли. С одной стороны, крупный бизнес оказывается в этом отношении таким же выразителем государственного интереса, как и высокопоставленные чиновники (в смысле проведения внешней политики, не зависимой от других государств), но, с другой стороны, в результате конкуренции за ресурсы государства (прежде всего военные и финансовые), под государственным интересом может, по крайней мере на некоторое время, скрываться интерес отдельных отраслей, компаний или частных лиц. Так, преференции и неофициальная поддержка чиновниками углеводородной отрасли могут отрицательно сказаться на инвестициях в высокотехнологичные предприятия, специализирующихся на поставках «чистой энергии».

19. <https://timesofoman.com/article/130970>.

20. <https://www.reuters.com/article/oman-petroleum/update-1-oman-oil-company-pdo-raises-4-blm-of-project-financing-idU8N19L1SY>.

Городская автономия, парламентский контроль и модернизация

Томас Кромвель, правая рука Генриха VIII и один из творцов тюдоровской революции государственного управления, стал жертвой придворных интриг, подвергся опале и был казнен. Та же участь постигла французского кредитора Франциска I банкира Жака де Бена. Спустя два с половиной века французский король уже не смог по своей прихоти отправить в отставку финансиста Жака Неккера, и в 1789 г. по требованию протестующих жителей Парижа тот был вновь назначен премьер-министром. Изменения, произошедшие за этот период в Англии и Франции, традиционно объясняют общественным подъемом, осознанием третьим сословием своей политической роли. Как бы то ни было, нельзя отрицать, что к XVIII столетию власть английских и французских монархов уменьшилась, хотя государственный аппарат только увеличился. В случае Англии законодательное ограничение полномочий суверена не привело к снижению дееспособности государства или к ослаблению национального суверенитета. Вопрос состоит в том, правомерно ли различать дееспособность и суверенитет демократических и авторитарных государств, и если да, способствует ли демократический суверенитет экономическому росту больше, чем авторитарный.

Согласно популярному в политологической литературе мнению, основным фактором этой трансформации западноевропейских стран было укрепление представительных собраний, взявших на себя функцию контроля за государственным бюджетом и исполнительной властью, свобода действий которой была, по крайней мере формально, ограничена законом (так называемое «ограничение власти правительства» («limited government»)), см. Dincecco, Katz 2016; Acemoglu, Robinson 2012; Levi 1988; Bates, Lien 1985; Zanden *et al.* 2012; Stasavage 2016). Сторонник этой точки зрения Азар Гат утверждает, что институты политической репрезентации, «возникшие в Европе в позднее Средневековье, стали исключением из пра-

вила, согласно которому свободными могут быть только небольшие государства, а крупные должны быть деспотиями» (Gat 2006, p. 490). Опираясь на примеры Англии и Франции, американский социолог Баррингтон Мур связал успех конституционного ограничения исполнительной власти и демократическую модернизацию с наличием в стране, где происходят реформы политического устройства, экономически сильного среднего класса (Мур 2016). Однако вопрос о каузальной зависимости «экономического» (наличие среднего класса) и «политического» (существование институтов политической репрезентации) остается открытым. Для его прояснения ряд исследователей обращаются к предьстории экономического подъема европейских стран в эпоху колониализма, стремясь найти истоки европейской специфики в средневековых учреждениях.

В дискуссии о причинах европейского (и шире – западного) первенства в промышленном развитии нередко указывается на решающее значение доступа европейцев к природным ресурсам американского континента (в особенности месторождениям серебра) и притоку дешевой рабочей силы из Африки на американские рабовладельческие плантации. Согласно этому мнению, трансатлантическая торговля сформировала в Европе платежеспособный спрос на промышленные товары массового потребления, ускорила концентрацию капитала и создала тем самым базу для промышленного переворота (Acemoglu *et al.* 2005; Арсланов 2016). Иными словами, сдвиг в экономике западноевропейских стран, трансформировавший ее структуру, произошел после 1500 г. Следовательно, согласно данной гипотезе, особенности институционального и политического устройства этих стран по сравнению с неевропейскими экономиками того же периода нельзя рассматривать в качестве основного фактора экономического скачка европейских стран, позволившего им обогнать остальной мир. Однако в ряде работ недавнего времени выдвигается гипотеза о так называемом «малом расхождении» между Северо-Западной Европой и остальными регионами континента, начало которого датируется XIV в. (Zanden 2001). При этом особое внимание уделяется росту автономии органов местного самоуправления и активности горожан в политическом процессе.

Действительно, в крупных европейских монархиях тогда существовала традиция согласовывать политические решения,

прежде всего относящиеся к сбору налогов, с представителями феодальной аристократии, духовенства, городов и (в случае Швеции) крестьянства. Строго говоря, власть монарха в западноевропейских странах не была неограниченной, что, вероятно, было причиной противопоставления монархической (не в смысле «конституционной монархии») и деспотической формы правления в трактате Монтескье «О духе законов». Тем не менее отношения монарха с подвластным ему населением были отнюдь не всегда гармоничными, и средневековая история европейских стран изобилует примерами вооруженных восстаний как знати, так и выходцев из непривилегированных сословий. Особенностью развития западноевропейских стран было, на наш взгляд, не столько количество и размах социальных протестов, сколько успех особого массового движения – борьбы за автономию городского управления, развернувшейся в XII–XIV вв. Многие историки не без основания избегают конструирования теорий, постулирующих причинно-следственную связь между удаленными во времени процессами (см., например, Wickham 2016, p. 237). Однако связь между успехом коммунальных движений в Италии и Нидерландах и ростом политической субъектности третьего сословия в позднее Средневековье можно считать весьма вероятной.

Своеобразие процесса образования городских коммун, который начался в конце XI в. и в течение нескольких десятилетий распространился по Западной Европе, состояло в решимости жителей относительно богатых городов перенять у королей и крупных феодалов функции сбора налогов и предоставлении базовых общественных благ: защиты жизни и частной собственности и обеспечения правосудия. Историческим контекстом этого беспрецедентного в европейской истории политического эксперимента был кризис центральной власти в Северной Италии; можно сказать, что организаторы первых итальянских коммун воспользовались удачным моментом «вакуума власти» (Wickham 2015, p. 196). Однако далеко не всегда ослабление центральной власти приводит к самоорганизации отдельных областей; более того, как правило, фрагментация власти негативно сказывается и на региональном развитии²¹.

21. Так, в мусульманских государствах, также испытывавших периоды ослабления центральной власти, даже богатые города, такие как Каир или Багдад, не имели свободы самоуправления, сравнимой со свободой итальянских коммун (Lapidus 1984; Amabe 2016).

В этом отношении случай итальянских коммун было совершенно нетипичным, поскольку, не обладая большими ресурсами и опытом управления, жители этих городов смогли на базе традиционного народного собрания создать стабильную систему делегирования и распределения полномочий для быстрого и организованного решения политических вопросов. Коммунальное движение привлекает столь активное внимание ученых, потому что горожанам, отстаивавшим свою политическую автономию, удалось эффективно решить проблему коллективного действия и фактически с чистого листа выработать систему координации большой (свыше нескольких тысяч человек) социальной группы, не основанную на жесткой иерархии и репрессиях. В отличие от рассмотренных выше примеров более поздних периодов средневековые коммуны Италии не перенимали готовых моделей политического управления; они *изобретали* эти модели и сами генерировали образцы для подражания. Главной новацией, имеющей, впрочем, параллели с устройством греческих городов и древнерусского Новгорода, были регулярные выборы должностных лиц, причем условия избрания на административную должность были необыкновенно демократичны для той эпохи (Waley, Dean 2010, p. 34). Епископ Отто Фрейзингский, немецкий аристократ, современник «коммунальной революции», с негодованием отмечал, что высокие должности, традиционно предоставлявшиеся знати, в итальянских коммунах занимают простолюдины и работники «презренных механических искусств», то есть ремесленники (Wickham 2015, p. 52). Он, вероятно, ужаснулся бы, узнав, что спустя пару столетий от кредитов потомков этих простолюдинов будут зависеть судьбы королей и целых империй.

Похожие реакции представителей традиционной власти на городское самоуправление известны и по древнегреческим источникам. Так, смесь удивления и возмущения испытывает в трагедии Еврипида «Умоляющие» фиванский посланник, который, обращаясь к афинянину Тесею с просьбой представить ему властителя города, слышит в ответ, что «город наш монарха не имеет — он свободен»²². Такое устройство управления было для фиванца не просто неприемлемым, а невообразимым. Представляется, что средневеко-

22. См. эпиграф к настоящему докладу.

вые городские республики, как и древнегреческие полисы, не совсем корректно интерпретировать в качестве формы *государственного правления*, если рассматривать генезис государства как установление контроля центральной власти над подчиненными ей областями. Скорее, коммуны можно считать особой формой общественной организации, выполнявшей функции *коллегиального управления* и обороны территории. Их особенности точнее передаются старинным русским словом «слобода» или древнегреческим понятием «исономия» (равноправие; см. (Панченко 2016)), использовавшимся в Элладе для описания политического строя Афин. Как отмечала Ханна Арендт, в исономии «никто не правит и никем не правят» (Arendt 1990, p. 30). Впрочем, для политического устройства коммун и полисов характерна амбивалентность: равноправие гарантируется (в идеале) взрослым горожанам-мужчинам, а жители зависимых от города территорий и «неполноценные» горожане на равные права претендовать не могли. Так что по отношению к территориям за чертой города коммуна выступала как метрополия к колониям. Данное замечание не должно приуменьшать радикальности требований коммун, которые повсеместно вызывали жесткую реакцию правителей (Isenmann 2014, S. 211).

Развитие европейской городской автономии можно условно разделить на два периода: появление коммунальной идеи управления и ее победа в борьбе с традиционными центрами власти (1100–1350 гг.) и расцвет городских республик и постепенная их интеграция в территориальные государства (1350–1600 гг.). Именно на второй период приходятся важные аспекты формирования государства, о которых шла речь в настоящем докладе: развитие кредитно-денежных операций между банкирами и монархами, создание относительно централизованных налоговых систем и аппарата государственного управления. Успех этих процессов стал бы невозможен без активной роли городов, которые были основным поставщиком капитала, технологий и экспертного знания (в частности, юриспруденции), то есть квалифицированных управленцев (Ertman 2005; примеры работы социального лифта на государственной службе в Англии и Франции XIII–XIV вв. см. в (Wickham 2016, p. 152–156)). Во *второй период* свободные города рассматривались монархами уже не как опасное чужеродное тело, а как важнейший актив, кото-

рый необходимо защищать и поддерживать. А основным средством коммуникации между центральной властью и городом постепенно становится парламент, ключевым фактором развития которого было стремление города защитить свою ограниченную автономию в составе территориального государства, то есть гарантированную сувереном свободу самоуправления. Наличие в европейских странах при переходе к индустриализации традиции городской автономии и защиты городами своих интересов в специальных институтах политической репрезентации — основной фактор доминирования среднего класса и торгово-промышленной элиты при формировании экономической политики, в частности ее курса на защиту местной промышленности. Важнейшими условиями достижений коммунального движения в *первый период* развития свободных городов были географическое положение и культурные предпосылки коллегияльного управления. Не случайно наиболее успешными ранними коммунами были портовые города или располагающиеся рядом с морскими портами²³. Благодаря широкому доступу к информации многих индивидов (в отличие от вождей и империй) в преддемократических обществах доминирующей становится организация по принципу партнерства, а не лояльности клиента патрону или признания авторитета старших в клановой иерархии (в родовых отношениях). Умение быстро создавать коалиции было еще одним фактором успеха североитальянских (XII в.) и фламандских и немецких (XIV в.) городов в их борьбе за независимость. В итоге именно в этих городах зародилась особая организации производства и деловых отношений, которая позднее распространилась по всей Европе и позволила предпринимателям более эффективно лоббировать свои интересы — купеческая гильдия (Greif 1993; Stasavage 2014).

23. Возможно, на формирование стремления к автономности в средневековых приморских городах повлияла невозможность верховной власти обеспечить надежную защиту морских путей в отличие от сухопутных (что составляет серьезную проблему даже для современных государств), поскольку такие города реально не зависели от военной помощи правителя для защиты своих ключевых ресурсов.

Заключение

На основе анализа исторической и социологической литературы можно констатировать, что в этих дисциплинах вновь растет интерес к государству как ключевому фактору экономического развития. В экономической науке ситуация несколько иная: хотя последние несколько лет были отмечены ростом исследований, посвященных институциональным особенностям различных экономических систем, экономисты часто рассматривают институты в отрыве от конкретной политической среды. Основная причина этого состоит, на наш взгляд, в стремлении опираться преимущественно на квантифицируемые параметры, которые поддаются использованию в качестве регулируемых переменных. Политические факторы слишком изменчивы и слишком зависят от многочисленных, часто взаимосвязанных, причин, чтобы их можно было легко выделить в качестве переменных. Вместе с тем сравнительные эмпирические исследования демонстрируют зависимость между функционированием общих для разных стран с рыночной экономикой институтов (например, защиты частной собственности), эффективностью бюрократии и конкретными политическими режимами. Так, в зависимости от внешнеполитической обстановки и устойчивости правящей элиты автократии могут либо использовать внешнее финансирование бюджета, либо стимулировать развитие национальной промышленности для увеличения налоговых поступлений. Поиск решения, оптимального для поддержания национального суверенитета и долгосрочного экономического планирования, приводит к успеху при учете соотношения внутри- и внешнеполитических сил и факторов.

Внешний долг был и остается важной причиной политических конфликтов; но особенно велика его роль в экономической модернизации. Об опасных последствиях долговой зависимости часто

говорят политики, однако в их оценках обычно больше драматизма, чем взвешенного анализа. Так, на недавнем саммите АТЭС вице-президент США Майк Пенс заявил о рискованности для развивающихся стран использования китайских кредитов, сославшись на американскую историю: «Вскоре после окончания нашей войны за независимость первый президент моей страны, Джордж Вашингтон, призвал своих сограждан остерегаться двух опасностей, которые могут подорвать все наши достижения: долга и внешнего вмешательства. Поэтому позвольте мне сегодня сказать всем странам этого большого региона и всему миру: не берите иностранные займы, которые могут угрожать вашему суверенитету»²⁴. Американский политик мог бы, впрочем, добавить, что в современном мире внешние займы и иностранные инвестиции оказываются для бедных государств чуть ли не единственным способом сократить стремительно растущее отставание от индустриальных стран. Однако без отлаженной системы контроля за бюджетом и профессиональной бюрократии финансовая помощь может оказаться гирей, которая потянет неокрепшее государство на дно (Moore 2004; Therkildsen 2002).

Европейская история показывает, что даже до индустриализации практически ни одно крупное государство не могло обойтись без долгов. Тем европейским странам, которым удалось выбраться из долговой ловушки, в значительной мере помогли три фактора: военная экспансия, мощный бюрократический аппарат и автономные города, стимулировавшие развитие институтов политического представительства. Задача современной теории экономического развития, стремящейся учитывать выводы экономической истории и смежных дисциплин, — исследовать возможные сценарии эффективного использования внешнего займа для структурной трансформации экономики государств «догоняющего развития» в современных условиях, когда перечисленные выше факторы отсутствуют.

24. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/> (перевод автора).

Литература

- Арсланов, В.* (2016). География, институты и истоки глобального неравенства: критика концепции экономического развития Аджемоглу и Робинсона: Научный доклад. М.: Институт экономики РАН.
- Капелюшников, Р.* (2018). О современном состоянии экономической науки: полу-социологические наблюдения. Препринт WP3/2018/03. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики.
- Кром, М.* (2018). Рождение государства. Московская Русь XV–XVI веков. М.: Новое литературное обозрение.
- Либман, А.* (2018). Эмпирические исследования в экономике: «революция достоверности»? // Куда движется современная экономическая наука?: Научные доклады. М.: Институт экономики РАН. С. 34–52.
- Кулишер, И.* (2004). История экономического быта Западной Европы. Т. 2. Челябинск: Социум.
- Макиавелли, Н.* (1990). Государь. Пер. Г. Муравьевой, М.: Планета.
- Матвеев, И.* (2018). Государство как независимая переменная: «организационный реализм» в исторической социологии и российский случай. Неприкосновенный запас. № 118. (<http://magazines.russ.ru/nz/2018/2/gosudarstvo-kak-nezavisimaya-peremennaya.html>).
- Миллс, Ч.* (1959). Властвующая элита. М.: Иностранная литература.
- Мур, Б.* (2016). Социальные истоки диктатуры и демократии: Роль помещика и крестьянина в создании современного мира. М.: Изд. дом Высшей школы экономики.
- Панченко, Д.* (2016). Империя и народовластие, или Почему мы называем демократию демократией? // Неприкосновенный

- запас. № 108. (<http://magazines.russ.ru/nz/2016/4/imperiya-i-narodovlastie-ili-pochemu-my-nazyvaem-demokratiyu-de.html>).
- Рюшемайер Д., Эванс П. (2011). Государство и экономические преобразования: К анализу условий эффективного государственного вмешательства // Экономическая социология. Т. 12. № 3. С. 54–84.
- Abrahamian, E.* (2013). *The Coup: 1953, the CIA, and the roots of modern U.S.-Iranian relations.* New York; London: The New Press.
- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J.* (2005). The rise of Europe: Atlantic trade, institutional change, and economic growth // *American Economic Review*. Vol. 95. No. 3. P. 546–579.
- Acemoglu, D., Robinson, J.* (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty.* New York: Crown Business.
- Amabe, F.* (2016). *Urban autonomy in medieval Islam.* Leiden; Boston: Brill.
- Anthonsen, M., Löfgren, Å., Nilsson, K., Westerlund, J.* (2012). Effects of rent dependency on quality of government // *Economics of Government*. Vol. 13. No. 2. P. 146–168.
- Arendt H.* (1990). *On revolution.* London: Penguin.
- Bardhan, P.* (2015). State and development: The need for a reappraisal of the current literature // *Journal of Economic Literature*. Vol. 54. No. 3. P. 862–892.
- Bates, R., Lien, D.-H.* (1985). A note on taxation, development and representative government // *Politics & Society*. Vol. 14. No. 1. P. 53–70.
- Bell A., Brooks C., Moore T.* (2008). Interest in medieval accounts: Examples from England, 1272–1340 // *ICMA Centre Discussion Papers in Finance*. DP 2008-07.
- Besley, T., Persson, T.* (2011). *Pillars of prosperity. The political economics of development clusters.* Princeton; London: Princeton University Press.
- Besley, T., Persson, T.* (2013). Taxation and development // *Auerbach, A., Chetty, R., Feldstein, M., Saez, E. (Eds.). Handbook of public economics.* Amsterdam: Elsevier. P. 51–110.
- Bräutigam D., Fjeldstad, O.-H., Moore, M.* (2008). *Taxation and state-building in developing countries: capacity and consent.* Cambridge: Cambridge University Press.

- Brewer, J.* (1988). *The sinews of power: war, money and the English state, 1688-1785*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Charron N., Lapuente V.* (2009). Does democracy produce quality of government? // *QoG Working Paper*. No. 2009:1.
- Church, W.* (1972). *Richelieu and reason of state*. Princeton: Princeton University Press.
- Dincecco, M.* (2015). The rise of effective states in Europe // *The Journal of Economic History*. Vol. 75. No. 3. P. 901–918.
- Dincecco, M., Katz, G.* (2016). State capacity and long-run economic performance // *The Economic Journal*. Vol. 126. No. 1. P. 189–218.
- Dixit, A.* (2010). Democracy, autocracy and bureaucracy // *Journal of Globalization and Development*. Vol. 1. No. 1.
- Drelichman, M., Voth, H.-J.* (2014). *Lending to the borrower from hell. Debt, taxes, and default in the Age of Philip II*. Princeton; Oxford: Princeton University Press.
- Epstein S. A.* (2009). *An economic and social history of later medieval Europe, 1000-1500*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ertman, T.* (2005). Building states – inherently a long-term process? An argument from comparative history // *Lange, M., Rueschemeyer, D.* (Eds.). *States and development: Historical antecedents of stagnation and advance*. London: Palgrave MacMillan. P. 165–182.
- Foucault, M.* (1988). The political technology of individuals. *Foucault M., Martin L., Gutman H., Hutton P.* (Eds.). *Technologies of the self: A seminar with Michel Foucault*. Amherst: University of Massachusetts Press. P. 145–162.
- Gat, A.* (2006). *War in human civilization*. Oxford: Oxford University Press.
- Greif, A.* (1993). Contract enforceability and economic institutions in early trade: The Maghribi traders' coalition // *American Economic Review*. Vol. 83. No. 3. P. 525–548.
- Hexter, J.* (1957). Il principe and lo stato // *Studies in the Renaissance*. Vol. 4. P. 113–138.
- Isenmann, E.* (2014). *Die deutsche Stadt im Mittelalter, 1150-1550. Stadtgestaltung, Recht, Verfassung, Stadtrecht, Kirche, Gesellschaft, Wirtschaft. 2., durchgesehene Auflage*. Köln: Böhlau.
- Johnson, N., Koyama, M.* (2017). States and economic growth: Capacity and constraints // *Explorations in Economic History*. Vol. 64. P. 1–20.

- Johnson, N., Koyama, M.* (2014). Tax farming and the origins of state capacity in England and France // *Explorations in Economic History*. Vol. 51. P. 1–20.
- Karaman, K., Pamuk, S.* (2013). Different paths to the modern state in Europe: the interaction between warfare, economic structure, and political regime // *American Political Science Review*. Vol. 107. No. 3. P. 603–626.
- Kazhdan, A.* (1995). The Italian and late Byzantine City // *Dumbarton Oaks Papers*. Vol. 49. P. 1–22.
- Lapidus, I.* (1984). Muslim cities in the Later Middle Ages. Student edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R.* (1999). The quality of government // *The Journal of Law, Economics, and Organization*. Vol. 15. No. 1. P. 222–279.
- Levi, M.* (1988). *Of rule and revenue*. Berkeley: University of California Press.
- Magnusson L.* (2000). *An economic history of Sweden*. London: Routledge.
- Mauro, P.* (1995). Corruption and growth // *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 110. No. 3. P. 681–712.
- Moore, M.* (2004). Revenues, state formation, and the quality of governance in developing countries // *International Political Science Review*. Vol. 25. No. 3. P. 297–319.
- Müller L.* (2005). The Dutch entrepreneurial networks and Sweden in the Age of Greatness // Brand, H. (Ed.). *Trade, diplomacy and cultural exchange. Continuity and change in the North Sea area and the Baltic, c. 1350–1750*. Hilversum: Uitg. Verloren. P. 58–74.
- North, D., Wallis, J., Weingast, B.* (2009). *Violence and social orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nunn, N.* (2009). The importance of history for economic development // *Annual Review of Economics*. Vol. 1. No. 1. P. 65–92.
- Nunn, N., Trefler, D.* (2014). Domestic institutions as a source of a comparative advantage // *Handbook of international economics*. Vol. 4. Amsterdam: Elsevier. P. 263–315.
- Nye, J.* (1990). Soft power // *Foreign Policy*. Vol. 80. P. 153–171.

- Phillips, S., Hunt, J.* (2017). 'Without sultan Qaboos, we would be Yemen': The renaissance narrative and the political settlement in Oman // *Journal of International Development*. Vol. 29. P. 645–660.
- Rice E., Grafton A.* (1994). *The foundations of early modern Europe, 1460-1559*. Second edition. New York; London: W. W. Norton & Co.
- Rodrik, D.* (2008). Second-best institutions // *American Economic Review*. Vol. 98. No. 2. P. 100–104.
- Ross, M.* (2005). Does oil hinder democracy? // *World Politics*. Vol. 53. No. 3. P. 325–361.
- Ross, M.* (2004). Does taxation lead to representation? // *British Journal of Political Science*. Vol. 34. No. 2. P. 229–249.
- Ross, M.* (2015). What have we learned about the resource curse // *Annual Review of Political Science*. Vol. 18. P. 239–259.
- Schumpeter, J.* (1976). *Die Krise des Steuerstaates* // Goldscheid, R., Schumpeter, J. *Die Finanzkrise des Steuerstaates. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*. Frankfurt/Main: Suhrkamp. S. 329–379.
- Skinner, Q.* (1978). *The foundations of modern political thought*. Vol. 1: *The Renaissance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, T.* (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sng, T.-H., Moriguchi, C.* (2014). Asia's little divergence: state capacity in China and Japan before 1850 // *Journal of Economic Growth*. Vol. 19. No. 4. P. 439–470.
- Stasavage, D.* (2007). Cities, constitutions, and sovereign borrowing in Europe, 1274-1785 // *International Organization*. Vol. 61. No. 3. P. 489–525.
- Stasavage, D.* (2016). Representation and consent: Why they arose in Europe and not elsewhere // *Annual Review of Political Science*. Vol. 19. P. 145–162.
- Stasavage, D.* (2014). Was Weber right? The role of urban autonomy in Europe's rise // *American Political Science Review*. Vol. 108. No. 2. P. 337–354.
- Takriti, A.* (2013). The 1970 coup in Oman reconsidered // *Journal of Arabian Studies: Arabia, the Gulf, and the Red Sea*. Vol. 3. No. 2. P. 155–173.

- Therkildsen, O.* (2002). Keeping the state accountable: is aid no better than oil? // *IDS Bulletin*. Vol. 33. No. 3. P. 1–17.
- Tilly, C.* (1985). War making and state making as organized crime // Besteman, C. (Ed.) *Violence: A reader*. New York: New York University Press. P. 35–60.
- Waley, D., Dean, T.* (2010). *The Italian city-republics*. Fourth edition. London: Routledge.
- Wickham, C.* (2016). *Medieval Europe*. New Haven: Yale University Press.
- Wickham, C.* (2015). *Sleepwalking into a new world: The emergence of Italian communes in the twelfth century*. Princeton; Oxford: Princeton University Press.
- Worrall, J.* (2014). *Statebuilding and counterinsurgency in Oman. Political, military and diplomatic relations at the end of empire*. London; New York: I.B. Tauris.
- van Zanden, J. L., Buringh, E., Bosker, M.* (2012). The rise and decline of European parliaments, 1188-1789 // *Economic History Review*. Vol. 65. No. 3. P. 835–861.
- van Zanden, J. L.*, (2001). Early modern economic growth: a survey of the European economy, 1500-1800 // Park, M. (Ed.). *Early modern capitalism: economic and social change in Europe, 1400-1800*. London: Routledge. P. 69–87.

Об авторе



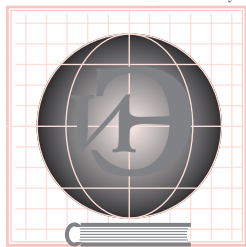
Василий Викторович Арсланов – Dr. phil., младший научный сотрудник Центра методологических и историко-экономических исследований Института экономики РАН.

Сфера научных интересов: история политической экономики, концепции экономического развития и государственного регулирования экономики.

Адрес: 117218, Россия, Москва, Нахимовский проспект, 32.

E-mail: arslanov@gmail.com

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научный доклад

В.В. Арсланов

Суверенитет, «жесткая сила» и долговая зависимость
в теории экономического развития

Оригинал-макет *Валериус В.Е.*

Редактор *Полякова А.В.*

Компьютерная верстка *Борицёва И.В.*

Подписано в печать 10.12.2018. Заказ № 44

Тираж 300 экз. Объем 2,6 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН