



ПОЛИТИКА В ЭПОХУ ЖЕСТКОЙ ЭКОНОМИИ

Под редакцией Армина Шефара, Вольфганга Штрика

СЕРИЯ
ПОЛИТИЧЕСКАЯ
ТЕОРИЯ
ВЫСШАЯ
ШКОЛА
ЭКОНОМИКИ

ПОЛИТИКА В ЭПОХУ
ЖЕСТКОЙ ЭКОНОМИИ

*Под редакцией
Армина Шефара,
Вольфганга Штрика*



В Ы С Ш А Я
Ш К О Л А
Э К О Н О М И К И

ПОЛИТИКА В ЭПОХУ ЖЕСТКОЙ ЭКОНОМИИ

Под редакцией
АРМИНА ШЕФАРА,
ВОЛЬФГАНГА ШТРИКА

Перевод с английского
АНАИТ АЛВЕРТЯН,
НИКИТЫ ГЛАЗКОВА,
АЛЕКСАНДРА КУЗЯНИНА,
ДАРИНЫ МЫШЬЯКОВОЙ,
АНАСТАСИИ ПОРЕЦКОВОЙ



Издательский дом
Высшей школы экономики
МОСКВА, 2015

POLITICS
IN THE AGE
OF AUSTERITY

Edited by
ARMIN SCHÄFER
AND WOLFGANG STREECK

С Е Р И Я
П О Л И Т И Ч Е С К А Я
Т Е О Р И Я

УДК 321.7
ББК 66.3
П50

Составитель серии
ВАЛЕРИЙ АНАШВИЛИ

Дизайн серии
ВАЛЕРИЙ КОРШУНОВ

Научные редакторы
А.А. ПОРЕЦКОВА, И.В. СОБОЛЕВА

П50 **Политика в эпоху жесткой экономии** [Текст] / под ред. А. Шефара, В. Штрика; пер. с англ. А. А. Алвертян, Н. С. Глазкова, А. Г. Кузянина, Д. В. Мышьяковой, А. А. Порецковой; под науч. ред. А. А. Порецковой, И. В. Соболевой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. — 392 с. — (Политическая теория). — 1000 экз. — ISBN 978-5-7598-1199-2 (в пер.).

По мере усиления в мире, применяющем меры жесткой экономии, демократическая политика сталкивается со все большими трудностями. В условиях необходимости консолидации бюджетов и обеспечения условий для работы финансовых рынков правительства становятся все менее способными откликаться на требования избирателей. Но демократия зависит от выбора. Граждане должны быть способны влиять на политику правительства посредством выборов, и если правительство не может предложить другую политику, демократия перестает работать.

Многие зрелые демократии приближаются к ситуации фискального кризиса. На протяжении трех десятилетий странам ОЭСР приходится иметь дело с дефицитом бюджета и наращивать долг. В результате все меньшая доля доходов государства может идти на дискреционные расходы и социальные инвестиции, и независимо от того, какая партия находится у власти, ее руки оказываются связаны решениями, принятыми предыдущими правительствами. Текущий финансовый и бюджетный кризис усугубляется долгосрочным сокращением дискреционных расходов; проекты политических изменений больше не вызывают доверия. Многие граждане осознают это и отворачиваются от партийной политики, предпочитая не ходить на выборы.

Эта своевременная книга, написанная ведущими социологами, политологами и экономистами, представляет большой интерес не только для студентов и преподавателей, но и для широкой читательской аудитории.

УДК 321.7
ББК 66.3

Перевод книги *Politics in the Age of Austerity* (edited by Armin Schäfer and Wolfgang Streeck). This edition is published by arrangement with Polity Press Ltd., Cambridge.

ISBN 978-5-7598-1199-2 (рус.) Copyright © Armin Schäfer & Wolfgang Streeck 2013
ISBN-13: 978-0-7456-6168-1 (англ.)

© Перевод на рус. яз., оформление.
Издательский дом Высшей
школы экономики, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

<i>АРМИН ШЕФАР, ВОЛЬФГАНГ ШТРИК</i>	
I. ВВЕДЕНИЕ: ПОЛИТИКА В ЭПОХУ ЖЕСТКОЙ ЭКОНОМИИ	9
<i>ВОЛЬФГАНГ ШТРИК, ДАНИЭЛЬ МЭРТЕНС</i>	
II. ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ И СНИЖЕНИЕ РАБОТОСПОСОБНОСТИ ГОСУДАРСТВ В УСЛОВИЯХ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КАПИТАЛИЗМА	44
<i>ФИЛИПП ГЕНШЕЛЬ, ПЕТЕР ШВАРЦ</i>	
III. НАЛОГОВАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И ФИСКАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ	89
<i>СВЕЙН СТЕЙНМО</i>	
IV. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВОМ КАК ТЕХНИЧЕСКАЯ ЗАДАЧА: ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ ШВЕДСКОГО УСПЕХА	123
<i>ФРИТЦ В. ШАРПФ</i>	
V. ВАЛЮТНЫЙ СОЮЗ, ФИНАНСОВЫЙ КРИЗИС И ОСЛАБЛЕНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ПОДОТЧЕТНОСТИ	157
<i>ПИТЕР МАЙР</i>	
VI. СМАГИ ПРОТИВ ПАРТИЙ: ОТВЕТСТВЕННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО И ЕГО ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ	200
<i>АРМИН ШЕФАР</i>	
VII. ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ, НЕРАВЕНСТВО И НЕУДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ ДЕМОКРАТИЕЙ	234
<i>КЛАУС ОФФЕ</i>	
VIII. НЕРАВЕНСТВО УЧАСТИЯ В УСЛОВИЯХ ЖЕСТКОЙ ЭКОНОМИИ: ВЗГЛЯД СО СТОРОНЫ ПРЕДЛОЖЕНИЯ	269
<i>КОЛИН КРАУЧ</i>	
IX. ОТ ПРОТИВОСТОЯНИЯ РЫНКА И ГОСУДАРСТВА К ПРОТИВОСТОЯНИЮ КОРПОРАЦИЙ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА?	302
<i>МЭЙБЛ БЕРЕЗИН</i>	
X. НОРМАЛИЗАЦИЯ ПРАВЫХ В ЕВРОПЕ В ЭПОХУ ПОСТБЕЗОПАСНОСТИ	328
<i>ВОЛЬФГАНГ ШТРИК</i>	
XI. КРИЗИС В КОНТЕКСТЕ: ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КАПИТАЛИЗМ И ЕГО ПРОТИВОРЕЧИЯ	358

ОБ АВТОРАХ

Мэйбл Березин — профессор и глава кафедры социологии в Корнелльском университете, Итака (Нью-Йорк).

Филипп Геншель — профессор политических наук Бременского университета Якобса.

Колин Крауч — заслуженный профессор Уорикского университета и внешний научный сотрудник Института им. Макса Планка по изучению обществ, Кёльн.

Питер Майр — профессор сравнительной политологии Европейского университетского института, Флоренция.

Даниэль Мэртенс — исследователь Института им. Макса Планка по изучению обществ, Кёльн.

Клаус Оффе — заслуженный профессор политической социологии в школе управления Hertie, Берлин, и Университете Гумбольдта, Берлин.

Свейн Стейнмо — профессор политических и социальных наук Европейского университетского института, Флоренция.

Фритц В. Шарфф — почетный директор Института им. Макса Планка по изучению обществ, Кёльн.

Петер Шварц — приглашенный профессор общественной экономики Геттингенского университета и бывший научный сотрудник Бременского университета Якобса.

Армин Шефар — исследователь Института им. Макса Планка по изучению обществ, Кёльн.

Вольфганг Штрик — директор Института им. Макса Планка по изучению обществ, Кёльн.

Памяти Питера Майра,
друга и образцового ученого,
который скончался 15 августа 2011 г.,
когда эта книга с его статьей
готовилась к публикации

I. Введение: политика в эпоху жесткой экономики

АРМИН ШЕФАР, ВОЛЬФГАНГ ШТРИК

Демократия зависит от выбора. У граждан должна быть возможность оказывать непосредственное влияние на политический курс путем голосования на выборах. И если смена власти не влечет за собой изменение политического курса, то демократию необходимо признать недееспособной. В связи с наступлением финансового кризиса, многие развитые демократические режимы могут оказаться в похожей ситуации. На протяжении почти трех десятилетий страны — члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в той или иной степени сталкивались с увеличением дефицита и накоплением долга. Повышение процентных платежей и «взросление» государства всеобщего благосостояния означали, что со временем все меньшая часть государственных доходов будет доступна для дискреционных расходов и инвестиций в социальную сферу. Какая бы политическая партия ни пришла к власти, ее руки связаны решениями предшественников. Текущий финансовый и фискальный кризис лишь ускорил постепенное уменьшение пространства для маневра, которым располагают правительства. Как следствие, попытки изменения политического курса утратили доверие — по крайней мере, когда речь идет о перераспределении ресурсов от старых задач к новым. Очевидно, что эта ситуация наблюдается в государствах, наиболее пострадавших от второго великого сжатия¹ [Reinhart, Rogoff, 2009]. В Ирландии, Италии, Португалии, Испании, и, конечно же, Греции, правительства с

¹ «The second great contraction» переводилось на русский как «второе великое сжатие», «второе великое сокращение» и даже как «вторая Великая депрессия». Вероятно, путаница возникла из-за некорректного перевода термина «the great contraction», который Милтон Фридман и Анна Шварц использовали в книге «Монетарная история Соединенных Штатов. 1867–1960». Русский перевод книги Кармен Рейнхарт и Кеннета Рогоффа «На этот раз все будет иначе» содержит термин «вторая Великая депрессия», так же, как и перевод книги М. Фридмана и А. Шварц. Мы переводим термин как «второе Великое сжатие», подчеркивая отсылку понятия «contraction» к кризису кредитно-денежной системы. — *Примеч. ред.*

любыми идеологическими потребностями будут вынуждены урезать расходы еще многие десятилетия.

В ряде своих дальновидных статей П. Пирсон схематично обозначил явление, которое он называет «налоговый режим при политике жесткой экономии» [Pierson, 2001a; 2001b]. Режим постоянной экономии, согласно Пирсону, является результатом одновременного ограничения способности воспроизводить доход и возрастания расходной части бюджета. В 1990-х годах факторы, которые не проявлялись на протяжении десятилетий после Второй мировой войны, дали о себе знать: сокращение темпов роста экономики и старение населения. Уменьшение динамики развития началось в середине 1970-х годов и с тех пор налоги были в среднем ниже, чем в период *trente glorieuses*². После того как завершилась «эра экспансионистской финансовой политики» [Steuerle, 1996, p. 416] доходы росли все медленнее, и, не принимая во внимание несколько исключений, общественно-государственные расходы с тех пор стали превышать государственные бюджетные поступления (см. раздел II наст. изд.).

В принципе, правительства могли бы противостоять данной тенденции через повышение налогов. Однако приобретающая все больший масштаб международная налоговая конкуренция привела к тому, что увеличение налогов для компаний и крупнейших лиц, получающих доход, стало затруднительно (см. раздел III наст. изд.). В то же время повышение налогообложения рядовых граждан через увеличение косвенных налогов и взносов на социальное обеспечение стало политически опасной затеей, с тех пор как рост заработной платы, если вообще такая тенденция существовала, также замедлился по сравнению с показателями предыдущих лет [Pierson, 2001b, p. 62].

При анализе расходной части бюджета Пирсон обращает внимание на завершение «взросления» государств всеобщего благосостояния и демографические изменения. Предполагается, что оба фактора неизменно поддерживают расходы бюджета на высоком уровне. «Взросление» государства всеобщего благосостояния означает, что на сегодняшний день значительно большая часть населения имеет право на получение пособий, чем когда программы государственных субсидий были только введены. Вначале достаточно узкий круг людей имел доступ к социальным гарантиям и компенсациям, в то время как рабочий класс

² Славное тридцатилетие (фр.) — Примеч. пер.

финансировал социальное государство через налоги (в том числе и подоходные). Однако этот благоприятный демографический профиль сразу же изменился, как только первое поколение налогоплательщиков вышло на пенсию [Pierson, 2011b, p. 59]. Кроме того, при демографическом старении населения люди будут получать компенсационные выплаты на протяжении более длительного периода времени, тогда как число налогоплательщиков останется неизменным или даже сократится. В долгосрочной перспективе эти тренды приводят к расхождению между обязательными расходами и государственными доходами.

Финансовый и последующий экономический кризисы последних лет в результате привели к значительным ухудшениям в сфере государственного финансирования. В странах ОЭСР, за исключением Норвегии, Швеции и Швейцарии, необходимость сохранения банков и рабочих мест привела к резкому повышению государственного долга (см. рис. I.1). В некоторых государствах он увеличился более чем вдвое с момента начала кризиса и превысил 100% от ВВП в восьми странах в 2012 г. [Obinger, 2012]³. Высокий уровень государственного долга еще более осложнит задачу перераспределения ресурсов от старых к новым политическим целям, так как обязательные расходы будут «поглощать» практически весь бюджет. Это приводит к тому, что правительства вынуждены прибегнуть к непопулярным решениям. Ответственные и, если уж на то пошло, предусмотрительные в отношении налоговой политики решения могут не соответствовать потребностям и запросам граждан, что фактически приводит к ситуации, когда политики не прислушиваются к собственному электорату (см. раздел VI наст. изд.).

Параллельно с исчезновением у государств возможности увеличивать дискреционные расходы возросло общественное недовольство демократическими процедурами и ведущими государственными учреждениями. Явка избирателей на парламентских выборах снизилась практически везде [Franklin, 2004], возросла

³ Не до конца еще осознано реальное влияние долга на государственный бюджет, так как долгосрочная процентная ставка на государственные облигации пока остается на сравнительно низком уровне на протяжении двух десятилетий. В результате выплаты нетто-процентов, выраженные в процентах ВВП, сократились в 2000-х годах, в противоположность растущему долгу. Если процентная ставка на государственные облигации еще увеличивается, пусть даже совсем чуть-чуть, — что и происходило в последнее время в большинстве стран — это значительно повлияет на национальный бюджет.

неустойчивость электорального выбора [Mair, 2006], а доверие к политикам, партиям и парламенту находится в состоянии упадка [Putnam et al., 2000], членство в политических партиях как феномен также терпит крах [Van Biezen et al., 2012] и наблюдается существенное несоответствие между демократическими стремлениями населения и удовлетворением тем, как демократия функционирует [Norris, 2011]. Оппозиционные партии в странах, наиболее обремененных долгами, не могут более обещать увеличение бюджета, чтобы укрепить государственные финансы, поэтому электоральный выбор становится ограниченным. В то же время вновь образовавшиеся антиправительственные партии получают новые импульсы для развития во многих странах [Norris, 2005; а также раздел X наст. изд.], и партиям-инкумбентам все сложнее сохранять свои позиции у власти. Во введении мы сфокусируем внимание главным образом на связи между долгом и снижением уровня явки избирателей. После обсуждения каждого из явлений по отдельности в последующих двух разделах мы рассмотрим ряд прямых и косвенных связей между ними.

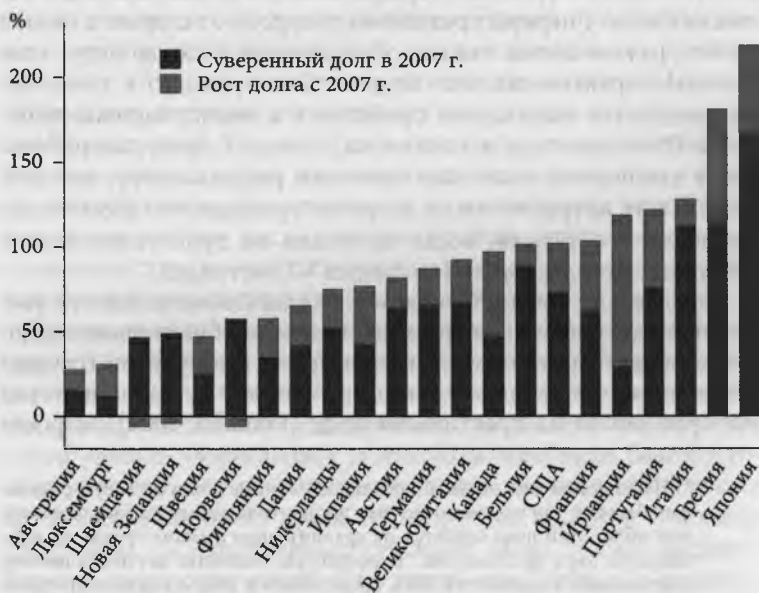


РИС. I.1. Рост суверенного долга в период финансового кризиса, 2008–2012 гг.

ИСТОЧНИК: OECD Economic Outlook. No. 90.

1. РАСТУЩИЙ ДОЛГ

Несмотря на то что фискальный кризис в нынешних развитых демократиях стал очевиден лишь после 2008 г., он назревал в течение длительного периода времени. Начиная с 1970-х годов, практически все страны — члены ОЭСР были вынуждены занимать денежные средства, чтобы устранить расхождения между государственными бюджетными расходами и доходами, что в результате привело к постепенному увеличению государственной задолженности. В странах ОЭСР повсюду наблюдалось снижение уровня электорального участия, а также рост суммы долговых обязательств: в Швеции в период правления социал-демократов равно как и в Соединенных Штатах Америки при республиканцах; в странах с «либеральной рыночной экономикой» (Великобритания) и в экономиках «координируемого» типа (Германия, Япония и Италия); как в президентских, так и в парламентских демократиях; при мажоритарной и пропорциональной избирательной системе; и в демократиях как с высоким уровнем партийной конкуренции, так и в однопартийных (Япония).

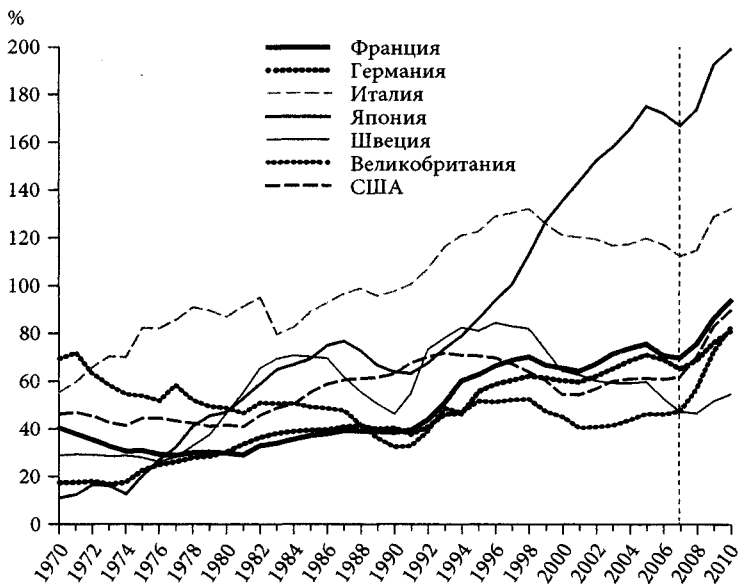


РИС. 1.2. Государственный долг (% ВВП), семь государств, 1970–2010 гг.

ИСТОЧНИК: OECD Economic Outlook, No. 87.

Рисунок I.2 демонстрирует более или менее стабильный рост государственного долга (% ВВП) для семи выбранных государств на протяжении четырех десятилетий, где США и Великобритания представляют классические англо-американские демократии, Япония является ведущей капиталистической демократией в Азии, Франция и Германия приведены как пример социально-ориентированной рыночной экономики⁴ континентальной Европы, Италия — образец средиземноморского государства, а Швеция выступает примером Скандинавской страны. Несмотря на различия между кривыми для семи государств, на графике наглядно виден единый для всех стран тренд и, более того, для всей Организации экономического сотрудничества и развития в целом (см. рис. I.3).

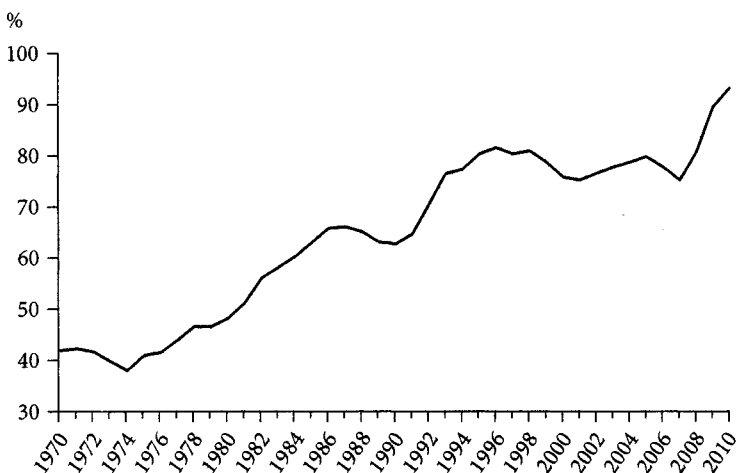


РИС. I.3. Государственный долг (% ВВП), среднее по странам ОЭСР, 1970–2010 гг.

ПРИМЕЧАНИЕ: Страны, включенные в анализ при расчете невзвешенного среднего: Австрия, Бельгия, Канада, Франция, Германия, Италия, Япония, Нидерланды, Норвегия, Швеция, Великобритания, США.

ИСТОЧНИК: OECD Economic Outlook. No. 87.

Изначальные вопросы, например, является ли скорость роста государственного долга «устойчивой» в долгосрочном периоде,

⁴ Также известна как «Рейнский капитализм». — *Примеч. ред.*

возникли еще в конце 1970-х годов в нескольких государствах, и экономисты предпринимали различные попытки определения максимально возможного уровня долга, при котором макроэкономические показатели не пострадали бы. Тем временем уровень долга несмотря ни на что продолжал расти, опровергая следующие одно за другим заявления о том, что процесс возрастания задолженности достиг своего предела.

В 1990-х годах по инициативе Соединенных Штатов Америки под руководством администрации Б. Клинтона на всей территории ОЭСР была реализована попытка консолидации бюджета государственного сектора, главным образом путем приватизации и сокращения расходов в сфере социального обеспечения, с надеждой на использование средств, которые стали доступными после сворачивания гонки вооружений после 1989 г., для сохранения налоговых льгот. Именно тогда Пирсон впервые заметил на горизонте зарождение новой эпохи постоянной экономики, той самой, при которой государственные расходы на общественные нужды будут приведены в соответствие со стагнирующими или даже уменьшающимися налоговыми поступлениями. Экономисты и политические лидеры (особенно левые) возлагали большие надежды на институциональные реформы в отношении порядка подготовки бюджета парламентами, эту меру активно продвигали в том числе и международные организации. Кроме Швеции, которая тем не менее прошла через крупнейший финансово-налоговый кризис в середине 1990-х годов (см. раздел IV наст. изд.), и Соединенных Штатов Америки, достигших к концу века бюджетного профицита, ни в одной другой стране никаких значимых результатов достигнуть не удалось. Важно помнить, что последний скачок государственного долга (который полностью уничтожил все (политически затратные) достижения логики консолидации бюджета 1990 — начала 2000-х годов) был вызван финансовым кризисом 2008 г., превратившимся затем в фискальный кризис. В этой ситуации правительства были вынуждены спасать финансовые институты, которые стали слишком «большими, чтобы позволить им развалиться», а также возрождать «реальную экономику» за счет использования «кейнсианского» дефицитного финансирования.

Разумеется, обсуждаемым вопросом были и остаются причины затянувшегося по времени увеличения государственного долга в целой группе государств в период отсутствия боль-

ших войн. На первый взгляд мы можем сделать вывод о том, что проблема государственной задолженности началась в конце 1960-х годов, в период послевоенного восстановления (см. рис. I.4). В то время как государственные расходы продолжали увеличиваться, ставки налогообложения, до этого момента возроставшие вместе с расходами, прекратили свой рост (см. рис. I.5). 1970-е годы были периодом высокого уровня инфляции на всей территории индустриального капиталистического мира, позволявшего обесценить государственный долг, что также являлось целью предыдущего развития. Страны — члены ОЭСР под руководством Федерального резервного банка США приостановили инфляцию в начале 1980-х годов, однако совпадение трех обстоятельств привело к дальнейшему увеличению государственного долга. Во-первых, это имевшая место практически везде структурная безработица, которая привела к превосходящим возможности государства всеобщего благосостояния финансовым требованиям. Во-вторых, завершение «движения разряда» — перехода налогоплательщиков в налоговый разряд с более высокой ставкой подоходного налога по мере номинального повышения доходов в результате инфляции⁵ — что привело к распространению феномена уклонения от уплаты налогов. И в-третьих, с учетом замедляющихся темпов номинального прироста экономики, а также непрерывного замедления реального роста, просроченный долг более не обесценивался со временем. На этом этапе устойчивость валютного курса вдохновила держателей финансовых активов давать деньги в займы государству, а правительства, со своей стороны, были заинтересованы брать заем на условиях предельно низкого уровня процентной ставки, что являлось результатом победы над инфляцией. Усиливающаяся асимметрия в международной торговле также способствовала развитию данной тенденции. В то время как страны с положительным торговым балансом, изначально государства Ближнего и Среднего Востока, а затем и страны Азии, были заинтересованы в обеспечении гарантий безопасности для прибыли от экспорта, Соединенные Штаты Америки сократили вмешательство государства в экономику, дабы привлечь и удерж-

⁵ За исключением буржуазной составляющей, К. Маркс ожидал, что общественная природа капитализма столкнется с проблемой частной собственности, что приведет к замене капиталистического способа производства коллективными формами.

І. ВВЕДЕНИЕ: ПОЛИТИКА В ЭПОХУ ЖЕСТКОЙ ЭКОНОМИИ



РИС. І.4. Причины фискального кризиса



РИС. І.5. Государственные расходы и доходы (% ВВП), семь стран, 1970–2010 гг.

^а Оценки.

ИСТОЧНИК: OECD Economic Outlook, No. 87.

жать иностранный капитал с целью финансирования двойного государственного дефицита. Позднее ослабление контроля государства над экономикой привело к кризису 2008 г., который, в свою очередь, способствовал дальнейшему накоплению государственного долга и стал возможной причиной текущего налогово-бюджетного кризиса в большинстве наиболее развитых капиталистических государств.

Ощущение надвигающегося «налогово-бюджетного кризиса государства» возникало несколько раз [O'Connor, 1973; Bell, 1976]. Традиционная теория государственных финансов рассматривала в качестве ожидаемой проблемы то, что доходы «налоговых государств», или *Steuerstaat* [Goldscheid, 1926; Schumpeter, 1991], со временем могут быть увеличены (конфискованы) в демократическо-капиталистическом обществе, в котором активы находятся главным образом в частной собственности и не в состоянии удовлетворить возрастающие в результате социального и экономического прогресса общественные нужды. Нетрудно догадаться, что предпосылкой возникновения такой точки зрения о будущем капитализма и индустриализма в дискуссиях XIX в. стали идеи буржуазно-консервативных катедер-социалистов, таких как Адольф Вагнер (с его «законом о постоянном возрастании государственных потребностей»), согласившийся с марксистским диагнозом «обобществления продукта», которое потребует большей коллективной регуляции и поддержки. Только в 1970-х и 1980-х годах налогово-бюджетная проблема капиталистической политической экономии была пересмотрена в рамках теории «общественного выбора». Вместо заявления о том, что бюджетные средства, поступающие от общества к государству, оказались недостаточными для удовлетворения возрастающих общественных потребностей, теоретики общественного выбора списывали возникновение кризиса на коллективные претензии к государственной казне. Последняя, в свою очередь, легкомысленно превысила разумные пределы расходов, необходимых для устойчивого развития в условиях рыночной экономики, очевидным образом из-за давления со стороны конкурирующих между собой политиков, стремившихся получить государственные посты. Там, где государственным финансам угрожал потенциальный фискальный кризис в результате нежелания общества платить за свои же нужды, теоретики общественного выбора винили общество и политику за

чрезмерное эксплуатирование ресурсов частного сектора экономики, который мог бы функционировать гораздо эффективнее, если бы его оставили в покое и предоставили самому себе⁶.

Одной из последних версий подхода теории общественного выбора к объяснению финансового кризиса государств является теория управления общими ресурсами⁷, определяемая в качестве общепринятой среди так называемых неонституционалистов. По сути, это просто еще один вариант явления «трагедии общин», которое, в свою очередь, представляет собой ответный удар классической экономики марксистскому анализу первичного накопления [Marx, 1967], в частности, огораживание общинных земель в Англии землевладельцами расценивается как разумная экономическая политика, направленная на достижение большей экономической эффективности [North, Thomas, 1973]. По аналогии с общественным владением и отсутствием частной (т.е. капиталистической) собственности, что якобы привело к безответственному и чрезмерному выпасу скота на общих землях, потребовавшего последующей принудительной модернизации порядка владения, в настоящее время утверждается, что «общедоступный» характер государственного бюджета побуждает индивидуальных рациональных акторов брать из него сверх того, чем он в действительности может выдержать. В популярной версии данной теории, демократия является главным преступником, с ее центральными действующими лицами — избирателями, группами интересов и политическими партиями — которые оказываются безответственными и не способными противостоять соблазнам, возникающим при свободном доступе к коллективным ресурсам. Поскольку демократия уязвима из-за давления общественности на ее институты, она рано или поздно приведет к иррациональным экономическим решениям, в том числе и к вынужденным государственным расходам, превышающим доходы, а в результате — к постоянно растущей задолженности. Очевидно, что теория управления об-

⁶ То, что поменялась точка зрения, доказывается тем, что в 1960 г. Энтони Даунс, один из выдающихся сторонников общественного выбора, все еще писал о том, «почему государственный бюджет слишком маленький в демократиях» [Downs, 1960], а не слишком большой.

⁷ Приводится по русскому изданию: *Остром Э. Управляя общим. Эволюция институтов коллективной деятельности / пер. с англ. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. С. 14.*

щими ресурсами имеет много общего с идеями Ф.А. фон Хайека, так как поддерживает его вывод о том, что политика принятия экономических решений должна быть защищена от давления со стороны избирателей и политического оппортунизма. Правом принятия таких решений должны обладать политически нейтральные институты, такие как независимые центральные банки или контрольно-надзорные органы, например Европейская комиссия. Что касается государственных финансов и финансового кризиса государств, то именно эти идеи спровоцировали институциональные реформы бюджетного процесса на уровне национальных государств, принятые в 1990-х годах, так же как и изменения в сфере налогообложения, в соответствии с которыми теперь регулируются отношения между европейскими державами.

Обсуждение теории управления общими ресурсами не является целью данной работы, задача, скорее, заключается в том, чтобы проанализировать влияние истощения государственного бюджета на демократические режимы, а не наоборот. Однако можно отметить, что увеличение государственного долга с 1970 г. не полностью совпадает с параллельной активизацией политического участия и общественного давления на правительства и рынок. Мы выяснили, что за интересующий нас период явка избирателей не просто скорее уменьшилась, но и, как мы увидим, непропорционально распределилась среди наименее обеспеченных слоев общества, которые, казалось бы, с большей вероятностью должны выдвигать требования по распределению к правительствам. Численность профсоюзов также снизилась во всех демократических капиталистических государствах и чаще всего в результате успешных мер по разрушению системы профессиональных объединений со стороны правительств и работодателей [Visser, 2006]. Как следствие, постепенно прекратилась практика коллективных переговоров, а вместе с тем понизилась и заработная плата наименее востребованных и наименее обеспеченных представителей рынка труда, в то время как доходы акционеров и, даже более того, менеджеров значительно улучшились, создав условия для ошеломительного и устойчивого роста неравенства внутри демократических капиталистических обществ [Salverda, Mayhew, 2009; OECD, 2011; а также раздел VII наст. изд.]. Необходимость «реструктуризации» под так называемым давлением «процесса глобализации» была и остается оправданием для правительств, отступающих от политических гарантий обеспеченности за-

нятости населения, а также допускающих индивидуализацию условий труда, ненадежность трудовой занятости, расширение управленческой прерогативы, приватизацию государственных услуг и «реформирование» (т.е. ремодификацию) социальной политики — все то, что мы наблюдаем во всех развитых демократиях. Иными словами, накопление государственного долга происходило в периоды затянувшейся и распространяющейся повсюду экономической *либерализации*, а не во времена растущего государственного вмешательства. Действенным результатом описанного выше феномена стало то, что капитализм отказался от обязательств, которые взял на себя в конце Второй мировой войны. Однако этот процесс может быть интерпретирован или объяснен иначе, чем возросшим влиянием на политику демократически организованных граждан⁸.

То, что рост государственного долга произошел за счет усиления демократического режима, является спорным утверждением, в чем можно убедиться и в настоящее время, когда правительства, находящиеся под давлением со стороны «финансовых рынков», совместно пытаются превратить налогово-долговое состояние, которое существовало до 2008 г., в режим экономии и консолидации, характеризующийся сбалансированным бюджетом и постепенным сокращением государственной задолженности. Для всех стран характерным состоянием является не то, что государственные доходы слишком низкие по сравнению с функциональными потребностями развитого современного общества, а то, что расходы слишком высоки по причине нерационального коллективного или индивидуального оппортунистического поведения. Выход, таким образом, можно найти в строгой дисциплине при расходовании, а не в сборе и уплате налогов — за исключением, возможно, налогов, взимаемых с рядовых граждан, таких как потребительский или налог на социальное обеспечение⁹. Консолидация бюджета ассоциируется

⁸ Завершающая глава этого сборника связывает между собой увеличение государственного долга за последние три или четыре десятилетия и общее развитие демократического капитализма в послевоенный период, в частности процесс либерализации.

⁹ Попытка снижения дефицита в Греции посредством налогообложения семей Онассис или Ниархос считается настолько призрачной, что даже не рассматривается политическими реалистами в качестве возможной. Поэтому все, что остается, — это увеличение налогов на электричество или на бензин. Способность самых богатых уклоняться от

практически полностью с сокращением бюджета. Мы пока не знаем, каким образом режим жесткой экономии будет функционировать в будущем и будет ли он эффективным вообще (несколько соображений по этому поводу представлено в следующих разделах). Например, согласно В. Штрику и Д. Мэртенсу (см. раздел II наст. изд.), снижение государственных расходов приведет к увеличению доли трат на более или менее обязательные (недискреционные) расходы, в результате чего уменьшится пространство политического выбора и, возможно, результатом станет разочарованность в политике. Очевидно, что сокращение расходов повлияет в основном на тех, кто зависит от государственных служб и государственной помощи. Ожидаемые последствия касаются сокращения объема занятости в государственном секторе и задержек выплаты заработной платы государственным служащим, что приведет лишь к усугублению различий в уровне и условиях жизни. Сокращение расходов также послужит поводом к дальнейшей приватизации и утвердит статус рынков в качестве основного механизма распределения возможностей продвижения по социальной иерархии.

В следующем разделе мы рассмотрим динамику изменения политического участия, после чего исследуем возможное влияние контроля государственных финансов и развития режима жесткой экономии на снижение участия граждан в публичной политике в развитых демократиях.

2. СНИЖЕНИЕ ЯВКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Вместе с увеличением долга и уменьшением пространства для финансовых маневров, понизилась и электоральная явка избирателей. Подобное снижение не всегда являлось существенным, но тенденция проявилась равным образом во всех государствах. За редким исключением участие избирателей в выборах на сегодняшний день значительно ниже, чем несколько десятилетий назад. Режим жесткой экономии окончательно укрепился и, кажется, привел к тому, что многие граждане теперь чувствуют

уплаты налогов, помещая свои активы за рубеж, является еще одним важным признаком, свидетельствующим о бессилии демократии. Либерализация еще больше поощряет эту практику, и более того, и дальше ослабляет демократический режим, поскольку снимает все ограничения на международное движение капитала.

себя ограниченными в своем электоральном выборе и считают голосование бесполезным. Как мы в дальнейшем увидим, это утверждение справедливо, в частности, касательно избирателей — представителей наименее обеспеченных слоев населения. Средний уровень явки возрос во всех западных демократиях в 1950–1960-х годах. В 1970-х годах появилось первое незначительное снижение, которое затем заметно ускорилось (см. рис. 1.6). С каждым десятилетием уровень участия избирателей падал.

Среднее значение явки избирателей
на парламентские выборы (%)

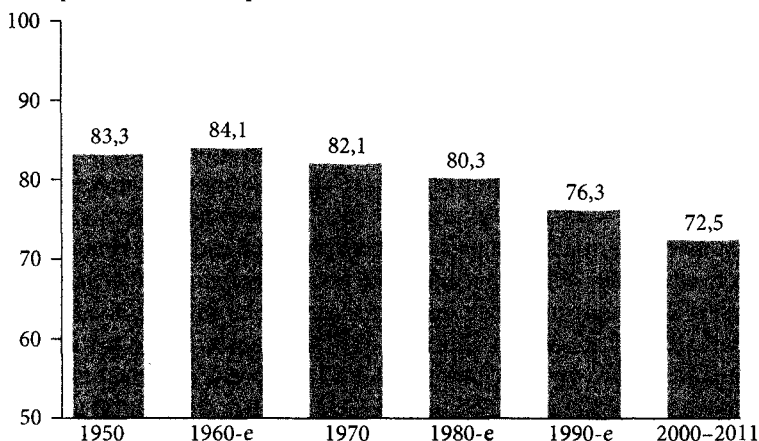


РИС. 1.6. Явка избирателей на парламентских выборах, 1950–2011 гг.
Страны: Австралия, Австрия, Великобритания, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, США, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Япония.

ИСТОЧНИК: <www.idea.int/vt>.

После 2000 г. явка избирателей на парламентских выборах снизилась в среднем до 72% — почти на 12 процентных пунктов ниже, чем в 1960-е годы¹⁰. Стоит отметить универсальность тенденции снижения явки избирателей во всем западном мире [Mair, 2006]. За исключением Люксембурга, страны с практикой строгого принуждения к обязательному голосованию, и Испании, явка упала во всех государствах в период с 1970 по 2010 г.

¹⁰ Исключение стран с обязательным голосованием (Австралия, Бельгия и Люксембург) смещает среднее по последним выборам ниже 70%.

(см. табл. I.1). Обычно масштабы снижения колеблются в интервале от 10 до 20 процентных пунктов и нет никаких признаков возможного изменения тренда. В действительности с 1950 г. более половины выборов с самым низким уровнем явки прошли именно в 2000-х годах. Вероятность зафиксировать рекордно низкий уровень электорального участия с каждым последующими выборами увеличивается.

Изучение вопроса на основании данных по всеобщим выборам, вероятнее всего, недооценивает тенденцию уменьшения явки избирателей. Общенациональные выборы имеют большее значение для большинства граждан и по этой причине уровень участия в них намного выше, чем в выборах «второго порядка» — региональных или местных [Reif, Schmitt, 1980]. К сожалению, существует мало сравнительных исследований региональных выборов. Одно из них показало, что региональные выборы, как правило, демонстрируют более низкую явку, чем всеобщее голосование в восьми из девяти стран, хотя существуют и значительные региональные различия внутри государств [Henderson, McEwen, 2010]. Ряд исследований также посвящен местным выборам в муниципальные органы власти. Например, З. Хайналь [Hajnal, 2010, p. 36] на примере США выявил, что явка на выборы местного уровня снизилась с 62% зарегистрированных избирателей в 1936 г. до 39% в 1986 г. На данных случайной выборки, состоящей из 57 американских городов, Ч. Вуд [Wood, 2002] определил средний уровень явки избирателей равный 34% для местных выборов, состоявшихся в период с 1993 по 2000 г. На примере Германии рис. I.7 отображает информацию о падении явки для трех видов выборов в каждое десятилетие, начиная с 1950 г. До 1970-х годов участие в выборах в целом растет, а в ходе всеобщих выборов 1972 и 1976 гг. показатель явки даже превышает отметку в 90%. Региональные (Landtagswahlen) и местные (Kommunalwahlen) выборы никогда не достигали такого уровня активности электората, тем не менее в выборах принимали участие более 75% граждан. Затем, с 1980-х годов, явка начала падать на всех видах выборов, и наиболее заметно на местном уровне. По сравнению с 1970-ми годами, участие в выборах уменьшилось более чем на 20 процентных пунктов на муниципальных и региональных выборах. На сегодняшний день появление на избирательных участках около 60% граждан на региональных выборах и около 50% на муниципальных является нормой.

1. ВВЕДЕНИЕ: ПОЛИТИКА В ЭПОХУ ЖЕСТКОЙ ЭКОНОМИИ

ТАБЛИЦА 1.1. Изменение уровня явки избирателей и рекордно низкие показатели явки для 22 демократий, 1970–2010 гг.

	Ежегодное изменение уровня явки (1970–2010)	Наибольшее изменение	Годы наименьшей явки избирателей	Частота наблюдений рекордно низкой явки	
				Период	Число
					%
Австралия	-0,02	-0,8	1954, 1955, 2010		
Австрия	-0,37	-14,8	1999, 2006, 2008	1950-е	8
Бельгия	-0,08	-3,2	1968, 1974, 2010	1960-е	1
Канада	-0,41	-16,4	2000, 2004, 2008	1970-е	2
Дания	-0,08	-3,2	1950, 1953, 1990	1980-е	3
Финляндия	-0,39	-15,6	1999, 2003, 2007	1990-е	15
Франция	-0,54	-21,6	1988, 2002, 2007	2000-е	37
Германия	-0,50	-20,0	1990, 2005, 2009		
Греция (1974–)	-0,27	-9,7	1956, 2007, 2009		
Ирландия	-0,30	-12,0	1997, 2002, 2007		
Италия	-0,35	-14,0	1996, 2001, 2008		
Япония	-0,24	-9,6	1996, 2000, 2003		
Люксембург	0,03	1,2	1989, 1994, 1999		
Нидерланды	-0,19	-7,6	1994, 1998, 2010		

Окончание табл. I.1

	Ежегодное изменение уровня явки (1970–2010)	Наибольшее изменение	Годы наименьшей явки избирателей	Частота наблюдений рекордно низкой явки	
				Период	Число
Новая Зеландия	-0,26	-10,4	2002, 2005, 2008		%
Норвегия	-0,20	-8	1993, 2001, 2009		
Португалия (1975–)	-0,86	-30,1	1999, 2002, 2011		
Испания (1977–)	0,04	1,3	1979, 1989, 2000		
Швеция	-0,26	-10,4	1952, 1956, 1958		
Швейцария	-0,26	-10,4	1995, 1999, 2003		
Великобритания	-0,36	-14,4	2001, 2005, 2010		
Соединенные Штаты Америки	-0,49	-19,6	2002, 2006, 2010		

ИСТОЧНИК: <www.idea.int/vt>. Эта таблица расширена на основе [Maig, 2006, 13].

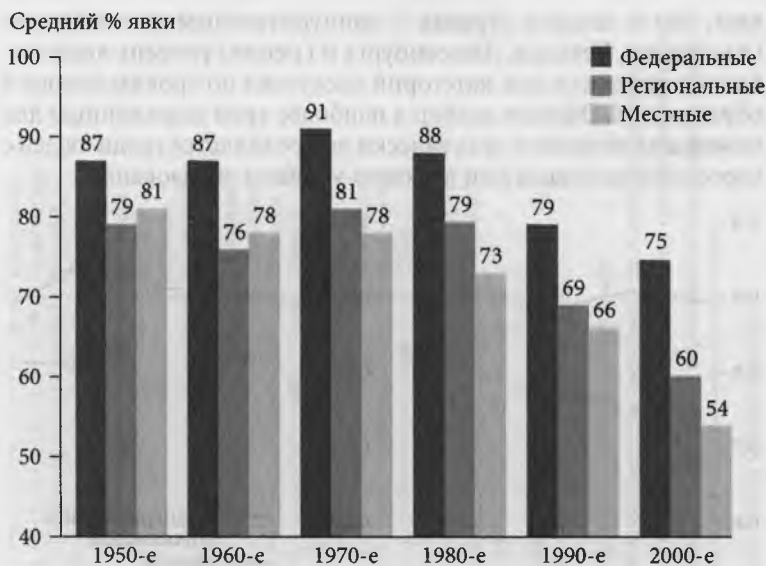


РИС. 1.7. Явка избирателей в Германии, 1950–2009 гг. на разных уровнях выборов

ИСТОЧНИК: Statistical Office of Germany and of the Federal States.

Хотя снижение явки остается универсальной закономерностью в западных странах, тенденция отнюдь не проявляется внутри самих государств в равной степени. Избиратели, владеющие большим количеством ресурсов — образованием, прибылью, а также социальным капиталом, — гораздо чаще принимают участие в выборах, чем бедные. Этот раскол становится заметнее со снижением явки, потому что низкий уровень политического участия означает и неравномерное представительство интересов. Принимая во внимание закономерность данной тенденции, Тингстен [Tingsten, 1975, p. 232] даже говорит о «законе дисперсии». Более поздние исследования подтвердили его основную модель [Kohler, 2006; Mahler, 2008; Schäfer, 2011]. Один из способов показать уровень дисперсии — это сравнить между собой страны, в которых есть принудительное голосование, и в которых — нет. Когда обязанность участия в голосовании по закону реализуется с помощью строгого принуждения, это не только значительно увеличивает уровень электорального участия, но и делает его равномерно распределенным. Рисунок I.8 показы-

вает, что в четырех странах с принудительным голосованием (Австралии, Бельгии, Люксембурга и Греции) уровень явки стабильно выше для всех категорий населения по уровню дохода и образования. Эффект является наиболее ярко выраженным для нижних квинтилей и практически не проявляется среди людей с хорошими доходами или высоким уровнем образования.

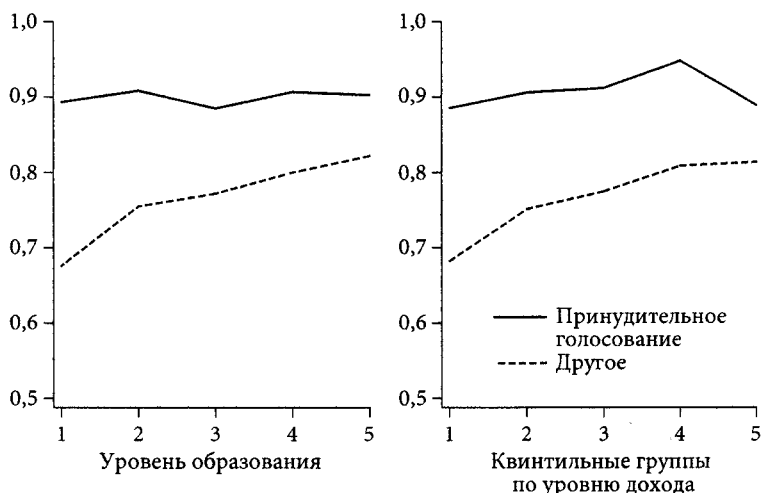


РИС. 1.8. Вероятность голосования для различных социальных групп в условиях добровольного и принудительного голосования

ПРИМЕЧАНИЕ: Для информации по странам см. рис. 1.9, который демонстрирует предсказанные вероятности голосования, вычисленные на основе построения логистической регрессии (с робастной среднеквадратической ошибкой) с учетом возраста, гендерной принадлежности и политических взглядов в качестве контрольных переменных.

ИСТОЧНИК: International Social Survey Programme 2006; European Social Survey (various years).

При условии отсутствия в стране принудительного голосования, явка наименее образованных граждан более чем на 11 пунктов ниже, чем высокообразованных. Точно такая же закономерность прослеживается и для различных категорий населения по доходам. При обязательном же голосовании, напротив, девять из десяти представителей всех социальных групп являются на избирательный участок.

При детальном рассмотрении, рис. 1.9 показывает разницу электоральной активности между различными группами дохо-

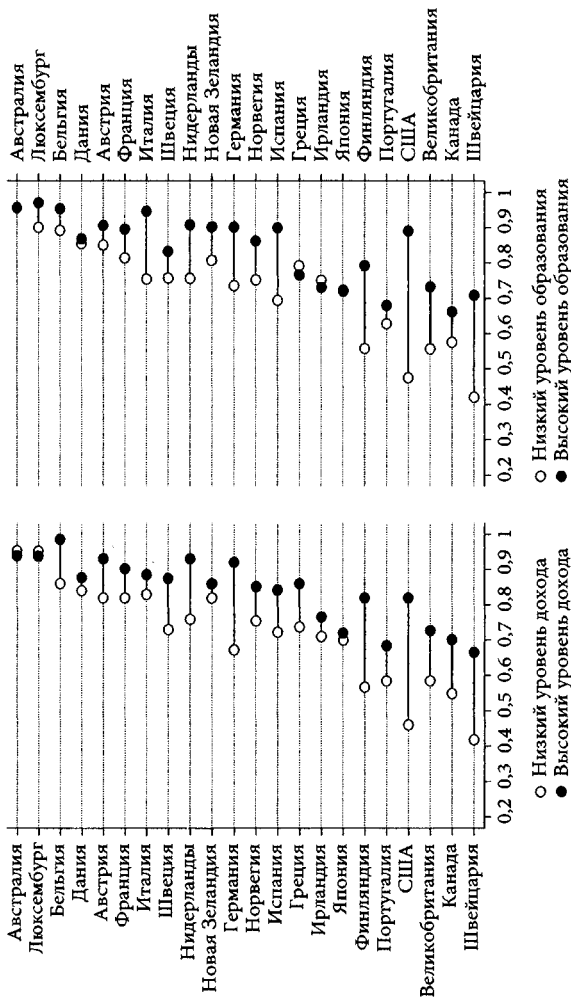


РИС. І.9. Различие в уровне электорального участия внутри групп по доходу и уровню образования
 ПРИМЕЧАНИЕ: Рисунок демонстрирует предсказанные вероятности голосования, вычисленные на основе построения
 логистической регрессии (с робастной среднеквадратической ошибкой) с учетом возраста, гендерной принадлежности и
 политических взглядов в качестве контрольных переменных. На рисунке сравниваются вероятности голосования в верх-
 нем и нижнем квинтилях.

ИСТОЧНИК: International Social Survey Programme 2006; European Social Survey (various years).

да и образования в 22 странах, которые ранжируются по общему уровню явки. Неудивительно, что самая большая явка на выборы оказывается в Австралии, Люксембурге и Бельгии, так как эти страны строго следят за поддержанием высокого уровня электоральной активности (что не соответствует положению дел в Греции). Особенно низкую явку мы можем наблюдать в трех англосаксонских странах (США, Великобритании и Канаде), а также в Швейцарии. Почти все без исключения люди с более высоким уровнем образования или дохода с большей долей вероятности решат отдать свой голос за ту или иную альтернативу (при прочих равных условиях по возрасту, полу и политическим интересам). Это различие невелико в странах с высоким уровнем явки, как мы отметили раньше, и, как правило, проявляется главным образом в странах с более низким уровнем. Тем не менее не все случаи вписываются в общие закономерности: например, Германия имеет более высокий уровень дисперсии, чем можно было бы предположить, а в Греции, Ирландии и Японии степень раскола ниже ожидаемого.

Наконец, существуют специфические особенности явки избирателей на региональном уровне, которые необходимо отметить [Johnston, Pattie, 2006]. Так, например, на всеобщих парламентских выборах в Великобритании в 2010 г. явка варьировалась в интервале от 44 до 77% для различных округов. Высокие и низкие показатели электорального участия ни в коем случае не являются случайно распределенной величиной. Рисунок I.10 показывает сильную отрицательную корреляцию между уровнем региональной безработицы и явкой избирателей на выборы в 2005 г. (данные переписи населения по избирательным округам для 2010 г. пока еще не доступны). Напротив, явка возрастает вместе с количеством людей, которые в отдельно взятом муниципальном образовании проживают в собственных домах. Эти модели работают, даже если мы контролируем фактор высокого уровня соревновательности предвыборной гонки в данном избирательном округе (что является хорошим предиктором явки), число пенсионеров или долю работников, занятых на производстве. Низкий уровень электорального участия сопутствует экономическим проблемам. Независимо от того, из какого источника используются данные в проводимом исследовании, основная тенденция предельно ясна: уровень явки избирателей падает практически повсеместно, и в то же время политическое участие становится все более неравным. В резуль-

тате разрыв в уровне участия между различными социальными группами увеличивается. Для нас это свидетельствует лишь о том, что наименее обеспеченные граждане в течение последних двух-трех десятилетий постепенно теряют веру в свою политическую значимость и скептически относятся к политическому участию как к способу защиты собственных интересов — и эта точка зрения подтверждается результатами американских исследований [Gilens, 2005; 2012; Bartels, 2008].

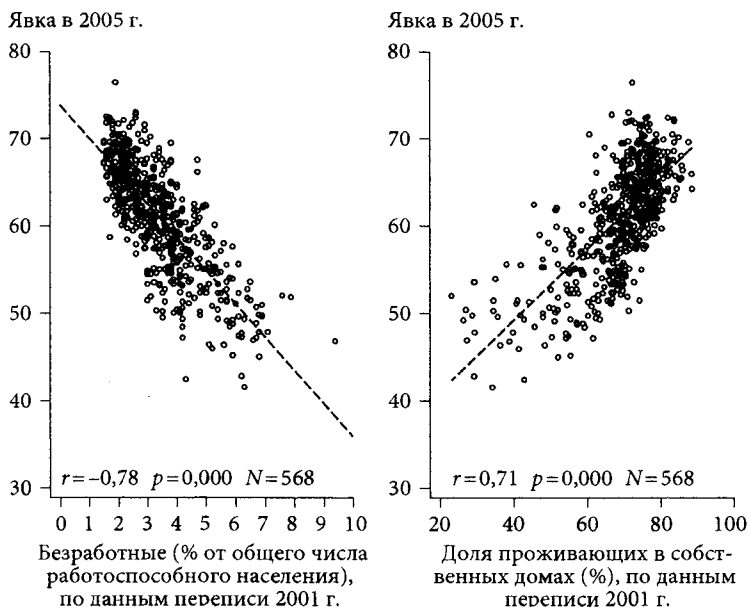


РИС. І.10. Явка избирателей в 2005 г. на всеобщих парламентских выборах в Великобритании

ИСТОЧНИК: [Norris, 2005; The British Parliamentary Constituency Database, 1992–2005, Release 1.3].

3. ДОЛГ И ДЕМОКРАТИЯ

Как могло ухудшение финансовой ситуации в развитых демократиях послевоенного периода подорвать демократическое участие и демократический характер политики в целом? И как нынешний переход из состояния задолженности в режим жесткой экономики в дальнейшем повлияет на демократическое пра-

вительство? На эти вопросы не существует простого ответа, в том числе и потому, что мы не располагаем историческими примерами, чтобы ими руководствоваться. До кризиса, как утверждает Штрик в заключительном разделе данного издания, наращивание долга, изначально государственного, а затем и частного, помогло сохранить либеральную демократию за счет компенсационных выплат гражданам за низкие темпы роста, структурную безработицу, снижение регуляции рынков трудовых ресурсов, стагнации или уменьшения заработной платы и роста неравенства. Правительства заплатили за свою неспособность предотвратить наступление либерализации или за свое участие в этом процессе финансовым кризисом государств и последующим глобальным экономическим кризисом. Поскольку правительства все чаще отказывались от демократического вмешательства в капиталистическую экономику, а она, в свою очередь, освободилась от общественных обязательств и задач по завершению послевоенного восстановления, возникло то, что стали называть «демократизацией кредита», в ходе которой граждане временно смирились с уменьшением значимости демократической политики в их жизни. Теперь это явление близится к концу, так как долговое финансирование общественных льгот и развитие частной собственности достигло того уровня, когда кредиторы теряют уверенность, что накопившиеся обещания погашения долга будут когда-либо реально выполнены.

С утраченным в ходе либерализации легким доступом к кредитам и связанным с этим демократическим упадком преобладающей темой внутренней и международной политики в развитых капиталистических демократиях стала консолидация государственных финансов на основе долгосрочной институционализированной политики жесткой экономии. О том, как именно демократический «аскетизм» будет работать в будущем, можно только догадываться. Но некоторые предположения, кажется, уже можно сделать. В следующей части статьи мы коротко сформулируем в девяти кратких пунктах каковы, по-нашему мнению, наиболее вероятные тенденции в отношениях между капитализмом и демократическим управлением и, в частности, между ужесточением налогово-бюджетной политики в демократических режимах, с одной стороны, и характером и степенью участия в политической жизни — с другой.

1. Глобальная либерализация, в особенности рынков капитала, снижает вероятность того, что демократические страны

смогут хотя бы частично сократить разрыв между государственными расходами и государственными доходами, установив более высокие налоги на прибыль корпораций и крупные доходы. В условиях повсеместной налоговой конкуренции, консолидация государственных финансов должна быть достигнута главным образом сокращением расходов в дополнение к повышению налогов на недвижимые активы, т.е. потребителей и лиц с низким уровнем доходов. Как уже отмечалось, сокращение расходов будет иметь тенденцию к сдвигу структуры государственных расходов в сторону преобладания обязательных трат к сокращению так называемых социальных инвестиций [Morel et al., 2012] путем более уравнительного распределения первоначальных фондов участников рыночной конкуренции.

2. По мере того, как либерализация через фискальный контроль ограничивает корректирующие вмешательства в функционирование рынка, демократия будет превращаться, даже активнее, чем в последние два десятилетия, в «постдемократию» [Crouch, 2004], где публичные зрелища заменят реальные общественные действия по обеспечению коллективных ценностей и интересов. Когда хлеба совсем не хватает, вместо него приходится обеспечивать публике еще более захватывающие зрелища.

3. Институционализированный режим жесткой экономии будет продолжать приватизацию государственных ценных услуг, которая началась в 1980–1990-х годах. Приватизация вынуждает или (в зависимости от обстоятельств) позволяет гражданам полагаться на собственные силы, а не на государственное обеспечение, и приобретать на рынке то, что они в противном случае смогли бы получить только от государства. Неизбежным следствием является увеличивающееся неравенство доступа, например, к здравоохранению или образованию. Приватизация должна также усилить налоговое сопротивление среди зажиточных граждан, которые, вероятно, не захотят платить за услуги, покупаемые ими самостоятельно для себя, и за финансируемые государством услуги, которыми они не пользуются. Кроме того, это приводит к политической апатии: как среди людей с высоким уровнем доходов, которые эффективно отделились от общей массы населения и более не имеют необходимости выражать свое мнение [Hirschman, 1970], так и среди тех, кто относится к менее зажиточным слоям населения, которые не могут надеяться на получение более качественных услуг из-за наличия установленных на государственные расходы «потолков».

4. Бюджетная консолидация не означает, что демократическим государствам больше не понадобится доверие финансовых инвесторов, даже при режиме жесткой экономии и сбалансированным или профицитным начальным бюджетом. Из-за огромного накопленного долга правительства будут вынуждены еще долгое время делать новые займы для погашения старых. Покупка суверенного долга останется прибыльным вложением для тех, чей доход достаточно высок, чтобы позволить им сэкономить. Так как общественные обязательства обеспечиваются из долга, а не с помощью налогов, это не только убеждает обеспеченных граждан от конфискации у них излишков имущества, но и в дополнение предоставляет им безопасные инвестиционные возможности, выплачивая проценты по активам, которыми они продолжают владеть, но не вкладывают в государственную казну. Поскольку финансовый капитал, вложенный в государственный долг, может быть передан следующему поколению и, возможно, даже с процентами, которые со временем накапливаются, долговое финансирование демократических государств способствует сохранению и укреплению экономического и социального неравенства в гражданском обществе.

5. Так как государства и дальше будут нуждаться в кредитах, финансовые рынки, в свою очередь, продолжат держать их под наблюдением, даже после принятия устойчивых, институционально закрепленных политических обязательств по сохранению сбалансированного бюджета и сокращения задолженности. Самой важной задачей для демократической теории в ближайшие годы будет систематическое осознание того, что режим жесткой экономии, который закрепился в демократическом капитализме, имеет не один, а два структурных элемента: в дополнение к потребностям населения он вынужден сталкиваться с «рынками» и их конкретными требованиями к государственной политике (см. табл. I.2). В то время как давно известно, что интересы, возникающие в рамках капиталистической экономики, требуют особого внимания правительств, если последние хотят быть успешными [Dahl, 1969], рост финансовых рынков, в частности, уравнивал влияние рынка и влияние граждан на процесс принятия политических решений, если не сделал влияние рынка более значимым. Поэтому демократической теории остается принять во внимание и поэкспериментировать с моделью современной демократическо-капиталистической политики, ко-

торая предусматривала бы баланс между гражданами страны и рынками как конкурирующими элементами, следующими различной «логике» действий, которые, пожалуй, лучше всего могут быть условно обозначены как «социальная справедливость» и «рыночная справедливость» соответственно¹¹.

Люди и рынки отличаются по ряду вопросов, что делает трудным, а иногда и невозможным для правительства обеспечивать справедливость и тем и другим. Тогда как граждане государства организованы на национальном уровне, финансовые рынки глобальны (см. табл. I.2). Граждане проживают в своей стране и, как правило, не могут или не будут заявлять о своей лояльности конкурирующей стране, инвесторы же без усилий могут сменить свои предпочтения. Граждане «выражают доверие» своим правительствам путем голосования на общих выборах, а кредиторы лишь дают или не дают деньги. Гражданские права относятся к сфере публичного права, права же кредиторов регулируются гражданским или коммерческим правом. Граждане демонстрируют одобрение или неодобрение своего правительства на периодических выборах, в то время как «рынки» заявляют о себе на аукционах, которые проводятся почти постоянно.

ТАБЛИЦА I.2. Две целевые группы режима жесткой экономии

Люди	Рынки
Национальный уровень	Международный уровень
Граждане	Инвесторы
Избиратели	Кредиторы
Гражданские права	Коммерческие права
Выборы (периодические)	Аукционы (непрерывные)
Общественное мнение	Процентная ставка
Лояльность	Безопасность
Государственные услуги	Обслуживание долга

¹¹ Лежащая в основе ситуация похожа на столкновение «логики членства» и «логики влияния» в организациях-посредниках, таких как профсоюзы и бизнес-ассоциации [Schmitter, Streeck, 1999].

Если представители «народа» артикулируют свои взгляды через общественное мнение, то «рынки» оперируют процентными ставками, которые они устанавливают сами. От граждан ожидается, что они будут лояльны своей стране; в отношении рынков можно только надеяться, что кредиторы будут иметь «уверенность» в правительстве и страх потерять это доверие в случае «пессимистических» настроений или «паники». И наконец, как ожидается, граждане оплачивают государственную службу и рассчитывают на получение государственных услуг, а «рынки» требуют обслуживания долга.

Еще предстоит изучить новый вид политики, когда государства и правительства пытаются примирить зачастую противоречащие друг другу требования этих двух элементов структуры. Столкнувшись с международными инвесторами, которые неумолимо заставляют страны принимать политику жесткой экономии (и при необходимости могут доставить проблемы повышением процентной ставки по новым кредитам), государства можно сравнить с публичными акционерными компаниями в мире «биржевой стоимости акции». Подобно менеджерам акционерных обществ, правительства находятся под давлением, чтобы обеспечить то, что в их случае можно было бы назвать ценностью облигаций крайне активных капиталовкладчиков. Для того чтобы это было возможно, они должны превратить своих граждан в дисциплинированную квазирабочую силу, которая охотно производит необходимую для рынка отдачу капитала, вложенного в них как путем сдерживания требований в отношении «социальной заработной платы», полагающейся им как гражданам, так и путем постоянного совершенствования их производительности, даже если то, что они производят, является гражданскими излишками, которые должны быть переданы для обеспечения операционного капитала в государства, где правительство не может извлечь его из своих более состоятельных граждан.

6. Новая напряженность в отношениях между социальными правами, которая связана с гражданством и коммерческими правами, вытекающими из частной собственности на финансовые активы, развивается не только в рамках национальных политических сообществ, но и даже более активно на международном уровне. В данном случае глобально организованные «финансовые рынки» имеют серьезное преимущество перед

всенародно организованным гражданским населением, и не в последнюю очередь потому, что рынки имеют больше возможностей для использования международных организаций в качестве инструмента для реализации собственных интересов. Главным из этих интересов является удерживание отдельных правительств от сокращения их долгового бремени через одностороннюю реструктуризацию или суверенный дефолт. Для этого кредиторы могут заручиться поддержкой «международного сообщества», а именно государств, опасаящихся, что «кредитное событие» в одной стране, как побочный эффект, спровоцирует рост процентной ставки, которая должна выплачиваться всеми остальными государствами, не говоря уже о проведении вынужденного восстановления пострадавших финансовых компаний, которые являются «слишком важными, чтобы обанкротиться». Таким образом, «финансовые рынки» становятся передовыми сторонниками «международной солидарности», в смысле предоставления инвесторам коллективного депозитного страхования, гарантированного всеми капиталистическими государствами в целом, что специалисты в сфере политического PR называют «брандмауэр», или «базука», de facto сводящие риски кредиторов к нулю.

Облегчая работу «глобального правительства», международная центральная банковская система имеет в своем распоряжении разнообразные инструменты, с помощью которых можно выдать субсидии финансовым спекулянтам за помощь малообеспеченным государствам или их обедневшим слоям населения или же скрыть их полностью. Денежно-кредитная политика остается для подавляющей части населения «тайной за семью печатями», в частности для тех, кто реально должен оплачивать счета. Например, вряд ли кто-то понимает, каковы долгосрочные последствия для европейских рабочих и налогоплательщиков кредитования на условиях 1%-й ставки банков (и только банков), осуществленного в конце 2011 г. Европейским центральным банком, президентом которого является бывший исполнительный директор «Goldman Sachs» Марио Драги. Задача национальных правительств, чьи министры также вряд ли понимают, что происходит, заключается прежде всего в том, чтобы оставить свой народ на произвол международных денежных технократов и компромиссов, порождаемых финансовой дипломатией. Если это определенно не работает,

то предпочтительным вариантом будет заручиться поддержкой финансовых «экспертов», чтобы максимально утаить масштаб потенциально огромных потерь благосостояния государства, которые затем попросят граждан возместить в пользу владельцев капитала и финансовых менеджеров.

7. Массовая агитация вокруг международной политики государственного долга, как правило, представлена в терминах противостояния скорее наций, нежели людей и финансовых рынков. В своей левой, или, лучше сказать, социал-демократической, версии политика государственного долга оформлена в виде дебатов по вопросу обязательства богатых стран помогать более бедным, т.е. по вопросу распределения международной солидарности. В терминах идей правой части идеологического спектра страны, которые не в состоянии обслуживать свои долги, являются коллективными преступниками против экономических основ и финансового благоразумия, и как менее трудолюбивым по сравнению с богатыми странами им следует преподать урок, позволив бедствовать. Обе точки зрения являются принципиально националистическими из-за того, что рассматривают страны как унитарные общины с коллективными экономическими правами и обязательствами, независимо от проблемы различий и распределения ресурсов между секторами и классами внутри них. Более того, два описанных подхода сходятся на необходимости строгого международного контроля внутренней политики стран-должников, в частности, ограничения их экономического и финансового «суверенитета», что, очевидно, соответствует требованиям «рынков».

Когда вся сложность международной финансовой и валютной политики сводится к конфликту между более и менее экономически разумными государствами, возникает простор для использования символической политики. Популистские псевдодебаты об относительных экономических и моральных достоинствах «греков» и «ирландцев», не говоря уже о «немцах», создали мрачную завесу из оскорбленных чувств и обид, за которой «рынки» и их «технократические» приспешники в центральных банках и службах по связям с общественностью могут выполнять свою работу, в основном не беспокоясь о внешнем вмешательстве. Именно здесь можно наблюдать, как в будущем демократическая политика исчерпает себя и будет заменена более или менее сложными социальными технологиями по обеспече-

нию массового согласия с решениями, которым «нет альтернативы», по крайней мере не при действующем национальном и международном распределении власти и привилегий.

8. Дальнейшие сложности на пути реализации политики консолидации следуют из того, что некоторые кредиторы также являются гражданами стран, особенно принимая во внимание тот факт, что «реформы» социального обеспечения в 2000-х годах ввели частное пенсионное страхование почти везде в качестве дополнения к перегруженной государственной пенсионной системе. Так как страховые компании инвестировали значительные средства в государственный долг, те, чьи пенсионные выплаты зависят от них, уже проявили интерес к «ответственной» налогово-бюджетной политике, обеспечивающей способность государств функционировать в соответствии со своими финансовыми обязательствами. В то же время, однако, эти граждане-кредиторы по-прежнему нуждаются и настаивают на оказании государственных услуг и обеспечении гражданских льгот, а также на маленькой ставке налога на низкие или средние доходы. Все больше и больше людей, таким образом, оказываются по разные стороны пограничной линии политики в период консолидации в условиях государственного долга. С одной стороны, это может расширить пространство маневра для политиков, потенциально позволяя им мобилизовать поддержку мер жесткой экономии среди граждан, непосредственно пострадавших от них. С другой стороны, требование обеспечивать дополнительные пенсионные вклады с урезанием будущих пенсий может показаться не слишком хорошей идеей большинству избирателей, что серьезно снизит поддержку приватизации.

9. Возможно, наиболее важно то, что интересы не только граждан, но и «финансовых» рынков, похоже, имеют глубокие внутренние противоречия. Держатели гособлигаций сегодня требуют институционализированной политики жесткой экономии для гарантии того, что их претензии на активы государств, находящихся на грани банкротства, будут иметь приоритет перед требованиями граждан. Сама по себе экономия, однако, скорее всего, не сможет снизить бремя государственного долга в мере, достаточной для того, чтобы сделать бюджет устойчивым. Существует распространенное мнение, что необходим также экономический рост, хотя никто не может сказать, как это осуществится с учетом глубоких сокращений государственных

расходов, повышения налогов, замораживания заработной платы и роста безработицы. На самом деле, существуют опасения, что режим жесткой экономии может управлять страной путем оказания давления, чтобы консолидировать государственные финансы, находящиеся в длительной рецессии или даже депрессии, что в результате скорее увеличит, чем уменьшит размер накопленного долга по отношению к размеру экономики, несмотря на резкое сокращение расходов.

Как экономический рост и жесткая экономия могут быть совмещены — остается тайной, известной только самым верным приверженцам экономики предложения, и явно не тем социал-демократическим политикам в Северной Европе, которые продолжают призывать к реализации в средиземноморских странах — членах Европейского валютного союза «плана экономического роста», или даже «плана Маршалла». Однако практика показывает, что нельзя игнорировать число тех, кто на «рынках» и в международных организациях придерживается идей тэтчеризма и считает, что восстановление экономики требует двух противоположных видов «стимулов к труду»: еще более высокую прибыль и бонусы для богатых (инвесторов и менеджеров) и еще более низкие заработные платы и пособия по социальному обеспечению для бедных. Вполне предвиденным результатом будет дальнейшее увеличение неравенства между верхним и нижним слоями общества в демократических странах. Будет ли это состояние политически устойчивым — никто не может сказать с какой-либо степенью определенности. Мы со своей стороны не станем исключать возможность того, что результатом не станет дальнейшее увеличение политической апатии, как это было в последнюю четверть XX в., но произойдет изменение этой вековой тенденции в направлении политической радикализации.

Подводя итог данной части книги, повторно отметим, что невозможно предположить, что будет собой представлять демократическая политика жесткой экономии — в (пока еще по-прежнему) богатых демократическо-капиталистических странах совместно регулирующихся мировыми рынками капитала — так как нет релевантных исторических прецедентов. Сбалансированные бюджеты были или в настоящее время закрепляются в налоговом законодательстве европейских демократий с помощью международных соглашений или, как в случае Велико-

британии, в результате реализации национальной политики правительства. В ближайшие несколько лет Соединенные Штаты могут стать единственной страной в западном мире, которая будет по-прежнему наращивать национальный долг. Какие последствия это будет иметь для международных отношений и внутренней политики и экономики как в Европе и США в настоящее время, мы не можем себе даже представить.

ЛИТЕРАТУРА

Bartels L.M. Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age. Princeton (NJ): Princeton University Press, 2008.

Bell D. The Public Household: On "Fiscal sociology" and the Liberal Society // *Bell D.* The Cultural Contradictions of Capitalism. N.Y.: Basic Books, 1976. P. 220–282.

Crouch C. Post-Democracy. Cambridge: Polity, 2004.

Dahl R.A. Pluralist Democracy in the United States. Chicago: McNally, 1969.

Downs A. Why the Government Budget is Too Small in a Democracy // *World Politics*. 1960. Vol. 12. P. 541–563.

Franklin M.N. Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Gilens M. Inequality and Democratic Responsiveness // *Public Opinion Quarterly*. 2005. Vol. 69. P. 778–796.

Gilens M. Affluence and Influence. Economic Inequality and Political Power in America. Princeton (NJ): Princeton University Press, 2012.

Goldscheid R. Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft // *Handbuch der Finanzwissenschaft / Hrsg. von W. Gerloff, F. Neumark.* Tübingen: Mohr, 1926. S. 146–184.

Hajnal Z.L. America's Uneven Democracy: Race, Turnout, and Representation in City Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Henderson A., McEwen N. A Comparative Analysis of Voter Turnout in Regional Elections // *Electoral Studies*. 2010. Vol. 29. P. 405–416.

Hirschman A.O. Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

Johnston R., Pattie C. Putting Voters in Their Place: Geography and Elections in Britain. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Kohler U. Die soziale Ungleichheit der Wahlabstinz in Europa // *Europas Osterweiterung: Das Ende der Vertiefung? / Hrsg. von J. Alber, W. Merkel.* WZB-Jahrbuch 2005. Berlin: Sigma, 2006. S. 159–179.

Mahler V.A. Electoral Turnout and Income Redistribution by the State: A Cross-National Analysis of the Developed Democracies // *European Journal of Political Research*. 2008. Vol. 47. P. 161–183.

Mair P. Ruling the Void? The Hollowing of Western Democracy // *New Left Review*. 2006. Vol. 42. P. 25–51.

Marx K. Capital: A Critique of Political Economy. Vol. 1. N.Y.: International Publishers, 1967 [1867, 1887].

Morel N., Palier B., Palme J. (eds). Towards a Social Investment Welfare State? Bristol: Policy Press, 2012.

Norris P. Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Norris P. Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

North D.C., Thomas R.P. The Rise of the Western World: A New Economic History. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

O'Connor J. The Fiscal Crisis of the State. N.Y.: St Martin's Press, 1973.

Obinger H. Die Finanzkrise und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates // *Leviathan*. 2012. Bd. 40. S. 441–461.

OECD (2011). Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising. Paris: OECD. <www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-causes-of-growing-inequalities-in-oecd-countries_9789264119536-en> (accessed 14 August 2012).

Pierson P. Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies // *The New Politics of the Welfare State* / ed. by P. Pierson. Oxford: Oxford University Press, 2001a. P. 410–456.

Pierson P. From Expansion to Austerity: The New Politics of Taxing and Spending // *Seeking the Center: Politics and Policymaking at the New Century* / ed. by M.A. Levin, M.K. Landy, M. Shapiro. Washington (DC): Georgetown University Press, 2001b. P. 54–80.

Putnam R.D., Pharr S.J., Dalton R.J. Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies? // *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* / ed. by S.J. Pharr, R.D. Putnam. Princeton (NJ): Princeton University Press, 2000. P. 3–27.

Reif K., Schmitt H. Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results // *European Journal of Political Research*. 1980. No. 8. P. 3–45.

Reinhart C.M., Rogoff K.S. This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly. Princeton (NJ): Princeton University Press, 2009 (*Рейнхарт К., Рогофф К.* На этот раз все будет иначе / пер. с англ. М.: Карьера Пресс, 2012).

Salverda W., Mayhew K. Capitalist Economies and Wage Inequality // *Oxford Review of Economic Policy*. 2009. Vol. 25. P. 126–154.

Schäfer A. Republican Liberty and Compulsory Voting / MPIfG Discussion Paper. 2011. No. 11/17. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2011.

Schmitter P.C., Streeck W. The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies / MPIfG Discussion Paper. 1999. No. 99/1. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, 1999.

Schumpeter J.A. The Crisis of the Tax State // The Economics and Sociology of Capitalism / ed. by R. Swedberg. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1991 [1918]. P. 99–141.

Steuerle C.E. Financing the American State at the Turn of the Century // Funding the Modern American State, 1941–1995: The Rise and Fall of the Era of Easy Finance / ed. by W.E. Brownlee. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. P. 409–444.

Tingsten H. Political Behavior: Studies in Election Statistics. L.: Arno Press, 1975.

Van Biezen I., Mair P., Poguntke T. Going, Going, . . . Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe // European Journal of Political Research. 2012. Vol. 51. P. 24–56.

Visser J. Union Membership Statistics in 24 Countries // Monthly Labour Review. 2006. Vol. 129. P. 38–49.

Wood C. Voter Turnout in City Elections // Urban Affairs Review. 2002. Vol. 38. P. 209–231.

II. Государственное финансирование и снижение работоспособности государств в условиях демократического капитализма

ВОЛЬФГАНГ ШТРИК, ДАНИЭЛЬ МЭРТЕНС

Взаимоотношения между государственным бюджетом и демократическим режимом сложны и многогранны, они включают различные причинно-следственные связи и направления зависимости. Для Йозефа Шумпетера, который в конце Первой мировой войны обрисовал основные положения «финансовой социологии», которых он в дальнейшем, к сожалению, никогда последовательно не придерживался [Schumpeter, 1991], уровень и структура государственных расходов и налогов в политической юрисдикции были наиболее точным отражением природы политической власти и социального порядка, частью которого они являлись, в том числе коллективных общественных интересов и задач, равно как и направлений внутренних расколов. Более того, потенциал уполномоченных государственных органов по извлечению из общества материальных ресурсов, по-видимому, является мощным фактором, определяющим свободу действий правительства на практике, и, таким образом, не только отражает, но и активно формирует общественно-политическую жизнь.

Вопрос о том, как именно демократия влияет на государственный бюджет и как, в свою очередь, ощущает на себе его влияние, возник в следующие десятилетия после 1945 г. вместе с утверждением смешанной экономики демократического капитализма, которое, как оказалось, было временным. Джон Мейнард Кейнс возвел в ранг научной теории использование государственных расходов в качестве инструмента стабилизации подверженной кризисам рыночной экономики. Либералы, продолжавшие верить в способность рынка, свободного от государственного вмешательства, к саморегулированию, вначале утверждали, что политически гарантированная полная занятость

должна была генерировать то, что они считали непоправимыми отклонениями в развитии экономики [Hayek, 1967]. Однако время признания их идей наступило лишь в 1970–1980-х годах, когда западные экономики столкнулись с предельно высокой и критической инфляцией, как и предсказывала неолиберальная теория. Еще один удар по кейнсианской теории, которая оказалась такой же влиятельной особенно в 1990-е годы, касался скорее политического процесса, нежели экономики. Джеймс Бьюкенен и другие рассматривали кейнсианскую доктрину как удобное прикрытие для корыстных целей политических лидеров в электоральных демократиях, которые одновременно пытались потратить средств больше, чем они смогли бы собрать в виде налогов, и при этом удовлетворить требования различных групп интересов, не провоцируя политически и экономически опасное сопротивление со стороны налогоплательщиков [Downs, 1960; Buchanan, Roback, 1987; Buchanan, 1985; Buchanan, Wagner, 1978; 1977; Buchanan, Tullock, 1977; Buchanan, 1958]. Согласно подходу, который затем стал известен как теория «общественного выбора», Кейнс был минимально виновен в безрасудной неосторожности, когда не смог в достаточной степени оценить необходимость принятия долговых обязательств с целью повышения совокупного спроса в периоды безработицы. Этот долг был бы погашен после восстановления, что привело бы к сбалансированию государственного бюджета на различных стадиях экономического цикла. В результате, по утверждению приверженцев формирующейся школы теории общественного выбора, кейнсианством злоупотребляли при реализации демократической политики в качестве оправдания непрерывного «дефицитного расходования», что приводило к постоянному росту государственной задолженности¹.

¹ Интересно, что изначально такие, как Энтони Даунс [Downs, 1960], решали вопрос «почему государственные бюджеты слишком маленькие в условиях демократии» через нежелание избирателей в высокоорганизованных обществах платить за государственные услуги и инвестиции, которые им самим же были необходимы. Но при этом авторы не замечали оппортунизм политиков или жадность коалиций, которые занимались вопросами распределения [Olson, 1982; 1983]. Позже концепция общественных потребностей была забыта, и государственные товары и услуги, которые недофинансировались из-за нежелания избирателей за это платить, превратились в частные или клубные блага, что было на руку эгоистичным интересам политиков в демократических режимах.

Что бы кто ни думал о причинных механизмах, предложенных теорией общественного выбора для объяснения фискального дисбаланса, дефицит государственного бюджета стал закономерностью почти во всех без исключения капиталистических демократиях на протяжении 1970–1980-х годов, с более или менее устойчивым ростом государственного долга (см. рис. II.1). По истечении определенного времени данный рост, кажется, представляет собой глубокий процесс, постепенное историческое изменение относительного баланса между государственными доходами и расходами, а также трансформацию структуры и уровня государственных расходов. Ричард Роуз и его коллеги [Rose, Davies, 1994; Rose, 1990; Rose, Peters, 1978] выявили начавшуюся в 1970-х годах тенденцию принятия политиками программ, главным образом, касающихся пособий для граждан и изначально требовавших лишь небольших затрат, но со временем издержки на их реализацию росли, ограничивая будущих законодателей в различных политических и правовых аспектах, и потенциально вытесняли расходы на другие, вновь возникающие, коллективные потребности и цели. В частности, программы социальной защиты населения были склонны к подобной «закостенелости», в смысле постепенного роста на протяжении многих лет в соответствии с логикой «сложных процентов» и превращения в «политическое наследие», от которого невозможно было избавиться [Pierson 2001; 1998]. Это в конечном счете способствовало выработке исторических моделей государственного расходования и снижению реакции государственных органов на изменяющиеся интересы граждан. При этом увеличение доли обязательных государственных расходов происходило за счет дискреционных расходов, что приводило к ситуации фискального склероза² — стадии, предшествующей тому, что можно назвать «фискальной демократией». Медленное развитие подобных программ не было единственной причиной резкого изменения уровня и структуры государственных расходов.

² Установление финансовых приоритетов правительства, угрожающее стабильности будущих поколений. Например, недостаточное инвестирование и сохранение сбережений при чрезмерном потреблении. — *Примеч. ред.*

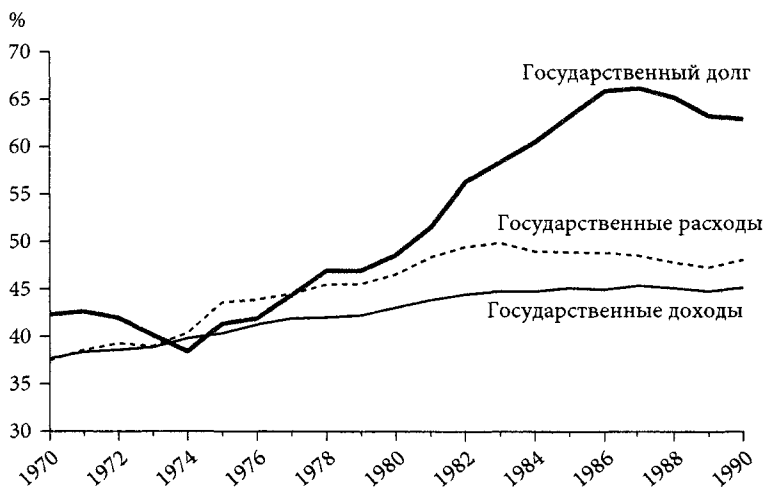


РИС. II.1. Средний уровень государственного долга в странах ОЭСР, государственные расходы и доходы (% ВВП), 1970–1990 гг.

ПРИМЕЧАНИЕ: Среднее значение включает такие страны, как Австрия, Бельгия, Канада, Франция, Германия, Италия, Япония, Нидерланды, Норвегия, Швеция, Великобритания, Соединенные Штаты Америки.

ИСТОЧНИК: Economic Outlook Database. No. 90.

«Даунсианский эффект»³ постоянного превышения государственных расходов над доходами, который, как уже отмечалось, должен привести к накоплению государственного долга, вынудил правительства выделять все большую долю своих бюджетов на выплату процентов их кредиторам. В то время как процентная ставка изменяется с течением времени, и в действительности данный показатель находился на уровне исторического минимума в 1990-х и начале 2000-х годов (см. рис. II.2), права кредиторов являются по крайней мере фиксированными как для правительств, так и для пенсионеров и других получателей государственных выплат. Социальная политика и другие внутренние расходные обязательства, таким образом, могут сочетаться с растущими расходами на обслуживание долга, что уменьшает

³ В оригинале — the «Downsian» effect. Игра слов, намекающая на кейнсианскую теорию, которая привела к кризисной ситуации возрастающих долговых обязательств правительства. — *Примеч. ред.*

финансовую и политическую свободу правительств до тех пор, пока процент ставки налогообложения не будет повышен, чтобы сохранить государственным органам пространство для политического маневра. Поскольку разумно будет предположить, что существует верхний предел ставки налогообложения, хотя он и может варьироваться от страны к стране, следует ожидать и *возможное возникновение тенденции постепенного вытеснения в демократических государствах дискреционных расходов обязательными расходами.*

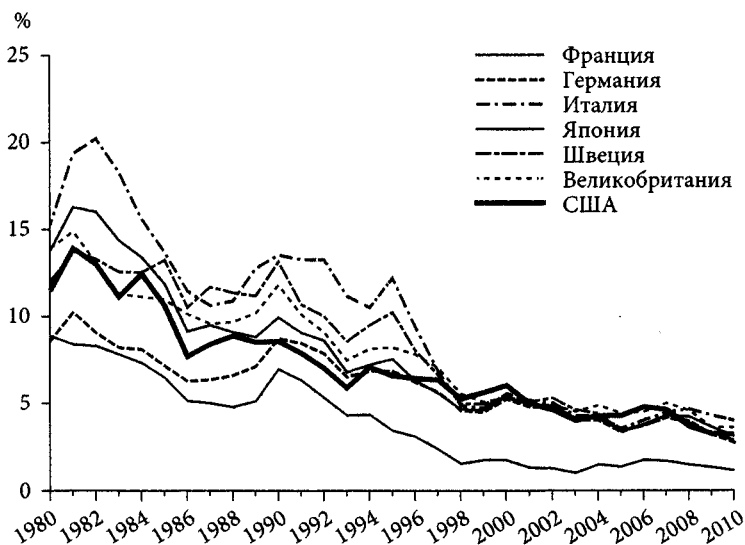


РИС. П.2. Долгосрочная процентная ставка налогообложения государственных агентств, 1980–2010 гг.

ИСТОЧНИК: Economic Outlook Database. No. 90.

Снижение финансовой свободы имеет как функциональные последствия, так и последствия в сфере перераспределения ресурсов. Если обязательные расходы включают траты на социальное обеспечение населения, это благоприятствует первоначальным вкладчикам, статус которых, как правило, защищен «дедушкиной оговоркой» в отличие от актуальных налогоплательщиков.

В результате сокращений, сегодняшние вкладчики должны довольствоваться более низкими выплатами и компенсациями, по крайней мере по сравнению с размером их взносов в течение

жизни, но также весьма вероятно и в абсолютном выражении. Более того, если в обществе возникают ранее неизвестные потребности в государственном обеспечении товарами и услугами, производимыми в частном секторе (например, уход за детьми), может статься, что ресурсы, необходимые для этого, уже используются для других целей. Аналогичным образом, когда обязательные расходы идут на обслуживание долга, выигрывают те, кто могут позволить себе сохранить денежные средства и инвестировать их в государственные облигации, по сравнению с теми гражданами, у которых ничего не остается после уплаты налогов. По мере того как растущая доля государственных расходов идет на пенсионеров (*Rentner* в Германии), с одной стороны, и рантье (*rentiers*) — с другой, пространство для демократической политики и обслуживания конкурирующих интересов наименее защищенных групп неизбежным образом сокращается. Со временем это предположительно может уменьшить долю групп, готовых к участию в рамках демократического процесса.

С функциональной точки зрения, дискреционные расходы государственного бюджета состоят из огромного множества элементов. Хотя, конечно, не все из них составляют потерю для общества и демократии в случае сокращения, включая так называемые государственные инвестиции — вложения, направленные как в материальную инфраструктуру, так и в человеческий капитал в самом широком смысле.

Когда дискреционные расходы снижаются за счет увеличения доли обязательных расходов в государственных расходах, государственные капиталовложения также рискуют попасть под сокращение, если правительства стран не предпримут особых мер для их сохранения. А если государственные инвестиции уменьшатся, то возможности государств обеспечивать общество социальными благами (что обладает решающим значением для будущего процветания и социальной сплоченности) также ослабнут, и это, скорее всего, будет выглядеть слабостью в глазах граждан, для которых собственное будущее благополучие или их детей то каким-либо причинам зависит от общественных, а не от частных ресурсов. И как мы знаем, результатом может оказаться безразличие к политике в рамках демократий.

Уменьшение фискальной свободы особенно вероятно в периоды восстановления бюджета в той мере, в какой консолидация затрагивает сокращение расходов, а не увеличение нало-

гообложения. В 1990-х и 2000-х годах, фактически до «Великой рецессии», усилия по укреплению бюджета не только основывались главным образом на уменьшении расходов, но и, как правило, были связаны с застоем общего уровня налогообложения (см. рис. II.3).

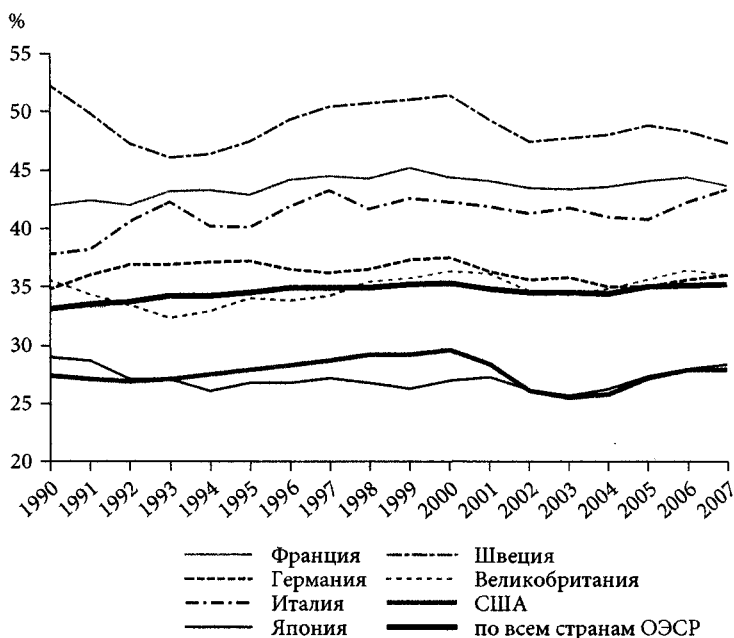


РИС. II.3. Общие налоговые поступления (% ВВП), 1990–2007 гг.

ИСТОЧНИК: OECD Tax Revenue Statistics.

Учитывая, что обязательные расходы по определению труднее сократить, чем дискреционные, бюджетная консолидация за счет сокращения расходов должна еще больше усугубить давление устоявшихся политических практик, и не только на дискреционные расходы в целом, но и на государственные инвестиции, которые являются их частью. Если бюджетная консолидация при растущей налоговой конкуренции стала характерным политическим трендом периода до кризиса 2008 г., то, скорее всего, она проявится еще больше в ближайшие годы, после резкого скачка уровня государственной задолженности, который последует за крахом финансовой системы. Это делает актуальной за-

дачу изучения того, стали ли и насколько государственные расходы менее дискреционными в прошлом, тем самым ограничив демократический политический выбор и предположительно вызвав ослабление стимулов для демократического политического участия. Это также поднимает вопрос о том, можно ли на основе опыта первой волны консолидации бюджета ожидать, что нынешнее, с необходимостью гораздо более амбициозное, укрепление бюджета будет значительно ограничивать возможность государств инвестировать в будущее благополучие общества. Именно этим двум вопросам и посвящен данный раздел: во-первых, существует ли тенденция ограничения возможностей «фискальной демократии», выраженная в снижении доли дискреционных расходов в государственном бюджете; и во-вторых, в состоянии ли правительства в периоды укрепления бюджета проявить свою способность обеспечивать общество социальными благами, защищая государственные инвестиции от сокращения. В терминах Фрица Шарпфа [Scharpf, 1970; 2000], первый вопрос относится к важному аспекту легитимности демократического правительства на входе⁴, т.е. к его способности оперативно реагировать на изменяющиеся требования граждан. Второй же — касается легитимности «на выходе»⁵, т.е. способности правительства эффективно осуществлять основные государственные функции от имени своего общества.

1. ФИСКАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ

Уже в конце 1970-х годов проблема устаревания институциональных практик была основной темой в литературе по государственным финансам. В дополнение к проблемам высокой выживаемости политических программ и полуавтоматическому увеличению социального обеспечения и других расходов в виде причитающихся по праву выплат, по-видимому, хронический дефицит бюджета большинства демократических государств

⁴ Input-легитимность, легитимность «на входе», оценивает, насколько непосредственно граждане участвуют в управлении. Она относится к процессу избрания органов власти и открытости механизмов управления. — *Примеч. ред.*

⁵ Output-легитимность, легитимность «на выходе», определяется степенью, в которой власть соответствует ожиданиям граждан. Она относится к общественной оценке качества государственного управления. — *Примеч. ред.*

и связанный с этим рост государственного долга существенно ограничили свободу правительств в их распоряжении собственными финансовыми ресурсами. По мере роста государственного долга росла и процентная ставка. Как и увеличивающиеся расходы на наследуемые программы обеспечения населения и увеличивающиеся социальные выплаты, обслуживание долга, таким образом, стало потреблять огромную долю налоговых поступлений и постепенно заполнило и ограничило все пространство политических инноваций и демократического выбора⁶.

Устаревание институциональных практик можно представить как процесс «институционального склероза»⁷ [Olson, 1982], или институционального старения [Streeck, 2009a]. В определениях этих понятий используется время при анализе институциональных изменений, в качестве причинного фактора используется время, увеличивающее вероятность того, что, чем дольше существует демократическая политическая система, тем менее гибкой будет политика государства в отношении распределения ресурсов. С этой точки зрения можно, например, предположить, что чем дальше зашел процесс старения в своем развитии, тем труднее будет в условиях демократии добиться повышения налогов, которое бы временно приостановило институциональное старение; повышение налогов, которое в полном объеме или частично используется для обслуживания или погашения государственного долга, не представляет собой никакой выгоды для тех, кто должен согласиться с данной мерой. Развитие «склероза» инновационной политики в течение длительного периода времени может, таким образом, стать самовоспроизводящимся процессом и в конечном счете подорвать жизнеспособность демократической политики как таковой⁸.

⁶ Для кратких выводов по проблеме, см. мнение Стиглица о политике первой администрации Б. Клинтона, начавшей свою работу в январе 1993 г.: «Было очевидно, что дефицит не останется на том же уровне в долгосрочной перспективе... с увеличением долга федеральному правительству приходится платить по более высоким процентным ставкам, а более высокие процентные ставки и государственный долг приводят к тому, что огромное количество денег уходит на погашение процентов на национальный долг. И рано или поздно погашение процента вытеснит другие расходные части бюджета» [Stiglitz, 2003, p. 35 f.].

⁷ Другие названия — «социальный склероз», или «британская болезнь». — *Примеч. ред.*

⁸ По поводу самоподдерживающихся институтов см.: [Greif, 2006; Greif, Laitin, 2004].

1.1. Параметры фискальной демократии: Соединенные Штаты Америки

С точки зрения действующего правительства или законодательной власти сложившаяся политическая система и ее накопившиеся унаследованные практики, которые занимают большую долю налоговых доходов государства, оставляют мало свободы для решений, принимаемых в настоящее время, потому что практически все решения были сделаны еще в прошлом. Поскольку фискальная демократия, по существу, подразумевает ту или иную степень свободы и мобильности бюджетных ресурсов, ее можно измерить и представить в числовом выражении в виде доли налоговых поступлений, которые не используются для покрытия долговых обязательств, взятых в прошлом, т.е. доля налоговых поступлений, доступная для реализации новых политических целей. Примерно таким образом Евгений Штойрле и Тимоти Ропер сформировали свой Индекс фискальной демократии [Steuerle, 2010]⁹. Одним из преимуществ индекса является то, что он измеряет фискальную демократию в плавной числовой шкале — возможны различные степени выраженности данного явления — и таким образом, это дает возможность проследивать динамику развития в течение длительного периода времени. В дальнейшем мы кратко опишем структуру индекса Штойрле—Ропера для Соединенных Штатов Америки и обсудим, что конкретно он означает для траектории развития фискальной демократии в последние четыре десятилетия в этой ведущей западной стране. Затем мы рассмотрим аналогичный показатель для Германии и используем его для сравнения ситуации в Америке и Германии. Разделение, лежащее в основе индекса Штойрле—Ропера, заключается в разграничении систематических и эпизодических, или иначе обязательных и дискреционных, государственных расходов. Данные показатели относительно просто операционализировать для Соединенных Штатов, где только дискреционные бюджетные расходы утверждаются голосованием Конгресса и на этом основании их легко выделить. Обязательные расходы же не утверждаются процессом голосования, так как считается, что они обусловлены факторами, не зависящими от воли законодателей, в частности, случаями необходимости обеспечения общественной безопасности, страхования безработицы или расходов на медицинское обслуживание в рамках федеральных программ ме-

⁹ Также см.: [Steuerle, Rennane, 2010].

дико-санитарной помощи «Medicare» и «Medicaid»¹⁰. Обязательные программы создают юридические основания для получения гражданами пособий, в которых им не может быть отказано до тех пор, пока существует данный вид льгот.

Конечно, Конгресс может сократить пособия и различные выплаты, такие как пенсии, и тем самым уменьшить обязательные расходы. Однако для этого он будет вынужден пересмотреть законодательную базу вместо того, чтобы просто урезать или установить предел бюджетных ассигнований.

Как и программы социальной защиты, обслуживание долга относится к обязательным расходам, поскольку процентная ставка, полагающаяся кредиторам, также законодательно закреплена и не может в одностороннем порядке быть снижена Конгрессом¹¹. Затраты на оборону, однако, считаются дискреционными расходами, так как они ежегодно утверждаются голосованием. Дискреционные расходы (т.е. то, что осталось от государственных доходов после вычета обязательных трат и обслуживания долга) выражаются в процентах государственных доходов, а не государственных расходов, чтобы не исказить измерение фискальной демократии путем включения в анализ новых долговых обязательств¹². Измерение финансовой свободы демократии в Соединенных Штатах продемонстрировало тенденцию ее ослабления в начале 1970-х годов, с уровня 60% в 1970 г. до чуть менее чем 0% в 2009 г. (см. рис. II.4)¹³.

¹⁰ Две государственные программы, которые обеспечивают определенным группам населения медицинские услуги и услуги, связанные со здравоохранением. — *Примеч. ред.*

¹¹ Конечно, поскольку государственный долг считается суверенным, можно в одностороннем порядке отказаться от его погашения или «ре-структуризовать», вынуждая кредиторов принять кредит на сумму, меньшую стоимости обеспечения.

¹² Формула индекса: «1 — [(обязательные расходы + процент) / доход], умножить на 100 для перевода в проценты». Индекс «уменьшается, когда доходы сокращаются при сохранении обязательных расходов на том же уровне, и когда обязательные расходы, наоборот, увеличиваются без увеличения доходов». Следовательно, индекс «не зависит от доли государства» (из личной беседы с Евгением Штойрле, 11 февраля 2010).

¹³ Это означает, что в первый год после начала «финансового кризиса» обязательные расходы, включая выплаты по процентам, превысили общий государственный доход, что было, в свою очередь, вызвано одно-временным падением в доходах и значительным возрастанием обяза-тельных расходов. В результате все дискреционные расходы, включая те, что выделялись на оборону, финансировались из долга.

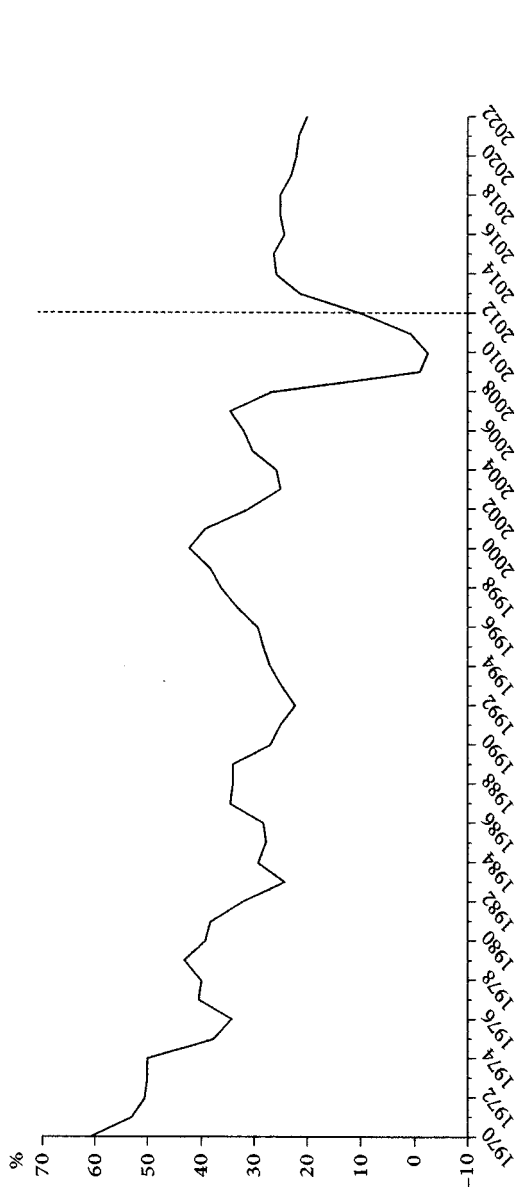


РИС. II.4. Индекс фискальной демократии Шгойрле — Ролера, Соединенные Штаты Америки, 1970–2022 гг.; доходы федерально-го правительства

ПРИМЕЧАНИЕ: За исключением затрат на «Программу помощи финансовым институтам» (TARP)*.

ИСТОЧНИК: *Steuerle S.E., Quakembush S. Fiscal Democracy Index: An Update, 2012 / based on earlier work with Timothy Roperet. <<http://blog.governmentwedeserve.org/2012/05/04/fiscal-democracy/>>*.

* The Troubled Asset Relief Program — программа американского правительства, в рамках которой оно покупает активы и ценные бумаги финансовых учреждений с целью усилить финансовый сектор. Программа была учреждена президентом Джорджем Бушем 3 октября 2008 г. Программа является одной из наиболее масштабных мер, принятых правительством в 2008 г., с целью разрешить ипотечный кризис. — *Примеч. ред.*

В период с 1970 по 2009 г. наблюдалось четыре циклических подъема; самый сильный произошел в период бума с 1992 по 2000 г., когда доходы увеличились в 2 раза, главным образом в результате быстрого роста либерализованного финансового сектора, а размер процентных платежей не изменялся из-за падения процентных ставок. Однако последующие экономические спады всегда демонстрировали новый рекордный минимум, за исключением лишь одного раза (2000–2003 гг.). Нынешний кризис крайне обострил проблему, ускорив процесс, который начался уже задолго до этого. Судя по данным Управления Конгресса США по бюджету в 2012 г. на текущее десятилетие (см. рис. II.4) повышение фискальной свободы до 2015 г. не предполагается; после этого, по прогнозам, значение индекса снова упадет.

Существует некоторая амбивалентность в таком положении.

Вместе с уменьшением суммы, которую мы можем потратить на новые и непредвиденные расходы, каждое последующее поколение сталкивается с сокращением демократического контроля над социальными и экономическими приоритетами. Впервые в истории США, в 2009 г. каждый доллар выручки был связан обязательствами еще до того, как Конгресс проголосовал за какую-либо программу расходов. Между тем большинство из основных функций правительства — от правосудия и образования и даже включая замену лампочек в Капитолии — оплачиваются сверх расширяющегося, неконтролируемого долга [Steuerle, 2010].

1.2. Параметры фискальной демократии: Германия

Для того чтобы использовать индекс Штойрле—Ропера в анализе Германии, необходимо внести поправки и уточнения специфических юридических определений, парламентских процедур и политических обстоятельств. Так, концепция «обязательных расходов» не совсем соотносится с немецкой действительностью. В отличие от ситуации в США законодатели в Германии голосуют каждый год за утверждение всего бюджета, и в этом смысле нет никакого формального разграничения между дискреционными и обязательными расходами.

Тем не менее в немецком федеральном бюджете есть по крайней мере четыре категории, помимо процентных платежей, которые *de facto* являются обязательными, в том смысле, что правительство в различных формах обязано осуществлять выплаты по ним, и это закреплено юридически. В отличие от США парла-

мент Германии должен утверждать федеральный бюджет в соответствии с оценками и предложениями Министерства финансов; чтобы изменить такой порядок, пришлось бы сильно менять законодательство при серьезной политической и конституционной поддержке. За период начиная с 1970 г. четыре статьи бюджета, которые *de facto* считаются обязательными:

- *«Военное время»*. К этой категории относятся обязательства, возникшие по окончании Второй мировой войны, в том числе возмещение ущерба и выплаты жертвам нацистского режима. В 1970 г. эта категория все еще составляла около 10% федерального бюджета. В последующие десятилетия она постоянно сокращалась и теперь почти исчезла.

- *Персонал*. Согласно немецкому трудовому законодательству, для законодательного органа очень сложно в одностороннем порядке сократить или приостановить оплату труда государственных служащих. Расходы на персонал в основном регулируются коллективными договорами, которые связывают государство обязательствами как работодателя.

- *Субсидии (парафискальным) фондам социального обеспечения*. По немецким законам, федеральное правительство обязано покрывать любой дефицит, возникающий в системе социального обеспечения, которая в принципе финансируется за счет налога на заработную плату, не зависящий напрямую от федерального бюджета. В частности, в настоящее время около одной трети расходов федерального бюджета направлены на обеспечение государственной пенсионной системы.

- *Долгосрочные пособия по безработице (Sozialhilfe, Grundsi- cherung)*. Получение выплат физическими лицами, гарантирующих им обеспечение жизни на уровне прожиточного минимума. Право предоставления льгот определяется законодательной властью, эти решения пересматриваются Конституционным судом.

Мы будем рассматривать все четыре статьи расходов в качестве обязательных и эквивалентных тем, что существуют в США. Вместе с затратами на обслуживание долга они составляют целевую часть государственных расходов, что как раз отличается от дискреционных.

Ситуация сложна и относительно обороны. Формально расходы на оборону в Германии являются дискреционными, так как никто не имеет права получать выплаты за счет оборонного бюджета (за исключением, конечно, военнослужащих по действующим договорам найма). По сути, немецкие военные

силы находятся под командованием НАТО, и немецкий военный бюджет устроен таким образом, чтобы дополнять расходы, которые берет на себя НАТО; однако в отличие от США у Германии нет ни врагов, ни тех, кто нуждается в ее защите, и никакой реальной стратегической доктрины безопасности. В силу этого мы рассчитали индекс для Германии дважды, в первом случае учитывая расходы на оборону как дискреционные, по аналогии с практикой в США, а во втором случае как расходы, находящиеся вне контроля немецкой законодательной власти, и в этом смысле подпадающие под категорию обязательных.

Судя по динамике изменения индекса, показатель фискальной демократии в Германии снижается с 1970 г. даже больше, чем в США (см. рис. II.5). За почти четыре десятилетия более или менее стабильно растущие расходы на дотации системе социального обеспечения, социальную помощь безработным и, хотя и в меньшей степени, на проценты по кредиту, неизбежно ограничили пространство политического выбора, доступное немецкому правительству. Также верно, что расходы на оборону снизились, особенно в годы непосредственно после окончания холодной войны. На рис. II.5 это можно проследить по сокращению расстояния между двумя линиями с течением времени — верхним пунктиром, соответствующим восприятию расходов на оборону как дискреционных, и нижней сплошной, отражающей рассмотрение таких расходов в качестве обязательных. На рисунке также видно, что фискальная свобода действий в отношении внутренних расходов восстанавливается в течение нескольких лет в начале 1990-х годов, когда высвободилась большая часть средств после завершения гонки вооружений после 1989 г., но затем она продолжает свое снижение после 1995 г. Десять лет спустя увеличение произошло как следствие мер по консолидации усилий, предпринятых правительством большой коалиции (первое правительство Меркель)¹⁴, в то время как резкое снижение, последовавшее после 2008 г., стало результатом нынешнего кризиса мировой финансовой системы¹⁵.

¹⁴ Второе в истории Германии правительство так называемой большой коалиции (коалиции двух политических партий, получивших на парламентских выборах в сентябре 2005 г. наибольшее количество голосов, но не набравших абсолютного большинства и не имеющих возможности создать однопартийное правительство или коалицию с младшим партнером). — *Примеч. ред.*

¹⁵ Другая существенная проблема, связанная со сравнением Германии и США, заключается в различных источниках финансирования системы



РИС. П.5. Индекс фискальной демократии Штойрле—Ропера, Германия, 1970–2011 гг.: доходы федерального правительства

ПРИМЕЧАНИЕ: Включены имеющиеся данные на момент 2011 г..

ИСТОЧНИК: Bundesfinanzberichte 1975–2012; подсчеты проводились авторами статьи.

социального обеспечения. В США источником является налог на заработную плату, поступающий в федеральный бюджет. В Германии данный налог не входит в федеральный бюджет вообще. И хотя источником являются любые налоги на практические цели, они поступают и распределяются четырьмя парафискальными фондами, которые собирают до 40% реальной зарплаты, ограничиваясь порогом, выходя за который индивиды освобождены от уплаты налога. Чтобы увеличить сходство с США, Германии можно было бы прибавить к доходам федерального бюджета поступления в систему социального обеспечения, так как они все равно собираются государством и включены в государственный бюджет. Суммарный показатель тогда оказался бы знаменателем, а числителем выступили бы общие расходы на систему социального обеспечения вкуче с обязательными расходами из федерального бюджета. В результате значение индекса снизилось бы в абсолютных значениях. И это при том, что все поступления в систему социального обеспечения распределяются для уже заранее определенных целей. Если смотреть во временной перспективе, измененный индекс показывает такую же траекторию, что относящийся только к федеральному бюджету, исключая тот факт, что относительное повышение поступлений в систему социального обеспечения в сравнении с федеральными налогами в рассматриваемый период приводит к серьезному уменьшению в фискальном разграничении.

Чтобы показать, насколько значительным был упадок фискальной свободы демократий в последние четыре десятилетия, полезно изучить историческую динамику, лежащую в основе изменения размера дискреционных бюджетных возможностей правительств. Отметим, что Германия (см. рис. II.6) использовала с 1970 г. не менее двух существенных «дивидендов мирного сосуществования», так как сошли на нет расходы на «военное бремя» (Kriegsfolgelasten) и крах коммунистического блока позволил существенно сократить расходы на оборону в 1990 г. Тем не менее пространство для дискреционных расходов, а значит, для финансовой свободы демократий, сократилось почти в 2 раза из-за резкого роста субсидий на системы социального обеспечения (худшая из которых возникла после реинтеграции, хотя они начали возникать гораздо раньше), расходов на социальную помощь (для растущего сегмента населения, занятого на низкооплачиваемых рабочих местах или в целом

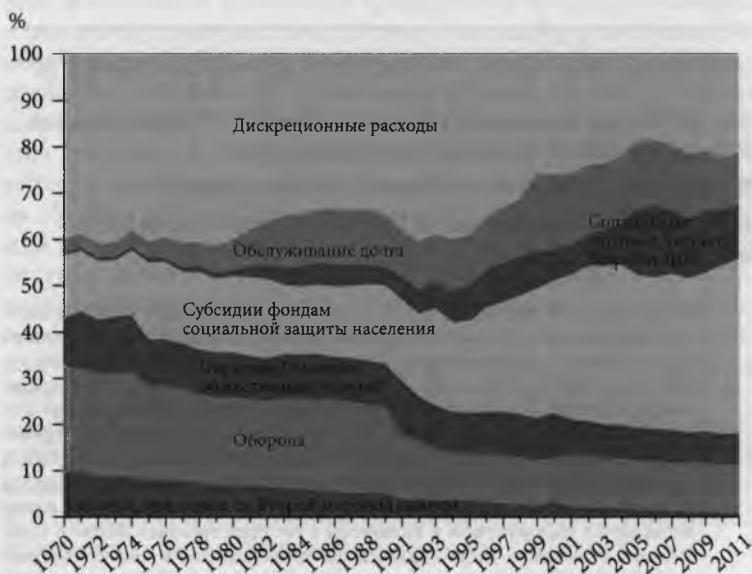


РИС. II.6. Обязательные и дискреционные расходы (% общих затрат федерального правительства), Германия, 1970–2011 гг.

ПРИМЕЧАНИЕ: Значения показателей в 2011 г. являются контрольными цифрами. Данные за 1990 г. были исключены из анализа в результате многочисленных искажений, вызванных процессом объединения Германии.

ИСТОЧНИК: Bundesfinanzberichte 1975–2012; подсчеты проводились авторами статьи.

не устроенных на рынке труда) и расходов по обслуживанию долга, хотя в последние два десятилетия, как указывалось выше, процентные ставки были особенно низкими.

И в Германии, и в США фискальная свобода демократии резко сократилась с начала 1970-х годов. Кроме того, мировой финансовый кризис, который начался в 2008 г., нивелировал результаты, достигнутые в США в конце 1990-х и в Германии в середине 2000-х годов. По сути, кризис угрожает почти полным ограничением любой финансовой свободы в обозримом будущем, если правительства стран не будут брать на себя дополнительные долговые обязательства (что немецкому правительству запрещено делать, согласно регулирующим бюджет поправкам, принятым в 2008 г. и требующим его функционирования без новых долгов, начиная с 2016 г.).

До середины 1980-х годов, фискальная свобода действий сильнее снижалась в Соединенных Штатах, чем в Германии, в основном из-за быстрого роста процентных платежей. В 1990-е годы, напротив, финансовая свобода восстановилась быстрее в США из-за экономического роста и политики сбалансированного бюджета администрации Клинтона. Как правило, не только циклический характер экономики США делал американский индекс более волатильным, чем немецкий; свою роль сыграло то, что США ставит расходы на оборону выше, чем расходы на социальное обеспечение. Тем не менее с течением времени в обеих странах исчезает то, что мы называем фискальной демократией, и этот процесс не сулит ничего хорошего для первичной легитимности политических систем стран.

2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ

Если действительно существует тенденция сокращения доли государственных финансов, определяемая для дискреционных расходов, то необходимо задуматься о том, как долго правительства будут в состоянии финансировать ориентированные на будущее государственные инвестиции, которые являются реакцией на изменение социальных потребностей или нацелены на создание более равного и справедливого распределения. Необходимость восстановления государственного бюджета растет, обслуживание долга становится все более дорогим, по крайней мере потенци-

ально, и «неподвижные объекты»¹⁶ [Pierson, 1998] государственной политики приводят к застою и снижению налоговых доходов; для поддержания того же уровня государственных инвестиций, не говоря уже о его увеличении, потребуется перераспределение имеющихся ресурсов в условиях сокращения доли дискреционных расходов. И мы попытаемся оценить относительный потенциал правительств для выполнения такого перехода.

2.1. Социальные инвестиции

Государственные инвестиции — не единственный раздел государственного бюджета, остающийся после выполнения фиксированных обязательств. Дискреционные расходы включают широкий спектр весьма своеобразных элементов, которые трудно классифицировать и часто невозможно сравнивать между странами. Более того, как это определено в стандартизированной статистике национальных счетов, государственные инвестиции ограничиваются фактическими объектами инфраструктуры страны, такими как автомобильные дороги, железные дороги, каналы и мосты; средствами производства, используемыми правительством, например, офисной техникой; и средствами улучшения и поддержания существующего капитала — что технически называется «валовым приростом основного капитала», или *Gross fixed capital formation (GFCF)*¹⁷.

Есть данные, подтверждающие, что раздел «Расходы» находился в упадке на протяжении нескольких десятилетий в большинстве стран в результате фискального давления. Например, де Хаан и его коллеги [De Naan et al., 1996] отметили снижение валового накопления государственного капитала в период между 1980–1992 гг. в большинстве стран ОЭСР как в терминах вало-

¹⁶ Этот термин относится к дихотомии, выделенной Пирсоном в его статье 1998 г., где существуют «неостановимые силы» демографически-экономического характера, в связи с которыми возможности правительства расходовать ограничены, а демография независимо от их усилий изменяется. Например, невозможность выплаты пенсионного страхования, когда население просто-напросто стареет, и эта демографическая категория увеличивается, а наложение бюджетных ограничений не позволяет выполнить обязательства. В то же время эта непреодолимая динамика «сталкивается» с «неподвижными объектами», которые возникают из-за электорального запроса и политических требований, которые необходимо выполнить. Отсюда и обязательства правительства перед избирателями. — *Примеч. ред.*

¹⁷ Точного определения термина «государственные инвестиции» не существует. Здесь мы опираемся на данные ОЭСР [OECD, 2009, p. 44].

вого внутреннего продукта (ВВП), так и в терминах совокупных государственных расходов. Предложенное объяснение заключается в растущей «финансовой напряженности», о чем свидетельствует скорректированный с учетом экономического цикла дефицит стран. Кеман [Keman, 2010], изучая отношения между государственными инвестициями и совокупными государственными расходами в период с 1992 по 2004 г., обнаружил прогрессирующее снижение в 11 из 18 демократических стран — членов ОЭСР, которое он объясняет как «сопутствующий ущерб», образующийся в результате общего сокращения правительственных расходов. Точно так же Бройниг и Бузамейер [Breunig, Busemeyer, 2010], используя данные о 21 стране ОЭСР с 1979 по 2003 г., выявляют негативное воздействие строгой экономии бюджетных средств на долю государственных расходов, направленных на инвестиции, которое они объясняют единовременным увеличением доли недискреционных трат, в частности, на выплату пенсий.

Однако возможно, что усиленные государственные капиталовложения не должны рассматриваться как исключительный показатель в контексте изучения социальных и политических последствий политики строгой экономии. Данные по большей части видов расходов сложно сравнивать между странами, потому как они зависят и от естественных условий, и от экономического развития государств. Существует также вероятность наличия некоего предела, за которым дальнейшее теоретическое толкование уже не имеет смысла и даже нежелательно. По этим и другим причинам мы считаем, что основное внимание должно быть уделено различным государственным инвестициям, поскольку некоторые из них, кажется, имеют гораздо большее значение для современных богатых государств. Здесь мы подразумеваем не физические, а то, что называется «социальными» инвестициями, представляющие собой некоего рода государственные расходы, направленные на создание условий, необходимых для процветания и устойчивости «постиндустриального», или «информационного», общества¹⁸.

¹⁸ С течением времени стало понятно, что государственные инвестиции включают не только физическую инфраструктуру, поэтому необходимо дальнейшее расширение термина. К примеру, при изменении системы национальных счетов за 2008 г. обсуждалась возможность включения расходов на исследования и разработки в сфере GFCF [United Nations, 2009, p. 8, 206]. Концепция «государственных инвестиций» (см.: [Morel et al., 2012]) относится к стороне предложения касательно государственной политики, которая направлена, скорее, не на декоммодификацию труда, а на улучшение условий трудоустройства.

В частности, можно выделить четыре категории государственных расходов, которые рассматриваются нами как социальные инвестиции: расходы на образование, исследования и разработки, поощрение семьи и активная политика поддержки рынка труда. Расходы на образование и на научные исследования и разработки поддерживают формирование человеческого капитала и промышленных инноваций; они приводят к экономическому процветанию и, возможно, к социальному равенству. Образование также способствует интеграции иммигрантов и их детей в национальную экономику и общество. Семейная политика дает женщинам возможность иметь детей, имея при этом оплачиваемую работу, и улучшает возможности детей из менее обеспеченных семей. Такого рода политика заключается в мерах, «способствующих социальной поддержке семей с детьми-иждивенцами; развитию усыновления; уменьшению препятствий для рождения детей и совмещению трудовых и семейных обязательств; и продвижению гендерного равенства в возможностях трудоустройства» [OECD, 2011]. Наконец, активная политика в сфере рынка труда нацелена на улучшение «возможностей трудоустройства» людей, рискующих стать постоянно безработными, в основном путем повышения их квалификации, но применяются и другие меры, которые способствуют их социальной и экономической вовлеченности¹⁹.

Может ли демократическое правительство вновь перенаправить финансовые ресурсы на инвестиции в социальную сферу, когда оно находится под давлением институциональных устоявшихся практик и запасы средств для осуществления государственной деятельности сокращаются? Это может быть предметом обсуждения, учитывая, что ни в одной стране на социальные инвестиции не выделяется существенная доля государственного

¹⁹ Согласно источникам влиятельной Международной организации труда (МОТ), активная политика занятости, проводимая государством, «улучшает возможности индивида устроиться на работу, а также повышает его шансы на повторный прием на работу. С помощью такого рода программ можно добиться большей справедливости, предоставляя возможности на рынке труда тем группам, которые обладают небольшой компетенцией. Более того, с помощью активной политики занятости можно добиться мер по обеспечению более высоких заработных плат и улучшения возможностей при трудоустройстве с учетом изменяющихся условий рынка труда» [Auer et al., 2008].

бюджета. Например, в Германии в 2007 г. все четыре категории госрасходов, перечисленные выше, в совокупности составили примерно 15% общего объема государственных расходов, в том числе расходов федерального правительства, земель и местных общин. То, что доля государственных затрат, отведенных на социальные инвестиции, является относительно небольшой, не обязательно плохая новость: это может означать, что опытные правительства, в достаточной степени обладающие политической волей, потенциально могли бы защитить данный вид расходов от сокращения в условиях финансового кризиса, или даже постепенно увеличивать его долю, тогда как другие расходы, в том числе на материально-техническую инфраструктуру (см. выше), могли бы или должны бы сократить.

2.2. Выбор метода исследования и наблюдений

В данном разделе мы проследим влияние финансового стресса — в результате политического и экономического давления на налогово-бюджетную консолидацию в соответствии с устойчивостью внутреннего долга и международной налоговой конкуренцией — на социальные инвестиции в трех странах. Исследование охватывает почти три десятилетия, начиная с 1981 г. (когда становятся доступны первые сопоставимые данные) и до 2007 г., за год до великой рецессии. Одна из причин, по которой мы предпочли включить в анализ данные по трем государствам за длительный период и проследить динамику, а не множество стран в один и тот же период времени, заключается в том, что данные о социальных инвестициях довольно нелегко собрать и проанализировать, так как подробная информация о национальных институтах и практиках бухгалтерского учета может быть доступна только для ограниченного числа наблюдений. Другой причиной является то, что дающий лишь статичное представление кросс-страновый анализ фокусируется на наблюдениях в конкретный момент времени и не отражает историческую динамику стран и их взаимозависимость. Хотя, предполагается, что выбранный метод анализа выявит общие причинно-следственные связи типа «если А, то В» — чего вряд ли удастся добиться, — он не поможет обнаружить насколько долгосрочные траектории стран похожи или различаются. Данный метод также не позволяет определить, вызваны ли наблю-

даемые в процессе сравнения различия между странами лишь разницей в скорости и времени параллельного движения по общему пути.

Статичное сравнение не в состоянии учесть изменяющиеся исторические условия, затрагивающие все государства: например, конец инфляция в странах ОЭСР или одновременное повсеместное снижение процентных ставок в 1980 г. Защита социальных инвестиций от давления со стороны режима строгой экономии, и даже более того — перенаправление ресурсов от старых к новым политическим целям — может быть только долгосрочным процессом в несколько лет для того, чтобы появились устойчивые результаты. Поэтому данные процессы необходимо изучать в течение достаточно продолжительного периода времени. Один и тот же уровень расходов может свидетельствовать о разном: если расходы в одной стране уменьшались в течение многих лет, а в другой стране неуклонно росли. На самом деле фактор уровня расходов на социальные инвестиции в текущий момент имеет маленький потенциал для объяснения налогово-бюджетных инноваций по сравнению с динамикой роста или уменьшением данного показателя. С учетом вышесказанного, мы сосредоточим внимание на тенденциях, а не на условиях и на динамических, а не статических показателях сходства и различия.

Для исследования были выбраны три страны: Германия, Швеция и Соединенные Штаты Америки. Германия является страной, которую мы знаем достаточно хорошо, и конечно, представляет собой, особенно при учете институциональных сложностей фискальной политики, интересный кейс для анализа. Что еще важнее, Германия проявляет себя во многих отношениях как пример усредненных показателей: в 2007 г., до появления великой рецессии, государственная доля в экономике (44% ВВП) и уровень налогообложения (40%) не были ни высокими, ни низкими по стандартам ОЭСР, то же самое можно сказать и о государственном долге Германии (65%). Тем не менее как и в большинстве других стран, с начала 1970-х годов и в дальнейшем немецкий государственный бюджет, как правило, был в дефиците и накопленный долг неуклонно рос, провоцируя беспокойство общественности и неоднократные попытки фискальной консолидации, в том числе реформы социального обеспечения, проводимые вторым правительством под руководством Герхарда Шрёдера (2002–2005 гг.) [Streeck, 2009b].

Швеция и Соединенные Штаты в данном рассмотрении являются крайними случаями, находящимися в противоположных точках континуума. Швеция, представляющая собой скандинавскую версию послевоенного государства всеобщего благосостояния, имела, по крайней мере до 2007 г. классическую экономику с высоким уровнем налогообложения, с государственной долей экономики в 51% и ставкой налогообложения — 49%. На самом деле, хотя государственные расходы всегда были очень высокими, дефицит государственного бюджета был очень редким явлением в Швеции, а в 21 из 39 лет в период между 1970 и 2008 гг. шведский бюджет находился в профиците²⁰. Однако это не спасло страну от финансового потрясения. В то время как финансовые проблемы в Германии накапливались медленно и неизбежно, вместе с бюджетным дефицитом с 1970 г. и во все последующие годы, Швеция пережила два трагических кризиса: один в 1982 г., а другой в 1992–1993 гг. Оба кризиса привели к накоплению высокого государственного долга, но за этим последовали агрессивные и успешные усилия по финансовой консолидации, особенно в 1990-е годы. В то время как уровень налогообложения в Швеции в последнее время сократился — в 1990 г. он был выше 53% ВВП, а в 2000 г. составил 52% — его значение все еще выше, чем в большинстве других стран. Государственная задолженность вернулась на относительно низкий уровень (48% ВВП в 2007 г.).

Соединенные Штаты, разумеется, являются самым ярким примером современной экономики с низким уровнем государственных расходов (37% ВВП в 2007 г.), низким налогообложением (28%) и очень сдержанной, «либеральной» политикой всеобщего благосостояния. В отличие от Швеции и, более того, по сравнению с Германией показатель неуплаты налогов очень высок, а политика государственного вмешательства в социальную сферу не пользуется популярностью. Несмотря на это, с момента завершения роста инфляции в начале 1980-х годов финансовые потрясения были свойственны и для этого государства, они проявились в огромных дефицитах федерального бюджета и высокой государственной задолженности в результате медленного экономического роста, неоднократных снижений налогов, и периодических вторжений в далекие зарубежные страны. Воз-

²⁰ В Германии такая ситуация существовала на протяжении пяти лет, в США — четырех.

обновление экономического роста в 1990-х годах и политика жесткой экономии, направленная на консолидацию бюджета, привели к сиюминутному профициту, что должно было сойти на нет в скором времени в связи с дальнейшим снижением налогов и увеличением расходов на войну в Ираке и Афганистане. В 2007 г. государственный долг составил 62% ВВП, будучи по объему равным 55% ВВП в 2001 г.

Далее мы проанализируем развитие социальных инвестиций в условиях фискального стресса в Германии, Швеции и США в преддверии финансового и налогово-бюджетного кризиса, начавшегося в 2008 г. Одной из причин, по которой наш анализ заканчивается на наблюдениях за 2007 г., является то, что кризис приведет государственные финансы в состояние серьезного беспорядка в обозримом будущем, поэтому мы должны ожидать появления новой модели функционирования. Более того, период, который начался в середине 1990-х годов, охарактеризовался стабильными усилиями по консолидации государственных финансов во всех странах ОЭСР. Под руководством администрации Клинтона и международных организаций, таких как Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ), основные усилия были предприняты по контролю над накоплением государственного долга, которое началось с победы над инфляцией в начале 1980-х годов и продолжилось в дальнейшем. На самом деле, государственный долг в процентах от ВВП снизился на 17 процентных пунктов в США между 1995 и 2001 гг., на 18 процентных пунктов в период с 1993 по 2007 гг. в Швеции, и почти на 4 процентных пункта в период между 2004 и 2007 гг. в объединенной Германии. Хотя кризис нивелировал большую часть достижений политики консолидации этого периода, мы считаем, что финансовый опыт этих лет может продемонстрировать те явления, которые нам следует ожидать в эпоху несравненно более строгой политики экономии в будущем, не в последнюю очередь в отношении государственных инвестиций в условиях финансового потрясения.

2.3. Переменные и данные: социальные инвестиции

В этом разделе будет представлен и обоснован агрегированный показатель социальных инвестиций, в отличие от некоторых работ (см., например: [Breunig, Busemeyer, 2010; Keman, 2010])

нас не интересует размер государственных инвестиций по отношению к общей сумме государственных расходов; для наших целей это слишком зависит от общей доли государства в национальной экономике и имеет содержательный смысл только в тех случаях, когда бюджетное управление централизовано²¹. Вместо этого мы измеряем размер государственных инвестиций по отношению к ВВП — т.е. с точки зрения его доли в общем объеме производства в стране за год. Мы считаем, что этот метод наилучшим образом подходит для отражения реальных политических усилий государства. Разумеется, он подходит для сравнения стран между собой, но также может быть использован и при рассмотрении динамики в течение длительного времени.

• *Образование.* Первичный анализ данных по трем странам²² показал, что государственные расходы на образование в Швеции резко сократились за последние десятилетия. Хотя образовательные расходы в этой стране по-прежнему являются безусловно самыми высокими среди трех государств, их размер упал с 8,5% ВВП в 1980 г. до 6,1% в 2007 г. Поразительно, что снижение продолжилось и в 1980-х годах на 2 процентных пункта. Расходы в США остаются постоянными и колеблются на уровне 5% вплоть до 2007 г. Тем не менее два исключительных максимальных значения наблюдаются в 1991 и 2003 гг., когда расходы на образование в США выросли до 5,5%. В обоих случаях, по-видимому, это случилось из-за низких темпов экономического роста (1991 и 2001–2003 гг. были периодами, в которые экономика США была крайне неэффективной) в сочетании с институциональной инерцией расходных обязательств²³. Расходы на образование в Германии постепенно понижались с относительно высокого уровня 1970-х годов до 4,6% в 1980 г. и 3,9% в 1988 г. После небольшого возрастания в 1993 г. до 4,5% объем расходов оставался практически неизменным, до тех пор пока не упал на 4% в 2007 г.

²¹ Бройниг и Бузамейер (2010) используют этот параметр для нахождения взаимозаменяемости и взаимозависимости различных категорий бюджета.

²² Дополнительные данные по источникам и определениям компонентов государственных инвестиций и фискального стресса см.: [Streek, Mertens, 2011].

²³ Между показателями экономического роста и расходами на государственные инвестиции обнаружилась отрицательная корреляция, между $r = -0,52$ для США и $r = -0,63$ для Германии.

• *Научные исследования и разработки (R & D)*. Наши данные показывают, как государственные расходы на R & D постоянно снижались в Германии с начала 1980-х годов, упав с 1,04% ВВП в 1982 г. до 0,7% в 2007 г. Ситуация в США в период с середины 1980-х и до конца 1990-х годов отражает еще более крутой нисходящий тренд. Увеличение после 2000 г. происходит в основном за счет роста расходов на оборонные исследования и разработки [OECD, 2007, р. 1]. Мы отметили возобновление снижения расходов, хотя и незначительное, начиная с 2004 г. Достаточно сложно суммировать расходы на научные исследования и разработки в Швеции, однако они также снизились с течением времени. После того как траты увеличивались на протяжении 1980-х годов, взлеты и падения в начале 1990-х годов предвещают период относительной стабильности объема расходов. В последние наблюдаемые нами годы, однако, инвестиции в образование упали до самого низкого уровня — до 0,8% ВВП, в некоторой степени по аналогии с ситуацией в двух других странах. Так как абсолютные значения невелики, и деятельность R & D институционально инертна, мы можем ожидать в ближайшей перспективе значительные изменения в экономическом росте: с его увеличением будет происходить снижение расходов, а с уменьшением — увеличение в процентном выражении относительно ВВП.

• *Поддержка семьи*. Развитие государственных расходов на обеспечение семей имеет различные траектории в трех странах. В то время как уровень расходов в Швеции колебался около 4% ВВП в 1980-х годах, после чего он поднялся почти до 5% в 1992 г., но только для того, чтобы затем резко упасть до менее чем 3% в конце XX в. К 2007 г. расходы на семейную политику снова возросли до 3,42% ВВП. В Германии расходы сократились в 1980-е годы с 2 до 1,5%, но после объединения они вернулись практически на прежний уровень. Без особых различий в 1990-х и начале 2000-х годов, расходы составили 1,83% ВВП в 2007 г. В США общая сумма наличных пособий и льгот в натуральной форме никогда не превышала уровня 1980 г. — 0,78%. Уровень расходов снизился до 0,44% в конце 1980 г. и с тех пор колебался с максимальным значением 0,78% в 2002 г., в год слабого экономического роста. Впоследствии в 2007 г. объем трат по этой статье составил 0,65% ВВП.

• *Активная политика занятости*. Активная политика на рынках труда (АПРТ) ориентирована на группы работников с ограниченными способностями и направлена на обеспечение их трудоустройства. Три страны, рассматриваемые в данном ис-

следовании, имеют различные статьи расходов в рамках АПРТ, соответствующие различным приоритетным программам. Тем не менее существует аналогичная тенденция в сторону уменьшения расходов, но на разных уровнях. Самое значительное сокращение произошло в Швеции. После снижения расходов в конце 1980 г., они нормализовались в 1990-е годы и достигли 2,5% ВВП к концу десятилетия. После этого, однако, они резко сократились до 1,12% в 2007 г., что является самым низким показателем за весь рассматриваемый период²⁴. Данные по Германии сначала демонстрируют рост расходов с максимальным значением в 1,49% ВВП в 1992 г., за которым следует непрерывное снижение с незначительными взлетами и падениями до 0,72% в 2007 г. Расходы в США всегда, как правило, намного ниже по сравнению с другими странами. Ситуация была сравнительно стабильной в течение первой половины изучаемого временного промежутка до конца 1990-х годов, после чего объем расходов неуклонно снижался от 0,2 до 0,13% ВВП.

• *Социальные инвестиции* (агрегированный показатель, включающий расходы на образование, R & D и поддержку семьи). Первая проверка данных по всем четырем категориям социальных инвестиций демонстрирует общую тенденцию снижения расходов в исторической перспективе. Как оказалось, по крайней мере некоторые из видов социальных инвестиций тесно связаны между собой внутри стран в определенные промежутки времени²⁵. Мы используем это наблюдение в качестве причины объединения различных видов расходов в единый агрегированный индикатор. Но так как изменения в уровне безработицы придают выраженный циклический характер измене-

²⁴ Чтобы включить в анализ политические требования, можно разделить расходы на активную политику занятости в процентах ВВП на уровень безработицы в стране. При этом у США выходит ровная и низкая кривая расходов за весь рассматриваемый период, а у Германии — кривая повышается в конце 1980-х и в конце 1990-х годов, но с течением времени возвращается на средний уровень середины 1980-х годов. Скорректированные расходы в Швеции показывают значительное падение в начале 1990-х годов с очень высокими показателями, а затем балансирование примерно на уровне Германии.

²⁵ Самые ясные результаты получились в случае Швеции, где четыре переменные, включенные в государственные инвестиции, коррелируют в коэффицентах между 0,29 (образование и R & D) и 0,54 (R & D и семейная политика). В Германии и США все не так однозначно: есть несколько положительных, но и несколько отрицательных корреляций.

ниям в сфере рынка труда, мы решили не включать АПРТ в наш агрегированный показатель, хотя это еще будет обсуждаться в разделах, посвященных странам.

Таблица II.1 показывает совокупные расходы трех стран на образование, R & D и поддержку семьи. В Швеции социальные инвестиции снизились в начале 1980-х годов и после короткого подъема вновь сократились, начиная с 1993 г. Затем с 13% ВВП агрегированные расходы к 2007 г. снизились до 10,3%. Показатель социальных инвестиций в Германии изменялся схожим образом или даже находился ниже. Отметим некоторое снижение в 1980-х годах, значительное увеличение после воссоединения и произошедшее в период консолидации до кризиса очередное снижение с 7,6 до 6,5% ВВП. Социальные инвестиции в США, как уже упоминалось, были сравнительно стабильными. Не считая пиков в 1991 и 2003 гг., которые были связаны с предельными значениями расходов на образование, по большому счету размер трат неизменно находился на уровне не выше 6,5% в течение всего периода. Таким образом, расходы на социальные инвестиции в Германии постепенно приблизились к уровню трат США, в то время как шведские расходы тяготели к немецким показателям.

ТАБЛИЦА II.1. Расходы на социальные инвестиции (% ВВП), 1981–2007 гг.

Год	Германия	Швеция	США
1981	7,7	13	6,6
1982	7,5	12,6	6,7
1983	7,1	12,3	6,7
1984	6,7	12	6,5
1985	6,6	12,1	6,5
1986	6,6	12,1	6,5
1987	6,6	12,1	6,5
1988	6,4	11,7	6,5
1989	6,4	11,6	6,4
1990	6,5	11,9	6,5
1991	7,1	12,2	7,1
1992	7	12,5	6,9

Год	Германия	Швеция	США
1993	7,6	12,1	6,6
1994	7,5	11,9	6,4
1995	7,4	11,3	6,5
1996	7,4	11,1	6,5
1997	7,4	11	6,4
1998	7,2	10,8	6,4
1999	7,1	10,6	6,4
2000	7,1	10,2	6,2
2001	7,1	10,3	6,6
2002	7,3	10,8	6,8
2003	7,3	10,7	6,9
2004	7,2	10,7	6,6
2005	7	10,4	6,2
2006	6,6	10,5	6,4
2007	6,5	10,4	6,4

ИСТОЧНИК: OECD Education at a Glance; OECD Public Educational Expenditure 1970–1988; OECD Research and Development Statistics; OECD Social Expenditure Database.

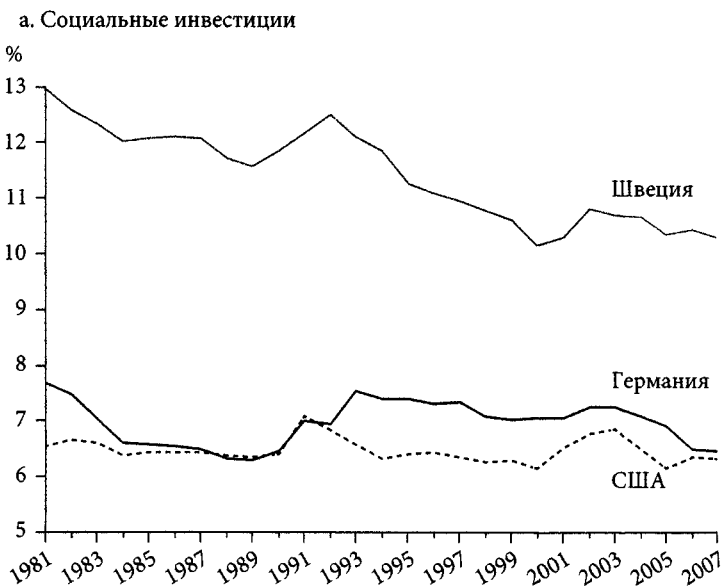
2.4. Отступление: социальные и физические инвестиции

Теперь мы ненадолго вернемся к определению государственных инвестиций через физические инвестиции, или «валовый прирост основного капитала» (GFCF), как это в основном принято в литературе. Объединение нашего агрегированного показателя государственного социального инвестирования со стандартным показателем государственных инвестиций породит очень сложные проблемы двойного расчета, которые нельзя решить с помощью статистических методов, имеющихся у нас в распоряжении²⁶. Тем не менее принимая во внимание оба показателя, мы

²⁶ GFCF фактически определяется с помощью тех средств, которые находятся под вопросом [OECD, 2009, р. 44], тогда как мы опираемся на данные по инвестициям на социальные нужды в соответствии с определенными сферами их реализации.

сможем получить более детальную картину налогово-бюджетного развития стран в течение последних трех десятилетий.

На самом деле проявляется поразительное сходство в развитии социальных и физических инвестиций (см. рис. II.7). Физические инвестиции снизились в Германии и Швеции, в то время как они оставались в целом стабильными в Соединенных Штатах, стране с самым низким уровнем расходов в начале рассматриваемого периода. Резкий спад наблюдался в Германии, где объем физических инвестиций снизился с 3,4% ВВП в 1981 г. до 1,4% в 2007 г. Долгосрочный снижающийся тренд, в результате которого немецкие физические инвестиции оказались ниже американского уровня, временно замедлился в первые годы после воссоединения страны. В Швеции расходы на физическую инфраструктуру упали в начале 1980-х годов с 5 до 3,3%, а затем в середине 1990-х годов — с 4 до 3% ВВП. Подобные снижения сильно напоминают динамику изменения размера социальных инвестиций. И все же они по-прежнему явно выше американских расходов, где физические инвестиции оставались в среднем на уровне 2,4% ВВП в течение всего периода.



б. Физические инвестиции

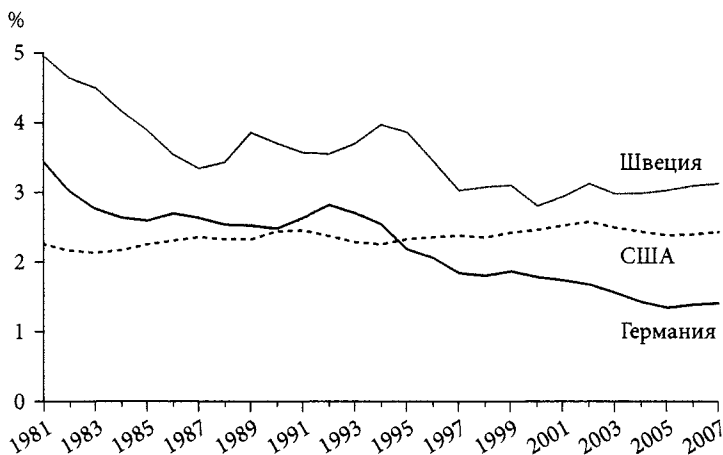


РИС. II.7. Социальные и физические государственные инвестиции, три страны (% ВВП), 1981–2007 гг.

ИСТОЧНИК: OECD National Accounts.

2.5. Переменные и данные: напряженность в налогово-бюджетной сфере

Под налогово-бюджетной напряженностью мы понимаем фискальные меры воздействия с целью консолидации государственных финансов. В упрощенной модели мы предполагаем, что напряженность начинается с текущего, устойчивого, высокого и особенно, с возрастающего дефицита государственного бюджета. Он завершается возникновением государственного долга или его дополнения. В определенный момент правительства столкнутся с необходимостью повышения налогов или сокращения государственных расходов, или одновременного осуществления двух мер.

Мы предполагаем, что данный прогноз применим ко всем странам, независимо от существующего уровня задолженности, дефицита, расходов или налогообложения, впрочем, это подтверждается примером из истории налогово-бюджетного развития рассмотренных стран на протяжении почти трех десятилетий. Более того, мы ожидаем, что чем в меньшей степени правительство, которое столкнулось с высоким дефицитом

и накоплением долга, хочет или может повысить налоги, тем в большей степени фискальное давление будет оказано на дискреционные государственные расходы, в том числе на государственные инвестиции. Так как уровень налогообложения во всех трех странах, пусть и очень разных, по большому счету оставался неизменным в течение всего периода наблюдения, хотя после 2000 г. он несколько снизился (см. рис. II.3), мы посчитали удобным определить фискальную напряженность как комбинацию прироста дефицита и долга в течение долгого времени с последующим снижением общих правительственных расходов. Таким образом, используя наши зависимые переменные, мы измерили все три компонента относительно ВВП (см. табл. II.2).

ТАБЛИЦА II.2. Показатели финансового кризиса (% ВВП), 1981–2007 гг.

Год	Германия			Швеция			США		
	Дефицит	Долг	Расходы	Дефицит	Долг	Расходы	Дефицит	Долг	Расходы
1981	-3,4	33,6	47,5	-5,7	55,3	62,9	-3,3	40,9	34,7
1982	-3,4	36,5	47,5	-5,5	65,5	65	-4,3	45,8	37
1983	-2,8	38,2	46,6	-4,9	69,5	64,9	-5,2	48,8	37,1
1984	-2	39	45,8	-3,9	70,8	62,3	-5,2	50,5	36,2
1985	-1,4	39,5	45,1	-2,3	70,3	63,2	-5,1	55,3	36,9
1986	-1,4	39,6	44,4	-0,2	69,6	60,7	-5	58,8	37,4
1987	-1,6	40,9	45	2,1	61,9	58,5	-4,5	60,5	37,2
1988	-1,2	41,4	44,6	3,3	55,5	58	-3,8	61,2	36,3
1989	-1,3	39,8	43,1	3,3	50,4	60	-3,8	61,5	36,2
1990	-1,6	40,4	43,6	2,2	46,3	59,8	-4,2	63	37,2
1991	-2,4	37,7	46,1	-1,9	55	61,1	-5,1	67,8	38
1992	-2,8	40,9	47,3	-6,7	73,4	69,4	-5,3	70,2	38,6
1993	-26	46,2	48,3	-9,7	78,2	70,6	-4,9	71,8	38,1
1994	-5	46,5	47,9	9,2	82,5	68,4	-4	71	37,1
1995	-5,1	55,7	54,8	-6,6	81,1	65,1	-3,1	70,6	37,1
1996	-5,2	58,8	49,3	-4,1	84,4	63	-2,2	69,8	36,6

Год	Германия			Швеция			США		
	Де-фицит	Долг	Расходы	Де-фицит	Долг	Расходы	Де-фицит	Долг	Расходы
1997	-2,7	60,3	48,3	-1,4	83	60,7	-1	67,4	35,4
1998	-2,1	62,2	48,1	0	82	58,8	0	64,1	34,6
1999	-0,8	61,5	48,2	1,8	73,2	58,6	0,8	60,4	34,2
2000	-1	60,4	45,1	2	64,3	55,4	0,5	54,5	33,9
2001	-1,7	59,7	47,5	1,2	62,7	55,2	-1	54,4	35
2002	-3,5	62,1	48	-0,4	60,2	56,4	-3,2	56,8	35,9
2003	-3,8	65,3	48,4	-0,8	59,3	56,5	-4,5	60,1	36,3
2004	-3,7	68,7	47,3	0,4	59,2	55,1	-4,2	61,1	36
2005	-2,9	71,1	46,9	1,5	59,9	54,7	-3,3	61,4	36,2
2006	-1,6	69,2	45,3	2,6	52,8	53,6	-2,7	60,9	36
2007	-0,7	65,3	43,6	2,9	47,4	51,8	-2,5	61,9	36,8

ПРИМЕЧАНИЕ: «Дефицит» выражен как усредненное значение показателя ежегодного баланса бюджета за три года и рассчитан как среднее арифметическое показателей дефицита, наблюдаемых в моменты времени $t-1$, t и $t+1$. Переменная «Долг» отражает общую сумму финансовых обязательств, а «Расходы» определяют совокупные издержки центрального правительства.

2.6. Результаты

Теперь представим полученные результаты, сначала для каждой страны в отдельности, а затем и для всех трех стран вместе.

• *Германия.* В 1980-х годах социальные инвестиции сократились, как и дефицит, и общие расходы, в то время как долг оставался неизменным на уровне примерно в 40% (см. рис. II.8). После воссоединения социальные инвестиции резко возросли вместе с дефицитом бюджета, уровнем расходов и размером долга. Социальные инвестиции были урезаны снова начиная с середины 1990-х годов, тогда как дефицит, расходы и долг сокращались, иногда довольно значительно. Впоследствии рост дефицита привел к увеличению общей задолженности и позволил осуществить небольшое повышение государственных расходов. Тогда реформы Шрёдера и меры жесткой экономии «великой коалиции»

2005–2009 гг. сократили дефицит за счет уменьшения расходов и в преддверии финансового кризиса удалось снизить государственный долг примерно на 6 процентных пунктов. Согласно нашему агрегированному измерению, социальные инвестиции за тот же период снизились с 7,3 до 6,5% ВВП, т.е. примерно на 10%.

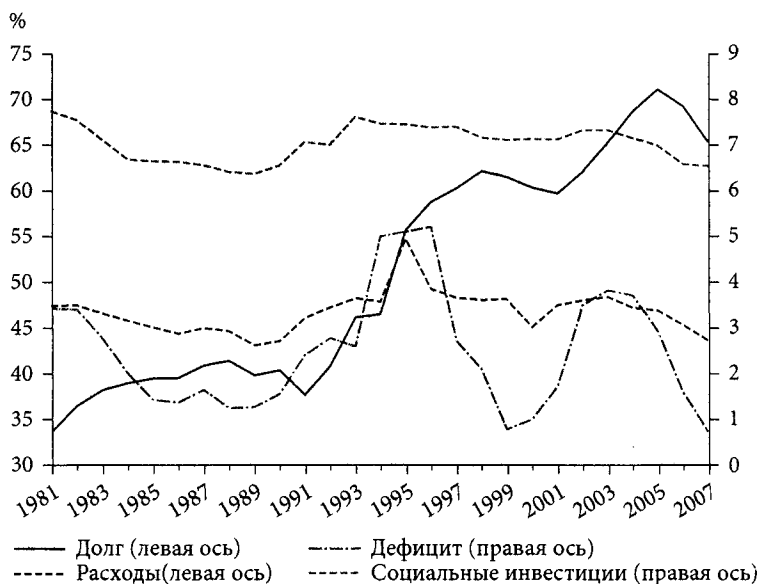


РИС. П.8. Германия: социальные инвестиции в соотношении с государственными дефицитом, долгом и расходами (% ВВП), 1981–2007 гг.

ИСТОЧНИК: OECD Education at a Glance; OECD Public Educational Expenditure 1970–1988; OECD Research and Development Statistics; OECD Social Expenditure Database; OECD Economic Outlook 87.

Как упоминалось выше, расходы на активную политику занятости развивались таким же образом; на самом деле, они были сокращены почти вдвое в период с 1999 по 2007 г. И это не было результатом отсутствия политических требований, так как в период с 1999 по 2005 г. число безработных увеличилось с 3 млн до 4,5 млн человек. Расходы на поддержку семьи были также сокращены в ходе консолидации и уменьшались быстрее, чем число детей в возрасте до 15 лет, хотя именно снижение последнего показателя должно было привести к принятию соответствующих политических мер.

• *Швеция.* Социальные инвестиции неуклонно и резко снижались в течение всего периода (см. рис. II.9). Были две фазы бюджетной консолидации и сокращения задолженности, с 1981 по 1989 г. и с 1995 по 2007 г. Общие государственные расходы были серьезно урезаны, особенно в последний период. На фоне значительного сокращения расходов и возвращения к шведской традиции сохранения профицита бюджета, расходы на социальные инвестиции упали с 12,5% ВВП в 1992 г. до 10,3% в 2007 г., что равносильно потере не менее чем 18%. В то же время, как это ни странно, активная политика занятости сократилась вдвое в период с 1998 г. (2,46%) по 2007 г. (1,12%), несмотря на то что с начала 2000-х годов безработица увеличилась со 190 тыс. до 300 тыс. человек и, кажется, сохранялась на этом же уровне. Расходы на пассивную политику в сфере рынка труда были сокращены по той же схеме. Поддержка семьи также была серьезно урезана в 1990-х годах, тогда как число детей и рождаемость несколько снизились, возможно, отчасти и в результате этих сокращений.

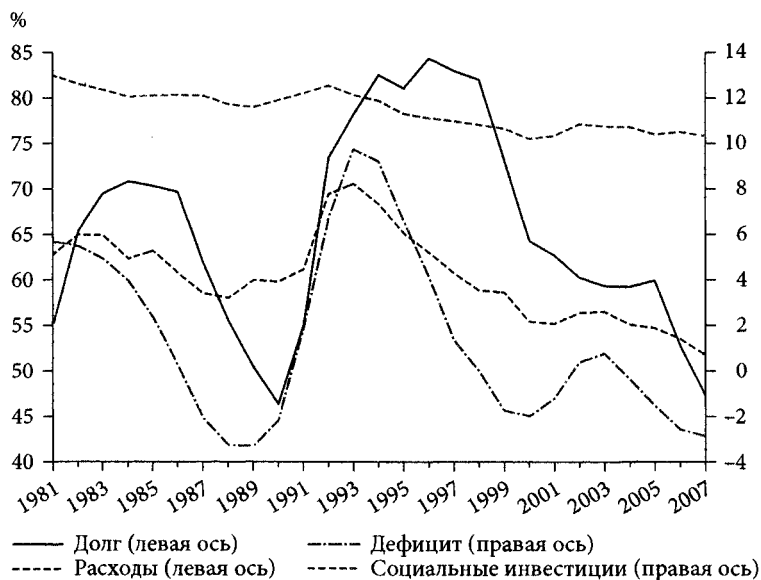


РИС. II.9. Швеция: социальные инвестиции в соотношении с государственными дефицитом, долгом и расходами (% ВВП), 1981–2007 гг.

ИСТОЧНИК: OECD Education at a Glance; OECD Public Educational Expenditure 1970–1988; OECD Research and Development Statistics; OECD Social Expenditure Database; OECD Economic Outlook 87.

• *США*. Социальные инвестиции оставались низкими на протяжении всего периода и изменялись в пределах 6–7% ВВП (см. рис. II.10). За все время случилось два эпизода, в которых они несколько увеличились: тенденция достигла кульминации в 1991 г. (7,1%) и 2003 г. (6,9%). Низкие социальные инвестиции были связаны с ростом дефицита и долга. Зафиксированы также два периода спада расходов: с 1991 по 2000 г. (6,2%) и с 2003 по 2007 г. (6,4%); это были годы бюджетной консолидации, в частности, в конце 1990-х годов, когда бюджет США имел профицит. Расходы на активную политику занятости оставались небольшими, как это и всегда в Соединенных Штатах, и уменьшились в период с 1997 по 2007 г., хотя число безработных резко возросло в период 2000–2003 гг.

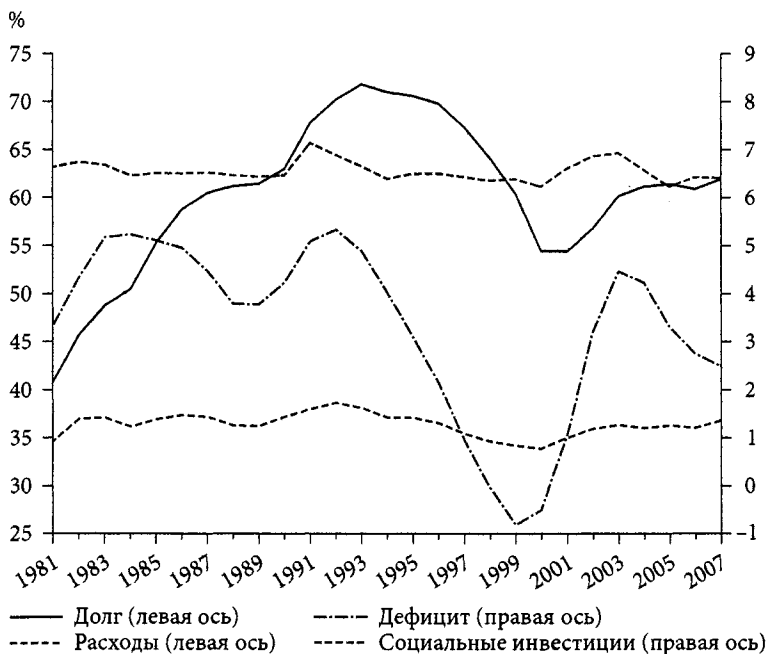


РИС. II.10. США: социальные инвестиции в соотношении с государственными дефицитом, долгом и расходами (% ВВП), 1981–2007 гг.

ИСТОЧНИК: OECD Education at a Glance; OECD Public Educational Expenditure 1970–1988; OECD Research and Development Statistics; OECD Social Expenditure Database; OECD Economic Outlook 87.

3. ВЫВОДЫ: СНИЖЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Государственный дефицит генерирует совокупный государственный долг, который, в свою очередь, приводит к форсированию бюджетной консолидации. Во избежание увеличения налогового обложения, консолидация должна быть достигнута путем сокращения расходов. Такие сокращения неизбежно затронут скорее дискреционные, чем обязательные расходы. Поскольку государственные инвестиции являются дискреционными, весьма вероятно, что именно они будут сокращены, если государственные расходы будут уменьшаться. Видимо, это относится не только к традиционным государственным инвестициям в физическую инфраструктуру, но и к социальным инвестициям, хотя их размер может показаться небольшим в абсолютном выражении. Более того, вопреки тому, что можно было бы ожидать, кажется, нет никакой взаимозаменяемости между социальными и физическими инвестициями, очевидно, оба типа одинаково и одновременно испытывают влияние налогово-бюджетной напряженности и политики жесткой экономии. *Если правительства хотят или вынуждены проводить фискальную консолидацию, то оказывается невозможным сохранить — или, как это, возможно, необходимо, увеличить — социальные инвестиции без увеличения налогов.*

Очевидно, что механизм, который мы выявили, не обязательно должен выглядеть именно так. Мы обнаружили его в трех так или иначе очень разных странах, однако убедились, что он представляет собой устойчивую тенденцию, присущую развитым демократическим государствам и их налогово-бюджетным режимам. Тем не менее не обязательно, что фискальная консолидация, проводимая без повышения налогов, угнетает ориентированные на будущее государственные инвестиции. Чтобы это продемонстрировать достаточно не более, но и не менее, чем один или два примера стран, где снижение общих государственных расходов происходило одновременно с сохранением или даже увеличением социальных инвестиций. На данный момент ни одного подобного случая нами отмечено не было.

На самом деле, наши подозрения о том, что фискальная консолидация и стабильные или увеличивающиеся социальные государственные инвестиции вряд ли могут быть совместимы, косвенно подтверждаются при рассмотрении современной

финансовой ситуации в другой богатой демократии, Великобритании. Она, кажется, представляет собой одну из немногих крупных стран, где социальные инвестиции увеличились, а не сократились в период до 2008 г., а точнее после того, как New Labour пришли к власти в 1997 г. (см. рис. II.11). Однако это увеличение совпало с ростом государственных расходов, финансируемых за счет дефицита и роста государственного долга. Для сравнения, государственные расходы в Великобритании были сокращены в период с 1981 по 1989 г. в целях уменьшения государственной задолженности без увеличения налогов, и, как и следовало ожидать, социальные инвестиции сократились более чем на одну пятую.

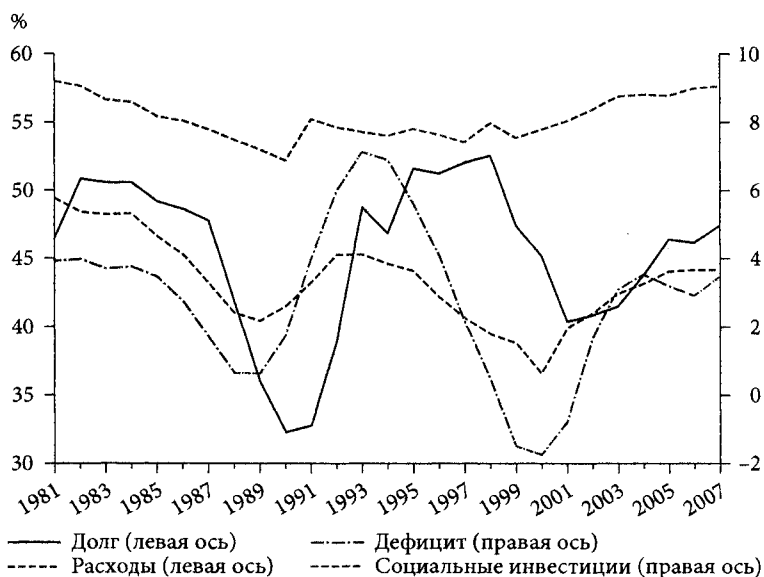


РИС. II.11. Великобритания: социальные инвестиции в соотношении с государственными дефицитом, долгом и расходами (% ВВП), 1981–2007 гг.

ИСТОЧНИК: OECD Education at a Glance; OECD Public Educational Expenditure 1970–1988; OECD Research and Development Statistics; OECD Social Expenditure Database; OECD Economic Outlook 87.

То, что наши выводы для трех исследуемых стран, по существу, одинаковы, делает их еще более тревожными. На самом деле, сравнение предполагает, что государственные инвестиции, вероятно, максимально снизятся там, где первоначально уровень

расходов был высоким, и в меньшей степени там, где расходы были уже изначально низкие, так как не могли быть легко урезаны еще больше. Доводя мысль до конца, наши результаты могли бы даже поднять вопрос о конвергенции при самом низком возможном уровне коллективного инвестирования.

Традиционные — «жесткие» — государственные инвестиции могут быть подвергнуты перегрузке в развитых индустриальных странах. Очевидно, что то же самое не может быть сказано о социальных инвестициях. Сегодня научные R & D являются основным источником экономического прогресса и процветания; образование служит для того, чтобы граждане страны в полной мере участвовали в социальной жизни развивающегося «информационного общества» и успешно конкурировали на рынке мировой экономики; семейная политика предназначена для борьбы с глубоким демографическим дефицитом, свойственным современным богатым обществам; и активная политика занятости помогает самым слабым членам общества в приобретении и сохранении профессиональных компетенций, тем самым помогая уравнивать их социальные и экономические возможности. Образование и политика занятости, в частности, имеют особое значение в странах с высоким уровнем иммиграции, например, в трех государствах, рассмотренных в данном разделе. Поэтому вместо снижения социальных инвестиций, можно было бы вполне обоснованно ожидать их увеличения в ответ на повышение потребности в государственном вмешательстве и политическом решении проблем. На самом деле, это основные политические требования и обещания, по крайней мере в Европе. В то же время фискальная напряженность увеличивается, однако вместе с тем происходит и обратное (как мы показали), и не только в США, но и в такой стране, как Швеция — архетипе «скандинавской модели».

Результаты нашего анализа подтверждают, что сравнение траекторий развития во времени продуктивно в общественно-политической науке по меньшей мере так же, как и использование перекрестного анализа. При использовании подхода, основанного на анализе перекрестных данных, выяснилось бы, что в 2007 г. Швеция потратила намного больше на социальные инвестиции, чем Германия, а Германии потратила больше, чем США. Это, несомненно, так, но чтобы оценить то, что три уровня расходов на самом деле означают и в каком направлении эти три страны бу-

дут развиваться, важно понимать, что социальные инвестиции снизились везде, особенно в последние годы, когда государственные расходы были урезаны после периода дефицита государственного сектора и сопутствующего увеличения государственного долга. Так как социально-политические изменения обычно происходят постепенно, через тенденции, а не через отдельные события, динамический анализ в отличие от кросс-секционного предполагает, что мы должны исследовать лежащую в основе «структурную» причину тех событий, которые мы обнаружили, а не единовременные политические решения, изменения в правительстве или сиюминутные конъюнктурные обстоятельства. Это также предполагает, что для такой страны, как Швеция, где социальные инвестиции постепенно снижались до уровня обычных стран континентальной Европы и, возможно, до уровня Германии в течение более чем 10 лет, защита своей традиционной социал-демократической идентичности потребует не меньше, чем серьезного политико-экономического подъема, хотя еще в течение 10 лет Швеция может демонстрировать значительно большие государственные расходы, чем, например, Германия — страна, которая при отсутствии крупных политических перемен будет продолжать спускаться к американскому уровню.

Сравнительный анализ тенденций в динамике предоставляет важную информацию и в сфере налогообложения. Кросс-секционное наблюдение позволяет предположить, что Соединенные Штаты могли бы легко решить свои финансовые проблемы за счет повышения налогов на несколько процентных пунктов до уровня, который по-прежнему будет далек даже от немецкого. Но тот факт, что в 2000-х годах уровень налогообложения снизился во всех трех странах, в том числе и в шведской экономике с традиционно высокими налогами, предостерегает от аналитического и политического волонтаризма. Если уровень налогообложения изменился в последние годы, то трансформация, очевидно, представлена нисходящим, а не восходящим трендом. Противостояние повышению налогов, по-видимому, было широко распространено в богатых индустриальных странах с 1970-х годов, когда окончание роста в послевоенный период было отмечено гражданами и переход налогоплательщиков в группу доходов, подлежащих обложению по более высоким ставкам больше не мог обеспечить государствам рост доли в экономических ресурсах общества. Правительства затем стали полагаться на долг для устранения характерных расхождений между доходами и расходами, пока это не

стало уже совсем невозможно. Далее они стремились к консолидации, но делали это за счет сокращения расходов, а не установления повышенных налогов. Так было не только в случае США, но и в социал-демократической Швеции, и в центрально-европейской Германии.

Если рассматривать десятилетие до 2008 г. в качестве пробного запуска новой волны еще более интенсивной консолидации государственных финансов в богатых демократиях, как это делаем мы, нельзя не прийти к мрачным прогнозам в отношении будущих возможностей правительств по оказанию помощи своим обществам в борьбе с изменившимися условиями благосостояния и равенства. Если правительства не могут защитить государственные инвестиции — особенно то, что мы называем социальными инвестициями — от финансового давления, то правительственное влияние на структуру и производительность современных обществ должно снижаться. Граждане, реагируя на то, что кажется еще одним этапом в постепенном распаде управленческого потенциала демократических государств, могут продолжить терять интерес к демократической политике. Вместо того чтобы способствовать накоплению общественных благ, они обратятся к частным рынкам для того, чтобы обеспечить себя тем, что им нужно, чтобы выжить и процветать в ситуации меняющихся экономических возможностей. Но не все смогут себе позволить частные товары и услуги, несмотря на повышение ее или его конкурентоспособности, поэтому неизбежно возникнут распределительные последствия снижения государственных инвестиций равно как и снижения государственных расходов на развитие благосостояния. Например, снижение, или стагнация, поддержки семьи оставит без изменений первоначальное распределение жизненных шансов подрастающего поколения, так как они определяются социальным статусом семьи. Снижение инвестиций в национальную систему образования заставит все большее число людей из неблагополучных социальных групп отказаться от возможности социального продвижения или заставит их взять на себя крупную частную задолженность²⁷ и в первую очередь при условии, что они имеют доступ к кредитам.

²⁷ В результате уменьшающейся поддержки образования со стороны государства, с одной стороны, и с увеличением цен на образование на рынке частных колледжей — с другой, кредиты американских семей на образование приравнялись к сумме кредитов, набравших на кредитных картах [Lewin, 2011].

Ничто из этого не служит хорошим предзнаменованием на ближайшие годы, когда дополнительный долг, накопленный в ходе финансового кризиса, придется урезать под бдительным наблюдением тех самых «финансовых рынков», которые прежде всего и вызвали глобальный экономический спад и, таким образом, правительства вынуждены будут пожертвовать достижениями десятилетия бюджетной консолидации. Дальнейшее сокращение государственных расходов по образцу 1990–2000-х годов, только в гораздо большем масштабе, уже было анонсировано во всех крупных промышленно развитых странах. На основании наших выводов, очевидно, что это не обойдет стороной государственные инвестиции, которые снижались последних два с половиной десятилетия. Вопрос, который остро встанет и который, мы знаем, будет еще труднее игнорировать, чем когда-либо прежде, можно сформулировать так: смогут ли капиталистические демократические государства с их многообразием общественных обязательств, с одной стороны, и жесткими ограничениями относительно того, как они могут получать средства, необходимые для выполнения этих обязательств, — с другой, по-прежнему обеспечивать в будущем жизнеспособность все более неустойчивых, нестабильных и неорганизованных обществ? Смогут ли они обеспечивать то, что срочно может понадобиться в будущем? Будет ли в ближайшие годы политически возможным систематически не удовлетворять общественные потребности? Будет ли политическая сила современных государств достаточной для решения растущего числа задач, или она атрофируется из-за более усугубляющихся условий жесткой экономии бюджетных средств? На данный момент мало что свидетельствует в пользу положительных ответов на эти вопросы.

ЛИТЕРАТУРА

Auer P., Efendiolu Ü., Leschke J. Active Labour Market Policies around the World: Coping with the Consequences of Globalization. Geneva: International Labour Organization, 2008.

Breunig C., Busemeyer M. Fiscal Austerity and the Trade-off between Public Investment and Social Spending // *Journal of European Public Policy*. 2010. Vol. 19. No. 6 <www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2011.614158> (first published online 27 September 2011).

Buchanan J.M. Public Principles of Public Debt: A Defense and Re-statement. Homewood (IL): Richard R. Irwin, 1958.

Buchanan J.M. The Moral Dimension of Debt Financing // *Economic Inquiry*. 1985. Vol. 23. P. 1–6.

Buchanan J.M., Roback J. The Incidence and Effects of Public Debt in the Absence of Fiscal Illusion // *Public Finance Quarterly*. 1987. Vol. 15. P. 5–25.

Buchanan J.M., Tullock G. The Expanding Public Sector: Wagner Squared // *Public Choice*. 1977. Vol. 31. P. 147–150.

Buchanan J.M., Wagner R.E. Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes. N.Y.: Academic Press, 1977.

Buchanan J.M., Wagner R.E. The Political Biases of Keynesian Economics // *Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy* / ed. by J.M. Buchanan, R.E. Wagner. Leiden: Martinus Nijhoff, 1978. P. 79–100.

De Haan J., Sturm J.E., Sikken B.J. Government Capital Formation: Explaining the Decline // *Weltwirtschaftliches Archiv*. 1996. Vol. 132. P. 55–74.

Downs A. Why the Government Budget is Too Small in a Democracy // *World Politics*. 1996. Vol. 12. P. 541–563.

Greif A. Institutions and the Path to the Modern Economy. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Greif A., Laitin D.A. A Theory of Endogenous Institutional Change // *American Political Science Review*. 2004. Vol. 98. P. 633–652.

Hayek F.A. von. Full Employment, Planning and Inflation // *Studies in Philosophy, Politics, and Economics* / ed. by F.A. von Hayek. Chicago: University of Chicago Press, 1967 [1950]. P. 270–279.

Keman H. Cutting back Public Investment after 1980: Collateral Damage, Policy Legacies and Political Adjustment // *Journal of Public Policy*. 2010. Vol. 30. P. 163–182.

Lewin T. Burden of College Loans on Graduates Grows // *New York Times*. 2011. 11 April. <www.nytimes.com/2011/04/12/education/12college.html> (accessed 1 March 2012).

Morel N., Palier B., Palme J. (eds) Towards a Social Investment Welfare State? Bristol: Policy Press, 2012.

OECD (2007). OECD Science, Technology and Industry Scoreboard: Briefing Note on the United States. Paris: OECD, 2007.

OECD (2009). National Accounts at a Glance. Paris: OECD, 2009.

OECD (2011). Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, 2011. Families and Children. <http://web.archive.org/web/20100116170439/http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34819_1_1_1_1_1,00.html> (accessed 18 September 2012).

Olson M. The Rise and Decline of Nations. New Haven (CT): Yale University Press, 1982.

Olson M. Political Economy of Comparative Growth Rates // The Political Economy of Growth / ed. by D.C. Mueller. New Haven (CT): Yale University Press, 1983. P. 7–52.

Pierson P. Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity / Journal of European Public Policy. 1989. No. 5. P. 539–560.

Pierson P. From Expansion to Austerity: The New Politics of Taxing and Spending // Seeking the Center: Politics and Policymaking at the New Century / ed. by M.A. Levin, M.K. Landy, M. Shapiro. Washington (DC): Georgetown University Press, 2001. P. 54–80.

Rose R. Inheritance before Choice in Public Policy // Journal of Theoretical Politics 2. 1990. P. 263–291.

Rose R., Davies P.L. Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain. New Haven (CT): Yale University Press, 1994.

Rose R., Peters G. Can Government Go Bankrupt? N.Y.: Basic Books, 1978.

Scharpf F.W. Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. Konstanz: Universitätsverlag, 1970.

Scharpf F.W. Interdependence and Democratic Legitimation // Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries? / ed. by S.J. Pharr, R.D. Putnam. Princeton (NJ): Princeton University Press, 2000. P. 101–120.

Schumpeter J.A. The Crisis of the Tax State // The Economics and Sociology of Capitalism / ed. by R. Swedberg. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1991 [1918]. P. 99–141.

Steuerle C.E. The U.S. is Broke. Here's Why // USA Today. 2010. 26 January. <www.usatoday.com/NEWS/usaedition/2010-01-27-column27_ST_U.htm> (accessed 1 March 2012).

Steuerle C.E., Rennane S. The Role of Fiscal Councils and Budget Offices: Lessons from the United States / Unpublished Manuscript, 2010.

Stiglitz J.E. The Roaring Nineties: A New History of the World's Most Prosperous Decade. N.Y.: W.W. Norton, 2003.

Streeck W. Institutions in History: Bringing Capitalism Back In // MPIfG Discussion. 2009. Paper. No. 09/8. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2009a.

Streeck W. Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy. Oxford: Oxford University Press, 2009b.

Streeck W., Mertens D. Fiscal Austerity and Public Investment: Is the Possible the Enemy of the Necessary? / MPIfG Discussion Paper. 2011. No. 11/12. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2011.

United Nations (2009). System of National Accounts 2008. N.Y.: United Nations, 2009.

III. Налоговая конкуренция и фискальная демократия

ФИЛИПП ГЕНШЕЛЬ, ПЕТЕР ШВАРЦ

1. ВЫНУЖДЕННАЯ ФИСКАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ

Что такое «фискальная демократия»? Этот термин был впервые предложен Евгением Штойрле, но никогда не был должным образом определен. Однако смысл его вполне интуитивно понятен. Демократия, согласно Штойрле [Steuerle, 2008], в основе своей «заключается в равном доступе к процедуре голосования — и наличии представителей своих интересов — по вопросам текущих приоритетов страны». Поскольку нынешние приоритеты стран, как правило, имеют финансовые предпосылки — они требуют выделения государственных средств, — то демократия, по сути, является финансовой категорией. Она подразумевает право равного доступа к голосованию по вопросам налоговой политики и программам государственных расходов. Тем не менее голосование обеспечивает демократический контроль только в той степени, в которой голоса могут изменить ситуацию с точки зрения осуществления политики. Если «нет альтернативы» (то, что Маргарет Тэтчер называла «TINA» (there is no alternative)), то голосование бесполезно. Фискальная демократия требует не только формальных условий — равного права голоса, но и существенных — политического выбора и автономии. Настоящая фискальная демократия возникает тогда, когда избиратели имеют возможность влиять на правительство, а оно, в свою очередь, властно изменять налоговую политику в соответствии с предпочтениями избирателей.

В своей работе Штойрле сосредоточил внимание на существенных условиях функционирования фискальной демократии и, в частности, на ограничениях, которые обусловлены политическими обязательствами, взятыми «предшествующими законодателями» [Steuerle, 2010, p. 876] и влияющими на финансовые решения нынешних политиков. Для измерения этих ограничений он разработал индекс фискальной демократии, измеряющий долю государственных доходов, которая остается доступ-

ной после расходов на обязательные программы (в том числе на выплаты процентов по государственному долгу). Касательно федерального бюджета Соединенных Штатов, индекс демонстрирует неуклонное снижение начиная с 1960-х годов [Steuerle, 2010, p. 878]. В 2010 г. он становится отрицательным, и это свидетельствует о том, что еще до того как Конгресс проголосовал за какую-либо программу расходов на этот год, сумма, выделенная на обязательные программы, превышала доступный доход. Штрик и Мэртенс [Streeck, Mertens, 2010] отмечают подобную тенденцию к снижению фискальной свободы и для Германии. Другие эмпирические исследования также указывают на ограничения, накладываемые на фискальную демократию из-за долгосрочных накоплений расходной части бюджета [Pierson, 1998]. Недавний кризис суверенного долга в значительной степени усугубил проблему.

Фискальная демократия сталкивается с угрозами в отношении не только расходной части, но и доходной части бюджета. Вновь возникшие или увеличивающиеся препятствия для государственных доходов также могут снизить возможности фискальной свободы политиков. В этом разделе нас интересует ограничение, касающееся доходной части бюджета, — международная налоговая конкуренция. Специалисты по политической экономии разделились во мнениях по вопросу о том, подрывает ли налоговая конкуренция функционирование фискальной демократии. Некоторые ученые утверждают, что налоговая конкуренция вредит фискальной демократии, ограничивая национальную налоговую автономию. Другие утверждают, что налоговая конкуренция не в состоянии сдерживать национальную систему налогообложения и, следовательно, не может навредить фискальной демократии. Первая точка зрения стала популярной в конце 1980 — и начале 1990-х годов, когда радикальные налоговые реформы в США и Великобритании и быстрый прогресс в глобальной и региональной экономической интеграции, казалось, ознаменовали собой начало новой эры международной конкуренции [Sinn, 1988; Steinmo, 1994; Swank, 2006]. Многие авторы боялись, а некоторые надеялись, что это не оставит правительствам выбора, кроме как участвовать в гонке за снижение налогов, что приведет чуть ли не к уничтожению национальной налоговой автономии [Edwards, Keen, 1996]. Такие опасения были особенно характерны для Европы. Экономисты предупреждали, что создание еди-

ного рынка превратит ЕС в «одну большую налоговую гавань» [Giovannini, Hines, 1991, p. 172], в которой фискальная конкуренция уничтожит перераспределительный налог на мобильные факторы и приведет к тому, что налоговая система будет состоять только из налогов на прибыль [Sinn, 1994]. Вторая точка зрения занимала господствующее положение в конце 1990 — начале 2000-х годов, когда сторонники первого подхода начали осуществлять эмпирическую проверку своих предположений и им не удалось найти четкого доказательства напряженной гонки за снижением налогов. Некоторые авторы пришли к выводу, что конкурентные ограничения на национальное налогообложение были несущественны, поскольку правительства, «желающие расширить национальную экономику по политическим причинам, все еще могут это сделать (в том числе путем повышения налогов на капитал для оплаты новых расходов)» [Garrett, 1998, p. 823]. Заметный успех Дании с ее небольшой открытой экономикой с высокими налогами, казалось, подтверждает этот вывод [Campbell, 2009, p. 262].

Наши исследования показывают, что обе позиции не верны. Точка зрения о том, что налоговая конкуренция не представляет угрозы для фискальной демократии, потому что не ограничивает налогообложение, недооценивает весомости налоговой конкуренции. Мы продемонстрируем на примере 22 стран ОЭСР (ОECD-22)¹, что налоговая конкуренция ограничивает национальную систему налогообложения несколькими способами. Первоначальный подход, считающий, что налоговая конкуренция вредит фискальной демократии, потому что ограничивает национальную налоговую автономию, предполагает, что конкурентные ограничения на уровне национального налогообложения транслируются непосредственно на ограничения фискальной демократии. Это не тот случай. Налоговая конкуренция имеет неоднозначные последствия: с одной стороны, она подрывает основы фискальной демократии в большинстве стран, с другой — расширяет возможности для нее в некоторых других (в основном небольших, бедных и периферических).

¹ К странам — участницам Организации экономического сотрудничества и развития относятся: Австрия, Австралия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Ирландия, Италия, Япония, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания и США.

Раздел имеет пять подразделов. В подразделе 2 кратко рассматривается концепция налоговой конкуренции и объясняется, почему она влияет на фискальную демократию по-разному в разных странах. В следующих трех подразделах мы исследуем влияние налоговой конкуренции в указанных странах: в подразделе 3 подробно описываются конкурентные ограничения на ставку налога; в подразделе 4 внимание фокусируется на налоговых поступлениях; в подразделе 5 анализируются последствия налоговой конкуренции в области перераспределения, а подраздел 6 содержит краткие эмпирические выводы и обсуждение возможных последствий для функционирования фискальных демократий.

2. СИММЕТРИЧНАЯ И АСИММЕТРИЧНАЯ НАЛОГОВАЯ КОНКУРЕНЦИЯ

Налоговая конкуренция относится к процессу борьбы национальных правительств за международную мобильную налоговую базу путем стратегического снижения своих налогов. Для того чтобы проанализировать ее последствия для фискальных демократий, мы начнем с очень простой концептуальной модели. В своей упрощенной форме эта базовая модель включает две одинаковые страны, разделяющие друг с другом единую международную мобильную базу налогообложения («капитала») [Zodrow, Mieszkowski, 1986; Wilson, 1999]. Налоговые курсы обеих стран взаимозависимы: высокие налоги в стране *A* повышают доходы страны *B*, предоставляя последней широкий доступ к мобильной базе налогообложения; низкие налоги в стране *A* снижают доходы *B*, так как *A* присваивает себе элементы базы налогообложения, отнимая их у *B*. Эта политика взаимозависимости и вызывает «гонку уступок» в налогообложении, поскольку каждая страна пытается присвоить себе непропорционально большую долю мобильной налоговой базы путем сокращения ставки налога другого государства. В равновесии налоговые ставки в обеих странах ниже, чем они могли бы быть, что приводит к снижению налоговых поступлений и/или смещению налогового бремени на немобильную налоговую базу. Влияние на фискальную демократию следующее: налоговая конкуренция сдерживает потенциал получения доходов как всех конкурирующих стран в целом, так и каждой страны в отдельности. Диапазон возможностей налогово-бюджетной

политики сокращается; в результате это подрывает фискальную демократию повсеместно. Очевидным решением проблемы является гармонизация различных видов налогового обложения².

Если граждане хотят сохранить возможность выбора товаров и услуг, которыми они хотели бы обеспечивать себя коллективно через демократически избранные институты, а также использовать налоговую систему для достижения более приемлемого социального распределения доходов, влияние глобализации... должно быть нейтрализовано. Наиболее очевидный способ достижения этого — готовность стран к координации и согласованию аспектов налоговых систем, особенно в части, касающейся налогообложения доходов от капитала [Brooks, Hwong, 2010, p. 819].

До сих пор наша базовая модель предполагала, что обе страны являются идентичными: налоговая конкуренция в них симметрична. Очевидно, однако, что в реальном мире страны не идентичны, а отличаются друг от друга по ряду параметров, в том числе своими размерами. Включение в анализ различий в размерах стран (с точки зрения первичных запасов налоговой базы) существенно меняет результаты базовой модели: если страны отличаются по размеру, они не сталкиваются с подобными конкурентными ограничениями и не несут одинаковые потери благосостояния. Вместо этого наименьшая страна имеет больше стимулов для сокращения налоговых ставок и несет меньшие потери доходов в состоянии конкурентного равновесия [Vucovetsky, 1991; Kanbur, Keen, 1993]. Действительно, если разница в размерах достаточно велика, меньшая страна генерирует больший доход при налоговой конкуренции, чем при ее отсутствии. Интуитивно понятно, это происходит потому, что для маленькой страны потеря доходов от снижения налогов, т.е. доходов, изъятых из (первоначально небольшой) внутренней налоговой базы, относительно мала в сравнении с крупной прибылью от притока части (изначально большой) иностранной налоговой базы другой страны. Поэтому маленькая страна сталкивается с более эластичным предложением мобильной налоговой базы, чем ее большой конкурент. В равновесии она будет урезать долю конкурента и привлекать непропорционально большую часть международной мобильной

² Мы используем понятие «гармонизация налогов» в широком смысле для обозначения комплекса мер, направленных на сдерживание налоговой конкуренции.

налоговой базы. Существует несомненное преимущество в том, чтобы «быть маленькой страной» в условиях налоговой конкуренции [Wilson, 1999, p. 278]. И тогда налоговая конкуренция является асимметричной³.

Асимметричная налоговая конкуренция имеет неоднозначные последствия для фискальной демократии. В целом эффект отрицательный, потому что конкурентная динамика ограничивает потенциал налогообложения всей группы конкурирующих стран. Но эффект для маленьких стран является положительным: они выигрывают в возможностях получения доходов и, следовательно, имеют больше возможностей для реализации политики демократического выбора. Однако в то время как малые страны приобретают, большие страны много теряют. Влияние налоговой конкуренции на национальные фискальные демократии является явно негативным для больших стран. Как следствие, гармонизация по обузданию налоговой конкуренции, вероятно, будет разыграна между большой страной (которая выиграет) и маленькой страной (которая потеряет). Асимметричная налоговая конкуренция является предметом общей озабоченности и для избирателей, и для правительств во всех конкурирующих странах, но не ведет к простым общепринятым решениям. Так много сказано о теории налоговой конкуренции, но что же мы знаем о ее реальном воплощении? При условии, что налоговая конкуренция существует, базовая модель позволяет нам выделить три основные тенденции налоговой политики:

- *гонка уступок*: тенденция к снижению налоговых ставок и налоговых поступлений, так как страны принимают участие в конкурентных налоговых сокращениях;
- *асимметрия*: выраженная тенденция, проявляющаяся в подрыве малыми странами налоговых ставок крупных стран и присвоении ими большей части налоговых поступлений из мобильных баз;
- *перераспределение*: смещение мобильной налоговой базы от крупных к малым государствам (международное перераспределение) и смещение налогового бремени с мобильной на немобильную налоговую базу (внутристрановое перераспределение).

³ Межстрановые особенности (уровень благосостояния, геополитическое и экономико-географическое положение, система государственных институтов) также могут создавать эффект асимметрии в налоговой конкуренции (см.: [Baldwin, Krugman, 2002; Basinger, Hallerberg, 2004; Plümper et al., 2009; Hays, 2009]).

Множество прекрасных эконометрических исследований было направлено на оценку этих предикторов, большая часть которых сфокусирована на изучении налогообложения корпораций. Выводы неоднозначны: результаты варьируются в зависимости от проверяемых объясняющих факторов, временного периода, выборки и выбранной меры корпоративного налогового бремени. В этом разделе мы используем иной подход. На основе простых индикаторов трех независимых переменных мы покажем, что существование налоговой конкуренции является более очевидным и понятным, чем представлено в большей части эконометрических исследований. Наш анализ начинается с 1980-х годов (до наступления тесной экономической интеграции) и заканчивается 2007 г. (последним годом перед финансовым крахом и для большинства переменных также последним годом, за который имеются данные) и охватывает все основные виды налогов.

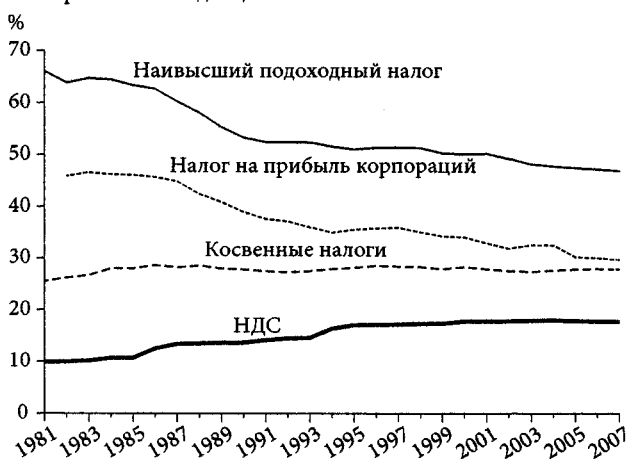
3. НАЛОГОВАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И СТАВКИ НАЛОГА

Запустила ли налоговая конкуренция гонку в снижении налоговых ставок? Является ли это причиной асимметрии ставок налогообложения, которые соответствуют размеру стран? Для того чтобы исследовать эти вопросы, важно различать две модели налоговой конкуренции: общую и целевую [Keen 2001; Kemmerling, Seils, 2009]. При *общей налоговой конкуренции* правительства соперничают за мобильную налоговую базу за счет сокращения *общих налоговых ставок*, таких как стандартная ставка налога на прибыль предприятий (корпораций). При *целевой налоговой конкуренции*, напротив, они конкурируют за мобильную налоговую базу путем предоставления *льготного налогового режима* специально для особо подвижных частей базы. В качестве примера вспомним об особых корпоративных налоговых режимах, снижающих уровень налогообложения выборочно для следующих корпоративных форм и организаций: иностранных компаний; организаций, расположенных в специальных бизнес-зонах; холдинговых компаний или дочерних страховых компаний.

Рисунки III.1a и III.1б демонстрируют информацию об *общей налоговой конкуренции*. На рис. III.1a показаны исторические тенденции четырех видов общих налоговых ставок. Здесь очевидно резкое падение ставки налога на прибыль предприятий (по сравнению со средним значением по всем 22 странам ОЭСР, с 46% в 1985 г. до менее чем 30% в 2007 г.).

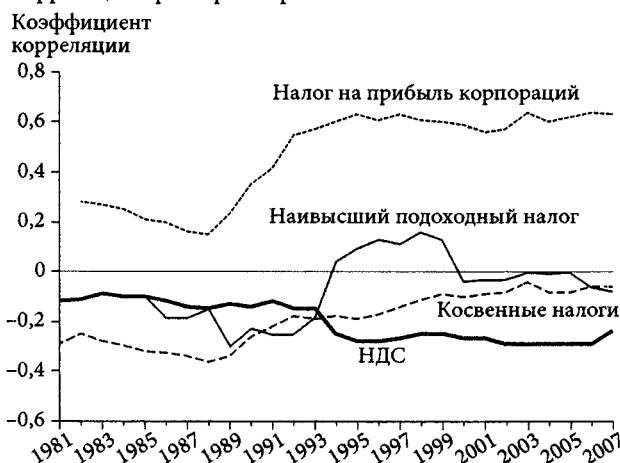
ПОЛИТИКА В ЭПОХУ ЖЕСТКОЙ ЭКОНОМИИ

а. Исторические тенденции



ИСТОЧНИКИ информации о ставках налогов НДС, на прибыль корпораций: Bundesministerium der Finanzen, Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich (отдельные статьи); информации о косвенных налогах: OECD, Taxing Wages.

б. Корреляция с размером страны



ИСТОЧНИКИ информации о ставках налогов НДС, на прибыль корпораций: Bundesministerium der Finanzen, Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich (отдельные статьи); информации о косвенных налогах: OECD, Taxing Wages.

РИС. III.1. Ставки налогов, среднее по 22 странам ОЭСР

Максимальная ставка подоходного налога также снизилась на 16 процентных пунктов, но с более высокого изначального уровня (63% в 1985 г. в сравнении с 47% в 2007 г.). Ставка НДС увеличилась (с примерно 11% в 1985 г. до ориентировочно 18% в 2007 г.). Налоговый «клин»⁴ на среднестатистического рабочего (холост/не замужем, детей нет) был более или менее стабильным начиная с середины 1980-х годов (около 28%). Если коротко, есть свидетельства выраженной гонки на понижение ставок общих корпоративных налогов и относительно менее выраженной тенденции к снижению верхних ставок НДФЛ, но не косвенных налогов на предпринимателей и на заработную плату или на ставки НДС.

Рисунок III.16 демонстрирует корреляцию общих налоговых ставок и размера 22 стран ОЭСР во времени⁵. Если налоговая конкуренция имеет асимметричные последствия для малых и больших стран, как это предполагает базовая модель, то должна существовать положительная корреляция налоговых ставок и размера страны. Корреляция должна возрасти в течение длительного периода времени, так как уровень рыночной интеграции, и, следовательно, конкурентное давление увеличивается. А вот, что мы в действительности узнали о ставке налога на прибыль предприятий: ее корреляция с размером страны увеличилась с 0,21 в 1985 г. до 0,63 в 2007 г., что указывает на растущую тенденцию подрыва корпоративных налоговых ставок в крупных государствах малыми. Большая часть эмпирической литературы использует данный процесс как убедительное доказательство усиления конкурентного давления [Devereux et al., 2006; Ganghof, 2006; Plümper et al., 2009; Genschel, Schwarz, 2011]. Все другие корреляции отрицательны или не отражают значимую тенденцию. В целом рис. III.16 предполагает, что общая налоговая конкуренция влияет на ставку налога на прибыль организаций, но не на верхнюю часть доходов физических лиц, косвенные налоги или на ставки НДС.

В табл. III.1 представлены данные о целевой налоговой конкуренции. Исследуемые страны расположены в соответствии с численностью населения (колонка 2). В колонке 3 приводится ин-

⁴ Налоговый «клин» включает сумму НДФЛ и отчислений на социальное страхование работника, а также заработную плату, выраженную в процентах от оплаты труда.

⁵ Пользуясь общепринятым способом, мы рассчитываем размер государства как логарифм численности его населения. Это делается для того, чтобы сократить влияние очень больших и очень маленьких показателей численности населения государств на корреляцию.

формация о целевой конкуренции в области налогообложения на прибыль предприятий. В то время как существует неподтвержденная популярная точка зрения, что специальные корпоративные налоговые режимы распространились с 1980 г., не хватает данных представленных в виде временных рядов, необходимых для систематического сравнительного анализа в международном масштабе [Kemmerling, Seils, 2009]. Лучшее, что мы можем сделать, это указать число «потенциально опасных» корпоративных налоговых режимов, выделенных ОЭСР среди ее государств-членов в 2000 г. [OECD, 2006]. Список показывает, что все страны ОЭСР кроме четырех приняли один или несколько специальных корпоративных налоговых режимов, предполагая, что целевая конкуренция широко распространена в корпоративном налогообложении. Корреляция между размером страны и количеством специальных корпоративных налоговых режимов является отрицательной, но слабой: вероятность найти специальный налоговый режим в крупном государстве чуть меньше. При дальнейшем рассмотрении становится ясно, что институты внутри страны сильнее влияют на вероятность возникновения специальных корпоративных налоговых режимов. Число таких режимов, как правило, высокое среди континентальных государств всеобщего благосостояния (Бельгия, Франция, Германия, Люксембург, Нидерланды, Швейцария) и средиземноморских государств (Греция, Италия, Португалия, но не Испания) и низкое среди англосаксонских стран (Австралия, Новая Зеландия, Великобритания, США, но не Канада и Ирландия) и в северных государствах всеобщего благосостояния (Дания, Финляндия, Норвегия, Швеция).

ТАБЛИЦА III.1. Ставки целевых налогов

Страна	Размер страны (в млн человек)	Специальные корпоративные налоговые режимы	Наивысшая ставка налога на частную прибыль от процентов			
			Резиденты		Нерезиденты	
	2000	2000	1985	2007	1985	2007
Люксембург	0,5	3	57	10 ⁶	0	0
Новая Зеландия	3,8	0	—	—	—	—

III. НАЛОГОВАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И ФИСКАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ

Страна	Размер страны (в млн человек)	Специальные корпоративные налоговые режимы	Наивысшая ставка налога на частную прибыль от процентов			
			Резиденты		Нерезиденты	
			2000	2007	1985	2007
Ирландия	3,9	2	65	20 ⁶	35	0
Норвегия	4,5	1	64	0,4	0	—
Финляндия	5,2	1	—	28 ⁶	—	0
Дания	5,4	0	73	59	0	0
Швейцария	7,3	2	39	40	35	15
Австрия	8,1		67	25 ⁶	5	0
Швеция	8,9	1	80	30 ⁶	0	0
Португалия	10,4	3	60	20 ⁶	13,8	20
Бельгия	10,3	5	25 ⁶	15 ⁶	25	15
Греция	10,6	4	63	10 ⁶	56,8	10
Нидерланды	16,2	7	72	52	0	0
Австралия	19,7	1	—	—	—	—
Канада	31,4	3	50	46	25	25
Испания	40,5	1	66	43	18	0
Италия	58	2	12,5 ⁶	27 ⁶	21,6	27
Великобритания	59,2	0	60	40	30	0
Франция	59,5	2	65	48	25	16
Германия	82,6	2	56	47	0	0
Япония	127,6	0	75	20 ⁶	20	15
США	283	1	50	42	30	30
ОЭСР-22		1,95	57,87	33,1	17,91	9,11
Корреляция ^a		-0,16	-0,13	0,38	0,25	0,49

^a Корреляция с логарифмом численности населения.

⁶ Шедулярное налогообложение.

ИСТОЧНИК: Население — <<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=254>>; специальный налог на прибыль корпораций — OECD 2006 top rate on personal interest income; Bundesministerium der Finanzen; Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich (отдельные статьи).

Целевая конкуренция подоходного налогообложения ориентирована в основном на профессионалов с высокой заработной платой и частных инвесторов. Существует широко распространенное неподтвержденное мнение о том, что ряд стран предлагает специальные налоговые режимы для временно работающих иностранных специалистов («экспатов»), чтобы привлечь человеческий капитал и транснациональные компании, которые его используют [PwC and CHEER, 2005]. Например, Швеция предоставляет налоговые льготы для иностранных специалистов, проживающих не более пяти лет в стране; Нидерланды имеют налоговые льготы для иностранных специалистов, художников и спортсменов; Испания до недавнего времени предлагала специальную налоговую ставку в размере лишь 24% футболистам («Закон Бекхэма»)⁶. К сожалению, отсутствие межстрановых сравнительных данных не позволяет собрать систематическую информацию по всем 22 государствам ОЭСР. Напротив, имеются данные о целевой конкуренции в сфере частного инвестиционного дохода. Мы же фокусируемся на доходах от инвестиций и прочих поступлениях по процентам. Как правило, они полностью облагаются налогом в стране налогового резидентства инвестора, с налоговым вычетом, полагающимся для любого налога на источники дохода полученного в стране — источнике инвестиций. На практике, однако, частный инвестор может уклониться от налогообложения в стране постоянного проживания, не сообщив о своем внешнем процентном доходе. Поэтому правительства могут конкурировать за доходы от процентов двумя способами. Во-первых, они могут выборочно сократить максимальную ставку НДФЛ процентного дохода резидента с тем, чтобы снизить стимулы для отечественных инвесторов участвовать в уклонении от уплаты исходящего налога (колонки 4 и 5). Во-вторых, они могут сократить свои удерживаемые налоги на доход по процентам иностранных инвесторов, чтобы привлечь входящие инвестиции нерезидентов (колонки 6 и 7).

Стандартный подход к сокращению налоговой нагрузки на инвесторов-резидентов заключается в налогообложении процентного дохода за рамками прогрессивного личного подоходного

⁶ Закон назван по имени полузащитника Дэвида Бекхэма, когда он готовился вступить в «Реал». Согласно этому закону, иностранные игроки, которые присоединяются к испанским футбольным клубам платят подоходный налог в размере 24%. — *Примеч. ред.*

налога на пропорционально низком уровне (так называемая шедулярная система налогообложения). Как показано в колонке 4, только две из 22 стран в составе ОЭСР применяли данный подход в 1985 г. К 2007 г., однако, уже 10 государств поступили подобным образом (колонка 5). Распространение шедулярного налогообложения вызвало более стремительное падение верхней ставки налогов на личные процентные доходы резидентов, чем верхней ставки подоходного налога. В то время как в период с 1985 по 2007 г. последний показатель сократился всего на 16 процентных пунктов в среднем по всем странам ОЭСР (см. рис. III.1a), первый снизился на 25 процентных пунктов, с 58% в 1985 г. до 33% в 2007 г. Личный доход по процентам в настоящее время часто облагается налогом по существенно более низким ставкам, чем доходы физических лиц из других источников. В 2007 г. разрыв между (нижней) ставкой налога на личный процентный доход резидента и (высшей) максимальной ставкой подоходного налога составил в среднем 14 процентных пунктов для всех стран ОЭСР. Ставка налогообложения процентного дохода в настоящее время положительно коррелирует с размером страны (0,38 в 2007 г.), в то время как базовая модель предполагает: малые страны с большей вероятностью имеют низкие процентные ставки по налогу на прибыль (и более склонны принимать шедулярную систему налогообложения процентного дохода), чем крупные страны. В то же время правительства также сокращают бремя подоходного налога на прибыль нерезидентов. Как видно из столбцов 6 и 7 табл. III.1, ставка НДС упала в среднем с 18% в 1985 г. до 9% в 2007 г. Существует также положительная связь с размером страны (0,49 в 2007 г.): небольшие государства более охотно взимают низкие налоги с нерезидентов, чем крупные страны. Подводя итог, отметим, что тогда как правительства пытались остановить уклонение от уплаты исходящих налогов отечественных резидентов, производя целевые сокращения ставки налога на доход от процентов, они одновременно конкурировали между собой за уклонение от уплаты входящих налогов иностранными инвесторами за счет снижения налогов в виде процентов, удерживаемых с нерезидентов.

Аргументы, представленные в данном разделе, демонстрируют, что конкуренция ставок налога увеличилась с 1980-х годов. Налогообложение корпораций теперь является субъектом ярко выраженной общей и целевой налоговой конкуренции. Подоходное налогообложение подлежит сильной целевой конкуренции за до-

ходы от процентов и, возможно, некоторой ограниченной борьбе за высококвалифицированную рабочую силу. Но нет никаких признаков того, что падение наиболее высоких ставок НДФЛ было вызвано общей налоговой конкуренцией. Также нет доказательств налоговой конкуренции, основанной на НДС или налоговым «клине», влияющей на среднестатистического работника.

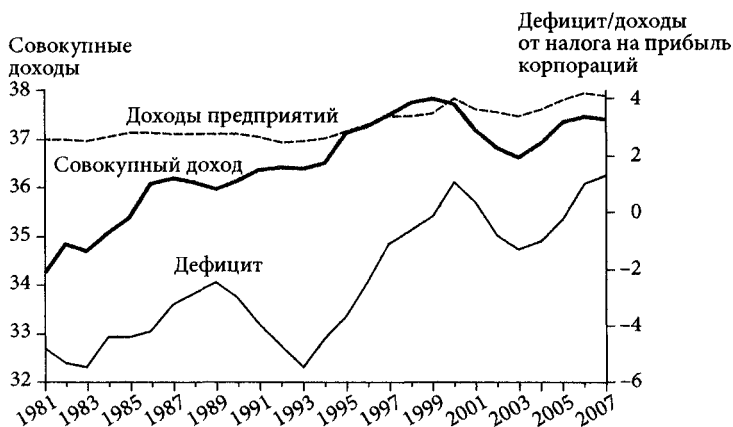
4. НАЛОГОВАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ

Имеет ли конкуренция ставок налога влияние на налоговые поступления? Обратившись к рис. III.2а, можно отметить, что такое влияние вовсе не очевидно. Как показано на рисунке, тренд изменения общего объема налоговых поступлений движется вверх, а не вниз. В среднем для всех стран ОЭСР доходы увеличились примерно с 35% ВВП в 1985 г. до 37% в 2007 г. Баланс бюджета также улучшился. Хотя бюджетные дефициты колебались на уровне 4% ВВП в течение 1980 — начале 1990-х годов, бюджеты были близки к равновесию в течение всего экономического цикла на протяжении большей части 2000-х годов⁷. Даже если мы ориентируемся на налогообложение корпораций, которое, возможно, представляет собой «наиболее обоснованный пример» [Devereux, Sørensen, 2006, p. 14] налоговой конкуренции, нет четких доказательств существования гонки уступок налоговых поступлений. Множество эмпирических исследований с переменным успехом пытались оценить влияние экономической открытости на поступления от налогов на капитал. Некоторые исследователи выявили положительную зависимость: открытость экономики связана с повышенным налогообложением капитала (см., например: [Quinn, 1997; Garrett, Mitchell, 2001]). Другие обнаруживают отрицательную связь: открытость сопряжена с уменьшением поступлений от налога на капитал [Rodrik, 1997; Winner, 2005; Schwarz, 2007; Devereux et al., 2008]. А ряд ученых не отмечают по существу вообще никакой зависимости [Swank, 2006; Slemrod, 2004]. В среднем корпоративные налоговые поступления увеличились в странах ОЭСР почти на четверть, с ориентировочно 3% ВВП в 1981 г. до почти 4% в 2007 г. (см. рис. III.2а)⁸.

⁷ То, что случилось с дефицитом государственного бюджета после 2007 г., — уже совершенно другая история.

⁸ На рис. III.2а не показано быстрое снижение корпоративных налоговых поступлений после финансового кризиса 2008 г.

а. Исторические тенденции



б. Корреляция с размером страны



РИС. III.2. Государственные доходы и дефицит, в среднем по 22 странам ОЭСР
 ИСТОЧНИК: OECD, Stat Extracts <<http://stats.oecd.org/index.aspx?>>; оценки авторов.

Однако чуть более пристальный взгляд на причины увеличения корпоративных налоговых поступлений предостережет нас от отрицания влияния, оказываемого налоговой конкуренцией на

государственные доходы. Во-первых, правительства частично компенсировали негативные последствия падения налоговых ставок за счет расширения налоговой базы, например, путем сокращения налоговых льгот, амортизационных отчислений и вычетов [Stewart, Webb, 2006]. По мере того как налоговая база становится шире и шире, возможности для этой компенсационной стратегии сокращаются. Вероятность того, что будущие налоговые льготы будут иметь негативные последствия для доходов государства, увеличивается. Это говорит о том, что влияние корпоративной налоговой конкуренции может иметь и отсроченные последствия.

Во-вторых, рост корпоративных налоговых поступлений происходит за счет основной макроэкономической налоговой базы. Доля корпоративных доходов (прибыль и прирост капитала) в национальном доходе возростала непрерывно с 1980 г. (см. табл. III.3 ниже). Положительный эффект от этого процесса частично компенсировал негативные последствия конкурентного снижения ставки налога [Kramer, 1998]. В-третьих, рост рентабельности предприятий является частично эндогенным фактором относительно корпоративной налоговой конкуренции. В некоторой степени эндогенность является исключительно статистической: налоговая конкуренция усиливает смещение прямых иностранных инвестиций и прибыли в маленькие страны и таким образом увеличивает долю корпоративной прибыли в этих странах (табл. III.3 ниже). Так как число небольших по размеру стран превышает число крупных, это приводит к увеличению показателя (невзвешенной) средней доходности. В некоторой степени эндогенность вполне реальна: давление в условиях конкуренции, работающее на понижение корпоративных налоговых ставок, создает увеличивающийся разрыв (в относительном, а иногда и в абсолютном выражении) между самыми низкими корпоративными и высокими ставками НДФЛ (см. табл. III.4 ниже). Этот разрыв способствует переходу внутренних доходов от личного к корпоративному сектору: корпорации превращаются в «оншорные»⁹ налоговые прикрития¹⁰ для

⁹ Термин «оншор» применяется к компаниям или юрисдикциям (территориям), законодательство которых не предусматривает освобождения от налогов, но при выполнении определенных условий таким компаниям ежегодно подаются налоговые льготы. Обычно такие компании обязаны ежегодно подавать в налоговые органы страны своей регистрации финансовую отчетность и платить местные налоги. — *Примеч. ред.*

¹⁰ Относительно законные способы уклонения от уплаты налогов. — *Примеч. ред.*

богатых физических лиц [Ganghof, Genschel, 2008]. Согласно одной из оценок, увеличение на 1 процентный пункт разрыва между верхней ставкой подоходного налога на прибыль по процентам и установленной законодательством ставкой корпоративного налога вызывает увеличение доли частных сбережений, направляемых через корпоративный сектор на 2,6% [Devereux, Sørensen, 2006, p. 12]. Другое исследование показывает, что уменьшение ставки корпоративного налога на 10 процентных пунктов повысит процент акционерных компаний в бизнес-секторе в целом и, следовательно, увеличит корпоративную налоговую базу на 7% [De Mooij, Ederveen, 2008, p. 682].

Что мы можем еще узнать из данных о корреляции, представленной на рис. III.26? Как мы видим, уровень общих налоговых поступлений отрицательно связан с размером стран ($-0,34$ в 2007 г.): крупные страны собирают меньше налоговых поступлений, чем небольшие. Это не противоречит базовой модели, однако не может быть вызвано только налоговой конкуренцией. Во-первых, отрицательная корреляция наблюдается только до этапа тесной экономической интеграции в 1990-х годах и после этого значительно не увеличивается. Во-вторых, малые государства имеют более высокие требования в сфере расходов по сравнению с крупными странами, потому что предоставление общественных благ, таких как оборона, обеспечение работы денежных, финансовых и регуляторных учреждений, технической инфраструктуры и посольств зачастую осуществляется за счет экономии от масштаба. Это заставляет маленькие страны тратить больше средств на предоставление общественных благ в расчете на душу населения, чем крупные государства, и, следовательно, взимать более высокие при прочих равных условиях налоги [Alesina, Spolaore, 2003, p. 3].

Иная картина наблюдается в отношении корпоративных налоговых поступлений (см. рис. III.26). В то время как корпоративные доходы были в сущности ни коим образом не связаны с размером стран в 1980-х годах (коэффициент корреляции колеблется между $-0,1$ в 1981 г. и $0,13$ в 1989 г.), значение показателя резко падает в течение 1990-х годов, достигает минимума со значением $-0,63$ в 2002 г. и продолжает быть отрицательным и после ($-0,28$ в 2007 г.). В течение 2000-х годов, крупные страны — члены ОЭСР получили значительно меньше поступлений от сбора налога на прибыль предприятий, чем их «маленькие» соратники, как и предполага-

лось базовой моделью. Надо отметить, что корпоративный налог не является основной статьей увеличения доходов в странах ОЭСР, так что в абсолютном выражении эффект может оказаться небольшим. Но даже потеря предельных доходов (или отсутствие прибыли) является политически болезненным для правительств, стесненных высоким уровнем обязательных расходов. Кроме того, потери доходов (или отсутствие прибыли) от корпоративного налогообложения могут быть лишь верхушкой айсберга неизмеримых потерь, источником которых являются другие мобильные налоговые базы, например, частные доходы от капитала. Эта точка зрения подтверждается данными о превышении бюджета: в то время как его дефицит, как правило, несколько выше в небольших странах в 1970 — начале 1980-х годов (0,13 в 1981 г.), коэффициент корреляции резко снизился в 1990-е годы во многом по причине снижения корпоративных налоговых ставок. Корреляция достигла минимума со значением $-0,63$ в 2002 г. и оставалась отрицательной на протяжении 2000-х годов ($-0,5$ в 2007 г.): крупные государства (Франция, Германия, Италия, Япония, Великобритания, США) оказались в ситуации большого дефицита бюджета, в то время как многие малые государства напротив зафиксировали профицит (Дания, Финляндия, Ирландия, Люксембург, Новая Зеландия, Норвегия, Швеция). Это соответствует идее о том, что налоговая конкуренция помогла маленьким странам уменьшить свою зависимость от долга за счет увеличения доходов от корпоративной прибыли и других мобильных форм доходов от капитала, а также за счет последующих позитивных мер в области налогообложения рабочих. В той степени, в какой приток иностранного капитала приводит к увеличению спроса на рабочую силу и повышению заработной платы, он также имеет тенденцию способствовать росту доходов, получаемых в результате налогообложения рабочих.

Для более глубокого анализа данной ситуации мы провели простой регрессионный анализ бюджетного дефицита в 22 стран ОЭСР (см. табл. III.2). Мы ожидали, что высокие корпоративные налоговые поступления будут связаны с низким дефицитом бюджета: так как налоговая конкуренция повышает потенциал малых государств (и ограничивает потенциал крупных) по сбору доходов с прибыли предприятий и других форм мобильного капитала, то сальдо бюджета малых государств должно улучшиться. Поэтому мы предполагали, что корпоративные налоговые поступления будут положительно связаны с сальдо бюдже-

та. Для того чтобы оценить этот прогноз, мы включили в анализ две контрольные переменные, которые потенциально могли бы повлиять на баланс бюджета. Одной из них является экономический рост (выраженный в доле ВВП): высокие темпы роста сокращают бюджетный дефицит за счет уменьшения затрат на пособия по безработице и другие контрциклические социальные трансферы и увеличения дохода в результате сбора прогрессивных налогов [Darby, Melitz, 2008]. Другая переменная — размер страны: как утверждают разные авторы, налоговая конкуренция является не единственной причиной, по которой малые государства выигрывают от экономической открытости. Они также выигрывают, потому что их размер позволяет им специализироваться на развитии сравнительного преимущества в эксклюзивных нишах на рынках продуктов и услуг [Streeck, 2000] и извлекать неплохую прибыль из этого преимущества. Высокая степень открытости экономики также позволяет направить часть затрат на финансовое регулирование в зарубежные страны [Laurent, Cacheux, 2007]. Даже при равном исходном уровне корпоративных налоговых поступлений мы по-прежнему ожидаем, что небольшие открытые экономики имеют более низкий дефицит бюджета по сравнению с крупными странами.

ТАБЛИЦА III.2. Объяснение размеров бюджетного дефицита в 22 странах ОЭСР, 1992–2007 гг.

	1992	1997	2002	2007
Прибыль от налогообложения предприятий (% ВВП)	1,11 (1,57)	0,98 (2,42)**	1,05 (2,49)**	1,67 (5,63)***
Рост ВВП	0,28 (0,82)	0,29 (1,14)	-0,08 (-0,34)	-0,43 (-0,73)
Население (логарифм)	-0,31 (-0,67)	-0,53 (-1,36)	-0,78 (-1,53)	-1,10 (-2,31)**
Число наблюдений	21	21	21	21
Скорректированный коэффициент детерминации (R^2)	15,7	42,3	47,7	68,2

ПРИМЕЧАНИЕ: *t*-значения даны в скобках; три, две или одна звездочка представляют уровень значимости на уровне 1, 5 или 10% соответственно. Зависимая переменная — совокупный дефицит государственного бюджета, измеренный в доле от ВВП.

Результаты, представленные в табл. III.2, подтверждают эти предположения. Коэффициенты при корпоративных налоговых поступлениях и размерах стран значимы и отражают ожидаемые положительные или негативные зависимости: доход с налога на прибыль предприятий положительно связан с бюджетным балансом, а размер страны — отрицательно. Значимость обеих переменных со временем увеличивается. Влияние экономического роста, наоборот, — незначительно в любой период времени. Качество модели улучшается с течением времени. Для 2007 г. модель объясняет почти 70% вариаций бюджетного дефицита. За исключением 2007 г. увеличение на 1 процентный пункт корпоративных налоговых поступлений как доли ВВП улучшает баланс бюджета примерно на 1%. Данный эффект усиливается в 2007 г., возможно, из-за циклического развития экономики в этот период чрезмерно высокими темпами.

В данном разделе предлагается три вывода о последствиях влияния налоговой конкуренции на государственные доходы: во-первых, налоговая конкуренция не привела к снижению уровня общего налогообложения в 22 странах ОЭСР. Во-вторых, налоговая конкуренция оказывает влияние на доходы на уровне отдельных видов налогов. Как мы уже показали на примере налога на прибыль предприятий, маленькие государства обнаруживают свой потенциал по повышению доходов в результате усиления налоговой конкуренции; крупные государства, напротив, проигрывают. В-третьих, вызванная налоговой конкуренцией разница в возможностях увеличения доходов частично лежит в основе значительного улучшения бюджетной позиции малых стран ОЭСР с 1980 г., а также сохранения хронических дефицитов в крупных странах.

5. НАЛОГОВАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ

Согласно базовой модели, налоговая конкуренция перераспределяет мобильную налоговую базу от больших стран к малым (международное перераспределение) и налоговое бремя с мобильных налоговых баз на немобильные, т.е. от капитала к труду и потреблению (внутристрановое перераспределение). Мы, в свою очередь, исследуем оба перераспределительных эффекта.

5.1. Международное перераспределение

Согласно базовой модели, маленькие страны будут привлекать непропорционально большую долю мобильной налоговой базы в результате налоговой конкуренции (преимущество «небольшого размера»). Мы используем два индикатора, чтобы проверить это утверждение: долю корпоративных доходов (прибыль и прирост капитала) в ВВП и занятость, обеспеченную входящими прямыми иностранными инвестициями в виде доли отечественной рабочей силы (см. табл. III.3)¹¹. Оба показателя в целом соответствуют базовой модели, предоставляя дополнительные обоснования утверждению, что налоговая конкуренция частично выступает объяснением различных тенденций в корпоративных налоговых поступлениях и дефицитах больших и малых стран (см. подразд. 4 наст. разд.).

ТАБЛИЦА III.3. Международное перераспределение мобильной налоговой базы

	Валовый резервный капитал, образованный путем отчислений из прибыли от деятельности предприятий		Занятые на иностранных международных корпорациях (% трудоспособного населения страны)			
			Промышленность		Сфера услуг	
	1995	2005	1997	2007	1997	2007
Люксембург	37	40	5,98	4,08	—	—
Новая Зеландия	—	—	—	—	—	—
Ирландия	—	44	7,47	4,6	—	6,55
Норвегия	36	48	1,84	2,43	2,38	—
Финляндия	34	34	2,03	2,75	—	5,01
Дания	28	28	1,65	2,9	—	—
Швейцария	27	28	—	2,97	—	5,13
Австрия	26	33	—	4,25	2,32	7,18

¹¹ К сожалению, эмпирические данные о доле доходов от капитала нерезидентов труднодоступны. По этой причине мы не приводим никаких свидетельств в пользу межстранового перераспределения мобильной базы налога на персональные доходы от капитала.

	Валовый резервный капитал, образованный путем отчислений из прибыли от деятельности предприятий		Занятые на иностранных международных корпорациях (% трудоспособного населения страны)			
			Промышленность		Сфера услуг	
			1995	2005	1997	2007
Швеция	32	28	3,05	4,59	3,01	6,68
Португалия	30	28	1,65	1,92	-0,96	—
Бельгия	29	31	—	—	5,77	4,09
Греция	—	40	—	—	—	—
Нидерланды	32	34	2,1	2,03	2,11	—
Австралия	30	33	—	—	—	—
Канада	32	35	—	—	—	—
Испания	—	28	2,25	1,74	—	3,34
Италия	37	35	—	1,87	—	3,09
Великобритания	30	28	2,63	2,8	3,25	6,34
Франция						
Германия	27	32	1,1	2,74	—	—
Япония	—	31	0,14	0,28	0,08	0,42
США	23	24	1,47	1,29	1,54	2,15
ОЭСР-22	30	33	2,6	2,74	2,38	4,34
Корреляция	-0,56	-0,54	-0,62	-0,64	-0,4	-0,75

ИСТОЧНИК: Личные расчеты авторов по данным OECD Stat Extracts, <<http://stats.oecd.org/index.aspx?>>.

Как показывает табл. III.3 корпоративный доход, выраженный в процентах национального дохода в 22 странах ОЭСР, в среднем увеличился примерно с 30% в 1995 г. до 33% в 2005 г. Корреляция с размером страны является отрицательной в оба момента времени (-0,56 и -0,54 соответственно): доходы корпораций составляют значительную долю национального дохода в малых странах из-за притока чувствительных к налогам корпоратив-

ных начислений и инвестиций (для ознакомления с недавно представленным обзором налоговой чувствительности прибыли корпораций см.: [De Mooij, Ederveen, 2008]).

Картина во многом будет похожа, если мы обратимся к занятости, порождаемой иностранными инвестициями (см. табл. III.3). На занятость в сфере производства, обеспеченную иностранными транснациональными корпорациями, приходилось в среднем 2,6% общей численности рабочей силы в странах ОЭСР в 1997 г. и в среднем 2,7% в 2007 г. Процент занятости отрицательно коррелирует с размером страны (-0,62 и -0,64 соответственно): малые страны привлекают относительно больше рабочих мест, создаваемых иностранными фирмами, чем крупные государства. Данные о занятости в сфере оказания услуг более ограничены, но мы предполагаем, что доля занятости в этом секторе относительно общей численности рабочей силы значительно увеличилась. Отрицательная корреляция с размером стран очень сильна в 2007 г. (-0,75). Эти ограниченные данные соотносятся с результатами опросов, демонстрирующими, что занятость в сфере услуг подразумевает большую чувствительность к налогообложению, чем занятость производственной деятельностью [Ruding, Report, 1992, p. 102].

Предприятия в сфере услуг, такие как холдинговые компании, финансовые консультационные фирмы, координационные центры и штаб-квартиры часто выступают принимающей стороной операций по перемещению прибыли из юрисдикции высоких налогов. Следовательно, компании обеспокоены вопросом расположения этих сервисных центров в юрисдикции низкого уровня налогообложения [Palan et al., 2010, p. 52–57].

Как и предполагает базовая модель, маленькие страны действительно привлекают непропорционально большую долю мобильной корпоративной налоговой базы. Это приводит к фискальным преимуществам в отношении улучшения доходов (см. подраздел 4 наст. разд.). Данный процесс обладает и нефискальными преимуществами: улучшение доступа к технологиям иностранных фирм (стимулирующее инновации и рост) и более высокий уровень занятости, а также сдвиги в сторону повышения заработной платы. Приток иностранных инвестиций увеличивает относительный дефицит рабочей силы и повышает спрос на рабочую силу, а это ведет и к увеличению размера средней заработной платы по стране (с положительными вытекающими последствиями в области налогообложения рабочих). К тому же международные компании обычно платят зарплату выше среднего по стране: наценка

составляет в среднем 40% в странах ОЭСР ([OECD, 2006]; см. также расчеты авторов). На самом деле, именно эти положительные последствия для занятости, а не специфические финансовые причины, мотивировали Ирландию избрать налоговую конкуренцию в качестве стратегии развития национальной экономики и сподвигли другие страны, особенно в Восточной Европе, следовать примеру успешной Ирландии [Laurent, Cacheux, 2007].

5.2. Внутривнутристрановое перераспределение

Согласно предположениям исходной модели, налоговая конкуренция сдвигает (относительно) налоговое бремя с мобильного к недвижимой налоговой базе, т.е. от капитала к труду и потреблению. Отношение капитала к налогам на труд должно снижаться (в результате гонки по нисходящей), а малые страны должны демонстрировать низкое значение этого отношения, потому что они имеют больше оснований для вовлечения в конкуренцию за налоговые сокращения, чем крупные страны (проявление асимметрии). Разные авторы проверяли эти предположения путем построения регрессий различных мер отношения капитала к налогам на труд на множество различных независимых переменных, в том числе экономическую открытость и размер стран на различных выборках [Garrett, Mitchell, 2001; Schwarz, 2007; Winner, 2005; Krogstrup, 2004; König, Wagener, 2008; Garretsen, Peters, 2007; Bretschger, Hettich, 2002]. Результаты исследований не являются полностью убедительными. Многие из них подтверждают негативное влияние экономической открытости на соотношение капитала и налогов на труд: открытые границы связаны с относительно низким размером капитала по отношению к трудовым налоговым поступлениям. Другие ученые не находят подобных доказательств (см., например: [Garrett, Mitchell, 2001]). В ряде исследований также отмечается, что небольшие страны имеют более низкое отношение размера капитала к размеру налогов на труд, чем крупные страны [Winner, 2005; Schwarz, 2007; Garretsen, Peters, 2007], в то время как другие ученые не выявляют подобной закономерности [König, Wagener, 2008; Haufler et al., 2009].

Мы видим по крайней мере две причины, по которым переход налогового бремени, вызвавший возникновение конкуренции, не может однозначно отображаться нижними значениями коэффициента отношения капитала к налогу на трудовую деятельность. Во-первых, многие исследования учитывают влияние размера

страны (операционализированного либо по численности населения, либо по размеру ВВП) при оценке фиксированных эффектов [Garretsen, Peters, 2007; Haufler et al., 2009; Devereux et al., 2008]. Это проблематично, потому как эти оценки принимают во внимание лишь коэффициенты отклонения той или иной страны от их среднего размера и сводят на нет межстрановые различия в размерах стран: они оценивают влияние размера государства на изменения в пределах только одной конкретной страны с течением времени и не в состоянии учесть влияние различий в размерах между странами в конкретный момент времени. Это очень затрудняет задачу определения любого влияния размера стран на значение коэффициента соотношения размера капитала с налогами на труд, потому что межстрановая вариация не учитывается в данных, а внутристрановые изменения с течением времени крайне малы. Во-вторых, эти исследования, не учитывающие оценки фиксированных эффектов (см., например: [Bretschger, Hettich, 2002; Schwarz, 2007]), как правило, измеряют среднее влияние размера государств на отношение капитала к налогам на труд в течение определенного периода времени. Этого было бы достаточно, если бы временной период анализа начался в 1990-е годы, т.е. после наступления глубокой интеграции рынка. Однако большая часть исследований распространяется на временной промежуток начиная с 1970-х годов, таким образом, перемешивая периоды времени, в которые размер стран вряд ли имел значение, потому что рыночная интеграция была неглубокой (1970–1980-е годы), и периоды времени, в которые размер государств должен играть важную роль, потому что рынки были глубоко интегрированы (1990–2000-е годы).

Мы решаем обе озвученные выше проблемы путем сравнения различных значений коэффициента соотношения капитала с налогами на труд в два различных момента времени (1985 и 2007 г.), чтобы определить, уменьшился ли данный показатель с течением времени и (или) возросла ли его корреляция с размером страны. Коэффициенты рассчитываются на основании номинальных налоговых ставок (см. подраздел 3 наст. разд.). Напомним, что важные налоговые ставки на мобильный капитал (ставки налога на прибыль корпораций и на доходы от процентов резидентов, являющихся частными инвесторами) существенно снизились с 1985 г., в то время как ставки немобильной налоговой базы — на труд и потребление — увеличились (НДС), остались неизменными (налоговый «клин») или снизились по сравнению со своими наименьшими значениями (максимальная ставка подоходного

налога). Как следствие, соотношение ставок налога на капитал и ставок налога на труд в целом упало, что указывает на сдвиг номинального налогового бремени с мобильных на немобильные базы налогообложения (см. табл. III.4). Уменьшение более всего заметно в соотношении между ставкой налога на частную прибыль от процентов и процентной ставкой косвенных налогов: тогда как в 1985 г. ставка, применяемая к частным доходам от процентов резидентов, была 2,07 раза выше, чем ставка косвенных налогов, в 2007 г. первая была больше только в 1,19 раза.

ТАБЛИЦА III.4. Ставки налогов и коэффициенты соотношения с размером страны, среднее по 22 странам ОЭСР

Ставки налога	Среднее по 22 странам ОЭСР		Корреляция с размером страны	
	1985	2007	1985	2007
Капитал				
CTR ^a	46,1	29,7	0,21	0,63
TRRП ^b	57,6	33,8	-0,12	0,34
Труд				
НДС	10,7	17,7	-0,1	-0,24
Налоговый «клин»	28	27,8	0,32	-0,06
TPITR ^a	63,4	46,9	-0,1	-0,08
Соотношения				
CTR/НДС	2,53	2,23	0,42	0,37
CTR/Налоговый «клин»	1,65	1,07	0,33	0,5
CTR/TPITR	0,76	0,69	0,34	0,76
TRRП/НДС	3,16	2,3	-0,29	0,36
TRRП/Налоговый «клин»	2,07	1,19	0,18	0,45
TRRП/TPITR	0,92	0,76	-0,08	0,25

^a CTR — ставка налога на прибыль предприятия.

^b TRRП — ставка налога на прибыль резидентов по процентам (частные инвесторы).

^a TPITR — верхняя ставка подоходного налога.

ИСТОЧНИКИ: Данные по CTR, TRRП, TPITR и НДС: Bundesministerium der Finanzen; Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich (отдельные статьи); Tax wedge: OECD, Taxing Wages.

Кроме того, как видно из табл. III.4, гонка на понижение налоговых ставок в номинальном соотношении сопровождалась растущей асимметрией между большими и малыми странами. Корреляции показателей налоговых соотношений и размера стран в целом увеличились в период с 1985 по 2007 г., за исключением соотношения между ставкой налога на прибыль корпораций и НДС. Все корреляции на 2007 г. являются положительными, и большинство из них довольно значительны, указывая на то, что малые страны испытывают относительно небольшую номинальную налоговую нагрузку на мобильный капитал по сравнению с крупными странами. Необходимо отметить, что смещение номинального налогового бремени от капитала к труду не отражает изменения в эффективной налоговой нагрузке. Но учитывая, что номинальные налоговые ставки являются важными факторами, определяющими эффективное бремя, подобный сдвиг, вероятно, окажет значительное влияние. По крайней мере, таким образом, наши выводы и наблюдения добавили правдоподобности эмпирическим исследованиям, авторы которых заявляют, что экономическая открытость и размер стран значительно уменьшают коэффициент соотношения эффективного капитала со ставкой налога на труд [Schwarz, 2007; Winner, 2005].

6. ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ФИСКАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

Доказательства, представленные в этом разделе, являются весомыми аргументами в поддержку мнения о том, что налоговая конкуренция существует. Отметим три основных вывода. Во-первых, общие и целевые ставки налогообложения реального, финансового и человеческого капитала уменьшались в результате «гонки уступок» с 1980 г., когда малые страны систематически подрывали налоговые ставки крупных стран (см. подраздел 3 наст. разд.). Во-вторых, база налога на капитал смещается от крупных государств к небольшим (международное перераспределение) и номинальная налоговая нагрузка смещается с капитала на труд и потребление (внутристрановое перераспределение; см. подраздел 5 наст. разд.). В-третьих, когда общий уровень налоговых поступлений остается неизменным, малые страны осознают свою способность повысить доход путем увеличения мобильного капитала, в то время как крупные страны оказываются в ситуации ограниченных возможностей (см. подраздел 4 наст. разд.).

Таким образом, последствия для фискальной демократии неоднозначны. Во-первых, налоговая конкуренция оказывает негативное влияние на национальную налоговую автономию государств: все конкурирующие страны — большие и малые — оказываются в ситуации, когда их способность облагать налогом мобильный капитал ограничена. Правительства должны облагать налогом немобильные труд и потребление сравнительно активнее в целях осуществления обязательных расходов. Сдвиг налогового бремени от капитала подтверждается не только доказательствами, представленными в подразделе 4, но и реакцией налоговой политики на недавний финансовый кризис. Учитывая роль финансового сектора в возникновении кризиса, политики — представители всего разнообразия политического спектра — потребовали наложить дополнительное количество налогов на этот сектор, чтобы возместить часть финансового ущерба. Несмотря на то что G-20¹² изначально одобрила эту позицию, и многие правительства ввели новые сборы на национальном уровне, конкурентное давление помешало скоординированному введению налога на финансовые операции на всей территории ЕС (или по всему миру) [Brast, 2011]. Вместо этого политики получили финансовые проблемы в основном по причине сокращения расходов и повышения налогов на труд и потребление. Как показывает последняя экспертиза изменений налоговой политики в странах — членах ЕС за 2008–2010 гг., увеличение налогов было сосредоточено на акцизных сборах, отчислениях на социальное страхование и НДС [Lierse, Seelkopf, 2011]. Даже если правительствам удастся поддерживать общий уровень налогов, их способность мотивировать богатых владельцев капиталов вносить свой вклад снижается. Налоговая конкуренция может, таким образом, способствовать увеличению неравенства в доходах между очень богатыми гражданами и остальной частью общества.

Во-вторых, налоговая конкуренция оказывает положительное влияние на фискальную демократию в небольших периферийных странах с низким уровнем налогообложения. Например, Ирландия или Люксембург извлекли выгоду из вызванного конкуренцией притока мобильного капитала, как непосредственно со стороны налоговых поступлений, так и косвенно, в виде создания новых рабочих мест, роста заработной платы и, как след-

¹² Большая двадцатка. — *Примеч. ред.*

стве, увеличившихся поступлений налога на трудовую деятельность. Как установил Ханнес Уиннер при анализе группы стран ОЭСР, небольшие государства имеют более низкие ставки налога на прибыль корпораций и труд, чем крупные при прочих равных условиях [Winner, 2005]. Это объясняет, почему левые партии в небольших странах зачастую поддерживают агрессивные стратегии налоговой конкуренции. Например, возьмем настойчивые требования нового правительства Ирландии (коалиция партии «Фине Гэл» и Лейбористской партии) по защите низкой ставки налога на прибыль ирландских корпораций: по сути, для достижения своих экономических и торговых целей правительство делает ставку на международное перераспределение поступлений из других крупных стран, а не на внутреннее перераспределение капитала. Это может быть и неплохой стратегией; при том, что Ирландия особенно сильно пострадала от финансового кризиса, она восстанавливается намного быстрее, чем другие небольшие государства, также ставшие жертвами кризиса, такие как Греция, которая никогда не прибегала к налоговой конкуренции как способу развития национальной экономики.

В-третьих, даже если мы признаем, что налоговая конкуренция расширяет возможности фискальной демократии в малых странах, они достигают этой экспансии путем ограничения фискальной демократии в крупных странах. Согласно базовой модели, крупные страны будут мириться с проявлениями эксплуатации со стороны небольших государств, потому что бюджетные расходы на сопротивление слишком высоки. Данное предположение не может полностью соответствовать реальным процессам, потому что правительства крупных стран, возможно, пожелают сократить свои налоги по исключительно внутренним причинам.

ТАБЛИЦА III.5. Изменение ставки налога на прибыль предприятий

	Ставка налога на прибыль предприятий		Изменение 2007–2011
	2007	2011	
Люксембург	29,6	28,8	-0,8
Новая Зеландия	—	—	
Ирландия	12,5	12,5	0
Норвегия	28	28	0

Окончание табл. III.5

	Ставка налога на прибыль предприятий		Изменение 2007–2011
	2007	2011	
Финляндия	26	26	0
Дания	25	25	0
Швейцария	21,3	21,3	0
Австрия	25	25	0
Швеция	28	26,3	-1,7
Португалия	26,5	29	2,5
Бельгия	34	34	0
Греция	25	20	-5
Нидерланды	25,5	25	-0,5
Австралия	30	30	—
Канада	36,1	32,5	-3,6
Испания	32,5	30	-2,5
Италия	37,3	31,4	-5,9
Великобритания	30	27	-3
Франция	34,4	34,4	—
Германия	38,7	29,8	-8,9
Япония	39,5	42	2,5
США	39	39	0
ОЭСР-22	29,7	28,4	-1,3
Корреляция	0,69	0,61	-0,26

ИСТОЧНИК: Eurostat 2011; подсчеты авторов.

Таким образом, как показано в табл. III.5, многие крупные страны, включая Канаду, Германию, Италию, Испанию и Великобританию, в последнее время сократили ставку налога на доходы предприятий для активизации своих кризисных экономик. Франция и США также рассматривают потенциальную возможность сокращений. Недавняя волна снижения ставки налога на прибыль корпораций в крупных странах увеличивает конкурентное давление на все государства. В то время как крупные страны страдают сравнительно

больше от налоговой конкуренции, чем небольшие государства, они также имеют больше власти, чтобы спровоцировать налоговую конкуренцию. Интуитивно понятно, что если крупная страна сокращает свои налоги, это окажет гораздо большее давление на другие страны, которые будут вынуждены сделать то же самое, чем если бы маленькая страна воплотила в жизнь подобное сокращение. Как утверждают различные авторы, налоговая реформа в Соединенных Штатах в 1986 г. была той мерой, которая вызвала глобальную конкуренцию по снижению ставки налогообложения в отношении предприятий и корпораций [Hallerberg, Basinger, 1998; Swank, 2006]. Не менее существенное снижение налогов, скажем, в Норвегии никогда бы не привело к таким значительным последствиям. Отсюда следует, что крупные страны также обладают властью для смягчения налоговой конкуренции. Не Люксембург, Эстония или Ирландия, а Соединенные Штаты, Япония, Германия, Франция и другие крупные страны играют ключевую роль в предотвращении краха налогообложения капитальных активов. Если возможности для демократического выбора в сфере налогов на капитал должны быть сохранены — или расширены — в условиях налоговой конкуренции, крупным странам необходимо взять инициативу в свои руки. Они должны держать свои налоговые ставки на уровне, чтобы малые государства не сокращали свои налоги резко. Подобная предупредительность позволила бы сохранить больше возможностей для свободного выбора в области фискальной политики во всех странах, но в таком случае крупные страны понесли бы значительные издержки. За место благосклонного гегемона приходится платить.

ЛИТЕРАТУРА

Alesina A., Spolaore E. The Size of Nations. Cambridge (MA): MIT Press, 2003.

Baldwin R.E., Krugman P. Agglomeration, Integration and Tax Harmonisation // European Economic Review. 2002. Vol. 48. P. 1–23.

Basinger S., Hallerberg M. Remodeling the Competition for Capital: How Domestic Politics Erases the Race to the Bottom // American Political Science Review. 2004. Vol. 98. P. 261–276.

Brast B. The European Politics of Financial Sector Taxation: Why is It so Difficult for EU Member States to Harmonize Financial Sector Taxation? / Unpublished MA Thesis. Jacobs University. Bremen, 2011.

Bretschger L., Hettich F. Globalization, Capital Mobility and Tax Competition: Theory and Evidence for OECD Countries // European Journal of Political Economy. 2002. Vol. 18. P. 695–716.

Brooks N., Hwong T. Tax Levels, Structures, and Reforms: Convergence or Persistence // *Theoretical Inquiries in Law*. Vol. 11. P. 791–821.

Bucovetsky S. Asymmetric Tax Competition // *Journal of Urban Economics*. 1991. Vol. 30. P. 167–181.

Campbell J.L. Epilogue: A Renaissance for Fiscal Sociology // *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective* / ed. by W. Martin, A.K. Mehrotra, M. Prasad. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. P. 256–265.

Darby J., Melitz J. Social Spending and Automatic Stabilizers in the OECD // *Economic Policy*. 2008. Vol. 23. P. 715–756.

De Mooij R.A., Ederveen S. Corporate tax Elasticities: a Reader's Guide to Empirical Findings // *Oxford Review of Economic Policy*. 2008. Vol. 24. P. 680–697.

Devereux M.P., Sørensen P.B. The Corporate Income Tax: International Trends and Options for Fundamental Reforms. Brussels: European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2006.

Devereux M.P., Griffith R., Klemm A. Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition // *Economic Policy*. 2002. Vol. 17. P. 451–495.

Devereux M.P., Lockwood B., Redoano M. Do Countries Compete over Corporate Tax Rates? // *Journal of Public Economics*. 2008. Vol. 92. P. 1210–1235.

Edwards J., Keen M. Tax Competition and Leviathan // *European Economic Review*. 1996. Vol. 40. P. 113–34.

Ganghof S. The Politics of Income Taxation: A Comparative Analysis. Colchester: ECPR Press, 2006.

Ganghof S., Genschel P. Taxation and Democracy in the EU // *Journal of European Public Policy*. 2008. Vol. 15. P. 58–77.

Garretsen H., Peters J. Capital Mobility, Agglomeration and Corporate Tax Rates: Is the Race to the Bottom for Real? / *CESifo Economic Studies*. 2007. Vol. 53. No. 2. P. 263–293.

Garrett G. Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle? // *International Organization*. 1998. Vol. 52. P. 787–824.

Garrett G., Mitchell D. Globalization, government spending and taxation in the OECD // *European Journal of Political Research*. 2001. Vol. 39. P. 145–177.

Genschel P., Schwarz P. Tax Competition: A Literature Review // *Socio-Economic Review*. 2011. Vol. 9. P. 339–370.

Giovannini A., Hines J.R. Capital Flight and Tax Competition: Are There Viable Solutions to both Problems? // *European Financial Integration* / ed. by A. Giovannini, C. Mayer. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. P. 172–220.

Hallerberg M., Basinger S. Internationalization and Changes in Tax Policy in OECD Countries: The Importance of Domestic Veto Players // *Comparative Political Studies*. 1998. Vol. 31. P. 321–352.

Haufler A., Klemm A., Schjeldertup G. Economic Integration and the Relationship between Profit and Wage Taxes // *Public Choice*. 2009. Vol. 138. P. 423–446.

Hays J.C. Globalization and the New Politics of Embedded Liberalism. Oxford: Oxford University Press, 2009.

Kanbur R., Keen M. Jeux sans Frontières: Tax Competition and Tax Coordination When Countries Differ in Size // *American Economic Review*. 1993. Vol. 83. P. 877–892.

Keen M. Preferential Regimes Can Make Tax Competition Less Harmful // *National Tax Journal*. 2001. Vol. 54. P. 757–762.

Kemmerling A., Seils E. The Regulation of Redistribution: Managing Conflict in Corporate Tax Competition // *West European Politics*. 2009. Vol. 32. P. 756–773.

König T., Wagener A. (Post) Materialist Attitudes and the Mix of Capital and Labour Taxation / CESifo Working Paper. 2008. Series No. 2366. Munich: CESifo, 2008.

Kramer H. Economic Aspects of Tax Co-Ordination in the EU // Austrian Federal Ministry of Finance (ed.). Tax Competition and Co-Ordination of Tax Policy in the European Union. Vienna: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 1998.

Krogstrup S. Are Corporate Tax Burdens Racing to the Bottom in the European Union? / EPRU Working Paper. 2004-04. Copenhagen: University of Copenhagen, Institute of Economics, 2004.

Laurent É., Cacheux J.L. The Irish Tiger and the German Frog: A Tale of Size and Growth in the Euro Area / OFCE. Working Paper. 2007. No. 2007–31. Paris: Observatoire français des conjonctures économiques, 2007.

Lierse H., Seelkopf L. Capital Markets and Tax Politics: A Comparative Analysis of European Tax Reforms During the Crisis / Unpublished Manuscript. Bremen: Jacobs University, 2011.

OECD (2006). The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2006 Progress Report. Paris: OECD, 2006.

Palan R., Murphy R., Chavagneux C. Tax Havens: How Globalization Really Works. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2010.

Pierson P. Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity // *Journal of European Public Policy*. 1998. Vol. 5. P. 539–560.

Plümper T., Treoger V.E., Winner H. Why is There no Race to the Bottom in Capital Taxation? // *International Studies Quarterly*. 2009. Vol. 53. P. 761–786.

PWC (PriceWaterhouseCoopers) and CEER (Centre for European Economic Research). International Taxation of Expatriates: Survey of 20 Tax and Social Security Regimes and Analysis of Effective Tax Burdens on International Assignments. Fr./am M.: Fachverlag Moderne Wirtschaft, 2005.

Quinn D. The Correlates of Change in International Financial Regulation // *American Political Science Review*. 1997. Vol. 91. P. 531–551.

Rodrik D. Has Globalization Gone too Far? Washington (DC): Institute for International Economics, 1997.

Ruding O. Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation. Luxembourg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, March, 1992.

Schwarz P. Does Capital Mobility Reduce the Corporate-Labour Tax Ratio? // *Public Choice*. 2007. Vol. 130. No. 3. P. 363–380.

Sinn H.-W. U.S. Tax Reform 1981 and 1986: Impact on International Capital Markets and Capital Flows // *National Tax Journal*. 1988. Vol. 41. P. 327–340.

Sinn H.-W. How much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition // *Scottish Journal of Political Economy*. 1994. Vol. 41. P. 85–107.

Slemrod J. Are Corporate Tax Rates, or Countries, Converging? // *Journal of Public Economics*. 2004. Vol. 88. P. 1169–1186.

Steinmo S. The End of Redistribution? International Pressures and Domestic Tax Policy Choices // *Challenge*. 1994. Vol. 37. P. 9–17.

Steuerle C.E. An Issue of Democracy // *The Government We Deserve*. 2008. 23 June. <www.urban.org/publications/901181.html> (accessed 9 August 2011).

Steuerle C.E. America's Related Fiscal Problems // *Journal of Policy Analysis and Management*. 2010. Vol. 29. P. 876–884.

Stewart K., Webb M.C. International Competition in Corporate Taxation: Evidence from the OECD Time Series // *Economic Policy*. 2006. Vol. 21. No. 45. P. 153–201.

Streeck W. Competitive Solidarity: Rethinking the 'European Socialmodel' // *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften* / Hrsg. von K. Hinrichs, H. Kitschelt, H. Wiesenthal. Fr./am M.: Campus, 2000.

Streeck W., Mertens D. An Index of Fiscal Democracy / MPIfG Working Paper. 2010. No. 2010-03. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2010.

Swank D. Tax Policy in an Era of Internationalization: Explaining the Spread of Neoliberalism // *International Organization*. 2006. Vol. 60. P. 847–882.

Wilson J.D. Theories of Tax Competition // *National Tax Journal*. 1999. Vol. 52. P. 269–304.

Winner H. Has Tax Competition Emerged in OECD Countries? Evidence from Panel Data // *International Tax and Public Finance*. 2005. Vol. 12. P. 667–687.

Zodrow G.R., Mieszkowski P. Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods // *Journal of Urban Economics*. 1986. Vol. 19. P. 356–370.

IV. Управление государством как техническая задача: политическая экономия шведского успеха

СВЕЙН СТЕЙНМО

Швеция вновь и вновь привлекает внимание ученых и экспертов со всего мира из-за своей несомненной способности демонстрировать одновременно и высокие темпы экономического роста, и необыкновенную устойчивость результатов относительно равенства. На самом деле в контексте последнего экономического кризиса, охватившего земной шар, в плане фискальной устойчивости и экономического роста Швеция оказалась одной из самых успешных стран в Европе¹. Шведы явно довольны своей системой, которую многие считают одной из самых «демократичных» в мире. Конечно, финансовые потрясения, экономическая конкуренция и демографические изменения ограничивают возможности выбора, доступные лидерам всех богатых демократических государств, но кажется, что все эти ограничения гораздо слабее именно в Швеции. Вопрос в том, почему?

В этом разделе я докажу, что важно различать институты принятия решений и уравнительное государство всеобщего благосостояния в Швеции. Несмотря на то что они связаны, следует рассматривать их по отдельности — особенно если мы хотим оценить современную шведскую политическую экономию. Первое в указанном различии следует понимать как модель принятия решений, а второе — как набор политических результатов. Я утверждаю, что «шведская модель» опирается на конкретный режим принятия решений, который в первую очередь можно охарактеризовать как предельно централизованный. Далее я

¹ Очевидно, что Швеция серьезно пострадала в результате экономического кризиса. 2008 год стал для страны одним из наиболее тяжелых за последние 20 лет. Однако два года спустя ОЭСР объявила, что Швеция снизила объем государственного долга, и ее ВВП вырос на 5,2%.

опишу работу этой системы более детально, но главное — это то, что она дает огромную автономию представителям политических и административных элит.

Все демократические страны сталкиваются с тем, что я называю «демократической дилеммой»: легитимность системы основана на двух противоречащих друг другу принципах. С одной стороны, демократическая система — это система, где граждане или избиратели в конечном счете влияют на государственную политику и направляют ее в то или иное русло. Мы предполагаем, что в хорошей демократии правительство будет реагировать на желания и потребности граждан. С другой стороны, легитимность всех органов власти основывается также и на их эффективности. Может ли правительство в конечном счете добиться своей цели? Эти противоречивые принципы/требования указывают на довольно серьезную напряженность во всех демократических государствах. Чем лучше политическая элита реагирует на краткосрочные предпочтения граждан, тем меньше вероятность, что правительство будет принимать решение в интересах всего общества и (или) в долгосрочных интересах системы. На мой взгляд, по конкретным случайным историческим причинам Швеция смогла найти баланс между этими противоречивыми задачами достижения как эффективности, так и действенности.

В целом, если мы отвлечемся от конкретных политических решений и конкретных мер общественно-государственной политики, проводимой Швецией и шведскими элитами на протяжении последних десятилетий, успех этой страны заключается в случайной комбинации (а) институционального дизайна государства, предоставляющего элитам огромную политическую и стратегическую автономию, и (б) политической культуры элиты, работающей на построение в основном эгалитарного, эффективного и универсального государства всеобщего благосостояния.

В первой части этого раздела, будут обсуждаться некоторые из политических инициатив Швеции с тем, чтобы показать, что данные институциональные инновации выступают в качестве технического решения проблем планирования. Как Хью Хекло отметил много лет назад, основные инициативы ведущей шведской государственной политики были не продуктом массовой политики, при которой граждане добивались реализации своих требований, а скорее результатом решения представителями элит политических дилемм и того, что они считали технически-

ми проблемами: управление государством воспринималось как техническая задача. Затем будет представлено краткое обсуждение политики середины 1970 — начала 1980-х годов, — периода, когда шведские политики стали более идеологизированы и ориентированы на решение политических проблем. Это было время знаменитых «фондов наемных работников», когда шведские левые политики надеялись, наконец, реализовать свои амбиции по социализации шведской экономики. Я покажу, что этот период подорвал функционирование шведской модели. В результате политическая экономия страны пришла в упадок.

Наконец, будет рассмотрена политическая экономия Швеции в последние годы, которая во всех отношениях стала практически новой, проанализированы некоторые из политических инициатив, которые, по-видимому, помогли восстановить экономический потенциал Швеции. Мой главный аргумент, однако, заключается в том, что в основе вновь достигнутого успеха страны лежит возвращение к традиционной технократической политике. Сегодня правоцентристское правительство выступает в роли инженеров страны.

Я утверждаю, что уникальные особенности шведской политической экономии — продукт чрезвычайно успешного социал-демократического бренда, который был изобретен чисто технократической и явно автономной правящей элитой. Во многих отношениях правительство Швеции давно отличается от более популистских европейских правительств. Это не означает, ни что в Швеции не было политики, ни что в ней нет демократической системы. Политические силы действовали в этой стране, как и везде в Европе в XX в. Но относительно однородная культура Швеции, небольшое население, своеобразные избирательные институты, быстрая индустриализация и военный нейтралитет обеспечили элите этой страны чрезвычайную степень политической автономии, что привело к построению необычайно уравнительной рыночной экономики [Steinmo, 2010].

1. КОРПОРАТИЗМ, А НЕ СОЦИАЛИЗМ

Многие считают, что Швеция разработала успешную «социалистическую» экономику в капиталистическом мире. Это в корне неверное утверждение. Швеция никогда не была социалистической, она, скорее, обладала одной из самых успешных рыночных экономик в мире. Ключом к ее экономическому успеху является адаптация по-

литической экономики к запросам международного капитализма. Вместо того чтобы вести борьбу с капитализмом и капиталистами, шведские социал-демократы решили работать в рамках системы.

Шведский нео- (или социальный) корпоратизм был предметом бесчисленных исследований и анализа на протяжении многих лет. При этой системе представители федерации крупнейших профсоюзов (LO)², федерации крупных работодателей (SAF)³ и правительства — которое, по существу, представлено элитой Социал-демократической рабочей партии (SAP) Швеции — регулярно и последовательно встречались для обсуждения основных решений касательно будущего шведской политической экономики⁴. Иногда не уделяется должного внимания тому, что эта система была встроена в избирательную систему, специально разработанную для защиты тех, кто находился у власти в то время. В первые десятилетия XX в., правящая консервативная элита сконструировала сложный набор правил проведения выборов, под названием «Гарантия консерваторов». Эти электоральные правила разделили мандаты между верхней и нижней палатами Риксдага (шведского парламента) так, что смена контроля над обеими палатами в результате всенародного голосования могла произойти не раньше, чем через несколько избирательных циклов. Замысел состоял в том, чтобы создать избирательную систему, в которой волеизъявление народа было бы максимально ограничено для того, чтобы консервативное правительство находилось в наилучшем положении для защиты своих интересов [Castles, 1978, p. 115]. Неудивительно, что социал-демократы какое-то время боролись с такого рода избирательными правилами, понимая, что они дают значительные преимущества правящей Консервативной партии. Но кое-что они не предусмотрели. Как только они получили бы власть в свои руки, эти самые правила использовались бы уже в их собственных интересах (см.: [Steinmo, 2010, p. 47–49]).

² Landsorganisasjonen i Sverige (LO) — Центральное объединение профсоюзов Швеции. — *Примеч. ред.*

³ Svenska Arbets givareforeningen (SAF) — Конфедерация работодателей Швеции. — *Примеч. ред.*

⁴ Существует несколько хороших исследований, посвященных работе модели социального корпоратизма на практике. Для наиболее общих сведений см.: [Hancock, 1972; Lewin, 1970]. Более современные исследования, в которых проводится анализ данного типа систем и их политических и экономических особенностей, см.: [Katzenstein, 1984; Rothstein, 1986].

Эта необычная избирательная система сформировала политическую логику всех политических акторов и групп специальных интересов. Если при классической одномандатной избирательной системе относительно небольшие изменения в электоральных предпочтениях могут привести к значительным изменениям в правительстве, то в случае Швеции правительство страны было фактически изолировано. Осознавая этот фундаментальный принцип, группы интересов (известные как «социальные партнеры») в любом случае обладали мощными стимулами к поиску компромисса и сотрудничества с действующим правительством, — и начиная с середины 1930-х до середины 1970-х годов это правительство формировали социал-демократы.

Таким образом, эта система позволила довольно небольшой группе лидеров, представляющих основные экономические интересы общества, регулярно проводить последовательный набор ожидаемых политических мер в отношении будущего. Подобная стабильность стала основой так называемой политики компромисса [Rustow, 1955]. Эти элиты, как правило, в значительной степени полагались на профессиональные консультации экспертов. В действительности, есть несколько стран в мире, в которых политики полагаются на мнение экспертных комиссий при решении трудных или политически сложных вопросов. Даже за рамками знаменитых «Statens Offentliga Utredningar»⁵, распространенной практикой был сбор «социальных партнеров» и экспертов для совместного поиска технических решений общих проблем. Учитывая поразительную стабильность политической системы, любому из партнеров было не выгодно нарушать сложившиеся правила игры.

В результате был создан «симбиоз» между организациями, представляющими крупный бизнес и главными профсоюзами, что также поощряло сильное государство. Отдающие предпочтение конкретным политическим мерам объединения⁶ были

⁵ «Официальные отчеты шведского правительства» — официальные отчеты комитетов, назначенных правительством Швеции, для составления прогнозов по законопроектам. — *Примеч. ред.*

⁶ Одним из наиболее важных событий стало создание системы страхования от безработицы Гента, благодаря которой у профсоюзов появились эффективные инструменты борьбы с безработицей, см.: [Rothstein, 1992]. Также проводился ряд других государственных мер, с помощью которых искоренялись антипрофсоюзные стимулы и настроения, характерные для капиталистической системы.

частью системы, равно как и политика, поощрявшая концентрацию капитала и эффективную дискриминацию малого бизнеса и предпринимателей [Steinmo, 2010].

Ирония заключается в том, что Швеция во многом достигла эгалитарных и прогрессивных социальных и экономических результатов именно потому, что ее политическая и экономическая элита (в том числе представители союзов и объединений) были консолидированы и удивительным образом изолированы от ежедневного общественного давления, которому подвергаются политические лидеры в большинстве других демократических стран. Эрнст Вигфорш, известный и могущественный министр финансов Швеции с 1932 по 1949 г., назвал это «*planmässig hushållning*» («системным управлением») ⁷. Конечно, многие факторы способствовали экономическому успеху Швеции в 1950–1960-х годах. Но есть три конкретные политические меры, которые можно считать наиболее значимыми. Во-первых, шведы реализовали знаменитую модель рынка труда Рена—Мейднера, при которой профсоюзы и работодатели устанавливают сотрудничество относительно заработной платы, что явно и намеренно приводит к давлению на компании и сектора, которые не могут позволить себе высокую заработную плату ⁸. Согласно этой модели, Швеция будет поддерживать открытую экономику с низкими тарифными барьерами и низкими субсидиями в отечественной промышленности таким образом, что неэффективные и (или) низкорентабельные компании будут вытеснены из бизнеса, а их ресурсы — перераспределены на рынке между более эффективными фирмами. В то же время профсоюзы обеспечат снижение заработной платы в наиболее продуктивных/прибыльных секторах экономики (крупных фирмах, производстве горнодобывающей промышленности и т.д.) и сравнительный рост зарплат в менее производительных/прибыльных секторах (легкой промышленности, сельском хозяйстве, малых фирмах). Идея заключалась в том, чтобы поощрять структурную модер-

⁷ См. исследование Лейфа Левина о развитии системы государственной политики *Planhushållningsdebatten* («Планируемое обсуждение») [Lewin, 1970].

⁸ Эта модель будет более подробно рассмотрена далее. Здесь важно отметить, что те, кто теряют работу, получают возможность перекалфикации и переустройства. Таким образом, они не несут издержек из-за экономических изменений.

низацию и изменения в экономике путем буквального увеличения прибыли в некоторых секторах за счет вытеснения других компаний и секторов из бизнеса. Одновременно ожидается, что правительство будет инвестировать в активную политику на рынке труда, направленную на помощь работникам на новых рабочих местах, в новых отраслях и даже тем, кто поменял свое местоположение⁹. Все это вполне очевидно. Но вот тот факт, что эта система, изобретенная двумя экономистами — представителями рабочих союзов, в большей степени благоприятствует самым крупным и самым успешным капиталистам и одновременно с этим принуждает рабочих нести расходы на экономическое переустройство, чаще всего умалчивается. В то время как левые политические лидеры в большинстве других стран требовали реализации политики по защите рабочих от рыночных последствий, шведские элиты подвергли их воздействию рынка и вынудили приспособляться к его запросам, позволяя при этом богатейшим капиталистам в стране получать краткосрочную экономическую выгоду.

Во-вторых, социал-демократы заключили эффективную сделку с капиталистами, согласно которой правительство будет осуществлять программу построения государства всеобщего благосостояния, но не будет поднимать ставку налогообложения капитала или капиталистов слишком высоко. Я описываю это подробно в других разделах работы, поэтому не буду здесь на этом останавливаться; только отмечу, что из-за очень щедрых налоговых расходов, шведский капитал претерпел одну из самых легких налоговых нагрузок среди стран развитого мира, в то время как шведские рабочие несли самое тяжелое налоговое бремя [Steinmo, 2002]. Например, в конце 1950-х годов социал-демократы ввели налогообложение на потребление, хотя не было никакого непосредственного фискального давления на казначейство для создания нового типа доходов. Неудивительно, что профсоюзы и рабочий класс в основном были против введения нового налога, который очевидным образом ложился именно на них. Но

⁹ Правительство также инвестировало средства в программы по жилищному строительству: на окраинах больших городов и в главных промышленных центрах строилось около 100 тыс. квартир в год. В результате осуществления программы, рассчитанной на 10 лет, было построено около миллиона квартир для приезжих работников. Спустя 40 лет основным населением этих районов стал новый рабочий класс Швеции, состоящий в основном из иммигрантов.

правительство настояло на своем и сумело установить регрессивный налог несмотря на сопротивление собственных избирателей [Steinmo, 1993].

Наконец, правительство решило принять меры, поощрявшие женщин вместо иностранных рабочих на рынке труда, для удовлетворения резкого увеличения спроса на рабочую силу [Jordan, 2006]. Очень важно, что члены рабочих профсоюзов (в отличие от их представителей из числа элит) не требовали таких политических мер и по большей части были даже против них. Женское движение также не было инициатором этой политики, так как еще только должно было появиться. Напротив, именно правительство осознало, что возникнет нехватка рабочей силы, так как экономика стремительно расширялась. Исторические обязательства перед рабочими — иммигрантами из Финляндии и Норвегии подразумевали, что в соответствии со шведским законодательством трудовой мигрант может подать заявку и в принципе легко получить разрешение на постоянное место жительства. Таким образом, идея ввоза «временных» работников из Турции, которую, например, воплотили немцы, не казалась разумным вариантом. Правительство понимало, что шведское законодательство и традиции не позволят избавиться от иностранных работников, когда экономика будет восстановлена. Министерство финансов решило, что допуск женщин на рынок труда обеспечит развитие более гибкой рабочей силы, что понизит градус социальных проблем в обществе¹⁰.

Необходимо отметить, что это были необычного рода меры. Было совсем неожиданно, что социал-демократическое правительство в 1950-х годах (или их партнеры из трудовых союзов) решится на проведение политики, которая явно приведет к повышению налогов на работающие семьи и на потребление, особенно в условиях, когда только что принятые национальные соглашения по зарплате понижали ее размер в наиболее прибыльных отраслях экономики. Было не менее удивительным, что партии приняли налоговые законы, которые ущемляли традиционные семьи рабочего класса (где женщины обычно не работают вне дома) в пользу семей среднего класса. Но к 1950 г. сложилось

¹⁰ В одном из интервью Гуннар Стрэнг вспоминал, что одной из самых сложных задач во время его пребывания в должности министра финансов было получение одобрения от социал-демократов.

твердое убеждение, что правительство может и должно активно вмешиваться в жизнь общества, чтобы сделать экономику более эффективной, конкурентоспособной и успешной.

Такая система не перераспределила богатство от капитала к работникам в смысле изъятия богатства или дохода у богатых или предприятий с целью обеспечения программы выплат в пользу рабочих или бедных. Вместо этого она была разработана таким образом, чтобы способствовать экономическому росту и тем самым производить богатство и доход так, чтобы рабочий класс мог извлекать выгоду за счет определенного (хотя и умеренного) повышения заработной платы. Социальные инвестиции были щедрыми, и Швеция инвестировала значительные средства в сферу образования, здравоохранения, жилья и обеспечения детей. Это было умеренное государство всеобщего благосостояния, согласно международным стандартам; однако эти программы финансировались не только за счет перераспределительного налогообложения, но и самими представителями рабочего и среднего классов.

Эти механизмы четко работали на построение и модернизацию международной конкурентоспособной и динамичной экономики, которая демонстрировала бы высокую и стабильную прибыль, а также растущий уровень жизни. К 1970 г. Швеция стала одной из самых богатых стран в мире и добилась этого, попутно сформировав одно из самых эгалитарных обществ на Западе. Она практически ликвидировала бедность и подготовила одну из самых динамичных и гибких трудовых сил среди всех капиталистических стран, одновременно демонстрируя высокие темпы экономического роста. В то же время шведские капиталисты стали одними из самых успешных в мире. Арсенал средств, разрабатывавшихся на протяжении многих лет, был направлен на сосредоточение капитала и трудовых ресурсов страны в руках предельно малого числа людей. Широко освещалось, например, что на холдинги, находящиеся во владении семьи Валленбергов, приходится более 30% занятости в секторе частной промышленности.

Социал-демократам в Швеции удалось построить скорее конкурентоспособную форму капитализма, чем разновидность облегченного социализма. Такого рода система была четко ориентирована на развитие рынка и избежала почти всех радикальных левых политических мер, которые применялись в большинстве стран Европы. Вместо национализации промышленности для защиты работников шведы осуществили политику, устранив-

шую самые слабые отрасли из бизнеса, а затем осуществили финансирование программ, разработанных для подготовки более мобильных и квалифицированных сотрудников. Государство всеобщего благосостояния, в этом смысле, было предназначено не для компенсации рынка, а скорее, для придания ему большей эффективности и конкурентоспособности. Знаменитая активная политика на рынке труда в Швеции, таким образом, не привела к декомодификации труда — напротив, она фактически сделала труд в Швеции товаром с более высокой стоимостью.

Следует также отметить, что нет никаких доказательств того, что при реализации данной программы существовал коррупционный аспект. Очевидно, что социал-демократы и профсоюзы пришли к выводу о том, что сотрудничество с капиталистами и работодателями приведет к увеличению национального богатства. Но это не означает, что они отказались от своих убеждений и веры в более справедливое или равное общество. Однако по мере того как Швеция становилась все более экономически успешной, все больше шведов пополняли собой ряды среднего класса. Существует серьезное разногласие среди ученых относительно того, почему социал-демократы постепенно стали отстаивать и развивать политику, приносящую пользу всему обществу, а не только традиционно рабочему классу [Castles, 1978; Корпи, 1983; Swenson, 1989]. Для нашего исследования, однако, их мотивы не имеют значения. В отличие от государства всеобщего благосостояния во многих других европейских демократиях, представляющих собой перераспределительную систему, в рамках которой доход изымается у одной группы (или иногда у всех) и перераспределяется в пользу другой группы (например, мужчин-кормильцев или пенсионеров), в государственном управлении Швеции схема социального обеспечения подразумевает сборы со всех и перераспределение в пользу всех. И эта модель оказалась самой эгалитарной в мире.

Многие преимущества этой системы были достаточно понятны среднестатистическому шведу. Их жизнь улучшилась во многих принципиально важных и ключевых аспектах, и это усилило доверие людей как к самой системе, так и к элитам. Шведское общество стало обществом среднего класса, который доволен тем, что он получает (даже если на самом деле он этого не требовал). Не удивительно, что в таком случае социал-демократы были вознаграждены повторными победами на выборах.

2. ОТ ПЛАНИРОВАНИЯ ДО ПОЛИТИКИ: КОНЕЦ ШВЕДСКОЙ МОДЕЛИ?

Кажется, не успела Швеция стать признанным главным примером реализации «позиции золотой середины», как система начала давать сбои. Задача детального описания эволюции и трансформации шведской политической экономии 1970–1980-х годов выходит за рамки задач данной работы, но несколько общих моментов мы должны выделить, чтобы лучше понимать новый контекст, в котором политика начала менять свое направление в 1980–1990-х годах.

«Начало конца» можно проследить еще в ранние 1970-е годы. Конечно, переломным моментом стала массовая стихийная забастовка, начавшаяся с протеста работников железных рудников на севере Швеции (Кируна) в 1969 г. Эта забастовка была исключительной, потому что была организована «сердцем» рабочего класса и была направлена *против профсоюзной организации и их политических союзников в Стокгольме*. Хотя саму волну негодования, в конце концов, удалось усмирить путем удовлетворения многих требований шахтеров, наиболее важные обвинения оставили серьезные сомнения в умах рабочего движения и социалистического руководства. Против каких союзов и какой социал-демократии должны выступать рабочие?

Эти сомнения привели к существенному самоанализу и переосмыслению как внутри партии, так и внутри LO: профсоюзы стали менее пассивными и начали требовать в переговорах с работодателями более высокие заработные платы, увеличение государственных расходов со стороны социал-демократического правительства и более серьезные перераспределительные (народные) налоговые меры. В то же время Социал-демократическая партия (по крайней мере значительная часть левого сектора внутри партии) поставила под сомнение собственную легитимность. Самоанализ привел к нескольким существенным изменениям. Во-первых, в 1974 г. правительство ввело конституционные изменения, целью которых было создание более прямой и более оперативно реагирующей на требования граждан демократической системы¹¹. Во-вторых, LO требовало структурных изме-

¹¹ В обновленную конституцию были внесены некоторые поправки. Наиболее важная из них — устранение верхней палаты парламента [von Sydow, 1989]. Эта реформа существенно трансформировала государственное управление в Швеции: даже малейшие изменения в результатах выборов

нений в экономике, в результате чего был реализован ряд важных политических мер (в том числе в области здравоохранения и безопасности), но наиболее значимыми были требования по участию рабочих в управлении предприятиями и созданию ныне знаменитых «фондов наемных работников». Создание последних было, конечно, самым спорным из всех предложений; их основная идея состояла в том, что будут собраны огромные средства (за счет увеличения как налогов на прибыль, так и налогов на заработную плату) и затем использованы для выкупа доли на рынке капитала. Хотя ее так и не удалось полностью воплотить в жизнь, она олицетворяла собой социалистический идеал, когда рабочие самостоятельно владеют средствами производства.

Неудивительно, что шведские капиталисты пришли к убеждению, что ЛО и социал-демократам уже нельзя доверять. Одновременно с этим, как указывает Олоф Руин, «на парламентском уровне самым важным событием в 1970 г., параллельно с новой конституцией, стало ослабление исполнительной власти». Из-за этого ослабления, считает он, правительство в меньшей степени «принимало непопулярные решения» и «дистанцировалось от групп специальных интересов» [Ruin, 1981].

Очевидным следствием новой политики стало значительное расширение государственных расходов, с одной стороны, и снижение инвестиций и частного экономического роста — с другой. В период с 1960 по 1980 г., объем государственных расходов значительно вырос. В особенности увеличились государственные расходы на субсидии и иные выплаты с 9,3% ВВП в 1960 г. до 16,2% ВВП в 1970 г. и 30,4% ВВП в 1980 г. [Tanzi, Schuknecht, 2000, p. 31]. Тогда же подскочила инфляция заработной платы, размер расходов на оплату труда в час увеличился на 17% за год в 1974 г. и на 22,2% в 1975 г. [Lindbeck, 1997]. Экономический рост сменился застоем, а затем наблюдалось его снижение в течение нескольких лет в конце 1970 — начале 1980-х годов. В ответ на эти макроэкономические тенденции правительство было вынуждено неоднократно девальвировать валюту¹². Несмотря на то что девальвация обеспечивала кратковременное облегчение для шведских экспортеров, постепенно стало ясно, что ее

могли повлиять на то, у кого в конечном счете окажутся в руках бразды правления. Социал-демократы потеряли власть после выборов в 1976 г.

¹² Последствия девальвации шведской кроны на 16% в 1982 г. были чрезвычайно тяжелыми для шведского правительства.

успехи будут быстро нивелированы требованиями более высокой заработной платы. Этот цикл экономики был непродуктивным и неравномерным, так как все слои общества не могли компенсировать свои потери в равной степени.

В начале 1980-х годов многие члены шведской экономической элиты — как внутри Министерства финансов, так и экономисты в целом — рассматривали эти события с точки зрения экономического/финансового кризиса и кризиса доверия. Если в прошлом эти элиты были уверены, что могут эффективно управлять экономикой, то теперь они все больше и больше убеждались, что такое управление стало невозможным¹³. Группы, которые когда-то считались партнерами рынка труда, стали все чаще относиться к «группам интересов». Политическая система прежней эпохи изолировала фискальную элиту и дала ей большую автономию в реализации политики, но теперь политические требования в области как налогообложения, так и расходов стало все труднее удовлетворить¹⁴. Ключевым игроком в то время был министр финансов Кьелл Олоф Фельдт, который начал открыто сомневаться в долгосрочной жизнеспособности сложившейся системы. Он и его советники считали, что Швеция столкнулась с тремя большими политическими проблемами: во-первых, непрерывный поток отчетов свидетельствовал об экономической неэффективности и несправедливости перераспределения при существующей системе [Sverenius, 1999]¹⁵. С учетом некоторых различий и нюансов, в 1980-х годах мнение о том, что структура налоговой системы создавала слишком много проблем для экономики, стало практически общепринятой точкой зрения среди экономической элиты как

¹³ Щедрость шведской системы социального обеспечения стала легендой. Для более подробного анализа шведской системы социального обеспечения и ее преимуществ см.: *Välfärd vid vägskaål*. Vol. 3 / Ministry of Health. Stockholm: SOU, 2000.

¹⁴ Среди экономических исследований можно выделить: [Agell, 1996]; *Bertmar L. Företagsbeskattning — behövs den? // Hur klarar vi 1990? / ed. by A. Lindquist, S. Stigmark*. Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond, 1983; *Eklund K. Vad göra med skatterna? // Affärsvärlden*. 1984. Vol. 29. No. 2. P. 7–17; *Sven-Olof Lodin et al. Beskattning av inkomst och förmögenhet, del 1 och del 2*. Studentlitteratur, 1978; [Muten, 1988].

¹⁵ См.: [Myrdal, 1982; Muten, 1988], где предоставлены весомые аргументы, появившиеся в ходе публичных обсуждений и повлиявшие на мнения как внутри, так и за пределами парламента.

внутри, так и за пределами правительства. Во-вторых, система была основным источником инфляции заработной платы и цен, которые наносили серьезный ущерб шведской конкурентоспособности и тем самым провоцировали утечку шведского капитала из страны [Moses, 2000]. В-третьих, очень высокие ставки подоходного налога коснулись даже среднестатистических работников. В результате система подталкивала людей к обману и непродуктивной деятельности (например, покупке яхт) просто по налоговым причинам. Это неравенство также стало поводом усомниться в справедливости шведского общества. Самая важная проблема, с точки зрения Фельдта, — это вопрос доверия [Ahlquist, Engquist, 1984; Feldt, 1991; Sjöberg, 1999].

В начале 1980-х годов среднестатистический промышленный рабочий был вынужден платить предельный налог на прибыль в размере более чем 50%. Социал-демократия предлагает определенную степень социальной солидарности и потому очевидное возрастание злоупотреблений системой льгот заставило рядовых граждан Швеции засомневаться в эффективности системы. Гуннар Мюрдаль [Myrdal, 1982], один из самых известных социал-демократических экономистов Швеции, забил тревогу, опубликовав статью о налоговой политике, в которой он выразил свою обеспокоенность тем, что Швеция становилась *et folk av fiffilare* («землей мошенников»).

В итоге к концу 1970 — началу 1980-х годов Швеция была в процессе осуществления значительных изменений в институтах принятия политических решений, а также в отношениях между гражданами и государственными институтами. Шведская модель, казалось, рушится.

Стоит сделать небольшую паузу в нашем повествовании, чтобы проанализировать состояние дел в конце 1980 — начале 1990-х годов. Теперь мы можем взглянуть на этот период в истории Швеции как на период научения и реструктуризации. Но в то время многие считали, что «шведский эксперимент» завершен [Lindbeck, 1997]. Те, кто размышляли в этом ключе, имели, несомненно, множество оснований. Шведская экономика отставала от своих конкурентов, инвестиции снизились, правительство столкнулось с высоким уровнем долга, Швеция противостояла народному кризису, не предвещающему ничего хорошего, и граждане, казалось, теряли доверие к своему правительству.

3. ВОЗВРАЩЕНИЕ ТЕХНОКРАТОВ: ВОССТАНОВЛЕНИЕ ШВЕДСКОЙ МОДЕЛИ

Есть несколько объяснений тому, что произошло в последующие годы и вернуло Швецию на круги своя. Последующие правительства приняли конкретные политические решения, оказавшиеся тогда очень уместными: налоговая система была радикально перестроена; пенсионная система реформирована; значительные инвестиции направлены на поддержку семьи и детей; и целый ряд реформ расширения рынка коснулся множества сфер общественной жизни, начиная с почтовых отделений и заканчивая начальным школьным образованием. Эти реформы сыграли решающую роль в превращении существующей системы в более конкурентоспособную и динамичную в контексте глобализации мировой экономики, но если мы обратим внимание лишь на конкретную политику и налогово-бюджетные приоритеты, то по-прежнему упустим из виду другую значимую часть истории. Какими бы важными эти политические решения ни были, они принимались на основе (а) политической системы, предложившей директивным органам достаточную автономию для того, чтобы принимать долгосрочные решения, даже если они могут задеть их некоторые ключевые составляющие; (б) достаточно эгалитарной социальной/экономической структуры; и (с) довольно эффективной и некоррупцированной политической и административной системы (то, что известно как «качество управления»). Эти три фактора, взятых вместе, укрепляли доверие граждан как к политическим институтам, так и друг к другу. На следующих нескольких страницах я предложу разъяснение того, как это произошло.

Во второй половине 1990-х годов конфликт внутри социал-демократических элит и конфликт между SAP и профсоюзами становились все более открытыми и публичными. В результате, несмотря на то что социал-демократы являлись по-прежнему самой большой партией в Риксдаге после выборов 1991 г., они не смогли самостоятельно сформировать правительство. Умеренная коалиционная партия (Moderatena) взяла на себя обязательства и сформировала правительство меньшинства; предполагалось, что социал-демократы не будут дискредитировать новое правительство и поддержат Moderatena в принятии важных законодательных актов.

Это было особенно неблагоприятное время для прихода к власти в Швеции. Финансовые и имущественные рынки были явно перегружены, экономические показатели страны продолжали снижаться, отечественные вложения в производство находились на самом минимальном уровне за всю историю, государственный и частный долг неуклонно возрастал, а валюта находилась под сильным давлением со стороны международных спекулянтов. Несмотря на все эти проблемы, правительство (при явной поддержке социал-демократической элиты) осуществило ряд политических мер, которые помогли экономике Швеции восстановить свое положение и в конечном счете завоевать доверие граждан к правительству. Мы не можем детально описывать все политические меры, предпринятые в эти годы, но отметим три крупные реформы. Первая касалась всестороннего переустройства шведской налоговой системы¹⁶. Вторая состояла в успешном управлении в условиях крупнейшего банковского кризиса в истории страны, что выразилось в национализации правительством нескольких банков, а также в эффективном управлении индустрией до ее восстановления и рестабиллизации. Третья реформа была направлена на систему социального обеспечения, она оказалась, по мнению многих, наиболее полной и перспективной в мире и во всех отношениях была и социально справедливой, и финансово устойчивой.

Реформу социального обеспечения и банковский кризис мы обсудим вкратце позднее, но здесь важно отметить, что все три реформы относятся к одному и тому же базовому шаблону¹⁷: проблема массовой политики была рассмотрена в качестве технического вопроса, который был в конечном счете (и на самом деле удивительно быстро) решен путем установления тесных и постоянных контактов между основными участниками политической системы и (или) политической экономии. В каждом случае, в решение проблемы вовлечена очень маленькая группа

¹⁶ Реформирование системы налогообложения началось с приходом к власти правоцентристского правительства, однако любое принимаемое им решение проходило процедуру согласования в комиссии, назначаемой социал-демократами.

¹⁷ Я детально исследовал реформу системы налогообложения в другой своей работе [Steinmo, 2002]. Анализ осуществлен по тому же образцу, что и приведенный здесь анализ банковской реформы и реформы системы социального обеспечения.

акторов, она принимает технические решения, которые затем передаются в правительство, и только после этого законопроект попадает в Риксдаг. И в каждом случае соответствующие законы принимались в парламенте после малозначительной полемики, так как пакет мер уже был одобрен ключевыми элитами, представляющими основные партии. Встречи по реформе социального обеспечения проходили за закрытыми дверями, в то время как обсуждение налоговой реформы (она здесь не рассматривается) был несколько более открытым. Но всякий раз существенным было то, что очень небольшая группа элитных представителей могла проводить встречи в течение длительного периода времени, вести переговоры по техническим особенностям проектов реформ и, наконец, составить пакет, который не подлежал бы последующему логроллингу или внесению поправок.

3.1. Реформа социальной защиты: правлящая элита за закрытыми дверями

Все развитые страны в конце XX в. столкнулись с надвигающейся демографической и финансовой проблемой. Проблема Швеции была на самом деле хуже, чем у практически любого другого государства. Грубо говоря, там было слишком много пожилых людей, которые считали, что они заслужили очень щедрые пожизненные пенсионные выплаты и слишком мало молодых людей, которые зарабатывали бы много денег, чтобы финансировать пакеты льгот для своих родителей, бабушек и дедушек. Краткосрочным решением этой дилеммы в Швеции, как и везде, было заимствование средств. В долгосрочной перспективе, однако, демографическая картина была бы настолько несбалансированной, что займ нельзя считать надежным вариантом. По оценкам ООН, пенсионеры составят 54% трудоспособного населения Швеции к 2050 г. [Roberts, 2003].

Эти демографические тенденции приводят к фискальным проблемам из-за ожиданий со стороны большинства граждан. Они считают, что внесли свой вклад в систему социального обеспечения, и она должна быть в состоянии обеспечить их выплатами при выходе на пенсию. Почти во всех странах это лишь финансовая иллюзия. Мы не вкладываем в материальный фонд, который просто накапливается и ждет, пока мы не явимся и не заберем свое в старости; напротив, социальное обеспечение

представляет собой систему перераспределения доходов между поколениями. Сегодняшние рабочие платят налоги, которые более или менее составляют льготные выплаты их вышедшим на пенсию родителям, бабушкам и дедушкам — даже если получатели средств богаче тех, кто платит [Chopel et al., 2005].

К концу 1980-х годов политики во всем мире четко осознали проблему «старения общества», но в большинстве случаев политические лидеры были жестко ограничены тем, что обязательства, данные в прошлом (как явные и неявные), удерживали их от сокращения выплат пенсионерам, тогда как рост экономического давления предостерегал их от увеличения социального страхования налогов. Это был классический случай «демократии в смиренной рубашке».

Верные себе шведы подошли к решению проблемы с помощью назначения специальной комиссии для выхода из нее¹⁸. Я не буду подробно описывать суть реформы, но необходимо выделить два принципиальных момента¹⁹. Во-первых, система социальных пенсий была разделена на две части: базовую гарантированную пенсию и индивидуальный пенсионный счет. В соответствии с основными принципами универсального государства всеобщего благосостояния новая программа гарантировала всем гражданам базовую часть пенсии и достойный уровень жизни как только они достигнут пенсионного возраста — независимо от трудового стажа²⁰. В дополнение к базовой части системы пенсионного обеспечения граждане, родившие-

¹⁸ Председателем комиссии был представитель правоцентристского коалиционного правительства (во главе с премьер-министром Карлом Бильдтом) Бу Кёнберг (Либеральная объединенная партия). У социал-демократов были свои представители: Ингела Талин и Анна Хедборг. От всех остальных партий было по одному представителю: Маргит Гениссер (Консервативная партия), Оке Петерсон (Шведская партия центра), Понтус Виклюнд (Христианско-демократическая партия) и Барбро Вестерхольм (Либеральная объединенная партия). Важно отметить, что представители профсоюзов и бизнеса не были назначены в комиссию, хотя они и имели право выдвигать свои доводы и предоставлять необходимую информацию. Улла Хоффман (Левая партия) и Лейф Бергдаль (Новая демократия) также были в комиссии, однако оба не поддерживали пакет реформ, который в конечном счете был принят.

¹⁹ Для более подробного ознакомления с проведенными изменениями см.: [Palme, 2003; Thakur et al., 2003].

²⁰ В результате этой реформы был увеличен пенсионный возраст большинства работников.

ся после 1954 г., были включены в программу фиксированных взносов («premium pension»), имеющую явное сходство с планом приватизации социального обеспечения президента Буша. Согласно этой схеме, 2,5% налоговых отчислений на социальное страхование перечислялись на индивидуальный пенсионный счет, из которого потом обеспечивался работник. Выплаты, получаемые лицами, вышедшими на пенсию, были организованы в виде аннуитетных платежей, при этом очевидно — чем дольше человек платит взносы, тем выше выгода. Во-вторых, в ходе этой радикальной реформы был создан так называемый механизм фискальной балансировки: получение базовой части пенсии напрямую связывалось с текущими взносами. Таким образом, в зависимости от того, увеличивалась ли заработная плата (или оставалась неизменной), определялся и размер льготных выплат. В общем, пенсионеры получали выгоду от роста шведской экономики, который мог быть обеспечен только ростом доходов.

Эта реформа привлекла огромный интерес и вызвала одобрение как в Швеции, так и во всем мире, потому что во многих отношениях она решила критическую финансовую дилемму, с которой сталкиваются все развитые страны, и смогла защитить пожилых людей от бедности по причине старости²¹. Поскольку новая система создает мощные стимулы для работников оставаться на рынке труда дольше, а также непосредственно связывает пособия по старости с экономическими показателями, ожидается, что она может быть финансово жизнеспособной в долгосрочной перспективе. Несколько развитых стран могут подтвердить это собственными примерами.

Бу Кёнберг, один из ключевых создателей реформы, резюмировал свою точку зрения в ее отношении следующим образом: «В шведской литературе соглашение 1994 г. иногда описывается как великий пенсионный компромисс (*pension skompromissen*)... ни одна партия не получила то, что хотела, тогда как все должны были идти на взаимные уступки» [Schøyen, 2011]. Важно понимать, что достигнутое соглашение было финансово надежным, поскольку оно обеспечивало извлечение выгод как у настоящих, так и у будущих пенсионеров. Другими словами, Кёнберг и его небольшая комиссия смогли навязать расходы в высшей степе-

²¹ См., например: [Bundesregierung, 2003; OECD, 2002; Palme, 2003; Bayram et al., 2012].

ни влиятельным налогоплательщикам. Из-за характерного для Швеции уважения к силе и власти, они смогли реализовать такое политическое решение, о котором элиты большинства стран могут только мечтать. Швеция была в состоянии справиться с рядом критически сложных политических вопросов путем их деполитизации и технического подхода. Изолируя политиков от давления со стороны общественности, органы власти, таким образом, смогли предложить практические решения. Демографический/финансовый кризис, наступающий в Швеции, был в значительной степени преодолен, поскольку не был вынесен на политическую арену для обсуждения.

4. КАК БОРОТЬСЯ С ФИНАНСОВЫМ КРИЗИСОМ

Второй пример шведской системы государственного политического действия можно увидеть в том, как правоцентристское правительство меньшинства справилось с массовым банковским и финансовым кризисами, наступившими в 1992 г., почти сразу после прихода партии к власти. Первым шагом нового правительства стало решение собрать вместе экспертов в различных областях финансового и политического спектра. Тогда как скорее ожидалось, что политические лидеры попытаются избежать надвигающегося кризиса или обвинят прошлое правительство в текущих проблемах экономики. Вместо этого они предпочли решительно вмешаться в функционирование финансовых рынков, повысить ликвидность, обеспечить гарантии для покрытия сомнительных ссуд и в конечном счете, осуществили политику восстановления открыто и прозрачно. Они смогли добиться выдающихся результатов с помощью политической поддержки практически всех оппозиционных партий. В результате восстановление банковской системы и существующей экономики было быстрым, а расходы бюджета — относительно минимальными.

Как они смогли этого добиться? Бу Лундгрэн, министр экономики в тот период и ответственный за преодоление кризиса, собрал своих ключевых советников, как это сделал лидер Социал-демократической партии в свое время, и, по его словам, «сформировал пакет мер». Министерство быстро осознало, что согласно текущему шведскому законодательству, неэффективным финансовым институтам дается шесть месяцев на процесс

консолидации, прежде чем правительство сможет взять руководство ими на себя. Они понимали, что в условиях кризиса такой большой срок для вступления в силу полномочий правительства даст недобросовестным менеджерам и капиталистам время для рассредоточения своих активов. Решительные действия правительства имели в тот момент огромное значение. Решением было обратиться к Йохану Мунку, президенту шведского Верховного суда, и попросить его подготовить новый законопроект, который дал бы правительству право конфисковывать активы банков, минуя период ожидания. Затем при поддержке социал-демократов Лундгрена и его советники провели новый законопроект через парламент в кратчайшие сроки, что ускорило процедуру, и законопроект стал законом всего за три недели. С этого момента финансовые учреждения осознали, что правительство имеет как инструменты, так и намерение применять любые необходимые меры, чтобы защитить экономику в целом, а не только банки²².

Правительство делало некоторые вливания капитала непосредственно в те банки, которые, по оценке, имели шанс на выживание, тогда как банкам, не имевшим перспективы восстановления и рентабельности в среднесрочной перспективе, правительство просто позволило обанкротиться [Englund, 1999, p. 91]. Когда Лундгрена спросили, ощущает ли он сильное давление со стороны некоторых групп специальных интересов, для которых разработанный им «пакет мер» имел отрицательные последствия, он прямо заявил, что «никто, ни один человек в

²² Вскоре после того, как проблемы финансовой системы стали очевидны, правительство установило контроль над несколькими институтами, находящимися в наиболее бедственном положении. Оно осуществляло прямое вливание капитала и предоставляло полные гарантии для институтов, имеющих долговые обязательства. Важно отметить, что подобные попытки никогда не предпринимались в отношении инвесторов и стейкхолдеров финансовых институтов. Министр экономики и финансов Бу Лундгрена, объяснял это так: «Я считаю справедливым добиться некоторой выгоды для налогоплательщиков... Мы хотим получать выгоду от каждой кроны, которую кладем в банк. Это означает, что в некоторые банки мы не должны идти вообще». Урбан Бекстрём, одно из высших должностных лиц в Министерстве финансов, прокомментировал эту ситуацию схожим образом. Он считает, что «одной из самых больших политических и экономических ошибок является попытка «посадить налогоплательщиков на цепь», не предоставляя ничего взамен... Общество в любом случае не поддержит план, который лишает выгоды прежних стейкхолдеров» [Dougherty, 2008].

правительстве, не сделал даже намека на подобное отношение». Вспоминая персональное обращение, которое поступило к нему от председателя банка «Skandinaviska Enskilda Banken», Курта Ольссена, с просьбой о специальном смягчении требований для одного из своих дочерних банков, Лундгрэн рассказывает: «Тогда я вызвал к себе Ольссена вместе с генеральным директором и сказал: “Я не буду платить за это. Ну, если только 1 крону”. Затем он начал объяснять, что его акционеры потерпят большие убытки. Тогда я ответил: “Это не моя проблема”»²³.

Опыт Швеции с ее банковским кризисом был изучен налогово-бюджетными органами по всему миру. Лишь немногие, однако, смогли реализовать у себя эффективный и простой способ, который шведское правительство использовало в этот период. Надо отметить, что в конечном счете плавающий курс шведской кроны и последующее снижение курса валюты составили движущие силы ориентированного на экспорт восстановления²⁴. Кроме того, Швеция по-прежнему имела преимущество во времени и возможность использования ресурсов мировой экономической экспансии 1990-х годов. Последующее финансовое развитие выступало в качестве автоматического стабилизатора шведской экономики. В итоге, несмотря на то что правительство испытывало обширный дефицит бюджета в 1992–1994 гг., к 1997 г. бюджет был сбалансирован, и в начале 2000-х годов Швеция начала погашение долга [Jonung, 2009, p. 12]. Действительно, в эти годы на самом деле наблюдалось *увеличение* государственных расходов, несмотря на тот факт, что у власти находилось правоцентристское правительство.

5. ВОЗВРАЩЕНИЕ СОЦИАЛ-ДЕМОКРАТОВ

Социал-демократы, которые вернулись к власти после трех лет правления Умеренной коалиционной партии, были уже не те социал-демократы, что управляли страной на протяжении долгого времени в прошлом. Проблемы, которые заставили партию покинуть правящие позиции, не были до конца решены к началу 1990-х годов, но новое руководство — особенно в лице министра

²³ Из личной беседы (2010 г.).

²⁴ В результате дефицит бюджета увеличился на 13% ВВП. Международное доверие к кроне упало до такой степени, что центральный банк был вынужден увеличить процентную ставку кредитования до 500%, чтобы защитить валюту.

финансов, а затем премьер-министра, Йорана Перссона (1996–2006 гг.) — точно описывается словом «технократическое».

Неофициальная правящая партия Швеции быстро приступила к повторной стабилизации финансовой ситуации в стране. Во многих отношениях эти «социалисты» теперь переняли либеральную логику, распространившуюся тогда по всему миру. Они действительно урезали несколько программ социального обеспечения, но тщательный анализ данных политических мер наводит на мысль, что вместо бездумных массовых сокращений²⁵, большинство этих мер было на самом деле нацелено на устранение некоторых из путей злоупотребления при реализации программ, в изобилии созданные предшествующими политиками²⁶. «Получается, что политические последствия в случае Швеции трудно классифицировать в терминах простого спектра “правые—левые”», отмечает экономист Андреас Берг. «Государство всеобщего благосостояния выживает, потому что сосуществует с высоким уровнем экономической свободы и хорошо функционирующими капиталистическими институтами. Швеция также демонстрирует, что, по существу, можно увеличить экономическую свободу без демонтажа государства всеобщего благосостояния» [Bergh, 2010, p. 15].

Это правительство твердо верило, что рынки могут быть более эффективными в предоставлении услуг, чем монополии (даже государственные монополии), в связи с чем был осуществлен ряд политических реформ, направленных на создание большей конкуренции в сфере предоставления услуг в государственном секторе [Olesen, 2010]. В то же время, однако, были проведены некоторые реформы, работающие на снижение растущего неравенства в шведском обществе, в том числе увеличение верхней предельной ставки налога для лиц с очень высоким уровнем доходов и

²⁵ Налог в процентах ВВП поднялся до 60% во время кризиса (и правления Умеренной коалиционной партии). Сейчас он опять облегчен до 54%. Однако необходимо отметить, что налоговые поступления выросли в результате налоговых изменений, внесенных социал-демократами после их возвращения к управлению [Ministry of Finance, 1995, p. 402].

²⁶ Так, работники больше не имели права на отпуск по болезни более чем на семь дней без специального предписания доктора. Несколько подобных этой реформ устанавливали схожие ограничения. Некоторые из них вызвали значительные финансовые затруднения в различных секторах государственного управления. Например, серьезно пострадала сфера здравоохранения.

сокращение на 50% ставки НДС на продукты питания. Государственные расходы на уход за детьми также увеличились. К концу десятилетия экономическая и финансовая ситуация в Швеции заметно улучшилась: уровень безработицы был сокращен, хотя и не до уровня периода расцвета шведской модели. Бюджет был исполнен с профицитом. Инвестиции возросли до уровня, невиданного в течение многих лет. ВВП возрастал с хорошей устойчивой скоростью. Вместо использования профицита бюджета для сокращения налогов на мобильный капитал, как того требовали правые и предсказывали многие аналитики, министр финансов увеличил государственные расходы на помощь детям еще раз и продолжил с помощью профицита погашать существующую в Швеции государственную задолженность. Действительно, первый бюджет в новом веке (2000 г.) был повсеместно окрещен (и осужден) как «классический социал-демократический бюджет» [Wettergren, 2000].

Интересно, что правительство также изменило правила проведения выборов. И снова комиссия вынесла решение, и правительство должно было подчиниться. В этом случае органы власти утверждают, что действующий с момента конституционной реформы 1974 г. трехлетний цикл выборов сделал шведских политиков слишком уязвимыми к изменениям в предпочтениях электората и настроениям общественности. Они рекомендовали четырехлетний избирательный срок. *Примечательно, что почти никто не выступил против идеи, и это существенное изменение избирательных правил было принято Риксдагом почти без каких-либо противоречий и с очень непродолжительным общественным обсуждением.*

6. ВЫБОР ЛУЧШИХ МЕНЕДЖЕРОВ

Социал-демократическая партия потеряла свой мандат в 2006 г. и была заменена в правительстве коалицией во главе с возрождающейся Moderaterna (Консервативной партией)²⁷. Тем не менее эти выборы (и те, которые последовали в 2010 г.) не должны восприниматься как отказ от шведской социал-демократии. Умеренная коалиционная партия, под руководством молодого и прогрессивного Фредрика Райнфельдта, напротив, удиви-

²⁷ Умеренная коалиционная партия. — *Примеч. ред.*

тельным образом преуспела в том, чтобы убедить электорат, что именно его партия будет лучшим защитником шведской социал-демократии. Их хорошо продуманная избирательная кампания абсолютно затмила социал-демократов и предложила избирателям видение новой партии, чтобы защитить традиционное шведское государство всеобщего благосостояния и одновременно сделать его модернизацию еще более эффективной. Называя себя «партия рабочих нового времени», умеренные отвергли традиционное разделение на левых и правых, объявив, например, что они намерены снизить налоги по всем направлениям, «но в первую очередь для людей с низким доходом, которые, следовательно, нуждаются в таком снижении больше остальных»²⁸. Известный шведский журналист обобщил избирательную стратегию консерваторов следующим образом: «Ребрендинг заключался в значительной степени в клонировании. “Каждое обещание, которое социал-демократы дают в отношении социального обеспечения, мы также выполним и еще усовершенствуем”, — заявил Рейнфельдт в одном из своих предвыборных выступлений» [Engström, 2006].

Всего лишь два года спустя после того как прагматическое правительство было избрано, мировая экономика оказалась в тупике. На первый взгляд, это могло показаться повторением прошлого, когда консервативное правительство пришло к власти только для того, чтобы столкнуться с еще одной крупной экономической катастрофой. Но в отличие от большинства своих европейских современников шведское правительство извлекло положительные уроки из опыта 1991–1992 гг. и предприняло решительные прогосударственные меры для устранения кризиса. Вместо сокращения государственных расходов и введения режима жесткой экономии, правительство заявило, что намерено расширить государственное вмешательство и попытается «взбодрить» экономику. Практически сразу, как только стало ясно, что кризис будет глубоким, правительство инициировало план стимулирования, который включал значительное увеличение государственных расходов на инфраструктуру,

²⁸ Цитаты из Moderaterna's English-language website <www.moderat.se/web/In_English.aspx> (2011. 4 December). Снижение налогов для работников, особый способ выплат за помощь по хозяйству и другие подходы значительно затрудняют возможность вычислить, кто получил больше выгоды от новой государственной программы по снижению налогов: наемные работники с низким или высоким доходом.

образование, активную политику на рынке труда, конкретную поддержку автомобильной отрасли и налоговые льготы на восстановление жилья и строительство. В течение следующего года оно значительно увеличило государственные субсидии муниципальным органам власти, а также сократило налоги на прибыль по всем направлениям. Напомним, что социал-демократы поддерживали практически все эти политические меры (за исключением сокращения налога на прибыль) и делали предвыборные обещания, которые на самом деле мало чем отличались от тех, что были выполнены правительством умеренных.

К 2011 г. этот комплекс политических мер был повсеместно одобрен как один из самых эффективных способов реагирования на глобальный экономический кризис в мире. Как это было сделано? Конечно, существует множество возможных интерпретаций и много деталей в общей картине. Но ключевыми факторами представляется то, что Швеция вступила в кризис в хорошем финансовом положении, очень тщательно следила за его развитием и извлекла уроки из банковского кризиса 1991–1992 гг. Более того, как отмечает немецкая группа «Бертельсманн» в своем всеобъемлющем анализе, в государственном управлении и политике, проводимой правительством Швеции, наблюдалась высокая степень единства между политическими партиями. Помимо этого, «в демократической системе Швеции нет мощных (внутренних) акторов с правом вето» [Jochem, 2010, p. 9].

За закрытыми дверями сотрудничество между правительством и банком Швеции (Риксбанком) функционировало бесперебойно. Кроме того, правительство расширило власть специальных органов, которым было поручено координировать экономическую политику между центральным правительством и местными/региональными органами власти. В отличие от начала 1990-х годов правительство не заключило ни одной политической сделки с оппозицией. С ее незначительным большинством голосов в парламенте нынешняя коалиция не нуждалась в вовлечении оппозиционных партий в процесс принятия решений [Ibid., p. 13].

В этот критический период социальные демократы были дезориентированы и, по-видимому, были не в состоянии сформулировать четкую программу, чтобы убедить избирателей, что они лучше в управлении или развитии социального благосостояния, чем консерваторы. Очевидно многие думают, что правительство зашло слишком далеко со своими рыночными реформами. Но уме-

ренные были достаточно умны и утверждали, что они действовали в рамках той модели, которая была установлена предшествующей социал-демократической властью — но только эффективнее.

Даже несмотря на прогосударственную риторику всеобщего благосостояния, консервативная правительственная коалиция, к настоящему моменту находящаяся у власти в течение пяти лет, реализует ряд политических мер, вызывающих серьезный скептицизм некоторых аналитиков. Например, пособия по безработице и активная политика на рынке труда были снижены, начиная с 2006 г.²⁹, для того чтобы стимулировать занятость [Lindvall, 2011]. Возможно, еще важнее, что умеренные совершили ряд изменений в системе страхования по безработице — системе, которая давно имела хорошо структурированные организованные союзы [Rothstein, 1992]³⁰. Хотя Швеция по-прежнему имеет самую высокую численность членов профессиональных союзов в мире, эти реформы явно имели некоторое влияние: в 2009 г. членство в профсоюзе снизилось до 71 с 77% в 2006 г.

Социал-демократы же выглядели в это сложное время слабыми и запутанными. С учетом нескольких личных скандалов, запятнавших репутацию левых политиков, и отсутствия сильной идеологической позиции для противостояния правоцентристскому правительству³¹, все указывает на формирование новой правящей партии.

7. ПАРАДОКС СВАЛЛФОРСА³²

Общественная поддержка основных социальных программ в Швеции в последние годы скорее *увеличилась*, чем сократилась.

²⁹ Они вновь увеличились в 2009 г., но так и не смогли превысить самые высокие в мировой истории показатели периода 1980-х годов.

³⁰ Фактическое осуществление изменений в структуре, управлении и выплата пособий по безработице трудноосуществимо. Детальный анализ изменений и их последствий см.: [Kjellberg, 2010].

³¹ Так, в своей достаточно смущающей речи после поражения на выборах в 2010 г., бывший лидер партии, Мона Салин, сказала, что она на самом деле не согласна со многими положениями своей партии, которые она защищала в течение предвыборной кампании.

³² В недавнем репортаже на шведском радио репортер отметил то, что он впоследствии окрестил «парадоксом Сваллфорса»: шведские избиратели в полной мере поддерживают повышение налогов, однако голосуют за партии, которые предлагают снижение налогов (из личной беседы с Йоакимом Пальме, 3 декабря 2011 г.).

Учитывая это, неудивительно, что ни одна крупная политическая партия не требует сокращения государства всеобщего благосостояния. Даже при том, что семьи с медианным доходом платят существенные налоги, они также выигрывают от значительных прямых социальных трансферов со стороны государства. Семья с медианным уровнем доходов получает почти 40 тыс. шведских крон непосредственных выплат (5–6 тыс. долл. США, в зависимости от обменного курса). Эти прямые денежные пособия не включают стоимость государственного образования для детей, расходов на национальную оборону или другие более косвенные преимущества и выгоды граждан. Иначе говоря, они платят государству много, но также могут рассчитывать на то, чтобы получать многое от системы.

Одним из ключей к пониманию устойчивости шведского государства всеобщего благосостояния является его популярность. Как Стефан Калмин [Kulmin, 2002] продемонстрировал в своем вызывающем глубокий интерес анализе, отношение граждан к государственным услугам зависит, главным образом, скорее от характера и качества предоставления этих услуг. Стефан Сваллфорс, ведущий эксперт в Швеции по общественному отношению к государству всеобщего благосостояния, резюмирует свои самые последние наблюдения следующим образом:

Есть два заслуживающих внимания вывода... Один из них — резкий рост в период между 2002–2010 гг. готовности платить больше налогов. Второй вывод заключается в том, что для всех перечисленных политических мер, доля тех, кто готов платить больше налогов на самом деле превышает долю тех, кто хочет увеличить общие расходы на реализацию этой политики [Svallfors, 2011, p. 811].

Сваллфорс делает следующие выводы на основании своих данных:

Следовательно, шведская общественность не демонстрирует ответного разрушительного эффекта на меняющуюся политику социального обеспечения. Вполне вероятно, что изменения институциональных практик и политической риторики, которые имели место в 1990–2000-х годах, еще больше укрепили поддержку государства всеобщего благосостояния со стороны среднего класса. По иронии судьбы имитирующие рыночные реформы государства всеобщего благосостояния и изменившаяся политическая риторика правоцентристов завершили полную идеологическую интеграцию в него среднего класса. Электо-

IV. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВОМ КАК ТЕХНИЧЕСКАЯ ЗАДАЧА

ральная база для любого выступления против высоких налогов, высоких расходов, коллективного социального государства теперь, похоже, полностью отсутствует. В то время как социал-демократическая партия терпит поражение, социальное демократическое государство всеобщего благосостояния процветает [Svallfors, 2011, p. 815].

ТАБЛИЦА IV.1. Отношение к государственным расходам в Швеции, 1997–2010 (% опрошенных)

	1997 N = 1290	2002 N = 1075	2010 N = 380
<i>Индивидуальная склонность платить налоги на обеспечение политики всеобщего благосостояния</i>			
<i>Склонность платить большие налоги для обеспечения:</i>			
Медицинской помощи	67	65	75
Поддержки пожилого населения	62	60	73
Поддержки семьям с детьми (детские пособия, охрана детства)	42	39	51
Социального обеспечения	29	25	40
Общего среднего образования	62	61	71
Мер политики в сфере занятости и труда	40	31	54

ИСТОЧНИК: [Svallfors, 2011, Table 2].

8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В недавней беседе один из редакторов этого издания, Вольфганг Штрик, спросил меня напрямую о том, почему было «так мало недовольства демократией в Швеции»³³. В конце концов, отметил он, в последние годы Швеция столкнулась с устойчивым ростом безработицы (по крайней мере относительно шведских же показателей) и ростом неравенства (опять же по шведским показателям), и одновременно с этим были сокращения пособий по безработице и спад членства в профсоюзах. Имел ли он в виду, что шведская модель больше не является «шведской моделью», и что большинство шведов вполне довольны этим?

³³ Из личной беседы с Вольфгангом Штриком, 29 октября 2011 г.

Мой ответ на этот вопрос зависит от того, что понимать под «шведской моделью». Многие предполагали, что Швеция достигла своих лучших успехов, будучи самой демократичной страной в мире. Главное предположение, лежащее в основе большей части данных о Швеции в течение последних нескольких десятилетий, заключается в том, что поскольку результаты были прогрессивными, сам процесс должен был быть демократичным. На мой взгляд, это предположение нуждается в некоторых оговорках. Если то, что мы имеем в виду под демократией, — это система, где правительство достаточно чутко реагирует на высказываемые требования своих граждан, то шведскую демократию на протяжении последних десятилетий можно назвать сомнительной. Если же это система, при которой элита обладает значительной свободой и самостоятельностью, чтобы принимать наилучшие решения в интересах своих граждан, и граждане могут оценивать предоставленный элитами результат, то Швеция действительно очень демократична.

Есть много причин, чтобы восхищаться шведской системой. Она обеспечила удивительно высокий уровень жизни для своих граждан, она является одной из самых эгалитарных политических экономик в мире, и она доказала, что устойчива и способна на удивление хорошо адаптироваться к динамичной и конкурентной мировой экономике. Но в нашем анализе очень мало свидетельств, которые приводят к выводу, что Швеция была, особенно политически, гибкой демократией. Вместо этого мы проследили историю решений, которые были приняты талантливой и прогрессивной элитой в пользу — и часто предусмотрительно заранее — граждан страны. Демократия в Швеции по сути означает, что граждане имеют возможность оценивать предшествующую деятельность их руководящей элиты. На протяжении большей части XX в. страной управляли социал-демократы, и управляли хорошо. Они были неоднократно вознаграждены за свою рассудительность и впоследствии построили государство всеобщего благосостояния, которое очень высоко ценится.

Но в настоящее время социал-демократы, похоже, потеряли способность утверждать, что они лучшие менеджеры системы. В самом деле, трудно спорить с результатами деятельности нынешнего правительства в последние годы. Несмотря на мировой спад, экономика Швеции продемонстрировала положительный рост и профицит бюджета. Действительно, в 2010 г. Всемирный

экономический форум объявил экономику Швеции второй по конкурентоспособности в мире³⁴.

9. ПОСТСКРИПТУМ: ДОЛЖНЫ ЛИ МЫ ВСЕ СЕГОДНЯ БЫТЬ КАК ШВЕДЫ?

Сегодня мы видим ограничения везде. Бюджетные сокращения, программы экономии и масштабное расширение экономического бедствия, разыгравшегося в промышленно развитых странах могут привести к выводу, что Европе нужны более автономные правительства шведского типа. Жесткие решения необходимы, а политическая автономия является ключевым условием, по крайней мере так подсказывает логика. С этой точки зрения центральной проблемой в Европе в наши дни стала слишком большая восприимчивость правительств к своим избирателям, и тогда демократия действительно нуждается в ограничениях.

Но прежде чем заключить, что Европа должна теперь следовать шведской модели поведения (в отличие от неолиберальной американской модели, которая была так популярна еще несколько лет назад), важно помнить, что шведская система строилась очень специфическим способом в течение длительного промежутка времени. Что еще важнее, она была сформирована в условиях довольно однородного государства, в котором существовала одна из самых концентрированных экономик в мире. В шведском обществе значительно легче выстроить и поддерживать социальное уважение и доверие. Наконец, шведская система нацелена на работу внутри страны и укрепление удивительно справедливой и некоррупцированной политической культуры элиты. Пытаться построить такую же систему в других более крупных, более разнообразных и более конфликтных — не говоря уже об их коррупцированности — политических экономиках в других частях Европы представляется автору по меньшей мере опасным и безрассудным.

ЛИТЕРАТУРА

Agell J. Why Sweden's Welfare State Needed Reform // The Economic Journal. 1996. No. 106. P. 1760–1771.

³⁴ См. также: *Financial Times*. 2011. 13 October.

Ahquist B., Engquist L. Samtal med feldt. Stockholm: Tiden, 1984.

Bayram I.E., DeWit A. et al. The Bumble Bee and the Chrysanthemum: Comparing Sweden and Japan's Response to Fiscal Crisis / Unpubl. Manuscript. Florence (Italy), 2012.

Bergh A. The Rise, Fall and Revival of a Capitalist Welfare State: What Are the Policy Lessons from Sweden? / Unpubl. Manuscript. Stockholm, 2010.

Bundesregierung. Pensions. 2003. 25 March. <<http://eng.bundesregierung.de/frameset/index.jsp>> (accessed 23 June 2003).

Castles F. The Social Democratic Image of Society. L.: Routledge & Kegan Paul, 1978.

Chopel A., Kuno N., Steinmo S. Social Security, Taxation and Redistribution in Japan // Public Budgeting and Finance. 2005. Vol. 25. No. 4. P. 20–43.

Dougherty C. Stopping a Financial Crisis, the Swedish Way // New York Times. 2008. 22 September. <www.nytimes.com/2008/09/23/business/worldbusiness/23krona.html> (accessed 1 March 2012).

Englund P. The Swedish Banking Crisis: Roots and Consequences // Oxford Review of Economic Policy. 1999. Vol. 155. P. 80–97.

Engström M. We Still Love the Swedish Model // Open Democracy. 2006. 19 September. <www.opendemocracy.net/democracy-protest/swedish_model_3915.jsp> (accessed 1 March 2012).

Feldt K.-O. Alla dessa dagar [All those Days]. Stockholm: Norstedts, 1991.

Hancock M.D. The Politics of Post-Industrial Change. Ann Arbor (MI): Dryden Press, 1972.

Jochem S. Sweden Country Report // Managing the Crisis: A Comparative Analysis of Economic Governance in 14 Countries. Berlin: Bertelsmann Stiftung, 2010.

Jonung L. The Swedish Model for Resolving the Banking Crisis of 1991–1993: Seven Reasons It Was Successful. Brussels: European Commission, Economics and Financial Affairs, 2009.

Jordan J. Mothers, Wives, and Workers: Explaining Gendered Dimensions of the Welfare State // Comparative Political Studies. 2006. Vol. 39. No. 9. P. 1109–1132.

Katzenstein P. Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe. Ithaca N.Y.: Cornell University Press, 1984.

Kjellberg A. The Decline of Swedish Union Density since 2011 // Nordic Journal of Working Life Studies. 2010. Vol. 1. No. 1. P. 67–93.

Korpi W. The Democratic Class Struggle. L.: Routledge & Kegan Paul, 1983.

Kumlin S. Institutions — Experience — Preferences: Welfare State Design Affects Political Trust and Ideology // Re-Structuring the Wel-

fare State: Institutional Legacies and Policy Change / ed. by B. Rothstein, S. Steinmo. N.Y.: Palgrave, 2002.

Lewin L. Planhushallingsdebatten [The Planning Debate]. Stockholm: Almquist & Wicksell, 1970.

Lindbeck A. The Swedish Experiment. Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, 1997.

Lindvall J. Politics and Policies in Two Economic Crises / Working Paper. Lund: Lund University, 2011.

Ministry of Finance. The Medium Term Survey of the Swedish Economy. Stockholm: Ministry of Finance, 1995.

Moses J. Floating Fortunes: Scandinavian Full Employment in the Tumultuous 1970s–1980s // Globalization, Europeanization and the End of Scandinavian Social Democracy? / ed. by R. Geyer, C. Ingebritsen, J. Moses. L.: Macmillan, 2000. P. 62–84.

Muten L. Tax Reform — an International Perspective // Vårt ekonomiska läge [Our Economic Situation]. Stockholm: Sparfrämjandet, 1988.

Myrdal G. Dags för ett bättre skattesystem [Time for a Better Tax System] // ed. by L. Jonung. Skatter [Taxes]. Malmö: Liberförlag.

OECD. Taxing Wages Special Feature: Taxing Pensioners 2000–2001. Paris: OECD, 2002.

Olesen J. Privatizing Health Care in Sweden, Britain and Denmark / Social and Political Science. PhD thesis. European University Institute. Florence, 2010.

Palme J. The 'Great' Swedish Pension Reform, 24 March [online commentary] <www.sweden.se> (accessed 20 June 2003).

Roberts A. Krybbe to Grav [Cradle to Grave]: Is the Much-Loved Welfare State Still Affordable? // The Economist. 2003. 12 June. <www.economist.com/node/1825083> (accessed 14 August 2012).

Rothstein B. Den Social-Demokratiska staten [The Social Democratic state]. Lund: Lund Arkiv Avhandlingsserie, 1986.

Rothstein B. Labour Market Institutions and Working Class Strength // Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics / ed. by S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth. N.Y.: Cambridge University Press, 1992. P. 33–56.

Ruin O. Sweden in the 1970s: Police-Making [sic] Becomes More Difficult // Policy Styles in Western Europe / ed. by J. Richardson. L.: Allen & Unwin, 1981. P. 141–167.

Rustow D. The Politics of Compromise. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1955.

Schøyen M.A. The Pension Dilemma in Italy, Germany and Sweden: A Common Challenge, Different Outcomes / PhD dissertation. European University Institute. Florence, 2011.

Sjöberg T. Intervjun: Kjell-Olof Feldt [Interview: Kjell-Olof Feldt] // *Playboy Skandinavia*. 1999. No. 5. P. 37–44.

Steinmo S. Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State. New Haven (CT): Yale University Press, 1993.

Steinmo S. Globalization and Taxation: Challenges to the Swedish Welfare State // *Comparative Political Studies*. 2002. Vol. 35. No. 7. P. 839–862.

Steinmo S. The Evolution of the Modern State: Sweden, Japan and the United States. N.Y.: Cambridge University Press, 2010.

Svallfors S. A Bedrock of Support? Trends in Welfare State Attitudes in Sweden, 1981–2010 // *Social Policy and Administration*. 2011. Vol. 45. No. 7. P. 806–825.

Sverenius T. Vad hände med Sveriges ekonomi efter 1970? [What Happened with the Swedish Economy after 1970?] // *Demokrati Utredningen*. 1999. Vol. 31. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar, 1999.

Swenson P. Fair Shares: Unions, Pay, and Politics in Sweden and West Germany. Ithaca N.Y.: Cornell University Press, 1989.

Tanzi V., Schuknecht L. Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

Thakur S., Keen M., Hovath B., Cerra V. Sweden's Welfare State: Can the Bumblebee Keep Flying? N.Y.: International Monetary Fund, 2003.

Von Sydow B. Vägen till enkammarriksdagen: demokratisk författningsspolitik i Sverige 1944–1968 [The Road to a One-Chamber Parliament: Democratic Constitutional Politics in Sweden 1944–1968]. Stockholm: Tiden, 1989.

Wettergren A. En traditionell socialdemokrat [A Traditional Social Democrat] // *Göteborgs-Posten*. 2000. 30 May. P. 2.

У. Валютный союз, финансовый кризис и ослабление демократической подотчетности

ФРИТЦ В. ШАРПФ

1. ВВЕДЕНИЕ

В капиталистических демократиях правительства зависят от доверия избирателей. Для поддержания этого доверия они вынуждены заботиться о качестве функционирования реального сектора экономики и, во все большей степени, о надежности финансовых рынков. Соответствовать этим требованиям одновременно — затруднительно даже при наиболее благоприятно складывающихся обстоятельствах. В сравнении с ситуацией, сложившейся к 1980-м годам, международная экономическая интеграция, однако, еще более усложнила ведение успешного экономического управления на национальном уровне. С усиливающейся интеграцией рынков капиталов взаимозависимость в области финансов оставляет национальные экономики уязвимыми к кризисам внешнего происхождения. В то же время международные и, что более важно, европейские стандарты либерализации рынков продуктов и капитала наложили законодательные ограничения, сведшие на нет многие стратегические возможности, которыми правительства когда-то пользовались при управлении национальными экономиками. В настоящем разделе я сосредоточиваю внимание на Европейском валютном союзе (ЕВС — EMU), который изъяс ключевые инструменты макроэкономического регулирования из-под контроля демократически подотчетных правительств. Более того, создание ЕВС вызвало дестабилизирующие макроэкономические диспропорции, которые страны-участницы уже практически не способны сгладить имеющимися у них в распоряжении стратегическими возможностями. И хотя международный финансовый кризис возник за пределами Европы, Валютный союз разительно повысил уязвимость стран-членов к последствиям этого

кризиса. Его эффекты подорвали экономическую и финансовую жизнестойкость некоторых членов ЕВС, и расстроили политические запросы и ожидания в такой мере, что может к тому же преобразовать экономический кризис в кризис легитимности демократий. Кроме того, нынешние попытки стран, входящих в ЕВС, «спасти евро» скорее способны усугубить экономические проблемы и политический психоз, чем скорректировать дисбалансы, лежащие в их основе.

Раздел начинается небольшим размышлением о проблематичном взаимоотношении демократической легитимности и макроэкономического регулирования с последующим таким же кратким пересмотром основных элементов кейнсианской и монетаристской моделей макроэкономической политики и их специфических политических следствий. Затем представлена попытка показать, как нынешние государственные режимы трансформировались с созданием европейского валютного союза, и как дестабилизирующая динамика Европейской кредитно-денежной политики оставила часть членов ЕВС в опасно уязвимом состоянии к началу мирового финансового кризиса. В заключительной части рассмотрены вероятные политэкономические и политические следствия программ, нацеленных на спасение евро и режима Валютного союза.

2. ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ЛЕГИТИМНОСТЬ И МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

После Великой депрессии 1930-х годов и Второй мировой войны правительства западных демократий взяли на себя политическую ответственность за предотвращение подобных экономических катастроф в будущем. Это должно было достигаться посредством макроэкономической политики, которая позволила бы государству повышать или понижать совокупный экономический спрос с тем, чтобы снижать подъемы и спады экономических циклов, предотвращать повышение уровней безработицы и инфляции и обеспечивать поступательный экономический рост. Убеждение в том, что макроэкономическое регулирование может в действительности реализовывать эти цели, широко разделялось в «кейнсианские» десятилетия после войны и пережило также монетаристскую революцию 1980-х годов, по крайней мере в том смысле, что экономический кризис все еще

рассматривался как совокупность следствий неудачного макроэкономического регулирования. Однако сама идея эффективного макроэкономического регулирования спровоцировала внутренний конфликт демократической легитимности, или, что более точно, потенциальный конфликт между параметрами демократической легитимности на входе и на выходе [Scharpf, 1999, ch. 1].

Правительства обладают полномочиями благодаря тому, что выполняют «волю народа», а также служат на «общее благо». На *входе* правители по этой причине могут считаться подотчетными за политический *выбор*, противоречащий наиболее существенным политически предполагаемым предпочтениям управляемых, тогда как на *выходе* они могут считаться подотчетными за *результаты*¹, приписываемые правительственной политике, если та видится нарушающей упомянутые политически предполагаемые предпочтения². В обоих случаях на карту поставлена политическая поддержка текущего правительства. Но если так случится, что выборы и изменения состава правительства не принесут пользы, то тогда демократическая легитимность самого политического режима в целом может быть подорвана.

Что касается макроэкономического регулирования, результаты проводимого курса, которые потенциально имеют очень высокое политическое значение, — это уровень массовой безработицы и ускорение темпов инфляции. Так как это не прямые объекты политического выбора, дискуссии о легитимности на входе должны тем не менее сосредотачиваться на инструментах политического курса, которые могут применяться для того, чтобы косвенным образом воздействовать на результаты на выходе. В макроэкономической теории к таковым относятся решения в области монетарной и валютной политики, налоговой политики и политики заработной платы. Все они полагаются прямо воздействующими на совокупный экономический спрос и, следовательно, на экономический рост, инфляцию и занятость. Однако они

¹ Так как граждане не обязаны проводить сложный анализ причинно-следственных связей или действовать рационально и справедливо, санкции применяются для таких уровней государственного управления, которые могут в дальнейшем попасть под обвинение избирателей.

² Это касается как осознанной результативности решения проблем, так и осознанной нормативной уместности, или справедливости результатов государственной политики.

очень сильно различаются по своему политическому значению, а следовательно, и по их потенциальной уместности для ориентированной на вход демократической легитимности.

При нормальных условиях кредитно-денежная политика имеет относительно невысокое значение в электоральном контексте. Она основана скорее на высокотехнологичных решениях, которые, как считается, лучше оставить специалистам в центральных банках и министерствах финансов с опытом анализа и управления совокупным предложением денег в экономике. В конечном счете, конечно, монетарная политика коснется также отдельных людей и фирм и может иметь массовые дистрибутивные эффекты³. Но эти последствия не являются непосредственно видимыми, и если они возникают, то не затрагивают очевидным образом специфические политические решения. То же самое верно и в отношении политических курсов, воздействующих на валютный курс. Фискальная политика, напротив, будучи направлена на дефицит государственного сектора как совокупность переменных, должна осуществляться посредством дезагрегированного налогообложения и принятия решений относительно расходов, которые имеют непосредственное и зримое влияние на доходы отдельных лиц и фирм. По сути, это эквивалентно тому, как если бы правительства проводили политику (как они и пытались делать в 1970-е годы в некоторых странах) по прямому регулированию заработной платы.

Поэтому в отличие от кредитно-денежной политики решения по налоговой политике или политике заработной платы с большой вероятностью станут политизированными. Если они нарушат политически значимые *ex ante* (ожидаемые) предпочтения избирателей, они могут уменьшить электоральную поддержку правительств, а в крайнем случае подорвать легитимность на входе, даже если они могут быть необходимы для того, чтобы достичь политически желательных макроэкономических результатов. Другими словами, макроэкономическое регулирование создает демократическую дилемму: в попытках поддерживать свою *легитимность на выходе* через функционально эффективные политические курсы правительства могут нуждаться в применении инструментов, подрывающих их *леги-*

³ То есть может иметь влияние на перераспределение средств в экономике. — *Примеч. ред.*

тимность на входе — и наоборот. Реальные практики, однако, таковы, что интенсивность дилеммы зависит не только от типа экономических вызовов, но также и от выбора между кейнсианской и монетаристской моделями (или парадигмами) макроэкономического регулирования.

2.1. Кейнсианская политика макроэкономического регулирования

В кейнсианской модели предполагается, что правительство применяет все четыре инструмента макроэкономического регулирования с тем, чтобы оптимизировать «магический треугольник» полной занятости, ценовой стабильности и платежного баланса. И так как в этом случае нужен баланс между занятостью и требуемыми показателями инфляции, левые и правые партии и правительства будут различаться по их политическим приоритетам. На практике главенствующая роль отводится фискальной политике. В период рецессии она должна увеличивать совокупный спрос посредством урезания налогов и финансирования дефицита бюджета; и когда экономика перегреется, спрос должен быть понижен посредством повышения налогов и сокращения расходов. Кредитно-денежная политика должна быть приспособляющейся, т.е. необходимо финансировать фискальную экспансию под низкий процент и избегать обвала внутреннего спроса в процессе налоговой оптимизации. И единая политика по расходам должна помочь избежать инфляции из-за роста заработной платы при подъеме экономики и сокращения роста при спаде. В Соединенных Штатах и Великобритании данная модель работала сравнительно хорошо в первые послевоенные десятилетия. Но даже тогда было ясно, что налоговая оптимизация в период экономического подъема политически более сложна для реализации, чем фискальная экспансия в период рецессии. И когда полная занятость была достигнута, оказалось сложным предотвратить инфляционное повышение заработной платы. Однако в конечном счете кейнсианская модель провалилась почти повсеместно в период нефтяного кризиса 1970-х годов, когда сочетание инфляции, обусловленной ростом издержек производства, и безработицы при дефиците спроса привело к ловушке «стагфляции», при которой фискальная экспансия форсировала темп роста инфляции, в то время

как налоговая оптимизация (fiscal retrenchment) приводила к массовой безработице [Scharpf, 1991].

2.2. Монетаризм и общественный договор Бундесбанка

Монетаристская парадигма обязана своим практическим применением краху политических курсов в духе кейнсианства в 1970-х годах, но ее теоретические основы были заложены в докейнсианской неоклассической экономике [Johnson, 1971]. Отрицая наличие баланса между инфляцией и безработицей, она признавала нормативный приоритет за ценовой стабильностью и функциональный приоритет за валютной политикой политически независимого центрального банка. Все остальное может и должно быть оставлено политически нейтральным и гибким рынкам. Хотя эта парадигма часто ассоциируется с политикой правительств Маргарет Тэтчер и Роналда Рейгана, впервые монетаристский режим был установлен Центральным банком ФРГ в начале 1970-х годов. После того как разрушительный денежный ретраншемент показал себя в полной мере в период кризиса между 1973 и 1974 гг., банк фактически поставил правительство и профсоюзы перед необходимостью перезаключить общественный договор заново [Scharpf, 1991, p. 128–139]. Он пытался продемонстрировать, что монетарная политика не только обеспечит ценовую стабильность, но также создаст политически оправданные макроэкономические результаты. Как только инфляция была бы взята под контроль, это позволило бы отслеживать состояние немецкой экономики и анонсировать цели кредитно-денежной политики с отсылкой к текущему спаду производства. Максимальный неинфляционный рост был бы достигнут, если кредитно-денежная политика просто позволила бы «автоматическим стабилизаторам» подниматься и падать в течение экономического цикла, и если заработная плата росла бы с ростом производительности труда. Фискальную политику желательно освободить от геройской роли, налагаемой на нее кейнсианством, а профсоюзы стоит избавить от давящих на них соглашений по антициклическому регулированию заработной платы. И поскольку правительства и объединения согласились играть по предложенным банком правилам, деполитизированный монетаристский режим, действительно, экономически и политически был выгоден Германии.

3. ОТ МОНЕТАРИЗМА В ОДНОЙ СТРАНЕ К ВАЛЮТНОМУ СОЮЗУ

Монетаристская модель так же, как и кейнсианская, создавалась изначально заточенной под нужды национальных экономик, открытых международной конкуренции на рынках товаров, но удерживающих контроль над собственными валютными режимами. После 1970-х годов, однако, возросшая мобильность капиталов создала сложности для обеих систем. Бегство капитала могло сорвать кейнсианское возобновление рефляции, а монетаристские стратегии не могли преодолеть провал в доходах национальной экономики, тогда как процентная ставка определялась международными рынками капиталов. Кроме того, мобильность капитала повысила волатильность валютных курсов, что рассматривалось как проблема для экспортеров и импортеров на рынках товаров. Все это объясняет, почему европейские правительства были заинтересованы в создании общего режима обменного курса.

Первая такая попытка, европейская «змея в туннеле» 1972 г., быстро распалась во время нефтяного кризиса. Затем, в 1979 г. была создана Европейская валютная система с тем, чтобы привязать валюты стран-участниц к валютной корзине (ЭКЮ (EMS)). Но поскольку Германия являлась крупнейшей экономикой и наиболее значимым торговым партнером для стран — участников системы, их валюты оказались привязанными к немецкой марке. Это также подразумевало, что для того чтобы остаться в пределах достигнутых договоренностей, их центральные банки вынуждены были отражать ориентированную на стабильность монетарную политику Центрального банка ФРГ. Для других стран-участниц это обернулось сложностями по нескольким причинам.

Прежде всего Центральный банк ФРГ по-прежнему оставался приверженным приоритету поддержания ценовой стабильности, и его политические курсы были все также нацелены на условия, характерные для состояния германской экономики и в некоторых случаях значительно отличавшихся от экономик других стран — членов системы⁴. Более того, правительства и

⁴ В авторитетной работе Дэвида Марша [Marsh, 2011] о процессе перехода на евро присутствуют многочисленные отчеты об отказах немецкого федерального банка учитывать влияние его действий на других стран-участниц. Отказы давались даже в тех случаях, когда требования предъявлялись на самом высоком уровне.

союзы за пределами Германии не принимали во внимание удивительную мощь денежных ограничений. Но и их центральные банки не имели опыта институциональной автономии, опыта работы и надежности, которые позволили бы им выступать с таким же авторитетным весом против дефицита государственного сектора и соглашений о заработной плате, расходящихся с направлением развития, намеченным Германией. Но еще важнее были национальные институциональные различия в установлении заработной платы. Монетаристский режим работал в Германии, поскольку лидерство в установлении заработной платы осуществлялось едиными и экономически сложно устроенными промышленными объединениями, наученными функционировать в рамках, заданных валютными ограничениями. Напротив, страны с мощными, но фрагментарными или конкурирующими объединениями и децентрализованными институтами, ответственными за установление заработной платы, просто не имели возможности сдерживать инфляционное давление конкуренции в области заработной платы [Calmfors, 2001; Vassaro, Simoni, 2010]. Как следствие, уровень инфляции и повышение затрат труда на единицу продукции продолжили дифференцироваться, и чтобы компенсировать потери от международной конкуренции, валютные курсы и пропускные способности системы часто пересматривались. И поскольку оставалась вероятность девальвации, рискованные премии правительств по облигациям сильно различались среди стран Европейской валютной системы. Кроме того, любая попытка защитить нереалистичные валютные курсы могла бы привести к текущей валютной спекуляции.

Эти проблемы убедили европейские правительства в том, что движение от единой валютной системы к Валютному союзу с твердо фиксированными ставками процента будет более предпочтительным. Это положило конец их зависимости от Центрального банка ФРГ и устранило возможность девальвации — а значит — как угрозу валютной спекуляции, так и различия в процентных ставках, вызываемые риском девальвации. Германия, в свою очередь, готовая принять евро в качестве политической цены объединения Германии, настаивала на том, что Центральный банк ФРГ и его версия монетарной стабильности должны стать моделью для единой европейской системы, и что странам-кандидатам следует пройти через строгие крите-

рии конвергенции для вступления [Delors, 1989; McNamara, 1998; Dyson, Featherstone, 1999; Jones, 2002; Vaubel, 2010]. В сущности, по этой причине Маастрихтский договор защищал институциональную независимость Европейского центрального банка (ЕЦБ) еще жестче, чем в свое время независимость Центрального банка ФРГ. И с тем чтобы гарантировать монетаристскую ориентацию ЕЦБ, приоритет ценовой стабильности был с равным успехом специфицирован в договоре. Более того, чтобы получить доступ к Валютному союзу, члены ЕС должны были устранить все ограничения на мобильность капитала, стабилизировать обменные курсы своих валют по отношению к эю и достичь конвергенции на низком уровне инфляции и низком дефиците государственного сектора. Возможно, несколько неожиданно, но этим маастрихтским критериям соответствовало заметное число стран, для которых это поначалу мыслилось едва ли возможным. Иногда это достигалось манипуляциями с бухгалтерской отчетностью, но главным образом — через героические усилия по консолидации бюджетов и «социальными пакетами» с объединениями, пактами, эффективность которых в краткосрочном периоде не распространялась на более длительный период. В попытке предвосхитить будущие провалы, Германия настаивала на принятии «Пакта о стабильности и росте», который определял постоянные ограничения на национальный бюджетный дефицит и задолженность вместе с, на первый взгляд, жесткими процедурами санкционирования [Heipertz, Verdun, 2010].

4. ОТ 1999 К 2007 Г.: МОНЕТАРИЗМ В НЕОПТИМАЛЬНОЙ ВАЛЮТНОЙ ЗОНЕ

Поначалу, Европейский валютный союз (ЕВС) действительно оправдывал надежды его сторонников. Европейский центральный банк (ЕЦБ) заменил Центральный банк ФРГ, вызывавший повсеместное раздражение своим доминированием; политика ЕЦБ была нацелена на регулирование уровня инфляции в еврозоне в целом, а не на состояние немецкой экономики. Уровни инфляции в странах ЕС, резко понизившиеся в преддверии перехода к евро, продолжали оставаться значительно более низкими чем в 1990-х годах. Но что наиболее интересно, на финансовых рынках заслугу устранения дефляционных рисков (например, ставки процента на государственные ценные бумаги и

коммерческие кредиты резко снизились) приписывали именно немецкой экономике, выделяемой среди прочих стран Европейского валютного союза (см. рис. V.1). Результатом стал первоначальный подъем тех экономик еврозоны, в которых упала процентная ставка, что, конечно, не было случаем Германии. Несмотря на конвергенцию до 1999 г., экономические условия стран — участниц Европейского валютного союза на момент вступления в него значительно различались.

Такие условия стали предметом обсуждения ранее — как обсуждения возможности рассмотрения ЕВС в качестве «оптимальной валютной зоны» [Mundell, 1961; McKinnon, 1963], что требовало соблюдения условия относительной гомогенности входящих в союз экономик и их способности отвечать на асимметричные вызовы на основе высокой гибкости в вопросах ценообразования и заработной платы, значительной мобильности труда и высокой степени чувствительной системы межрегиональных бюджетных трансферов. Американские авторы не находили данные условия в Европе при сравнении с ситуацией межрегиональных отношений в Соединенных Штатах [Eichengreen, 1990; Eichengreen, Frieden, 1994; Feldstein, 1997]. Такое же заключение было вынесено немецкими авторами касательно межрегиональных экономических отношений в рамках Федеративной республике [Von Hagen, Neumann, 1994; Funke, 1997]. Но ввиду политических обязательств по валютной унификации и внушающих оптимизм эффектов государственных попыток соответствовать маастрихтским критериям конвергенции в среде экономистов центральных банков и финансовых министерств настрой был, в основном, оптимистический, причем даже в Германии⁵. В монетаристской системе отсчета главное беспокойство касалось того, будет ли способен ЕВС поддерживать ценовую стабильность; фокус был на дефиците

⁵ Противники евроинтеграции в Германии расходились в своих пессимистических оценках ее будущего. С одной стороны, ожидалось, что включение экономик государств с неконвертируемой (неустойчивой) валютой может привести к неконтролируемому росту инфляции во всей еврозоне. С другой стороны, считалось, что неконтролируемые изменения заработной платы способны подорвать конкурентоспособность и вызвать массовую безработицу в государствах, где валюта ранее была неустойчива [Scharpf, 1991, p. 263–269]. Однако на самой ранней стадии евроинтеграции стало очевидно, что оба этих предположения являются ложными.

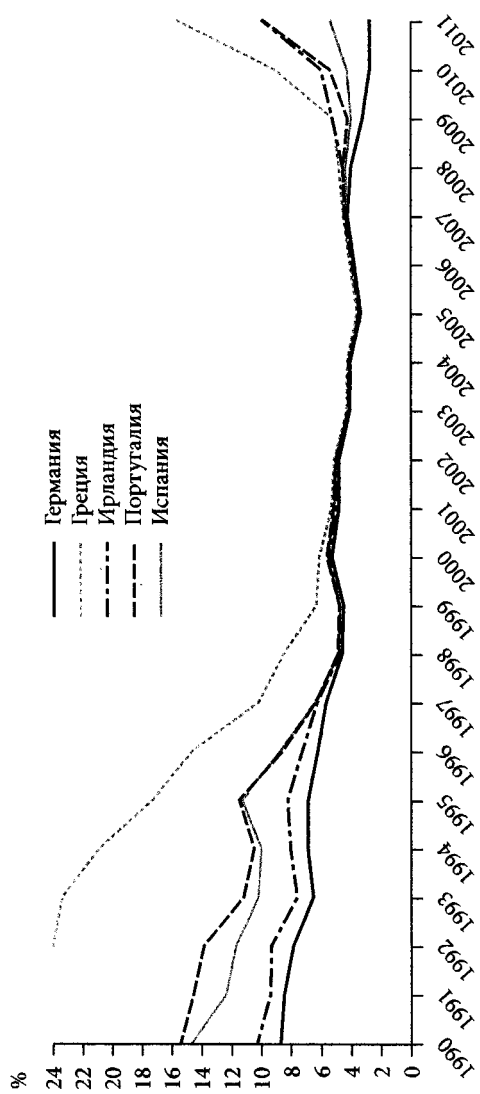


РИС. V.1. Процентные ставки десятилетних государственных облигаций

ИСТОЧНИК: ОЭСР.

государственного сектора как потенциальной причине нестабильности. Но так как «Пакт о стабильности...» задумывался как источник контроля дефицитов, ожидалось, что усиливающаяся интеграция рынков капиталов и товаров обеспечит растущую конвергенцию цен, заработной платы и циклов деловой активности [Issing, 2002]. Но как оказалось эти ожидания были обманчивы⁶ по следующим двум причинам.

С одной стороны, срочная политическая программа действий, посредством которой маловероятные страны-кандидаты достигли впечатляющего соответствия маастрихтским критериям, по большей части не была направлена на структурные и институциональные различия, лежащие в основе экономических расхождений. Хотя цель вступления была достигнута, эти расхождения должны были и, собственно, заявили о себе в форме постоянной (хотя и снизившейся) разницы уровней инфляции [Lane, 2006; Willett et al., 2010]. С другой стороны, монетарная ориентированность Европейского центрального банка отражала средние экономические условия по еврозоне и поэтому не могла учитывать специфические условия национальных экономик. По существу, именно поэтому ключевое условие монетаризма в немецком стиле — точное соответствие между предложением денег и потенциалом роста определенной экономики — не было осуществимо ни потенциально, ни на практике в гетерогенном валютном объединении. Отсюда, даже если Европейский центральный банк мог эффективно контролировать среднюю инфляцию потребительских цен в еврозоне, он был неспособен гарантировать поступательного, свободного от инфляции экономического роста в странах ЕВС. Вместо этого его унифицированная валютная политика только усиливала расходившуюся динамику экономик еврозоны в ту или иную сторону — выше или ниже среднего уровня [Enderlein, 2004; Sinn et al., 2004; Lane, 2006].

⁶ И все-таки они оказались правы в предположении, что (1) создание Валютного союза приведет к усилению торговых потоков и потоков капитала, (2) рост торговых потоков в условиях единства валюты приведет к выравниванию цен на экспортируемые товары и услуги, (3) цены в неэкспортном секторе также будут выравнены. Таким образом, разница в темпах инфляции может сохраняться даже несмотря на то, что различия потребительских цен сглаживались в результате выравнивания цен на экспортируемые товары.

Для стран с уровнем экономического роста и инфляции ниже среднего унифицированные ставки процента ЕЦБ были слишком высокими, а инфляция выявляла реальную ставку процента, которая для отечественных покупателей и инвесторов была даже выше. Последствие этого выразилось в том, что первоначально слабая экономическая активность оказалась подавленной даже сильнее ограничительными кредитно-денежными мерами. Для стран с уровнем инфляции выше среднего, напротив, валютная политика ЕЦБ была недостаточно сдерживающей, и реальные ставки процента стали чрезвычайно низкими или даже отрицательными (см. рис. V.2). Отсюда стимул к экономической активности, который страны с неконвертируемой валютой получили посредством падения номинальной процентной ставки до уровня Германии, был затем интенсифицирован и форсирован валютной политикой ЕЦБ. По иронии судьбы первой жертвой европейского монетаризма стала Германия — страна, правительство которой переложило свою модель на ЕВС.



РИС. V.2. Реальные долгосрочные процентные ставки

ИСТОЧНИК: ОЭСР.

4.1. Германия: спасение больного человека Европы ограничением роста заработной платы

Перед 1999 г. не только номинальные, но и реальные процентные ставки в Германии были самыми низкими. Со вступлением

в Валютный союз эти сравнительные преимущества были утрачены [Spethmann, Steiger, 2005]. После того как номинальные ставки процента были конвергированы, уровень инфляции в Германии хотя и продолжал быть более низким, но реальные процентные ставки в этой стране оказались наиболее высокими в еврозоне. В результате экономический рост оказался в Германии ниже, чем почти во всех странах ЕВС; значительно увеличился уровень безработицы в период 2000–2005 гг. (см. рис. V.3) так же, как и социальные расходы, в то время как налоговые поступления между 2000 и 2004 гг. снизились на 2,4%.



РИС. V.3. Уровень безработицы (в процентах от гражданской рабочей силы)
ИСТОЧНИК: ОЕСД.

Германия не могла положиться на обычные инструменты макроэкономического регулирования в ответ на затянувшуюся рецессию. В то время как Центральный банк ФРГ понижал ставки процента в ответ на быстро растущий спад производства, процентные ставки Европейского центрального банка оставались слишком высокими для Германии. И там где автономное правительство прибегло бы к возобновлению рефляции, Германия превысила 3%-й лимит дефицита бюджета, заявленного в «Пакте

стабильности...», просто позволяя «автоматическим стабилизаторам» оказывать влияние⁷. Более того, любые положительные эффекты на отечественный спрос, которые объединения могли создать посредством повышения заработной платы, омрачались потерей рабочих мест, в счет негативного влияния такого повышения на экспортный спрос. При отсутствии мер, отражающих интересы спроса, немецкие политики обратились, следовательно, к стратегиям в интересах предложения.

Таким образом, промышленные объединения приняли решение сохранить существующие рабочие места за счет ограничения заработной платы, что должно было повысить рентабельность отечественного производства и конкурентоспособность немецкого экспорта. Но, конечно, стагнирующая, или падающая, реальная заработная плата, стабилизируя удельные затраты на рабочую силу (см. рис. V.4), в то же время понижала внутренний спрос еще больше — с негативным эффектом на внутренний рост и импорт. Красно-зеленое федеральное правительство (коалиция социал-демократов и зеленых), со своей стороны, снизило налог на прибыль компаний и налог на доходы от капитала, понизило уровень защиты занятости посредством отмены регулирования временной и неполной занятости и резко сократило пособия для хронических безработных, чтобы снизить резервированную заработную плату лиц, ищущих работу [Trampusch, 2009]. Неудивительно, что этим мерам в интересах предложения не хватало легитимности на входе: они привели к жарким политическим дебатам, и в то время как их поддерживали работодатели и деловая пресса, они были чрезвычайно непопулярны в объединениях и среди рядовых членов правящей Социал-демократической партии. Именно массовые демонстрации и подъем протестных партий левого крыла стали причиной поражения красно-зеленого правительства Герхарда

⁷ Изначально, немецкая финансовая политика была экспансионистской. Но когда дефицит был преодолен, немецкое и французское правительство заблокировали инициативу Комиссии по наложению санкций в Совете. В дальнейшем красно-зеленое правительство не стало открыто выступать против контрпродуктивных предложений, изложенных в «Пакте стабильности...», разработанных предшественниками. Вместо этого, они встали на путь финансовой консолидации с целью соблюдения основанных на изначально ложных предпосылках правил, требующих жесткой экономики при рецессии и при экономике с низким уровнем инфляции.

Шрёдера на выборах 2005 г. И если мы можем описать результаты в терминах легитимности на выходе, то фактически политические выгоды были завоеваны Ангелой Меркель.

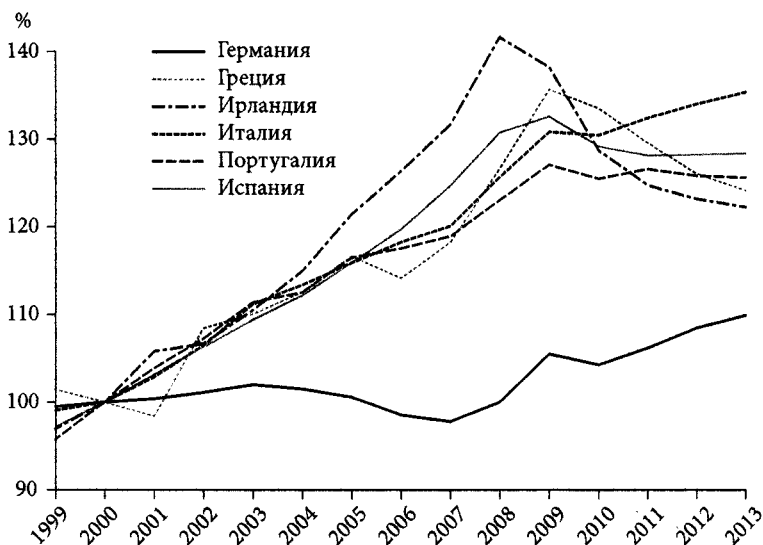


РИС. V.4. Удельные затраты на рабочую силу (экономика в целом (total eсоpоту); индекс 2000 г. = 100)

ИСТОЧНИК: Ameco database.

Экономически, однако, комбинация ограничения заработной платы, практиковавшаяся немецкими профсоюзами и правительственным политическим курсом в интересах предложения, достигла ожидаемого эффекта. Экспортный спрос увеличился, как и в конце концов занятость в экспортных отраслях и в секторах с низкой оплатой труда, а зарегистрированная безработица начала снижаться после 2005 г. (см. рис. V.3). В сущности, Германия — этот «больной человек Европы» — в период 2000–2005 гг. смогла вытянуть себя из затяжной рецессии, чтобы снова стать одной из наиболее сильных европейских экономик к началу международного финансового кризиса в 2008 г. В интегрированной экономической среде, однако, успешные политические курсы в интересах предложения, которые понижают стоимость и повышают рентабельность отечественной продукции в одной стране, должны неминуемо действовать на ее конкурентов как

стратегия «разори соседа» [De Grauwe, 2009, p. 112; Flassbeck, 2010]. Таким образом, в процессе преодоления собственного кризиса Германия способствовала экономической уязвимости других экономик еврозоны.

4.2. Подъем и возрастающая уязвимость экономик PIGS

В странах с «мягкой» в прошлом валютой — к ним я отношу Португалию, Ирландию, Грецию и Испанию, называя их странами PIGS,⁸ — вступление в ЕВС сначала привело к гораздо большему падению ставок процента, чем в Германии (см. рис. V.1). Неожиданная доступность дешевого капитала, чья привлекательность на внутреннем рынке была дополнительно увеличена почти нулевыми или даже отрицательными реальными процентными ставками, подогрела внутренний спрос на финансирование кредита в Греции, Ирландии и Испании (хотя и в меньшей степени, чем в Португалии — затрудняюсь объяснить по какой причине). В Испании и Ирландии, в частности, дешевый кредит привел к инвестиционным вложениям в недвижимость и быстрому росту цен на жилье, что в итоге обернулось «мыльным пузырем». В результате экономический рост был высоким, инфляция осталась на уровне средней по Европе, безработица снизилась, а реальная заработная плата и затраты труда на единицу продукции (см. рис. V.4) резко повысились. Это, в свою очередь, привело к тому, что импорт возрос, пострадали конкурентоспособность экспорта и дефициты текущих расходов (см. рис. V.5), а значит, возросла зависимость от ввозов капитала.

Даже если правительства стран PIGS и рассматривали спад внешних балансов как серьезную проблему, они не смогли найти способа противодействовать внутреннему взрыву, продуцированному эффектом дешевых денег со стороны унифицированной номинальной и дивергентной реальной процентных ставок⁹. Испания и Ирландия по крайней мере пытались сдержать

⁸ Аббревиатура сложена из первых букв названий стран на английском языке. — *Примеч. ред.*

⁹ Для домохозяйств в условиях действия «Глобальных стандартов инвестиционной деятельности экономик PIGS» очень низкие процентные ставки могут снизить привлекательность кредитного финансирования, потребления и инвестирования в непроемкие активы. Для иностранных кредиторов, однако, гораздо более значимой представлялась

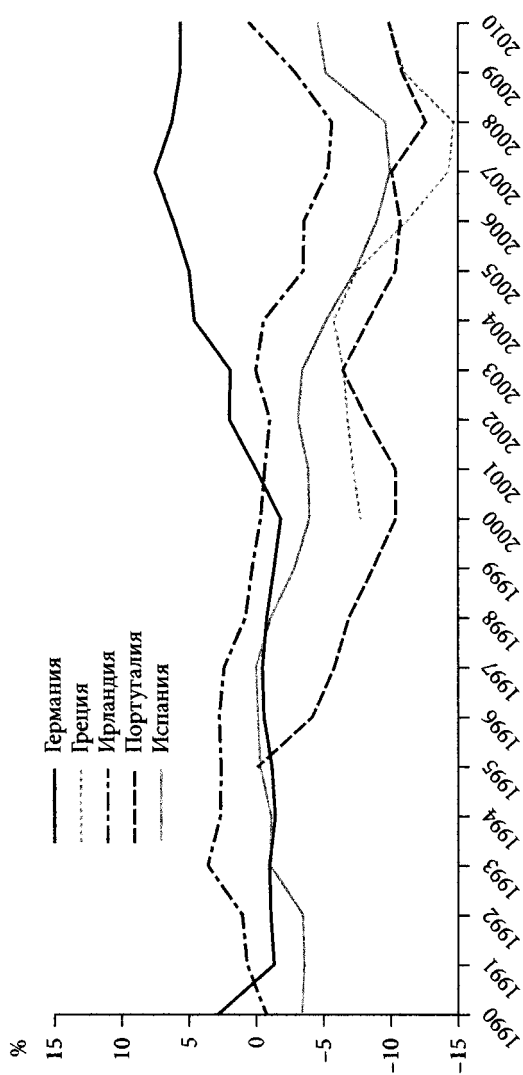


РИС. V.5. Торговый баланс (% ВВП)
ИСТОЧНИК: ОЕСД.

эти тенденции посредством доступных инструментов макроэкономического политического курса на национальном уровне. Но их попытки сдерживать инфляцию заработной платы посредством серии общественных договоров [Vassaro, Simoni, 2010] и использовать бюджетные ограничения на бюджетный профицит (см. рис. V.6) оказались недостаточными. Но что имело значение, так это валютное ограничение, задержавшее кредитно-финансовый перегрев греческой, ирландской и испанской экономик. Однако это требовало скорее дифференцированной, чем единой валютной политики, но не определяемой средними показателями по еврозоне, а нацеленной на специфические условия и проблемы отдельных экономик. Тем не менее такие подходы¹⁰ не играли роли в конституировании ни Европейского валютного союза ни «Пакта стабильности...» (и роста) [Heipertz, Verdun, 2010] и не рассматривались как основополагающие валютные политики перед нагрянувшим кризисом. По общему мнению, Европейский центральный банк был ответствен только за среднюю ценовую стабильность в еврозоне в целом, тогда как все проблемы адаптации национальных экономик должны были разрешаться странами ЕВС в индивидуальном порядке.

Поэтому в начале финансового кризиса экономики PIGS оказались в чрезвычайно уязвимом положении с тяжелыми дефицитами торгового баланса и сильно завышенным реальным валютным курсом (см. рис. V.7). Для стран с независимыми валютами этот процесс не мог продолжаться долго. При фиксированных валютных курсах это должно было закончиться кризисом платежного баланса, и при гибких ставках девальвация должна была повысить цену импорта и восстановить конкурен-

унификация номинальных процентных ставок в еврозоне, а не общее снижение процентных ставок.

¹⁰ В экономической теории необходимость разработки дифференцированных решений была обоснована шведским экономистом, Эриком Линдалем (1930). С его точки зрения, центральный банк валютного союза независимых государств должен корректировать расходящиеся циклы деловой активности и темпы инфляции в экономиках стран-участниц. Он предполагал, что это может быть осуществлено в результате дифференциации запаса средств у центрального банка союза, которые национальные центральные банки могут предложить национальным банкам. Это должно было, в свою очередь, привести к разнице процентных ставок внутри союза. Предположение о том, что такая система может быть реализована в Европейском союзе в последнее время часто подвергается критике экономистов (см.: [Spethmann, Steiger, 2005]).

ПОЛИТИКА В ЭПОХУ ЖЕСТКОЙ ЭКОНОМИИ

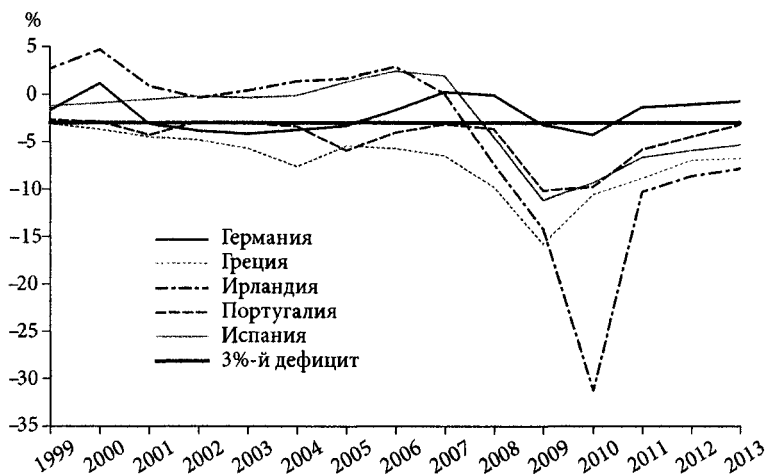


РИС. V.6. Общий государственный дефицит или профицит бюджета (% ВВП)

ИСТОЧНИК: Ameco database.

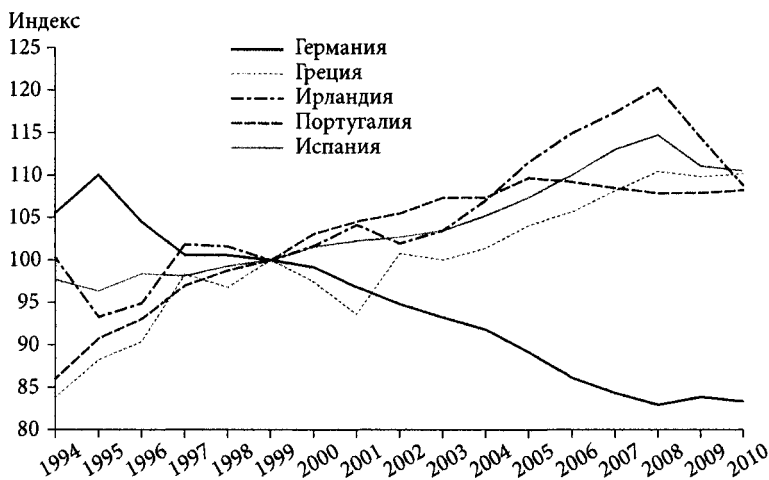


РИС. V.7. Реальные эффективные валютные курсы в пределах ЕВС на основе номинальных удельных затрат на оплату труда (индекс 1999 г. = 100)

ИСТОЧНИК: Евростат.

тоспособность экспорта. В рамках Валютного союза внешние ограничения удалось устранить. Иностранные инвесторы и кредиторы более не были озабочены валютными рисками, и банки в странах с профицитом бюджета, такие как Германия, были рады реинвестировать доходы от экспорта в облигации и ценные бумаги, изданные банками Греции, Испании и Ирландии. Поэтому, стремительно возросшие дефициты текущих расходов не были скорректированы, но финансированы посредством в равной мере увеличившихся потоков капиталов от профицитных к дефицитным экономикам в рамках еврозоны. К тому же расходящиеся реальные эффективные валютные курсы были с таким же успехом стабилизированы на фоне выгодных для Германии условий: все более снижавшегося курса валюты и экономик PIGS, страдающих от завышенной оценки валюты.

Это главным образом означало, что усиливалась зависимость от вливаний капитала и повышались задолженности (внешние и по большей части частного сектора экономики¹¹), сделавшие экономики PIGS чрезвычайно уязвимыми к потрясениям на международных финансовых рынках и ведущие к тяжелым условиям займа. Эти уязвимости и фундаментальные дисбалансы текущих счетов и реальных обменных курсов не затрагивались в «Пакте о стабильности...», имевшим дело только с чрезмерным бюджетным дефицитом. И тогда как пакт должен был «работать» против Греции, он был просто бессмыслен в отношении Испании и Ирландии. В сравнении с Германией их правительства демонстрировали бюджетное благоразумие: бюджетный профицит в течение многих лет, вплоть до 2007 г., и снижение общего государственного долга до уровня ниже официального целевого показателя в 60% ВВП (см. рис. V.8).

В то же время Европейский центральный банк не видел оснований для тревоги, поскольку средний по еврозоне уровень ин-

¹¹ В отличие от распространенного в настоящее время мнения, внешняя задолженность возникла в основном в Греции и Португалии, а в Испании и Ирландии исключительно в результате долгов в частном, а не государственном секторе. Так, за год кризиса в 2007 г. внешний баланс составил -14,67% ВВП, в котором государственный сектор охватывал только -5,3%. Соответствующие цифры для Португалии составили -9,78 и -2,65%. В Испании (-10,02 и +1,09%) и Ирландии (-5,34 и +0,14%) профицит в государственном секторе сокращал недостаточность внешней сбалансированности (Eurostat data).

фляции оставался в пределах, установленных политикой ЕЦБ. Хотя во всех экономиках PIGS уровни инфляции были выше, чем в Германии, они не были непомерно выше и, казалось бы, вовсе не росли. Это может показаться удивительным, поскольку именно то, что «мыльные пузыри» ипотечного кредитования в Ирландии и Испании все-таки лопнули, считается в настоящее время главной причиной текущего кризисного состояния в этих странах. Но формально повышение цен на недвижимое имущество, жилье было определено как инфляция цен активов, которую ЕЦБ, как и другие центральные банки, принимает во внимание только тогда, когда из-за «эффекта богатства» от данного вида инфляции ожидается повышение цен на потребительские товары [Trichet, 2005; De Grauwe, 2009, p. 207–209]¹². И рост потребительских цен в экономиках стран PIGS был эффективно остановлен с помощью политики ЕЦБ и импорта по сниженным ценам.

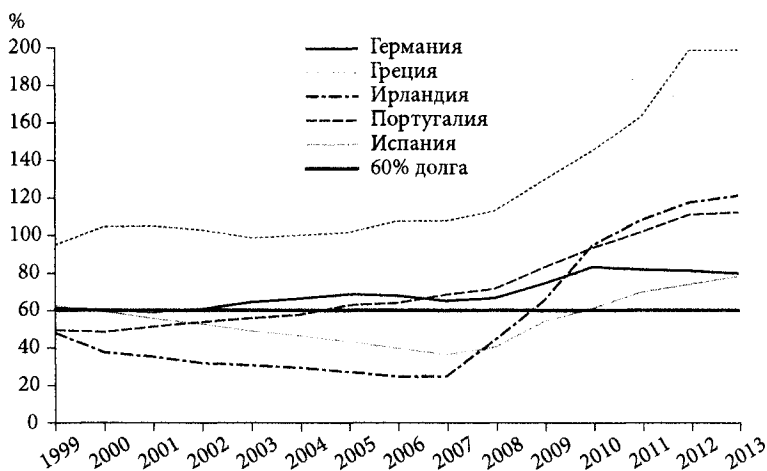


РИС. V.8. Общий государственный долг национальных правительств (% ВВП)

ИСТОЧНИК: Ameco database.

¹² Очевидно, что ирландское и испанское (или американское и британское правительства) должны были устранить «пузыри на рынке недвижимости» с помощью ужесточения законодательства и возможности жилищного кредитования [Fitz Gerald, 2006].

5. ОТ 2008 К 2011 Г. И ПОСЛЕ: ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ ИЗ ТРЕХ КРИЗИСОВ

Вопросы о том, как долго продержатся внешние дисбалансы в еврозоне, будут ли они постепенно скорректированы силами рынка или закончатся катастрофой, стали предметом теоретического осмысления. В реальности международный финансовый кризис 2008 г. вызвал цепную реакцию по всему миру; на еврозоне это отразилось в том смысле, что этот кризис трансформировал уязвимость стран с дефицитом бюджета в кризис систематический, поставивший под удар жизнеспособность Валютного союза как такового. В наши задачи не входит подробное изложение комплексных наработок по этому сложному сюжету, в данном случае вполне достаточно краткого обзора трех различных, но внутренне связанных кризисов.

С самого начала прямое влияние американского кризиса субстандартного ипотечного кредитования, и банкротство Lehman Brothers было ограничено европейскими странами, которые позволяли их банкам интенсивно инвестировать в «токсичные» Американские ценные бумаги. Не считая Великобритании, главными жертвами стали Германия и Ирландия, в то время как банковские регулятивные правила в Испании эффективно предохранили испанские банки от вовлечения во внебалансовую деятельность за рубежом. В результате бюджетные дефициты стран, которым пришлось спасать системно-значимые частные или государственные банки, повысились относительно докризисных уровней (см. рис. V.8).

Вторичным последствием международного финансового кризиса стала высокая стоимость займов в реальной экономике, поскольку банкам приходилось списывать ненадежные активы со своих балансовых отчетов, в то же время взаимное недоверие поставило межбанковское кредитование в патовую ситуацию. Это привело к падению экономической активности, повышению уровня безработицы; правительствам пришлось смириться с резким сокращением налоговых поступлений и столь же резким ростом расходов по безработице и на защиту существующих рабочих мест. Однако очевидно, что высокая стоимость займов наиболее тяжело сказалась на экономиках стран PIGS, которые зависели в наибольшей степени от дешевого кредита и больших притоков капитала. Кроме того, в Ирландии и Испании «пузырь» на рынке недвижимости лопнул под давлением рецессии, и дефолт по ипотеке спровоцировал второй банковский кризис, при котором правительству

пришлось спасти еще больше финансовых институтов. Результатом стал более резкий рост и дефицита государственного сектора, и коэффициентов задолженности даже в таких странах, как Испания и Ирландия, долги которых были ниже среднего по еврозоне уровня. По иронии судьбы, чтобы спасти банки, их правительства серьезно задолжали другим — отечественным и иностранным.

В рамках этих процессов третий кризис начался с того, что международные рейтинговые агентства и инвесторы перестали удовлетворяться ликвидацией валютных рисков и, в конце концов, начали беспокоиться по поводу стабильного характера государственной задолженности, в частности для тех стран, чей дефицит текущего баланса вызвал экономические слабости, поскольку это также могло повлиять на способность государства выполнять свои финансовые обязательства. Как только это произошло, стоимость находящихся в обращении облигаций снизилась, рефинансирование, так же как и размещение новых ценных бумаг, стало сложным, и процессы конвергенции номинальных ставок процента до уровня Германии подошли к концу. Это отразилось в том, что после 2008 г. рискованные премии по суверенному долгу снова разошлись и выросли в некоторых странах PIGS до непомерно высокого уровня (см. рис. V.9).

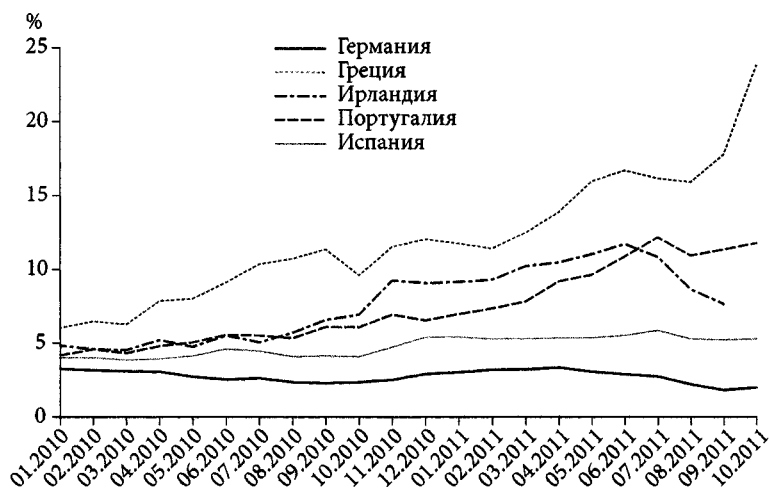


РИС. V.9. Процентные ставки десятилетних государственных облигаций (2010–2011 гг., ежемесячно)

ИСТОЧНИК: OECD.

Угроза суверенного дефолта возникла впервые в Греции, которая в отличие от Испании и Ирландии постепенно наращивала долг государственного сектора даже в течение благоприятного периода сразу по вступлении в еврозону в 2001 г. В то же время к 2008 г. платежный баланс Греции достиг рекордного дефицита в 15% ВВП. За рамками Валютного союза такие дефициты могли спровоцировать валютный кризис, потому что финансовые рынки бросали вызов способности государства поддерживать валютный курс, выходящий за все мыслимые пределы. В рамках ЕВС, однако, подобные дефициты платежного баланса являлись вызовом способности государства обслуживать накопленные долги.

Первоначально, Германия и другие государства ЕВС хотели применить положение о запрете оказания экстренной финансовой помощи (статья 125 Договоров ЕС), оставив Грецию наедине со своими проблемами. Но в Германии и некоторых других странах осознавали, что интеграция европейских рынков капиталов превратила данную статью в ловушку: если бы правительства допустили банкротство Греции, результатом такого шага стал бы новый банковский кризис во Франции, Германии и других странах, чьи банки активно инвестировали в ценные бумаги Греции. Поэтому даже Германия в скором времени согласилась на создание стабилизационного механизма, который должен был позволить греческому правительству получать кредит по сниженным ставкам. Этот механизм был дополнен уже расширенными финансовыми обязательствами стран ЕВС (EMU) по отношению к Европейскому фонду финансовой стабильности (ЕФФС), покровительство которого скоро распространилось на Ирландию и Португалию, и в настоящее время еще планируется распространить на Испанию и Италию.

К сожалению, эти обязательства основывались и основываются до сих пор на восприятии кризиса евро как возникшего из-за безответственности правительств стран PIGS, опрометчиво повысивших государственный долг (долг, который, кстати, до сих пор ниже у Испании, чем у Германии), а не по причине дефицита платежного баланса и базовых структурных недостатков Валютного союза. В связи с этим последовали спасительные гарантии и кредиты, сопровождавшиеся строгими условиями сокращения государственных расходов и повышения налогов с тем, чтобы сократить дефицит бюджета. Но, как и ожидалось, внушитель-

ное сокращение бюджетных расходов в период спада только усугубляет депрессию, повышает безработицу (см. рис. V.3) и сокращает государственные доходы еще больше. Таким образом, установилась непрекращающаяся эскалация проблем на финансовом рынке, связанная с неплатежеспособностью стран ЕВС, с дальнейшим сокращением расходов и повышением спроса на резервные фонды для предупреждения неплатежеспособности, захватывающей все большее число стран ЕВС.

6. МЕЖДУ СПАСАТЕЛЬНЫМИ ОПЕРАЦИЯМИ: ОПЦИИ ДЛЯ ЖИЗНЕСПОСОБНОГО ЕВС?

Когда кризис на финансовых рынках обернулся суверенным долгом, Греция и другие страны с дефицитом бюджета могли выйти из Валютного союза, чтобы восстановить международную жизнеспособность своих экономик, пройдя девальвацию. Страны PIGS отвергли эту возможность, поскольку она была болезненной и сопряженной со значительными техническими трудностями. Еврокомиссия, Европейский центральный банк и правительства стран с профицитом бюджета пришли к тому же выводу по собственным соображениям, которые могут быть упорядочены по их важности следующим образом: 1) если Греция покинет ЕВС, это может быть рассмотрено как крупная неудача европейской интеграции, 2) отход Греции стимулировал бы спекулятивные атаки на другие государства — члены ЕВС, 3) банкротства стран PIGS повлекли бы за собой большие убытки для банков в странах с положительным сальдо и для ЕЦБ в целом, 4) ожидаемая переоценка евро болезненно сказалась бы на экспортных отраслях в Германии и других странах с профицитом бюджета, которые получали выгоду от заниженного реального обменного курса. В начале 2010 г. меньшим злом, конечно, казалось игнорировать положение о запрете оказания экстренной финансовой помощи и инициировать в адрес Греции программу сокращения расходов.

6.1. Два ключевых вызова экономическому восстановлению в рамках ЕВС

Таким образом, все текущие дебаты ведутся о том, как разрешить кризис стран PIGS в контексте функционирования Валютного союза. Но чтобы оценить их шансы на успех, необходимо

четко представлять себе вызовы. Как я попытался показать, кризис евро был вызван структурными пороками Валютного союза, и он может быть разрешен, только если две ключевые проблемы экономик стран PIGS будут преодолены. К тому же структурные реформы Валютного союза будут эффективными, только если они способны предотвратить повторение проблем, природа которых может быть объяснена в трех диаграммах, представляющих базовые препятствия восстановлению экономик стран PIGS. Первая иллюстрирует продолжающееся расхождение текущих расходов, вторая показывает дисбаланс реальных эффективных валютных курсов и третья подтверждает текущие расхождения реальных долгосрочных процентных ставок (см. рис. V.5, V.7 и V.10 соответственно). Рассматриваемые в совокупности, они обозначают два ключевых вызова.

6.1.1. Проблема утраты конкурентоспособности

Сохранение дефицита текущего счета подразумевает продолжающуюся зависимость экономик PIGS от импорта капиталов. В целях преодоления уязвимости этих стран к колебаниям на международных рынках капиталов, импорт должен быть сокращен и экспорт увеличен. Разрывы сузились в последние годы из-за рецессии, усугубившейся массивным сокращением бюджетных расходов, которая значительно снизила потребительский спрос, включая спрос на импорт. Но пока конкурентоспособность экспорта с таким же успехом не будет повышена, снижение спроса на импорт будет отражать только углубление экономического кризиса. Недостаток конкурентоспособности отражен в дисбалансе реального эффективного валютного курса (см. рис. V.7). Это означает, что немецкий экспорт субсидируется занижением примерно в 10%, тогда как экспортные показатели стран PIGS наказываются такой же завышенной оценкой.

Так как решение поддерживать Валютный союз исключает какие-либо корректировки номинальных обменных курсов, эти различия могут быть преодолены лишь с помощью реальных переоценок — это означает, что заработная плата и цены должны расти в Германии и падать в экономиках PIGS. В самом деле, нынешний кризис уже сузил широкий разрыв в затратах труда на единицу продукции, который был характерен для 2009 г. (см. рис. V.4). Тем не менее необходимо двигаться дальше; и для

стран PIGS это подразумевает не только дальнейшее сокращение номинальной заработной платы в экспортно-ориентированных секторах экономики, но также и повышающее производительность частное и государственное инвестирование. Но непосредственное сокращение номинальной заработной платы в частном секторе находится вне пределов полномочий правительств большинства конституционных демократий. И маловероятно, что инвестиции в частный сектор повысятся в случае, когда экономика остается депрессивной и неконкурентоспособной. В то же время государственные инвестиции в R & D (исследования и разработки), образование и обучение, а также производственная инфраструктура сильно сдержаны требованиями сокращения бюджетных расходов. Но это не единственная помеха восстановлению экономики.

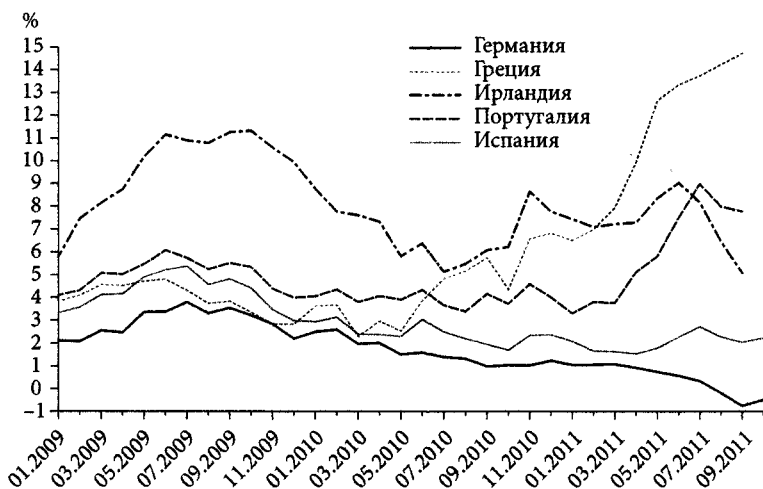


РИС. V.10. Реальные долгосрочные процентные ставки (2009–2011 гг., ежемесячно)

ИСТОЧНИК: OECD.

6.1.2. Проблема контрпродуктивных реальных процентных ставок

В первые годы существования Валютного союза германская экономика была ослаблена высокими реальными процентными

ми ставками и внутренним ростом в экономиках PIGS, в которых очень низкие или даже отрицательные ставки усугубили положение (см. рис. V.2). После международного финансового кризиса воздействие валютных импульсов сменилось на обратное — однако снова экономически контрпродуктивно (см. рис. V.9). Сильная германская экономика в настоящее время получает выгоду не только от заниженного реального обменного курса, но и от очень низких или даже отрицательных реальных процентных ставок, тогда как экономики PIGS ведут борьбу с чрезвычайно высокими процентными ставками, которые должны сдерживать частные инвестиции и понижать уровень частного потребления. И даже если еврооблигации или «базука ЕЦБ» остановили бы долговой кризис, они сократили бы ставки процента только для государства, но не для частных инвесторов. Субсидирование процентных ставок для частных инвестиций могло помочь, если бы финансировалось на условиях сокращения бюджетных расходов и не выходило бы за рамки правил конкуренции ЕС. Что действительно значительно изменило бы дело — это денежная экспансия, которая была бы нацелена на экономики PIGS. Однако Европейский центральный банк остается строго ориентированным на среднее состояние по еврозоне и даже не рассматривает возможность дифференцированной кредитно-денежной политики для удовлетворения потребностей разных стран-членов [Stark, 2011].

Бороться с такими вызовами на национальном уровне — сложнейшая задача. Ясно поэтому, что правительства стран PIGS, действующие под давлением финансовых рынков, так же как и под экономическими ограничениями Валютного союза и политическими ограничениями, налагаемыми демократической подотчетностью, не были способны успешно справиться с вызовами. В результате потери легитимности на выходе (и при отсутствии убедительных публичных обсуждений [Schmidt, 2006; 2012], которые могли бы обеспечить легитимность на входе), существующие правительства утратили политическую поддержку в Ирландии, Португалии, Греции, Италии и Испании и сменились не оппозиционными, но аполитичными «экспертными» правительствами, которые не претендовали на ориентированную на вход демократическую легитимность такого типа в Греции или Италии. Вопрос в том, могли или смогли бы европейские интервенции сработать лучше.

6.2. Европейский ответ на кризис PIGS

С самого начала реакции на кризис были направлены на предотвращение суверенного дефолта Греции, Ирландии и Португалии посредством гарантий по займам, кредитов и интервенций Европейского центрального банка, которые сократили бы ставки процента, по которым правительства PIGS могли получать новые кредиты. Но даже если эти спасательные операции и достигли своей цели, им не удалось восстановить доверие на рынках капиталов. Рисковые премии на государственные облигации остаются предельно высокими (см. рис. V.9) и уязвимость распространяется в той мере, в какой рейтинговые агентства и спекулятивные атаки начали ставить под вопрос платежеспособность других государств — членов ЕВС и достаточность имеющихся в настоящее время резервных фондов. Следовательно, помимо удовлетворения текущих кредитных потребностей стран PIGS, спасательные программы должны также создавать гарантированный механизм, который предотвратил бы спекулятивные атаки в будущем, определяя платежеспособность всех членов ЕВС. Как это должно быть достигнуто — на момент написания настоящей работы (декабрь 2011 г.) по-прежнему не ясно. Но по крайней мере за пределами Германии широко распространено мнение, что успех был бы возможен в том случае, если Берлин снял бы свое вето по вопросу еврооблигаций и позволил бы ЕВС действовать как кредитор последней инстанции для стран ЕВС так же как и для европейских банков.

По сравнению с разногласиями по поводу природы и масштабов спасательных механизмов, условия, под которые правительства стран PIGS могут просить о кредитной поддержке, представляются так, будто на уровне саммита не вызывают никаких разногласий. Основными инструментами саммита были поквартальные меморандумы о взаимопонимании, которые под властью еврогруппы совета министров экономики и финансов стран Евросоюза определены Еврокомиссией и контролируются Тройкой: МВФ, ЕЦБ и Еврокомиссией. Предназначенные якобы для снижения кредитных потребностей стран PIGS они были фокусированы на строгие меры бюджетной экономии посредством урезания расходов на соцобеспечение, занятость в государственном секторе, заработную плату и пенсии в той же мере, что и через увеличение ставки НДС и приватизации государственных активов. Но в то же время очевидно, что по

меньшей мере в краткосрочной перспективе эти меры никак не помогли уменьшить зависимость государств-должников от иностранных кредитов: сокращение бюджетных расходов и потеря массовых доходов углубили рецессию экономик PIGS, из-за чего затем сократились доходы государственного сектора экономики и повысился государственный долг (см. рис. V.8).

Поскольку этот эффект должен быть предусмотрен экономистами, работающими в Еврокомиссии, надо предполагать, что условия были ориентированы на долгосрочную перспективу восстановления экономики. И действительно, меморандумы выходят далеко за пределы условий, очевидно имеющих отношение к дефициту, включая широкий спектр институциональных изменений в государственном управлении, налогообложении, банковских регулятивных правилах, социальной политике, системе здравоохранения, трудовых отношениях и регулируемых профессиях. Они по большей части пытались повысить мобильность рынка заработной платы и цен, понизить уровень приемлемой заработной платы и сократить бюрократическое бремя, налагаемое на частный сектор. В сущности, так как возможность номинальной девальвации исключена обязательством поддерживать Валютный союз, выдвигаемые в меморандумах условия, как кажется, имеют дело с завышенным реальным обменным курсом, поощряя реальную девальвацию экономик PIGS исключительно посредством комбинации реформ со стороны предложения и действительного снижения реальных заработных плат, что позволило Германии избежать рецессии после 2005 г.

Но конечно же, различия между странами PIGS в 2010–2011 гг. и Германией в 2004–2005 гг. огромны. Безработица гораздо выше (см. рис. V.3), и снизились внутренний потребительский и инвестиционный спросы за счет реальных процентных ставок, которые в некоторых случаях были в 3 или 5 раз выше, чем в Германии периода рецессии (см. рис. V.10). К тому же текущие счета уходят в дефицит, тогда как Германия уже достигала профицита бюджета (см. рис. V.5). И реальные эффективные валютные курсы настолько переоценены (см. рис. V.7), что резкое снижение номинальной заработной платы, нежели чем просто сдерживание профсоюзной заработной платы, понадобилось бы для достижения конкурентоспособности на международном уровне. Кроме того, Германия обладала крепкой индустриальной базой, хорошо включенной в мировые рынки и, значит,

могла непосредственно получать выгоду со снижения производственных затрат. За некоторыми исключениями — Ирландии, Северной Италии, Каталонии и Страны Басков — это не относится к экономикам, которые в настоящее время находятся в затруднительном положении.

Коротко говоря, выглядит маловероятным, что стратегии в интересах предложения, которые имели успех в Германии¹³ на протяжении трех или четырех лет, будут в состоянии восстановить жизнеспособность экономик стран PIGS в обозримом будущем. Если это подтвердится, то в перспективе следует ожидать долгий период экономической стагнации, стойкую массовую безработицу, растущее неравенство и бедность в южных государствах — членах Восточного союза.

7. ДОЛГОСРОЧНЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ

Оглядываясь на проведенные спасательные операции, европейские высшие должностные лица в последнее время остановились на институциональных реформах, устанавливающих форму *gouvernement économique* в качестве возможного средства предотвращения будущих кризисов евро. До настоящего времени эти усилия материализовались в виде пакета из шести распоряжений и инструкций, устанавливающих пересмотренную «Процедуру по чрезмерному дефициту» (*Excessive Deficit Procedure* — статья 126 Договоров ЕС) и новую «Процедуру по чрезмерному дисбалансу» (*Excessive Imbalance Procedure* — статья 121 Договоров ЕС)¹⁴. Несмотря на то что они были приняты Советом ЭКОФИН и Европейским парламентом в октябре 2011 г. и вступили в силу в декабре, главы государств и правительств зоны евро посчитали наиболее подходящим вынести новое Бюджетное соглашение на европейский саммит 9 декабря 2011 г.

«Процедура по чрезмерному дефициту» (EDP) представляет собой более жесткую версию «Пакта стабильности и роста» с большим акцентом на стремительное и продолжающееся со-

¹³ Также необходимо отметить, что по последним данным ОЭСР [OECD, 2008], неравенство доходов и бедность в Германии увеличились значительно, чем в других государствах ОЭСР.

¹⁴ Council Regulations (EU), No. 1173–1177; Council Directive, 2011/85/EU, 2011. 8 November.

кращение долга государственного сектора. Он уделяет значение превентивному и корректирующему контролю национальных процессов бюджетирования и характеризуется предварительной проверкой, экономическим анализом, рекомендациями и санкциями за неисполнение и в конечном счете более серьезными штрафами, которые станут эффективными, как полагают в Еврокомиссии, если только законопроект не будет отклонен квалифицированным большинством Совета. Хотя эти правила задумывались жесткими, они все еще считались, видимо, мягкими правительствами в Берлине и Париже, которые продавливали пересмотр соглашения¹⁵. Так как правительство Великобритании не согласилось бы с этим, немецкое и французское правительства имели возможность добиться только поправки к Бюджетному соглашению в форме международного договора, который работал бы параллельно с договором о Европейском союзе. Главной инновацией соглашения стало применение обратного голосования квалифицированного большинства (RQMV¹⁶): как только Комиссия фиксирует трехпроцентное нарушение потолка дефицита, и фиксация обязательства правительств ЕВС ввести требования сбалансированного бюджета в свои национальные конституции.

Так же как и ранний «Пакт стабильности и роста», и EDP, и Фискальное соглашение основаны на убеждении, что текущий евро-кризис был вызван непомерным бюджетным дефицитом и наращивал долг государственного сектора; что это можно было бы предупредить, если бы существовавшие правила были применены; и что возможность будущего кризиса можно уменьшить более строгими ограничениями фискальной политики и более действенными санкциями. Как уже было сказано, ясно, что этот взгляд неверно толкует прошлые проблемы и недооценивает сложность текущих, а «Процедура по чрезмерному дисбалансу» (EIP) показывает нам, что по крайней мере Еврокомиссия усомнилась в этой позиции.

¹⁵ Другим мотивом могли быть сомнения относительно юридической долговечности набора санкций, предусмотренных существующим договором [Ohler, 2010; Häde, 2011; Fischer-Lescano, Kommer, 2011].

¹⁶ Reverse qualified majority voting (*англ.* — обратное правило квалифицированного большинства, процедура голосования, предполагающая вынесение решения в случае, если квалифицированное большинство в Совете не высказывается против в течение определенного срока). — *Примеч. ред.*

Процедура EIP подразумевает, что дисбалансы текущих счетов и другие совокупные макроэкономические показатели были непосредственной причиной кризиса и что они должны быть скорректированы с целью обеспечения «правильного и бесперебойного функционирования экономического и валютного союза»¹⁷. Основным инструментом процедуры будет общая информационная база по внутренним и внешним макроэкономическим дисбалансам, дополненным индикаторами верхнего и нижнего пороговых значений¹⁸. На основе статистических данных и собственной экономической оценки Комиссия определит государства-члены, «стоящие под угрозой дисбаланса», затем «углубленные проверки отдельных государств», «рекомендации по профилактике» и в случае чрезмерных диспропорций рекомендации Совета по коррекции действий с предельными сроками их выполнения и согласием на мониторинг Комиссии. Если правительства отказываются удовлетворять требования, то Комиссия имеет возможность снова сделать предложение о размере штрафа, которому Совет может противостоять только квалифицированным большинством голосов.

Совершенно независимо от правила RQMV правовые последствия EIP по нескольким причинам особенно заметны. Так, в противоположность основанному на системе правил подходу Маастрихтского договора и «Пакта о стабильности...», EIP установит дискреционный режим наднационального экономического надзора и управления, которое скажется в зависимости от спорных гипотез касательно причинной обоснованности специфических индикаторов экономической деятельности и критической значимости верхнего и нижнего порогов¹⁹. Практически все индикаторы отсылают к экономическим условиям, которые в отличие от бюджетов государственного сектора не находят

¹⁷ Regulation (EU). No. 1176/2011. § 3.

¹⁸ Согласно рабочему документу, подготовленному персоналом Комиссии, «внешний дисбаланс» включает сальдо по текущим операциям, чистую инвестиционную позицию, реальный эффективный расчетный курс, долю экспортного рынка и номинальную стоимость единицы рабочей силы. «Внутренний дисбаланс» включает дефлированные цены на жилье, кредитные потоки частного сектора, долг частного сектора и общий государственный долг (SEC 2011: 1361 final. 8 November 2011, Table 1).

¹⁹ Рабочий документ установил 4% порог дефицита ВВП по текущим счетам и (под давлением Германии) 6% — порог профицита, что спровоцировало протесты в Европейском парламенте [Giegold, 2011].

ся под прямым контролем национальных правительств. Кроме того, использование политических стратегий, желательное для достижения косвенного влияния на заработную плату, производительность труда, частные сбережения или потребительский кредит, жестко ограничено европейскими гарантиями экономических свобод и конкурентного права.

Однако в любом случае политические курсы, которые могли бы *de facto* иметь влияние на дисбалансы, отнюдь не сводятся к тем, что *de jure* включены в портфель делегируемых ЕС компетенций. Но, что так же было верно и в отношении меморандума Тройки о взаимопонимании, осуществление этих компетенций должно при этом контролироваться открыто санкционными «рекомендациями» Комиссии. Так, Постановление ЕС № 1176/2011 явно (см. § 120) указывает, что эти «рекомендации... должны быть адресованы стране — члену Союза в качестве руководства относительно соответствующих мер политики. Политическая мера страны-члена... должна использовать все доступные политические средства, находящиеся под контролем государственной власти». И если соответствие окажется несовершенным, Комиссия может определить санкции, действие которых может быть приостановлено только RQMV на Совете. Другими словами, тонко отрегулированное распределение общеевропейской и национальной компетенций, достигнутое после долгих переговоров в рамках Лиссабонского договора, более не играет роли с того момента, как была инициирована Процедура чрезмерного дисбаланса. В результате это равносильно конституционной революции. И выглядит даже более примечательным то, что это изменение в политическом курсе было принято в форме инструкций Совета (которые не должны быть искажены национальными парламентами) без значимого публичного обсуждения, но при единогласии в Совете ЭКОФИНА и при полной поддержке Европарламента (который усиленно пытался провести санкции еще дальше).

8. РЕФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ ЕВС: ЭФФЕКТИВНЫ И ЛЕГИТИМНЫ ЛИ ОНИ?

Допустим, что евро выживет по той причине, что спасительные гарантирующие меры тем или иным образом окажутся удачными в предотвращении дальнейших спекулятивных атак на ценные

бумаги государств еврозоны. Следствием этого будет то, что рискованные премии на ценные бумаги стран PIGS могут упасть вниз, а условия, основанные на спасательных кредитах, могут быть ликвидированы. Тем не менее еврозона по-прежнему осталась бы неоптимальной валютной зоной. Германия и некоторые другие страны все так же получали бы выгоду от заниженных валютных курсов, тогда как экономики стран PIGS боролись бы с экономическим спадом, который мог бы усилиться высокой реальной процентной ставкой и переоцененными реальными валютными курсами. В этих условиях встает вопрос о том, как настоящие структурные реформы повлияют на будущие экономические судьбы членов ЕВС и легитимность экономического управления в еврозоне?

8.1. Эффективность

С самого начала следует понять, что текущие реформы не предусматривают создание на центрально-европейском уровне средств для излечения членов ЕВС. Во-первых, данные реформы не имеют дела с причинным воздействием единого валютного политического курса на макроэкономические дисбалансы неоптимальной валютной зоны, они даже не подразумевают дискуссии о возможности нацелить некоторые из инструментов ЕВС на специфические проблемы отдельных экономик. Во-вторых, они также игнорируют ключевую роль кредитно-денежной политики центрального правительства в работе с экономической гетерогенностью в неоптимальной валютной зоне. В больших экономиках, таких как Соединенные Штаты, крупный национальный бюджет и территориальное влияние налоговых доходов и расходов будет автоматически генерировать большие денежные трансферы между преуспевающими регионами [Feldstein, 1997]. В Германии, конечно, недвусмысленные программы фискального уравнивания даже более эффективны. В еврозоне, однако, настоящий размер текущего роста бюджета ЕС исключает возможность автоматического бюджетного возмещения, и новый Бюджетный пакт, вступивший в силу на саммите 9 декабря 2011 г., тщательно исключает все ссылки на возможность горизонтальных бюджетных трансферов среди государств — членов ЕВС.

Другими словами, деформации, созданные Европейским валютным союзом, не будут устранены с общеевропейского уровня ни в валютной, ни в налоговой сфере. Проблемы, возникающие

на уровне национальных экономик, должны решаться национальными правительствами с помощью инструментов политического курса и ресурсов, которые доступны на национальном уровне. Единственный вклад, который европейские власти внесут с помощью процедур EDP, EIP и Бюджетного пакта, — это возможность указывать, как национальным правительствам следует применять эти инструменты, и налагать санкции за неподчинение.

Вместо того чтобы обеспечивать *централизованные* европейские решения, нынешние реформы предусматривают радикальное расширение *иерархической* составляющей европейского контроля над решениями на национальном уровне. Также нет и намека на то, что могут быть ослаблены законодательные запрещения, ограничивающие упомянутые решения. Отсюда следует — европейский внутренний рынок и конкурентные правила продолжают аннулировать опции, которые сдерживали бы импорт, субсидировали экспорт или обуздали неограниченную мобильность капитала. В теории, поэтому, европейская интервенция не расширит пространства решений, доступных на национальном уровне.

Кроме того, учитывая разнообразие и случайный характер экономических, социальных и институциональных условий в 17 государствах — членах ЕВС, было бы трудно утверждать, что общеевропейские меры могут извлечь пользу из сравнительных познавательных преимуществ. Эксперты Комиссии не могут опираться на более обоснованную информацию или лучшую экспертизу, чем имеется у национальных правительств, когда дело доходит до планирования и оценки политических опций, которые могли бы иметь шанс на успех в соответствии с конкретными национальными условиями. Тогда единственное преимущество политических курсов, определяемых Комиссией, и квазиавтоматизированных санкций, вводящихся под контролем Совета, над автономными национальными политическими решениями заключается в их возможности блокировать национально-демократический процесс²⁰, что может подорвать политическую осуществимость реальной девальвации и политиче-

²⁰ Внедрение механизмов иерархической организации управления может также означать неуверенность в компетентности и честности национальных правительств. В любом случае цель заключается в устранении механизмов демократического самоуправления в национальных государствах.

ских курсов, проводимых в интересах предложения, ввиду их катастрофического влияния на уровень безработицы, бедность и социальное неравенство.

8.2. Легитимность

Если такая возможность будет реализована, политическим курсам, вводимым при режиме процедур EDP, EIP и нового Бюджетного пакта, не хватит демократической легитимности на национальном уровне²¹. И хотя притязания на легитимность на выходе, подразумевающие эффективность в принятии решений и справедливость результатов, не могут быть в настоящее время эмпирически измерены, правительствам требуется незаурядная смелость, чтобы оправдать их на последующих выборах.

На европейском уровне, однако, процедуры EDP и EIP были приняты с разрешением Совета ЭКОФИНА и Европарламента; налоговое соглашение требует ратификации парламентами или на референдумах во всех странах-участницах, и наложенные санкции будут формально приписаны решениям Совета. Так что режимы как таковые поддерживаются межправительственными соглашениями и большинством голосов Европарламента. Но достаточно ли этого для обеспечения легитимности вводимых политических курсов? В дискуссии о легитимности европейских политических решений косвенная отсылка к единодушному соглашению политически ответственных правительств уже давно считается недостаточной. Этот аргумент, очевидно, утратил свою силу с движением от межправительственного единогласия к голосованию квалифицированным большинством в Совете и с возрастающей ролью наднациональных агентов, которым не хватает политической подотчетности. Тем не менее широкий консенсус в Совете по-прежнему видится важным легитимирующим аргументом в поддержке Европейской легислатуры, применяющей «общественный метод». По его собственной логике этот аргумент все-таки нельзя использовать для того, чтобы заявлять пре-

²¹ Как эмпирически, так и теоретически данный взгляд на проблему представляется излишне упрощенным. Но, к сожалению, у меня нет ни места, ни возможности для основательного рассмотрения возникающих практических и нравственных проблем и дилемм, с которыми сталкиваются демократические правительства, которые сопротивляются или сотрудничают с внешними силами при враждебных или патерналистских намерениях.

тензию на косвенную демократическую легитимность решений, принятых при процедурах чрезмерного дефицита и чрезмерного дисбаланса. Очевидный повод — обратное правило принятия решения квалифицированным большинством (RQMV), которое давало возможность Комиссии или небольшому блокирующему меньшинству правительств налагать санкции; этот процесс, очевидно, означал устранение консенсуального межгосударственного контроля над политическими курсами, разработанного Комиссией. Но проблема здесь более существенна.

Демократия предполагает коллективное самоуправление — общие правила, по которым мы, действуя как коллектив, соглашаемся быть связанными друг с другом. Исходя из этой же логики, межгосударственные соглашения могут легитимировать общие правила, обслуживающие национальные интересы, которые не могут быть удовлетворены на национальном уровне. Но создание общего правила не есть то же самое, что учреждение дискреционного властного органа с санкционными полномочиями, применение которых не может быть проконтролировано правительствами, создавшими его. Даже если основанный на системе правил первоначальный «Пакт о стабильности...» мог бы быть приемлемым, процедура EIP выходит за всякие рамки: его экономическая логика диктует, что он необходимо должен функционировать вне любых predetermined правил, и что решения Комиссии по случаю (*ad hoc*) скорее должны быть применены в уникальных обстоятельствах к отдельным странам-участницам, нежели чем ко всем странам ЕВС в целом. В независимости от сравнительно качественной ее экономической экспертизы, Комиссии недоставало легитимной власти проводить в высшей степени неприятные политические решения — фундаментально противоречивые и имевшие неравное распределение их следствий [Majone, 1996; 2009].

Но даже если бы такие решения были приняты в Совете (без участия государств, интересы которых в них затрагивались), они не выполнили бы задачи добиться демократической легитимности. Цепь делегирования просто уполномочила правительства говорить от имени своих собственных избирателей. Они могут принять добровольные жертвы во имя европейской солидарности или нормативные обязательства в отношении включения других. Но отдельные правительства не имеют никакого демократического мандата на решения *ad hoc*, которые могли бы навязывать убытки и карательные санкции на государства и граждан других

стран-участниц на условиях (*nota bene*), при которых граждане затрагиваемого государства не имеют возможности приводить другие правительства к ответственности за политические курсы, ущемляющие его интересы. Другими словами, межправительственная легитимность на входе не поддерживала бы политические решения, навязанные процедурами EDP и EIP под влиянием Совета. И результат не стал бы иным, если бы Европейский парламент настоял бы на своем и был также вовлечен в процесс.

Европарламент непрерывно наращивал свои возможности в законодательном процессе, его совещания и эффективные стратегии ведения переговоров в целом сильно помогли содержанию улучшению качества европейского законодательства. Но выборы Европарламента не обеспечили политической связи между населением и решениями общеевропейской политики. В отличие от национальных правительств для лиц, принимающих решения на уровне Европы, не было причин ожидать возможности электоральных санкций, если их политические курсы нарушают явно выраженные народные интересы. И что еще хуже, если бы европейские политические решения были в действительности политизированы на выборах Европарламента, то в высшей степени определенные национальные интересы дефицитных и профицитных стран были бы мобилизованы друг против друга, фактически уничтожив легитимность союза большинством голосов в Европарламенте.

Другими словами, текущему набору реакций европейской политики в ответ на кризис евро не хватает демократической легитимности на входе. Этот ответ должен выглядеть как ставка на достижение легитимности на выходе в среднесрочной перспективе. Исходя из проведенного нами анализа, это выглядит смелым предприятием. Если оно провалится, легитимность Европейского союза, вероятно, пострадает, а чувство общего европейского интереса, которое развивалось не одно десятилетие, может исчезнуть без следа.

ЛИТЕРАТУРА

Baccaro L., Simoni M. Organizational Determinants of Wage Moderation // World Politics. 2010. Vol. 62. No. 4. P. 594–635.

Calmfors L. Wages and Wage Bargaining Institutions in the EMU: A Survey of the Issues / CESifo Working Paper. 2001. No. 520. Munich: CESifo, 2001.

De Grauwe P. Economics of Monetary Union. Oxford: Oxford University Press, 2009.

De Grauwe P. The Governance of a Fragile Eurozone. Leuven: University of Leuven, 2011. <www.econ.kuleuven.be/ew/academic/intecon/Degrauwe/PDG-papers/Discussion_papers/Governance-fragile-eurozone_s.pdf> (accessed 1 March 2012).

Delors J. Report on Economic and Monetary Union in the European Community. Brussels: Committee for the Study of Economic and Monetary Union, 1989.

Dyson K., Featherstone K. The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Eichengreen B. Is Europe an Optimum Currency Area? / CEPR Discussion Paper. 1990. No. 478. L.: Centre for Economic Policy Research, 1990.

Eichengreen B., Frieden J. (eds). The Political Economy of European Monetary Unification. Boulder (CO): Westview Press, 1994.

Enderlein H. Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion. Fr./am Main: Campus, 2004.

Feldstein M. The Political Economy of the European Economic and Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability / Working Paper. No. 6150. Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research, 1997.

Fischer-Lescano A., Kommer S. Verstärkte Zusammenarbeit in der EU: Ein Modell für Kooperationsfortschritte in der Wirtschafts- und Sozialpolitik? Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011.

Fitz Gerald J. The Experience of Monetary Union — Ireland and Spain / ESRI Working Paper. Dublin: Economic and Social Research Institute, 2006.

Flassbeck H. Die Marktwirtschaft des 21. Jahrhunderts. Fr./am Main: Westend, 2010.

Funke M. The Nature of Shocks in Europe and in Germany // *Economica*. 1997. Vol. 64. P. 461–469.

Giegold S. Umsetzung des Economic Governance-Pakets: Präsident des EU-Parlaments weist Kommission und Bundesregierung in die Schranken. 2011. November. <www.sven-giegold.de/2011/prasident-des-europarlaments-weist-kommission-und-bundesregierung-bei-umsetzung-der-economic-governance-in-die-schranken> (accessed 29 February 2012).

Häde U. Art. 136 AEUV — eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion? // *Juristenzeitung*. 2011. Bd. 66. Nr. 7. S. 333–340.

Heipertz M., Verdun A. Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Issing O. On Macroeconomic Policy Co-Ordination in EMU // *Journal of Common Market Studies*. 2002. Vol. 40. No. 2. P. 345–358.

Johnson H.G. The Keynesian Revolution and the Monetarist Counter Revolution // *American Economic Review*. 1971. Vol. 61. No. 2. P. 91–106.

Jones E. The Politics of Economic and Monetary Union: Integration and Idiosyncrasy. Lanham (MD): Rowman & Littlefield, 2002.

Lane P.R. The Real Effects of Monetary Union // *Journal of Economic Perspectives*. 2006. Vol. 20. No. 4. P. 47–66.

McKinnon R.I. Optimum Currency Areas // *American Economic Review*. 1963. Vol. 53. No. 4. P. 717–725.

McNamara K.R. The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union. Ithaca N.Y.: Cornell University Press, 1998.

Majone G. *Regulating Europe*. L.: Routledge, 1996.

Majone G. *Europe as a Would-be World Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Marsh D. *The Euro: The Battle for the New Global Currency*. New Haven (CT): Yale University Press, 2011.

Mundell R.A. A Theory of Optimal Currency Areas // *American Economic Review*. 1961. Vol. 51. No. 4. P. 657–665.

OECD (2008). Country note Germany (in German): Deutschland. Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD countries. Paris: OECD, 2008. <www.oecd.org/dataoecd/45/27/41525386.pdf> (accessed 29 February 2012).

Ohler C. Die zweite Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes // *Zeitschrift für Gesetzgebung*. 2010. Bd. 25. Nr. 4. S. 330–345.

Scharpf F.W. *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca N.Y.: Cornell University Press, 1991.

Scharpf F.W. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press, 1999.

Schmidt V.A. *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Schmidt V.A. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and “Throughput” // *Political Studies*. 2012. <<http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>>.

Sinn H.-W., Widgrén M., Köthenbürger M. (eds). *European Monetary Integration*. Cambridge, MA: MIT Press, 2004.

Spethmann D., Steiger O. Deutschlands Wirtschaft, seine Schulden und die Unzulänglichkeiten der einheitlichen Geldpolitik im Eurosystem // *Dimensionen angewandter Wirtschaftsforschung: Methoden, Regionen, Sektoren: Festschrift für Heinz Schäfer zum 65. Geburtstag / Hrsg. von D. Ehrig, U. Staroske*. Hamburg: Verlag Dr. Kovac, 2005. S. 255–285.

Stark J. Staatsschuld und Geldpolitik: Lehren aus der globalen Finanzkrise / Lecture. Munich, 2011. 20 June. <www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110620.de.html> (accessed 1 March 2012).

Trampusch C. Der erschöpfte Sozialstaat: Transformation eines Politikfeldes. Fr./am Main: Campus, 2009.

Trichet J.-C. Asset Price Bubbles and Monetary Policy / Lecture by the President of the European Central Bank at the Monetary Authority of Singapore. 2005. 8 June. <www.bis.org/review/r050614d.pdf> (accessed 1 March 2012).

Vaubel R. The Euro and the German Veto / Econ Journal Watch. 2010. Vol. 7. No. 1. P. 82–90.

Von Hagen J., Neumann M.J.M. Real Exchange Rates within and between Currency Areas: How Far away is EMU? // Review of Economics and Statistics. 1994. Vol. 76. No. 2. P. 236–244.

Willett T.D., Permpoon O., Wihlborg C. Endogenous OCA Analysis and the Early Euro Experience // World Economy. 2010. Vol. 33. No. 7. P. 851–872.

VI. Смаги против партий: ответственное правительство и его институциональные ограничения¹

ПИТЕР МАЙР

1. ВВЕДЕНИЕ

Данный раздел посвящен проблемам эффективного функционирования представительной власти в современных парламентских демократиях. Мой основной тезис утверждает, что такие государственные системы характеризуются резко усиливающимся конфликтом представительности и управляемости, или, как я формулировал ранее, между требованиями отзывчивости (*responsiveness*) и ответственности (*responsibility*)². Хотя подобные трения в той или иной форме характерны для большинства демократий, но я полагаю, что в последние два десятилетия проблема существенно обострилась. Ниже приводятся аргументы, подкрепляющие эту точку зрения. Более того, современным государствам по множеству причин становится все сложнее справляться с такого рода напряжением не только потому, что требования представительства и управления все сильнее противоречат друг другу, но и потому, что возможности преодоления этой ситуации постепенно сокращаются.

По двум соображения я останавливаюсь здесь только на парламентских демократиях. Во-первых, предположительно, обозначенные проблемы более остро представлены в системах, где ключевую роль играет партийное правительство и где законодательная и исполнительная власти сливаются в одну. В системах, где эти ветви власти строго разведены, у исполнительной

¹ Статья приводится в том виде, в котором автор оставил ее в момент своего ухода из жизни.

² См.: [Maïr, 2009]. Подраздел 3 ниже основан во многом на этой статье (имеется в виду конфликт между соответствием интересам и ожиданиями избирателей и ответственностью за принимаемые решения). — *Примеч. ред.*

власти меньше препятствий к тому, чтобы формировать одновременно ответственное и отзывчивое правительство. Это не означает, что исполнительная власть в таких системах может позволить себе игнорировать требования электората — это, очевидно, невозможно; просто в других частях системы присутствуют акторы, задействованные в независимой от исполнительной власти сфере законотворчества и занятые в первую очередь удовлетворением требований избирателей. Это уменьшает требование к репрезентативности в отношении исполнительной власти. Иными словами, она с большей вероятностью будет функционировать ответственно, в то время как спрос на представительство удовлетворяют другие части системы. Понятно, что достичь этого легче в системах с назначаемой исполнительной властью, как, например, в политической системе ЕС, нежели в той, где исполнительная власть избирается, как, например, в США. Тем не менее ясно, что в обоих случаях (и в ЕС, и в США) исполнительная власть менее стеснена напряжением между представительством и ответственностью, чем в парламентской системе, где исполнительная власть, обычно в форме партийного правительства, должна представлять народ, и где ни один институт не обладает достаточной независимостью для того, чтобы играть эту роль (в самом деле, в большинстве парламентских систем, исполнительная власть также более или менее сильно доминирует над законодательной, тем самым подрывая ее функциональную автономию).

Во-вторых, более пристальное внимание к парламентским режимам, как это подчеркивали В. Мюллер с коллегами, обосновано тем, что эти режимы, выражаясь в терминах теории «принципал-агентских отношений», являются показательным примером прозрачной и сингулярной³ «цепи делегирования»:

Идеально-типическая парламентская демократия, таким образом, подразумевает непрямую цепь инстанций, в которой на каждом уровне единственный принципал передает полномочия только одному агенту (или нескольким, но не конкурирующим между собой агентам), и здесь каждый агент ответствен перед одним и только одним принципалом. Тем самым именно опосредованность и сингулярность отличают парламентаризм от

³ Сингулярной, т.е. отдельной и уникальной. Здесь: цепь последовательного делегирования от принципала к агенту, не имеющая дублирующих участков ни на одном из этапов делегирования. — *Примеч. ред.*

других конституционных устройств, например, президентского правления [Müller et al., 2003, p. 20].

Отличительная черта парламентских систем в этом отношении отмечается также О. Нето и К. Стромом:

Разные конституции устанавливают разные режимы делегирования и подотчетности — разные пути, посредством которых политические принципалы выбирают агентов, передают им властные полномочия и затем призывают к ответу. В парламентской цепи делегирования избиратели уполномочивают членов парламента, члены парламента — парламентское большинство (parliamentary majorities), парламентское большинство — премьер-министра, премьер-министр — членов кабинета и последние — государственных служащих. Парламентская демократия, таким образом, означает длинную и непрямую цепь делегирования, при которой только некоторое число политических агентов напрямую избираются гражданами [Neto, Strøm, 2006, p. 632].

В данном разделе тем не менее показывается, что в реальности прямая цепь делегирования в парламентской системе существенно отличается от идеального типа, описанного Мюллером, Стромом и их ранее упомянутыми коллегами. Здесь можно выделить две проблемы. В первую очередь все более и более проблемным становится первое и наиболее важное звено цепи, отвечающее за связь избирателей и их избранных представителей. Дело в том, что избранные представители — или по крайней мере организации, в которых они состоят, — предстают менее готовыми или способными реагировать на волеизъявление рядовых избирателей; голос последних становится все менее четким и разборчивым. Даже будучи услышанным, этот голос все меньше воспринимается и, как выразились бы в самих партиях, почти не «агрегируется». Позже этот момент будет рассмотрен подробнее. Поскольку крепость всей цепи определяется крепостью самого слабого ее звена, проблема парламентской цепи делегирования обостряется в силу того, что слабейшее звено здесь располагается первым.

Вторая проблема, как это со всей очевидностью показывает кейс Ирландии, изложенный ниже, состоит в том, что эта цепь более не уникальна. То есть в то время как каждый принципал цепи — избиратели, члены парламента, парламентское большинство, премьер министр и т.д. — несомненно, пытается наделить полномочиями нижестоящего агента, и последний теоретически подотчетен своему принципалу, такая схема не учитывает

всех вовлеченных агентов. Вместо этого агенты на всех уровнях цепи, особенно на уровне исполнительной власти, будь то ее политическая или административная составляющая, зависимы от растущего давления и требований, поступающих извне формализованной цепи. Они могут исходить со стороны лоббистов или групп интересов, к которым некоторые агенты вынуждены прислушиваться и которые часто рассматриваются этими агентами как обладающие легитимной властью; или, что более важно, они могут поступать от других организаций или наднациональных или международных органов власти, имеющих возможность быть услышанными и средства, чтобы настоять на своем. Помимо принципалов, напрямую вовлеченных в цепь делегирования, есть множество других конкурирующих с ними вторичных неформальных принципалов, которые вмешиваются в процесс делегирования и, похоже, способствуют отклонению от намеченной непосредственным принципалом линии. Более того, агенты могут быть даже в большей степени ориентированы на этих «внешних» принципалов, чем на принципалов в пределах формальной цепи делегирования (см.: [Börzel, Risse, 2000; Papadopoulos, 2010, p. 1034–1036]). Если мы попробуем осмыслить этот процесс не через метафору делегирования, а через метафору колыбели Ньютона — модели с подвешенными шариками, сталкивающимися сзади или спереди, — тогда внешние участники похожи на те шарики, что входят в игру и бьют под тупым углом, тем самым подрывая и блокируя последовательность действий (что есть представительство) и реакцию (что есть подотчетность).

Эта проблема ясно прослеживается на характерном примере Ирландии, который подробно анализируется в разделе 2. Внешнее давление — а именно, вес внешних принципалов — очень наглядно в случае Ирландии, этой небольшой открытой экономики, находящейся в кризисе. В ней также действует мощная традиция местничества в электоральной политике, связывающая избранных политиков локального уровня со своими избирателями и тем самым позволяющая политикам национального уровня заниматься своими личными интересами и удовлетворять желания акторов, находящихся вне цепи делегирования⁴. После анализа ирландского кейса я схематически опишу напря-

⁴ В связи с ограничениями настоящего издания, этот аспект здесь не рассматривается. См. подробнее: [Farrell et al., 2011].

жение между представительным и ответственным (representative and responsible government) управлением (подраздел 3) и закончу обсуждением потенциальных выводов из поставленной здесь проблемы (подраздел 4).

2. ИСТОРИЯ ИРЛАНДСКИХ БАНКОВСКИХ ОПЕРАЦИЙ

Как заметил близкий к А. Меркель политический консультант в интервью «The Irish Times», «все зависит от всего остального» [Ó Caollaí, 2011].

Ранним утром 30 сентября 2008 г., спустя две недели после краха Lehman Brothers в Нью-Йорке и последовавшим за ним скорым крахом капиталов в ключевых ирландских банках, группа ведущих ирландских банкиров провела встречу, чтобы обсудить кризис с некоторыми высокопоставленными политиками и государственными служащими, включая премьер-министра Ирландии (taoiseach), министра финансов, генерального прокурора, председателя Центрального банка Ирландии и других членов руководства. Непосредственным поводом для встречи стала закончившаяся банкротством деятельность сравнительно молодого банка Anglo Irish Bank, довольно опрометчиво и необоснованно кредитовавшего девелоперов в тучные годы «кельтского тигра». С момента коллапса Lehman Brothers банк терял около 1 млрд евро каждый день, и к концу сентября имел дефицит по наличным средствам в размере 12 млрд евро. По словам консультировавшей правительство Меррилл Линч, банк исчерпал ликвидность и столкнулся с острой необходимостью финансирования дефицита в 100 млн евро. У него более не было средств погашать свои обязательства, и несмотря на отчаянные попытки высших должностных лиц до последнего противостоять ситуации, он не был способен повысить обязательные банковские резервы за счет других важных банков системы. Фактически эти банки находились в не менее сложной ситуации, включая надежные Bank of Ireland и Allied Irish Bank (AIB). Оба ежедневно теряли значительную часть депозитов и стремительно приближались к краху своих активов. Спустя две недели после истории с Lehman Brothers, казалось, что банковская система Ирландии обречена.

Тем утром ирландское правительство в качестве ответного шага выдало от лица государства гарантию по обязательствам попавших в беду банков, включая даже те, которые не были представ-

лены на встрече. Решение было принято около 3 часов утра тремя политиками, представлявшими одну и ту же партию и одну и ту же правящую коалицию, и их старшими советниками. Была установлена связь с другими министрами и получено их одобрение по телефону. К 6 утра решение было сообщено министру финансов Франции, после — главе заседания министров финансов ЕС, премьер-министру Люксембурга, затем — главам стран — членов еврозоны. Оно было обнародовано в 6:45 утра⁵. Общее количество депозитов и платежных обязательств, покрываемых гарантией, к ночи принятия решения оценивалось в 334 млрд евро, из которых более 50 млрд предлагались к немедленной и непосредственной выдаче. Ирландский ВВП составляет около 160 млрд евро. По словам Ф. О'Тула: «Это было самое важное политическое решение в истории страны» [O'Toole, 2010, p. 16].

В этой истории можно отметить ряд особенностей, из которых лишь отдельные косвенно относятся к делу. Во-первых, мы видим, что политическое решение, влекущее коренные и, вероятно, в изрядной мере долгосрочные последствия для граждан государства может тем не менее быть принято поспешно и даже небрежно. На некоторое время вопрос всплывал в кратковременном обсуждении, но стал особенно острым две недели спустя после истории с Lehman. Он достиг кризисной точки в ночь на 30 сентября, а решение было фактически принято около 3 часов утра, когда люди, принимавшие его, находились в состоянии усталости и напряжения. Иными словами, всего за несколько часов было принято решение, имеющее серьезнейшее влияние на финансы государства на десятилетия вперед. Кроме того, как стало ясно впоследствии, это решение не было в должной степени информационно подготовлено. Банки были не до конца откровенны в вопросе обязательств, и гарантия в конечном счете охватила гораздо большую сумму, чем вначале было предусмотрено.

Во-вторых, при мажоритарной системе по типу ирландской, как мы можем видеть, круг принимающих решения может быть в действительности очень небольшим: в данном случае он включал только трех наиболее авторитетных политиков, в том числе премьер-министра и министра финансов, нескольких ключевых политиков и горстку ведущих банкиров.

⁵ Детальное описание этой истории см.: [Carswell, 2010].

В-третьих, хотя в данном случае партии имеют значение и влияние — «самое важное политическое решение» принималось при участии группы партийных лидеров — это не значит, что *многообразие партий* сыграло роль, а именно это было бы важно для партийных исследователей и политиков. Фактически на внеочередном заседании палаты представителей (Dáil), проводившимся для ратификации гарантии днем 30 сентября, правительственное решение было поддержано не только главной оппозиционной партией (Fine Gael), но также одной из наиболее значительных крайних популистских партий (Sinn Féin). Единственной партией, выступившей против решения, была маленькая Labour Party, которая была против неопределенного срока, на который выдавались гарантии. В результате государственный проект был поддержан 124 голосами против 18, при почти полном единодушии.

В конце 1990 — начале 2000-х рекордные показатели роста ирландской экономики обеспечивались существенным ростом иностранных инвестиций, главным образом в сфере высоких технологий и фармацевтике. Это привело к тому, что наблюдатели броско окрестили ее «кельтским тигром». После того как эти инвестиции замедлились, экономический рост стал поддерживаться за счет пузыря на рынке недвижимости, который, в свою очередь, держался на крупном частном долге, включающем огромные кредиты, предоставленные ирландскими банками различным фирмам недвижимости, и на множестве мелких, но суммарно значительных кредитов частным покупателям жилья. Последствием бума в обоих его аспектах был стремительный рост государственных доходов и следовавшее из него существенное сокращение суверенного долга. Это, в сочетании с исключительными показателями роста, сделало Ирландию одним из самых образцовых членов еврозоны: к началу 2008 г. национальный долг (суверенный долг) сократился до рекордных 46 млрд евро, что было одним из самых низких показателей отношения долга к ВВП по еврозоне, в то время как дефицита бюджета почти не было. Численность рабочих и служащих неуклонно увеличивалась, и не только за счет существенной внутренней миграции из недавно вступивших в Европейский союз членов, а уровень безработицы упал до нуля. Более того, если в других обстоятельствах комбинация этих позитивных показателей, скорее всего, привела бы к значительной инфляции, как

это раньше было и в Ирландии, монетарные последствия инфляции были нейтрализованы переходом на евро.

Сентябрь 2008 г. принес с собой радикальные изменения. Приняв на себя обязательства банков, правительство сделало суверенным долгом непомерный частный долг, тем самым удвоив, а то и утроив, обязательства государства. Суверенный долг размером в 40% ВВП удвоился — в буквальном смысле за ночь — дойдя до 80%. Впереди был потенциальный выход на 110 или 120%. К тому же необходимость вкачать столько средств в такое большое количество банков и в такой короткий срок раздула небольшой, а иногда и не существовавший бюджетный дефицит, до поразительных 32% в 2010 г. Правительственные доходы также пострадали, в более широком смысле. Перед катастрофой правоцентристская коалиция Fianna Fáil и Green, поддерживаемая оппозиционными партиями, безрассудно играла с огнем, пытаясь одновременно как повысить государственные расходы, так и понизить налоги, компенсируя дефицит налогами на коммерческую недвижимость, гербовым сбором и другими исключительными источниками доходов, которые были главным образом связаны прямо или косвенно с «мыльным пузырем» в сфере недвижимости. К концу 2008 г. искать квадратуру круга было уже невозможно. К тому времени Ирландия, бывшая отличница еврозоны, стала фактически неплатежеспособна⁶.

Последствия хорошо известны: экстренный заем со стороны ЕС и МВФ и изыскание в местных ирландских фондах 85 млрд евро. Некоторые из них предназначались банкам. Некоторые пошли на текущие расходы, неизбежные в процессе управления, поскольку цена возвращения к нормальному облигационному рынку была слишком высокой вследствие удвоения суверенного долга. Не все 85 млрд евро необходимо было использовать сразу же, но каждый предоставляемый транш шел по ставке 5,8%; эта цифра, как правило, рассматривается в перспективе как опасная для ирландской экономики. Кроме того, правительство также дало обязательство сократить дефицит бюджета до 3% к 2015 или 2016 г. — при рассмотрении этой целевой даты мы наблюдаем некоторую ее гибкость — обязательство, которое выглядит как требующее введения программы очень строгой бюджетной экономии. Это во всяком случае очень высокие требования к срокам, которые

⁶ Подробнее см.: [Dellepiane, Hardiman, 2010].

были обговорены вышедшим в отставку коалиционным правительством партий Fianna Fáil и Green с ЕС, ЕЦБ и МВФ, и также были утверждены в общих чертах на поспешной процедуре заседания палаты представителей в начале февраля 2011 г. при поддержке Fine Gael и лейбористов (Labour) (но при противодействии со стороны Sinn Féin).

2.1. Смаги (и Чопра) против партий

Но оставались некоторые сомнения насчет того, насколько затратными эти меры окажутся на практике. Здесь я перехожу к ключевой идее относительно этой данной истории. Хотя черновой вариант плана комплексного договора с ЕС и МВФ о займе был поддержан всеми влиятельными партиями, включая Fine Gael и лейбористов, которые рассчитывали на создание новой коалиции, вслед за выборами, назначенными на 25 февраля, точные сроки до сих пор являются предметом переговоров [O'Brien, 2011]. Например, целевая дата редуцирования дефицита к 3% до сих пор в некоторой степени остается открытой, и все партии признают это. Однако гибкость относительно процентной ставки по суверенным займам остается спорной. Ушедшее в отставку правительство коалиции Fianna Fáil и Green заявляло, что 5,8% были наилучшим из доступных вариантов в сложившихся обстоятельствах и не могут быть изменены. Оппозиция в лице Fine Gael и лейбористов, со своей стороны, утверждала, что наиболее благоприятная ставка была предложена Греции. И хотя партии избегали конкретных обязательств, они обе пообещали накануне избирательной кампании, что будут добиваться пересмотра ставка 5,8%⁷. В специальной программе RTE Prime Time, посвященной обсуждаемой нами теме, в выпуске от 27 января 2011 г., представители обеих партий предположили, что они могут попробовать снизить ставку ближе к 3 или 3,5%⁸.

⁷ См., например: [Willis, 2011; Cahill, 2011; McDermott, 2010]. Я хотел бы выразить благодарность Конору Литтлу за помощь с поиском источников и литературы.

⁸ Были также небольшие партии и независимые кандидаты, которые начали кампанию об отказе от признания соглашения в целом и невыполнении общей гарантии для банков. По словам председателя Sinn Féin Джерри Адамса, например, партиям следовало бы «отправить МВФ до-

Хотя ясно, что это было заманчивое предвыборное обещание, оно означало возможность отступить от наиболее суровых элементов программы бюджетной экономии, и потому также казалось нереалистичным. В интервью той же программе на RTE, Лоренцо Бини Смаги (Lorenzo Bini Smaghi), член исполнительного комитета ЕЦБ и должностное лицо, ответственное за европейские и международные отношения, категорически отрицал возможность того, что размер и условия ссуды могут быть пересмотрены:

Правительство подписывает договор от лица нации. Это решение проводится через парламент [и], таким образом, является демократическим. Не может такого быть, чтобы после смены правительства у вас менялся курс. Можно, конечно, обсуждать детали реализации принятого решения, но само решение — вот оно, всеми подписано и должно быть реализовано.

Схожее видение проблемы встречается затем у Аджая Чопры, возглавлявшего миссию МВФ в Ирландии. Он также видит соглашение скорее как совершенное нацией, а не просто правительством, и тем самым воспринимает договор как данность. Следующий отрывок взят из транскрипта его интервью с сайта МВФ⁹:

Интервьюер: Люди, с которыми вы заключили это соглашение, т.е. нынешнее правительство — очень, очень не похоже, чтобы оно продержалось у власти дальше марта следующего года, а оппозиционные партии ясно показывают, что они не очень-то довольны условиями всего пакета... Насколько, по Вашему мнению, велик риск того, что после выборов, когда бы они ни прошли, приверженность этим условиям будет снижаться, и вам не останется ничего другого, кроме как пересмотреть их?

Г-н Чопра: Я полагаю, что ключевой момент, который следует здесь обозначить, состоит в том, что это программа для Ир-

мой вместе с их деньгами» [O'Regan, 2011]. Выступая на заседании палаты представителей в последний рабочий день перед выборами, лидер парламентской фракции Sinn Féin заявил: «Я призываю все партии на грядущих выборах конкретно и четко донести до Евросоюза, МВФ и международного сообщества в целом, что эта сделка является не приемлемой, не доступной и губительной для ирландской экономики и ирландского народа. Она была согласована и заключена дискредитировавшим себя правительством и она должна быть отменена» (Dáil Debates, 2011).

⁹ Транскрипт записи конференции по обсуждению взятия расширенного займа Ирландией: <www.imf.org/external/np/tr/2010/tr121710.htm>. Дополнительно см.: [McDermott, 2010].

ландии и это национальный выбор. МВФ имеет опыт работы в таких ситуациях смены правительства. Нам нужно в первую очередь посмотреть на публичную позицию партий, участвовавших в принятии этого пакета, а ведь сказано было много всего... Мы просмотрели заявления партий на соответствующих сайтах. <...> Со стороны оппозиционных партий там нет ничего, в чем мы могли бы увидеть публичный отказ от достижения целей налоговой и финансовой стабильности через оговоренные нами правила. Это показывает, что выбранные средства к достижению цели не создают чрезмерных проблем для ее реализаторов.

Интервьюер: Еще один вопрос. Исходя из этого, имеет ли оппозиция шанс предложить новую ставку по займу?

Г-н Чопра: Предложить МВФ — нет. Эта ставка одинакова для всех стран-членов.

Поскольку дискуссии и переговоры ведутся и в момент работы над этим текстом, то невозможно предсказать, какова будет ситуация при другом правительстве, которое, похоже, вступит в свои полномочия в марте. Кроме того, несмотря на довольно очевидную позицию по вопросу, легко реконструируемую из публичных высказываний большинства правительственных партий, и Fine Gael, и Labour очень осторожны в том, чтобы не выдвинуть специфических, политически значимых обещаний. Проблема в том, что начав избирательную кампанию и выступая против уходящих из власти партий, обе они явно продемонстрировали свое желание и стремление пересмотреть достигнутое с МВФ соглашение, скорее всего надеясь, что такая позиция принесет им электоральную поддержку¹⁰. Вопреки этому, ЕЦБ и МВФ в лице Смаги и Чопры настаивали на том, что соглашение было заключено скорее от лица всего ирландского государства, чем от лица какого-

¹⁰ В последний день агитации лидер Лейбористской партии, Эймон Гилмор, сказал: «Нынешние выборы являются соревнованием трех сторон. Те, кто хотят сохранить все так, как есть, могут голосовать за партию Fianna Fáil, которая уже однажды себя дискредитировала: довела государство до состояния упадка и продала его в сделке с Европейским Союзом и МВФ» (Dáil Debates 2011). Далее, представляя экономическую программу своей партии, он констатировал, что перед избирателями стоит важная задача определения дальнейшего пути развития, так как им предстоит решить, кто будет определять бюджет государства: Европейский центральный банк или правительство Ирландии. Избиратели могут согласиться на рискованную и заведомо невыгодную сделку или доверить Лейбористской партии изменить ее условия: «Решит Лейбористская партия, или за нас решит Франкфурт!» [McGee, 2011].

либо временного правительства, и потому ставка процента является принятой раз и навсегда. Все это вело к конфликту между группой партий, которые сформировали правительство, получив от народа мандат на пересмотр ставки, и группой кредиторов, настаивавших на соблюдении условий соглашения, которое, по их мнению, как раз-таки и было принято «от лица народа»¹¹.

2.2. *Cui bono?*¹²

Конфликты между решением, привлекательным для правительства или избирателей, с одной стороны, и тем, что происходит в результате действий различных институциональных и прочих сил — с другой, конечно же, неизбежны в любой современной демократии. Перефразируя результаты одного давнего анализа [Katz, 1986] — партийность современного партийного правительства часто находится в конфликте с его способностью собственно править. Однако в то же время я должен отметить, что это не конфликт между легитимностью на входе и на выходе [Scharpf, 1999] или между правлением народа и для народа. В случае Ирландии, попытка пробить пересмотр соглашения с ЕС и МВФ после выборов могла бы рассматриваться как правление *народа*, и здесь мы наблюдаем эту сторону вышеописанного конфликта в действии. Партии, стоящие за пересмотр — даже без какого-либо детального плана, — это те, которые в настоящее время пользуются успехом у электората и, похоже, что у преобладающего большинства. В самом деле, соглашение стало абсолютно непопулярным среди избирателей, как и режим строгой экономии, которую оно обещало, и по результатам предвыборного опроса [Millward Brown Lansdowne, 2011] более чем 80% голосующих граждан выступали за пересмотр. Если бы народ решал, выбор был бы в пользу новых условий. Это было бы решение *народа*.

¹¹ См. также комментарии Олли Рена, комиссара по экономической политике ЕС: «Я, естественно, очень внимательно слежу за обсуждением ситуации в Ирландии и понимаю, что демократический режим предполагает свободу речи и самовыражения. Но в то же время, довольно очевидно, что ЕС подписал Меморандум о взаимопонимании с государством, с республикой Ирландия, и мы исходим из того, что он будет соблюден и признан... И если политика по выплатам будет как-то пересмотрена, то эти изменения будут связаны с внутриевропейской дискуссией, а не с избирательными лозунгами в Ирландии» [Beesley et al., 2011].

¹² Кому выгодно (лат.). — *Примеч. пер.*

Другая часть конфликта, однако, не желает подвергать сомнению *status quo*, а значит, в соответствии с доводами Смаги—Чопры, это решение является решением правительства *для народа*. В соответствии со многими интерпретаторами, такими как известные экономисты Кен Рогофф и Пол Кругман и финансист Джордж Сорос, это решение действительно противоречит интересам ирландцев и угрожает благополучию Ирландии в долгосрочной перспективе. «Как долго способна Ирландия терпеть эту неизбежную боль?» — недавно поставил вопрос Рогофф. «Год или два года? Возможно. Но три или четыре? Похоже, ни одна страна, разве что Румыния при Чаушеску, не делала ничего подобного; в целом это возможно, но очень затратно» [Beesley, 2011b]. Согласно Кругману [Krugman, 2010], «следовало бы задуматься, чего будет стоить думающим людям осознание того, что наказывать простой народ за грехи банкиров — это хуже, чем преступление; это ошибка». Для Сороса [Soros, 2010], наконец, это тот случай, когда «держатели облигаций неплатежеспособных банков... спасаются кровью налогоплательщиков. Это политически недопустимо. Новое ирландское правительство, избираемое следующей весной, обязано пересмотреть текущие соглашения». Приверженность настоящим соглашениям в будущем, следовательно, не выглядит воплощением правительства *для народа*. В самом деле, для некоторых комментаторов, как мы видели, при таких условиях правительство выступает скорее *против* народа.

Итак, в чьих это было интересах? И для кого это решение было принято? В первую очередь, и наиболее очевидно, оно было принято в интересах банков, которые были тем самым спасены, и в интересах верхних эшелонов управления этих банков, которые успешно пролоббировали его перед партийным руководством в ночь на 30 сентября. После оглашения декларации по банковским гарантиям, ирландская пресса взорвалась подробностями относительно личных отношений между самими банкирами и ключевыми государственными министрами; часто предполагалось, что принятым решением мы обязаны кумовству и политическому фаворитизму (см., например: [O'Toole, 2010]). Это также означает, что решение принималось в интересах держателей облигаций обанкротившихся банков, которые по большей части были европейскими банками с совокупным состоянием в 360 млрд евро, включая 100 млрд евро в немецких банках и 110 млрд евро в банках Великобритании. Поскольку любой дефолт оказывает силь-

нейшее прямое воздействие на балансовые отчеты, ясно, что погашение этой ссуды относится к зоне прямого интереса этих европейских банков и их национальных правительств. Итак, на самом деле решение было принято в большей мере в интересах ЕЦБ и руководства еврозоны, так же как и в интересах властей ЕС, поскольку ирландский дефолт серьезно мог подорвать евро, и на кону стояла финансовая стабильность ЕС. И действительно, некоторыми ирландскими журналистами и политиками утверждалось, что ЕЦБ и ЕС сформировали пакет спасательных мер в отношении Ирландии в попытке защитить европейские банки и валюту. Тогда, возможно, решение отражает правление для *европейского/их* народа/ов, а не ирландского.

Вопросы интересов и вины также были предметом горячих дебатов¹³ в Европарламенте, связанных с проблемой морального риска не только в отношении ирландских банков, но также и их двойников в Европе. Постепенно этот вопрос стал частью общей дискуссии о том, лежит ли вина за кризис только на ирландских банках, которые опрометчиво выдавали ссуды на рынке недвижимости, или в целом на тех европейских банках, которые изначально предоставляли им средства для первоначальных займов. Ирландский депутат Европарламента, социалист Джо Хиггинс, возложил вину как на ирландские, так и на европейские банки, и осудил перенесение стоимости спасения евро на плечи ирландских налогоплательщиков, которые, как он заявил, не несут этой ответственности. Этот механизм «на практике является не более чем еще одним инструментом прикрытия главных европейских банков от последствий их безответственной спекуляции на финансовых рынках». На это президент Еврокомиссии Хосе Мануэль Барросо дал гневный ответ: «Проблемы Ирландии были созданы безответственным поведением на финансовом рынке некоторых ирландских организаций и недосмотром за ирландским рынком... Европа сейчас задействована в решении; она пытается помочь Ирландии. Но не Европа создала эту ситуацию финансовой безответственности и не она вела себя настолько необдуманно. Европа пытается помочь Ирландии. Но важно знать и нужно понимать, на ком лежит ответственность» (EP Debates, 2011).

¹³ Игра слов: heat exchange (англ.) — буквально теплообмен. — Примеч. пер.

Позиция Лоренцо Бини Смаги по вопросу также ясна: он подчеркивает, что вся ответственность лежит на Ирландии, и что совершенно неверно предполагать, что ЕЦБ оказывало давление на правительство: «Демократиям следует быть ответственными и последовательными в своих предпочтениях. Я не думаю, что кто-либо вне Ирландии должен говорить Ирландии, что делать, но вы и не должны жаловаться, если сейчас вам следует повысить налоги в результате выбора экономической модели, который сделали сами ирландцы. <...> Движущей силой был крах доверия инвесторов, и решение было принято исключительно самим правительством» [Beesley, 2011a]. Брайан Коуэн, премьер-министр, скоро уходящий со своего поста, развивает ту же линию аргументации, акцентируя, что запрос европейской помощи не был решением исключительно правительства. Как он подчеркивает (см.: [Cowan, 2010]): «Это было решение Ирландии, принятое ирландским народом».

3. ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЕ И ОТВЕТСТВЕННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

По многим причинам — социальным, структурным, организационным и геополитическим, — так же, как и исключительно только в силу «изнашивания» демократических институтов, работа партий и партийной конкуренции во многих европейских государствах меняется так, что партиям становится все сложнее удовлетворять своих избирателей и, следовательно, представлять их интересы и действовать в согласии с их мнением. Другими словами, характер партий изменяется таким образом, что нарушается единство цепи делегирования. Эти проблемы возникают на двух уровнях. Во-первых, партиям становится все сложнее слышать избирателей, понимать их, агрегировать их предпочтения и рассматривать их требования. Во-вторых, партии имеют меньше свободы для того, чтобы относиться к своим избирателям как принципалам и действовать как их агенты.

3.1. *Партии-представители*

Согласно традиционным трактовкам развития представительного правления в современной Европе, партиям, как правило, приписывались две основные роли. В первую очередь они игра-

ли ключевую роль в представительстве, артикулируя интересы, агрегируя требования, переводя коллективные предпочтения в различные политические опции и т.д. Они являлись связующим звеном между гражданским обществом и государством (polity), и осуществляли это на базе очень сильной укорененности в обществе. Партии предоставляли голос гражданскому населению. Во-вторых, они занимались вопросами управления. Они организовывали и придавали слаженность институтам управления, занимая политические посты в правящей коалиции или в оппозиции и создавая политические программы, которые могли бы служить интересам их электората и государству в целом. Комбинация этих двух основных ролей была уникальным вкладом, который партии внесли в развитие и легитимацию современной демократии. В частности, в рамках формирования и организации партий вырабатывались ключевые представительные и управленческие функции политики. Это был ключ к легитимации представительного правления в демократических политических системах. При таком процессе возникало немного проблем принципал-агентного характера, если они вообще возникали: обычно был только принципал, и этот принципал был также агентом (см.: [Katz, Mair, forthcoming, ch. 2]).

В современных демократиях, напротив, эти две функции начали развиваться отдельно друг от друга, представительская функция все больше ослаблялась — по совокупности закономерных причин или умышленно, в то время как управленческая роль этих партий, напротив, усиливалась или подталкивалась к такому усилению [Mair, 2006; Katz, Mair, 1995]. Другими словами, в процессе смещения партий от гражданского общества к государству, они также начали отходить от *совмещения* репрезентативной и управленческой функций (или совмещения представительской и процедурной или институциональной ролей) к управленческой роли как базовой и единственной.

Можно сказать, что партии перешли от представительства граждан перед лицом государства к представительству государства перед гражданами. Представительство граждан, тем временем, в той степени, в которой это до сих пор наблюдается, в большей мере отдано негосударственным организациям и практикам — группам интересов, общественным движениям и организациям, лоббистам, медиа, самовыводженцам и т.д., — т.е. акторам, которые явно не связаны с партиями и партийной

системой и которые могут напрямую говорить с государством и бюрократией. Таким образом, представительство интересов — правление народа — все больше уходит из функционала партийных политических организаций. Это также подразумевает возможное возникновение новой формы разделения труда в демократической политике, при которой партии занимались бы главным образом управлением, тогда как другие посредники заботились бы о необходимости репрезентации. Здесь, конечно, есть одно важное исключение, состоящее в существовании новых «нишевых», или «оппозиционных», партий, перекраивающих электоральный ландшафт [Meguid, 2005], популистских по характеру, которые, впрочем, могут также преуменьшать свои управленческие амбиции или недостаток способности к управлению. Не нужно лишний раз объяснять, что это ставит под удар силу и целостность первого звена парламентской цепи делегирования. Причем не только потому, что, как это показывает Мюллер с коллегами ([Müller et al., 2003, note 12] цит. по: [Riker, 1982]), партиям теперь гораздо сложнее понять, что на самом деле нужно избирателям, но и потому, что партии, которые находятся у власти, в настоящий момент не настроены или менее способны слушать требования граждан, пока сами граждане предпочитают обращаться в другие инстанции.

Есть по крайней мере четыре достаточных основания верить тому, что партии в настоящий момент менее склонны и способны слышать избирателей, а также менее способны реагировать на их требования. В первую очередь партиям все сложнее понять, чего хотят избиратели. Начиная с появления catch-all партий в 1960-х годах, ресурсы и сила внутри партий были смещены на верхний уровень, обусловив привилегированное положение тех, кого Киркхаймер [Kirchheimer, 1966] назвал «высшим партийным руководством». Хотя это придало партиям большую гибкость в борьбе за должности и освободило руководство от издержек по проведению массовых акций и рекрутированию активистов, оно также имело свою цену. Партийные организации приобрели более «концентрированную» верхушку и стали более капиталоемкими, количество членов сократилось и общая укорененность партий в рамках общества подверглась эрозии. Уровень низовой идентификации с партиями размылся, лояльность партии снизилась, избиратели стали более отстраненными и менее включенными, и электоральные предпочте-

ния стали более неустойчивыми и непредвиденными. Причина была не только в том, что все меньше избирателей становились членами партий, как это отметили однажды Паризи и Паскино [Parisi, Pasquino, 1979], ссылаясь на общий сдвиг от «голоса принадлежности» к «голосу мнения». Партии также более не принадлежат избирателям. Когда партийные организации были внедрены в широкую сеть организованных политических размежеваний, когда и лидеры, и избиратели были более-менее частью одной среды, лидерам партий было легко слышать избирателей и понимать, что их волнует. В современных партийных организациях, напротив, лидеры (или их специалисты-консультанты), которые хотят услышать своих избирателей, обязаны полагаться на опросы общественного мнения, фокус-группы и независимые медиа, которые вряд ли способны передать чистое и недвусмысленное сообщение. В связи с этим возникает часто встречающееся ощущение разочарования и неспособности партий и правительств делать то, что хотелось бы (см., например: [Russell, 2005; Hay, 2007]).

Неспособность партий услышать избирателей возникает и просто потому, что выборное представительство само по себе становится более сложным. Отход от традиционно крупных избирательных округов, фрагментация электората, более частный характер предпочтений избирателей и непостоянство ключевых вопросов и расколов — весь этот процесс, который в Голландии приписывается *ontzuiling*¹⁴ и индивидуализации — затрудняет партиям перевод интересов электората в отчетливые политические альтернативы (см.: [Schmitter, 2008]). Это стало особенно явно, потому что многие традиционные расколы перестали работать как настоящие механизмы структурирования электората, вместо этого упростившись до части контекста, в котором, как заметил Руди Андвег [Andeweg, 2003, p. 151]: «...Религия все более проявляет себя вне церквей, о продвижении интересов заботятся вне групп интересов... физические упражнения осуществляются вне спортивных клубов... работа без постоянной занятости, любовь без брака и даже гендерные различия расходятся с половыми». Другими словами, даже если

¹⁴ *Ontzuiling* (голл.) — термин, обозначающий разрушение традиционных социальных структур, например, высвобождение от сектантской или другой жесткой групповой или партийной идентичности. — *Примеч. ред.*

партии хотят слышать избирателей, и даже если им удастся это, результатом всегда будет какофония многих голосов. Это осложняет им синтез различных требований, не говоря уже о составлении связной предвыборной и политической программы — одной из классических представительских функций, обеспечиваемых партиями в рамках демократий.

В-третьих, вполне вероятно, что партии стали реже слушать избирателей, поскольку просто не могут эффективно обрабатывать запросы, которые они выражают. По многим причинам партии в национальных правительствах за последние годы уступили большую часть своих возможностей и властных полномочий, позволявших им выносить ключевые решения в самые разные области политики. Отчасти это произошло из-за ощутимой сложности включенных вопросов [Paradopoulos, 2003] и усиливающегося стремления делегировать способность принятия решений экспертным организациям и агентствам, стоящим за рамками формально определенной электоральной арены. Однако это также стало результатом постепенного сдвига в компетенциях, возникшего из-за требований Европейского союза к повышению уровня ответственности во многих областях политики. Из-за этого партии все меньше способны предлагать осмысленные политические альтернативы своим избирателям [Dorussen, Nanou, 2006; Nanou, Dorussen, 2010]. Учитывая, что национальные правительства зачастую не имеют ресурсов, чтобы самостоятельно решать некоторые вопросы, маловероятно, что партии начнут педалировать их в глазах избирателей.

И наконец, постепенное повышение прозрачности процесса управления и включение в него большего, чем когда-либо, числа партий в 1970–1980-х годах трансформировало ранее почти недостижимую амбицию возглавить правительство в куда более реалистичную и осуществимую цель для большего числа партийных лидеров. В самом деле, занимать пост в правительстве стало частью общепринятого карьерного цикла и целью как партий, так и их лидеров; процесса, который, как показывает Борхерт [Borchert, 2008], шел рука об руку с ростом политической профессионализации. Это стало частью более общих изменений в партийной стратегии, в силу чего перераспределение ресурсов внутри партии от позиций на местах и центрального офиса к партии в системе государственного управления позволило трансформировать амбиции последней: теперь партии

не имеют других интересов, кроме как участвовать в государственном управлении [Katz, Mair, forthcoming]. Для многих партийных лидеров партии либо участвуют в управлении, либо не существуют, но ясно также — такая перспектива не оставляет возможностей для того, чтобы слышать избирателей.

3.2. Ответственное правительство

Второй источник трудностей для парламентской цепи делегирования прямо связан с определением ответственности. Общим местом стало то, что все демократические правительства обычно достигают баланса между требованиями политической отзывчивости, с одной стороны, и требованиями ответственности — с другой, или, по Ф. Шарпфу [Scharpf, 1999], все эти правительства достигли баланса между демократией и эффективностью. Сегодня, однако, в новых условиях партийной политики, эти два требования противоречат друг другу и их примирение становится все более сложной задачей. Кроме того — и здесь я перехожу к ключевому моменту своей аргументации, — не только спрос на отзывчивость и спрос на ответственность все более не согласуются между собой, но также происходит подрыв способности партий регулировать и разрешать растущее напряжение. Иными словами, напряжение само по себе постепенно все обостряется, а средства управляться с этим напряжением иссякают.

Ответственность, конечно, сложный и спорный термин. По Сартори [Sartori, 1976, p. 18–24] например, так же как и согласно многим американским защитникам модели ответственной партии 1950–1960-х годов (например, APSA 1950), ответственность по существу означала подотчетность. Политические акторы, их партии и их правительства отчитываются перед парламентом и (или) перед народом, и в этом смысле подотчетны и тем самым ответственны. Для Даунса [Downs, 1957, p. 105] ответственность уже подразумевает предсказуемость и последовательность: партия ответственна, «если политические курсы в одном периоде согласуются с ее действиями (или риторикой) в предыдущем периоде», и, следовательно, «отсутствие ответственности означает, что поведение партии не может быть предсказано на основе того, что было сделано ранее». В свою очередь, Райсельбах [Rieselbach, 1977, p. 8–10] выдвигает ответственность,

отзывчивость и подотчетность как три эталона, по которым должна оцениваться работа Конгресса США или любой другой законодательной власти. Он обозначает ответственность как совокупность эффективности (efficiency) и результативности (effectiveness): «...Организация называется ответственной, если она осуществляет достаточно успешные политические действия для решения основных проблем, с которыми сталкивается. Акцент на ответственности — это акцент на скорости, оперативности и, конечно, успешности». Наконец, для Бёрча [Birch, 1964], в его ставшем классическим исследовании британского конституционного законодательства ответственность подразумевает не только отзывчивость и подотчетность — два принципа, выдвигаемые американскими апологетами «модели ответственных партий», — но также и «благоразумие и последовательность тех, кто принимает решения». Как далее подчеркивает Бёрч, последнее значение вызывает ассоциации с честью и моральной ответственностью, и здесь же оно противопоставляется необдуманности и непоследовательности при принятии решений.

То есть мы сталкиваемся с тремя различными концепциями, каждый из которых в некоторой степени ассоциирован с широким пониманием ответственности. Первый — это отзывчивость, посредством которой политические лидеры или правительства слушают и затем отвечают на запросы граждан и их объединений. Это может быть также ассоциировано с традиционным пониманием партийного правительства и партийной демократии, в котором партии и их лидеры получают мандат посредством выборов и включаются в процесс реализации избранных политических курсов, пока находятся в правительстве. Второй концепт — это подотчетность, в соответствии с которой политические лидеры или правительства являются подотчетными по отношению к парламенту или избирателям. Оценка этих граждан или парламентов может зависеть от того, насколько активно лидеры откликнулись на запросы и насколько хорошо они выступали как посредники или агенты органов управления или значимых принципалов; также можно оценивать доверительный тип отношений, при котором лидеры сначала сами оценивают свою деятельность, а затем проверяются гражданами. И в том и в другом случае, обе оценки производятся *ex post* и, как указывает Андвег [Andeweg, 2003], похоже, что такой тип оценки стал более важным, поскольку традиционное *ex ante* пред-

ставительство — отзывчивость (*responsiveness*) — становится все сложнее реализовать. Другими словами, здесь существует потенциальный компромисс между отзывчивостью и подотчетностью, с ослаблением первой и ее компенсацией второй; или, в терминах Шарпфа [Scharpf, 1999], с падением легитимности на входе, компенсируемой опорой на легитимность на выходе.

Третий концепт, в соответствии с Бёрчем, — это ответственность в более узком и формализованном смысле, в соответствии с которой от лидеров и правительств ожидаются предусмотрительные и последовательные действия и следование принятым процессуальным нормам и практикам. Это также означает «способность ужиться», т.е. соответствие тем обязательствам, которые были даны их предшественниками на посту и сохранение верности соглашениям, которые эти предшественники заключили с другими правительствами и организациями. Иными словами, ответственность в числе прочего предполагает, что не во всех сферах и не во всех процедурах лидеры могут действовать совершенно свободно, не учитывая наследия прошлого. Конечно же, связь с прошлым может быть в конечном счете ослаблена, и тогда лидер порвет с установленными традициями и практиками, но даже в этих случаях действовать ответственно означает производить изменения согласно принятым процедурам и избегать случайного, необдуманного и противоправного принятия решений. В переводе на язык процедур, ответственное правительство — это «хорошее» правительство.

Но как совмещаются эти три идеи? Первые две, очевидно, сопоставимы в том смысле, что снижение представительных возможностей партий ведет к «ретроспективной» подотчетности, приобретающей большее значение, чем будущие мандаты. В самом деле, безотносительно к тому, являются ли ответственные партии доверенными лицами или ответственными представителями парламента или избирателей, здесь ясно и довольно однозначно присутствуют отношения принципал — агент. Партии и правительство — это агент, а избиратели — и в случае наделения полномочиями *ex ante*, и в случае подотчетности *ex post* — принципал. Цепь делегирования понятна.

Взаимное соотношение этих концепций с ответственностью в понимании Бёрча, однако, гораздо более проблематично. Нет одного непосредственного принципала, с которым бы сталкивалось партийное правительство, взаимодействуя с избирателями

или парламентом. Есть, скорее, масса различных и иногда противостоящих друг другу принципалов, представленных многими игроками с полным или частичным вето, которые в настоящий момент окружают правительство в его распределенной многоуровневой институциональной внешней среде: центральные банки, суды, Еврокомиссия, Совет Европы, ВТО, Организация Объединенных Наций, родственные им организации и т.д. Все они, как мы видели, оказались влиятельными в ирландском случае. Это те принципалы, которым время от времени подотчетны партии в правительстве, и именно тогда, когда правящие партии следуют постановлениям и процедурам, установленным этими организациями, мы можем говорить о них, как о последовательных, благоразумных и ответственных.

При наличии ответственности и подотчетности связность парламентской цепи делегирования предстает в исходном виде, в том отношении, что есть ключевой принципал и один ключевой агент на каждом из звеньев, т.е. наличествует сингулярность. Поскольку мы даем представление об определении ответственности, но целостность подрывается в том случае, когда другие принципалы, внешние цепи делегирования, начинают навязывать себя. Ключевое расхождение, следовательно, заключается не между перспективной ответственностью и ретроспективной подотчетностью, которые правительства в любом случае пытаются свести воедино, но между двумя формами контроля, когда, с одной стороны, у всех один и тот же основной принципал, но возникает проблема ответственности, поскольку, с другой стороны, действует множество различных и конкурирующих, но часто легитимных принципалов. Как это более чем очевидно на ирландском примере, ключевые несовместимости лежат в требовании ответственности и перед избирателями, и перед парламентом, и здесь требование представительства доказывает свое слабое соответствие требованию ответственности. Это еще одна причина того, почему парламентская цепь делегирования сталкивается с проблемами.

Но это давняя проблема, и она близко соприкасается с традиционным различием Даля [Dahl, 1956] популистской и мэдисоновской демократий, так же как и с более распространенным современным различием эффективного и демократического правления (см., например: [Scharpf, 1999]). Кроме того, проблемы, которые создает делегированию институциональное разнообразие, также отмечаются Мюллером с соавторами [Müller et al., 2003],

как и в некоторых более общих работах по принципал-агентной теории. Последний обзор литературы по бюрократическому контролю показывает, к примеру, что «действия бюрократии находятся под влиянием множества потенциальных принципалов, и что эти потенциальные принципалы часто находятся в конкуренции друг с другом» [Worsham, Gattrell, 2005, p. 364; Wood, Waterman, 1993]. В то же время Кааре Стром [Strøm, 2003, p. 60] отмечает, что внешние политические ограничения могут проявляться в области представительной политики в виде запрещения некоторых форм представительства или в виде «принуждения агентов к поведению, которое ни они, ни их [отечественные] принципалы добровольно бы не избрали». Так почему настолько знакомое напряжение между отзывчивостью и ответственностью в настоящий момент является предметом специального рассмотрения? Что нового привнесла современная демократия в эту проблему?

3.3. Растущее напряжение

Наиболее важны для анализа в данном случае четыре фактора; все они различаются по масштабу скорее, чем по существу, но складываются в некотором смысле так, что создают фундаментальные проблемы для функционирования представительного правительства. Во-первых, и как это уже обсуждалось ранее, правительства находят все более сложным отвечать избирателям, общественному мнению перед выборами, все более сложно им считывать и агрегировать предпочтения и убеждать избирателей поддерживать их политические курсы. Как мы видели, отчасти это так, потому что партии были выведены из (структуры) гражданского общества и, исходя из этого, не имеют прямого соприкосновения с нуждами избирателей; отчасти потому, что в настоящий момент они поддерживают наименьшее и все менее репрезентативное (по численности) партийное членство и ущербные механизмы для управления коммуникацией снизу вверх в рамках партийной организации. Кроме того, партии проявили тенденцию терять свои связи с важнейшими общественными (массовыми) организациями гражданского общества; одновременно с этим, они все менее способны сообщаться с прочим гражданским населением и, отсюда, теряют доступ к этому особому каналу коммуникации. Как было отмечено, партиям все более сложно отвечать избирателям посредством реального изменения

политического курса, по крайней мере в Европе, где свобода действий и пространство маневра, открытое правительствам, были сильно урезаны переносом полномочий для принятия решений на наднациональный уровень. Все эти факторы приобрели больший вес в последние годы, и по этой причине проблемы, которые они вызывают, также становятся более значимыми.

Это не только вертикальное изменение, которое, однако, тоже здесь важно. Массовое мнение избирателей стало более фрагментированным и неопределенным, и в результате, стабильных ориентиров для партий остается все меньше и меньше. Как утверждал Расселл Хардин [Hardin, 2000], общее падение важности лево-правой экономической конкуренции и общий рост часто трудноразрешимых вопросов, не связанных друг с другом, в целом подрывают возможность организации политики вокруг одного несоставного измерения. Итог таков, что даже если бы партии в правительстве были в состоянии удовлетворить народные требования, им было бы сложно сделать это, поскольку знание действительных требований — сложная проблема. Это также делает партии и правительства более чувствительными к влиянию лоббистов и групп интересов. Напряжение, таким образом, нарастает просто потому, что партиям становится сложнее быть восприимчивыми ко всему гражданскому населению в целом.

Во-вторых, в попытке действовать ответственно — а именно, делать то, чего от них ожидают как от правительств, и при этом удовлетворять повседневные управленческие обязанности — правительства теперь обнаруживают, что более и более стеснены другими организациями и институтами. Как было очевидно на ирландском примере, ряд принципалов, обязывающих правительства вести себя определенным образом и определяющих, что понимать под поручительством и ответственностью, чрезвычайно расширился. Это все растущая проблема, так как европеизация и интернационализация политических параметров отражается в том, что Рагги [Ruggie, 1997] и Шарпф [Scharpf, 2000] трактуют как «упадок укорененного (embedded) либерализма»¹⁵, и это обязывает правительства быть подотчет-

¹⁵ В отличие от классического либерализма невмешательства XIX в., термин Рагги «внедренный либерализм» отражает диктат международных организаций и структур на национальную политику входящих в них стран. — *Примеч. ред.*

ными принципалам, число которых растет, многие из которых не расположены в пределах страны и деятельность большинства которых сложно контролировать. Иными словами, в отрыве от либерализма, глобализация в целом и европеизация, в частности, породили много новых принципалов, перед которыми правительства должны отчитываться. Вследствие этого избирателям еще сложнее распознать и понять подоплеку некоторых политических решений, что тоже вызывает напряжение. Даже если правительства захотели бы обратить внимание на запросы избирателей — в том случае, если бы смогли адекватно считать их, — они были бы ограничены в их реализации «другими конституционно предписанными ролями» [Strøm, 2003, p. 60]. Эта проблема, конечно, не нова, но она стала более обременительной и более серьезной в последние годы. Мы имеем дело не только с проблемой требований избирателей, которая не так-то просто осознается партиями в правительстве, но также с правительствами, которые не всегда находятся в состоянии ответить на то, что они смогли усвоить из требований избирателей.

В-третьих, еще один комплексный фактор, который впервые был отмечен Ричардом Роузом [Rose, 1990] и который также имеет отношение к ограничениям, налагаемым наследием предшествующих правительств. Как утверждает Роуз, большая часть того, что делают правительства, — это функция скорее от того, что они унаследовали, чем от того, что они избрали. В середине 1980-х годов, к примеру, радикальное правительство М. Тэтчер поддерживало и финансировало 207 из 227 программ, введенных при предшествующем лейбористском режиме (многие из которых были предложены лейбористами), и за шесть лет правления оно инициировало только 28 новых программ. В показателях общей стоимости программ правительства в 1985 г. менее 6% расходов составляли принципиально новые программы [Ibid., p. 279–280]. Действуя «ответственно», правительства, следовательно, ограничены не только традиционными конституционными рамками и набирающими вес международными ограничениями — исходящими от ЕС и Совета Европы в европейском случае и, более глобально, от Организации Объединенных Наций и международной правовой системы — но также весом предшествующих политических обещаний. В самом деле, со временем вес этих укоренившихся обещаний чрезвычайно вырос, тем самым пространство для дискреционного маневра,

доступного любому правительству в любой момент, оказалось урезанным¹⁶.

В дискуссии о представительном правительстве в случае Британии Бёрч [Birch, 1964, p. 170] подчеркивал известное мнение, что хотя политическая отзывчивость и ответственность — обе рассматриваются как желательные, они не всегда совместимы. Это очень важная мысль. Эти стороны партийного правительства не просто иногда несовместимы, они все более несовместимы в том отношении, что практичность и последовательность так же, как и подотчетность, подразумевают соответствие налагаемым извне рамкам и существующим обязательствам, актуальным не только в отношении общественного мнения. Значение этих рамок и обязательств возросло в последние годы, при том, что общественное мнение, в свою очередь, становится все сложнее и сложнее распознавать.

В-четвертых, последний фактор, который я хотел бы описать, состоит в том, что в то время как традиционная (и меньшая) несовместимость между отзывчивостью и ответственностью, ощущаемая в прошлом, могла быть хотя бы частично управляема партиями, способными склонить избирателей на свою сторону посредством кампаний в поддержку партии и апелляций к соблюдению верности партии, в наши дни становится все менее вероятно. Указанная несовместимость, конечно же, всегда представляла проблемы для партий, но многие партийные правительства в прошлом скорее ссылались на сложные обстоятельства, неблагоприятные события или просто на неправильную оценку текущей обстановки, чтобы оправдать уклонение от предвыборных обещаний или их неисполнения. Помимо этого, партии могли также иногда вести своих избирателей через процесс смены направления политики, взывая к лояльности народа и доверию. Однако в современных условиях этот прием теряет свою эффективность. В партиях почти нет тех, кто мог бы мобилизовать общественное мнение. Постоянно сокращается число людей среди электората, идентифицирующих себя с партией, способных впустить партию в свой личный мир. Партии редко контролируют средства политической коммуникации, а значит, должны полагаться на способности убеждения кого-то на стороне. Кроме того, как показывает практика, среди всех политических институтов политическим партиям в современных демократиях доверяет наимень-

¹⁶ Исчерпывающую дискуссию, обобщающую проявление этих проблем в случае Германии, см.: [Streeck, 2006; 2007].

шее число людей. По всем этим причинам их мобилизационные возможности и, следовательно, их способности к убеждению в настоящий момент критически сокращены. Короче говоря, партии сейчас сами усугубляют, а не решают проблему.

4. ВЫВОДЫ

Демократия подразумевает, что выборы являются не только свободными и честными, но и воздействующими на государственный политический курс. То, что думают люди, значимо, по крайней мере в той же степени, что и действия правительства [Krastev, 2002, p. 45]. Оба суждения имеют некоторые практические следствия. Например, в случае Ирландии политика почти наверняка и надолго будет политикой строгой экономии.

Дело здесь не просто в размере вновь увеличенного суверенного долга — учитывая, что, скорее всего, возможна частичная неуплата его банками, государству следует работать над сокращением общей задолженности и снижением процентной ставки, которая уплачивается на суммы, полученные от ЕС и МВФ. Если она останется на уровне 5,8%, а изменить это решение, очевидно, не во власти Ирландии, — это почти наверняка зажмет в тиски ирландскую экономику, тем самым подтвердив, что ирландской демократии долгие годы придется носить смиренную рубашку. В данном контексте «демократии вне решений» мало смысла в разговорах о парламентской цепи делегирования: есть внешние принципалы, которые будут предъявлять требования и сдерживать решения, тогда как голос ирландских избирателей не будет иметь большого значения. Партиям будет сложно победить Смаги (или стать важнее немцев или датчан).

За ирландским случаем проглядывают также и более широкие тенденции. Во-первых, и это наиболее очевидно, задача управления становится экстремально сложной, затратной по времени и средствам — такой, что не оставляет места для мобилизации сторонников партий ни в форме основной, ни в форме побочной активности. Из этого следует, что партии, загруженные проблемами управления, действуют по большей части в логике правительств, а не партий. Если они заняты в качестве партий, то в таком случае либо кто-то другой занят управлением — через смещение реальных субъектов, принимающих решения, — либо партии управляют плохо. Это проблема как для партий, так и для демократии как таковой. Кроме того, поскольку

ку партии слишком загружены управлением, поскольку сам процесс требует от них довольно многого и поскольку партийность приходится не к месту, то в случае принятия правительственных решений, многое из того, что они делают, неизбежно деполитизируется. Но это, по сути, ведет к парадоксу, который разрушает их прочное положение: чем больше партии деполитизируют процесс разработки политического курса, тем более они обязаны найти оправдание своим решениям, так как эти решения, будучи деполитизированными, более не являются самоочевидными для их сторонников и избирателей. То есть чем более партии деполитизируются, особенно в рамках нынешних обстоятельств, тем более сложно становится им (как партиям) оправдать принимаемые ими же решения.

Во-вторых, наличествуют сигналы, говорящие о том, что растущий разрыв между политической отзывчивостью и подотчетностью и снижающаяся способность партий ликвидировать этот разрыв или как-то его смягчить создает точку бифуркации в развитии партийных систем и основания для новой формы оппозиции [Katz, Mair, 2008]. В этих системах способность к правлению как призвание становится привилегией группы партий, более или менее тесно связанных между собой. Это партии, которые, очевидно, принадлежат мейнстриму или ядру партийной системы, — те партии, которые правительство способно предложить гражданам. Представительство или выражение мнения, с одной стороны, или предоставление голоса населению, если таковое не выходит полностью за рамки электоральной политики, — с другой, становится достоянием второй группы партий — и это те партии, которые конституируют новую оппозицию. Последние часто характеризуются как партии жесткой популистской риторики. Они редко являются правящими и часто недооценивают необходимость достижения выборных должностей. В редких случаях, решая вопросы управления, они сталкиваются с трудными проблемами урегулирования естественного (для них) акцента на представительстве, их роли гласа народа и ограничений, наложенных функцией управления наряду с необходимостью достижения компромисса с партнерами по коалиции. Вдобавок к этому, хотя они и не похожи на антисистемные партии, выделенные Сартори [Sartori, 1976, p. 138–140], они схожи с такими партиями в том, что также являются ответственной лишь наполовину или вовсе безответственной оппозицией, занимающейся «по-

литикой сбивания ставок». Другими словами, можно говорить о растущем расколе в европейских партийных системах между партиями, претендующими на репрезентацию, но не выполняющими управленческие функции, и теми, которые выполняют их, но более не выглядят представительным институтом.

В итоге растущая пропасть между отзывчивостью и ответственностью — или между тем, что граждане хотели бы от своих правительств, и тем, что последние (в действительности) обязаны делать, — и снижение способности партий нивелировать разрыв лежат в корне неудовлетворенности и тревоги за судьбы демократии. Это эхо того, о чем говорил Жан Лека [Leca, 1996], — о все большем отделении друг от друга области общественного мнения, с одной стороны, и области принятия решений — с другой [Papadopoulos, 2010]. Правительства пытаются решать проблемы — точнее, партии через правительство пытаются решать проблемы, но в результате они лишь дальше удаляются от общественного мнения.

Разрыв между политически отзывчивым и ответственным правительством формируется как растущий и потенциально неустрашимый. Становится чрезвычайно сложным понять, как можно обойтись с этими проблемами и преодолеть их. Одним из наиболее важных мотивов этого является грядущее усугубление данной проблемы в связи с периодом введения мер жесткой бюджетной экономии, когда финансовые ограничения значительно усиливаются и когда правящие партии все меньше способны удовлетворять требования избирателей.

Несколько лет назад при оценке развития демократии в балканских государствах Иван Крастев [Krastev, 2002, p. 51] акцентировал внимание на том, что стабильность государственной политики обеспечивалась во многом благодаря внешнему давлению и ограничениям в форме условий ЕС или МВФ, привязке курса национальной валюты к корзинам других валют и т.п. Текущая ситуация в Ирландии, одной из наиболее старейших европейских демократий, конечно, несколько иная. Но, хотя и в меньшей степени, эта ситуация сравнима с той, что наблюдается во многих из старейших демократий в Европе, также парализованных задолженностью и наследством прошлых политических курсов, и которые также сейчас находятся под давлением внешних кредиторов, держателей облигаций и наднациональных органов. В таких обстоятельствах, как далее аргументирует Крастев, взаимоотношения между политиками и общественностью ухудшаются, ведь именно при таких условиях мы наблюда-

даем режимы, «в которых избирателям менять правительство гораздо легче, чем его политические курсы». На Балканах, по его мнению, это ясно свидетельствовало о кризисе представительства и начале демократии без выбора. В других частях Европы, где, казалось, демократии были более стабильны, подобные последствия также становятся все более очевидными.

ЛИТЕРАТУРА

Andeweg R.B. Beyond Representativeness? Trends in Political Representation // *European Review*. 2003. Vol. 11. No. 2. P. 147–161.

APSA (American Political Science Association) Towards a More Responsible Two-Party System: A Report on the Committee on Political Parties // *American Political Science Review*. 1950. Vol. 44. No. 3 (supplement).

Beesley A. Ireland's Meltdown is the Outcome of the Policies of Its Elected Politicians // *Irish Times*. 2011a. 15 January.

Beesley A. Burden of Bank Debt 'Must be Shared' // *Irish Times*. 2011b. 27 January.

Beesley A., Scally D., De Bréadún D. Rehn Says Terms of Bailout May Be Changed in Future // *Irish Times*. 2011. 15 February.

Birch A.H. Representative and Responsible Government. L.: Allen & Unwin, 1964.

Borchert J. Political Professionalism and Representative Democracy: Common History, Irresolvable Linkage and Inherent Tensions // *The Ashgate Research Companion to the Politics of Democratization in Europe* / ed. by K. Palonen, T. Pulkkinen, J.M. Rosales. Aldershot: Ashgate, 2008. P. 267–283.

Börzel T.A., Risse T. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. 2000 / *European Integration Online Papers*. No. 4. <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015.htm>> (accessed 16 August 2012).

Cahill A. FG Pledge to Revise EU-IMF Loan Conditions // *Irish Examiner*. 2011. 29 January. <<http://www.irishexaminer.com/ireland/fg-pledge-to-revise-eu-imf-loan-conditions-143614.html>> (accessed 29 February 2012).

Carswell S. The Big Gamble: The Inside Story of the Bank Guarantee // *Irish Times*. 2010. 25 September.

Cowen B. Interview with Miriam O'Callaghan // *Prime Time*. 2010. 8 December.

Dublin: Raidió Teilifís Éireann (RTÉ) [television programme].

Dahl R.A. A Preface to Democratic Theory. Chicago: University of Chicago Press, 1956.

Dellepiane S., Hardiman N. The European Context of Ireland's Economic Crisis // *Economic and Social Review*. 2010. Vol. 41. No. 4. P. 471–498.

Dorussen H., Nanou K. European Integration, Intergovernmental Bargaining, and Convergence of Party Programmes // *European Union Politics*. 2006. Vol. 7. No. 2. P. 235–256.

Downs A. *An Economic Theory of Democracy*. N.Y.: Harper & Row, 1957.

Farrell D., Wall M., Ó Muineacháin S. Courting, but not Always Serving: Perverted Burkeanism and the Puzzle of the Irish TD under PR-STV / Draft Paper Prepared for the Workshop on Intraparty Democracy. Carleton University. Ottawa, 2011. August.

Hardin R. The Public Trust // *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* / ed. by S.J. Pharr, R.D. Putnam. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. P. 31–51.

Hay C. *Why We Hate Politics*. Cambridge: Polity, 2007.

Katz R.S. Party Government: A Rationalistic Conception // *Visions and Realities of Party Government* / ed. by F.G. Castles, R. Wildenmann. Berlin: de Gruyter, 1986. P. 31–71.

Katz R.S., Mair P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party // *Party Politics*. 1995. Vol. 1. No. 1. P. 5–28.

Katz R.S., Mair P. MPs and Parliamentary Parties in the Age of the Cartel Party. Rennes: ECPR Joint Sessions, 2008.

Katz R.S., Mair P. (forthcoming) Democracy and the Cartelisation of Political Parties.

Kirchheimer O. The Transformation of the Western European Party Systems // *Political Parties and Political Development* / ed. by J. LaPalombara, M. Weiner. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1966. P. 177–200.

Krastev I. The Balkans: Democracy without Choices // *Journal of Democracy*. 2002. Vol. 13. No. 3. P. 39–53.

Krugman P. Eating the Irish // *New York Times*. 2010. 25 November. <<http://www.nytimes.com/2010/11/26/opinion/26krugman.html>> (accessed 29 February 2012).

Leca J. Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique? // *Revue Française de Science Politique*. 1996. Vol. 46. No. 1. P. 122–133.

McDermott V. Renegotiating the EU/IMF Loans Package — just How Realistic is That? 2010. 30 December. <www.irishelection.com/2010/12/renegotiating-the-euimf-loans-package-just-how-realistic-is-that/> (accessed 29 February 2012).

McGee H. Gilmore Vows to Renegotiate 'Bad Deal' on EU-IMF Bail-out Package // *Irish Times*. 2011. 4 February.

Mair P. Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy // *New Left Review*. 2006. Vol. 42. Nov.-Dec. P. 25-51.

Mair P. Representative Versus Responsible Government / MPIfG Working Paper. No. 09/8. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2009.

Meguid B. Competition between Unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success // *American Political Science Review*. 2005. Vol. 99. No. 3. P. 347-359.

Millward Brown Lansdowne and the Sunday Independent. National Opinion Poll. 2011. 28 January. <<http://politicalreform.ie/2011/01/29/sunday-independentmbl-poll-30th-january-2011-plus-ca-change/>> (accessed 17 August 2012).

Müller W.C., Bergman T., Strøm K. Parliamentary Democracy: Promise and Problems // *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* / ed. by K. Strøm, W.C. Müller, T. Bergman. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 3-33.

Nanou K., Dorussen H. European Integration and Electoral Democracy: How the EU Constrains Party Competition in the Member States / Unpublished Paper. 2010.

Neto O.A., Strøm K. Breaking the Parliamentary Chain of Delegation // *British Journal of Political Science*. 2006. Vol. 36. No. 4. P. 619-643.

O'Brien D. The Opposition Parties Want to Renegotiate the Bailout: Is It Possible? // *Irish Times*. 2011. 1 February.

Ó Caollaí É. Kenny Accused of 'Misleading' Public // *Irish Times*. 2011. 15 February.

O'Regan M. Sinn Féin Will Tell the IMF 'to Go Home', Adams insists // *Irish Times*. 2011. 31 January.

O'Toole F. Enough is Enough: How to Build a New Republic. L.: Faber, 2010.

Papadopoulos Y. Cooperative Forms of Governance: Problems of Democratic Accountability in Complex Environments // *European Journal of Political Research*. 2003. Vol. 42. No. 4. P. 473-501.

Papadopoulos Y. Accountability and Multi-Level Governance: More Accountability, Less Democracy? // *West European Politics*. 2010. Vol. 33. No. 5. P. 1030-1049.

Parisi A., Pasquino G. Changes in Italian Electoral Behaviour: The Relationships between Parties and Voters // *West European Politics*. 1979. Vol. 2. No. 1. P. 6-30.

Rieselbach L.N. Congressional Reform in the Seventies. Morristown (NJ): General Learning Pres, 1977.

Riker W.H. Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice. San Francisco: W.H. Freeman, 1982.

Rose R. Inheritance before Choice in Public Policy // *Journal of Theoretical Politics*. 1990. Vol. 2. No. 3. P. 263–291.

Ruggie J.G. Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era? / MPIfG Working Paper 97/1. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, 1997.

Russell M. Must Politics Disappoint? L.: Fabian Society, 2005.

Sartori G. Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

Scharpf F.W. Governing in Europe: Effective and Democratic? Oxford: Oxford University Press, 1999.

Scharpf F.W. Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities // *Welfare and Work in the Open Economy*. Vol. 1: From Vulnerability to Competitiveness / ed. by F.W. Scharpf, V.A. Schmidt. Oxford: Oxford University Press, 2000. P. 21–124.

Schmitter P.C. The Changing Politics of Organised Interests // *West European Politics*. 2008. Vol. 31. No. 1–2. P. 195–210.

Smith G. Core Persistence: Change and the ‘People’s Party’ // *West European Politics*. 1989. Vol. 12. No. 4. P. 157–168.

Soros G. Europe Should Rescue Banks before States // *Financial Times*. 2010. 14 December. <<http://www.ft.com/cms/s/0/76f69cd8-077a-11e0-8d80-00144feabdc0.html#axzz23oeUXInL>> (accessed 29 February 2012).

Streeck W. A State of Exhaustion? A Comment on the German Election of 18 September // *Political Quarterly*. 2006. Vol. 77. No. 1. P. 79–87.

Streeck W. Endgame? The Fiscal Crisis of the German State / MPIfG Discussion Paper 07/7. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2007.

Strøm K. Parliamentary Democracy and Delegation // *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* / ed. by K. Strøm, W.C. Müller, T. Bergman. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 55–106.

Willis A. FG leader Meets Barroso over Bailout // *Irish Times*. 2011. 29 January.

Wood B.D., Waterman R. The Dynamics of Political-Bureaucratic Adaptation // *American Journal of Political Science*. 1992. Vol. 37. No. 2. P. 497–528.

Worsham J., Gatrell J. Multiple Principals, Multiple Signals: A Signaling Approach to Principal–Agent Relations // *Policy Studies Journal*. 2005. Vol. 33. No. 3. P. 363–376.

VII. Либерализация, неравенство и неудовлетворенность демократией¹

АРМИН ШЕФАР

1. ВВЕДЕНИЕ

В 1970-х годах послевоенная эра ознаменовалась завершением тридцатилетнего энергичного роста. Падение Бреттон-Вудской системы, растущая безработица, высокие темпы инфляции и конфликты в промышленности, а также сокращающиеся темпы роста безошибочно свидетельствовали о том, что *trente glorieuses*² подошло к концу. В то время как многие наблюдатели разделяли общее мнение о наступлении кризиса, но такового нет относительно причин его появления нет. Левые заявляли, что противоречия, присущие капитализму, наконец-то снова выплыли наружу и, в конце концов, привели к «кризису легитимности» [Habermas, 1973; Wolfe, 1977], консерваторы утверждали, что растущие политические запросы на перераспределение, повышение заработных плат и обеспеченность работой стали непосильной ношей для рыночной экономики. Они убеждали, что в центре кризиса находится «перегруженность правительства»³ и аргументировали это тем, что в условиях демократии политикам приходится удовлетворять запросы электората с целью сохранения своих властных позиций, вследствие этого государство не может избежать растущих социаль-

¹ Я хотел бы поблагодарить Мартина Хепнера, Джулиана Гэрритсмана и Йонаса Понтуссона за их полезные комментарии и предложения.

² Славное тридцатилетие (*фр.*). — *Примеч. ред.*

³ Перегруженность правительства обязательствами и функциями (*government overload*) — термин, возникший в англоязычной политологии в 1970-х годах в связи с неоднозначным влиянием политики всеобщего благосостояния на подотчетность правительства. Политические последствия перегруженности правительства были зафиксированы в программной статье 1975 г. М. Крозье, С. Хантингтона и Дж. Ватанаки «Кризис демократии: о способности демократий управлять» (*The Crisis of Democracy: On the Governability of Democracies*). — *Примеч. ред.*

ных расходов. Интерпретация, предложенная консерваторами, встретила широкий политический резонанс, что сказалось в значительном количестве рыночно-ориентированных партий, которые замещали политические посты после 1979 г. Преодолевая «экономическую турбулентность» 1970-х годов, такого рода правительства начали переделывать национальные экономики в надежде возобновить рост. Начиная с 1980-х годов, многие страны приватизировали государственные предприятия, либерализовали рынки и стали экономить на социальных расходах.

Какими бы ни были экономические выгоды от этих действий, они не очень-то способствовали устойчивости демократии. Практически везде на текущий момент все меньше и меньше людей ходят на выборы по сравнению с 1970–1980-ми годами, и самая маленькая явка оказывается в тех странах, где неравенство является самым высоким. Из-за роста неравенства населения в доходах граждане, кажется, потеряли веру в выборы. В противовес теории «перегруженности правительства» неудовлетворенность демократическими процедурами менее всего артикулируется в эгалитарных странах с сильными профсоюзами и с высоким уровнем социальных расходов. В следующем подразделе мы пересмотрим консервативный диагноз «перегруженности правительства», наступившей в конце 1970-х годов. В подразделе 3 анализируются эмпирические данные с целью продемонстрировать, как страны ОЭСР проводили распределительную и регулятивную либерализацию. Западные правительства игнорировали общественные запросы на перераспределение, защищая возможности рынка и уменьшая собственную роль в экономической сфере. В подразделе 4 подтверждается, что вследствие этого неравенство в доходах увеличивалось за последние 25 лет. В подразделе 5 делается попытка установить, как освобождение рыночной экономики повлияло на качество демократии. Если говорить точнее, здесь рассматривается влияние неравенства на явку, а также на доверие парламенту и правительству. В заключительном подразделе обсуждаются перспективы демократии в свете чрезвычайно разросшегося государственного долга из-за финансового кризиса. Так как правительства — вне зависимости от их идеологической принадлежности — вынуждены сокращать расходы с целью уменьшения дефицита, граждане этих государств, возможно, еще больше чем сейчас отвернутся от демократической политики.

2. «ПЕРЕГРУЖЕННОСТЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА»

Литература о «перегруженности правительства», которая в изобилии появилась в 1970-х годах, была пронизана полными драматизма заявлениями и «эсхатологическими» сценариями. К примеру, С. Бриттан [Brittan, 1975, p. 129] предполагал, что его современники при своей жизни застанут гибель демократии. М. Крозье и его соавторы [Crozier et al., 1975, p. 2] цитировали Вилли Брандта, который, как считалось, еще в 1970-х годах сумел предсказать исчезновение демократии в течение последующих 20 или 30 лет. Эти авторы указывали на недостатки демократических процедур:

Еще более весомая причина для пессимизма заключена в том, что неотвратимая угроза для демократии находится в самом ее механизме функционирования. Более того, в последние годы демократические процедуры действительно привели к кризису традиционных форм общественного контроля, делегитимизации политического и других форм авторитета, а также к превышению предела возможностей системы отвечать на поступающие запросы... Требования к демократическим правительствам растут, в то время как их возможности остаются на том же уровне. Это, по всей видимости, центральная дилемма управления демократией, которая стала очевидной в Европе, Северной Америке и Японии в 1970-х годах [Ibid., p. 8–9].

Две причины появления «перегруженности правительства» подчеркиваются особенно: сила профсоюзов и необходимость политических партий обойти своих соперников в попытке удовлетворить общественные запросы на перераспределение [Brittan, 1975, p. 129].

Во-первых, теоретики «перегруженности правительства» обвиняли профсоюзы в экономической неуправляемости. Правительства должны были контролировать инфляцию и безработицу одновременно, из-за чего они становились зависимыми от профсоюзов, в то время как организационная сила последних росла. Они настаивали на повышении заработных плат, что, в свою очередь, создавало инфляционное давление. Борьба с инфляцией было политически опасным занятием для правительств, так как считалось, что между ценовой стабильностью и наличием рабочих мест существует негативная корреляция. Все попытки остановить инфляцию оканчивались ростом безработицы. Такого рода попытки уничтожили бы шансы любого

политика на переизбрание, так как кейнсианская послевоенная модель приписывала ответственность за полную занятость государству⁴. Это привело к тому, что теоретики «перегруженности правительства» смотрели крайне пессимистично на будущее демократии, потому что правительства, если бы им не удалось лишить влияния профсоюзы, выбирали бы между инфляцией и безработицей, однако ни то ни другое не совместимо с демократией [Brittan, 1975, p. 143]. «В этом смысле, инфляция — экономическая болезнь демократии» [Crozier et al., 1975, p. 164].

Несколькими годами позднее Олсон опубликовал собственный тщательный анализ связи влияния профсоюзов и «перегруженности правительства»⁵. В работе «Подъем и падение наций» [Olson, 1982] он заявил, что перераспределительные коалиции значительно увеличили свое влияние в демократических странах. Сами по себе коалиции не были эффективными, но они боролись за экономическую ренту. Олсон объяснил стагфляцию 1970-х годов — одновременное падение экономического роста и увеличение темпов инфляции — возрастающим влиянием так называемых тормозящих рост организаций [Ibid., p. 98]. Несмотря на то что аргумент касался специфических групп интересов в целом; он особое внимание уделял именно профсоюзам [Ibid., p. 48–49, 111, 201–202], посчитав, что они создавали картели, контролировали доступ к рынкам труда и лоббировали нерыночные цены, что в итоге привело к безработице. Охватывая все организации, тем не менее необходимо было бы принять во внимание и макроэкономические последствия.

Заявление Олсона стало весьма правдоподобным ввиду значительных различий в преодолении последствий кризиса европейскими странами в 1970-х годах. Корпоративистские страны с централизованными и взаимосвязанными профсоюзами были более удачливы в противостоянии нефтяному кризису, чем страны с сильными, но разделенными конкуренцией профсоюзами [Scharpf, 1987]. На этом фоне неудивительно, что Великобритания казалась неуправляемой [Crozier et al., 1975, p. 11]. В течение

⁴ Ф.А. Хайек [Hayek, 1980, p. 271] назвал это «самым опасным наследием», которое осталось после Дж.М. Кейнса.

⁵ Одна из задач Олсона — ответить на вопрос «Почему некоторые современные общества в какой-то степени “неуправляемые”»? [Olson, 1982, p. 8; emphasis added].

1970-х годов, различные британские правительства вели переговоры с профсоюзами с целью сдерживания растущих темпов инфляции. Принципы формирования заработной платы переопределялись неоднократно, они редко существовали без изменений больше года. Многие критики профсоюзов воспринимали «британскую болезнь» как предвестника последующих аналогичных изменений в других странах [Guggenberger, 1975, p. 33]. Поскольку Олсон ожидал роста числа групп интересов, то на основе этого прогнозировал последующее снижение экономического роста в стабильных демократиях. И снова сама логика демократии и одного из ее принципов — свободы ассоциаций — стала причиной значительных экономических последствий.

Во-вторых, в соответствии с работами по общественному выбору теоретики «перегруженности правительства» определили еще одну причину неблагоприятного поведения правительств: растущие запросы общественности и, соответственно, политические партии, пытающиеся прыгнуть выше своей головы для того, чтобы эти запросы удовлетворить с целью удержания властных позиций [Crozier et al., 1975, p. 9]. Взятые вместе спрос и предложение образуют «принцип самовоспроизводящегося действия», Н. Луман [Luhmann, 1981, S. 37] сравнил его с роem мигрирующих цикад, движущихся без каких-либо внутренних правил, которые позволили бы процессу остановиться при необходимости. Вместо того чтобы отказываться в удовлетворении растущих потребностей, современное государство всеобщего благосостояния брало на себя все больше и больше обязательств, для чего соответственно необходимы были дополнительные расходы. Неконтролируемые расходы правительств привели к тому, что они стали «пожирать» еще больший процент ВВП, превышающий даже налоги и отчисления в фонд социального обеспечения.

В то время как представители школы общественного выбора приписывали причину увеличения социальных расходов логике конкуренции между партиями, другие видели долгосрочные тренды: «Однажды человек посмотрел на Бога, чтобы упорядочить мир вокруг себя. Затем он посмотрел на рынок. А потом — на государство» [King, 1975, p. 288]. Кризис демократии оказался неизбежным последствием «революции растущих потребностей» [Bell, 1991, S. 32], которую политика пробудила, но так и не смогла умирить. Открытым оставался вопрос: возможно ли

отказаться от «чрезмерной государственности» (*Vielregiererei*) в условиях «необузданной демократии» или же есть надежда провести успешное «развенчание политики» (*dethronement of politics*) [Науек, 1978, р. 17]. Большинство исследователей воспринимали увеличение социальных расходов как неизбежную тенденцию в современной политике, однако С. Хантингтон [Huntington, 1975, р. 84, 113] рассматривал «перегруженность правительства» в качестве временного последствия «избытка демократии». Для того чтобы спасти демократию необходимо деполитизировать как политику, так и рынок.

Суммируя вышесказанное, теоретики «перегруженности» — многие из них экономические либералы⁶ — пришли к выводу, что демократия не способна эффективно справляться с экономическими трудностями того времени. Они предлагали следующее решение: ограничение модели государства всеобщего благосостояния и деполитизацию как рынка, так и самой демократии. В политическом смысле анализ причин кризиса, предоставленный консерваторами, оказался чрезвычайно влиятельным. С начала 1980-х годов страны ОЭСР провели реформы, которые соответствовали их требованиям: практически везде они — хоть и по частям, хоть и с остановками — начали либерализацию рынка. Эти реформы проводились не везде и не одновременно, и не все государства переняли такого рода стратегию с одинаковым энтузиазмом, но нигде она не была полностью проигнорирована, что будет проиллюстрировано в следующем подразделе.

3. ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ РЫНКА

Если использовать определение М. Хёпнера [Hörner u.a., 2011, S. 3], то политической либерализацией мы называем «политически легитимированные реформы, направленные на смещение центра принятия решений в пользу рынка». Следовательно, либерализация напрямую влияет на состояние «перегруженности правительства», так как политические акторы могут спокойно держаться в стороне от общественных запросов, перекидывая всю ответственность на рынки. Хёпнер и его коллеги проследили историю либерализации в странах ОЭСР за 21 год, начиная с 1980 г. Они также разделили две сферы реформ, направленные на

⁶ То есть понимающие либерализм преимущественно в экономическом смысле. — *Примеч. ред.*

либерализацию: регулятивную и распределительную. Регулятивная либерализация развивалась намного быстрее, чем распределительная. Что более важно, общий вывод ученых заключался в том, что не только все страны стремились к либерализации рынка, но и наименее рыночно-ориентированные из них также провели последовательную либерализацию [Hörner u.a., 2011, S. 22].

Литература, посвященная вопросам ограничения модели государства всеобщего благосостояния, сфокусировалась скорее на распределительной либерализации, нежели на регулятивной. Тем не менее разночтения в работах сохранялись: не все были уверены, что социальные расходы действительно стали сокращаться (обзор литературы см.: [Starke, 2006]). Если просматривать агрегированные показатели расходов в период с 1960 по 2001 г., то, как утверждает Ф. Кастельс [Castles, 2006], модель государства всеобщего благосостояния оказалась очень устойчивой. В то время как проходили заметные сокращения в военном секторе, социальные расходы оставались почти неизменными. В соответствии с логикой «новой модели государства всеобщего благосостояния» [Pierson, 1996], необходимы были значительные сокращения расходов в связи с медленным ростом экономики и высоким государственным долгом, однако правительства уклонялись от урезания ряда популярных государственных программ и фокусировались на менее известных и популярных, чтобы не навлечь на себя гнев избирателей.

Рисунок VII.1, на котором изображен график средних расходов и уровня налогообложения для 23 стран в период с 1970 по 2007 г., на первый взгляд, подтверждает данный тезис⁷. Несмотря на то что в целом расходы (общая цифра ВВП) уменьшились за последние два десятилетия и колеблются на уровне 1979 г., очевидных подтверждений сокращению налогов или социальных расходов нет. На самом деле, налоговые поступления и социальные расходы остались на том же уровне, что и 15 лет назад. Однако если рассмотреть рис. VII.1 внимательнее, то можно обрисовать и более детальную картину. Если мы сравним цифры за последний год с самым минимальным значением, то увидим, что все страны показывают увеличение в расходах. Хотя если сравнивать с максимумом, то текущие социальные расходы ниже в 17 странах, а уровень налогообложения ниже максимума в 21 стране.

⁷ Если не рассчитывать иным способом, средние показатели составлены по статистике 23 стран, которые указаны в табл. VII.1

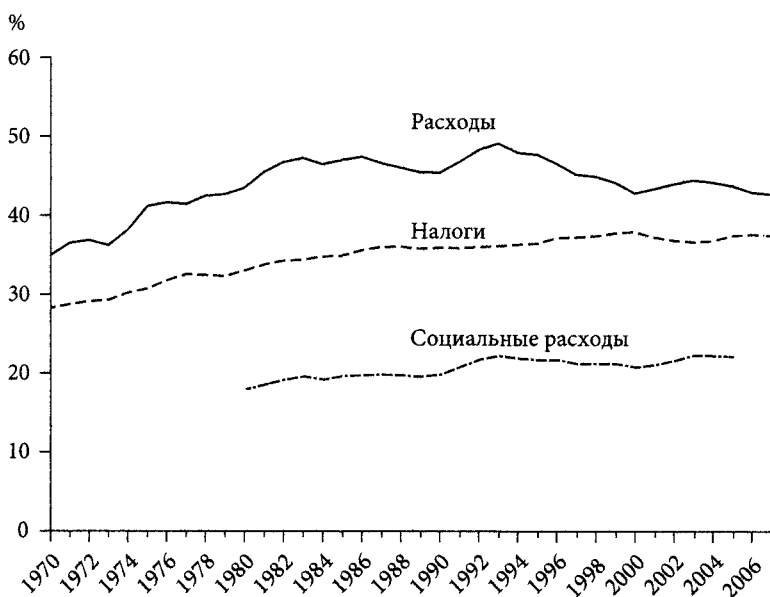


РИС. VII.1. Средний уровень расходов и налогов в 23 странах (% ВВП)

ИСТОЧНИК: [OECD, 2007; 2010a; 2010b].

Самые низкие сокращения в расходах и налогах наблюдаются в Южной Европе, а самые высокие показатели принадлежат Англосаксонским и Скандинавским странам.

Гипотеза об устойчивости модели государства всеобщего благосостояния была раскритикована с точки зрения микроуровня: не всегда макротренды соответствуют тому, что происходит на микроуровне [Scruggs, 2008, p. 63–65]. Даже если индивидуальные пособия сокращаются, то расходы все равно будут расти из-за увеличения числа выгодоприобретателей. Именно по этой причине У. Корпи и Дж. Палме [Korpi, Palme, 2003], а также Дж. Аллан и Л. Скраггс [Allan, Scruggs, 2004] предпочли изучать динамику изменения индивидуальных пособий, а не агрегированные социальные расходы. Рисунок VII.2 иллюстрирует долю пенсионных выплат для среднестатистического рабочего, задействованного в производстве в четырех социальных сферах для 18 стран (с 1960 по 2000 г.). Во всех случаях уровень пенсионных отчислений в 2000 г. ниже чем в ранних 1980-х годах, хотя он все еще превышает показатель 1960 г. Очевидно, что государство

всеобщего благосостояния стало менее щедрым. Данный вывод справедлив для всех групп стран, хотя сокращения в Японии и континентальной Европе были не такими радикальными, как в Скандинавских и Англосаксонских странах.

Если брать во внимание регулятивную либерализацию, то здесь все более прозрачно. Существующие данные подтверждают, что все страны ОЭСР прибегли к мерам по либерализации рынка: правительства приватизировали государственные предприятия, предоставили доступ бизнесу в тех сферах, где раньше существовали только государственные монополии — почта, электричество, общественный транспорт и т.д., — а также облегчили трудовое законодательство, особенно для временных работников. Регулятивная либерализация стремилась к тому, чтобы создавать больше рабочих мест, однако работники не были защищены от рыночной конкуренции, а заработные платы приводились в соответствие с рыночными ценами.

К сожалению, существует не так много долгосрочных индексов, которые могли бы отражать последствия регулятивной либерализации. Институт Фрейзера анализирует «показатель экономической свободы по мировому индексу», которому присваивается оценка от 1 до 10; согласно этому индексу, высокие значения означают «более свободный» рынок⁸. В него включается уровень налогообложения и размер правительства, а также учитываются некоторые элементы законодательной системы, свободы торговли и регулирования рынка. Рисунок VII.3 показывает динамику индекса экономической свободы, а также входящие в него индексы регулирования рынка и рынка труда. Все три параметра указывают на то, что все развитые демократии перестали вмешиваться в экономический сектор и устранили барьеры для большинства экономических трансакций, в особенности в период с 1985 по 2005 г. Несмотря на то что показатели стали уменьшаться после 2005 г., в конечном счете рынки стали менее регулируемы в сравнении с 1970-ми годами. Уменьшающийся коэффициент вариации (не показано на графике) свидетельствует о том, что все страны стремятся к «экономической свободе».

⁸ Конечно же, спор о том, какие основания могут лежать в определении экономической свободы, остается открытым. Например, в данном индексе более высокий показатель уровня распространенности коллективных договоров (*collective bargaining coverage rates*) указывает на снижение экономической свободы так же, как и более высокие государственные расходы. Я использую именно этот индекс, для того чтобы проследить изменения в эмпирических данных, и тем самым избегаю нормативных диспутов.

ТАБЛИЦА VII.1. Динамика социальных расходов и налогообложения, 1970–2005 гг. (% ВВП и среднее по 23 странам)

	Социальные расходы (% ВВП)						Общие налоговые доходы (% ВВП)					
	2005	Мини- мум	Макси- мум	2005 — мин	2005 — макс	2008	2008	Мини- мум	Макси- мум	2008 — мин	2008 — макс	
Австралия	17,1	10,8	17,9	6,3	-0,8	27,1	20,9	30,3	6,2	-3,2		
Канада	16,5	14,1	21,3	2,4	-4,8	32,3	30,1	36,7	2,2	-4,4		
Ирландия	16,7	13,4	22,0	3,3	-5,3	28,8	27,9	36,8	0,9	-8,0		
Новая Зеландия	18,5	17,1	22,2	1,4	-3,7	33,7	25,0	37,6	8,7	-3,9		
Великобритания	21,3	16,6	21,3	4,7	0,0	35,7	31,2	38,5	4,5	-2,8		
США	15,9	12,9	16,2	3,0	-0,3	26,1	24,9	29,5	1,2	-3,4		
	17,7	14,2	20,1	3,5	-2,5	30,6	26,7	34,9	4,0	-4,3		
Австрия	27,2	22,6	27,5	4,6	-0,3	42,7	33,8	45,3	8,9	-2,6		
Бельгия	26,4	23,5	27,0	2,9	-0,6	44,2	33,9	45,1	10,3	-0,9		
Франция	29,2	20,8	29,2	8,4	0,0	43,2	33,5	45,1	9,7	-1,9		
Германия	26,7	22,5	27,4	4,2	-0,7	37,0	31,5	37,2	5,5	-0,2		
Люксембург	23,2	19,8	25,3	3,4	-2,1	35,5	23,5	39,8	12,0	-4,3		
Нидерланды	20,9	19,3	26,6	1,6	-5,7	39,1	35,6	45,5	3,5	-6,4		
Швейцария	20,3	13,5	20,3	6,8	0,0	29,1	19,0	30,0	10,1	-0,9		

ПОЛИТИКА В ЭПОХУ ЖЕСТКОЙ ЭКОНОМИИ

Окончание табл. VII.1

	Социальные расходы (% ВВП)						Общие налоговые доходы (% ВВП)					
	2005	Мини- мум	Макси- мум	2005 — мин	2005 — макс	2008	2008	Мини- мум	Макси- мум	2008 — мин	2008 — макс	
Греция	24,8	20,3	26,2	4,6	-1,3	38,7	30,1	41,1	8,6	-2,5		
Италия	20,5	11,5	22,3	9,0	-1,8	32,6	18,1	35,9	14,5	-3,3		
Португалия	25,0	18,0	25,0	7,0	0,0	43,3	23,9	43,4	19,4	-0,1		
Испания	23,1	10,8	23,1	12,3	0,0	35,2	17,0	35,2	18,2	0,0		
	21,2	15,5	23,2	5,7	-2,0	33,3	15,9	37,3	17,4	-4,0		
	22,5	14,0	23,4	8,5	-0,9	36,1	18,7	38,0	17,4	-1,9		
Дания	27,1	23,4	29,4	3,7	-2,3	48,2	38,4	50,8	9,8	-2,6		
Финляндия	26,1	18,4	33,6	7,7	-7,5	43,1	31,6	47,2	11,5	-4,1		
Исландия	16,9	14,0	18,2	2,9	-1,3	36,8	27,4	41,5	9,4	-4,7		
Норвегия	21,6	16,9	24,6	4,7	-3,0	42,6	34,5	44,5	8,1	-1,9		
Швеция	29,4	28,6	36,2	0,8	0,8	46,3	37,9	52,2	8,4	-5,9		
	24,2	20,3	28,4	4,0	-4,2	43,4	34,0	47,2	9,4	-3,8		
Япония	18,6	10,3	18,6	8,3	0,0	28,1	19,6	29,7	8,5	-1,6		

ИСТОЧНИК: [OECD, 2007; 2010a; 2010b].

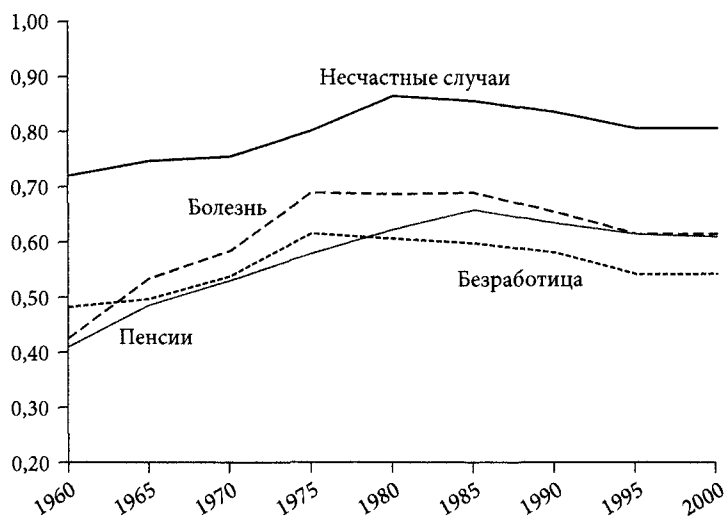


РИС. VII.2. Средний коэффициент замещения среднего рабочего в 18 странах, 1960–2000 гг.

ИСТОЧНИК: [Korpi, Palme, 2007].

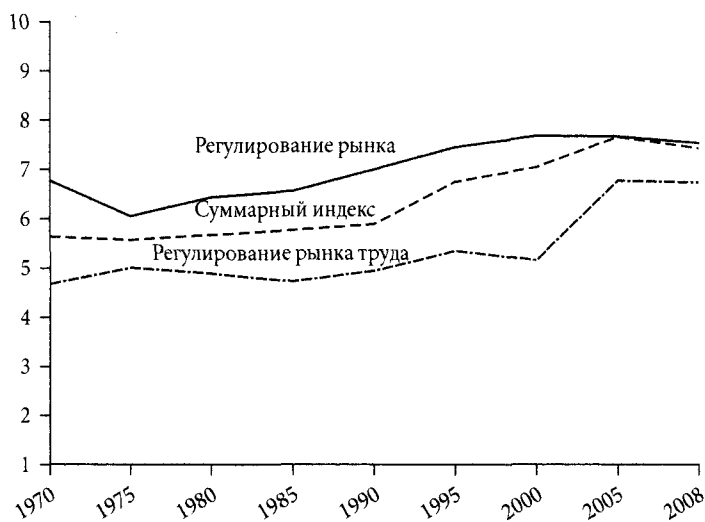


РИС. VII.3. Индекс экономической свободы и регулирование рынков в 23 странах (шкала от 1 до 10)

ИСТОЧНИК: [Gwartney et al., 2010].

Примерно то же самое происходит и в сфере государственных субсидий. До начала 1980-х годов размеры субсидий возрастали, так как правительства стремились компенсировать растущую безработицу и структурные изменения в экономике с их помощью. Впоследствии субсидии сократили почти во всех странах. Начиная с 1999 г. государственные субсидии находятся ниже уровня 1970-х годов (см. рис. VII.4). Другим способом, с помощью которого правительства пытались избавиться от ответственности, стали приватизация и либерализация общественных услуг, таких как телекоммуникация, почтовые доставки, энергетика и общественный транспорт [Henisz et al., 2005]. Все страны ОЭСР без исключения положились на рыночные механизмы, чтобы регулировать указанные сферы. ОЭСР предоставляет информацию о степени регулирования рынка по шкале от 0 до 6 (наименьший индекс соответствует наименьшему контролю в указанной сфере) в семи областях: телекоммуникация, электричество, газ, почта, железная дорога, авиаперелеты и дорожные грузоперевозки. Как показано на рис. VII.5, перечисленные сферы общественных услуг пережили интенсивную либерализацию, начиная с 1980-х годов. Вкупе с похожими показателями по приватизации такого рода изменения указывают на сокращение государственной предпринимательской деятельности, и не в последнюю очередь из-за того, что доходы от приватизации позволили сократить дефицит [Obinger, Zohlnhöfer, 2007].

В конце концов, угроза профсоюзов по отношению к государству перестала быть реальной. Они стали терять рядовых членов по всему миру [Scruggs, 2002]. В 19 нескандинавских странах состав профсоюзов уменьшился с 40 до 23% в период с 1970 по 2007 г. Угроза профсоюзного движения казалась реальной в 1970-х годах, так как агрессивные настроения в рабочем движении наблюдались еще с 1968 г. Пока не началась первая волна забастовок в ранних 1960-х годах конфликты в производственных отношениях были достаточно редким явлением в послевоенный период. Однако в период с 1968 по 1975 г. практически все западные страны были охвачены непрекращающимися забастовками. Вполне обычными явлениями были бойкотирование работ и стачки; так продолжалось в нескольких странах вплоть до 1980-х годов, но начиная с 1990-х их количество сократилось до уровня 1970-х годов [Glyn, 2006, p. 6]. Профсоюзы в наши дни намного слабее и устраивают забастовки крайне редко.

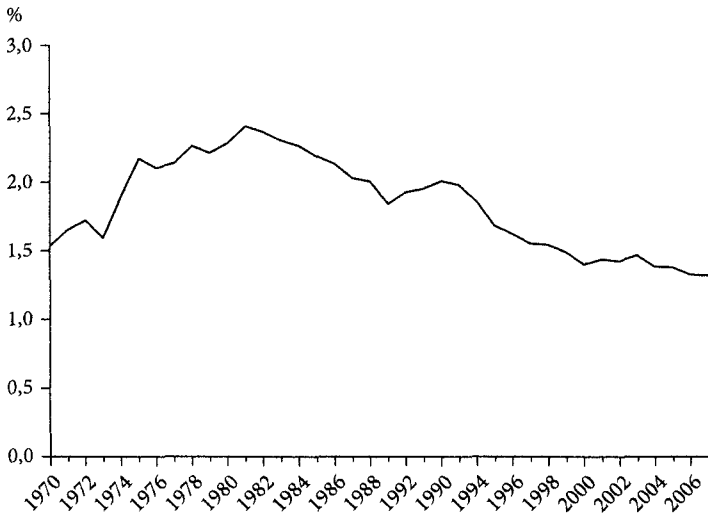


РИС. VII.4. Уровень субсидий в 23 странах (% ВВП)

ИСТОЧНИК: [ОЭСР, 2010a].

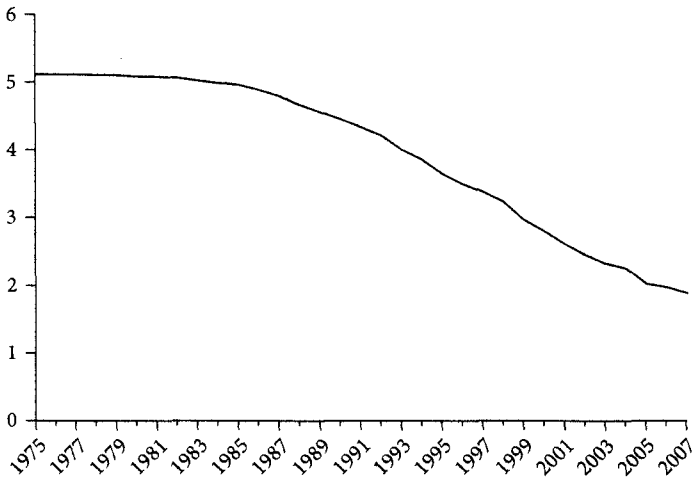


РИС. VII.5. Суммарный индекс регуляции в сферах обеспечения общественными услугами (шкала от 1 до 6)

ИСТОЧНИК: ОЭСР (2012). ЕТСР-индикатор суммирует регулятивные условия по семи сферам: телекоммуникация, электричество, газ, почта, железная дорога, авиаперелеты и дорожные грузоперевозки.

В общем итоге все вышеприведенные данные указывают на то, что развитые демократии — по крайней мере начиная с 1980-х годов — действовали в полном соответствии с инструкциями, которые им рекомендовали теоретики «перегруженности». Всем этим странам удалось остановить или даже обратить рост социальных расходов, сократить социальные пособия, либерализовать рынки, хотя это чаще всего происходило достаточно медленно и неравномерно. Несмотря на то что рассматриваемые страны не остановились только на модели государства всеобщего благосостояния и производства, они все стали более рыночно ориентированными в последние 25 лет.

4. ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ И РАСТУЩЕЕ НЕРАВЕНСТВО

В первые три четверти XX в. неравенство в доходах сократилось. В течение названного периода доля самых богатых 10% населения уменьшилась. Так происходило в Австралии, Франции, Германии, Великобритании, Ирландии, Канаде, Нидерландах, Швейцарии и в Соединенных Штатах Америки [Atkinson, Piketty, 2007, p. 540]. Тем не менее последующий сдвиг в сторону более свободных рыночных отношений оставил свой отпечаток на распределении доходов. Сперва неравенство стало расти в Англосаксонских, а позднее и во всех остальных странах [Brandolini, Smeeding, 2008; Goesling, 2001]. Обращая внимание на данные тенденции, А. Алдерсон и Ф. Нильсен [Alderson, Nielsen, 2002] стали говорить о «великом повороте на 180°» в вопросе неравенства по доходам.

Рисунок VII.6 показывает динамику коэффициента Джини (распределение располагаемых (чистых) доходов) в период с 1970 по 2008 г. В первой половине 1970-х годов неравенство все еще сокращалось, затем траектории разных стран стали значительным образом отличаться друг от друга. В то время как неравенство росло в Англосаксонских странах, оно оставалось примерно на том же уровне в континентальной Европе и даже сократилось в Скандинавских странах (начиная с середины 1970-х годов и заканчивая поздними 1980-ми). Несмотря на некоторую положительную динамику, за последние 10–15 лет не-

равенство по доходам возросло в целом по всем странах [ОЕСD, 2011, р. 24].



РИС. VII.6. Коэффициент Джини по располагаемым доходам в 23 странах
ИСТОЧНИК: [Solt, 2008–2009].

С учетом выводов, полученных в предыдущем подразделе, оказалось, что более очевидные результаты показала регулятивная либерализация, а не распределительная. И на рис. VII.2 демонстрируется, что рыночные доходы распределены не так равномерно, как чистые доходы. В сущности, это может послужить объяснением, почему (совокупные) социальные расходы не уменьшились: если растут только рыночные доходы, то чистые доходы людей, находящихся на низких уровнях кривой распределения доходов, опускаются ниже прожиточного минимума и требуют компенсации через трансферы. И тогда свободные рынки оказываются дорогостоящим занятием.

Какие факторы, обсуждавшиеся в подразделе 3, стимулируют неравенство? Таблица VII.3 отражает результаты регрессионного анализа объединенного пространственно-временного массива данных для 23 стран в период с 1980 по 2007 г. К сожалению, не все индикаторы одинаково доступны по всем изучаемым

годам и странам, так что анализ распространен и ограничен только теми данными, что удалось найти. Первые два фактора (социальные расходы и налогообложение) отражают степень распределительной либерализации; концентрация профсоюзов, ограничения и трудовое законодательство относятся к регулятивной либерализации, остальные же переменные являются контрольными. Более высокие показатели первых пяти переменных указывают на меньшую степень либерализации. Модель 1 включает все эти переменные, в том числе и фиктивные переменные, обозначающие временной период. Модель 2 включает взаимодействие между трудовым законодательством (охраной труда) и социальными расходами, так как они теоретически функционально эквиваленты в решении сокращения неравенства. Модель 3 включает фиктивную переменную для Скандинавских стран, для того чтобы выяснить, насколько результаты искажены этой группой стран. Неважно, насколько точна модель, результаты остаются очевидными: более высокие индикаторы первых пяти переменных — указывающие на менее свободные в политическом смысле страны — уменьшают неравенство. Самые последние отчеты, представленные ОЭСР, показывают, что те самые факторы, которые способствуют созданию новых рабочих мест, к примеру, уменьшение членов профсоюзов, ослабление принципов охраны труда, дерегулирование продуктовых рынков и низкие коэффициенты замещения по безработице, приводят также и к разбросу в уровне заработной платы. Поскольку государство всеобщего благосостояния плохо справляется с компенсацией распределения рыночных доходов в последнее время, то и неравенство в распределении чистых доходов также возросло [OECD, 2011, p. 32]: свободные рынки неизбежно приводят к более высокому неравенству по доходам⁹.

⁹ Численность профсоюзов обладает наиболее сильным влиянием на распределение доходов. Получается двойной эффект: сильные профсоюзы могут добиться снижения рыночных доходов и при этом надавить на левые партии, чтобы те обеспечили декоммодификацию труда. Но как только численность профсоюзов падает, они уже не могут так легко добиваться поставленных задач.

VII. ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ, НЕРАВЕНСТВО

ТАБЛИЦА VII.2. Динамика неравенства по доходам, с середины 1980-х до середины 2000-х годов по 24 странам

	Рыночные доходы			Располагаемые доходы		
	Сере- дина 1980-х	Сере- дина 2000-х	Изме- нение (%)	Сере- дина 1980-х	Сере- дина 2000-х	Изме- нение (%)
Австралия	—	0,46	—	—	0,30	—
Австрия	—	0,43	—	0,24	0,27	11,1
Бельгия	0,45	0,49	8,2	0,27	0,27	0,0
Канада	0,40	0,44	9,1	0,29	0,32	9,4
Дания	0,37	0,42	11,9	0,22	0,23	4,3
Финляндия	0,33	0,39	15,4	0,21	0,27	22,2
Франция	0,52	0,48	-8,3	0,31	0,28	-10,7
Германия	0,44	0,51	13,7	0,26	0,30	13,3
Греция	—	—	—	0,34	0,32	-6,3
Исландия	—	0,37	—	—	0,28	—
Ирландия	—	0,42	—	0,33	0,33	0,0
Италия	0,42	0,56	25,0	0,31	0,35	11,4
Япония	0,35	0,44	20,5	0,30	0,32	6,3
Люксембург		0,45	—	0,25	0,26	3,8
Нидерланды	0,47	0,42	-11,9	0,26	0,27	3,7
Новая Зеландия	0,41	0,47	12,8	0,27	0,34	20,6
Норвегия	0,35	0,43	18,6	0,23	0,28	17,9
Португалия	—	0,54	—	—	0,38	—
Испания	—	—	—	0,37	0,32	-15,6
Швеция	0,40	0,43	7,0	0,20	0,23	13,0
Швейцария	—	0,35	—	—	0,28	—
Великобритания	0,44	0,46	4,3	0,33	0,34	2,9
США	0,40	0,46	13,0	0,34	0,38	10,5
Среднее	0,41	0,45	9,94	0,28	0,30	5,94

ИСТОЧНИК: [OECD, 2008].

Политика в эпоху жесткой экономии

ТАБЛИЦА VII.3. Индикаторы неравенства доходов
(МНК-регрессия с панельно скорректированными
стандартными ошибками)

	Модель 1	Модель 2	Модель 3
Социальные расходы	-0,116 ^a (0,047)	-0,322 ^a (0,074)	-0,309 ^a (0,074)
Налогообложение	-0,149 ^b (0,033)	-0,143 ^b (0,033)	-0,136 ^a (0,033)
Плотность профсоюзов	-0,449 ^a (0,011)	-0,432 ^a (0,011)	-0,341 ^a (0,016)
Регулирование в сферах обеспечения общественными услугами	-0,162 ^a (0,164)	-0,173 ^a (0,165)	-0,177 ^a (0,165)
Охрана труда	-0,111 ^a (0,202)	-0,525 ^a (0,611)	-0,487 ^a (0,615)
Уровень безработицы	-0,020 (0,047)	-0,011 (0,045)	-0,011 (0,045)
Долг (log)	0,125 ^a (0,347)	0,125 ^a (0,332)	0,108 ^b (0,342)
ВВП (log)	-0,263 ^a (1,098)	-0,297 ^a (1,093)	-0,276 ^a (1,129)
1990-е годы (в соотнесении с 1970-ми)	0,069 ^b (0,204)	0,074 ^b (0,218)	0,071 ^b (0,216)
2000-е годы (в соотнесении с 1970-ми)	0,137 ^a (0,294)	0,151 ^a (0,316)	0,147 ^a (0,314)
Охрана труда*		0,508 ^b	0,480 ^b
Социальные расходы		(0,027)	(0,027)
Скандинавия (1 = да; 0 = нет)			-0,120 (0,787)
R ²	0,898	0,901	0,902
N	444	444	444

^a $p < 0,05$;

^b $p < 0,01$;

^a $p < 0,001$.

* Применен мультипликативный эффект (перемножение двух переменных). Модель скорректирована на автокорреляцию первого порядка и отображает стандартизированные коэффициенты панельно-скорректированных стандартных ошибок (указаны в скобках).

Как и ожидалось, социальные расходы обуславливают принципы охраны труда. Если прежние показатели ниже отметки 22% ВВП, то более поздние уже сильно влияют на неравенство доходов. Если социальные расходы превышают указанный уровень (что является реальностью в 40% случаев), то ужесточение охраны труда не сильно снижает неравенство¹⁰. Более высокие ставки по займам также приводят к неравенству. В течение финансового кризиса долг возрос во всех странах, а в некоторых он достиг заоблачных отметок, поэтому можно ожидать последующее увеличение неравенства. В итоге результаты, показанные в первых двух моделях, не сильно зависят от группы Скандинавских стран. Результаты остаются значимыми, даже после внесения в анализ дамми-переменной по Скандинавским странам или же объединения всех стран вместе (не показано в таблице).

5. НЕРАВЕНСТВО И НЕУДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ ДЕМОКРАТИЕЙ

Теоретики «перегруженности правительства» поддерживали меньшее вмешательство государства и большую свободу рынков ради сохранения демократии. Рассматривая тенденции, описанные в подразделе 3 настоящего раздела, можно сделать вывод, что демократия оказалась в более устойчивом положении, чем это было 25 лет назад: необузданную силу профсоюзов удалось усмирить, инфляция и количество забастовок уменьшились, вмешательство государства в экономическую сферу значительно сократилось, и, самое главное, социальные расходы больше не увеличиваются в геометрической прогрессии, а скорее остаются на том же уровне, в некоторых случаях даже падают. Несмотря на все это, существуют очевидные признаки «демократического расстройтва» (*democratic distemper*). Уверенность в парламентах и политиках рушится, политическое участие затухает, а неудовлетворенность результатами работы демократий растет [Putnam et al., 2000, p. 15–16, Table 1.1; Dalton, 2004, p. 29–30, Table 2.2]. Свободный рынок и демократия плохо уживаются между собой, в то

¹⁰ Оценка основана на условном моделировании, которое показывает, каким образом социальные расходы уравнивают фактор охраны труда. (График не был предоставлен.)

время как растущее неравенство порождает политическую апатию и неудовлетворенность.

Чтобы разобраться в этой проблеме, нам необходимо взглянуть на влияние неравенства на явку избирателей и на их доверие парламентам и правительствам. На первом шаге мы должны провести регрессионный анализ объединенного пространственно-временного массива для 23 стран ОЭСР в рассматриваемый период с 1970 по 2008 г. с целью определить, существует ли влияние неравенства доходов на явку (см. табл. VII.4). Первая модель включает определенное количество переменных, которые чаще всего влияют на явку избирателей (см.: [Blais, 2006]). Полученные результаты полностью соответствуют результатам прошлых исследований, за исключением фактора «близости», что показывает различие между самой сильной и второй по силе власти партии.

ТАБЛИЦА VII.4. Показатели явки на выборы в 23 странах, 1970–2008 гг. (МНК-регрессия с панельно скорректированными стандартными ошибками)

	Модель 1	Модель 2	Модель 3
Коэффициент Джини (0–100)	–1,227 ^a (0,121)	–0,942 ^a (0,105)	–0,215 ^с (0,076)
Обязательное голосование (0 = нет; 1 = да)	11,693 ^a (1,249)	10,055 ^a (1,065)	2,536 ^с (0,838)
Пропорциональное представительство (0 = нет; 1 = да)	7,952 ^a (1,639)	2,038 (1,586)	0,446 (0,974)
Президентская модель (0 = нет; 1 = да)	–20,417 ^a (1,662)	–7,477 ^с (2,252)	–2,326 (1,359)
Двухпалатная система (0 = нет; 1 = да)	–4,065 ^a (1,596)	3,778 ^a (1,598)	1,242 (0,933)
Эффективное число партий	–0,087 (0,315)	–0,639 ^с (0,231)	–0,274 ^a (0,134)
Близость	–0,216 ^с (0,071)	–0,131 ^a (0,061)	–0,050 (0,038)
Население (log)	0,490 (0,570)	–1,461 ^с (0,556)	–0,379 (0,325)

	Модель 1	Модель 2	Модель 3
Швейцария (0 = нет; 1 = да)		-26,605 ^a (3,405)	-4,087 (2,332)
США (0 = нет; 1 = да)		-26,044 ^a (3,352)	-14,863 ^b (1,965)
Явка на выборы (с лагом)			0,801 ^b (0,045)
Константа	105,876 ^a (6,792)	119,924 ^a (5,624)	25,452 ^b (5,613)
R ²	0,738	0,807	0,934
N	221	221	215

^a $p < 0,05$;

^b $p < 0,01$;

^c $p < 0,001$.

ПРИМЕЧАНИЕ: Представленные модели рассчитаны с помощью объединенной пространственно-временной МНК-регрессии и отображают панельно-скорректированные стандартные ошибки (указаны в скобках). В данных моделях не было зафиксировано значимых различий по сравнению с результатами, полученными при помощи реализуемого обобщенного метода наименьших квадратов (РОМНК-регрессия) с контролем на автокорреляцию и гетероскедастичность.

ИСТОЧНИК: [Armingeon et al., 2010], за исключением данных по обязательному голосованию <www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm> (доступно по состоянию на февраль 2010 г.).

Взятые вместе переменные объясняют значительную часть разброса в результатах, а также указывают на сильное влияние неравенства на явку избирателей. Если двигаться от самой «равной» к самой «неравной» стране, то показатель явки уменьшается почти на 18 единиц (относится к модели 2). Модель 3 включает лагированную зависимую переменную, которая уменьшает объяснительный потенциал остальных переменных [Achen, 2001], однако неравенство доходов остается статистически значимым. По существу, это означает, что неравенство в доходах сокращает избирательную явку вне зависимости от других паттернов (где-то на четыре единицы).

ПОЛИТИКА В ЭПОХУ ЖЕСТКОЙ ЭКОНОМИИ

ТАБЛИЦА VII.5. Вероятность участия в голосовании
(многоуровневый регрессионный анализ)

	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Доход по домохозяйствам	0,072 ^г (0,016)	0,072 ^г (0,016)	0,107 ^г (0,013)	0,105 ^г (0,013)
Образование от -1 = низкое образо- вание до 5 = высокий уровень образования	0,255 ^г (0,011)	0,254 ^г (0,011)	0,276 ^г (0,008)	0,275 ^г (0,008)
Коэффициент Джини	-0,083 ^а (0,031)	-0,083 ^а (0,031)	-0,068 ^а (0,025)	-0,067 ^а (0,025)
Коэффициент Джини по доходам ^б		0,001 (0,004)	-0,001 (0,003)	
Коэффициент Джини по образованию ^б				0,002 (0,002)
Возраст	0,123 ^г (0,004)	0,123 ^г (0,004)	0,141 ^г (0,003)	0,141 ^г (0,003)
Возраст ² /100	-0,090 ^г (0,004)	-0,090 ^г (0,004)	-0,108 ^г (0,003)	-0,108 ^г (0,003)
Женский пол (0 = нет; 1 = да)	-0,046 ^а (0,024)	-0,046 ^а (0,024)	-0,078 ^г (0,018)	-0,078 ^г (0,018)
Безработный (0 = нет; 1 = да)	-0,398 ^г (0,052)	-0,397 ^г (0,052)		
Член профсоюза (0 = нет; 1 = да)	0,351 ^г (0,035)	0,351 ^г (0,035)		
Придерживается левой идеологии (0 = нет; 1 = да)	0,208 ^г (0,026)	0,208 ^г (0,026)		
Население (log)	0,041 (0,105)	0,041 (0,105)	-0,047 (0,091)	-0,047 (0,091)
Близость (разница между двумя сильнейшими партиями)	-0,000 (0,017)	-0,000 (0,017)	-0,003 (0,015)	-0,003 (0,015)
Эффективное число партий	-0,043 (0,077)	-0,043 (0,077)	-0,040 (0,062)	-0,040 (0,062)
Обязательное голосова- ние (0 = нет; 1 = да)	1,315 ^г (0,328)	1,315 ^г (0,328)	1,527 ^г (0,258)	1,527 ^г (0,258)

	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Пропорциональное представительство (0 = нет; 1 = да)	0,283 (0,359)	0,283 (0,359)	0,126 (0,316)	0,126 (0,316)
Президентская модель (0 = нет; 1 = да)	-1,008 ^a (0,306)	-1,008 ^a (0,306)	-0,769 ^a (0,259)	-0,768 ^a (0,259)
Двухпалатная система (0 = нет; 1 = да)	-0,138 (0,271)	-0,138 (0,271)	0,108 (0,233)	0,108 (0,233)
Константа	2,102 ^r (0,326)	2,102 ^r (0,326)	1,906 ^r (0,288)	1,906 ^r (0,288)
Отклонение	47 522,794	47 522,738	78 269,177	78 267,541
N	74 658	74 658	108 204	108 204
N_g	67	67	79	79

ПРИМЕЧАНИЕ: Стандартные ошибки указаны в скобках. Непрерывные переменные индивидуального уровня центрированы по среднему значению в стране; непрерывные переменные группового уровня центрированы относительно среднего значения среди групп. Пропущенные значения для дохода были заполнены средним значением по стране. Проведение анализа без поправок и заполнения пропусков не сказывается на итоговом результате. Анализ не учитывает голосовавших и неоголосовавших относительно реальной явки. Тем не менее это не влияет на конечный результат. Чтобы ознакомиться со списком выборов и опросов, использованных в анализе, см. табл. VII.7.

Затем мы дополняем регрессионный анализ, показанный в табл. VII.4, многоуровневой логистической регрессией для 23 стран и 79 избирательных кампаний, которая включает контрольные переменные для всех трех уровней (индивидуальный, уровень выборов и национальный)¹¹. Таблица VII.5 иллюстрирует полученные результаты. В отличие от неравенства доходов, доход и образование как ресурсы индивида увеличивают вероятность участия в голосовании. Существует также нелинейная зависимость между возрастом и участием в выборах (молодые

¹¹ Этот анализ приблизительно повторяет исследование Ф. Солта [Solt, 2008], но с различными индикаторами и большим количеством выборов в выборке. См. табл. VII.7 для ознакомления со списком выборов и опросов.

граждане и граждане в возрасте реже голосуют, чем люди среднего возраста). С одной стороны, безработица уменьшает шанс участия в выборах, с другой — членство в профсоюзе и приверженность левых политических взглядов этот шанс повышает. Обязательное голосование способствует увеличению явки, а президентская форма правления — наоборот. В целом все эти результаты лишь подтверждают то, что мы и так уже знаем. Тем не менее, на первый взгляд, модель 3 опровергает гипотезу о том, что разрыв в участии в голосовании у богатых и бедных выше в тех странах, где неравенство также более заметно. Взаимосвязь не значительна (см. также рис. VII.7). Такого рода результаты опровергают исследование Солта [Solt, 2008], но поддерживают выводы Дж. Андерсона и П. Бераменди [Anderson, Beramendi, 2008]: большее неравенство в доходах не приводит к увеличению разрыва в голосовании между богатыми и бедными. Все же необходимо учитывать, что многие респонденты отказались раскрывать уровень общего дохода своих домохозяйств, поэтому некоторые результаты могут быть недостаточно надежными. Вот почему модель 4 вместо этого проверяет образование в качестве фактора социального размежевания и его влияние на растущее неравенство. И как показывает рис. VII.7, такое предположение оказывается справедливым. По существу это означает, что разброс явки между малообразованными и высокообразованными слоями населения увеличивается с 10 до 19%, если мы будем двигаться от самых эгалитарных к наиболее неравным в плане доходов странам. Из этого следует, что неравенство не только уменьшает явку избирателей, но и делает состав голосующих социально неравномерным.

Финальный анализ проверяет, есть ли зависимость между неравенством по доходам и доверием граждан по отношению к их парламентам и правительствам. Все модели в табл. VII.6 базируются на данных, взятых из World Value Surveys и European Value Surveys¹² за 2005–2008 гг., что позволяет включить в анализ большее количество переменных, соответствующих индивидуальному уровню исследования. Коэффициент Джини, обязательное голосование, президентская система, наличие одномандатных округов и двухпалатная система используются в качестве переменных на национальном уровне. Анализ, по-

¹² Всемирное и Европейское исследования ценностей. — *Примеч. ред.*

священный индивидуальному уровню, не будет рассмотрен в силу того, что результаты были ожидаемы и подтвердили существовавшие до этого результаты исследований. В соответствии с ними семейный доход и образование положительно влияют на доверие национальным парламентам и правительствам, в то время как неравенство это доверие уменьшает: следовательно, существование неравенства подрывает доверие граждан в демократические институты.

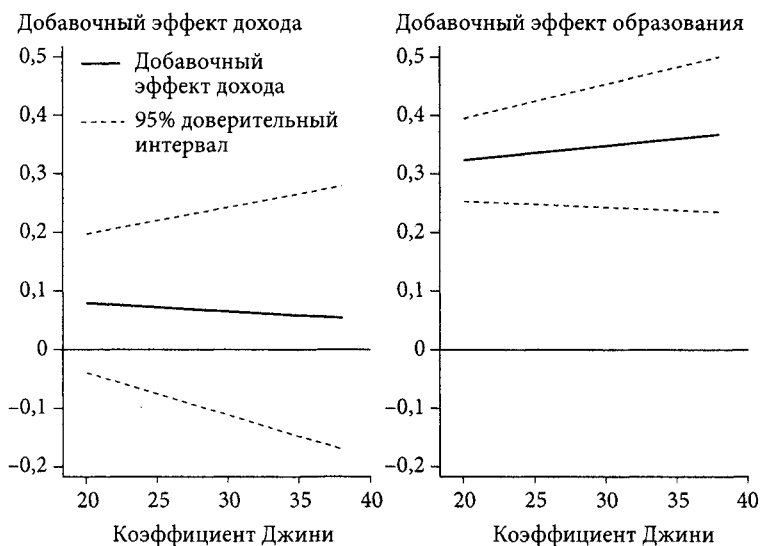


РИС. VII.7. Добавочный эффект дохода и образования на выпуск производства при изменении неравенства

ИСТОЧНИК: См. табл. VII.7 наст. изд.

Модели 2 и 4 показывают зависимость между индивидуальным уровнем дохода и распределением по доходам для того, чтобы протестировать, насколько разница между социальными группами, разбитыми по доходам, сильнее в странах с более высоким уровнем неравенства. Таблица VII.8 демонстрирует, что разница в уровне доверия между различными социальными группами уменьшается, если неравенство возрастает¹³. Получается, что

¹³ Если заменить образование на доход, результаты анализа не меняются, так же как это было в случае с явкой на выборы.

Политика в эпоху жесткой экономии

в странах с высоким уровнем неравенства недоверие к институтам менее зависимо от индивидуального уровня доходов, а скорее подвержено влиянию общего контекста неравенства, т.е. все без исключения начинают меньше доверять правительству. В эгалитарных странах, наоборот, доверие к парламентам и правительствам в среднем выше, но также более дифференцировано по группам.

В итоге, используя различные методы и анализ всевозможных индикаторов, можно с уверенностью сказать, что неравенство негативно влияет на склонность граждан участвовать в голосовании так же, как и на их доверие к парламентам и правительствам.

ТАБЛИЦА VII.6. Доверие к парламенту и правительству
(модель со случайным свободным членом)

	Доверие к парламенту		Доверие к правительству	
	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Доход по домохозяйствам	0,037 ^r (0,006)	0,036 ^r (0,006)	0,041 ^r (0,006)	0,040 ^r (0,006)
Образование	0,075 ^r (0,012)	0,075 ^r (0,012)	0,033 ^h (0,012)	0,033 ^h (0,012)
Коэффициент Джини (0-100)	-0,063 ^g (0,027)	-0,062 ^g (0,027)	-0,048 ^a (0,029)	-0,047 ^a (0,029)
Джини* по доходу		-0,002 (0,001)		-0,001 (0,001)
<i>Контрольные переменные индивидуального уровня</i>				
Возраст	-0,028 ^r (0,005)	-0,028 ^r (0,005)	-0,030 ^r (0,005)	-0,030 ^r (0,005)
Возраст ² /100	0,033 ^r (0,005)	0,034 ^r (0,005)	0,033 ^r (0,005)	0,033 ^r (0,005)
Женский пол	0,016 (0,031)	0,016 (0,031)	-0,083 ^h (0,031)	-0,083 ^h (0,031)
Экстремизм (относительно среднего по идеологиям)	-0,010 (0,013)	-0,010 (0,013)	0,023 ^a (0,013)	0,023 ^a (0,013)

VII. ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ, НЕРАВЕНСТВО

	Доверие к парламенту		Доверие к правительству	
	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Членство в партии (0 = нет, 1 = да)	0,171 ^a (0,057)	0,171 ^a (0,057)	0,032 (0,055)	0,032 (0,055)
Членство в профсоюзе (0 = нет, 1 = да)	-0,057 (0,042)	-0,058 (0,042)	-0,142 ^r (0,042)	-0,144 ^r (0,042)
Интерес в политике (0 = нет, 1 = да)	0,428 ^r (0,033)	0,428 ^r (0,033)	0,349 ^r (0,034)	0,349 ^r (0,034)
Посещение церкви (0 = нет, 1 = да)	0,341 ^r (0,039)	0,340 ^r (0,039)	0,452 ^r (0,039)	0,451 ^r (0,039)
Удовлетворенность жизнью (от 1 до 10)	0,046 ^r (0,009)	0,045 ^r (0,009)	0,058 ^r (0,009)	0,057 ^r (0,009)
Доверие к другим людям (от 1 до 10)	0,375 ^r (0,033)	0,374 ^r (0,033)	0,314 ^r (0,033)	0,314 ^r (0,033)
<i>Контрольные переменные на уровне страны</i>				
Обязательное голосо- вание	-0,199 (0,297)	-0,199 (0,297)	-0,249 (0,318)	-0,249 (0,318)
Президентская модель	0,383 (0,303)	0,382 (0,303)	0,404 (0,324)	0,403 (0,324)
Одномандатные округа	-0,753 ⁶ (0,331)	-0,753 ⁶ (0,331)	-0,265 (0,354)	-0,265 (0,354)
Двухпалатная система	-0,239 (0,221)	-0,240 (0,221)	0,051 (0,236)	0,050 (0,236)
Константа	-0,573 ^r (0,150)	-0,572 ^r (0,150)	-0,889 ^r (0,160)	-0,888 ^r (0,160)
<i>N</i> (индивиды)	20 168	20 168	20 235	20 235
<i>N</i> (страны)	23	23	23	23

^a $p < 0,1$;

⁶ $p < 0,05$;

³ $p < 0,01$;

^r $p < 0,001$.

* Включен мультипликативный эффект (перемножение двух переменных). Стандартные ошибки указаны в скобках.

ИСТОЧНИК: World Value, European Value Surveys (2005/2008).

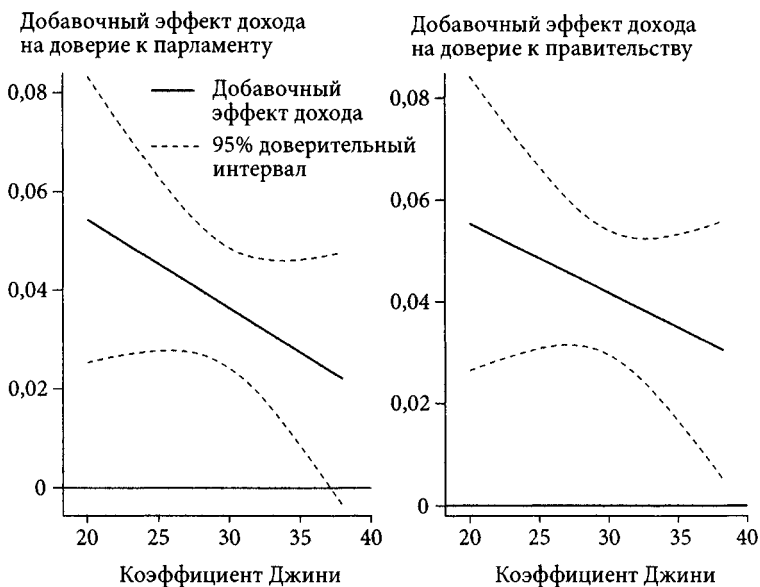


РИС. VII.8. Добавочный эффект дохода на доверие к парламенту и правительству при изменении неравенства

ИСТОЧНИК: См. табл. VII.6 наст. изд.

ТАБЛИЦА VII.7. Выборы и опросы

Страна	1980-е годы	1990-е годы	2000-е годы
Австралия	1984 ^a	1990 ^b , 1993 ^c	2004 [*]
Австрия		1991 ^г , 1994	2002 ^з
Бельгия	1987 ^б	1991 ^г , 1999 ^с	2003 ^з , 2007 ^к
Канада		1993 ^д	2004 [*] , 2006 ^и
Дания	1987 ^б	1994 ^г , 1998 ^с	2005 [*]
Финляндия		1995 ^г	2003 [*] , 2007 ^к
Франция	1986 ^б	1993 ^д	2002 [*] , 2007 ^к
Германия	1983 ^з , 1987 ^б	1994 ^д	2005 [*]
Греция	1985 ^б	1993 ^г	2004 ^з , 2007 ^к
Исландия		1999 ^с	2003 ^з
Ирландия	1987 ^б	1992 ^д	2002 [*] , 2007 ^к

Страна	1980-е годы	1990-е годы	2000-е годы
Италия	1987 ^б	1994 ^а	2001 ^з , 2006 ^а
Япония		1993 ^а	2005 ^ж
Люксембург		1994 ^г	2004 ^з
Нидерланды	1986 ^б	1994 ^д , 1998 ^е	2006 ^з
Новая Зеландия		1996 ^а	2002 ^ж , 2005 ^ж
Норвегия		1993 ^а	2001 ^ж , 2006 ^ж
Португалия	1987 ^б	1991 ^д , 1999 ^г	2002 ^ж , 2005 ^ж
Испания	1986 ^б	1993 ^а	2004 ^ж , 2008 ^ж
Швеция		1994 ^а	2002 ^ж , 2006 ^ж
Швейцария		1999 ^е	2003 ^з , 2007 ^ж
Великобритания	1987 ^б	1992 ^а	2005 ^з
США	1984 ^а , 1988 ^а	1992 ^а	2004 ^ж

Опросы:

^а Международная программа социальных исследований (International Social Survey Programme (ISSP)) I;

^б Евробарометр 30,0;

^в ISSP II;

^г Евробарометр 44,1;

^д ISSP III;

^е Сравнительное исследование избирательных систем (Comparative Study of Electoral Systems (CSES)) I;

^ж ISSP IV;

^з Европейский социальный опрос (European Social Survey (ESS)) II и ESS III;

^и CSES II;

^к ESS IV.

Попытка восстановить экономический рост посредством проведения последовательной либерализации оставила значительный отпечаток на демократиях. С ростом неравенства по доходам уменьшилась вера людей в институт выборов, в национальные парламенты и правительства. Теоретики «перегруженности правительства» в 1970-х годах потребовали значительно сократить вмешательство государства в экономику и деполитизировать демократию, ровно это и получилось в итоге в тех странах, что строго придерживались их экономических реко-

мендаций. Несмотря на прогнозы сторонников этой теории, в странах со сравнительно высоким уровнем налогообложения и социальных расходов неудовлетворенность демократией чувствуется намного слабее.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Многие наблюдатели в 1970-х годах были настроены очень пессимистично относительно будущего западных демократий из-за того, что правительства неизбежно будут ставить в приоритет потребности определенных групп интересов и избирателей, при этом жертвуя экономическим благоразумием. Политические партии будут стараться перещеголять друг друга, обещая все большие социальные расходы, а правительства будут слишком слабыми, чтобы противостоять запросам профсоюзов. Несмотря на все эти предположения, правительства смогли сократить расходы и уменьшить собственную роль в экономической сфере. Многие страны отказались от радикальных реформ и изменений, однако понемногу, в течение 25 лет, реформы были проведены практически везде. В период с середины 1980-х по 2000-е годы богатые страны ОЭСР либерализовали национальные экономики и передали некоторые полномочия рынкам, невзирая на неудовольствие со стороны граждан.

Однако попытки сократить социальные расходы и уменьшить государственный долг были полностью нивелированы финансовым кризисом, произошедшим после 2007 г. В течение буквально нескольких лет, пока государства искали способ стабилизировать банковский сектор и предотвратить экономический крах, дефицит бюджета и долг достигли рекордных значений. Наиболее ошеломительный рост государственного долга оказался последствием «спасения» свободных рынков от них же самих (подробнее см. раздел XI наст. изд.). Поскольку финансовый кризис накладывает еще большие ограничения на государственный бюджет, существуют серьезные опасения, что неудовлетворенность тем, как работает демократия, будет усугубляться. В ближайшие годы высокий дефицит и огромный государственный долг заставят правительства и дальше сокращать расходы, уменьшать государственный сектор, и надеяться на увеличение прибыли за счет последующей приватизации. Многие государства уже объявили о серьезных сокращениях в рас-

ходах с целью восстановления стабильного государственного финансирования. Если правительствам придется продолжать в том же духе независимо от их идеологической направленности или их избирателей, то последним будет все сложнее определять различия между политическими партиями, и сохраняющиеся еще мотивы для голосования вовсе исчезнут. Еще хуже то, что при проведении мер строгой экономии неравенство по доходам будет только расти, что окончательно подорвет веру граждан в демократические институты.

ЛИТЕРАТУРА

Achen Ch. Why Lagged Dependent Variables Can Suppress the Explanatory Power of other Independent Variables / Paper Presented at the Annual Meeting of the Political Methodology Section of the American Political Science Association. UCLA. 2001. 20–22 July.

Alderson A.S., Nielsen F. Globalization and the Great U-turn: Income Inequality Trends in 16 OECD Countries // *American Journal of Sociology*. 2002. Vol. 107. P. 1244–1299.

Allan J.P., Scruggs L. Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies // *American Journal of Political Science*. 2004. Vol. 48. P. 496–512.

Armingeon K. et al. Comparative Political Data Set 1960–2008. Berne: University of Berne; Institute of Political Science, 2010.

Anderson C.J., Beramendi P. Income, Inequality, and Electoral Participation // *Democracy, Inequality, and Representation: A Comparative Perspective* / ed. by P. Beramendi, C.J. Anderson. N.Y.: Russell Sage Foundation, 2008.

Atkinson A.B., Piketty T. Towards a Unified Data Set on Top Incomes // *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries* / ed. by A.B. Atkinson, T. Piketty. Oxford: Oxford University Press, 2007.

Bell D. Die kulturellen Widersprüche des Kapitalismus. Fr./am Main: Campus, 1991.

Blais A. What Affects Voter Turnout // *American Review of Political Science*. 2006. Vol. 9. P. 111–125.

Brandolini A., Smeeding T.M. Inequality Patterns in Western Democracies: Cross-Country Differences and Changes over Time // *Democracy, Inequality, and Representation* / ed. by P. Beramendi, C.J. Anderson. N.Y.: Russell Sage Foundation, 2008. P. 25–61.

Brittan S. The Economic Contradictions of Democracy // *British Journal of Political Science*. 1975. Vol. 5. P. 129–159.

Castles F.G. The Growth of the Post-War Public Expenditure State: Long-Term Trajectories and Recent Trends // *TranState Working Papers*. No. 35. Bremen: Sonderforschungsbereich 597 'Staatlichkeit im Wandel', 2006.

Crozier M.J., Huntington S.P., Watanuki J. The Crisis of Democracy: Report of the Governability of Democracies of the Trilateral Commission. N.Y.: New York University Press, 1975.

Dalton R.J. Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Glyn A. Capitalism Unleashed: Finance Globalization and Welfare. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Goesling B. Changing Income Inequality within and between Nations: New Evidence // *American Sociological Review*. 2001. Vol. 66. P. 745–761.

Guggenberger B. Herrschaftslegitimierung und Staatskrise: Zu einigen Problemen der Regierbarkeit des modernen Staates // *Krise des Staates? Zur Funktionsbestimmung des Staates im Spätkapitalismus* / Hrsg. von M.T. Greven, B. Guggenberger, J. Strasser. Neuwied: Luchterhand, 1975. S. 9–59.

Gwartney J.D., Hall J.C., Lawson R. Economic Freedom of the World: 2010 Annual Report. Vancouver: Fraser Institute, 2010. <www.freetheworld.com>.

Habermas J. Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Fr./am Main: Suhrkamp, 1973.

Hayek F.A. von. Die Entthronung der Politik // *Überforderte Demokratie?* / Hrsg von D. Frei. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1978. S. 17–30.

Hayek F.A. von. Studies in Philosophy, Politics, and Economics. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 1980.

Henisz W.J., Zelner B.A., Guillén M.F. The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977–1999 // *American Sociological Review*. 2005. Vol. 70. P. 871–897.

Höpner M. et al. Liberalisierungspolitik: Eine Bestandsaufnahme des Rückbaus wirtschafts- und sozialpolitischer Interventionen in entwickelten Industrieländern // *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. 2011. Bd. 63. S. 1–32.

Huntington S.P. The United States // *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* / ed. by M.J. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki. N.Y.: New York University Press, 1975. P. 59–118.

King A. Overload: Problems of Governing in the 1970s // *Political Studies*. 1975. Vol. 23. P. 284–296.

Korpi W., Palme J. New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975–1995 // *American Political Science Review*. 2003. Vol. 97. P. 425–446.

Korpi W., Palme J. The Social Citizenship Indicator Programme (SCIP). Stockholm University: Swedish Institute for Social Research, 2007. <<https://dSPACE.it.su.se/dSPACE/handle/10102/7>>.

Luhmann N. *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. Munich: Olzog, 1981.

Obinger H., Zohlnhöfer R. The Real Race to the Bottom: What Happened to Economic Affairs Expenditure after 1980? // *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalization* / ed. by F.G. Castles. Cheltenham: Edward Elgar, 2007. P. 184–214.

OECD Factbook 2007: Economic, Environmental and Social Statistics. Paris: OECD, 2007.

OECD. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD, 2008.

OECD Economic Outlook. 2010a. No. 88. <www.oecd-ilibrary.org/economics/data/oecd-economic-outlook-statistics-and-projections/oecd-economic-outlook-no-88_data-00533-en>.

OECD. Revenue Statistics: Comparative tables. 2010b. <www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/revenue-statistics/comparative-tables_data-00262-en>.

OECD. *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD, 2011. <www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/8/3/3/CH2267/CMS1313474232347/oecd_divided_we_stand_2011.pdf>.

OECD. Stat: Regulation in Energy, Transport and Communications. 2012. <[doi: 10.1787/data-00285-en](https://doi.org/10.1787/data-00285-en)>.

Olson M. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven (CT): Yale University Press, 1982.

Pierson P. *The New Politics of the Welfare State* // *World Politics*. 1996. Vol. 48. P. 143–179.

Putnam R.D., Pharr S.J., Dalton R.J. Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies? // *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* / ed. by S.J. Pharr, R.D. Putnam. Princeton (NJ): Princeton University Press, 2000. P. 3–27.

Scharpf F.W. *Sozialdemokratische Krisenpolitik // Europa: Das 'Modell Deutschland' im Vergleich*. Fr./am Main: Campus, 1987.

Scruggs L. The Ghent System and Union Membership in Europe, 1970–1996 // *Political Research Quarterly*. 2002. Vol. 55. P. 275–297.

Scruggs L. *Social Rights, Welfare Generosity, and Inequality // Democracy, Inequality, and Representation: A Comparative Perspective* /

ed. by P. Beramendi, C.J. Anderson. N.Y.: Russell Sage Foundation, 2008. P. 62–90.

Solt F. Economic Inequality and Democratic Political Engagement // American Journal of Political Science. 2008. Vol. 52. P. 48–60.

Solt F. The Standardized World Income Inequality Database, 2008–2009. <<http://dvn.iq.harvard.edu/dvn/dv/fsolt/faces/study/StudyPage.xhtml?studyId=36908>>.

Starke P. The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review // Social Policy and Administration. 2006. Vol. 40. P. 104–120.

Wolfe A. The Limits of Legitimacy: Political Contradictions of Contemporary Capitalism. N.Y.: Free Press, 1977.

VIII. Неравенство участия в условиях жесткой экономии: взгляд со стороны предложения

КЛАУС ОФФЕ

1. ВВЕДЕНИЕ

В данном разделе исследуется связь между тремя переменными. Две из них — это макропеременные, которые связаны вместе концептом *демократического капитализма* нашего времени [Streeck, 2010; 2011a], а именно — *убывающая и неравномерная избирательная явка*. Третья переменная показывает политическое участие граждан на микроуровне. Участие является многогранным феноменом (который включает голосование, членство, участие в политических обсуждениях и т.д.), для полного понимания требующим отсылок к другим мезофеноменам (политические партии, ассоциации). Для того чтобы рассматривать сложные взаимоотношения данных феноменов, необходимо прояснить, каким образом реальные тренды в политическом участии — всеобщее отстранение граждан от политической жизни [Mair, 2006] и увеличивающаяся *неравномерность* этого отстранения — связаны с развитием демократического государства, с одной стороны, и с капитализмом — с другой.

2. ДВА ТРЕНДА: УБЫВАЮЩАЯ И НЕРАВНОМЕРНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ ЯВКА

Тема политического неучастия, рассматривающая, почему люди не голосуют или не участвуют в политической жизни, давно волнует политологов. В очередной раз внимание исследователей обратилось к ней в середине 1990-х годов. Ответа требовали как минимум два вопроса. Первый: почему мы наблюдаем *повсеместное уменьшение* доли голосующих, а также в целом снижение уровня участия в политической жизни страны, в большинстве старых и новых либеральных демократий? Второй вопрос: почему отсутствие участия является феноменом, который не просто случайным образом распределен среди

голосующего населения, а непропорционально влияет на наименее привилегированные группы избирателей? Поскольку оба эти феномена — (1) средний уровень участия избирателей и (2) характер (паттерн) распределения практик участия среди населения — являются требующими решения проблемами с точки зрения нормативной демократической теории, в ее рамках разработаны потенциальные способы их решения. В тех случаях, когда теоретические методы решения действительно доступны и возможны, будет применяться следующий алгоритм: любое выполнимое решение первой проблемы — например, сделать голосование обязательным или побудить к голосованию с помощью позитивных или негативных санкций — поможет справиться и со второй проблемой. Однако обратная логика не всегда срабатывает: практики участия могут в среднем остаться на одном и том же уровне, несмотря на то что они будут равномерно распределены в структурных иерархиях.

Если мы проблематизируем какой-либо социальный феномен, то необходимо определить группу, которая наиболее подвержена его воздействию, или, в общем случае, определить позицию, с которой рассматриваемый феномен будет считаться проблемой, и понять, в каких условиях возможен поиск решения. Таким образом, прежде всего мы должны понимать, с точки зрения кого и согласно какого рода оценкам существует определенная нами первая проблема — низкая избирательная явка (или же низкие показатели других видов политического участия). Есть два ответа на поставленный вопрос. Первое интуитивное предположение опирается на то, что граждане посредством участия предоставляют *политические ресурсы*, необходимые элитам для поддержания своей легитимности и для надлежащего функционирования политической системы в целом¹. Чем больше членов состоит в политических партиях или группах интересов, т.е.

¹ Отметим, что заинтересованность политических партий во всеобщей избирательной явке чаще всего не так высока, как кажется. Партия А заинтересована в максимальной мобилизации собственного электората и минимальной мобилизации партии В, так как удержание от голосования потенциальных избирателей В будет выгодным для партии А. Определенно партии не могут быть также заинтересованы в том, чтобы принимать больше людей в партию, так как это приведет к возникновению внутрипартийных проблем с управлением. Случаи, когда граждане вместо того, чтобы голосовать или вступать в партии, обращаются к менее формальным способам политического выражения (гражданские ассоциации, движения, протесты), определенно не приветствуются партийными лидерами.

чем больше людей решает к ним присоединиться, тем сильнее материальный потенциал (в виде членских взносов) партий и более легитимна их претензия на репрезентативность². Напротив, если избирательная явка упала бы, скажем, ниже 30% всего потенциального электората, то политическая система столкнулась бы со значительными затруднениями и потерей доверия к себе. Такой исход заставил бы значительную часть избирателей задуматься о *значимости* предлагаемых для выбора альтернатив (кандидатов, политических программ) или же о *справедливости* процедур, с помощью которых функционирует система в целом, или, что еще хуже, задуматься и о том и о другом. Это также привело бы к тому, что правительственная коалиция, оказавшаяся у власти, подвергалась бы критике за то, что в предельном случае они представляют только незначительную часть населения (в данной ситуации только 15,01%) и, таким образом, не оправдывают собственных притязаний на демократически избранную политическую власть. Политические элиты должны быть заинтересованы в том, чтобы направить в институциональное русло «нормальной политики» любые надежды, страхи, предпочтения и интересы граждан. Посредством этого они смогут *интегрировать* политическое сообщество на уровне «диффузной (всеобщей) поддержки» демократических форм правления и укрепить вторичный консенсус относительно правил, с помощью которых происходит регулирование и разрешение первичных конфликтов и расколов. При отсутствии такого рода поддержки и согласия граждане начнут искать неинституционализированные, потенциально разрушительные способы участия для выражения собственных интересов. Высокая степень электорального воздержания от участия в политическом процессе может снизить уровень поддержки легитимности на входе³ («низкая поддержка легитимности может оказывать негативное влияние на способность правительства к надлежащему регулированию» [Quintelier et al., 2011, p. 399]), а значит, и эффективность государственного управления.

Еще одна проблема, влекомая низкой электоральной явкой, основана на убедительном эмпирическом обосновании: чем

² В большинстве стран тем не менее членство в партиях значительно снизилось начиная с 1970-х годов (см.: [Van Biezen et al., 2012]).

³ Подробнее см. раздел V наст. изд. — *Примеч. ред.*

сильнее *отклоняется* уровень участия от 100%-го максимума, тем *неравномернее* будет разброс в характере участия. То есть чем меньше в целом уровень участия, тем более социально «деформированным» оно будет с точки зрения таких факторов стратификации, как доход, образование, классовая принадлежность, защищенность и удовлетворенность жизнью [Koher, 2006; Gallego, 2007; Solt, 2010]. Как только такого рода искажения становятся очевидны и предсказуемы для соревнующихся политических партий, они начинают влиять на содержание партийных программ и принимаемые партиями государственные решения. В частности, политические партии и коалиции, находящиеся у власти, будут планировать рациональные стратегии исходя из этого дисбаланса и выстраивать политику в соответствии с интересами тех социальных групп, которые склонны к участию, и игнорировать или приуменьшать значение тех, кто с большой долей вероятности не будет принимать никакого участия; эти политические организации будут стремиться к «перекладыванию всех проблем на голову [известным] неголосующим» [Streeck, 2007, p. 28]. «Социальный состав голосующих на выборах... приводит к определенным последствиям для содержания политического курса» [Lijphart, 1997, p. 4]. На втором этапе этой замкнутой продолжающейся динамики те, кто воспринимают себя как «оставленные за бортом» (из-за описанной ранее стратегии партий и правящих кругов), потеряют последние остатки мотивации для участия, что впоследствии только укрепит намерение политических партий не брать их интересы в рассмотрение, а затем все повторится по новой⁴. В конечном счете складывается номинально демократическая политическая система, которая систематически склоняется в сторону среднего класса

⁴ Некоторые авторы утверждают, что самовоспроизводство этого процесса не является проблемой. Нет ничего «парадоксального» [Schäfer, 2011c, p. 4] или «проблемного» [Solt, 2008, p. 57] в связи с тем, что (а) высокая степень абсентеизма связана с низким уровнем дохода, образования и небезопасными условиями жизни и (б) в среднем повышение в образовательных стандартах и условиях жизни совпадает с возрастанием неравномерности участия и определенным паттерном политической неудовлетворенности. Утверждать обратное — означает опираться на заблуждение всей объяснительной конструкции и проявлять невнимание к тому факту, что общий рост неравенства, который приводит к уменьшению числа голосующих, может во много раз превосходить эффект возрастания средних показателей по образованию и доходам на участие.

и всех тех, кто находится выше этого уровня, и одновременно с этим ущемляет в использовании своих политических ресурсов (т.е. политических прав по праву гражданства) тех, кто находится ниже среднего уровня. Такая устоявшаяся система доходит до *de facto* грубого нарушения нормативного идеала всеобщего равенства, которое ассоциируется у нас с идеей демократии [Schäfer, 2010; 2011a]. Заметьте, что линия рассуждений привела нас к соединению двух проблем, которые были поставлены в самом начале. Теперь мы можем перефразировать поставленную проблему, зафиксировав, что первый феномен — всеобщее падение участия — это проблема сама по себе (прежде всего, с точки зрения элит, из-за вопроса легитимности и политической интеграции) и в то же время, причина возникновения проблемы *искаженного* участия (второй рассматриваемый феномен), которую она неизменно содержит в себе.

3. ЧЕТЫРЕ ДИАГНОЗА И СООТВЕТСТВУЮЩАЯ ТЕРАПИЯ

В той мере, в какой вторая проблема — увеличивающееся *искажение* участия — действительно является «проблемой», существует четыре располагаемых стратегии ответа. Первая относится к косвенному решению второй проблемы (2) через устранение первой (1). Как уже говорилось ранее, если справиться с общей проблемой низкой избирательной явки (1), то станет возможным изменить ситуацию и с проблемой (2), касающейся неравномерности и искажения участия, но никак не наоборот. Если это действительно так, то на первый взгляд есть серьезный аргумент в пользу того, чтобы сделать голосование обязательным (за что выступал А. Лейпхарт [Lijphart, 1997]). Таким образом, можно использовать меры, которые уже работают в реальности, к примеру, в Бельгии и в Австралии благодаря принудительному голосованию процент явки находится около отметки в 90%, а искажения участия эффективно сведены к минимуму. Лейпхарт предложил институциональную теорию, объясняющую, почему люди не голосуют или склонны голосовать реже, чем остальные: такая плачевная ситуация является результатом того, что институциональные правила, в которых также закреплены принципы голосования, недостаточно и неоднородно стимулируют и воодушевляют людей на участие. Однако предложение Лейпхарта (которое он дополняет такими облегчающими участие институциональными

правилами, как «упрощенные правила регистрации избирателей, пропорциональное представительство, нерегулярные выборы, голосование на выходных и проведение менее существенных выборов одновременно с важными общенациональными выборами» [Lijphart, 1997, p. 1]) сталкивается с рядом возражений, носящих как нормативный, так и эмпирический характер.

Одно из нормативных возражений заключается в том, что принудительное голосование — это нелиберально, так как лишает гражданина его негативного избирательного права не участвовать в выборах. Обязательное голосование (что, конечно, спорно) может привести к нелегитимным и нежелательным последствиям: благодаря этому элиты будут защищены от позорного факта несостоятельности их кандидатов и избирательных программ, которые кажутся непривлекательными большей части населения⁵. В реальности обязательное голосование становится все менее популярным (как и другая гражданская обязанность — обязательная армейская служба) и в контексте самой обязанности (даже охраняемой конституцией, как в Греции), и в контексте следующих за ее нарушением санкций⁶. Несмотря на серьезные санкции, голосование нельзя сделать по-настоящему принудительным, потому что обязательным может быть только присутствие человека в кабине для голосования, что не мешает ему опустить в урну испорченный или пустой бюллетень [Quintelier et al., 2011]. В настоящее время главным аргументом против такого решения остается тот факт, что если и можно устранить искажения участия в *голосовании*, сделав его принудительным, то это исправило бы только, очевидно, самую маленькую (а значит, вероятно, наименее злободневную) часть общей проблемы искажения и неравенства в вопросе политического участия. Из всех возможных форм политического участия

⁵ Если быть точным, то эту проблему можно было бы решить с помощью права голосующих поставить дополнительную галочку в графе «Против всех».

⁶ С наличием такого очевидного тренда (с пятью странами ЕС, сохраняющими обязательства иногда без каких-либо санкций: Кипр, Греция, Италия, Люксембург, Бельгия) существует противоположный ему в Андских странах — в Чили, Перу, Эквадоре и (с драконовскими санкциями вкюпе) в Боливии. Во всех последних случаях в качестве санкций выступают не денежные штрафы, и чаще всего они достаточно щадящие; также избирателя могут отстранить от следующих выборов, если он не проголосовал на прошедших.

голосование наименее страдает от искажения и диспропорций [Verba et al., 1995; Gallego, 2007; Schäfer, 2010; Marien et al., 2010]. Итак, предложение Лейпхарта помогло бы бороться с общей проблемой, но только лишь косвенно.

Вторая стратегия исправления проблемы неравенства участия — это обеспечение *случайного состава* институтов, принимающих решения, а также самого электората. Это подводит нас к решению второй проблемы (2) без затрагивания проблемы (1). Случайные процедуры такого характера предлагаются большинством современных авторов по делиберативной демократии и делиберативному голосованию [Fishkin, 1995; Offe, 2011, p. 467–469]. То есть они выступают в качестве *дополнения* к основным процедурам, проводимым в мажоритарных и представительных демократиях, поэтому сложно представить, что такого рода рандомизация может заменить собой остальные политические институты. Рандомизация повлечет за собой массовое лишение избирательных прав тех, кто не смог «выиграть» лотерею, а также не сможет полностью исключить элемент неслучайного (само-) выбора (в то время как другая функция рандомизации, касающаяся нейтрализации влияния организованных групп интересов и корпоративных акторов, может быть полностью решена). При отсутствии строгого эквивалента института присяжных (который сам по себе дает ряд возможностей для «уклонения»), способность общества избирать будет просто отодвинута на шаг назад от вопроса, *кто голосует*, к вопросу о том, *кто допущен до голосования* из тех, среди которых проводится случайный выбор, и кто, если избран, готов выступить в качестве ЛПР⁷ или участника дискуссии. Большее разнообразие в институтах, принимающих решения (таких как законодательные собрания или партийные списки), может быть достигнуто с помощью обязательных квот, например, гендерных, существующих в ряде стран. Но в то же время это приведет к другому рода проблемам, например, к проблеме «порядковости квот» (second-order-quotas): сколько мест должно быть распределено в соответствии с гендерной квотой (кстати, наименее значимой с точки зрения искажений участия), а сколько — согласно (пересекающимся) факторам меньшинства или статуса мигранта, уровня дохода, образования, классовой принадлежности, возраста и т.д.? Можно было бы взять пример с референдумов и других форм функционирования прямой демо-

⁷ Лицо, принимающее решение. — *Примеч. ред.*

кратии, которые действуют в соответствии с принципом кворума (если не набирается установленный минимум участвующих, то голосование аннулируется), и скомбинировать принципы квот и кворума. Таким образом, референдум может считаться действительным только в случае явки, составляющей не менее 50%, но не от общего числа избирателей, а от определенных категорий населения, разделенных по признаку возраста, пола, принадлежности к тому или иному этносу, или на основе других возможных характеристик.

Третья стратегия при решении проблемы искажения участия — «активация» тех, кто не участвует. Такой подход опирается на имплицитную *бихевиористскую* теорию, которая связывает результаты голосования с индивидуальными характеристиками: некоторым людям не хватает способностей, мотивации, знания и других черт характера, подходящих для политического участия, такого рода недостатки необходимо компенсировать иными стимулами — материальными, когнитивными или нормативными. Если речь идет о голосовании (однако мы должны помнить: голосование *менее* всех видов участия страдает от проблемы искажения), то избирательную явку можно было бы повысить с помощью материальных поощрений: после прохождения процедуры голосования каждый голосующий автоматически становится участником лотереи, главным призом в которой будет значительная сумма денег или дорогая машина. Другие предпочли бы образовательный подход: к примеру, курсы обучения основам гражданственности в средней школе, которые знакомят учеников со всеми правами и организационными возможностями, существующими в рамках демократического общества, а также будут поощрять их использование в качестве гражданской добродетели. Также можно использовать направленную на определенные группы населения информацию и запустить мобилизационные кампании (с помощью общественных медиаканалов) с целью просвещения наименее политически подкованных и интересующихся, что для них поставлено на карту в ближайших выборах или при принятии иных решений, и кто в конечном счете выиграет, если они *не будут участвовать*. Все это направлено на то, чтобы укрепить «голоса» тех, кто обычно предпочитает оставаться в тени, и поощрять артикулирование ими собственных требований⁸.

⁸ Одним из примеров может служить регистрация афроамериканцев в 1980-х годах (см.: [Piven, Cloward, 1988]).

Однако реальность заключается в том, что все способы (кроме, пожалуй, лотереи) уже перепробованы школами, СМИ, гражданскими организациями, профсоюзами, религиозными сообществами, социальными движениями и политическими партиями. Конечно, при отсутствии хотя бы такого рода попыток нынешняя ситуация могла бы оказаться еще хуже, но это не означает, что дальнейшие усилия в этом направлении достигнут каких-то заметных результатов, поскольку ситуация с искажением участия не менялась уже долгое время. Более того, оказывается, есть что-то, в чем бихевиористская теория очень сильно ошибается⁹. С точки зрения демократии мобилизация тех, кто не голосует (или не участвует в других формах политической активности), чрезвычайно необходима из-за опасности их игнорирования со стороны элиты, так как последним *не стоит бояться* первых. Однако «до сих пор не очевидно, чтобы элиты действительно уделяли какое-то внимание *голосующим* бедным. Возможно... это не совсем справедливо — перекладывать вину за неотзывчивость элит на не голосующих бедных» [Bartels, 2008, p. 275]. Возможно, те, кто не участвуют в выборах, делают это, поскольку предугадывают «неотзывчивость» элит и понимают, что им не стоит ожидать от власть имущих многого.

И наконец, остается последний выделяемый мной вариант решения проблемы неравномерного характера распределения участия во всех его формах. Оставшийся тезис, который я собираюсь разрабатывать до конца этого подраздела, — это аргумент «со стороны предложения». Существует так называемая объясняющая политическая экономия, которая утверждает, что когнитивные основания социальных действий людей базируются на «личном опыте» восприятия взаимодействия экономических и политических сил в рамках современной капиталистической демократии. Те, кто не голосуют или не используют другие способы участия в политической жизни страны, поступают таким образом, потому что считают, что государство, правительство и политические партии не обладают необходимыми средствами и заслуживающим доверия желанием изменить сложившуюся ситуацию по вопросам безработицы, равенства, образования,

⁹ Если кто-то утверждает, что индивидуальные «недостатки» приводят к искажениям в участии, то как они объясняют, что падение общей избирательной явки продолжается, несмотря на повышение уровня образования и условий жизни и в Европе, и в США? [Lijphart, 1998, p. 5].

рынка труда, социальной защиты и финансового регулирования рыночных отношений, составляющим основную повестку дня не участвующих в политике людей. Они не собираются голосовать, так как прекрасно понимают эту неспособность государства решать проблемы. Грубо говоря, их «жизненный опыт» подсказывает им, что они живут в государстве, лишенном собственной власти, и в котором корпоративные рыночные акторы наделены *poderes fácticos*¹⁰. Их отказ от участия в политике является прямым следствием бессилия государства (ср.: [Makszin, Schneider, 2010]). Они не участвуют в демократической политике, так как убеждены в том, что их участие не принесет сколько-нибудь заметных результатов, которые бы стоили затраченных усилий, также они не верят в то, что, прилагая эти усилия, они смогут добиться изменения повестки дня или правил игры существующей политической экономии. Чтобы быть точным, единственный практический смысл, который транслирует данная теория, это призыв, адресованный политическим партиям и элитам как «поставщикам» государственной политики, восстанавить, подтвердить и последовательно демонстрировать вызывающие у людей доверие способности управлять страной¹¹.

4. НЕУЧАСТВУЮЩИЕ: ВЫЗОВ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

Как мы можем решить проблему (1) «добровольного» отказа от участия, т.е. ситуацию, когда все социальные категории не могут использовать свои политические ресурсы, предоставленные им по закону, в полную силу, и, что еще более сложно, (2) практическую проблему неравномерного характера «недоиспользования»

¹⁰ Полномочия (*исп.*). — *Примеч. пер.*

¹¹ Такой же вывод описали А. Петринг и В. Меркель [Merkel, Petring, 2011, p. 33] в комментарии к обобщению их последней работы. Они пишут: «Вместо того чтобы пытаться вылечить симптомы, необходимо устранять причины заболевания. Такой подход заключается в разработке новой образовательной, социальной, налоговой и экономической политики. Показав, что государственные меры могут устранить неравенство, подчинить рынки демократическому контролю, можно мотивировать граждан на участие, особенно тех, кто отказался от политического участия из-за фрустрации». Любопытно, что эта ключевая мысль была изъята из финального варианта работы [Ibid.], опубликованного социал-демократическим фондом Фридриха Эберта.

этих ресурсов? Как мы уже заметили, первую проблему решить намного проще, чем вторую, в особенности, если под участием мы понимаем только голосование. Несмотря на социальные причины первой проблемы, и даже принимая во внимание, что свобода включает в том числе свободу воздержания (среди семейных прав — право не заводить детей, среди прав собственности — право жертвовать или уничтожать личную вещь), необходимо осознавать, что *случайный* характер «неиспользования» политических ресурсов плохо сочетается с либеральной (если не с (нео) республиканской; ср.: [Shäfer, 2011b]) версией демократической теории. Чтобы поверить в то, что такого рода ситуация не перерастет в проблему, мы должны положиться на эвристическое правило о том, что некоторые люди, вне зависимости от их социального статуса, всегда будут добровольно отказываться от своих свобод. И наоборот, вторая проблема заключается в том, что «потеря» политических ресурсов происходит по причине наличия или отсутствия тех или иных возможностей в жизни индивида (образование, доход, наличие работы, возраст). И тогда, в данном случае, отказ от участия не является добровольным решением, так как условия, влияющие на отказ и статистически связанные с решением индивида, также не являются результатом свободного выбора, а скорее, не поддаются контролю и независимо влияют на поступки индивидов. Таким образом, появляются серьезные подозрения в том, что социальные и экономические факторы, действующие в системе, вне правового регулирования могут быть крайне дискриминирующими и исключаящими с точки зрения равенства и гражданства в демократиях. Помимо самого факта искажений в участии, еще одной неразрешимой проблемой для нормативной теории демократии может стать постоянный характер этого искажения. Так как условия, в которых находятся индивиды, побуждают их отказываться от использования политических ресурсов и законных прав, а конкурирующие политические элиты и партии постепенно *приходят к осознанию* того, что часть электората с меньшей долей вероятности будет использовать свои политические ресурсы, то те самые элиты рано или поздно сконцентрируют свои мобилизационные стратегии, избирательные кампании и политические программы на тех, кто действительно имеет значение, и при этом не позаботятся о других, запуская тем самым непрекращающийся процесс взаимного отчуждения между элитой и непривилегированными группами граждан.

И еще, нельзя просто закрыть глаза на эту ситуацию, успокаивая себя тем, что предпочтения тех, кто голосует, и тех, кто воздерживается от голосования, не сильно отличаются друг от друга, поэтому результаты голосования практически не изменились бы, если искажения в участии были бы сведены к минимуму. Этот аргумент является очень спорным, с точки зрения того, что выборы (и даже другие формы политического участия) — это не просто способ выражения собственных предпочтений; они одновременно с этим являются средством *уяснения и формирования* этих самых предпочтений посредством обучения, делиберации, принятия собственных решений и обсуждения их с другими. Люди, для которых голосование оказывается затруднительным, теряют прекрасную возможность артикулировать собственные предпочтения, и, вероятно, в итоге это приводит к формированию у них *иных* предпочтений по сравнению с теми, кто голосует постоянно [Offe, 2011]. Итак, мы попадаем в очередной порочный круг: чем больше люди, принадлежащие к определенной социальной категории, (само-) исключаются из процесса голосования или других форм политического участия, тем вероятнее, что их политические предпочтения и мнения окажутся необдуманными и необоснованными, так как они лишены возможности сформировать адекватные суждения о политических вопросах. В этом смысле достижение неискаженного политического участия необходимо для того, чтобы граждане могли практиковать и совершенствовать способность к суждению по данным вопросам.

Но это не единственная причина, по которой необходимо исправить искажения в характере политического участия. Несомненно, что те, кто менее всего одарены такими благами, как образование, доход и безопасность, обладают минимальными возможностями исправить сложившуюся ситуацию (они не могут, например, увеличить расходы или воспользоваться возможностями, предоставляемыми рынком труда). Осознавая отсутствие индивидуальных ресурсов для этого, они будут использовать коллективные ресурсы в виде государственных услуг и пособий, предоставляемых демократическими государствами, как единственный способ улучшения их положения. При успешном пользовании общественными благами они будут получать намного больше выгод, чем средний класс. Отсюда следует, что скрытые издержки от неучастия должны быть выше у тех, кто

обладает маленьким ресурсным потенциалом¹². В связи с этим мы могли бы гипотетически предположить, что бедные, менее образованные или менее защищенные слои населения должны с большим рвением стараться использовать свои политические права и голосовать за левые партии, мобилизующие и обучающие их. До сих пор этого не происходит — вероятно, не только из-за отсутствия информации, но и из-за нехватки уверенности в том, что политическое участие стоит затраченных на это усилий.

Людям не хватает того, что называлось в более ранних работах «субъективным чувством политической эффективности»¹³: они живут в обществе, где существует критичное и увеличивающееся неравенство, при этом государство явно не обладает необходимыми ресурсами для проведения распределительной политики. Вполне допустимо, что большая часть населения скорее всего не участвует в политике не потому, что ей не хватает для этого интеллектуальных способностей или энергии, а потому, что просто понимает, что находится в стадии так называемой постдемократии, в то время как остальная часть населения живет и принимает участие в «демократии двух третей» (термин см.: [Merkel, Petring, 2011, S. 19]).

4.1. Открывая Шатшнайдера заново

Классическая формулировка «задачи» о неучастии наименее привилегированных групп в политической жизни была предложена Е. Шатшнайдером. Он наблюдает «массовый отказ от гражданских прав» [Schattschneider, 1960, p. 102] американских избирателей, который не предусмотрен законом и происходит абсолютно добровольно. Он пытается объяснить «невидимые» [Ibid., p. 98]

¹² Одним ярким примером может служить референдум по поводу школьной реформы, проведенный в Гамбурге и поддержанный всеми политическими партиями. Большинство тех, кто должен был выиграть от проведения данной реформы, практически не участвовали в голосовании, в отличие от оппонентов, состоящих из представителей среднего класса. В итоге последние смогли отменить реформу. Результат может быть объяснен тем, что проигравшие были плохо информированы через СМИ, а победители, обладавшие большим количеством ресурсов, серьезно вложились в агитационные кампании.

¹³ Для удобства операционализируется количество опрошенных, не согласных с тем, что «таким людям, как я, нечего сказать о деятельности правительства» [Madsen, 1978].

и «незаметные» [Schattschneider, 1960, p. 108] причины, по которым наименее привилегированные группы электората, вопреки здравому смыслу, отказываются голосовать, хотя они могли бы получить от этого наибольшие выгоды. Вот как я понимаю проблему, поставленную Шатшнайдером: сперва необходимо начать с модели политического процесса, предложенную Шумпетером, согласно которой мы должны различать на политическом рынке поставщиков (т.е. конкурирующие политические элиты) и покупателей (избирателей и политических реципиентов). Бюллетени приравниваются к деньгам, на которые покупатели намереваются приобрести то, что им предлагают конкурирующие элиты¹⁴. Интерес поставщиков двойственный: в первую очередь, как предполагает автор, существует *общее* для всех поставщиков стремление наделить потенциальных избирателей политической покупательной способностью (или «меновая стоимость»), чем является право голосовать. «Расширение электоральной базы оказалось побочным продуктом системы, где существовал партийный раскол... Одним из наилучших способов победить было расширить существовавший конфликт, именно попытка вовлечения все новых людей привела к появлению всеобщего избирательного права» [Ibid., p. 100–101]. Если смотреть на проблему с этой точки зрения, то получается, что у политических партий есть все основания стимулировать политическое участие тех групп, которые до сих пор уклоняются от голосования и участия¹⁵.

Как только какая-то группа элит приобрела достаточную избирательную поддержку, для того чтобы закрепиться у власти хотя бы на какой-то промежуток времени, им необходимо начать разрабатывать «продукты» — политические программы и кандидатов, которые должны пригнуться покупателям (или, точнее будет сказать, кредиторам) на политическом рынке — представляющие собой «потребительную стоимость» государственной политики. С этого момента приоритетным на-

¹⁴ В противоположность реальным деньгам, «политические» деньги нельзя сохранить и накопить, что должно создавать стимул потратить их в тот момент, когда они ценны, например в день выборов.

¹⁵ Эта логика прослеживается в принятом красно-зеленой коалицией в Германии The German Citizenship Act (от 2000 г.), который подвигал доступ к полноценному гражданскому статусу (в том числе право голосовать) иностранным работникам, долго проживающим на территории страны, а также их супругам и детям.

правлением является административная логика осторожной экономики (в отличие от противоположной ей логики предпринимательства), что подразумевает максимальное избегание рисков и осуждения, а также стремление в разумных пределах удовлетворять потребности большей части собственных избирателей. В таком случае главной организационной целью является сохранение доли рынка (т.е. остаться у власти после следующих выборов): их нельзя подвергать опасности ради необдуманных амбиций, рисков и спорных действий, с которыми элиты не смогут справиться. Существуют также важные, но потенциально опасные вопросы, которые политические партии будут благоразумно обходить стороной и не включать в свои программы и в повестку дня; в противном случае, оппоненты могут обвинить их в потере «чувства реального».

Такова логика анализа Шатшнайдера, когда он подчеркивал противоречие «между тем, что сейчас голосование является доступным средством для нынешнего поколения, но и правом голосовать в качестве эффективного средства участия в демократической политике, использование которого — совершенно другое» [Schattschneider, 1960, p. 101]. Благодаря политическим партиям право голосовать стало универсальным, но также благодаря им оно стало и бессмысленным [Ibid., p. 104]. Именно это чувство бессмысленности привело к выборочному воздержанию населения от голосования, вызванному выбранной политической повесткой дня: «Воздержание при голосовании отражает сокрытие возможностей и альтернатив, отвечающих требованиям неучастствующих» [Ibid., p. 103], которые представляют собой «самые бедные, самые незащищенные и самые необразованные слои населения» [Ibid., p. 105]. Стратегия наименьших рисков, которой придерживаются конкурирующие (а подчас и вступающие в спор) политические элиты, означает, что огромная сфера потребностей и интересов остается вне политической системы [Ibid., p. 106]. Увеличивающееся количество избирателей, понимая бесполезность последующих действий, просто покидают политическую жизнь, следуя простой логике — «не можете до нас это донести, тогда мы не собираемся за это платить»¹⁶. Основная мысль

¹⁶ Очевидной проблемой может стать побочный эффект, при котором политические партии, за которых более не голосуют, решат и дальше не учитывать интересы менее привилегированных слоев населения,

заключается в том, что политическая повестка дня, формируемая стороной предложения на политическом рынке, проводит селекцию «миллионов беднейших, кому достаточно тяжело заинтересоваться проводимой игрой» [Schattschneider, 1960, p. 109], и тех, кто, выступая в качестве «неорганизованной кучи людей», приходит к выводу о том, что «политика просто не стоит свеч» [Solt, 2008, p. 58]. «Проблема абсентеизма связана с тем, *какие* именно проблемы выносятся на всеобщее обсуждение» [Schattschneider, 1960, p. 110]. Политическая повестка дня — это не просто список того, что должно быть сделано и что необходимо обсудить, это (пусть и не явно) инструкция о том, *на кого* стоит обращать внимание, кого защищать, на кого опираться и к кому обращаться, а к кому — нет. «Тот, кто определяет правила игры, тот и решает, кого до нее допускать» [Ibid., p. 105]. Взаимодействие между реальным и социально сконструированным исключением, созданное стратегически продуманной повесткой дня, может оказаться ответом на вопрос о добровольном самоисключении огромного числа граждан: «Исключение людей с помощью неюридических средств... может быть куда эффективнее, чем проводимое с помощью буквы закона» [Ibid., p. 111]. Источником процесса исключения людей из политики является молчаливое соучастие акторов, находящихся на стороне предложения, которые проводят стратегию «непринятия решений» [Bachrach, Baratz, 1970], т.е. предпочитают обходить щекотливые вопросы и не касаться проблем соответствующих агентов.

4.2. Политическое vs социальное равенство

В работах, описывающих нормативные теории, нет разногласий в том, что политическое равенство является основой демократического порядка. Многие авторы даже согласятся, что недостаточно обеспечивать политическое равенство с помощью закона (*de jure*), необходимо также обеспечивать его социально и по-

так как последние все равно не проголосуют за них, и следовательно, партии ничего не потеряют. Эта динамика может объяснить транзит от партий-собираателей, с их стратегией максимизации голосов и широкой платформой для поддержки, к партиям-клиентеллам, которые учитывают только узкие интересы и определенные категории населения, и поэтому они игнорируют интересы тех, кто, прежде всего, не станет отдавать за них голос.

литически (т.е. *de facto*)¹⁷. Политическое равенство не вступает в противоречие с другим принципом (и, возможно, единственно критичным здесь [Honeth, 2011]) политического порядка, так называемой свободой; напротив, равенство является средством достижения последней. «Политическое равенство это не... то, что мы можем получить только, пожертвовав свободой... вместо этого, оно является основным средством достижения справедливого распределения свободы и равных возможностей для саморазвития» [Dahl, 1989, p. 322].

Согласно Р. Далю, существуют три социальных условия, которые препятствуют достижению политического равенства *de facto*, т.е. справедливого распределения «политических ресурсов», как он их называет [Ibid., p. 130]. Даль указывает на следующие социальные условия неравенства: 1) «различия в ресурсах и возможностях применения силового принуждения»; 2) различия «в экономических позициях, ресурсах и возможностях»; и 3) различия «в доступных знаниях, информации и когнитивных способностях» [Ibid., p. 323–324]. Кроме того, эти различия не только мешают демократическому политическому процессу, но и искажают (согласно любому потенциальному идеалу распределения политических ресурсов) сигналы от граждан на входе в систему.

Характер распределения силовых, экономических и когнитивных ресурсов должен рассматриваться в качестве продукта на выходе системы, полученного в результате предшествующего ему процесса принятия решений, который и внес в это распределение некоторые искажения — либо из-за политических действий, уполномоченных на это лиц, либо же просто по ошибке. Таким образом, политическое неравенство должно рассматриваться не только как исходное условие любого процесса разработки политического курса, но и как его последствие, именно поэтому Даль утверждает, что принцип политического равенства требует от правящих кругов «в условиях развитых демократических государств активного стремления устранить неравное положение граждан в вопросе их эффективного участия в политической жизни страны... вызванное распределением экономических ресурсов и позиций... и знаний, информации и когнитивных способностей» [Ibid., p. 324]. Другими словами, неравенство в уча-

¹⁷ Тем не менее опровержения данного тезиса см.: [Berger, 2011; Saunders, 2011].

стии должно восприниматься не только как неприятный и (для демократов) в какой-то степени даже унижительный факт, происходящий «где-то там» в жизни, но и как в основе своей условие, порождаемое и воспроизводимое проведением некоторого политического курса и предложением (или же недостатком) набора практических мер, которые создавали бы условия для приблизительного уравнивания политических ресурсов *de facto*.

В связи с этим Даль предлагает дуалистическую модель взаимосвязи между демократической гражданственностью и государственной политикой. Первая и наиболее знакомая нам сторона модели — это граждане демократического государства, обеспеченные политическими правами и способные с помощью определенных процедур агрегации, представительства, создания коалиций и т.д. *формировать государственную политику*. Вторая и менее очевидная сторона модели — это политики, проводящие государственную политику и с помощью нее «активно ищущие способы устранения неравенства» или же *не способные с ним справиться*, тем самым *оказывают влияние на граждан* и на то, как они используют свои политические права. Точнее, если правительства закрывают глаза на неравенство и *тем самым допускают* огромный разрыв между богатыми и бедными, неравномерное распределение возможностей для получения образования, распространение ненадежного положения рынка труда, проблемы с интеграцией мигрантов и диссидентов, то они сами *создают* группу населения, у которой объективно нет никаких стимулов использовать свои политические права и ресурсы, которыми они номинально наделены в качестве граждан [Solt, 2008; Makszin, Schneider, 2010]. Они также воссоздают среди людей, которые и так находятся в указанных условиях, «субъективные» миры значений, жизненного опыта, ожиданий, страхов и отсутствия признания вместе с накопившейся и распространяющейся агрессией, отвращающей их от предположительно нормальных практик политической организации и участия. Из-за такого эмоционального настроения и когнитивных фреймов они пришли к выводу о том, что использование их политических прав бесполезно и действуют соответствующим образом. В соответствии с этими двумя тенденциями, граждане формируются государственной политикой, которая является либо результатом уполномоченных действий, либо же недочетов, что создает группу населения, которая является, по своей

сути, маргинальной, экономически безнадежной и политически и культурно бездомной [Walter, 2010, S. 203–219]. Соответственно, высокий уровень неравенства и социальной незащищенности не обязательно приводит к общественным требованиям распределительной политики, как это описывает Маркофф [Markoff, 2011]. Также может случиться, что воспринимаемая массами неспособность или нежелание правящих кругов справиться с вопросами неравенства с помощью распределительных мер стала настолько очевидной, что граждане в описанных условиях просто отчаялись подавать свои голоса и требовать соответствующих действий. (Если ты понимаешь, что поезда больше не придут, то какой смысл оставаться на платформе и ждать их?) «Что бы ни казалось, данные показывают, что более высокий уровень неравенства не обязательно приводит к большим расходам на перераспределение», или хотя бы к громким требованиям его провести. В этом смысле «экономическое неравенство подрывает политическое равенство» [Solt, 2008, p. 57].

Первая из двух взаимосвязей в демократической модели (от потребностей к требованиям, и затем к корректирующему политическому курсу) предполагает не только наличие демократических прав, но и *уверенности* в том, что демократическое правительство выступает в качестве достаточно чувствительной к требованиям граждан организации и, следовательно, отвечает на запросы, которые способна удовлетворить. Без такой уверенности в правительстве никакие требования не будут услышаны и не будут удовлетворены несмотря на широкое распространение фиктивных политических прав. В то время как авторитарные правители стремятся к тому, чтобы уничтожить демократические права на корню, «постдемократические» руководители применяют менее заметные стратегии подрыва уверенности в том, что эти права вообще являются хоть сколько-нибудь полезными, и тогда это приводит к ситуации, в которой активизируется негативная версия второй системной взаимосвязи: от неудавшегося политического курса к молчаливым требованиям и неудовлетворенным потребностям.

5. ДВЕ С ПОЛОВИНОЙ ТЕОРИИ О ФУНКЦИОНИРОВАНИИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КАПИТАЛИЗМА

В завершающем подразделе я в стилизованной манере опишу и сравню три теоретических подхода к пониманию и объяснению

реалий демократического капитализма и его (желаемой) модели функционирования. Каждая из приведенных теорий описывает, каким именно образом (в последовательной и эмпирически подкрепленной манере) ведут и должны себя вести государство, ЛПР, рыночные игроки и граждане. Среди них: социальная теория социал-демократической рыночной экономики (social democratic-social market economy theory), теория либерального рынка и теория (которая является пока незавершенной), не получившая подобающего названия, и которая далее будет нескладно называться «глобальная финансовая постдемократия, опирающаяся на рыночную экономику» (global financial market-driven post-democracy). Последняя модель является незавершенной теорией в силу того, что ей не хватает нормативных аргументов для объяснения, почему нынешнее состояние демократии является выгодным и жизнеспособным, несмотря на то что эта теория прекрасно описывает логику современной политики и состояния рынков.

5.1 Социально-демократическая и социально-рыночная экономика

Демократические права гарантируют социальное равенство согласно законам и конституции, но при этом они не гарантируют равенство социально-экономических результатов. В идеале равенство граждан опирается на принцип строгого разделения между (неравномерно распределенными) социально-экономическими ресурсами и (равными) политическими правами, которые нельзя конвертировать одно в другое. Владение экономическими средствами не должно обеспечивать привилегии или политическую власть, а также облегчать путь к их достижению. Соответственно, нельзя позволять, чтобы низкий социально-экономический статус лишил граждан их законного права голоса. В то же время очевидно, что реальное использование политических ресурсов (таких как право голосовать, право создавать ассоциации, свобода слова и собраний, которые определяются законодательной деятельностью представительных собраний) может (и даже напрямую) воздействовать на относительный *социально-экономический статус и статус социальной защищенности граждан*, как может проиллюстрировать это любой демократически принятый закон о налогообложении. Таким

образом, создаются *асимметричные* отношения между экономическими и политическими ресурсами, когда экономические ресурсы (с помощью регулирования партий и финансовых фондов их избирательных кампаний и т.д.) до какой-то степени *запрещено* конвертировать в политические, тогда как через политические ресурсы дозволительно и даже фактически намеренно необходимо влиять на экономические.

В основе «социально-демократической» нормативной теории или теории «социально-рыночной экономики» лежит следующее условие: политическая власть, следующая господствующим принципам социальной справедливости, которая превалирует над рыночными тенденциями, имеет легитимное право на распределение экономических ресурсов, *но никак не наоборот*. Точнее сказать, как только устанавливается обратная зависимость между эффективностью и справедливостью, решения, принятые подотчетными политическими агентами по поводу выбора из двух альтернатив, должны быть приоритетнее по сравнению с теми, что могут быть предложены экономическими агентами. Данная нормативная теория стремится сохранить первичность социального над экономическим и политического над рыночным [Streeck, 2011a, p. 8].

Социал-демократическая теория придерживается двух принципов «социального рынка» (которые были изначально разработаны в рамках социальной доктрины римской католической церкви). Первый принцип: экономический процесс полностью «встроен» в институциональные рамки и формируется посредством политических решений, которые разрабатываются на политическом и конституционном уровне. Эти институциональные рамки устанавливаются для беспрепятственного функционирования системы, которое может нарушаться непрекращающимся торгом между корпоративными коллективными акторами, установленными законом правами на соуправление компаниями, налогообложением и политическими ограничениями. Именно государственная политика формулирует, узаконивает, регулирует и тем самым обеспечивает функционирование институциональных рамок, благодаря которым демократическое государство способно управлять экономическим процессом, избегая двойной угрозы как со стороны возможности разрушительного экономического кризиса, так и со стороны приносящих вред социальных конфликтов. Второй принцип

социально-демократической теории: при несправедливом распределении жизненных возможностей, характерном для социальной структуры капиталистического общества, но будучи уверенными в способностях государства надзирать и управлять все слои населения, в особенности наименее привилегированные, будут полноценно использовать политические ресурсы, которыми они располагают в соответствии со своими политическими правами. Такого рода институциональные рамки обладают встроенными в них стимулами для политического участия граждан, так как это дает реальный шанс в совокупности ограничить социально-экономическое неравенство посредством изменения политического курса на выходе системы. Это прекрасно соответствует лозунгу «миллионы против миллионеров», который был очень популярен во времена Веймарской республики и приводит нас к тому, что менее привилегированные страты общества обладают весомой причиной (и поэтому чувствуют уверенность), чтобы *в буквальном смысле озвучивать* собственные жалобы и требования, касающиеся распределительной политики и большей (трудовой и социальной) защищенности. Результатом оказывается самокорректирующаяся динамика воспроизводства политического курса, направленного на устранение неравенства, а значит, обеспечивающего политическую стабильность. То, что предлагается двумя этими принципами социально-демократической теории — это, по сути, мирный, ненасильственный и неразрушительный процесс, в котором политические институты позволяют согласовывать конфликтующие интересы между территориальными представительствами (политические партии и законодательные собрания) и функциональными (профсоюзы и другие группы интересов). Такого рода процесс будет еще более эффективным, если правительство настроено на экономический рост, а значит, проводит игру с положительной суммой, и денежная прибыль будет постоянно расти и конвертироваться в социальные расходы и трансферы.

5.2. Теория либерального рынка в условиях демократического капитализма

Альтернативная теория капиталистической демократии, теория либерального рынка, описывает строго симметричное разделение между политической и экономической сферой. Как экономи-

ческая сила не должна влиять на процесс принятия решений, так и государство и политика не должны вмешиваться (если только в крайних случаях) в распределение ресурсов, порождаемое рыночными механизмами. Все либеральные теории, в особенности те, что используют «плюралистическую» политическую теорию, предполагают, что симметричная дифференциация политической и экономической сферы не даст никаких легитимных оснований или даже возможностей установить приоритет одного над другим. В ситуации, когда ни государство, ни рынок не являются полностью автономными, взаимные отношения и ресурсы, необходимые для этого, не могут привести к зависимости или значительному преобладанию одного над другим. Теория, нашедшая наиболее совершенное свое воплощение в работах социологов Толкотта Парсонса и Никласа Лумана, описывает взаимоотношение государства и экономики как взаимозависимость без первенства. Ресурсы, предоставляемые политической системой для работы экономической, — это прежде всего законные гарантии прав собственности, соблюдения контрактов и обеспечения инфраструктурных удобств и услуг. Со стороны экономической системы — это, с одной стороны, налоги, а с другой — плюралистические группы давления. Благодаря высокодиверсифицированной социально-экономической структуре никакая из групп давления не может наложить на политическую систему принудительные обязательства; они также нейтрализуют одна другую таким образом, чтобы государство могло самостоятельно решать какой группе угодить и уступить.

Более того, не все члены «массового общества» будут вообще идентифицировать себя с той или иной группой; кроме того, многие могут также относиться сразу к нескольким группам давления (например, профсоюзная организация и римская католическая церковь), что создаст благоприятный феномен «перекрестного давления» на микроуровне избирателей и послужит отличным способом смягчения социальных конфликтов. И никакая группа не сможет распространить свое влияние на все сферы государственной политики одинаковым образом, что создаст свободу действий, необходимую для правительства в условиях плюралистического общества.

А что может сказать либеральная теория о характере и мотивах участия? Данная теория опасается последствий «чрезмерной» мобилизации и политического участия, которые, согласно

доктрине социальных наук 1950–1960-х годов, могут привести к политической нестабильности и даже к угрозе «тоталитаризма» [Huntington, 1975]. Поэтому политическая культура всеобщей лояльности и поддержки политической системы, которая приводит к постоянному пассивному или безразличному отношению к большинству вопросов, является наиболее подходящей для сохранения стабильности. Во всяком случае, с точки зрения теории распространенная политическая апатия не считается чем-то проблематичным, а скорее ценным для системы, так как *добровольный* отказ от участия необходимо понимать (что будет ошибочно, как показал Колер [Kohler, 2006]) как признак удовлетворенности нынешней политической ситуацией и государственным курсом со стороны тех, кто воздержался от голосования, несмотря на наличие у них этого права. Неограниченные возможности *вступления* в любые группы интересов, а также многочисленные возможности отдать свой голос на локальных, региональных и федеральных выборах в условиях предельно децентрализованной политической системы служат буферными механизмами, защищающими от чрезмерной мобилизации, которая угрожает стабильности всей системы.

Последующее перестраховочное заверение либерально-плюралистической теории заключается в аксиоматическом предположении, выдвинутом Шумпетером, о том, что в процессе рыночного взаимодействия существует четкое разделение между элитами и неэлитами. Как существует «пропасть» между производителями и потребителями, также существует разделение между элитами со стороны предложения и неэлитами со стороны спроса. Точно так же как и раздосадованный покупатель, будучи в своем уме, никогда не будет захватывать место производства товара с целью, чтобы его жалоба была услышана, а скорее, благоразумно воспользуется услугами другого поставщика, который лучше удовлетворяет потребности покупателя, так и гражданин в демократическом государстве, как это решительно заявляет теория либерального рынка, сможет «выйти» из политического диалога не посредством вербального или иного конфликта с неудовлетворительным поставщиком/элитной группой, а посредством его замены. Таким образом, и в политике, и в экономике рынок (или его политический эквивалент, функционирующий с помощью голосов вместо денег) предусматривает безболезненное и незаметное примирение разноплановых

предпочтений и интересов. Более того, неограниченная рыночная экономика позволяет некоторым благам, получаемым на «выходе» системы, просачиваться в социальные низы, а аполитичные настроения «приватизма» [Peterson, 1984], «ориентированность на семью» и консюмеризм становятся настолько распространены, что достаточно эффективно ослабляют стимулы для и отнимают время от политического участия¹⁸.

5.3. Постдемократический капитализм?

К сожалению, социал-демократическая и либерально-плюралистическая теории, а также любые их попытки справиться с уровнями, видами и с распределением практик участия, устарели и в аналитическом, и в нормативном смысле. Их срок годности подошел к концу, когда произошел поворотный момент для демократического капитализма в середине 1970-х годов, а затем после 1989 г. А вот чего действительно сейчас не хватает, так это теории, которая бы могла объяснить нынешнее положение демократий, в котором экономические ресурсы определяют повестку дня и влияют на процесс принятия решений, но при этом те, кто обладают этими ресурсами и формируют результаты их распределения, не ограничены ни социальными правами, ни политическим вмешательством. Наоборот, политические решения служат интересам экономических «императивов». Отметим, что в сравнении с социал-демократической моделью, нынешняя ситуация *capitalism-cum-endemic*¹⁹ кризиса глобального финансового рынка эквивалентна обратной асимметрии: рынок формирует повестку дня и накладывает (финансовые) ограничения на государственную политику, в то время как последняя мало что может сделать, для ограничения пространства и динамики развития не прекращающего своего роста рынка, если только политические элиты готовы губительным образом подставляться под ответные удары рынков. Получается, что эта логика всепроникающего превосходства накопления, выгоды, эффективности, конкуренции, экономии и рынка над сферой гражданских

¹⁸ «Большинство американцев более озабочены вопросами покупки и продажи вещей, их получения и распределения, нежели чем «пустой» политической болтовней» [Lane, 1962, p. 25].

¹⁹ Капитализма, «свойственного данной местности», имеющего определенные свойства, связанные с местом размещения. — *Примеч. ред.*

прав, политического перераспределения и устойчивого развития, которая приводит к абсолютному бессилию последней, является доминирующей в современной версии капиталистической демократии (или, вернее, «постдемократии» [Crouch, 2004] и останется таковой еще многие годы [Streeck, 2011a]). Такая логика, действующая прямо сейчас, перед нашими глазами и разворачивающаяся на глобальной арене, достаточно сильна и неоспорима и, кажется, выступает в качестве суровой реальности, без капли оправдания, в силу своей абсолютной правдивости и отсутствия поддерживающей ее нормативной теории.

Если кратко, цепочку этих рассуждений запускает категорическое отрицание того, что существуют противоречия между правами людей и правами собственников, между социальной и рыночной справедливостью. И несмотря на то что правительства государств должны стоять на страже гражданских прав и социальной справедливости, они попросту оглушены непреодолимым и вездесущим «голосом» императива строгой экономии. «Назойливость» данного императива, а также сложность следования ему обусловлены тремя факторами. Во-первых, существует необходимость поддерживать обанкротившиеся (или потенциально нерентабельные) финансовые институты, которые обслуживают государство²⁰. Во-вторых, правительства не могут решать финансовые проблемы, просто поднимая налоги, так как это переложит огромную часть нагрузки на частных инвесторов, что в целом препятствует потоку инвестиций. В-третьих, расходы не могут быть уменьшены, потому что увеличивающаяся система социального обеспечения, до этого финансирувавшаяся «парафискальными» механизмами налогообложения (с помощью целевых налогов), теперь покрывается из общих доходов (с учетом того, что трансферы также не могут быть урезаны), чтобы уменьшить нагрузку на работодателей. В силу сложившегося треугольника ограничений (который также очевиден и для общественности) государство больше не выступает универсальным поставщиком товаров и услуг, которые могут быть затребованы акторами со стороны спроса. Государство, в попытке оставить хоть какое-то места для собственных

²⁰ Бизнесу более предпочтителен суверенный долг, чем частный, так как он обладает рядом преимуществ: государство может изымать доход у граждан, печатать деньги, и у него не будет выбора, кроме как поручиться, за «системные» финансовые институты, если те обанкротятся.

маневров, претерпевает медленное превращение из классического (шумпетеровского) «налогового государства» в «занимающее государство». Это означает, что расходы покрываются не из реальных доходов, а из (предполагаемых) *будущих доходов* — ожидаемой налоговой базы, которая, в свою очередь, опустошается ради покрытия долга (а вовсе не расходуется на услуги и инфраструктуру). В. Штрик утверждает, что мы столкнулись с «низкой государственной производительностью» и с «истощенным запасом доступных ему ресурсов» [Streeck, 2007, S. 32, 34]. Эндемический финансовый кризис «прерывает демократический выбор» [Streeck, 2010, S. 5]; граждане должны привыкнуть к тому, что финансово истощенное государство — плохой посредник в вопросах, касающихся «дорогостоящей» политики.

Все эти ограничения создают серьезные препятствия для политического процесса и институтов, которые составляют основу принятия решений в демократиях, таких как партийная конкуренция, выборы и представительство в парламенте²¹. В конце концов, если вопрос о налогах и расходах не ставится на повестку дня, то основная функция парламента просто не исполняется. Вместо этого центр принятия решений смещается в сторону, где нет места участникам обычного демократического процесса. На их место становятся назначенные государством комиссии и фидуциарные институты (такие как центральный банк), которые наделены полномочиями по принятию решений *de facto*, чаще всего такого рода полномочия носят наднациональный характер, как в случае с *ad hoc* собраниями глав европейских стран (G-20). Такие организации (в их числе Европейская комиссия), не являются партийными по своему составу, они также проводят политику «за закрытыми дверями», оставаясь вне демокра-

²¹ Разве нельзя расценивать в качестве вмешательства решение конституционного суда Германии, согласно которому устанавливается специальный комитет в Бундестаге, состоящий из девяти человек, с полномочиями по решению важных вопросов по Европейскому фонду финансовой стабильности, заменяя тем самым право парламента одобрять международные договоры, которые могут стоить налогоплательщикам миллиарды евро, а то и больше. Другая инициатива, направленная на обход выборных законодательных органов (на этот раз Европейского парламента), заключалась в том, что на обсуждении «налогового пакта» 31 января 2012 г. не был приглашен даже президент Европарламента. Роль парламента под угрозой того, что их вскоре заменят рейтинговыми агентствами.

тической системы прозрачности и подотчетности; то же самое происходит и с другими многоуровневыми и многоакторными институтами, которые систематически скрывают источник политической ответственности.

Органы государственной власти потеряли контроль над ключевыми вопросами финансовой и бюджетной политики, отдав их в пользу рейтинговых агентств и других акторов финансового рынка. Начиная с нелиберального поворота 1980-х годов (когда стали проявляться симптомы искаженного участия), правительства также пожертвовали равенством, ценами и распределением общественных благ ради эффективности, строгой экономии, приватизации, прекращения регулирования, частно-публичного партнерства, NPM, искусственных рынков, основанных на ваучерах и т.д. И как результат, возрастающее число граждан (в особенности те, кто заинтересованы и нуждаются в социальных расходах и государственных услугах) приходят к выводу, что участие в демократической политике — занятие абсолютно бесполезное. Мы можем говорить о *двойной потере контроля*: с одной стороны, государство потеряло контроль над налогами и финансовым сектором, с другой — граждане потеряли уверенность в том, что идея гражданского контроля над государственной политикой, в принципе, возможна.

Политическая экономика глобализованного финансового капитализма не только сокращает доступное пространство для выборных представителей и их демократических полномочий, но и обходится без активных граждан, отрезанных от важных для них возможностей участия. «Граждане начинают воспринимать правительства в качестве агентов других государств или иных международных организаций, таких как МВФ или ЕС, но никак не своих» [Streeck, 2011a, p. 26]. Площадки, на которых происходит разработка политического курса, все больше отдаляются от граждан, последние, в свою очередь, отвечают тем, что бойкотируют очевидно бесполезные каналы политической коммуникации. Если «альтернатив все равно нет», почему граждане сами должны искать и решать, какую альтернативу выбрать?

Очевидный вопрос, который встает перед политическими элитами и социальными учеными, — и что те тогда граждане будут делать *вместо этого*? Ясно, что достаточно рискованно ожидать, что люди будут просто отстраняться от политики и молчать, вряд ли такое молчаливое состояние может стать на-

дежным, хотя медиаиндустрия делает все возможное, чтобы оно оставалось таким. Поэтому существует четыре возможных альтернативных пути развития ситуации, в которой уже наблюдаются ранние симптомы обсуждаемого политического феномена.

Первый вариант развития событий — это появление неинституционализированной «политики “сделай-сам”» в рамках гражданского общества. Признаками данного развития событий являются следующие: появление принципов «критического потребления», увеличение числа потребительских бойкотов, протестные движения (такие как средиземноморские «Los Indignados»), гражданское вовлечение через движения, добровольные пожертвования и создание благотворительных фондов, через групповую взаимопомощь, частную благотворительную деятельность — все, что может заменить не отвечающие требованиям общественные услуги. С помощью таких форм политического участия (в которые вовлечены определенные группы населения: высокообразованные городские жители, средний класс) можно добиться благожелательного отношения общественности и условной поддержки со стороны экономической и политической элиты.

Второй вариант сопровождается непродолжительными вспышками массовых беспорядков в мегаполисах, происходивших в самом начале тысячелетия: в них участвовали в основном жители бедных городских окраин Лондона, Парижа, Афин и др. В отличие от восстаний 2011 г., происходивших в Каире и на Ближнем Востоке, а также в ряде городов Северной Африки, европейские беспорядки были политически неорганизованными и смогли лишь частично высвободить стяжательные и агрессивные инстинкты толпы (некоторые комментаторы сравнивали эти инстинкты с жадными до прибыли инстинктами биржевых брокеров). Общественное мнение встречает такие акции с сильной и справедливой антипатией и даже страхом. Последние события «вернули к жизни феномен агрессивной толпы» [Walter, 2010, S. 214] в социальных науках. В. Штрик предупреждает, что «без легитимных способов политического выражения, нелегитимные способы начнут занимать их место, за что придется заплатить высокую социальную и экономическую цену» [Streeck, 2011b].

Третий вариант развития ситуации — это продолжающийся рост право-идеологического популизма, обосновавшегося в странах Юго-Восточной Европы (Австрия, Венгрия, Болгария, Румыния, Греция; ср. раздел X наст. изд.), который также обна-

ружился во Франции, Нидерландах и Скандинавских странах. Основными элементами удивительно успешной риторики популистов правых движений и партий являются: *укрепление границ* (против иностранных товаров, мигрантов и влияния чуждой политики, например, влияния ЕС) как средство защиты «слабых»; нетолерантное и подчас агрессивное *отрицание различий* (начиная с этнических различий и заканчивая политическими взглядами и мнениями) во имя сохранения национальной гомогенности; и сильная опора на харизматическое лидерство и успешных политических лидеров. Эти партии и движения стали успешными благодаря созданию игры одних неудачников против других (скажем так, иностранных) неудачников. Они единственные политические акторы начиная с 1990-х годов, кто умудрился увеличить свою электоральную базу и повысить участие, если не считать то, которое было предусмотрено либеральной демократической теорией.

И наконец, существует настойчивый, иногда даже отчаянный поиск (как в социальных науках, так и среди политических партий всего идеологического спектра) новых способов увеличить и простимулировать политическое участие с помощью введения инновационных институциональных и процедурных возможностей, позволяющих гражданам принимать участие в политике напрямую, делать это часто и на более широких правах, чем это было раньше. Несмотря на то что необходимо обратить пристальное внимание на данные проекты по демократизации демократий, а также привносить в них больше креативных идей, политические теоретики также должны сфокусироваться на социальных условиях, в которых формируются предпочтения граждан, а не исследовать их только тогда, когда они уже выражены. В конце концов, никакие новые процедуры не улучшат ситуацию с политическим участием граждан, пока предложение государственной политики и «коридор его возможностей» не будут защищены от еще больших ограничений, как в «тюрьме» Линдблома [Lindblom, 1982].

ЛИТЕРАТУРА

Bachrach P., Baratz M.S. Power and Poverty: Theory and Practice. N.Y.: Oxford University Press, 1970.

Bartels L.M. Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age. Princeton (NJ): Princeton University Press, 2008.

Berger B. *Attention Deficit Democracy*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 2011.

Crouch C. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity, 2004.

Dahl R.A. *Democracy and Its Critics*. New Haven (CT): Yale University Press, 1989 (*Даль Р. Демократия и ее критики / пер. с англ. под ред. М.В. Ильина. М.: РОССПЭН, 2003*).

Fishkin J.S. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven (CT): Yale University Press, 1995.

Gallego A. *Unequal Participation in Europe // International Journal of Sociology*. 2007. Vol. 37. P. 10–25.

Honneth A. *Das Recht der Freiheit: Grundriß einer demokratischen Sittlichkeit*. Berlin: Suhrkamp, 2011.

Huntington S.P. *The United States // The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission / ed. by M. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki. N.Y.: New York University Press, 1975. P. 59–118.*

Kohler U. *Die soziale Ungleichheit der Wahlabstinenz in Europa, // Europas Osterweiterung: Das Ende der Vertiefung? / Hrsg. von W. Merkel, J. Alber. WZB Jahrbuch 2005. Berlin: Sigma, 2006. S. 159–179.*

Lane R.E. *Political Ideology: Why the American Common Man Believes What He Does*. N.Y.: Free Press of Glencoe, 1962.

Lijphart A. *Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma // American Political Science Review*. 1997. Vol. 91. No. 1. P. 1–14.

Lijphart A. *The Problem of Low and Unequal Voter Turnout — and What We Can Do about It / Working Paper. Political Science Series*. 1998. No. 54. Vienna: Institute for Advanced Studies. <www.ihs.ac.at/vienna/IHS-Departments-2/Political-Science-1/Publications-18/Political-Science-Series-2/Publications-19/publication-page:8.htm> (accessed 29 February 2012).

Lindblom C.E. *The Market as Prison // Journal of Politics*. 1982. Vol. 44. No. 2. P. 324–336.

Madsen D. *A Structural Approach to the Explanation of Political Efficacy Levels under Democratic Regimes // American Journal of Political Science*. 1978. Vol. 22. No. 4. P. 867–883.

Mair P. *Ruling the Void? The Hollowing of Western Democracy // New Left Review*. 2006. Vol. 42. P. 25–51.

Makszin K., Schneider C.Q. *Education and Participatory Inequalities in Real Existing Democracies: Probing the Effect of Labor Markets on the Qualities of Democracies / CES Papers. Open Forum 2. Cambridge (MA): Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University, 2010.*

Marien S., Hooghe M., Quintelier E. Inequalities in Non-Institutionalised Forms of Political Participation: A Multi-Level Analysis of 25 Countries // *Political Studies*. 2010. Vol. 58. P. 187–213.

Markoff J. A Moving Target: Democracy // *Archives européennes de sociologie*. 2011. Vol. 2. P. 239–276.

Merkel W., Petring A. Partizipation und Inklusion // *Demokratie in Deutschland 2011* / Hrsg. Friedrich Ebert Stiftung. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung. <www.demokratie-deutschland-2011.de/common/pdf/Partizipation_und_Inklusion.pdf> (accessed 1 March 2012).

Offe C. Governance: An 'Empty Signifier'? // *Constellations*. 2009. Vol. 16. No. 4. P. 550–562.

Offe C. Crisis and Innovation in Liberal Democracy: Can Deliberation Be Institutionalized? // *Czech Sociological Review*. 2011. Vol. 47. No. 3. P. 447–472.

Peterson S.A. Privatism and Politics: A Research Note // *Political Research Quarterly*. 1984. Vol. 37. P. 483–489.

Petring A., Merkel W. Auf dem Weg zur Zweidrittel-Demokratie: Wege aus der Partizipationskrise / *WZB Mitteilungen*. No. 134. Berlin: WZB, 2011.

Piven F.F., Cloward R.A. Why Americans Don't Vote. N.Y.: Pantheon, 1988.

Quintelier E., Hooghe M., Marien S. The Effect of Compulsory Voting on Turnout Stratification Patterns: A Cross-National Analysis // *International Political Science Review*. 2011. Vol. 32. No. 4. P. 396–416.

Römmele A., Schober H. Warum die Primarschule in Hamburg gescheitert ist, *Die Zeit* online. 2010. 19 Juli. <<http://blog.zeit.de/zweitstimme/2010/07/19/warum-die-primarschule-in-hamburg-gescheitert-ist/>> (accessed 1 March 2012).

Saunders B. The Democratic Turnout 'Problem' // *Political Studies*. 2011. Vol. 60. No. 2. P. 306–320 (article first published online 5 December 2011).

Schäfer A. Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa // *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*. 2010. Bd. 4. Nr. 1. S. 131–156.

Schäfer A. Der Nichtwähler als Durchschnittsbürger: Ist die sinkende Wahlbeteiligung eine Gefahr für die Demokratie? // *Der unbekannte Wähler? Mythen und Fakten über das Wahlverhalten der Deutschen* / Hrsg. von E. Bytzek, S. Rossteutscher. Fr./am Main: Campus, 2011a. S. 133–154.

Schäfer A. Republican Liberty and Compulsory Voting / *MPIfG Discussion Paper*. No. 11/17. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2011b.

Schäfer A. Wahlen und politische Gleichheit: Warum eine sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet / Paper Presented at the Joint Conferences of the DVPW, SVWP and ÖVPW. Basel, 2011c. 13–15 January.

Schattschneider E.E. The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America. N.Y.: Holt, Rinehart & Winston, 1960.

Smith G. Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from around the World: A Report for the Power Inquiry. L.: Power Inquiry, 2005.

Smith G. Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Solt F. Economic Inequality and Democratic Political Engagement // American Journal of Political Science. 2008. Vol. 52. No. 1. P. 48–60.

Solt F. Does Economic Inequality Depress Electoral Participation? Testing the Schattschneider Hypothesis // Political Behavior. 2010. Vol. 32. No. 2. P. 285–301.

Streeck W. Endgame? The Fiscal Crisis of the German State / MPIfG Discussion Paper. 2007. 07/7. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2007.

Streeck W. Noch so ein Sieg, und wir sind verloren: Der Nationalstaat nach der Finanzkrise // Leviathan. 2010. Bd. 38. Nr. 2. S. 159–173.

Streeck W. The Crisis of Democratic Capitalism // New Left Review. 2011a. Vol. 71. P. 5–29.

Streeck W. Public Sociology as a Return to Political Economy. 2011b. <<http://publicsphere.ssrc.org/streeck-public-sociology-as-a-return-to-political-economy/>> (accessed 18 September 2012).

Van Biezen I., Mair P., Poguntke T. Going, Going, ... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe // European Journal of Political Research. 2012. Vol. 51. P. 24–56.

Verba S., Schlozman K.L., Brady H.E. Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1995.

Walter F. Vom Milieu zum Parteienstaat: Lebenswelten, Leitfiguren und Politik im historischen Wandel. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.

IX. От противостояния рынка и государства к противостоянию корпораций и гражданского общества?

КОЛИН КРАУЧ

Политики и ученые, участвующие в дискуссиях по вопросам публичной политики, особенно часто концентрируются на противостоянии между государством и рынком. В частности, это касается споров о государстве всеобщего благосостояния, так как за последние 20 лет в публичной политике наблюдалась экспансия рынка в ранее монопольно занятые государством сферы жизни, например, в здравоохранение, социальную защиту, пенсионное обеспечение, образование и др. Все это является частью более широкого феномена победы так называемой рыночно-ориентированной неолиберальной политики над государственно-ориентированной социал-демократией. Однако, как уже утверждалось ранее [Crouch, 2011] существующий на практике неолиберализм в отличие от своей идеологически чистой версии не имеет ничего общего со свободным рынком, он больше направлен на доминирование крупных корпораций над общественной жизнью. Конфликт между рынком и государством, который, казалось, определяет суть политической борьбы во многих государствах, на самом деле уводит наше внимание от существования третьей, более мощной силы, способной в значительной степени влиять на рынок и государство. Таким образом, в действительности существует три полюса силы вместо двух. Политика начала XXI в. вовсе перестала быть противостоянием указанных трех сил и превратилась в их взаимовыгодное сосуществование, тем самым продолжая тенденцию прошлого столетия по усилению роли корпораций в политике и даже укрепляя их позиции после мирового кризиса. Все это бросает вызов демократии, так как политические процессы и принятие решений ускользают от общественного контроля и переходят в пространство взаимодействия политических и эко-

номических элит. Демократия и рынок порой сами могут выступать в роли заложников подобной ситуации.

Важно выяснить то, как крупные корпорации перешли от простого лоббирования своих интересов к полноценному участию в процессе принятия политических решений. В данном разделе я постараюсь объяснить, почему произошла подобная смена ролей, свои аргументы я проиллюстрирую примерами из новейшей истории Великобритании. Вовлечение корпораций в процесс принятия решений не объясняет и не оправдывает ни одна из существующих экономических теорий, но тем не менее этот процесс стал неотъемлемым элементом нашей общественной жизни.

Если неолиберализм как теория и настаивает на соблюдении каких-либо условий в политике, то среди них есть требование строгого разделения государственной власти и рынка. Но если окажется, что реализация неолиберальной политики неизбежно ведет к возникновению тесной связи между частными корпорациями и правительством, то доминирующей политической идеологии будет нанесен непоправимый ущерб. Конечно, большинству идеологий присуще лицемерие. Государственный социализм не спасал, а еще глубже погружал рабочих в экономическую эксплуатацию, христианская демократия вряд ли имеет много общего с учением Иисуса Христа. Так или иначе, идеологии обходят эти спорные моменты, но уличать их в лицемерии полезно, поскольку это говорит о слабости идеологической структуры и служит отправной точкой обсуждения возможных альтернатив.

1. КАК КОРПОРАЦИИ СТАЛИ ВЛИЯТЬ НА ПРИНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ?

Неоклассическая экономическая теория, лежащая в основе неолиберализма, утверждает, что рынки должны быть свободны от государственного вмешательства, поскольку оно негативно влияет на их функционирование. Точно так же и государство должно быть защищено от тайного, непрозрачного воздействия корпораций, поскольку это воздействие принуждает правительство влиять на рынок именно в том негативном ключе, о котором и говорит нам неоклассическая теория. Тем не менее современная неолиберальная политика сосредоточена исключительно на защите рынка от вмешательства государства, в результате упускается из виду искажение рыночных отношений

из-за скрытого влияния корпораций на правительство. Я svoжу собственный анализ к скрытым механизмам влияния, так как открытое влияние более уязвимо и доступно для оспаривания в рамках демократических режимов, в особенности, когда корпорации пытаются добиться привилегий, которые ущемляют права других корпораций или общественные интересы в целом. Неолиберализм критикует политику государства всеобщего благосостояния, в частности меры, направленные на устранение негативных эффектов рынка и снижение экономического неравенства. В то же время неолиберализм не критикует действия, не влияющие на устранение недостатков рыночной экономики или углубляющие неравенство, что, в свою очередь, отвечает интересам крупных корпораций.

Наглядным примером этому может служить использование корпорациями больших валютных выплат в качестве инструмента лоббизма. Такой метод уже на протяжении долгого времени является ключевым в политике многих стран, особенно США, о чем подробно писал Джеффри Сакс [Sachs, 2011]. В 2010 г. Международный валютный фонд (МВФ) обнаружил, что на протяжении предыдущего электорального цикла различные компании США потратили 4,2 млрд долл. на политические организации. Причем больше всего жертвовали фирмы финансового сектора, деятельность которых связана с высокими рисками [IMF, 2010].

В ряде стран с развитой экономикой, в частности в США, масштабы лоббистской деятельности растут одновременно с экономическим неравенством. Поэтому крупным корпорациям намного легче прибегать к лоббистской деятельности, чем малому бизнесу или группам интересов, не связанным с бизнесом совсем. Но в данном разделе нас интересует влияние, выходящее за пределы практики лоббизма. В сущности, лоббирование — это влияние на процесс принятия решений, но не непосредственное участие в нем. Сегодня же большинство крупных корпораций находится «внутри» принимающих решения органов. Этому есть четыре объяснения. Во-первых, ресурсный потенциал транснациональных корпораций (ТНК) позволяет им действовать на мировом уровне и уходить из-под национальной юрисдикции. Во-вторых, экономические теории конкуренции ставят значение благосостояния потребителя выше, чем возможность его выбора. В-третьих, подход «нового государственного управления» утверждает, что государственные организации должны

быть организованы по образцу частных фирм. В-четвертых, контракты на реализацию государственных услуг, предоставляемые государством частным компаниям.

1.1. Могущество транснациональных корпораций

Первая из названных причин, наверное, самая очевидная, но также самая переоцененная. В ней можно выделить два аспекта. Во-первых, ТНК имеют потенциал воздействия на национальную политику, поскольку они могут инвестировать в те страны, которые покажутся им наиболее привлекательными с точки зрения законов и норм. Во-вторых, мировая экономика сама по себе является пространством, где государственные структуры слабее чем на национальном уровне внутри своего государства и, следовательно, корпорации чувствуют себя в этом пространстве свободнее. Наглядным примером, информация о котором на удивление доступна общественности, является случай британского международного банка HSBC. В 2011 г. он угрожал перевести свой головной офис на Дальний Восток, если правительство Великобритании продолжит использовать меры вторичной банковской регуляции после финансового кризиса. Правительство немедленно пересмотрело свои позиции по вопросу вторичной регуляции.

Таким образом, первый аргумент заключается в следующем: если перед фирмами стоит выбор, в какую из двух стран инвестировать, они выберут ту, где имеются лучшие возможности для максимизации прибыли. Другими словами, они выберут страны с меньшими затратами, более низкими налогами, уровнем защиты труда, социальных гарантий, защиты окружающей среды и другими нормативными требованиями. В краткосрочной перспективе инвестиции будут уходить из дорогих стран в более дешевые. В долгосрочной перспективе дорогие страны будут вынуждены смягчать нормы, чтобы оставаться конкурентоспособными. В итоге можно будет наблюдать общее понижение социальных гарантий для соответствия интересам транснациональных корпораций. Этот процесс получил название «гонка вниз» [Oates, 1972].

Но на деле все не так просто [Basinger, Hallenberg, 2004]. Уже реализованные инвестиции в заводы, инфраструктуру и сети поставщиков, а также приобретенный социальный капитал не так

легко переместить. Компании уже несут необратимые издержки в местах их расположения, и чтобы перевести инвестиции из-под юрисдикции одной страны в другую, компании должны быть уверены, что прибыль на новом месте будет больше издержек [Sutton, 1991]. Другая, более весомая, причина связана не с перемещением инвестиций из одной страны в другую, а с самим выбором дешевой страны в качестве объекта инвестиций. Со всем не обязательно компании будут предпочитать страны с более низкими издержками ведения бизнеса. Фирмы, заинтересованные в стратегическом развитии, выбирают свою рыночную нишу, и этот выбор не всегда напрямую продиктован меньшими издержками страны. Производство качественных товаров и услуг требует высокооплачиваемого квалифицированного персонала, хороших условий труда и социальной инфраструктуры, для которых необходим высокий уровень налогообложения. Поэтому не всегда страны с высокими налогами проигрывают борьбу за внутренние инвестиции.

Тем не менее корпоративное давление на экономическую политику не слабеет, как показывает исследование Ф. Геншеля и П. Шварца (см. раздел III наст. изд.). Так или иначе, в рыночных условиях инициатива закреплена за компаниями: именно их рыночная стратегия определяет, будет ли государственная политика страны «вознаграждена» инвестициями в зависимости от того, как она решает проблему с условиями работы населения. Глобализация необязательно означает «гонку вниз», но она усиливает роль ТНК в установлении правил этой гонки.

Второй аргумент заключается в том, что ТНК в условиях отсутствия глобального регулирования сами устанавливают правила игры в торговле и взаимодействии друг с другом. Поскольку именно глобальный уровень сейчас характеризуется наибольшим экономическим динамизмом, правила, которые устанавливают ТНК, напрямую или косвенно отражаются на национальном уровне, в конечном счете подрывая власть государства. Особую роль в этом сыграли кредитно-рейтинговые организации. Благодаря им частные интересы перестали быть регуляторами отношений и сами стали подвергаться регуляции. Фактически кредитно-рейтинговые агентства — это небольшая олигополия, состоящая из нескольких американских фирм, которые наделены властью оценивать кредитоспособность как отдельных корпораций, так и целых государств. Кредитно-рей-

тинговые агентства высоко ценятся неолибералами как пример рыночного саморегулирования, которое заведомо лучше государственного вмешательства. Неолибералы утверждают, что на рынке регулирующих фирм агентства, неточно оценивающие ситуацию и строящие неверные прогнозы, проигрывают конкуренцию и вытесняются с рынка, поэтому у таких фирм сильные стимулы для предоставления правильных оценок. Тем не менее в конце 1990-х годов эти агентства не смогли заметить ошибки в счетах компании Enron, и последующие громкие разбирательства никак не затронули репутации рейтинговых агентств [Hill, 2003]. Затем в 2008 г. агентства совершили огромную ошибку, не осознав, как много англо-американских банков взяли на себя чрезмерные риски. Но даже несмотря на этот просчет, ни одно из агентств не ушло с рынка [Goodhart, 2008]. Вместо этого они продолжают занимать сомнительные позиции на нем и понижать кредитные рейтинги европейских государств. На самом деле рынок кредитных агентств очень несовершенен, хотя бы потому что существуют лишь три основных агентства, расположенных в США и зависящих от интересов США. Их ошибки не говорят о том, что невозможно создать стабильный рынок в сфере регулирования, однако они показывают, что на данный момент такого рынка в финансовом секторе просто не существует.

Аргумент о большой власти корпораций в сфере рейтингования также преувеличен, хотя и не настолько сильно, как «гонка вниз». В связи с ростом мировой экономики появились международные регулятивные организации, в члены которых стали входить правительства различных стран, тем самым обеспечивая присутствие избираемой государственной власти. С послевоенных времен определенная часть работы ООН, Всемирного банка и Международного валютного фонда включает полномочия подобного рода. В последние годы эти международные организации активно сотрудничают с международными гражданскими движениями с целью создания плюралистического, если не демократического, глобального устройства [Scholte, 2011]. Организация по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), уже долгое время выступающая в качестве источника данных и статистики о национальных экономиках, с ходом времени приобретала роль международного координатора, например, в сфере борьбы с коррупцией при взаимодействии национальных правительств и ТНК. Совсем недавно Всемирная

торговая организация (ВТО) начала регулировать международную торговлю. Хотя ее полномочия распространяются, скорее, на правительственный уровень, чем на корпорации, ее усилия преимущественно направлены на устранение барьеров для торговли. Такого рода регулирование имеет большой потенциал для борьбы с негативными трудовыми и экономическими явлениями, такими как, например, использование детского труда. Наконец, наблюдается рост межправительственных организаций, тщательно регулирующих экономические отношения в разных регионах мира, но пока только Европейский союз разработал масштабные программы развития в различных областях. Таким образом, глобальное экономическое пространство в некоторой степени подвержено государственному регулированию, однако отдельные крупные ТНК все же обладают большими возможностями по регулированию отношений именно на глобальном, а не национальном уровне.

Но даже если учитывать оба описанных процесса, напрашивается вывод, что доминирование экономики над политикой проявляется в форме доминирования не рынка, а корпораций. Более того, они часто используют свою власть для ограничения рыночных отношений, как это происходит в случаях, когда ТНК используют свою власть и ресурсы для исключения конкурентов из рынка путем введения высоких стандартов и нормативных требований.

1.2. Конкуренция и благосостояние потребителя

Предыдущее утверждение относится к важному тезису современного неолиберализма: в условиях рыночной конкуренции более успешные компании поглощают конкурентов или вытесняют их с рынка. Другими словами, итогом конкуренции становится само прекращение конкуренции. В этом неолиберализм расходится с ранним неоклассическим взглядом на экономику и право, в котором рыночная конкуренция подразумевала поддержание условий, благоприятных для существования большого числа фирм, т.е. итогом конкуренции всегда являлось продолжение конкуренции. Более поздний взгляд, связанный с работами чикагской школы, утверждает, что чистый неоклассический подход ведет к менее эффективной экономике, так как не выдерживающие рыночной конкуренции фирмы сохраняют

свое положение искусственно ([Bork, 1993; Posner, 2001]; критический обзор всей дискуссии см.: [Amato, 1997]). Конечно, возможности потребительского выбора в результате ослабления конкуренции будут сокращены, однако менее эффективная экономика с искусственно удерживаемыми на плаву фирмами явно не может соответствовать интересам потребителей. Благополучие потребителя, таким образом, может вступать в противоречие с проблемой потребительского выбора, а при такой постановке вопроса благополучие будет значительно важнее. Более интересным с точки зрения неолиберализма является то, что строгий неоклассический подход требует увеличивать государственное регулирование для поддержания конкуренции; в то же время главной задачей неолиберализма является снижение регулирования, даже если это негативно скажется на самом рынке. Предыдущий подход, связанный с антитрастовым законодательством США и с современным европейским законодательством в области конкуренции, настаивает на важности потребительского выбора и подчеркивает важность ограничения концентрации экономической власти ради интересов демократии и плюрализма. Чикагская теория игнорирует последний довод с оговоркой, что если государства перестанут вмешиваться в экономику, то будет уже неважен их потенциал политического влияния, так как не останется путей для его реализации.

1.3. Новое государственное управление

Система государственного управления, разработанная на принципах либерализма XIX в., предполагает введение правил регулирования и ограничения отношений между исполнительными органами и высокопоставленными чиновниками, с одной стороны, и бизнес-средой — с другой. За основу была взята идея о необходимости предотвращения коррупции, если отдельные бизнесмены или компании захотят получить привилегии от государства. Тем самым капиталистическая экономика и рынок оказывались частично защищены от государства, а государство — от коррупции. Во многих странах подобные законы не помогли полностью избавиться от коррупции, но концепция управления настаивала на важности разграничений указанных сфер деятельности. Концепция стала более распространенной в связи с развитием в XX в. социал-демократии, с подозрением

относящейся к связям между политикой и бизнесом. Желание либералов защитить рынок от политиков вместе со стремлением социал-демократов отгородить политику от бизнеса привело к созданию необычного, но в то же время мощного союза. Неолиберализм конца XX — начала XXI в. резко отходит от этой идеи и критикует разделение бизнеса и политики за создание политико-административного класса, оторванного от частного бизнеса и рыночных стимулов, что привело к его неэффективности и неспособности к инновациям.

Эта критика легла в основу доктрины нового государственного управления (NPM) — направления неолиберализма, концентрирующегося на устранении предполагаемой неэффективности государственных органов путем их реорганизации по типу корпоративного устройства [Hood, 1991; Christensen, Lægreid, 2002; Osborne, 2006]. В рамках данного направления правительство начало привлекать к работе консультантов из частного сектора, назначать на управленческие должности менеджеров из бизнеса, а также упростило переход в частный сектор уволившихся государственных чиновников и должностных лиц, даже если они уходят на работу в те компании, деятельность которых ранее была в зоне их ответственности. Это открыло обширные возможности для корпоративного влияния на правительственные решения. Одним из наиболее ярких примеров может служить ситуация в США. Многие чиновники, принимавшие ключевые решения о дерегуляции инвестиционных банков — той самой дерегуляции, напрямую повлекшей финансовый кризис 2008 г., — либо работали в инвестиционных банках до устройства на государственную службу, либо ушли на работу в банки после нее, либо комбинировали оба варианта. Некоторые из них заняли важные посты в администрации президента Обамы [Sachs, 2011].

Похожая ситуация наблюдается при привлечении к разработке государственных программ консультантов из частного сектора или при обращении за экспертизой к бывшим сотрудникам корпораций, работающим теперь государственными чиновниками в соответствии с их прошлой отраслью деятельности.

В Великобритании можно найти любопытный пример того, как за несколько последних лет частная компания пустила глубокие корни в правительство, полицию и две основные политические партии страны. Летом 2011 г. начали поступать свидетельства о телефонном шпионаже, проводимом как минимум

одной из газет News International, британского подразделения американской медиакорпорации News Corp, которой владеет бывший гражданин Австралии, а теперь гражданин США, магнат Руперт Мёрдок. На момент написания данных строк расследование еще не завершено, и не все факты еще известны. Тем не менее мы знаем, что журналисты из газеты «News of the World» взламывали и прослушивали телефоны широкого круга знаменитостей, политиков и других потенциальных ньюсмейкеров. Поскольку эта деятельность незаконна, она указывает на наличие связей этих «частных детективов» с криминальным миром. Прослушивание телефонов могло раскрыть секреты личной жизни знаменитостей и обеспечить газеты материалом для статей и для шантажа. Телефонный шпионаж продолжался на протяжении нескольких лет, пока два случайных события не вывели его на чистую воду в июле 2011 г. Во-первых, в июле либерально-консервативное правительство намеревалось предоставить News International монопольный контроль над крупнейшим в Великобритании сервисом спутникового телевидения, что вызвало множество споров и подозрений. Во-вторых, обнаружилось, что один из мобильных телефонов, взломанный журналистами «News of the World», принадлежал убитой девушке, а другие — семьям британских солдат, убитых в Ираке и Афганистане. Новость об этом привела к резкому осуждению действий журналистов особенно в случае с убитой девушкой, так как активность ее телефона из-за прослушки, внушала родителям надежду на то, что она еще жива.

В связи с этим правительству не удалось (по крайней мере пока) предоставить монополию на спутниковое телевидение News International, но активная поддержка этой корпорации со стороны властей придала случаю политическую окраску. СМИ и политики стали вкладывать большие ресурсы в расследование этого дела. Выяснилось, что премьер-министр назначил бывшего редактора «News of the World» старшим специалистом по связям с общественностью в правительстве. Этому чиновнику пришлось уйти в отставку. Затем обнаружилось, что ряд бывших сотрудников News International занимают руководящие позиции в пресс-службах консерваторов и лейбористов. Еще более заинтересовало всех то, что у корпорации имеются тесные связи с Metropolitan Police — главным подразделением британской полиции. Согласно отчетам Metropolitan Police за пять лет до

телефонного скандала, было зафиксировано лишь несколько случаев телефонного прослушивания. На сегодняшний день известно, что сотрудниками отдела утаивалось реальное число. Летом 2011 г. глава полиции и несколько других старших офицеров были вынуждены уйти в отставку.

Достаточно сложно оценить степень влияния News International на жизнь британского государства и общества. Даже если не было бы телефонного шпионажа, у нас тем не менее был бы наглядный пример тесной связи корпорации с правительством, политическими партиями и полицией через кадровую расстановку. Это также может быть одной из причин получения контракта на владение спутниковым телевидением, ведь немало удивления вызвал тот факт, что ориентированное на принцип рыночной конкуренции правительство хотело предоставить совсем не необходимую монополию на спутниковое телевидение корпорации, которая к тому времени уже владела несколькими национальными газетами.

Второй пример касается текущих планов правительства Великобритании по изменению законодательства в области землевладения, планирования и строительства с целью облегчить процесс возведения зданий в сельской местности и городах, чья природа или архитектурная ценность на данный момент защищены законом. Несколько крупных компаний уже купили такие участки земли по низким ценам. Низким потому, что эта земля законодательно защищена от застройки, в то время как компании ждали изменений в текущем законодательстве, после которых на этих участках можно будет начать строительство. Ряд из них сделали крупные пожертвования Консервативной партии, а их сотрудники помогали писать законопроекты по данным изменениям.

Примеры с News International и законами о строительстве могут быть простым проявлением коррупции, а не результатом реализации программы нового государственного управления. Тем не менее новое государственное управление помогло создать среду, в которой такие действия могут считаться обоснованными. Если бы неолиберализм подразумевал открытость рыночным механизмам и четкое разделение государственных и экономических интересов, как того требует рыночная экономика, то неолиберальное правительство не допускало бы подобного поведения. Однако на деле оно создает благоприятные условия для его возникновения. Намерения предоставить монополию на спутниковое телевидение News International не были реали-

зованы не во имя конкурентного рынка, а только в связи со случайными разоблачениями незаконной телефонной прослушки в одном из подразделений этого холдинга. Связь между компаниями, управляющими недвижимостью, и запланированными изменениями в законодательстве была разоблачена лишь потому, что были затронуты интересы других близких к Консервативной партии сил. Но к этому моменту мы еще вернемся.

Все эти примеры показывают нам, что «реорганизация государства на примере бизнес-модели управления» привела не к адаптации рыночных механизмов функционирования со стороны государственных органов, как предполагали экономисты, а к искажению рыночных отношений и возрастанию политического влияния корпораций.

1.4. Передача контрактов на выполнение государственных услуг

Наконец, в государстве всеобщего благосостояния компромисс между стремлением к приватизации государственных услуг и продолжением реализации этих услуг государством имел ряд схожих эффектов. В данной сфере происходит приватизация предложения, а не спроса, и отделение потребителей от покупателей [Crouch, 2011]. Государственные органы предлагают контракты на обеспечение государственных услуг в определенном районе или местности. В данном случае государство является покупателем, поскольку оно платит за эту услугу через налоговые сборы, а не требует оплачивать эту услугу с потребителей. Это полностью соответствует принципам социал-демократического государства всеобщего благосостояния. Потребители по-прежнему являются гражданами государства, через которое обеспечивают себя этими услугами, у них нет напрямую клиентских или потребительских отношений с компаниями, выигрывающими контракты и предоставляющими услуги.

Таким образом, при заключении контрактов на реализацию государственных услуг частными компаниями нет рынка и конкуренции со стороны спроса и потребителей: есть монопольный покупатель в лице государства или различных государственных органов. Сторона поставщиков потенциально может быть рыночной и конкурентной, но на практике она также контролируется небольшим числом компаний. Интересно, что зачастую находятся компании, которые задействованы в реализацию

государственных услуг по самому широкому спектру направлений. Фирма, специализирующаяся на строительстве дорог, может предоставлять местным органам управления услуги бэк-офиса; подрядчик оборонного заказа может реализовывать услуги по школьному образованию. Дорожное строительство и оборонный заказ долгое время были единственными сферами, которые получали контракты на реализацию государственных услуг; именно частные компании из этих сфер деятельности начали выигрывать контракты на оказание других услуг по мере их предоставления государством частному сектору. Изначальный вид деятельности может быть для таких фирм не основным: обеспечение оборонных поставок никак не связано с обучением детей. И это вполне логично. Основным видом деятельности таких фирм будет искусство выигрывать государственные контракты. Государство не потребитель услуг, а заказчик. Оно не может напрямую купить услугу как таковую, оно может предложить контракт на реализацию этой услуги. Если бы победа в конкурсах на получение государственных контрактов не являлась специализированной сферой бизнеса, в конкурсах участвовало бы больше фирм. Для того чтобы выиграть контракт от государства, компании должны быть устроены не совсем так, как если бы они боролись за выполнение заказа в условиях рынка.

Число поставщиков услуг невелико из-за того, что во многих государствах всеобщего благосостояния никогда не было случаев реализации государственных услуг частными фирмами. Прежде чем перейти на систему контрактов, правительство должно «создать рынок» государственных услуг, т.е. убедить фирмы сотрудничать с государством, выступающим в роли покупателя. В результате такой «рынок» получается небольшим, а отношения между покупателем и поставщиком редко регулируются экономическими законами.

Процесс «создания рынка» частично пересекается с разговором о частных консультантах, работающих в правительстве и государственных органах, а также с размышлениями о переходах персонала из государства в корпорации и наоборот. Задачей этих людей часто является вовлечение их фирм в помощь государству по «созданию рынка». Однако же, повторюсь, по факту они — внедренные в правительство представители корпораций, а не представители рынка. Как мы знаем из литературы, посвященной контрактным обязательствам в частном секторе, абстрактное различие между принципалами и агентами в

реальности не работает [Williamson, 1975; Williamson, Masten, 1995]. Согласно теории, принципалы выбирают направление политики, а агенты просто претворяют ее в жизнь. Но это невозможно при исполнении мало-мальски сложного контракта: агент неизбежно вовлекается в поиск способов реализации заказа или даже в процесс постановки целей, которые лучше соответствуют его предпочтениям или экспертным оценкам. Когда это происходит в секторе государственных услуг, корпорация начинает участвовать в формировании политического курса. И это происходит повсеместно, начиная от здравоохранения и заканчивая военными контактами.

Следует заметить, что северные страны, где государство всеобщего благосостояния достигло наибольших масштабов — особенно Швеция, — проделали долгий путь к данной системе контрактов на государственные услуги [Tritter, 2011]. Такая система контрактов сыграла большую роль в результатах переговоров по реформе здравоохранения Барака Обамы. Президент смог увеличить государственные расходы на здравоохранение, а частные фирмы получили множество контрактов на реализацию реформы. Так может возникнуть новый общественный договор XXI в.: население сохранит свое государство всеобщего благосостояния путем превращения его в арену для получения прибыли корпораций. Как заметил М. Фридланд [Freedland, 1998], из-за такого процесса заключения государственных контрактов существенно страдает демократия, так как отношения между правительством и гражданами заменяются отношениями между правительством и исполнителем контракта, в то время как отношения граждан к исполняющей контракт компании выражаются лишь в форме потребления. Это придает им больше пассивности, чем если бы граждане сами были покупателями. Если политика Европейского союза по предоставлению контрактов на оказание государственных услуг на международный рынок будет расширяться и в дальнейшем, то поставщики услуг станут недостижимыми для контроля простых граждан.

2. КОРПОРАТИВНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

По мере распространения неолиберальных принципов во многих сферах нашей жизни, все отчетливее становится заметна аморальность современных общественных отношений. Такие

сферы, как здравоохранение и образование, в прошлом строились на собственных системах ценностей. Теперь их деятельность все чаще становится предметом регулирования экономических законов и принципов. Максимизация прибыли является единственной целью корпораций на рынке, и похоже в обществе не ставится никакая другая цель. В то же время глобализация привела к тому, что деятельность корпораций стала совсем далека от ценностей локальных сообществ.

Особенно ясно мы видим этот процесс в растущем доминировании англо-американской модели фирмы в корпоративном праве. Она объясняет смысл существования фирмы единственной целью: максимизацией стоимости фирмы. Модель акцентирует внимание на максимизации эффективности любых действий фирмы, что приведет к увеличению прибыли и, тем самым, к увеличению благосостояния общества. Следует заметить, что в модели не подразумевается ничего плохого: в своей сути максимизация стоимости фирмы не ведет к эгоизму, однако даже если и ведет, то в конечном счете эгоистическая мотивация по достижению большей прибыли с точки зрения принципов рыночных отношений обеспечивает рост общего благосостояния общества. Поэтому такое представление о целях фирм исключает любую критику последствий максимизации прибыли и декларирует, что конечная цель всегда оправдывает и средства, и промежуточные последствия. Англо-американская модель фирмы в выгодном свете противопоставляется традиционному немецкому корпоративному праву, в котором признавалось, что фирма включает ряд заинтересованных сторон, помимо акционеров (такими сторонами являются, к примеру, работники фирмы), и интересы всех сторон должны быть уравновешены и согласованы друг с другом. Утверждается, что традиционная немецкая система приводит к путанице целей и задач, к снижению прибыли и в итоге к более низкому вкладу в общее благосостояние. Оправданием такой «деморализации» общественной жизни служит утверждение о том, что в условиях рынка люди свободны в своем выборе. Но, как мы уже успели заметить, на многих современных рынках бал правят крупные корпорации, которые сами формируют представление о том, что такое благосостояние потребителя, а не действуют под влиянием идеологического концепта «свободы выбора».

Однако в данной истории существует важный поворот. Пока англо-американская модель добивалась доминирования во всем

мире, появилась концепция корпоративной социальной ответственности (КСО), настаивавшая на необходимости большего внимания к другим целям компаний помимо увеличения прибыли. Среди сторонников КСО были в числе прочих и некоторые крупнейшие англо-американские предприятия. Они утверждали, что корпорации не могут избежать моральной ответственности за свою деятельность, а также что увеличение прибыли фирм не всегда соответствует интересам общества. Аргументы в пользу социальной ответственности были разработаны в качестве ответа на масштабную критику соответствия деятельности корпораций моральным принципам общества. Старые доводы в пользу приоритета максимизации стоимости фирмы не могли предоставить ответ на множество острых вопросов, начиная с отношения к рабочим и условий их труда на предприятиях по всему миру и заканчивая ответственностью западных компаний за распространение ВИЧ в Африке, с поведения банкиров на рынке деривативов до многочисленных вопросов о загрязнении и нанесении вреда окружающей среде [Crouch, Maclean, 2011]. Многие руководители корпораций посчитали необходимым заявить, что их бизнес преследует цели за рамками максимизации прибыли.

Большинство из этих заявлений оказалось просто эффективным рекламным ходом. Также следует заметить, что сторонники КСО утверждают, что корпоративная ответственность совместима с максимизацией прибыли. (В наиболее изощренных вариантах эти доводы сводятся к тому, что фирмы, которые прислушиваются к изменениям общественного мнения, оказываются более чувствительными к переменам на рынке и новым возможностям на нем.) Но ни один из аргументов, противопоставляющих КСО принципу максимизации прибыли, не может опровергнуть следующее: некоторым компаниям приходится отвечать на важные этические вызовы современности. Упор на социальную ответственность выгоден прежде всего тем фирмам, чья репутация на рынке имеет ключевое значение для ведения бизнеса, например, для чувствительных к общественному мнению фирм по производству одежды, добычи нефтепродуктов на внутреннем рынке или продуктовым компаниям. Фирмы, чьими клиентами являются другие корпорации, например, инвестиционные банки, гораздо меньше подвержены влиянию КСО.

Но при переходе от установления этических норм законом (что стало основным итогом обсуждения КСО в недавнем про-

шлом) к их выбору со стороны самих бизнесменов происходит важная вещь. Инициатива по выработке этической повестки дня перешла от политической и юридической элиты к элите корпоративной, от широкой и демократической арены обсуждения к частной и зачастую закрытой. В этом можно усмотреть интересную диалектику: триумф корпораций над государством и над рынком как ключевыми институтами общества привел к тому, что фирмы не могут лишь максимизировать частную прибыль и игнорировать общественные проблемы. Этот процесс напоминает средневековую историю, когда монахи начали производить общественные блага (как, например, судебную систему) для закрепления суверенитета.

И политико-юридическая, и корпоративная элита могут заявлять о том, что они легитимны с точки зрения демократии, но эти заявления уязвимы для критики. Политическая элита имеет все формальные демократические инструменты легитимации на своей стороне, но может быть легко обвинена в манипулировании голосами избирателей через политические технологии. Корпоративные лидеры могут не делать демократических заявлений, однако они могут утверждать о том, что находятся в тесной коммуникации с потребителями через рынок. Конечно, им можно возразить, что у потребителей нет голоса, которым они выражают свои нужды: они лишь наделены правом покупать или не покупать. В то же время контроль над стратегией рыночного поведения, включая все компоненты корпоративной ответственности, находится в руках руководителей компаний.

Споры относительно КСО и этики корпоративного поведения позволяют нам прийти к двум важным выводам. Во-первых, несмотря на глобализацию и доминирование модели максимизации прибыли, споры об этических качествах экономической системы не уходят в прошлое. Напротив, сейчас они сильнее и масштабнее чем когда-либо. Во-вторых, победа неолиберальной концепции над более ранней моделью активного государственного вмешательства сделала корпорации центральным предметом этических споров. Корпоративным лидерам все труднее утверждать, что их цель заключается лишь в максимизации прибыли, и если мы хотим наложить на них ограничения, то нам следует обращаться к политикам и государству за помощью. Это произошло именно благодаря неолиберализму, который утверждает, что государства являются неэффективным

инструментом экономического регулирования, а эффективных действий нам следует ожидать непосредственно от корпораций. Идеология, провозгласившая автономию и верховенство экономической мотивации, привела к сложностям для реализации этой самой мотивации.

3. ПРОНИКНОВЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Как я уже писал ранее [Crouch, 2011], как только корпорации принимают обязательства по социальной ответственности, они становятся уязвимы для критики по их выполнению, особенно если они взяли на себя данные обязательства лишь в качестве рекламного хода. Благодаря возможностям Интернета бизнес практически каждой большой корпорации сопровождается критикой, привлекающей внимание к негативным последствиям ее деятельности и разоблачающей несоблюдение заявлений о корпоративной социальной ответственности. Конечно, такая критика не является результатом нескоординированных действий миллионов потребителей. Как заметил Джон Кэмпбелл [Campbell, 2007], давление на фирму производится представителями тех социально-политических групп, в сфере интересов которых работает фирма. На каком-то уровне, конечно, они должны быть организованными. Группы, выступающие за защиту окружающей среды, честную торговлю с развивающимися странами и достойные условия работы, приложили немало усилий для привлечения внимания покупателей к различным примерам неэтичного поведения корпораций и их действиям, приводящим к загрязнению окружающей среды. Это означает переход КСО от концепции, сформированной и контролируемой самими фирмами, к правилам и нормам поведения корпораций, предъявляемым им гражданским обществом. Как подчеркивали П.-Ж. Нерон и Д. Фогель [Néron, 2010; Vogel, 2008], эта ситуация создает принципиально новую сферу политической деятельности. Критика поведения корпораций направлена не только напрямую на компании, но также воздействует на них косвенно через правительства и партии, так как они законодательно обеспечивают плацдарм для такого рода критики. Поскольку корпорации работают и в сфере частного рынка, и в сфере политики, их критики и оппоненты могут использовать как давление рынка, так и предпринимать прямые политические действия.

В некоторых случаях компании оказываются более восприимчивы к подобному давлению, чем правительство. На это есть две причины. Прежде всего правительство может быть настолько одержимо идеей убрать все препятствия для деятельности компаний, что оно устанавливает лишь самые общие принципы их деятельности и не вмешивается в дела корпораций. Одновременно с этим, некоторые компании становятся чувствительными к нюансам предпочтений и вкусов потребителей на рынке.

Еще одно преимущество гражданских кампаний против гигантских корпораций перед антиправительственными в том, что они уже заранее имеют существенную международную составляющую, так как такие корпорации обычно транснациональны. Потребители и гражданские активисты могут самоорганизовываться в международном масштабе, так как часто причина их возмущения касается целого ряда стран. Такие акции фактически представляют собой ростки будущего транснационального гражданского общества [Brix et al., 2010]. В то же время правительство, партии и политические системы остаются в целом на уровне национального государства: они направлены на реализацию его интересов, что на международной арене остается уделом дипломатии, удаленной от гражданского общества.

Роль корпораций в политике можно рассматривать как недемократическую черту современного общества. Одновременно оно выступает против излишнего влияния корпораций. Активность гражданских кампаний является свидетельством быстро развивающегося плюралистического гражданского общества, но это не говорит о демократии в привычном смысле электорального процесса, подразумевающего выборы, в которых может участвовать все взрослое население. В начале этого раздела я сказал, что политическая дискуссия должна перейти от биполярной схемы противостояния государства и рынка к трехполярной схеме с участием государства, рынка и корпораций. Но политический расцвет корпораций и часто комфортное положение всех участников этого треугольника стимулирует появление четвертой силы, заключающейся в непарламентской, непартийной деятельности гражданских групп и активистов, того, что в Германии долгое время называлось *Burgerinitiativen* — гражданской инициативой. В общем это то, что называют «гражданским обществом». Политическая сфера развитых обществ, таким образом, включает уже четыре стороны, а не три, пусть четвертая сила и значительно слабее остальных.

В своих работах я уже останавливался на этом феномене и описал гражданское общество как состоящее из относительно маленьких, но политически важных групп ([Crouch, 2011]; см. также: [Della Porta, 2003]). Тем не менее даже в текущей политической ситуации четырех сил есть место для дальнейших изменений.

Расцвет неолиберализма, подъем мирового финансового сектора, укрепившегося через рынки производных финансовых инструментов, а также развитие корпоративных олигополий сопровождалось ростом упомянутого выше неравенства. Часто обсуждается лишь один из его аспектов: увеличивающийся разрыв между подавляющим большинством населения и 10–15% населения с самыми низкими доходами. Но разрыв с другой стороны данной шкалы также заслуживает переосмысления. 1% наиболее богатых продолжает отдаляться от остального населения, а среди этой прослойки есть и свои лидеры по уровню богатства, постоянно увеличивающие отрыв. Разрыв основного населения с 10–15% бедных вызывает острые социальные проблемы. Разрыв с верхним 1% ведет к политическим проблемам, проявляющимся в виде концентрации политического влияния в руках гигантских корпораций. Это влияние сосредоточено в руках наиболее могущественных транснациональных корпораций, маленьким и средним компаниям обычно достается лишь малая толика. Такая же малая толика остается и для представления интересов, находящихся за рамками корпоративного сектора. Растущее политическое неравенство беспокоит широкие слои населения и вызывает социальное напряжение, однако оно носит совершенно другой, не классовый характер, на котором основаны современные партийные системы.

Два примера из жизни Великобритании, описанных выше, — скандал с News International и изменения в строительном и земельном законодательстве — служат хорошей иллюстрацией данному тезису. Скандал с News International вызвал у британского общества глубокое чувство неприятия. Оно уже не испытывало иллюзий об этической составляющей экономической власти. Эта ситуация выходила за пределы сугубо экономических интересов, она оценивалась с позиции человеческих ценностей. В ответ на критику взлома телефонов убитой девушки и родственников погибшего солдата News International не посмели использовать стандартные оправдания сомнительной деятельности СМИ — что она направлена лишь на получение

сенсационных материалов для газеты и увеличение доходов. Они просто принесли свои извинения. Максимизация прибыли в этот раз не смогла стать для них козырем.

Случай со строительным и земельным законодательством поднял совершенно другие вопросы и проблемы, нежели в ситуации с News International, но он также повлек критику за пренебрежение человеческими ценностями — критику со стороны защитников сельской местности и исторических центров городов. Национальная газета «Daily Telegraph», обычно симпатизирующая консервативному правительству, в этот раз раскритиковала роль внешних пожертвований партии и давления собственников компаний на разработку этих законов. Группы населения, выступавшие против закона и желавшие сохранить британское сельское наследие и традиции, обычно близки к Консервативной партии по своим взглядам. Но как и в случае с News International, небольшая, но экономически влиятельная группа корпоративных руководителей успешно использовала свои ресурсы влияния на уровне политической элиты, однако оказалась беспомощной перед широкими слоями общества, даже перед теми группами, что обычно им симпатизировали.

Исторически в Великобритании и в других странах богачам и корпоративной элите удавалось убедить средний класс придерживаться общих политических ценностей в противовес нарастающей угрозе рабочего класса. Их способность к убеждению среднего класса предвляла участие этих элит в демократическом процессе. Там, где эта элита оказывалась изолированной и противопоставленной союзу рабочего и среднего классов, она выступала против демократии, а в тех случаях, когда ей удавалось выстроить свои связи и отношения со средним классом, она участвовала в создании общего демократического консервативного блока, который был чрезвычайно успешен в развитых странах.

Безусловно, эта модель несколько изменилась под воздействием ряда факторов. С одной стороны, корпоративная элита стала «денационализованной» — богатые люди зарабатывают деньги в холдингах по всему миру, большие корпорации теперь транснациональны. Эти элиты теперь не особенно интересуются внутренней политикой стран, за исключением, возможно, США. Потенциал их лоббистских возможностей теперь зависит от электоральной политики и в целом возрос; альянсы с какими-либо национальными *Mittelstand* для них теперь не имеют особого зна-

чения. С другой стороны, старая угроза интересам среднего класса, выраженная в профсоюзном и рабочем движении, существенно снизилась в связи с уменьшением числа рабочих, занятых в промышленности, в то время как население с низким уровнем доходов еще не сформировало свою политическую идентичность.

Доминирующая и в основном финансовая элита теперь не сильно нуждается в поддержке среднего класса, в то время как средний класс может больше не бояться рабочего движения. Эта ситуация может создать напряженность между элитой и средним классом, особенно когда элита идет против ценностей и интересов последнего. Маловероятно, что в краткосрочной перспективе это приведет к перестройке политико-партийной системы. Современные политические партии стараются избегать строгой социальной идентичности и апеллируют к максимально широкой аудитории избирателей. Поэтому ориентация политических партий на конкретные группы выражается разве что символически. Но за пределами формальной и все более ритуальной арены выборов формируются новые виды социальных объединений. Нельзя сказать, что политика стала более плюралистичной и открытой при сохранении доминирующего положения экономической элиты. Пока основанием политики выступает финансовый сектор, экономическая элита по-прежнему имеет возможность влиять на общественные интересы государств. Но есть и важные изменения. В зависимости от ситуации, четвертый полюс в виде гражданского общества может быть не таким слабым, как кажется на первый взгляд. Последствия его деятельности могут быть более значительными, чем борьба со злоупотреблениями и нарушениями этики со стороны корпораций. Маловероятно, что политика постиндустриальных обществ будет формироваться по тому же принципу крупных блоков и массовых партий, что и в индустриальную эпоху. Скорее, этот принцип можно будет охарактеризовать более гибкими структурами и организациями, размывающими границы между политикой, экономикой и социальной сферой. Однако не стоит заблуждаться относительно «гибкости». Степень концентрации капитала может быть разной в зависимости от состояния финансовых рынков, которые сами по себе достаточно нестабильны, но в то же время динамично развиваются. Но концентрация богатства и ресурсов, как правило, очень прочная и практически не подвержена изменениям.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вместе с рядом других авторов, я описал современные тенденции в развитых обществах как путь к «постдемократии», которую определяю как политическое устройство, где функционируют все демократические институты, но в котором реальная движущая сила политики оказалась в других руках, в частности, это могут быть узкие группы политико-экономической элиты [Crouch, 2004]. Описанные выше стремления корпораций к политическому доминированию служат одним из основных свидетельств в пользу этого утверждения. Снижение демократического потенциала не является переходом государства в поле «реальной» политики, как может показаться для сторонников неолiberaлизма в силу неудач регулятивной, кейнсианской политики и политики государства всеобщего благосостояния. Упадок демократии, который мы сегодня ощущаем, на самом деле вызван тем, что постепенно становится главной проблемой неолiberaлизма: использованием сильной корпоративной власти в политической сфере. Эту тенденцию будет нелегко повернуть вспять из-за двух основных сил, которые за ней стоят: рост корпораций в важнейших отраслях экономики и экономическая глобализация. Они слишком важны для экономического развития, чтобы хотя бы одно серьезное политическое движение пыталось им противодействовать. Два главных противостоящих этой тенденции фактора, которые мы рассмотрели, — гражданское общество и социальная ответственность корпораций — еще слишком слабы, чтобы повлиять на смену направления сегодняшних тенденций. В действительности же КСО символизирует исчезновение публичной политики в кабинетах частных корпораций и является скорее частью проблемы упадка демократии, а не ее решением.

Ранее государство было описано как ближайший союзник власти корпораций. Однако оно также остается главным инструментом, с помощью которого можно сопротивляться данной власти. Корпоративная социальная ответственность и благотворительность — максимум, что компании могут сделать для устранения негативных последствий своей деятельности, и оба этих аспекта суть несущественные, оторванные от демократического контроля элементы корпоративной деятельности. Благотворительные, религиозные и другие подобные организации могут выдвигать моральные требования к государственным

органам, чтобы заставить их ограничить негативные внешние эффекты корпоративной деятельности. Но за исключением тех обществ, что объединены сильными моральными устоями — а это редкость в условиях развитых стран, — результаты таких требований незначительны. Даже если действия гражданского общества направлены против корпораций или непосредственно на решение проблем, большинство из них все еще обращено к политическим институтам, национальным или международным. И это оправданно, так как только такие институты могут регулировать рыночную деятельность. Между тем внешние эффекты рынка так или иначе будут возрастать в связи с необходимостью увеличения прибыли или расширения рыночной интервенции в другие сферы человеческой жизни, что подразумевает и позволяет неолиберализм. Таким образом, неолиберализму необходимо принимать именно те экономические ограничения, против которых он так активно выступает.

Только такой орган, который способен монополизировать легитимное насилие — веберовское государство, — может устранить основные негативные внешние эффекты рынка. При этом не стоит пренебрегать возможностями гражданского общества в этой области. В ситуации, когда государственного контроля станет не хватать (например, если оно окажется связанным решениями на национальном уровне) или оно срастается с корпоративной властью, уклоняющейся от регулирования, ущерб от внешних эффектов будет невозможно оценить. Вероятно, такая судьба ожидает меры по борьбе с антропогенным изменением климата.

Изменение климата и загрязнение окружающей среды демонстрируют недостатки общностей, основанных на территориальной принадлежности (как, например, национальные государства), особенно если они вынуждены противостоять частной экономической силе, не имеющей географического расположения. Идея государственного суверенитета основывается на утверждении, что государство является самым могущественным институтом на определенном географическом пространстве. До тех пор, пока демократия будет реализовываться только на уровне национального государства, понять масштабы корпоративной власти невозможно. Государство, в особенности государство всеобщего благосостояния, должно быть более открытым на всех уровнях. Для европейцев важнейшие шаги в этом процессе

закljučаются в конструировании общеевропейских институтов, включая институт гражданства. Очевидно, что для обеспечения механизмов глобального управления, демократия должна отступить назад, чтобы впоследствии идти вперед. И демократия, и институт гражданства отчасти будут ослаблены в силу подобных масштабных изменений, особенно когда управление будет осуществляться посредством косвенно демократических институтов — как и должно быть в условиях глобального управления [Scholte, 2011]. Но в то же время если на национальном уровне невозможно решать возникающие проблемы, то лучше иметь несколько ослабленную демократию, которая будет в состоянии разрешать возникающие проблемы, чем иметь сильную, но абсолютно неэффективную демократическую систему управления. На практике это означает, к примеру, отступление от некоторых социальных гарантий и ценностей государств всеобщего благосостояния к более слабой модели общеевропейской социальной политики. Отсутствие таких шагов приведет к проблеме ослабления государства, которая в конечном счете окажется неразрешимой.

ЛИТЕРАТУРА

Amato G. Antitrust and the Bounds of Power: The Dilemma of Liberal Democracy in the History of the Market. Oxford: Hart, 1997.

Basinger S.J., Hallenberg M. Remodeling the Competition for Capital: How Democratic Politics Erases the Race to the Bottom // American Political Science Review. 2004. Vol. 98. No. 2. P. 261–276.

Bork R.H. The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself. 2nd ed. N.Y.: Free Press, 1993 [1978].

Brix E., Nautz J., Trattnigg R., Wutscher W. (eds). State and Civil Society. Vienna: Passagen, 2010.

Campbell J. Why Would Corporations Behave in Socially Responsible Ways? An Institutional Theory of Corporate Social Responsibility // Academy of Management Review. 2007. Vol. 32. No. 3. P. 946–967.

Christensen T., Læg Reid P. New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice. Aldershot: Ashgate, 2002.

Crouch C. Post-Democracy. Cambridge: Polity, 2004.

Crouch C. The Strange Non-Death of Neoliberalism. Cambridge: Polity, 2011.

Crouch C., Maclean M. (eds). The Responsible Corporation in a Global Economy. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Della Porta D. I New Global. Bologna: Il Mulino, 2003.

Freedland M. Law, Public Services, and Citizenship — New Domains, New Regimes? // Public Services and Citizenship in European Law: Public and Labour Law Perspectives / ed. by M. Freedland, S. Sciarra. Oxford: Clarendon Press, 1998. P. 1–35.

Goodhart C.A.E. The Background to the 2007 Financial Crisis // International Economics and Economic Policy. 2008. Vol. 4. No. 4. P. 331–346.

Hill C.A. Ratings Agencies Behaving Badly: The Case of Enron // Connecticut Law Review. 2003. Vol. 35. No. 3. P. 1145–1156.

Hood C. A Public Management for All Seasons? // Public Administration. 1991. Vol. 69. No. 1. P. 3–19.

IMF. A Fistful of Dollars: Lobbying and the Financial Crisis. Washington (DC): IMF, 2010.

Néron P.-Y. Business and the Polis: What Does It Mean to See Corporations as Political Actors? // Journal of Business Ethics. 2010. Vol. 94. No. 3. P. 333–352.

Oates W. Fiscal Federalism. N.Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

Osborne S. The New Public Governance? // Public Management Review. 2006. Vol. 8. No. 3. P. 377–387.

Posner R.A. Antitrust Law. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

Sachs J. The Price of Civilization: Economics and Ethics after the Fall. L.: Bodley Head, 2011.

Scholte J.A. (ed.). Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

Sutton J. Sunk Costs and Market Structure. Cambridge (MA): MIT Press, 1991.

Tritter J. Trouble in Paradise: The Erosion of the Nordic Social Welfare State / Unpublished Paper Presented at the Conference 'Beyond the Public Realm?'. University of Warwick, 2011.

Vogel D. Private Global Business Regulation // Annual Review of Political Science. 2008. Vol. 11. P. 261–282.

Williamson O.E. Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization. N.Y.: Free Press, 1975.

Williamson O.E., Masten S.E. Transaction Cost Economics. Aldershot: Edward Elgar, 1995.

Х. Нормализация правых в Европе в эпоху постбезопасности¹

МЭЙБЛ БЕРЕЗИН

1. ЧТО ТАКОЕ НОРМАЛИЗАЦИЯ?

В последние годы шансы на успех у европейских правых партий значительно возросли. После грянувшего в августе 2008 г. глобального экономического кризиса и последовавшего за ним весной 2011 г. кризиса суверенного долга в Европе электоральная поддержка правых партий стала значительно возрастать. Бывшие маргинальными политическими игроками, такие партии, как, к примеру, Шведские демократы, завоевали места в парламентах, а некоторые из них даже стали частью правящих коалиций. Так, на прошедших в апреле 2011 г. парламентских выборах в Финляндии националистическая партия Истинные финны получила третье место и завоевала такой же процент голосов, как социал-демократы.

В течение этого периода националистическая риторика, которая до этого была присуща только европейским популистам, стала частью правоцентристского, а в некоторых случаях и левого политического, дискурса. К примеру, канцлер Германии Ангела Меркель в октябре 2010 г. на встрече с молодыми активистами партии ХДС заявила, что попытка построить в стране мультикультурное сообщество «не удалась, совершенно не удалась». Хотя затем она заметила, что мигранты все еще приветствуются в немецком обществе, что вызвало большой резонанс,

¹ Хочется выразить признательность Армину Шефару и Вольфгангу Штрику за их ценные комментарии относительно первой версии данной главы, а также за их приглашение на конференцию «Демократия в окопах», которая прошла в замке Ринберг в Германии 24–25 марта 2011 г. Их замечания и обсуждение данной темы участниками конференции помогли мне сформулировать важные поправки к работе. Кроме того, я хочу поблагодарить Ришарда Свиадбэри за прочтение черновика данной главы, А. Яскевич за помощь в подготовке рукописи и, наконец, Дженни Тодд за разработку таблиц.

как в самой Германии, так и по всей Европе. Британский премьер-министр Дэвид Кэмерон на своей лекции по исламскому экстремизму, прошедшей во время Мюнхенской конференции по безопасности в феврале 2011 г., выразил свое согласие с подобной оценкой мультикультурализма. Неделями позже президент Франции Николя Саркози также поддержал эту идею: мультикультурализм действительно провалился. Само апеллирование националистов к теме идентичности не ново для европейской политики, однако она всегда оставалась на ее задворках. И если в прошлом подобные культурные конфликты провоцировались снизу, то теперь они подогреваются сверху. До недавнего времени лидеры государств, в особенности тех, кто четко привержен европейской идее, не позволяли теме национальной идентичности вспыхнуть так ярко. События же 11 сентября и последующие за ними террористические акты в Европе позволили утверждать, что не ассимилировавшиеся мигранты, и в частности, мусульмане представляют собой реальную угрозу.

События, начавшиеся в финансовом мире США в августе 2008 г. и плавно перешедшие в Европу, показали, что европейский проект является опасным как в экономическом, так и в политическом отношении. Потребовалось всего лишь несколько месяцев, чтобы вслед за кризисом в США грянул и европейский кризис. Конфликт между национальными интересами и планами сохранить Европейский валютный союз начался весной 2009 г. с Венгерского долгового кризиса. Он продолжился вместе с широкомасштабным кризисом суверенного долга, развернувшимся в 2010 г., когда Греция оказалась на грани банкротства. Весной 2009 г. эксперты и политические деятели заговорили об ослаблении европейского проекта и возможном провале проекта еврозоны. Крупнейшие международные журналы пестрели такими заголовками, как «В отсутствие Европы» [Ash, 2009], «Восточный кризис может разрушить еврозону» [Munchau, 2009], «Континент брошен на произвол судьбы» [Krugman, 2009]. Еще в январе 2009 г. французский экономист Элуа Лоран [Laurent, 2009] заговорил о том, что нельзя допустить обвал евро и что страны-участницы должны немедленно предпринять надлежащие меры.

Еще весной 2009 г. европейские политики не воспринимали ситуацию, складывающуюся вокруг еврозоны, как опасную. А общественные волнения не оказывали на их мнение значительного эффекта. В то же время в европейском научном сообществе

уже давно стали подниматься вопросы, связанные с дефицитом демократии и недостаточной подконтрольностью институтов ЕС простым гражданам. Тем не менее никто всерьез не предполагал, что Европейский союз в корне противоречит демократическому устройству. Несмотря на столкновение с проблемой бюджетного дефицита и потенциальным дефолтом, ни политики, ни эксперты не усматривали серьезной угрозы для европейских демократических практик и настроений. Но идеи, которые еще весной 2009 г. казались невысказанными, стали возможными сегодня.

На обложке «The Economist» (16–22 июля 2011 г.) удалось как нельзя лучше отразить изменения в общественном восприятии, когда всего лишь за неделю до саммита в Брюсселе 21 июля 2011 г. выяснилось, что Италия оказалась на грани дефолта. На обложке на ярко-красном фоне красовалась золотая монета в 1 евро, балансирующая на краю черной скалы, выступ которой был изображен в форме «итальянского сапога». А заголовок гласил: «На краю пропасти: почему кризис евро усугубился?» Через неделю в своей статье в «The Guardian» лауреат Нобелевской премии и экономист Амартия Сен связал сохранение еврозоны с сохранением европейской демократии и заявил: «Вызывает беспокойство то, что сегодня угрозам для демократического управления является скрытая угроза финансовых приоритетов, и этому не уделяется должного внимания» [Sen, 2011]. А уже через две недели после саммита в Брюсселе, с обрушением мирового фондового рынка, весь мир заговорил о том, что Европа действительно представляет собой угрозу, причем не только для себя, но и для остальных. Роберт Самуэльсон [Samuelson, 2011] в «Washington Post» предупредил: «Европа представляет собой большую опасность». Уолтер Раселл Мид [Mead, 2011] в «Wall Street Journal» написал о том, что возможно настало время для Европы «спуститься» на национальный уровень. А последний выпуск «Места для дебатов» журнала «New York Times» (2011) под названием «Европа разделяется?» показал, что даже сами эксперты разошлись во мнениях относительно будущего Европы.

Термин «нормализация правых» был разработан нами для описания феномена, связанного с электоральными успехами европейских правых и с включением националистических идей и практик в политический мейнстрим. Процесс нормализации правых развивался параллельно с такими глобальными явлениями, как распространение терроризма и наступление глобально-

го финансового кризиса. В «Нелиберальной политике Неолиберального времени» [Berezin, 2009] показано, что ускорившиеся темпы европеизации способствовали появлению обновленных правых и в конечном счете возникновению правоцентристских политических коалиций. Но в этой работе не предполагалось, что финансовый кризис 2008 г. к весне 2010 г. переродится в полномасштабный долговой кризис в Европе. Уже с 2008 г. образ единой, конкурентоспособной и космополитической Европы начал размываться из-за наступившего финансового кризиса. А кризис суверенного долга подчеркнул взаимосвязь между нормализацией правых и европейским проектом, а также указал на его недостатки.

В данном разделе, основываясь на своей указанной выше работе 2009 г., я утверждаю, что глобальный финансовый кризис усугубил экономические разногласия и культурные разломы в европейском проекте и вскрыл институциональные проблемы, которые до этого рассматривались на национальном уровне. А кризис суверенного долга заставил Европу перестроиться на политическое устройство в рамках постбезопасности. Национальные государства, будучи основой ЕС, институционализировали «практическую безопасность»², которая давала людям ощущение эмоциональной защищенности. Политическая безопасность проявлялась через законы о гражданстве, министерство внутренних дел и министерство обороны. Национальные системы социального обеспечения обеспечивали экономическую безопасность и социальную солидарность в качестве побочного продукта. Языковая, образовательная и даже религиозная политика воспроизводили культурную безопасность, так как они конструировали представления, или даже практики, о схожести и идентичности. В отличие от «старой» Европы, где безопасность, солидарность и идентичность были гарантированы, государство в условиях постбезопасности благоприятствует рынкам, способствует жесткой экономии, что является угрозой для солидарности, и поддерживает мультикультурное включение за счет национального исключения.

Здесь представлен исторический подход к изучению правых и утверждается, что кризисное состояние институтов «практической безопасности», обусловленное расширением европейской

² «Практически достижимая безопасность». — *Примеч. ред.*

интеграции и подорванное финансовым кризисом, способствовало формированию такого политического климата, в котором предлагаемые правыми возможные решения политических проблем кажутся вполне нормальными. Исследуется зависимость между подъемом правых и ослаблением, а может быть и полным провалом, европейского проекта; исследуется влияние финансового кризиса и последовавших жестких экономических мер на рост популярности недемократических настроений в современной Европе. Именно политические настроения, а не практики, более точно отражают события, происходящие в Европе, так как процедурно все европейские национальные государства, за исключением Европейского союза, являются демократическими.

Представленный в данном тексте анализ имеет две составляющие. В первую очередь исследуется развитие политической значимости европейских правых, начиная с ранних 1990-х годов и конкретно политической траектории партии Национальный фронт Франции (French National Front), одной из старейших и наиболее влиятельных европейских правых партий. Кроме того, определяется положение правых, в том числе и французских, в текущем европейском контексте.

2. АНАЛИЗИРУЯ ПРАВЫХ

Экстремистские партии и движения стали частью европейской политики уже в начале XX в. За исключением 1920-х и 1930-х годов, эти партии и движения по большей части оставались на задворках «нормальной» политики. Внушительная катастрофа Второй мировой войны оставила в тени тот факт, что даже в 1920–1930-е годы итальянский фашизм был достаточно мирным режимом. Режим Муссолини привел к падению его союза с Гитлером; а в Испании Франко и вовсе благоразумно избегал различных войн и союзов [Berezin, 2009, p. 17–22]. Несмотря на то что после войны правые были объявлены вне закона во многих европейских странах, они не исчезли совсем. Бывшие фашистские партии перегруппировались, сменили названия и в большинстве своем спокойно существовали на периферии европейской политической жизни. В 1988 г. журнал «West European Politics» опубликовал специальный номер «Правый экстремизм в Западной Европе». За исключением French National Front, упомянутые там партии и движения не становились значимыми

политическими акторами, по крайней мере еще в течение 10 лет после публикации журнала.

Специалистами в области общественных наук были разработаны различные подходы к изучению правых, которые вновь начали обретать силу в 1990-х годах. Некоторые политологи, например, изучают данное явление в категориях спроса и предложения [Eatwell, 2003; Mudde, 2007; Rydgren, 2007]. В этом случае переменные предложения отвечают за само наличие правых партий, а переменные спроса — за характеристики и предпочтения избирателей. Я же разрабатываю альтернативный подход, в рамках которого основными категориями анализа выступают институты и культура [Berezin, 2009, p. 40–45]. Этот подход охватывает те нюансы и контекстуальные сложности, которые первый подход, как правило, упускает из виду. Институциональный подход предполагает рациональный расчет, а в его основе лежит правовая система. В качестве конкретных институциональных категорий выступают организации, рынки труда, а также формирование повестки дня. Культурный же подход изучает смыслы в широком их понимании. В отличие от институционального подхода, культурные подходы к изучению правых включают нерациональную составляющую — если сослаться на Макса Вебера, но это ценностно-рациональные действия, — и опираются на теории постматериальных ценностей, ресентимента и преемственности.

Организационные теории содержат имплицитное понятие эффективности, так как они уделяют особое внимание партийной стратегии. К примеру, концепции, основывающиеся на теории выбора, полагают, что маргинальность партии — это признак ее силы, а не слабости [Givens, 2005; Norris, 2005; Meguid, 2008]. Политологи, изучающие логику правых коалиций, сосредоточили свое внимание на способности правых действовать стратегически в своих электоральных кампаниях. Подобные теории довольно успешно объясняют успех правых партий на региональном уровне, поскольку они показывают, каким образом пересекаются между собой политический торг на региональном уровне и политическая стратегия. Но при этом они не могут полноценно объяснить победы и поражения правых на национальных выборах.

Теории, где ключевым фактором выступает формирование повестки дня, подразумевают наличие некоей политической рациональности, и таким образом, правые завоевывают свою легитимность тем, что быстрее своих основных конкурентов

выносят некие маргинальные проблемы на электоральную арену [Schain, 1987]. Они зачастую путают вопросы восприятия и тайминга и смешивают причину со следствием. К примеру, французское государство включило проблему миграции в свою повестку еще до того, как National Front обозначил ее как политическую [Schor, 1985].

Модели, которые объясняют подъем правых через особенности рынка труда, говорят о том, что неэффективность постиндустриального рынка труда и являющаяся результатом структурных изменений безработица привели к тому, что склонность голосовать за правые партии возросла. Политэкономическая модель Китшельта [Kitschelt, 1995] предполагает, что новая профессиональная структура постиндустриального общества подтолкнула к тому, что традиционные левые/правые партии перешли ближе к центру, и создала некий идеологический вакуум, занятый впоследствии экстремистами. Также он считает, что правые являются сторонниками рыночного капитализма, однако как утверждает Е. Иварсфлатен [Ivarsson, 2005], это положение не соответствует французской действительности.

Если концепции, основывающиеся на рынке труда, исходят из экономической рациональности, то концепции, связанные с resentmentом, предполагают эмоциональную рациональность, это означает, что чувство страха перед мигрантами приводит к возрастающей поддержке правых [Betz, 1993]. Сторонники данной концепции полагают, что проигравшие в борьбе за дефицитные социальные блага и материальные ресурсы отвечают на эту фрустрацию гневом, страхом, а иногда и ненавистью. То есть если первые исходят из структурных факторов, то вторые — из психологических и эмоциональных. Однако обе теории соглашаются с тем, что существует каузальная связь между безработицей и иммиграцией относительно возвеличивания правых.

Связь между ксенофобией и миграционной политикой является ключевым элементом концепций, объясняющих успех правых через особенности рынка труда и resentment (см., например: [Schain, 1996]). Беспорядки в пригородах Парижа в 2005 и 2007 гг. показали, что растущее число безработных и бесправных мигрантов второго и третьего поколения действительно создает множество проблем [Mucchielli, 2009]. И ксенофобия — это вполне возможная, но не обязательная реакция на проблемы, создаваемые мигрантами. Концепция рынка труда

устанавливает взаимосвязь между положением правых и уровнем безработицы. Однако она не в состоянии объяснить, почему результатом страха перед безработицей становится именно крайний национализм. С таким же успехом растущий уровень безработицы может привести к подъему левого движения.

Культурный подход основывается на концепции постматериалистических ценностей Р. Инглхарта [Inglehardt, 1977] и теории новых социальных движений. Согласно этому подходу, правые представляют собой сочетание протестных партий и движений с антисистемными целями, а их не так уж и легко идентифицировать как левые или правые (см., например: [Kriesi, 1999]). Зачастую культурный подход обращается к теории массового общества 1940-х годов, которая сосредоточила свое внимание на людях, в силу проблем, связанных с развитым капитализмом, подвергшихся аномии и ставших приверженцами политических партий и движений, способных дать им хотя бы какую-то определенность.

Теории организации и повестки дня, базирующиеся на разных формах рациональности, являются формальными, поскольку ни одна из них не в состоянии охватить реальную политическую ситуацию, и в равной степени применимы к левым, правым или же центристским партиям. Теории рынка труда и ресентимента определяют взаимосвязь между различными социальными явлениями, однако зачастую они не могут объяснить, какие именно социальные механизмы стоят за этими взаимосвязями. А концепция постматериализма объясняет, почему политические предпочтения граждан не стабильны, однако не учитывает то, в какую сторону меняются предпочтения, вправо или влево, и не объясняет такое явление, как крайний национализм.

3. «НАСЛЕДИЕ» ИМЕЕТ ЗНАЧЕНИЕ: ПОЛОЖЕНИЕ ПРАВЫХ В НОВОЙ ЕВРОПЕ

Теории *наследия*, в основе которых лежит положение о том, что история, так или иначе, повторяется, но эмпирически это довольно трудно доказуемо: так, современные правые партии и движения не похожи на те, что были в межвоенный период. Однако при грамотном их применении можно получить довольно полезные результаты. Так, для качественного анализа процесса нормализации правых необходимо использование

исторического подхода, иными словами, необходимо изучение положения правых в контексте социальных, экономических и политических изменений. Под наследием, имеющим важное значение, здесь понимается не то, был ли в истории страны когда-либо фашистский режим или даже партия, а то, каким образом в каждой конкретной стране строились отношения между гражданами и государством. Институциональная матрица, которая как бы встраивает граждан в государство, включает правовую систему, структуру государства всеобщего благосостояния, предварительные условия получения гражданства, образование, рынок труда и даже положение религии. Конфигурации институтов варьируются от одной страны к другой, но при этом у них есть одно очень важное сходство: европейские национальные государства в послевоенный период представляли собой безопасные образования, в рамках которых отношения между гражданами и государством были довольно стабильными и прочными, хотя и отличались друг от друга по всей Европе [Eichengreen, 2007].

В центре современных исследований правых лежат партийные особенности, и, как правило, имеются в виду некие глубокие партийные обязательства. Сам анализ фокусируется на таких переменных, как предпочтения акторов или структурные факторы, и поэтому намного меньше внимания уделяется национальному и международному контексту. По этой причине в современной научной литературе лишь частично отражены те обязательства, которые двигали правыми в 1990-х годах, и недостаточно объясняется современный процесс нормализации правых.

В своей работе «Нелиберальная политика неолиберального времени» [Berezin, 2009] появление правого популизма я связал с ускоренным процессом европеизации, включавшей политическую, экономическую и культурную интеграцию; но при этом в ней не был отражен конфликт между культурной и институциональными составляющими этого процесса. Рыночный либерализм, который является краеугольным камнем европейского проекта, поставил под сомнение систему социальной защиты, появившуюся в послевоенный период. Это и послужило основой для той культурной борьбы и народных чаяний, которые начали появляться по всей Европе. Если правый популизм во многих национальных государствах появился как реакция на экономическую либерализацию, то процесс европеизации дол-

жен был открыть новые перспективы для левых. Однако все произошло наоборот: традиционное европейское левое движение с 1992 г. постепенно ослабевало.

Теории, которые игнорируют историческое наследие послевоенной трансевропейской безопасности, упускают из виду взаимосвязь между европеизацией и возрождением правых в 1990-х годах. Если не получается уловить эту важнейшую взаимосвязь, то и нынешний процесс нормализации правых может показаться малопонятным. Тем не менее он является закономерным продолжением того, что происходило в период с 1990-х годов вплоть до финансового кризиса.

Правый популизм и европейские интеграционные процессы также начали набирать обороты в 1990-х годах, и это временное совпадение не случайно. Ускоренные темпы европейской интеграции вывели из состояния равновесия ту смесь национальных особенностей и правовых норм, с помощью которой происходило управление европейскими государствами. Непредвиденные последствия этого процесса привели к ослаблению национальных социальных контрактов, что, в свою очередь, привело к тому, что сами государства стали чуждыми для многих своих граждан. И это имеет очень важное практическое значение, поскольку из-за этого появилось чувство незащищенности, как на эмоциональном, так и на фактическом уровне. И правые политические партии, и движения (они все объединены в одну категорию для удобства, а не для аналитической точности, поскольку у них есть столько же общих черт, сколько и различий) начали процветать в этой европейской атмосфере незащищенности. И до тех пор, пока не начался европейский финансовый кризис, правые на редкость эффективно справлялись с задачей, выдвигая на передний план в своем политическом дискурсе именно чувство страха.

4. ФРАНЦИЯ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ ФРОНТ: ПАРАДИГМАЛЬНЫЙ КЕЙС НОРМАЛИЗАЦИИ ПРАВЫХ

4.1. Победа в идейной борьбе

Политическая судьба партии Национальный фронт (НФ) как нельзя лучше демонстрирует то, каким образом произошел нынешний националистический поворот в европейской политике и риторике. В период с 1997 по 2007 г. позиции партии НФ, каза-

лось, представлявшей собой реальную политическую силу, а также позиции ее лидера зачастую пересекались с общественным мнением и основной политической линией страны. Именно в контексте событий этого периода сформировалось современное отношение французов к исламу, национальной идентичности и глобализации. На основе этого социологи могут анализировать итерации аналогичных процессов и в других государствах.

В начале 1980-х годов, в то время как французское государство, не привлекая всеобщего внимания, разрабатывало законы, ограничивающие миграцию, французские СМИ громогласно критиковали Ле Пена за его антимигрантские позиции. Если правые предавали тему миграции активной огласке, то практики миграционного законодательства во Франции, да и по всей Европе не позволяли до конца понять, является ли то или иное правительство левым или правым. В июне 1993 г. французский Кодекс о гражданстве был пересмотрен с тем, чтобы отменить автоматическое получение гражданства для детей мигрантов, родившихся во Франции, и внедрить требование о культурной ассимиляции претендентов на гражданство [Weil, 2002]. А в марте 1998 г. партия Жан-Мари Ле Пен Национальный фронт шокировала французский общественный и политический истеблишмент, получив 15% голосов на французских региональных выборах [Perrigneau, Reynié, 1999].

Год спустя Национальный фронт разделился на две части, и аналитики начали предрекать скорый конец партии. Однако подобная нисходящая траектория была характерна только для электоральных возможностей партии, сами же идеи начали получать широкое признание. Затрагиваемые партией вопросы постепенно приобретали общенациональный характер, хотя складывалось впечатление, что сама партия находилась в упадке. Проблема европеизации как итерации процесса глобализации, которую Ле Пен когда-то назвал «новым типом рабства», становилась все более существенной для Франции в этот период.

Первый раунд президентских выборов 2002 г. на некоторое время возродил Ле Пена, который с 16,86% голосов получил второе место. Однако его присутствие в избирательном бюллетене повергло французов в некоторый шок, и действующий президент Жак Ширак вновь занял пост с поддержкой в 82% голосов. Однако все, чье внимание было приковано к этому в 2002 г., — СМИ, политологи, да и сами кандидаты — не заметили, что если

и не сам Ле Пен, то его идеи быстро набирали популярность, в особенности его негативное отношение к европеизации и глобализации, а также отстаивание идеи социальной солидарности и повышения общественной безопасности. События 21 апреля 2002 г. показали, что его идеи и проблемы действительно носят общенациональный характер, потому не только партийные активисты, но и рядовые граждане проголосовали за него в первом туре президентских выборов.

Страхи и тревоги французов относительно европеизации и глобализации, которые были сформулированы Ле Пенем, достигли своей кульминации 29 мая 2005 г., когда французские граждане отвергли проект европейской Конституции. И в период между президентскими выборами 2002 и 2007 гг. идеи Ле Пена относительно преступности, миграции, национальной идентичности и в целом Европы стали вполне себе нормальным объектом общественного обсуждения во Франции. В 2003 г. тогдашний министр внутренних дел Николя Саркози провел через Национальное Собрание закон, значительно увеличивший полномочия французской полиции. Во время беспорядков 2005 г. Саркози закрепил свой суровый имидж, назвав бунтовщиков «головорезами» и пригрозив «очистить окрестности с помощью керхеров»³. Позднее, в 2003 г. «Stasi Commission» опубликовал доклад, в котором рекомендовался запрет ношения в общественных местах религиозных символов, что, в сущности, в первую очередь касалось мусульманских платков.

В президентской кампании 2007 г. Саркози продолжил капитализировать дискурс Ле Пена. 22 апреля в первом туре президентских выборов Ле Пен получил лишь 11% голосов. И это был самый низкий процент, который он когда-либо получал, впервые приняв участие в президентской гонке в 1974 г. Опять же Ле Пен и политическая эффективность Национального фронта, казалось бы, изжили себя. Однако вопросы, затрагиваемые им (глобализация, Европа и необходимость разработки действенной политики для интеграции второго, а иногда и третьего поколений мигрантов во французское общество) никуда не исчезли. В вечер после своего поражения он заявил: «Мы выиграли идейную битву: народ и патриотизм, миграция и отсутствие безопасности стали основой избирательных кампаний моих противников». В случае

³ Высокоскоростной немецкий водяной шланг. — *Примеч. пер.*

Франции последствия европейской интеграции превратили идеи правых в мейнстрим французской политики и уменьшили политический потенциал крайне правых.

4.2. Оглядываясь на 2012 г.: посткризисные президентские выборы

В июне 2007 г. Николя Саркози в качестве новоизбранного президента отправился в Брюссель для пересмотра проекта Конституции Европейского союза, что было поддержано его партией еще в 2005 г. По возвращении во Францию он заявил, что добился исключения из нового договора пункта о «свободной и неискаженной конкуренции» и что это явилось собой «конец конкуренции как идеологии и догмы» [The Economist, 2007, p. 59]. Комментарии Саркози, который руководствовался, скорее, политической целесообразностью, нежели его действительным несогласием, показали ту амбивалентность по отношению к Европе и глобализации, которой пронизаны все сегменты французского общества.

В преддверии председательства в Европейском союзе во втором полугодии 2008 г., Саркози поручил Лорену Коэн-Тануги, юристу, специализирующемуся в области международных слияний и поглощений, составить план, который «отразил бы наше видение Европы, сочетающее одновременно экономический рост и инновации с высоким уровнем социальной защиты и занятости» [Cohen-Tanugi, 2008, p. 205]. Работа Коэна-Тануги «Euromonde 2015: une stratégie européenne pour la mondialisation» (опубликована на англ. яз. «Beyond Lisbon: A European Strategy for Globalisation») включила опрос общественного мнения «Восприятие глобализации и своеобразия Франции». Респондентам было предложено ответить, рассматривают ли они глобализацию как «бесценную возможность» или как «угрозу занятости и внутренним компаниям». 64% французских респондентов рассматривают глобализацию именно как угрозу, и это самый высокий процент среди всех опрошенных стран. И с тех пор настроения во Франции не сильно изменились. Согласно недавнему опросу [Fondapol, 2011] о европейских настроениях среди французов, 52% опрошенных оценили глобализацию как угрозу. В том же опросе было выявлено, что 62% респондентов-французов ассоциируют Европу с «безработицей», в то время как только 40% ассоциируют ее с «процветанием».

Президентские выборы 2007 г. обозначили пик популярности Саркози во Франции. Его уровень поддержки среди французских граждан начал падать менее чем через четыре месяца после вступления в должность и не поднимался выше 41% после 2008 г. В ответ на снижение популярности, Саркози инициировал обсуждение французской национальной идентичности. Свое обращение к парламенту и конгрессу Саркози начал с финансового кризиса и ответных правительственных мер, но затем быстро перешел к любимой французской *bête noire*⁴ — глобализации [Sarkozy, 2009]. Его речь была насыщена такими выражениями, как «наши общие ценности» и «наше общее наследие», а в итоге он заговорил о важности поддержания *laïcité*⁵, французской модели разделения церкви и государства. Дебаты на тему национальной идентичности не произвели ожидаемого эффекта на рейтинги одобрения Саркози и спровоцировали волну осуждения со стороны левых. Его критики, как со стороны левых, так и внутри самой его партии, обвинили его в разжигании культурного конфликта и в создании возможностей для Национального фронта вновь стать значимой политической силой во французской политике.

В ходе подготовки к региональным выборам весной 2010 г. Национальный фронт запустил кампанию «Нет исламизации!», что отразилось на правительственных дискуссиях. Социалистическая практика стала победителем на региональных выборах, но и результаты Национального фронта оказались лучше ожидаемых. Во втором туре Социалистическая партия заняла первое место с 49% голосов, а партия Саркози Союз за народное движение (СНД) получила второе место с 33%. Национальный фронт занял третье место с 9% голосов. Результат Социалистической партии был несколько слабее, чем можно было предположить, судя по ее численности, потому как ее уровень поддержки был обеспечен не только социалистами, но и членами партии Европа Экология, коалициями зеленых и инвайронменталистами. Результат же Национального фронта, наоборот, оказался лучше, чем кто-либо мог ожидать.

Тема национальной идентичности не была в списке первоочередных забот французов в 2010 г. Согласно данным опроса [TNS Sofres, 2011b], в котором было отражено отношение фран-

⁴ Предмет особой ненависти или отвращения (фр.). — Примеч. ред.

⁵ Светский характер (фр.). — Примеч. ред.

цузов к различным проблемам, 75% респондентов обозначили как самую важную проблему — безработицу, при этом ответы не зависели от групповой принадлежности. На втором месте в списке — «пенсия», а на третьем — «здоровье». Гендерная принадлежность и возраст в этом случае повлияли на результаты: так, для женщин бóльшую, чем пенсия важность представляла собой тема здоровья, а для мужчин — «покупательная способность». Для респондентов в возрасте 18–34 лет также оказались важными проблемы, связанные с «покупательной способностью», «образованием» и «окружающей средой». Среди лиц в возрасте от 35 лет и старше «здоровье» и пенсия» оказались на втором и третьем местах, в зависимости от возрастной когорты. В июле 2011 г. Министерство труда объявило, что безработица во Франции достигла максимума в 9,5% [Laurent, 2011]. И Национальный фронт, и Социалистическая партия сразу же публично обвинили в этом провальную политику Саркози.

ТАБЛИЦА 10.1. Вопросы, вызывающие озабоченность французов в порядке приоритетности, 2010 г.

	Все	Гендер				Возраст		
		Муж.	Жен.	18–24	25–34	35–49	50–64	>65
Безработица	1	1	1	1	1	1	1	1
Пенсия	2	2	3	—	—	3	2	2
Здоровье	3	—	2	—	—	2	3	3
Покупательная способность	—	3	—	—	2	—	—	—
Окружающая среда	—	—	—	2	—	—	—	—
Образование	—	—	—	3	3	—	—	—

ИСТОЧНИК: [TNS Sofres, 2011*b*].

Данные по безработице показали, что Саркози неправильно оценил нынешние приоритеты французов [TNS Sofres, 2011*c*]. Уровень безработицы в сочетании с ролью Саркози в переговорном процессе вокруг кризиса суверенного долга и его продолжительной «связью» с ЕС и глобализацией способствовали ослаблению

его политических позиций. За пять лет между президентскими выборами 2002 и 2007 г., произошедшие во Франции, Европе, да и во всем мире события переместили позиции Национального фронта ближе к политическому мейнстриму, чем они были в прошлом. И если в 2007 г. это пошло на пользу Саркози, то на президентских выборах 2012 г. уже сработало против него.

4.3. Марин Ле Пен: и правильный экономический момент

В январе 2001 г. главой партии Национальный фронт была избрана Марин Ле Пен, которая заменила на этой должности своего отца Жан Мари Ле Пена. Будучи юристом, Марин Ле Пен помимо того, что занимала выборные должности на региональном уровне, еще и зачастую выступала в роли комментатора на французском национальном телевидении. В декабре 2010 г. она буквально взорвала французские и международные СМИ, когда заявила о том, что уличные молитвы, совершаемые мусульманами в некоторых районах Парижа, напоминают ей оккупацию. При этом использование слова «оккупация» в политической сфере предполагает отсылку к немецкой оккупации Франции во время Второй мировой войны. СМИ и политические деятели обвинили Ле Пен в том, что она приравнивала мусульман к нацистам. Несмотря на эти обвинения, целью Марин Ле Пен стало превращение Национального фронта в достаточно уважаемую партию, для того чтобы завоевать места не только на региональном, но и на национальном уровне. Эта цель была четко сформулирована в ее инаугурационной речи, произнесенной 16 января 2011 г.: «Дорогие друзья, это момент, который ознаменует неопровержимый рост нашего движения. Начиная с этого собрания, мы предпримем беспрецедентную попытку изменить Национальный фронт».

В этой речи Марин Ле Пен сделала акцент именно на экономических вопросах. Она заявила, что «Брюссель... обходит стороной или идет против воли своего народа и навязывает разрушительные принципы либерализма и свободного обмена, которые привели к тому, что ситуация с низким уровнем экономического роста, худшим за последние 20 лет, не кажется такой уж плачевной на фоне нынешних экономических реалий». Вместо большего участия в Европе Ле Пен выступала за «экономический патриотизм и общественное наследие». Она предлагала «вели-

кую альтернативу», а не «латание системы, рушащейся на наших глазах»: «для французов выбор в 2012 г. будет простым, ясным как дважды два: выбор будет делаться между глобализацией, т.е. дерегулированием, демографической катастрофой, размыванием ценностей нашей цивилизации и существованием нации».

Текущие финансовые реалии в Европе придали экономическим идеям Марин Ле Пен еще большую убедительность. Даже представители левых партий начали признавать, что идея экономического протекционизма очень популярна среди французов, в то время как политика поддержания евро — нет [Schwartz, 2011]. 10 марта 2011 г. Ангела Меркель и Николя Саркози представили так называемый Европакт (хотя изначально он назывался «Пакт о конкурентоспособности»), обозначивший собой одно из предполагаемых долгосрочных решений европейского долгового кризиса. Марин Ле Пен немедленно отреагировала на это, выступив с заявлением на своем сайте. Вместо Европакта она предложила Народный пакт. Аргументировала она это тем, что у предложенного ею проекта есть две «простые задачи». Во-первых, «народ и социальная политика не должны быть принесены в жертву на алтарь евро», а во-вторых, «экономика должна быть возрождена с помощью эффективной денежно-кредитной политики». Последнее для Ле Пен в первую очередь означало, что Франция должна покинуть Европейский валютный союз (ЕВС). Европакт, предложенный Меркель и Саркози в феврале, предполагал отмену индексации заработной платы и регулирование системы пенсионного обеспечения в соответствии с изменениями демографической ситуации. Казалось бы, против этого должны были выступить классические левые, а не правые.

На данный момент ни политические деятели, ни эксперты, ни даже, возможно, сама Марин Ле Пен не верят в то, что Франция действительно может выйти из еврозоны и вернуться к франкам, однако очевидно, почему ее заявления вызвали такой резонанс. В апреле 2011 г. на сайте Национального фронта был опубликован «экономический проект» [Front National, 2011]. Ключевым положением этого проекта стали «свободные деньги» в противовес «неудачам евро». Документ начинается с цитаты профессора экономики Гарвардского университета, Мартина Фельдштейна, который еще в 1999 г. связал переход к евро с высокими рисками. Странники Национального фронта приписывают евро многие экономические проблемы, от безработицы и государственного

долга до снижения покупательной способности. Они утверждают, что решение Саркози сохранить евро любой ценой является идеологическим и представляет собой не что иное, как «социальный беспредел». В то время как позиция их партии по евро является прагматической и предполагает постепенный выход из ЕВС.

21 июля 2011 г. Саркози направился в Брюссель на Европейский саммит и подписал соглашение ради спасения евровалюты. И это означало второй акт спасения Греции. По возвращении он написал открытое письмо членам французского парламента, чтобы объяснить свое решение [Sarkozy, 2011]. В письме он напомнил депутатам и французским гражданам, что Европейский союз родился из войн и бедствий «старой Европы» и что Франция, как одна из его основателей, должна рассматривать Европу как свое детище. Он говорил о своей уверенности в том, что Европа, которая хочет выйти из финансового кризиса, должна воплотить «мечту тех, кто после пережитого тоталитарного кошмара XX в. хотел создать для нас мир и процветание». Саркози назвал спасение Греции «нашим общим долгом перед Историей [капитализацией в оригинале]». Марин Ле Пен немедленно осудила это письмо Саркози на сайте своей партии.

Нынешний лозунг Национального фронта звучит как «Именно с Марин и именно сейчас!» Снижение популярности Саркози, его непосредственное участие в спасении от банкротства некоторых европейских стран и неолиберальная позиция в сочетании с неопределенностью французских левых партий дали Марин Ле Пен и Национальному фронту реальный шанс. Но это слишком упрощенное представление о более глубоком и широком социальном и политическом явлении. Те проблемы, которые сделали из Марин Ле Пен конкурентоспособного политического кандидата, были и в 2005 г., когда французские граждане проголосовали против европейской Конституции [Berezin, 2006]. Этот референдум 2005 г. стал знаковым для Ле Пен, а на своем веб-сайте она даже разместила пост под названием «Дух 29 мая», посвященный пятой годовщине референдума. Заметим, что Саркози и Союз за народное движение (СНД) эту дату не отмечали, как и все остальные французские партии. И это празднование стало грамотным политическим ходом со стороны Ле Пен. В мае 2010 г. вопрос о спасении Греции больше всего волновал именно французов, и на тот момент голосование против принятия европейской Конституции вряд ли могло показаться неправильным.

4.4. Влияние финансового кризиса и режима жесткой экономики на французский политический спектр

В 1985 г. член Социалистической партии, премьер-министр Лоран Фабиус сделал довольно часто цитируемую ремарку: «М. [Жан-Мари] Ле Пен затрагивает реальные проблемы, но предлагает плохие решения». Опросы, проводимые TNS Sofres, регулярно тестируют общественное мнение о Национальном фронте. Опрос 2011 г. [TNS Sofres, 2011a] показал несколько благоприятных для этой партии тенденций, и можно предположить, что соотношение между «реальными проблемами» и «плохими решениями» изменилось. В период с января 2010 г. по январь 2011 г. наметилась тенденция к повышению уровня общественного согласия с некоторыми классическими положениями правых, в том числе с защитой традиционных ценностей, присутствием слишком большого числа мигрантов во Франции, с тем, что исламу было предоставлено слишком много прав во Франции, и тем, что французская полиция не имеет достаточно полномочий.

Из числа опрошенных 32% ответили, что согласны с социальной критикой со стороны Национального фронта, но не с предлагаемыми решениями, при этом 55% не поддержали ни критику, ни решения [Ibid.]. Более тревожные цифры возникают при рассмотрении результатов опроса с разбивкой по группам. Если среди сочувствующих правым уровень согласия был около 45%, то среди членов партии Саркози СНД эта цифра подскочила до 48% (см. табл. X.2).

ТАБЛИЦА X.2. Отношение к партии Национальный фронт (% опрошенных)

	Вопрос: Относительно Национального фронта, вы согласны с:			
	Все	Правые	СНД	НФ
Ни с их критикой, ни с их предложениями	55	34	45	16
И с критикой, и с предложениями	7	16	6	58
С критикой, но не с предложениями	32	45	48	32

ИСТОЧНИК: [TNS Sofres, 2011a].

Общественное восприятие Марин Ле Пен менялось примерно по такой же траектории [TNS Sofres, 2011a]. На вопрос о том, является ли она «патриотом, придерживающимся традиционных ценностей» или же «ультраправым ксенофобом и националистом», 37% порошенных выбрали опцию «патриот». При рассмотрении данных с разбивкой на группы можно увидеть несколько цифр, благоприятствующих Ле Пен: 56% правых и 46% СНД также выбрали первую опцию (см. табл. X.3).

ТАБЛИЦА X.3. Отношение к лидеру партии
Национальный фронт (% опрошенных)

Вопрос: Как вы воспринимаете Марин Ле Пен на сегодняшний момент?	Все	Левые	Правые	СНД	НФ
Как ультраправого ксенофоба и националиста	46	61	32	39	3
Как патриота, придерживающегося традиционных ценностей	37	28	56	46	94
Воздержусь	17	11	12	15	3

ИСТОЧНИК: [TNS Sofres, 2011a].

Даже беглое изучение веб-сайта Национального фронта позволяет определить, что большая часть их брошюр и плакатов посвящена экономическим вопросам. Выборка из некоторых заголовков демонстрирует это: «Франция в постоянном состоянии незащищенности», «С Саркози каждый месяц новые налоги», «Евро: выигрывают только отстающие страны». Листовка под названием «Финансовый кризис: французские жертвы из-за глобализации» символизирует возросшую безработицу, нестандартную занятость, нехватку жилья, увеличение государственного долга и потерю доверия в отношении Саркози из-за его нежелания отказываться от «идеологических оков» глобализации.

Президентские выборы 2012 г. стали первыми крупными выборами после финансового кризиса и кризиса суверенного долга. И во время своей избирательной кампании, и в предшествующий период Марин Ле Пен делала акцент именно на экономических вопросах. Национальный фронт сместил фокус своего публичного дискурса с культурных на экономические

проблемы, в то время как национальные лидеры вместо переговоров о трансевропейских мерах жесткой экономии обсуждали вопросы мультикультурализма. В первый же день октябрьских протестов 2010 г. Социалистическая партия организовала грандиозный марш в центре Парижа в знак протеста против поднятия пенсионного возраста. Партийные организаторы раздавали листовки с надписями «Пенсия — это вопрос жизни, а не выживания», «60 лет — это свобода!» По всему Парижу были расклеены плакаты, разработанные группой, называющей себя Новой антикапиталистической партией. На плакате были изображены Саркози и Франсуа Олланд, кандидат в президенты от Социалистической партии, на банкноте в 500 евро. Плакаты жирным шрифтом объявляли: «ВОН! Потому что Вы ничего не стоите».

Хотя многие политологи говорят об избирательном альянсе между правыми партиями, в будущем Марин Ле Пен, возможно, придется кооптировать маргинальные левые партии. Национальный фронт всегда был довольно популярен среди французского рабочего класса [Viard, 1997]. Марин Ле Пен постепенно становится самым предпочтительным кандидатом в президенты среди французских рабочих, которые чувствуют себя брошенными как социалистами, так и правоцентристами [Piquard, 2011], хотя маловероятно, что она на самом деле сможет выиграть президентские выборы. В течение нескольких месяцев до выборов весной 2012 г. аналитики стали говорить о возможном повторении результатов 2002 г., когда ее отец, Жан-Мари Ле Пен, занял второе после Жака Ширака место в первом туре выборов. 22 апреля 2012 г. Марин Ле Пен проиграла, но в то же время и выиграла: она заняла третье место в первом раунде выборов с 17,9% голосов, получив более высокий процент, чем когда-то в 2002 г. ее отец. Таким образом, будущее открывает для нее большие возможности.

5. ВРЕМЯ ИМЕЕТ ЗНАЧЕНИЕ: ФРАНЦИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ КОНТЕКСТЕ

Враждебное отношение Национального фронта к европейскому проекту проявилось в конце 1990-х годов. Проведенное в 2005 г. голосование, в результате которого был отвергнут проект европейской конституции, показало, насколько широко среди французов распространено если не неприязненное отношение к Ев-

ропе, то некоторая двойственность в этом вопросе. А долговой кризис подтвердил, что антиевропейские настроения гораздо более популярны, чем об этом утверждают опросы общественного мнения. Решение национальных лидеров оказать финансовую помощь членам еврозоны, оказавшимся в затруднительном финансовом положении, вызвало раздражение у многих европейских граждан. Энтузиазм был ограничен кругом правящих элит, но и они были далеки от единства в этом вопросе.

Первый этап европейского кризиса начался в марте 2009 г., когда Венгрия оказалась на грани финансового краха. Политики указывали на то, что отказ от помощи Венгрии — это вопрос государственного «протекционизма». Стало намного хуже, когда в мае 2010 г. по стопам Греции последовали Испания, Ирландия и Португалия. Ангела Меркель отказалась от оказания помощи менее платежеспособным членам ЕВС, и немецкая общественность поддержала ее в этом решении. А государства, находящиеся на грани банкротства, т.е. Португалию, Грецию, Италию и Испанию, стали описывать через обидную аббревиатуру ПИГС (от *англ.* PIGS — «свиньи»).

На почве европейского долгового кризиса разгорелся культурный конфликт, что в некоторой степени легитимировало национализм, как довольно рациональную реакцию на потенциальную экономическую угрозу. Выборы в Европейский парламент весной 2009 г. стали важным предвестником грядущих изменений. При том, что в то время доминировали правоцентристы, места в парламенте получили и радикальные правые, а результаты левых, наоборот, ухудшились.

Крайние правые не являются единственной политической силой, ставящей под сомнение верность неолиберальной Европе и призывающей вернуться к национальным истокам. В период с июля 2009 г. по апрель 2011 г. было проведено 14 парламентских и одни президентские выборы в странах — членах ЕС. На основе этого можно выделить несколько тенденций, проявившихся по всей Европе. В первую очередь избиратели, как правило, не поддерживали те партии, которые до этого доминировали. К примеру, в Ирландии партия Фине Гэл сломила превосходство консервативной партии Фианна Файл, лидировавшей до этого довольно долгий период. Левые показали лучшие результаты в нуждавшихся в финансовой помощи и серьезных мерах Португалии и Греции, которые стали площадкой для массовых

протестов. Тенденции, проявившиеся на этих выборах, показали, что Франция не одинока в своем возвращении к национальной идентичности и в ситуации усиления возродившихся правых. Двумя наиболее характерными чертами европейских выборов начиная с весны 2009 г. стали тенденция к свержению партий, находящихся у власти продолжительный период времени, и электоральные победы правых националистов.

На парламентских выборах в Голландии 9 июня 2010 г. третье место заняла Партия свободы. Она делает акцент на либерализме и свободном рынке, однако ровно до тех пор, пока он является голландским, а не европейским. До сентября 2009 г. Гирт Вилдерс и его партия были в меньшинстве в голландском коалиционном правительстве. Через четыре дня после выборов в Голландии националистический Новый фламандский альянс, который хотел отделиться от франкоговорящей Бельгии, получил бóльшую часть голосов на парламентских выборах. 19 сентября 2010 г. шведская правая популистская партия Шведские демократы набрала 5,7% голосов, что позволило ей получить место в парламенте. Лидер партии, 31-летний Джимми Окессон, в настоящее время является членом шведского парламента. Члены этой партии украшали свои рассылки голубыми и желтыми цветами — цветами шведского флага. Их девиз — «Безопасность и традиции», их *cri de coeur*⁶ — «Верните нам Швецию».

Выборы в Финляндии в апреле 2011 г., пожалуй, были самыми удивительными: здесь националистической партии удалось вытеснить наиболее авторитетную социалистическую партию. Популистская партия Истинные финны получила 19% голосов. Для сравнения в 2007 г. она получила 4,1%, а в 2011 г. — такое же количество голосов, как Социал-демократическая партия (19%), и только на один процент меньше, чем либерально-консервативная Партия национальной коалиции (20%). В своей статье в «Wall Street Journal» лидер Истинных финов Тимо Соини объяснил, почему он не поддерживает европейский проект:

Рискуя быть обвиненным в популизме, начнем с очевидного: простым гражданам это пользу не приносит. Их доят и врут им ради сохранения несостоятельной системы... Я вырос с осознанием того, что война более никогда не должна повториться на нашем

⁶ Крик души (фр.). — Примеч. ред.

континенте, и пришел к понимаю тех принципов и ценностей, которые изначально мотивировали создание того, что впоследствии стало Евросоюзом. Эта Европа, это видение было предложено Финляндии и всей Европе как подарок мира, основанный на принципах свободы, демократии и справедливости. Такая Европа необходима, но с большой грустью я наблюдаю, как этот проект поставлен под угрозу политическими элитами, которые жертвуют интересами простых европейских граждан для защиты определенных корпоративных интересов [Soini, 2011].

6. ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИЛА ЭКЗОГЕННЫХ СОБЫТИЙ: ДЕФИЦИТ И НЕЗАЩИЩЕННОСТЬ

С тех пор как в 1992 г. вступил в силу Маастрихтский договор, как в социальных науках, так и в европейской политике и публичных дебатах господствуют два видения Европы. Первый подход можно охарактеризовать как институциональный: то, что Европейский союз охватывает все больше стран, является техническим решением проблемы конкуренции с глобальным рынком. Фактически данный подход показывает неолиберальное представление европейского проекта. Второй подход является скорее культурным: он фокусируется на процессе формирования европейской идентичности. Опросы общественного мнения, к примеру Евробарометр, постоянно пытаются измерить европейскую идентичность. Так, многие эмпирические исследования показали, что простые европейцы склонны думать, скорее, в национальных категориях, нежели в европейских (см., например: [Díez-Medrano, 2003; Favell, 2008; Fligstein, 2008]).

Европейский кризис суверенного долга и ответные меры на него поставили под сомнение оба подхода. Если европейский проект представляет собой некий усовершенствованный набор институциональных механизмов, то оказание финансовой помощи некоторым странам-участницам не должно было бы стать настолько проблематичным. Если же граждане стран-участниц идентифицируют себя в качестве европейцев, то можно было бы ожидать, что они с высокой степенью готовности окажут помощь своим соседям в их затруднительном финансовом положении. Однако произошло с точностью до наоборот. Даже в такой стране, как Финляндия, которая формально согласилась на оказание финансовой помощи, националистическая оппо-

зиция сохранила сильные позиции. Национальные чувства никогда не исчезали из европейского публичного пространства, но аналитики и политические деятели предпочли не акцентировать на этом внимание или же утверждали, что это не является весомым. Именно националистические настроения оказали широкое сопротивление проекту европейской Конституции. В отличие от общенациональных выборов явка избирателей на выборы в Европейский парламент исторически сохранялась довольно низкой и падает с каждым электоральным циклом.

Как было задумано в начале 1990-х годов, Европейский союз был проектом многообразия — больше стран, больше людей, больше денег, больше правил — и уж никак не проектом дефицита. Нынешний же глобальный кризис, особенно в его европейском выражении, стал именно кризисом дефицита и сокращений. Потенциальные последствия этого многочисленны, и они подчеркивают одно из главных противоречий европейского проекта, появившееся по мере его расширения в последние 20 лет, — противоречие между теориями и практиками европеизации, глобализации, постнационализма и «нового миропорядка».

Европейские правые первыми обозначили мигрантов, рыночный либерализм и европеизацию как угрозу безопасности. Во всем этом европейском многообразии правые казались в лучшем случае рецидивистами, а в худшем — расистами. Однако экзогенные шоки заставили даже публичных политиков начать использовать их язык и даже политику — все, что до этого было прерогативой правых. Потрясения 2008–2009 гг. и долговой кризис 2010 г. позволили утверждать, что некоторые страны менее добродетельны, чем другие, и в меньшей степени заслуживают финансовую помощь. Это также позволило правым политикам, к примеру, Марин Ле Пен во Франции и Тимо Сойни в Финляндии, говорить о том, что Европа как концепт и Европейский союз как институт являются опасными.

Европейский кризис суверенного долга ускорил процесс нормализации правых, постепенно продвигавшийся вперед с конца 1990-х годов. Это побудило публичных политиков сменить свое комфортное место в центре политического спектра и сделать уклон вправо. Заимствуя формулировку у П. Майра (см. раздел VI наст. изд.), политики были, скорее, «отзывчивыми», нежели «ответственными». Конечно, трудно представить, что Европейский союз как политическое образование переста-

нет существовать. Тем не менее его будущая траектория, особенно касательно Валютного союза, является неопределенной. Вместо оптимистической мечты о мультикультурной единой Европе можно ожидать ностальгирующую политику и культурные конфликты в сочетании с невероятным энтузиазмом относительно свободного рынка. Очевидно, что если привычные источники социальной, экономической и культурной безопасности не только кажутся призрачными, но и реально становятся таковым, то страх и пессимизм становятся подавляющими эмоциями. Коллективное чувство незащищенности ослабляет социальную эмпатию и великодушие, которые лежат в основе демократического мироощущения, и нормализует те идеи, которые до этого для европейцев казались неприемлемыми. И то, какие еще политические последствия возникнут вслед за этим процессом, нам еще предстоит выяснить.

ЛИТЕРАТУРА

Art D. The Politics of the Nazi Past in Germany and Austria. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Arter D. The Breakthrough of Another West European Populist Radical Right Party? The Case of the True Finns // Government and Opposition. 2010. Vol. 45. No. 4. P. 484–504.

Arter D. Taking the Gilt off the Conservatives' Gingerbread: The April 2011 Finnish General Election // West European Politics. 2011. Vol. 34. No. 6. P. 1284–1295.

Ash T.G. Europe's Gone Missing // Los Angeles Times. 2009. 26 March. <<http://articles.latimes.com/2009/mar/26/opinion/oe-gartonnash26>> (accessed 29 March 2009).

Berezin M. Appropriating the 'No': The French National Front, the Vote on the Constitution, and the 'New' April 21 // PS: Political Science and Politics. 2006. Vol. 39. No. 2. P. 269–272.

Berezin M. Illiberal Politics in Neoliberal Times: Culture, Security, and Populism in the New Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Berezin M. Europe Was Yesterday // Harvard International Review. 2011. 7 January. <[http://hir.harvard.edu/europe-was-yesterday?page=0per cent2C2](http://hir.harvard.edu/europe-was-yesterday?page=0per%20cent2C2)> (accessed 29 February 2012).

Betz H.-G. The New Politics of Ressentiment: Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe // Comparative Politics. 1993. Vol. 25. No. 4. P. 413–426.

Bowyer B.T., Vail M.I. Economic Insecurity, the Social Market Economy and Support for the German Left // *West European Politics*. 2011. Vol. 34. No. 4. P. 683–705.

Capoccia G. *Defending Democracy: Reactions to Extremism in Inter-war Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

Checkel J.T., Katzenstein P.J. (eds). *European Identity*. N.Y.: Cambridge University Press, 2009.

Cohen-Tanugi L. *Beyond Lisbon: A European Strategy for Globalisation*. Brussels: Peter Lang, 2008.

Cronin J., Ross G., Shoch J. (eds). *What's Left of the Left: Democrats and Social Democrats in Challenging Times*. Durham (NC): Duke University Press, 2011.

Díez-Medrano J. *Framing Europe: Attitudes to European Integration in Germany, Spain, and the United Kingdom*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 2003.

Eatwell R. *Ten Theories of the Extreme Right // Right Wing Extremism in the Twenty-First Century / ed. by P.H. Merkl, L. Weinberg*. L.: Frank Cass, 2003. P. 47–73.

The Economist. The Sarko Show // The Economist. 2007. 30 June.

Eichengreen B.J. *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 2007.

Erlanger S. Europe's Socialists Suffering even in Downturn // *New York Times*. 2009. 29 September. <www.nytimes.com/2009/09/29/world/europe/29socialism.html> (accessed 29 September 2009).

Favell A. *Eurostars and Eurocities: Free Movement and Mobility in an Integrating Europe*. Oxford: Blackwell, 2008.

Fligstein N. *Euroclash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*. N.Y.: Oxford University Press, 2008.

Fondapol (Fondation pour L'innovation Politique). *Le sentiment européen chez les Français*. Paris: TNS Sofres, 2011.

Fresso F., Wider T. Pour la présidentielle, 'un scénario de type 2002 ne peut être exclu' // *Le Monde*. 2011. 2 Novembre.

Front National. 2011. *Projet économique du Front National: les grandes orientations*. <www.frontnational.com/pdf/projet-eco-fn-orientations.pdf> (accessed April 2011).

Givens T.E. *Voting Radical Right in Western Europe*. N.Y.: Cambridge University Press, 2005.

Holmes D.R. *Integral Europe: Fast-Capitalism, Multiculturalism, Neofascism*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 2000.

Inglehart R. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1977.

Ivaresflaten E. The Vulnerable Populist Right Parties: No Economic Realignment Fuelling Their Electoral Success // *European Journal of Political Research*. 2005. Vol. 44. P. 465–492.

Kitschelt H. The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.

Kriesi H. Movements of the Left, Movements of the Right: Putting the Mobilization of Two New Types of Social Movements into Political Context // *Continuity and Change in Contemporary Capitalism* / ed. by H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks, J.D. Stephens. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 398–423.

Krugman P. A Continent Adrift // *New York Times*. 2009. 16 March. <www.nytimes.com/2009/03/16/opinion/16krugman.html> (accessed 18 April 2011).

Laurent É. Eurozone: The High Cost of Complacency // *Economists' Voice*. 2009. Vol. 6. No. 1. P. 1–4.

Laurent S. Chômage: cinq ans d'annonces, cinq ans d'insuccès // *Le Monde*. 2011. 28 Juillet.

Mead W.R. Europe's Less Than Perfect Union // *Wall Street Journal*. 2011. 9 August. <<http://online.wsj.com/article/SB10001424053111903454504576488563809331544.html>> (accessed 2 November 2011).

Meguid B.M. Party Competition between Unequals: Strategies and Electoral Fortunes in Western Europe. N.Y.: Cambridge University Press, 2008.

Moravcsik A. Europe Works Well without the Grand Illusions // *Financial Times*. 2005. 14 June. <www.ft.com/cms/s/0/12e2b18a-dc71-11d9-819f-00000e2511c8.html#axzz2454nn8jr> (accessed 29 February 2012).

Moravcsik A. What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project? // *Politische Vierteljahresschrift*. 2006. Vol. 47. No. 2. P. 219–241.

Mucchielli L. Autumn 2005: A Review of the Most Important Riot in the History of French Contemporary Society // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2009. Vol. 35. No. 5. P. 731–751.

Mudde C. Populist Radical Right Parties in Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Mudde S.L. What's Left of Leftism? Neoliberal Politics in Western Party Systems, 1945–2004 // *Social Science History*. 2011. Vol. 35. No. 3. P. 337–380.

Munchau W. Eastern Crisis That Could Wreck the Eurozone // *Financial Times*. 2009. 22 February. <www.ft.com/cms/s/0/06a45f2a-0118-11de-8f6e-000077b07658.html#axzz2454nn8jr> (accessed 24 February 2009).

New York Times. Room for Debate: A Europe Divided? // New York Times. 2011. 12 September. <www.nytimes.com/roomfordebate/2011/09/12/will-culture-clash-splinter-the-european-union> (accessed 28 February 2012).

Norris P. *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market*. N.Y.: Cambridge University Press, 2005.

Nunes E. Ce que Nicolas Sarkozy a fait du discours de Grenoble // *Le Monde*. 2011. 7 Julillet.

Perrineau P., Reynié P. (eds). *Le Vote incertain: les elections régionales de 1998*. Paris: Presses de Sciences Po, 1999.

Piquard A. Marine Le Pen, candidate préférée des ouvriers // *Le Monde*. 2011. 4 Avril.

Rydgren J. The Sociology of the Radical Right // *Annual Review of Sociology*. 2007. Vol. 33. P. 241–362.

Samuelson R. The Big Danger Is Europe // *Washington Post*. 2011. 9 August. <www.washingtonpost.com/opinions/the-big-danger-is-europe/2011/08/08/gIQABzq02I_story.html> (accessed 10 August 2011).

Sarkozy N. Déclaration de M. le président de la République devant le Parlement réuni en Congrès // *L'Année Politique 2009*. Paris: Editions Evenements et Tendances, 2009.

Sarkozy N. La lettre de Sarkozy aux parlementaires // *Le Monde*. 2011. 26 Julillet.

Schain M.A. The National Front and the Construction of Political Legitimacy // *West European Politics*. 1987. Vol. 10. No. 2. P. 229–252.

Schain M.A. The Immigration Debate and the National Front // *Chirac's Challenge: Liberalization, Europeanization and Malaise in France* / ed. by M.A. Schain, J.T.S. Keeler. N.Y.: St Martin's Press, 1996. P. 169–197.

Schmitter P.C. *How to Democratize the European Union... and Why Bother?* N.Y.: Rowman & Littlefield, 2000.

Schor R. *L'Opinion française et les estrangers en France, 1919–1939*. Paris: Publications de la Sorbonne, 1985.

Schwartz A. Le gauche française bute sur l'Europe // *Le Monde Diplomatique*. 2011. Vol. 667. No. 1.

Sen A. It Isn't just the Euro: Europe's Democracy Itself Is at Stake // *The Guardian*. 2011. 22 June. <www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jun/22/euro-europes-democracy-rating-agencies> (accessed 15 July 2011).

Soini T. Why I Don't Support Europe's Bailouts // *Wall Street Journal*. 2011. 9 May. <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703864204576310851503980120.html>> (accessed 4 August 2011).

TNS Sofres. *Baromètre d'image du Front National*, January. Paris: Sofres, 2011a.

TNS Sofres. Baromètre des préoccupations des Français-bilan 2010, February. Paris: Sofres, 2011*b*.

TNS Sofres. Les Français et l'urgence économique et sociale, September. Paris: Sofres, 2011*c*.

Viard J. Pourquoi des travailleurs votent FN et comment les reconquérir. Paris: Seuil, 1997.

Weil P. Qu'est-ce qu'un Français? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution. Paris: Grasset, 2002.

XI. Кризис в контексте: демократический капитализм и его противоречия¹

ВОЛЬФГАНГ ШТРИК

Какой вклад может внести социолог в понимание такого события, как возникший в 2008 г. коллапс американской финансовой системы, переросший в глобальный экономический и политический кризис и потрясший весь мир? Никто не ждет, что мы дадим практический совет о том, как восстановить нанесенный урон и предотвратить похожие бедствия в будущем: какой «стресс-тест» применить к банкам; поддержания каких капитальных резервов от них потребовать; создавать ли и как именно спасательный механизм для обанкротившихся государств, принадлежащих к Валютному союзу. С одной стороны, это, конечно, вызывает сожаление, поскольку лишает нас гонорара за услуги консультирования. С другой стороны, это будет прискорбно, если станет возможно — такое положение может стать и своеобразным преимуществом, так как избавляет социологов и политологов от необходимости верить, или притворяться, что они верят, в существование, по крайней мере теоретически, решения проблемы, которое просто необходимо найти.

В отличие от экономического мейнстрима социология, по крайней мере пока она не поддается модной тенденции применять модель «рационального выбора» к социальному порядку, или, как вариант, если она все еще подвержена функционалистскому взгляду П. Парсонса 1950-х годов, ни в коем случае не обязана представлять себе общество как систему, стремящуюся к достижению равновесия, где кризисы и изменения являются не более чем временными отклонениями от того, что большую часть времени является устойчивым состоянием нормально интегрированной социальной системы. Вместо того чтобы толковать наше бедствие как исключительную помеху состоянию стабильности, социологический, т.е. не обязательно учитывающий

¹ Отрывки этого раздела наст. изд. см.: *New Left Review*. 2011. Vol. 71.

только издержки и выгоды, подход к политической экономии может позволить себе опробовать историческую перспективу, которая бы помогла связать сегодняшний кризис с более ранними схожими событиями и увидеть, что они возможно связаны систематически как исторической логикой, так и некими общими причинами. На самом деле это я и собираюсь сделать в данном разделе, предложив рассмотреть Великое сжатие [Reinhart, Rogoff, 2009] и последовавший за ним крах современной системы формирования государственных финансов через налоговые сборы как проявление скрытой, но серьезной напряженности в политико-экономической конфигурации развитых капиталистических обществ, которая превращает отсутствие равновесия и стабильности в правило и находит свое отражение в истории через различные, но схожие между собой нарушения социально-экономического порядка.

Если говорить точнее, я докажу, что сегодняшний кризис можно понять, только осознав, что он является одной из стадий непрерывной, конфликтной по своей сути, эволюции и трансформации той конкретной общественной формации, которую мы называем *демократическим капитализмом*. Демократический капитализм более или менее устоялся после Второй мировой войны и только в западной части мира. Там он функционировал необычайно хорошо на протяжении следующих двух-трех десятилетий — более того, так хорошо, что этот период, сопровождавшийся непрерывным экономическим ростом, до сих пор влияет на наши идеи и ожидания относительно того, что такое современный капитализм [Shonfield, 1965] или каким он может и должен быть в идеале.

Это верно, несмотря на тот факт, что, оглядываясь назад и рассматривая все это в свете последовавших потрясений, необходимо признать особую исключительность четверти столетия, следовавшей сразу после войны. В действительности именно серия сопутствующих капитализму кризисов является показателем нормального состояния демократического капитализма, а вовсе не *славное тридцатилетие* [Judt, 2005]. Это состояние, по моему мнению, управляется эндемическим и по своей сути неразрешимым конфликтом между капиталистическим рынком и демократической политикой, который, будучи временно приостановленным на исторически короткий период сразу после войны, вновь решительно заявил о себе, когда в 1970-х годах

затормозился высокий экономический рост. Теперь я в общих словах охарактеризую природу этого конфликта перед тем, как обратиться к последовательности политико-экономических потрясений, которые как предшествовали, так и формировали современный глобальный кризис.

1

Подозрения о том, что капитализм и демократия могут испытывать трудности сосуществования, появились довольно давно. Начиная с XIX и продолжая в XX столетии буржуазия и правые политические силы опасались, что правление большинства, будучи очевидно правлением бедных над богатыми, в конечном счете покончит с частной собственностью и свободным рынком. Растущий рабочий класс и левые политические силы, в свою очередь, боялись, что капиталисты, объединенные с реакционными силами, уничтожат демократию в попытке защититься от правления большинства, стремящегося к перераспределению экономических выгод и социальных статусов. Я не буду сравнивать здесь достоинства этих двух позиций, хотя считаю, что, по крайней мере в индустриализованном мире, левые имели больше оснований бояться свержения демократии ради сохранения капитализма, чем правые, опасавшиеся отмены капитализма ради процветания демократии. Как бы то ни было, в годы сразу после Второй мировой войны бытовало широко распространенное мнение, что ради сосуществования с демократией капитализму необходим строгий политический контроль² с целью защиты демократии от ограничений во имя свободного рынка. В то время как Дж.М. Кейнс и, в определенной степени, М. Калецки и К. Поланьи одержали победу, Ф.А. Хайек был вынужден уйти во временное изгнание.

Однако так продолжалось недолго. На сегодняшний день литература по политической экономии в той степени, в которой она придерживается доктрин традиционной экономики³, одер-

² Например, посредством национализации ключевых фирм и секторов или, как в Германии, через «экономическую демократию» в виде прав рабочих на «социальное участие» в крупных компаниях.

³ *Mainstream economy* — «традиционная» экономика, которая считается «ортодоксальной». Является по своей сути неоклассическим взглядом на рыночную экономику с небольшими вкраплениями кейнсианской теории в макроэкономике. — *Примеч. ред.*

жима фигурой оппортунистического или близорукого, в любом случае, безответственного политика, который старается угодить экономически необразованному электорату путем манипуляций с, в противном случае, эффективным рынком, который не может достичь естественного равновесия. Это происходит, потому что политики жертвуют равновесием и эффективностью ради достижения таких целей, как полная занятость и социальная справедливость, которые по-настоящему свободный рынок так или иначе обеспечил бы в долгосрочной перспективе, но не может этого сделать из-за вмешательства политиков. Экономические кризисы, следуя стандартным экономическим теориям «общественного выбора» [Buchanan, Tullock, 1962], происходят из-за политического вмешательства в рыночную экономику ради социально ориентированной политики. В то время как «правый тип» вмешательства стремится к установлению рынка, свободного от политического воздействия, вмешательство, приводящее к рыночному дисбалансу, происходит от избытка демократии или, точнее, от демократии, которая была перенесена безответственными политиками в сферу экономики, где ей совсем не место.

Сегодня немногие заходят так далеко, как Фридрих фон Хайек, который в свои последние годы ратовал за ликвидацию демократии в привычном ее виде для защиты экономической и гражданской свободы. Однако в действительности *cantus firmus*⁴ неонституциональной экономической теории в настоящий момент звучит во многом в духе Хайека. Чтобы капитализм работал, требуется строгая экономическая политика; конституционно закрепленная защита рынка и прав собственности от произвольного политического вмешательства; независимые регулирующие органы; центральный банк, защищенный от электорального давления и международные институты, такие как Европейская комиссия или Европейский суд, которых не волнует проблема народного переизбрания. Конечно, идеальным страховочным вариантом была бы гарантия того, что правительство всегда будет находиться в руках таких людей, как Тэтчер или Рейган — лидеров, обладающих мужеством и силой, чтобы оградить экономику от нескромных требований защиты

⁴ Мелодия в одном из голосов (чаще всего в теноре) полифонического многоголосия, на основе которого создавалось все произведение путем подсоединения к нему других голосов. В данном случае — «основная мелодия», «основной напев» (лат.). — *Примеч. ред.*

и перераспределения со стороны недальновидных граждан. Однако не случайно, что подобные теории старательно избегают главного вопроса: как нам достичь этого идеального состояния? Причина, вероятнее всего, кроется в том, что либо на этот вопрос нет никакого ответа, либо существующий ответ нельзя придавать общественной огласке.

Возможны различные способы понимания противоречий между капитализмом и демократией. Для наших целей я буду характеризовать демократический капитализм в качестве политической экономики, управляемой двумя конфликтующими принципами, или режимами, распределения ресурсов: один действует в соответствии с предельной продуктивностью, т.е. с выгодой, получаемой вследствие «действия невидимых сил рынка»; а другой — в соответствии с социальными нуждами или обязательными расходами по социальным программам, которые определяются коллективным выбором демократической политики. Правительства при демократическом капитализме вынуждены соблюдать оба принципа одновременно, хотя на деле это практически невозможно. Поэтому одним из двух принципов обычно пренебрегают в пользу другого в течение непродолжительного периода времени, пока на правительство не обрушивается наказание в виде либо политических, либо экономических последствий. Правительства, не выполнившие требования защиты и перераспределения, рискуют потерять свое большинство, в то время как правительства, которые игнорируют требования компенсации от владельцев производственных ресурсов, выражаясь в терминах предельной производительности, порождают экономические дисфункции и искажения, которые ведут к возрастанию нестабильности и тем самым подрывают политическую поддержку.

В либеральной утопии традиционной экономической теории напряженность между двумя принципами распределения в демократическом капитализме преодолена превращением теории в то, во что должна была превратиться теория К. Маркса, в соответствии с его ожиданиями — т.е. в материальную силу (*materielle Gewalt*). Экономика как «наука» учит граждан и политических деятелей, что рынок для них лучше, чем политика, а *настоящая* справедливость есть справедливость *рыночная*, при которой каждый получает вознаграждение в соответствии с приложенными усилиями, а не потребностями, определяемыми в качестве прав. В той степени, в которой *экономическая*

теория стала в этом смысле признанной в качестве *социальной* теории, она могла бы стать реальностью в силу перформативности⁵, что обнаруживает ее, по сути, риторическую природу как инструмента *социального конструирования путем убеждения*. Однако в реальном мире не так просто отговорить людей от их «иррациональной» веры в социальные и политические права в пользу законов рынка и прав собственности. До сих пор, по крайней мере, нерыночные представления о социальной справедливости выдерживали любые натиски экономической рационализации, даже силовые, какими они стали в «свинцовые времена» (*bleierne Zeit*) надвигающегося неолиберализма. Видимо, люди упорно не желают отказываться от идеи моральной экономики [Thompson, 1971; Scott, 1976], при которой они как люди или как граждане обладают правами, которые имеют приоритет над результатами рыночного обмена⁶. На самом деле при любой возможности тем или иным путем они настаивают на примате социального над экономическим, на защите социальных обязательств от рыночного давления и придерживаются идеи, что общество не должно жертвовать ожиданиями граждан относительно условий их жизни в угоду рыночным колебаниям⁷.

В рамках традиционной экономики наличие конфликта в условиях рынка между соперничающими принципами распределения можно объяснить только досадным отсутствием экономического образования у граждан или демагогией со стороны безответственных политиков. Такие экономические неудачи, как инфляция, государственный дефицит и чрезмерный част-

⁵ Перформативность — способность речи или жестов выступать в качестве действия или подтверждать действия, а также конструировать личность и, собственно, реальность вокруг нас. — *Примеч. ред.*

⁶ Точное содержание таких прав может меняться и, очевидно, различается в зависимости от социального и географического положения. Но определенные элементы выглядят универсальными. Например, кто-то считает, что восьмичасовая работа каждый день не должна делать человека бедняком, и его доход должен позволять ему и его семье полноценно участвовать в жизни его сообщества. Другие общие принципы моральной экономики включают настойчивое требование определения социальных ценностей, отличных от экономических, а также ценностей и прав, которые не могут быть выражены в терминах рыночных цен.

⁷ Это лично для меня является сутью того, что Поланьи [Polanyi, 1957] имел в виду, когда писал о «контрдвижении» против меркантилизации труда [Streeck, 2009, p. 246 ff.].

ный или государственный долг, являются результатом недостатка знания экономических законов, регулирующих функционирование экономики как машины по созданию материальных благ, или легкомысленного пренебрежения такими законами в эгоистической погоне за политической властью. Это отличается от теории *политической экономики* в той мере, в какой она воспринимает политическое всерьез⁸. Такие теории рассматривают рыночное распределение в качестве одного из политико-экономических режимов, который управляется особыми интересами тех, кто обладает дефицитным производственным ресурсом, что ставит их в выгодную позицию, в то время как его (рыночного распределения) альтернатива, политическое распределение предпочтительно для тех, кто обладает малой экономической, но потенциально большой политической властью. С этой точки зрения традиционная экономика является в основном теоретическим возвеличиванием политико-экономического социального порядка, что служит интересам тех, кто наделен рыночной властью, где *их* интересы приравниваются *общим* интересам и *требования* владельцев производственного капитала *относительно* распределения представлены как *технический императив* производства товаров с точки зрения научно обоснованного экономического менеджмента. По сути, если классические экономисты объясняют экономические дисфункции с помощью раскола между *традиционалистскими* принципами моральной экономики и *рационально-модернистскими* принципами «экономической экономики», то у теоретиков политической экономики это сводится к тенденциозному искажению природы проблемы, поскольку скрывается тот факт, что логика рыночной экономика также включает и моральную составляющую, а именно, рыночная власть должна расти ради дальнейшей необходимости в производстве ресурсов.

Выражаясь языком традиционной экономики, экономические волнения вследствие рыночного распределения, в которое вмешалась политика, возникают как наказание для правительств, не уважающих естественные законы, по-настоящему управляющие «экономикой». Теория политической экономики, напротив, соответствует своему названию, объясняя кризисы как проявления

⁸ Это значит, не только теории функционалистской эффективности.

того, что можно было бы назвать «реакциями Калецкого»⁹, выражающимся в том, что владельцы производственных ресурсов реагируют на демократическую политику, как на проникающую в те области, которые они считают исключительно своими, и отнимающую у них возможность использовать рыночную власть в полном объеме и тем самым разрушая их надежды на получение справедливой награды за свое проницательное и рискованное поведение¹⁰. В отличие от политической экономии традиционная экономическая теория рассматривает социальную структуру и распределение интересов и власти как экзогенные факторы, считая их постоянными и делая их обоих таким образом невидимыми, и с точки зрения экономической «науки» воспринимает их как данность. Единственная политика, которую такая теория может предусмотреть, это неизбежно контрпродуктивные усилия меркантильных или в лучшем случае некомпетентных политиков нарушить экономические законы. Хорошая экономическая политика не должна быть политизированной по определению. Эту точку зрения не разделяют, конечно, те многие, для кого политика существенно необхо-

⁹ В фундаментальном эссе Михал Калецки определил «доверие» инвесторов как определяющий фактор функционирования экономики [Kalecki, 1943]. Доверие инвесторов, по Калецки, зависит от степени, в которой текущие ожидания дохода владельцев капитала надежно санкционированы распределением политической власти и политикой, которой оно дает толчок. Экономические дисфункции, такие как безработица, происходят, когда бизнес видит, что его ожидания прибыли находятся под угрозой политического вмешательства. «Неправильная» политика, которая вызывает потерю бизнесом доверия, может привести, в свою очередь, к инвестиционным забастовкам владельцев капитала. Теория Калецки делает возможным моделировать капиталистическую экономику как интерактивную игру в отличие от природного или машинного механизма. В этом случае если экономика понимается как интерактивная игра, то точка, в которой капиталисты негативно реагируют на нерыночное распределение путем изъятия инвестиций, необязательно должна рассматриваться как раз и навсегда зафиксированная и математически предсказуемая, но она может стать предметом обсуждения. Например, она может быть установлена исторически сложившимся и исторически изменяемым уровнем притязаний или стратегическим расчетом со стороны капиталистов. Вот почему прогнозы, основанные на универсалистских, т.е. исторически и культурно индифферентных экономических моделях, так часто оказываются неверными: они предполагают, что параметры, изменчивые в реальности, являются фиксированными.

¹⁰ Другими словами, стандартные причины экономических кризисов, по сути, представлены в виде наборов систем уравнений, стратегических реакций владельцев производственных ресурсов, и получается, что частные претензии социальных групп возникают как законы гравитации, движущие звездами во вселенной Ньютона.

димый инструмент для защиты от рынка, чье беспрепятственное функционирование мешает тому, что они считают правильным. Если их не убедить принять взгляды неоклассической экономики об общественной жизни и какой она должна быть как само собой разумеющееся, другими словами, пока они не превратились в практикующих экономайзеров, их политические требования будут отличаться от предписаний стандартной экономической теории. Подразумевается, что в то время как *экономика*, если она достаточно концептуально отстранена, может быть смоделирована как стремящаяся к равновесию, то *политическая* экономия не может, если только она не лишена демократии и не управляется платоновской диктатурой экономистов-королей.

Пока капиталистическая политика не в состоянии вывести демократические общества из пустыни коррупционного оппортунизма в землю обетованную, где действуют принципы саморегулирования рынка, правительства должны бояться обществ, в которых живут, поскольку они раздираемы конфликтами на основании требований распределения, общая сумма которых значительно превышает то, что в любой момент времени доступно для перераспределения. За пределами, как мы теперь знаем, исключительных и коротких периодов, когда сильный экономический рост позволяет всем сторонам улучшить свои позиции одновременно, на демократические правительства оказывается давление для преобразования любыми средствами дистрибутивной игры с нулевой суммой в игру с положительной суммой. В демократическом капитализме после окончания послевоенного роста это сделали в основном путем перемещения дополнительных, в частности, еще не существующих ресурсов в общее владение, благодаря чему были удовлетворены текущие требования относительно распределения. Как мы увидим, для привлечения еще не произведенных ресурсов для текущего распределения или потребления использовались разные методы. Ни один из этих методов не просуществовал долгое время, поскольку все они в конечном счете не могли не привести к кризису, спровоцировав сопротивление — «реакцию Калецкого» — со стороны тех, кто настаивал на распределении наград в соответствии с законами рынка.

2

Послевоенный демократический капитализм пережил свой первый кризис в течение 10 лет после конца 1960-х годов, когда темпы инфляции стали быстро расти во всем западном мире. Уси-

ление инфляции наступило, когда снижающийся экономический рост затруднил поддержание политико-экономической формулы мира между трудом и капиталом, которая позволила прекратить внутренние раздоры после разрушений Второй мировой войны. По сути, эта формула подвигла организованный рабочий класс к принятию капиталистических рынков и имущественных прав в обмен на политическую демократию, позволяющую ему достичь социальной защищенности и постоянно растущего уровня жизни. Когда 1960-е годы подошли к концу, более двух десятилетий непрерывного экономического роста привели к глубоко укоренившимся распространенным представлениям о непрерывном экономическом прогрессе как о неотъемлемой части демократического гражданства — представления, превратившиеся в политические ожидания, которые правительства чувствовали себя вынужденными выполнять, но все больше оказывались не в состоянии делать это в условиях замедления роста.

Структура «послевоенного урегулирования» между трудом и капиталом была принципиально одинакова для различных стран, где наступило время демократического капитализма. В дополнение к расширению государства всеобщего благосостояния, демократический капитализм включал право работников на свободу коллективных переговоров через независимые профсоюзы вместе с политической гарантией полной занятости, гарантированной правительствами, применяющими инструментарий кейнсианской экономической политики в русле либеральной экономики. Когда рост начал давать сбои, последние два пункта стали с трудом уживаться вместе. В то время как свободные переговоры, позволяющие работникам через их профсоюзы действовать эффективно по вопросам, связанным с прочно укоренившимися ожиданиями ежегодного увеличения зарплаты, правительственные обязательства по обеспечению полной занятости вместе с растущим государством всеобщего благосостояния защищали профсоюзы от потенциальных потерь, вызванных установлением уровня зарплат, превышающего рост производительности труда. Государственная экономическая политика, таким образом, увеличила рыночную власть профсоюзов, поставив под угрозу стабильность рынка. В конце 1960-х годов это нашло выражение во всемирной волне трудовой воинственности, подпитываемой явно выраженным осознанием политических прав на непрерывное повышение уровня жизни, которое не могли затормозить даже опасения безработицы.

В последующие годы правительства во всем западном мире столкнулись с вопросом о том, как сделать так, чтобы профсоюзы умерили требования рабочих о повышении зарплаты, при этом не отказываясь от кейнсианского обещания полной занятости. Во множестве стран, где институциональная структура системы ведения переговоров не предполагала трехсторонних переговоров, правительства оставались убежденными до 1970-х годов, что позволить безработице расти в целях сдерживания реального повышения заработной платы было слишком рискованно для их собственного выживания, если не для стабильности капиталистической демократии как таковой. Их единственным выходом было обеспечение денежно-кредитной политики, которая позволила бы свободным коллективным переговорам и политически предоставленной полной занятости продолжать сосуществовать за счет повышения обычной ставки инфляции с риском последующего ее ускорения.

На какое-то время инфляция не является такой уж большой проблемой для работников, представленных сильными и политически достаточно мощными профсоюзами, которые способны достичь *de jure* или *de facto* индексации заработной платы. Инфляция происходит за счет, прежде всего, владельцев финансовых активов и кредиторов — групп, которые, как правило, не включают сотрудников или по крайней мере не делали этого в 1960–1970-х годах. Вот почему инфляция может быть и была описана как денежное отражение распределительного конфликта между рабочим классом, требующим гарантий занятости и более высокой доли в доходах своей страны, и классом капиталистов, стремящихся получить максимальную отдачу от своего капитала. Поскольку обе стороны действуют на основе взаимно несовместимых идей того, что принадлежит им по праву (одни подчеркивают права гражданства, а другие имущественные права и права на достижение производства), инфляция является выражением аномии в обществе, которое по структурным причинам не может договориться об общих критериях социальной справедливости. Похожую идею выдвинул выдающийся английский социолог Джон Голдторп в конце 1970-х годов предположив, что высокая и действительно ускоряющаяся инфляция неистребима в демократически-капиталистической рыночной экономике и это позволило рабочим и гражданам организовать политически, чтобы скорректировать результаты рынка на основе коллективных действий [Goldthorpe, 1978; Hirsch, Goldthorpe, 1978].

Для правительств, которые сталкиваются с конфликтующими требованиями рабочих и владельцев капитала в условиях снижающихся темпов роста, установление денежно-кредитной политики было удобным *эксац*-методом, чтобы избежать социального конфликта с нулевой суммой. В первые послевоенные годы это был экономический рост, который предоставил правительствам, тогда (как и сейчас) борющимся с несовместимыми понятиями экономической справедливости, дополнительные товары и услуги, чтобы разрядить классовые антагонизмы. Теперь правительства должны были мириться с дополнительными *деньгами*, еще не обнаруженными реальным сектором экономики, как средством привлечения будущих ресурсов в настоящее потребление и распределение. Этот режим умиротворения конфликтов, эффективный первоначально, не мог продолжаться бесконечно. Как не уставал подчеркивать Фридрих фон Хайек, устойчивая инфляция, которая, по всей вероятности, ускоряется с течением времени, неизбежно приведет к всевозможным и в конечном счете неуправляемым экономическим искажениям: среди прочего в относительных ценах, в отношении между возможными и фиксированными доходами и особенно в том, что экономисты называют *экономическими стимулами* [Найек, 1967]. В конце концов, вызвав «реакции Калецкого» становящихся более подозрительными владельцев капитала, инфляция начнет порождать безработицу, наказывая тех самых работников, чьим интересам она, возможно, изначально служила. На данный момент правительства в условиях демократического капитализма будут вынуждены прекратить размещение перераспределительных расчетов заработной платы и восстановить валютную стабильность.

3

Инфляция была взята под контроль в начале 1980-х годов (см. рис. XI.1), когда Федеральный резервный банк США со своим новым председателем Полом Волкером, который был назначен в 1979 г., еще во времена Картера, повысил процентные ставки до небывалой высоты, в результате чего уровень безработицы прыгнул до уровней, невиданных со времен Великой депрессии¹¹. Революция Волкера, или, как еще его называют, путч

¹¹ Данную тему среди прочих изучал П. Самуэльсон [Samuelson, 2010].

Волкера, была предreshена, когда президент Р. Рейган, который, как говорят, первоначально боялся политических последствий агрессивной политики дезинфляции Волкера, был переизбран в 1984 г. До него Маргарет Тэтчер, которая последовала за американской инициативой, выиграла второй срок в июне 1983 г., также несмотря на высокий уровень безработицы и быстрой деиндустриализации, вызванной среди прочего ограничительной денежно-кредитной политикой. Как и в США в Великобритании дезинфляция сопровождалась жестокими и, в конце концов, довольно успешными нападениями со стороны правительств и работодателей на профсоюзы, олицетворением которых стали победа Рейгана над авиадиспетчерами и победа Тэтчер над Национальным союзом горняков. В последующие годы темпы инфляции во всем капиталистическом мире оставались постоянно низкими, в то время как безработица пошла более или менее стабильно вверх (см. рис. XI.2). Параллельно, унионизация снизилась почти везде и забастовки стали настолько редки, что некоторые страны перестали вести их статистику (см. рис. XI.3).



РИС. XI.1. Темпы инфляции, семь государств, 1970–2010 гг.

* По оценкам.

ИСТОЧНИК: OECD Economic Outlook Database. No. 87.

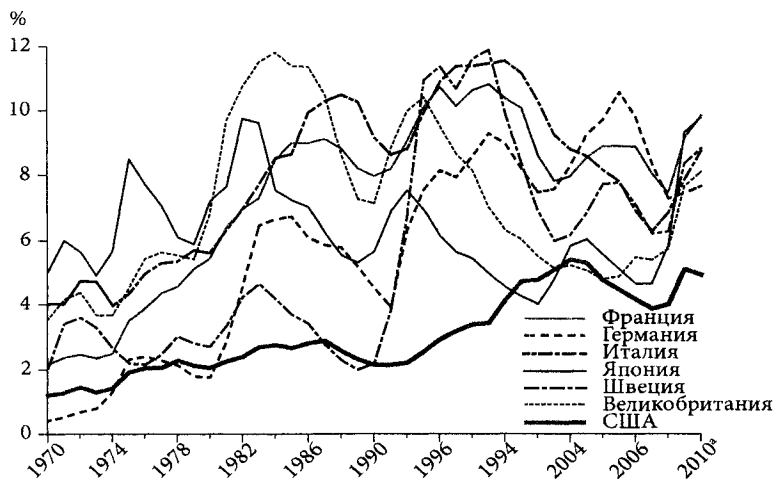


РИС. ХІ.2. Темпы безработицы, семь государств, 1970–2010 гг.

^а По оценкам.

ИСТОЧНИК: OECD Economic Outlook Database. No. 87.

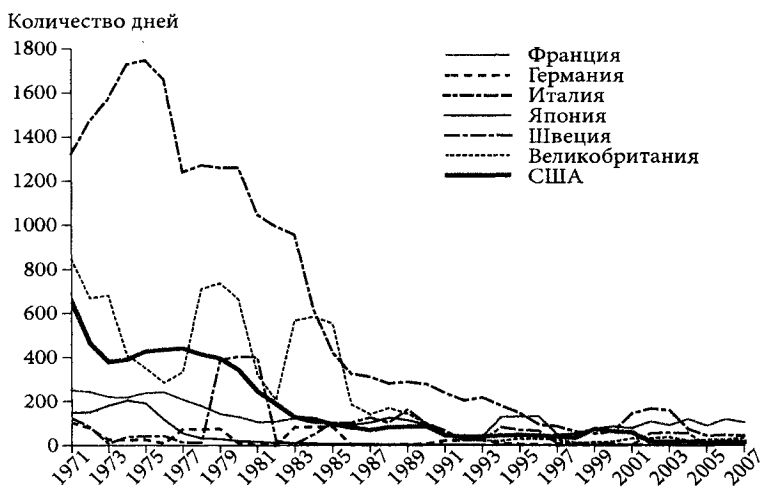


РИС. ХІ.3. Интенсивность забастовок, семь государств, 1971–2007 гг.^а

^а Количество неотработанных дней на 1000 рабочих, трехлетние скользящие средние значения.

ИСТОЧНИК: ILO Labour Statistics Database; OECD Labour Force Statistics; личные вычисления автора.

Неолиберальная эра началась с отказа англо-американских правительств от политической ортодоксальности послевоенного демократического капитализма. Он был основан на убеждении, что инфляция всегда была предпочтительнее безработицы, поскольку безработица определенно подорвет политическую поддержку не только существующего правительства, но и режима политэкономии демократического капитализма. Эксперименты, проведенные Рейганом и Тэтчер на их избирателях, были пристально изучены лицами, принимающими решения, по всему миру. Однако те, кто, возможно, надеялись, что конец инфляции будет означать конец экономической разрухи, были вскоре разочарованы. В то время как инфляция отступила, госдолг начал расти, и это было вполне ожидаемо. Уже в 1950-х годах Энтони Даунс (см., например: [Downs, 1960]) объявил, что в условиях демократии требования граждан о предоставлении государственных услуг, как правило, превышают объем ресурсов, имеющихся у правительства, и уже в конце 1960-х годов ученый-марксист Джеймс О'Коннор, сочувственно прокомментированный не кем другим, как Дэниелом Беллом [Bell, 1976], видел возникший на горизонте современного капитализма системный «бюджетный кризис государства» [O'Connor, 1970a; 1970b; 1972; 1973].

Рост государственного долга в 1980-х годах произошел по многим причинам. Из-за застоя в экономическом росте налогоплательщики стали уклоняться от уплаты налогов, а с окончанием инфляции автоматический рост налогов через так называемый разрядный переход также подошел к концу. То же справедливо и для продолжавшейся девальвации госдолга, девальвации национальной валюты — процесса, который впервые дополнил экономический рост и затем все в большей степени замещал его в снижении накопленного долга страны относительно ее номинального дохода. Что касается расходов, то рост безработицы, вызванный денежной стабилизацией, потребовал роста расходов на социальную помощь. Также различные социальные льготы, созданные в 1970-х годах в обмен на профсоюзное сдерживание роста заработной платы — как бы отложенная заработная плата от неокорпоративистской эпохи, начали сказываться, все более обременяя «общественное домохозяйство»¹².

¹² Термин Д. Белла, которым он заменяет устаревший, по его мнению, термин «политии». По сути, «общественное домохозяйство» — это противопоставление частным домохозяйствам и рыночной экономике.

Учитывая, что инфляция более не способна сокращать разрыв между требованиями граждан, с одной стороны, и «рынков» — с другой, бремя обеспечения социального мира упало на плечи государства и государственных финансов. Государственный долг оказался на некоторое время удобным функциональным эквивалентом инфляции. Так же как и инфляция, госдолг сделал возможным введение в дистрибутивный конфликт ресурсов, которые по факту еще не были произведены, давая возможность правительствам опираться на будущие ресурсы вкупе с теми, что уже есть у них на руках. Что изменилось, так это метод, которым ресурсы притягивались для удовлетворения политически непреодолимых или экономически неопровержимых требований, которые не могли быть одновременно удовлетворены только существующими экономическими ресурсами. Так как борьба между рынком и социальным распределением сместилась с рынка труда на политическую арену, электоральное давление заменило давление профсоюзов. Правительства вместо раздувания валюты начали заимствовать в возрастающих масштабах ради выполнения требований обеспечения льгот и услуг как неотъемлемого права граждан, принимая во внимание конкурирующие претензии рынка, и тем самым обеспечивать возможности для максимально выгодного использования производственных ресурсов. Низкая инфляция оказалась полезной, поскольку она заверила кредиторов, что государственные облигации будут сохранять свою ценность, даже в течение длительного времени; то же можно сказать и про низкие процентные ставки, что дало результат, когда инфляция была практически подавлена.

Но так же как инфляция, накопление государственного долга не могло продолжаться вечно. Экономисты всегда предупреждали, что дефицитное расходование государственного бюджета «вытесняет» частное инвестирование, порождая высокие процентные ставки и низкие темпы роста. Но они никогда не могли точно определить критический порог. На практике оказалось возможным, по крайней мере на время, сохранить процентные ставки на низком уровне с помощью ослабления регулирования финансовых рынков [Krippner, 2011], а сдерживание инфляции продол-

«Общественное домохозяйство» выражается через государственный бюджет, в рамках которого правительство распоряжается доходами и расходами, и при этом оно призвано удовлетворять общественные потребности и желания. — *Примеч. ред.*

жились с помощью антипрофсоюзной кампании. Тем не менее США, например, с их предельно низким объемом национальных сбережений вскоре были вынуждены продать свои гособлигации не только гражданам, но и зарубежным инвесторам, в том числе различным независимым фондам благосостояния [Spiro, 1999]. Кроме того, поскольку бремя задолженности выросло, растущая доля государственных расходов стала приходиться на обслуживание долгов, даже с низкими процентными ставками, которые могли бы, однако, не всегда быть чем-то само собой разумеющимся. Прежде всего должна была быть точка, хотя, очевидно, непредвиденная заранее, в которой кредиторы, как иностранные, так и отечественные, начали бы беспокоиться о получении в конечном счете своих денег обратно. К тому времени давление «финансовых рынков» начало бы возрастать с целью консолидации государственного бюджета и возвращения к бюджетной дисциплине.

4

Доминирующей темой президентских выборов 1992 г. в США были два дефицита: дефицит федерального правительства и дефицит страны в международной торговле. Победа Билла Клинтона, который выстраивал кампанию, прежде всего, на «двойном дефиците», дала старт попыткам бюджетно-финансовой консолидации по всему миру, которые настойчиво продвигались под американским руководством такими международными организациями, как ОЭСР и МВФ. Первоначально администрацией Клинтона рассматривался вариант закрытия дефицита государственного бюджета путем ускоренного экономического роста с помощью социальной реформы, в частности, с помощью увеличения государственных инвестиций в образование [Reich, 1997]. Однако когда на промежуточных выборах 1994 г. демократы потеряли свое большинство в обеих палатах Конгресса, Клинтон вскоре обратился к политике жесткой экономии, включавшей значительные сокращения государственных расходов, в том числе изменения в социальной политике, которые, по словам президента, должны были положить конец «соцобеспечению в привычном для нас виде»¹³. И действитель-

¹³ По закону 1996 г. «О личной ответственности и предоставлении возможности занятости».

но, в течение трех последних лет президентства Клинтона, с 1998 по 2000 г., федеральному правительству США впервые за многие десятилетия удалось добиться профицита бюджета.

Это не означает, однако, что администрация Клинтона каким-то образом нашла способ умиротворения политической экономики демократического капитализма без использования дополнительных, еще не произведенных экономических ресурсов. Стратегия Клинтона по управлению социальными конфликтами в значительной степени опиралась на либерализацию управления финансовым сектором, которая уже была начата при Рейгане и теперь разворачивалась масштабнее, чем когда-либо прежде [Stiglitz, 2003]. Быстро возрастающее неравенство доходов, ставшее следствием продолжающегося распада профсоюзов и резкого сокращения социальных расходов, так же как и сокращение совокупного спроса, вызванное бюджетно-финансовой консолидацией, были уравновешены невиданными прежде возможностями граждан и фирм втягивать в долги самих себя. Колин Крауч [Crouch, 2009] был первым, кто использовал удачный термин «приватизированное кейнсианство» для описания замены государственного долга частным. Это означало, что вместо правительства, одалживающего деньги для обеспечения равного доступа к достойному жилью и развития пользующихся рыночным спросом трудовых качеств, теперь это были отдельные граждане, которые в условиях режима госдолга чрезвычайной щедрости имели возможность, а на деле были вынуждены, брать кредиты на свой страх и риск, чтобы платить за свое образование или улучшение жилищных условий.

Политика бюджетно-финансовой консолидации и экономического возрождения через финансовое дерегулирование многим принесла пользу. Богатые были избавлены от высоких налогов, в то время как те среди них, кто был достаточно мудр, чтобы сместить свои интересы в сторону финансового сектора, получали огромные прибыли от как никогда усложнившихся финансовых услуг, на продажу которых они имели почти неограниченную лицензию. Однако неимущие также остались в выигрыше, по крайней мере часть из них, на некоторый период времени. Как оказалось в итоге, субстандартные ипотечные кредиты стали заменителем, хотя и иллюзорным, для уничтоженной социальной политики и более не-

возможных повышений заработной платы. Для афроамериканцев, например, владение собственным домом было не просто сбывшейся «американской мечтой», но и необходимой заменой пенсий по старости, которые они не могли получать на современном рынке труда, и ждать которые от правительства, приверженного политике строгой экономии, было бессмысленно.

В самом деле, на какое-то время домовладение предложило среднему классу и даже некоторым малообеспеченным гражданам привлекательную возможность поучаствовать в повальном увлечении, которое делало богатых еще богаче в 1990 — начале 2000-х годов. Как оказалось позже, эта ситуация была в высшей степени ненадежной. Поскольку цены на недвижимость возросли в связи с увеличением спроса со стороны людей, которые при нормальных обстоятельствах не были бы способны купить дом, общепринятой практикой стало использование новых финансовых инструментов для изъятия частичной или полной стоимости недвижимости для финансирования быстрорастущих расходов по образованию будущего поколения или для частного потребления, чтобы компенсировать задержку или урезание зарплаты. Не были редкостью и случаи, когда владельцы недвижимости использовали новый кредит, чтобы купить второй или третий дом в надежде заработать на, казалось, бесконечно растущих рыночных ценах на недвижимость. Таким образом, в отличие от эпохи государственного долга, когда будущие ресурсы закупались для настоящего потребления с помощью государственных займов, такие ресурсы теперь стали доступны для множества физических лиц, продающих на либерализованных финансовых рынках более или менее честные обещания выплачивать значительную долю их ожидаемого заработка кредиторам, которые, в свою очередь, дают им мгновенную власть приобретать все, что им требуется или нравится. Тем самым финансовая либерализация компенсировала урезание социальной политики в эпоху бюджетной консолидации и жесткой экономии. Частный долг заместил долг государственный, а частный спрос, созданный быстрорастущей прибыльной отраслью, занял место коллективного спроса, управляемого государством для поддержания занятости и прибыли в отраслях, далеких от «финансовых услуг», таких как строительство (см. рис. XI.4).

XI. КРИЗИС В КОНТЕКСТЕ: ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КАПИТАЛИЗМ

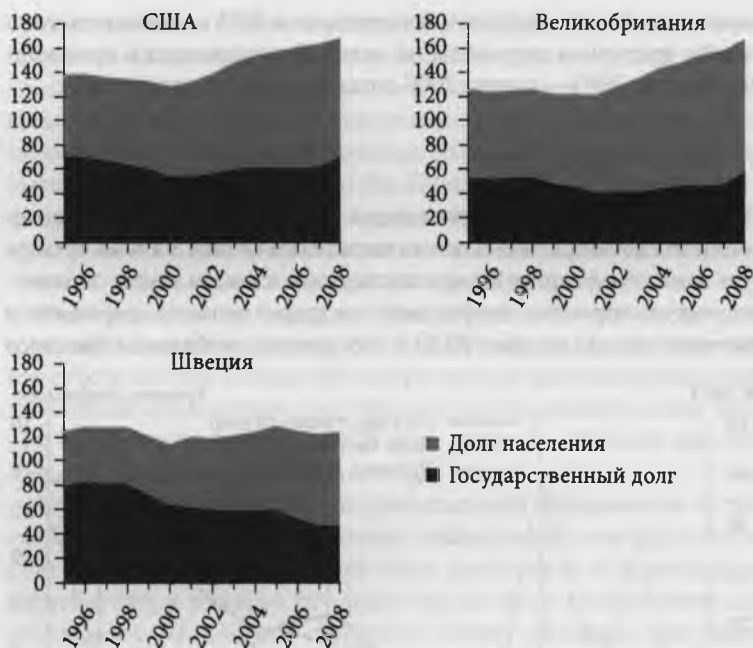


РИС. XI.4. Бюджетная консолидация и частный долг (% ВВП), три государства, 1995–2008 гг.

ИСТОЧНИК: OECD Economic Outlook Database. No. 87; OECD National Accounts Database.

Особенно после 2001 г., когда Федеральный резерв перешел на очень низкие процентные ставки для предотвращения экономического спада, и когда возвратился высокий уровень занятости, что этот переход подразумевал, новые финансовые свободы (financial freedoms), которые сделали приватизацию кейнсианства возможной, выстояли в дополнение к беспрецедентным прибылям в финансовом секторе, а быстрорастущая экономика стала предметом зависти не только левых в Европе. На самом деле, политика Алана Гринспена, заключавшаяся в поддержке быстро растущей задолженности американского общества посредством легких денег, была принята в качестве модели европейскими профсоюзами, которые никогда не уставали замечать, что в отличие от Европейского центрального банка, Федеральный резерв должен был по закону обеспечивать не только валютную стабильность, но и высокий уровень

занятости. Все это, конечно, закончилось в 2008 г., когда международная кредитная пирамида, на которой основывалось процветание в конце 1990 — начале 2000-х годов, внезапно рухнула.

5

С крушением приватизированного кейнсианства кризис послевоенного демократического капитализма вошел в свою четвертую и на сегодняшний день последнюю стадию после соответствующих периодов инфляции, государственного дефицита и частного долга (см. рис. XI.5)¹⁴. Поскольку глобальная финансо



РИС. XI.5. Соединенные Штаты: четыре кризиса демократического капитализма, 1970–2010 гг.

^a По оценкам.

ИСТОЧНИК: OECD Economic Outlook Database. No. 87.

¹⁴ Рисунок XI.5 показывает развитие в ведущей капиталистической стране, США, где четыре стадии разворачиваются в идеально-типичском стиле. Для других стран необходимо учитывать конкретные обстоятельства, включая их положение в глобальной политической экономике. В Германии, например, госдолг начал резко расти в 1970-х годах. Это соответствует тому, что немецкая инфляция была низкой задолго до Волкера, как результат независимости Бундесбанка и монетаристской политики, принятой ею еще в 1974 г. [Scharpf, 1991].

вая система была близка к распаду, государствам пришлось восстановить экономическое доверие путем национализации проблемных кредитов, признавая их компенсацией за бюджетную консолидацию. Вместе с увеличением бюджетных расходов, необходимых для предотвращения распада того, что немцы называют *реальной экономикой* (Realökonomie), это привело к новому резкому увеличению государственного дефицита и госдолга — развитие, которое, стоит заметить, происходило вовсе не из-за легкомысленного перерасхода средств предприимчивыми политиками, как это следует из теорий общественного выбора, и не из-за неверно понятых государственных институтов, как предполагается в обширной литературе по институциональной экономике, появившейся в 1990-х годах под эгидой среди прочих Всемирного банка и МВФ (для репрезентативной коллекции см.: [Poterba, von Hagen, 1999]).

Качественный скачок в государственной задолженности после 2008 г. полностью уничтожил любые результаты бюджетной консолидации, которые могли быть достигнуты в предыдущем десятилетии, и отразил тот факт, что ни одно демократическое государство не посмело навязать своему обществу еще один экономический кризис, соизмеримый с Великой депрессией 1930-х годов, как наказание за перегибы глобальной денежной индустрии в условиях ослабленного государственного контроля. И снова политическая власть была нацелена на обеспечение доступности будущих ресурсов ради достижения социальной стабильности в настоящем в тех государствах, которые более или менее добровольно взяли на себя значительную долю нового долга, первоначально созданного в частном секторе, с тем чтобы успокоить кредиторов. Но в то время как это эффективно спасло денежные фабрики финансового сектора, восстанавливая в очень короткие сроки их небывалую прибыль, заработную плату и бонусы, эти меры не могли и не предотвратили рост подозрений со стороны тех же самых финансовых рынков, которые только что были сохранены национальными правительствами от последствий их собственной неосмотрительности, в чем правительства, возможно, превзошли самих себя. Даже при том, что глобальный экономический кризис далек от завершения, кредиторы начали громогласно требовать возвращения к твердой валюте через жесткую экономию бюджетных средств, в поисках уверенности, что их значительно возросшие инвестиции в

государственный долг не будут потеряны. В годы после 2008 г. распределительный конфликт в условиях демократического капитализма превратился в сложное перетягивание каната между глобальными финансовыми инвесторами и суверенными национальными государствами. Там, где в прошлом рабочие боролись с работодателями, граждане с министрами финансов и частные должники с частными банками, теперь существуют финансовые институты, борющиеся с теми же государствами, которые они только недавно успешно шантажировали, чтобы быть спасенными от самих себя. Это то, что мы видим на поверхности, однако глубинная конфигурация власти и интересов гораздо сложнее и до сих пор ждет систематического изучения. Например, финансовые рынки после кризиса вернулись к назначению различным государствам сильно различающихся процентных ставок, тем самым дифференцируя давление, оказываемое на правительства, чтобы вынудить их граждан согласиться с невиданными сокращениями расходов в соответствии опять же с неизменной рыночной логикой распределения. На самом деле, учитывая сумму долга, имеющегося у большинства государств сегодня, даже небольшой рост уровня процентной ставки по государственным облигациям может привести к бюджетной катастрофе¹⁵. В то же время рынки должны избегать объявления государств о своем банкротстве, что всегда случается, когда давление рынка становится слишком сильным. Это и есть причина, по которой необходимо найти другие государства, которые готовы выручить наиболее подверженных риску, чтобы защитить самих себя от общего увеличения процентных ставок по государственным облигациям после первого же дефолта в одном из государств. Солидарность, если это можно так назвать, между государствами в интересах инвесторов также поощряется в случае, когда суверенный дефолт ударит по банкам, расположенным за пределами страны-нарушителя, что может заставить родину банков вновь национализировать огромные суммы безнадежных долгов в целях стабилизации своей экономики.

Существует еще множество аспектов того, каким образом сегодня выражается свойственная демократическому капита-

¹⁵ Для государства, чей долг равен 100% ВВП, увеличение на два пункта процентной ставки, которую они обязаны выплачивать своим кредиторам, увеличило бы его годовой дефицит на ту же сумму. Текущий дефицит бюджета в размере 4% ВВП в результате увеличился бы в 2 раза.

лизму напряженность между требованиями социальных прав и функционированием свободного рынка. Некоторые правительства, в особенности администрация Обамы, предпринимают отчаянные попытки возобновления экономического роста через еще большее усугубление задолженности в надежде на будущую политику консолидации при содействии значительного роста дивидендов. Другие, возможно, тайно надеются на возвращение к инфляции, которая растопит накопленный долг с помощью постепенно экспроприирующих его кредиторов, которые, как экономический рост, смягчили бы политическую напряженность, ожидаемую от жесткой экономии. В то же время финансовый рынок, как и ученые-экономисты, учитывая природу нового поля сражения, возможно, с нетерпением ждут многообещающей борьбы с политическим вмешательством и восстановления рыночной дисциплины вместе с прекращением всех политических попыток ее подорвать.

Дальнейшие сложности возникают из-за того, что финансовые «рынки», чем бы они ни были, нуждаются в государственном долге для безопасного инвестирования, а слишком сильное давление на сбалансированный бюджет может лишить их особенно предпочтительных инвестиционных возможностей. Средние классы в богатых странах, в частности, перевели значительную часть своих сбережений в гособлигации, не говоря уже о рабочих, активно вкладывающихся в дополнительные пенсии. Сбалансированный бюджет может означать, что государствам придется получить от среднего класса в виде более высоких налогов то, что они могут теперь сберечь и инвестировать, в том числе в государственный долг. Граждане не только перестали бы взимать проценты, но также и утратили бы возможность передавать свои сбережения детям. Однако в то время как это должно заставить их быть заинтересованными в том, чтобы государства были если не свободными от долгов, то хотя бы в состоянии выполнять свои обязательства перед кредиторами, им, вероятно, придется платить за ликвидность своего правительства значительным сокращением государственных льгот и услуг, от которых они также зависят.

В конечном счете какими бы сложными ни были расколы между противоречащими интересами в возникающей сфере международной политики государственного долга, цена финансовой стабилизации вряд ли будет уплачена владельцами денег,

по крайней мере реальных денег. Например, государственная пенсионная реформа будет ускорена фискальным давлением внутри страны и за рубежом в такой степени, что любое государство может не выполнить собственных обязательств, поэтому частные пенсии тоже окажутся под ударом. Рядовые граждане заплатят за консолидацию государственного бюджета, банкротство других государств, повышение процентной ставки по госдолгу и, при необходимости и если это будет возможно, за очередное спасение национальных и международных банков. И произойдет это за счет их частных сбережений, урезания социальных выплат, сокращения государственных услуг и так или иначе более высоких налогов.

6

В течение 40 лет после окончания послевоенного роста эпицентр внутренней напряженности политической экономии демократического капитализма сместился с одной институциональной позиции на другую, выбрав курс, который дал толчок серии различных, но систематически связанных экономических волнений. В 1970-х годах конфликт между демократическими требованиями социальной справедливости и капиталистическими требованиями осуществления распределения по принципу предельной производительности изжил себя на уровне национальных рынков труда, где давление профсоюзов на зарплаты в условиях политически гарантированной полной занятости вызвало рост инфляции. Когда то, что в сущности было перераспределением путем обесценивания валюты, стало экономически нестабильным, заставляя правительства при высоких политических рисках положить этому конец, конфликт вновь возник на избирательной арене. Здесь он породил растущее неравенство между государственными расходами и доходами и, как следствие, быстрый рост государственного долга в ответ на требования избирателей по предоставлению льгот и услуг свыше того, что может быть сделано экономикой демократического капитализма для перехода к «государству налогообложения» [Schumpeter, 1991].

Так же как инфляция, урегулирование конфликтов путем дефицитного финансирования не могло продолжаться вечно. Когда усилия по обузданию государственного долга стали неизбежными, они должны были сопровождаться, ради социального

мира, финансовой дерегуляцией для облегчения доступа к частным кредитам в качестве альтернативного пути удовлетворения распространенных и политически влиятельных требований граждан по обеспечению безопасности и благополучия. Этот период также продлился не многим более 10 лет, пока мировая экономика почти дрогнула под тяжестью нереалистичных обещаний будущей оплаты текущего потребления и инвестиций, одобренных правительствами в качестве компенсации за жесткую экономию бюджетных средств. С тех пор столкновение между распространенными идеями *социальной справедливости* и экономическими требованиями *рыночной справедливости* изменило местоположение, возникнув в этот раз на международном рынке капитала, где в настоящее время происходит непросто́я борьба между финансовыми институтами и избирателями, правительствами, государствами и международными организациями. Теперь проблема состоит в том, как далеко государства могут и должны зайти в поддержании прав собственности для своих граждан и ожиданий прибыли тех, кто называет себя «рынками», чтобы избежать объявления банкротства, защищая то, что осталось от их демократической легитимности.

Терпимость по отношению к инфляции, принятие госдолга и дерегуляции частного кредитования были всего лишь временными мерами для правительств, противостоящих неудержимому конфликту между двумя противоположными принципами распределения в условиях демократического капитализма: с одной стороны, социальные права, с другой — предельная продуктивность, продиктованная отношениями между спросом и предложением. Каждая из трех мер работала на протяжении какого-то времени, пока не начинала приносить больше проблем, чем могла решить, показывая, что устойчивое примирение социальной и экономической стабильности в капиталистических демократиях больше не является утопическим проектом. В конце концов все, чего правительства смогли достичь в борьбе с кризисами своего времени — перемещение их в новые области, где они вновь проявлялись позже в новых формах. Нет никаких оснований полагать, что последовательное проявление противоречий, присущих демократическому капитализму, в новых разновидностях экономических волнений подходит к концу.

Способность социальных наук делать прогнозы, если таковая вообще существует, ограничена. Как эволюционная биология, социология может, если делает свою работу хорошо, предоставить достоверные интерпретации прошлого в форме систематических сравнений исторических реконструкций цепочек событий, которые на первый взгляд могут показаться хаотичными. В перспективе, однако, социолог столкнется с тем же непредвиденным будущим, как и любой другой. Тем не менее можно сказать с определенной долей уверенности, что политическая управляемость демократического капитализма в последние годы резко снизилась, очевидно, в каких-то странах больше, чем в других, но что более важно, это произошло в формирующейся глобальной политико-экономической системе в целом. В результате риски растут как для демократии, так и для экономики.

Что касается экономики, то, видимо, принимающие решения в этой сфере лица, начиная с Великой депрессии, редко сталкивались с такой неопределенностью, какую можно наблюдать сегодня. Один из многих примеров, которые можно привести, заключается в том, что «рынки» ожидают не только налогово-бюджетной консолидации, но также адекватных перспектив будущего экономического роста. Тем не менее не совсем ясно, как совместить одно с другим. Хотя премия за риск, связанная с ирландским государственным долгом, упала, когда страна взяла на себя обязательства по решительному сокращению дефицита, несколько недель спустя она выросла снова, якобы потому что программа консолидации внезапно оказалась настолько жесткой, что это сделало бы восстановление экономики невозможным¹⁶. Более того, среди специалистов можно встретить широко распространенное убеждение, что следующий пузырь уже растет где-то в мире, еще более наводненный дешевыми деньгами. Субстандартные ипотечные кредиты более не предоставляются для инвестиций, по крайней мере не в настоящее время. Но есть рынки для сырья или новой интернет-экономики. Ничто не

¹⁶ Другими словами, даже не «рынки» готовы положить их деньги на производственно-бытовую мантру, в соответствии с которой рост стимулируется сокращением государственных расходов. Но кто же может сказать, какого объема нового долга хватит и какой долг будет уже чересчур, чтобы страна переросла свой старый долг.

удерживает финансовые компании от использования избытка капитала, предоставленного центральным банком, чтобы войти в любой сектор, кажущийся новым сектором роста, в интересах своих любимых клиентов и, конечно, самих себя. В конце концов, учитывая регуляторную реформу в финансовом секторе, потерпевшую провал практически по всем параметрам, требования к капиталу остаются неизменно низкими, и банки, которые были слишком крупными, чтобы обанкротиться в 2008 г. могут рассчитывать на сохранение такого положения и в 2012, и в 2013 г. Это оставляет им те же возможности для шантажа общественности, что они смогли так искусно применить тогда. Но теперь государственные программы по спасению частного капитала на основе модели 2008 г. могут оказаться неприемлемыми хотя бы потому, что государственные финансы уже за пределами растянуты.

Как я уже сказал, не социологу нужно заниматься прогнозами, например того, где следующий пузырь может лопнуть; или о том, продолжат ли Соединенные Штаты находить кредиторов, желающих финансировать их, по-видимому, неустрашимый двойной дефицит; будет ли возможным переложить расходы по консолидации только на пенсионеров и работников бюджетной сферы, чтобы избавить «рынки» от экономических трудностей; или до какой степени экономический рост или инфляция будут достаточными для того, чтобы облегчить долговое бремя государств. Что мы знаем, так это то, что демократии в настоящем кризисе подвергаются такому же риску, как и экономики. Используя концептуальные единицы, разработанные много лет назад британским социологом Дэвидом Локвудом [Lockwood, 1964], мы можем сказать, что это не только *системная интеграция* современных обществ, т.е. эффективное функционирование их капиталистических экономик, стало нестабильным, но также и их *социальная интеграция*. С приходом новой эпохи жесткой экономии способность государств-наций выступать посредником между тем, что в прошлом было правами граждан, с одной стороны, и меняющимися потребностями накопления капитала — с другой, сильно страдает. Например, правительства везде сталкиваются с более сильным сопротивлением увеличению налогов, чем когда-либо, в особенности в государствах с большим объемом долга, где государственные средства на протяжении многих лет будут тратиться на оплату товаров, которые давно

употреблены. Что еще важнее, с постоянно увеличивающейся глобальной взаимозависимостью ушли те времена, когда еще можно было делать вид, что напряженность в отношениях между экономикой и обществом и между капитализмом и демократией может быть снята внутри национальных политических сообществ. Ни одно правительство не может сегодня управлять, не уделяя предельного внимания международным ограничениям и обязанностям, в частности, обязательствам на финансовых рынках, вынуждающих их идти на жертвы в отношении населения. Кризисы и противоречия демократического капитализма, в конце концов, стали интернационализированными, изживая себя не только внутри государств, но и между ними, и одновременно на обоих уровнях в еще неизведанных комбинациях и перестановках.

Как мы читали в газетах практически каждый день летом 2011 г., «рынки» начали беспрецедентным образом диктовать, что предположительно суверенные и демократические государства могут по-прежнему сделать для своих граждан и в чем они должны отказать им. Кроме того, те же самые рейтинговые агентства, которые сыграли важную роль в разворачивании катастрофы всемирной денежной отрасли, в настоящее время угрожают понижением облигаций тех же государств, которые должны были принять ранее невообразимый уровень нового долга, чтобы спасти эту отрасль и капиталистическую экономику в целом. Политика по-прежнему содержит и деформирует рынки, но только, кажется, на уровне, удаленном от повседневного опыта и политических и организационных возможностей нормальных людей: США, вооруженные до зубов не только авианосцами, но и неограниченным запасом кредитных карт для самых воинственных покупателей в человеческой истории, по-прежнему убеждают Китай выкупать свой растущий долг и умудряются вынуждать три глобальные рейтинговые фирмы, находящиеся на южной оконечности Манхэттена, присваивать правительственным облигациям рейтинг AAA (triple A), на который они обладают пожизненным правом, по их собственному мнению. Все остальные, однако, должны слушать то, что «рынки» скажут им. В результате граждане чаще воспринимают их национальные правительства не как своих агентов, а как другие государства или международные организации, такие как МВФ или Европейский союз, которые неизмеримо более изолиро-

ваны от электорального давления, чем традиционное национальное государство. В таких странах, как, например, Греция и Ирландия, что-либо напоминающее демократию будет эффективно приостанавливаться в течение долгих лет, так как национальные правительства независимо от политической окраски, вынуждены вести себя ответственно, как это определено международными рынками, должны будут ввести жесткую экономию в своих обществах ценой все большей невосприимчивости к своим гражданам [Maig, 2009].

Демократия урезается не только в тех государствах, которые в настоящий момент находятся под ударом экономических трудностей. Германия, которая по-прежнему ведет свои экономические дела относительно хорошо, делает это не в последнюю очередь потому, что она обязалась десятилетиями сокращать государственные расходы. Кроме того, немецкое правительство было и снова будет вынуждено за счет граждан обеспечивать ликвидность стран, находящихся под угрозой дефолта, не только чтобы спасти немецкие банки, но и для стабилизации единой европейской валюты и предотвращения общего увеличения размера ставки по государственному долгу, что, вероятно, произойдет в случае коллапса Германии. Высокая политическая цена всего этого подтверждается прогрессивным распадом электорального капитала правительства Меркель, достигшего своей кульминации к апрелю 2011 г. и вылившегося в два сокрушительных поражения на главных региональных выборах. Популистская риторика о том, что, возможно, кредиторы должны также уплачивать долю расходов, как было предложено канцлером в начале 2010 г., была вскоре прекращена, когда «рынки» выразили потрясение от небольшого роста процентной ставки по новому государственному долгу. Теперь речь идет о необходимости перехода, по словам министра финансов Германии, от старомодного «правительства» (government), которое, как предполагается, уже не соответствует новым вызовам глобализации, к «управлению» (governance), что означает значительное урезание бюджетных полномочий Бундестага¹⁷.

¹⁷ Вольфганг Шойбле в интервью «Financial Times» (5 декабря 2010 г.) сказал: «Нам нужны новые формы международного управления, глобально-го управления и европейского управления»... «Если немецкий парламент попросили бы сегодня проголосовать за отказ от национальных бюджетных полномочий, вы не получили бы положительный исход голосо-

Политические ожидания со стороны новых принципалов, с которыми сегодня сталкиваются демократические государства, таковы, что они могут оказаться несбыточными. Международные рынки и организации требуют, чтобы не только правительства, но и граждане взяли на себя обязательства по консолидации бюджета. Политические партии, которые выступают против жесткой экономии, должны быть решительно побеждены на национальных выборах, а правительства и оппозиция должны в равной степени быть привержены политике «реальных финансов», иначе стоимость обслуживания государственного долга будет неуклонно расти. Однако выборы, в которых избиратели не имеют никакого реального выбора, могут быть восприняты ими как недостоверные, что может привести к различным политическим беспорядкам: от объявления забастовки вплоть до призыва популистских партий к уличным выступлениям. Что на первый взгляд может помочь, так это избегание вопроса конфликтов по распределению ресурсов в сфере публичной политики. По сравнению с сегодняшней фискальной дипломатией и международными рынками капитала национальные рынки труда 1970-х годов с многообразием возможностей, которые они предлагали для корпоративной политической мобилизации и межклассовых коалиций, а также политика государственных расходов 1980-х годов не обязательно находились за пределами понимания или стратегической досягаемости «человека с улицы». С тех пор поля сражений, на которых противоречия демократического капитализма разрешились в ходе борьбы, стали как никогда сложными, делая чрезвычайно трудным для тех, кто находится вне политической и финансовой элиты, распознавание основополагающих интересов (как и определение собственных)¹⁸.

ния», — добавил он. Но «если вы дадите нам несколько месяцев поработать над этим, и если вы даете нам надежду, что другие государства-члены также согласятся, я думаю, был бы шанс». Шойбле соответствующим образом «высказывался в качестве победителя конкурса “FT” на замещение поста европейского министра финансов года».

¹⁸ Например, политические призывы к распределительной «справедливости» теперь направлены на целые нации, от которых международные организации просят поддержки других наций. Так, в частности, Словению призывают оказать помощь Ирландии, Греции и Португалии. За этим скрывается тот факт, что те, кто получают поддержку от такого рода «международной солидарности», это не люди на улицах, а банки, национальные и зарубежные, которые без этой поддержки понесли бы

Хотя это может создавать апатию на массовом уровне и, тем самым, облегчать жизнь на уровне элит, нельзя полагаться на это в мире, в котором слепое выполнение требований финансовых инвесторов обеспечивается только для обнаружения единственного институционально рационального и ответственного поведения. Для тех, кто не желает быть разубежденным в ценности «другого», общественного здравого рассудка и обязанностей, такой мир в определенной степени не может показаться не чем иным, как абсурдом. Таким образом, единственный рациональный выход — вставлять как можно больше палок в колеса *haute finance*¹⁹. Где демократия, какой мы ее знаем, эффективно приостановлена, как, например, в Греции, Ирландии и Португалии, уличные беспорядки и народное восстание могут быть последним оставшимся способом политического самовыражения для тех, кто лишен рыночной власти. Стоит ли нам ожидать и других актов неповиновения, совершенных во имя демократии?

Социология может сделать мало, если не ничего, чтобы помочь разрешить структурные трения и противоречия, лежащие в основании экономических и общественных беспорядков сегодня. Зато она может вывести их на свет и определить исторические непрерывные цепочки событий, по отношению к которым сегодняшние кризисы являются всего лишь современным следствием. Она также может — и я верю, что должна, — обратить внимание на проблему демократических государств, превращенных в агентства по сбору долгов от имени глобальной олигархии инвесторов, в сравнении с которыми «властная элита» Ч.Р. Миллса [Mills, 1956] кажется сияющим образцом либерального плюрализма. Больше, чем когда-либо, экономическая

потери прибыли. Кроме того, не учитываются различия в национальном доходе. В то время как немцы в среднем богаче греков (хотя некоторые греки намного богаче практически всех немцев), словенцы в среднем намного беднее ирландцев, которые имеют статистически более высокий доход на душу населения, чем почти все страны зоны евро, включая Германию. По сути, новое конфликтное соотношение переводит классовые конфликты в международные, сталкивая друг с другом нации, которые являются субъектами рыночного давления в пользу жесткой государственной экономики. В отличие от тех, кто уже давно возобновил собирание своих «бонусов», обычные люди «на улицах», которых призывали требовать жертв от других простых людей, случайно оказавшихся гражданами других государств, чтобы сделать менее болезненным «жертвы», которые они сами себя попросили сделать.

¹⁹ Финансовая аристократия (*фр.*). — *Примеч. ред.*

власть, кажется, становится сегодня политической властью, а граждане лишены практически полностью своей демократической защиты и способности наложить отпечаток на политэкономические интересы и потребности в отличие от тех, кто обладает капиталом. На самом деле, оглядываясь на череду кризисов демократического капитализма с 1970-х годов, нельзя не бояться возможности нового, однако временного, урегулирования социальных конфликтов в странах развитого капитализма, на этот раз полностью в пользу имущих классов, которые сейчас прочно обосновались в их политически непобедимой институциональной крепости международной финансовой индустрии.

ЛИТЕРАТУРА

Bell D. The Public Household: On 'Fiscal Sociology' and the Liberal Society // *The Cultural Contradictions of Capitalism* / ed. by D. Bell. N.Y.: Basic Books, 1976. P. 220–282.

Buchanan J., Tullock G. The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962 (*Бьюкенен Дж., Таллок Г.* Расчет согласия. Политические основания конституционной демократии // Бьюкенен. Сер. Нобелевские лауреаты по экономике. М.: Таурис Альфа. 1997).

Crouch C. Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime // *British Journal of Politics and International Relations*. 2009. Vol. 11. No. 3. P. 382–399.

Downs A. Why the Government Budget Is too Small in a Democracy // *World Politics*. 1960. Vol. 12. No. 4. P. 541–563.

Goldthorpe J. The Current Inflation: Towards a Sociological Account // *The Political Economy of Inflation* / ed. by F. Hirsch, J. Goldthorpe. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1978. P. 186–216.

Hayek F.A. von. Full Employment, Planning and Inflation // *Studies in Philosophy, Politics, and Economics*. Chicago: University of Chicago Press, 1967 [1950]. P. 270–279.

Hirsch F., Goldthorpe J. (eds). *The Political Economy of Inflation*. L.: Martin Robertson, 1978.

Judt T. *Postwar: A History of Europe since 1945*. L.: Penguin, 2005.

Kalecki M. Political Aspects of Full Employment // *Political Quarterly*. 1943. Vol. 14. No. 4. P. 322–331.

Krippner G.R. *Capitalizing on Crisis: The Political Origins of the Rise of Finance*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 2011.

Lockwood D. Social Integration and System Integration // *Explorations in Social Change* / ed. by G.K. Zollschan, W. Hirsch. L.: Houghton Mifflin, 1964. P. 244–257.

Mair P. Representative Versus Responsible Government / MPIfG Working Paper. No. 09/8. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-8.pdf> (accessed 1 March 2012).

Mills C.W. The Power Elite. N.Y.: Oxford University Press, 1956 (Миллс Ч. Властвующая элита / пер. с англ. М.: Иностранная литература, 1959).

O'Connor J. The Fiscal Crisis of the State: Part I // Socialist Revolution. 1970a. Vol. 1. No. 1. P. 13–54.

O'Connor J. The Fiscal Crisis of the State: Part II // Socialist Revolution. 1970b. Vol. 1. No. 2. P. 34–94.

O'Connor J. Inflation, Fiscal Crisis, and the American Working Class // Socialist Revolution. 1972. Vol. 2. No. 2. P. 9–46.

O'Connor J. The Fiscal Crisis of the State. N.Y.: St Martin's Press, 1973.

Polanyi K. The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time. Boston: Beacon Press, 1957 [1944] (Поланьи К. Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени. СПб.: Алетейя, 2002).

Poterba J.M., Hagen J. von (eds). Institutions, Politics and Fiscal Policy. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

Reich R.B. Locked in the Cabinet. N.Y.: Knopf, 1997.

Reinhart C.M., Rogoff K.S. This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly. Princeton (NJ): Princeton University Press, 2009.

Samuelson R.J. The Great Inflation and Its Aftermath: The Past and Future of American Influence. N.Y.: Random House, 2010.

Scharpf F.W. Crisis and Choice in European Social Democracy. Ithaca (NY): Cornell University Press, 1991.

Schumpeter J.A. The Crisis of the Tax State // The Economics and Sociology of Capitalism / ed. by R. Swedberg. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1991 [1918]. P. 99–141.

Scott J.C. The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia. New Haven (CT): Yale University Press, 1976.

Shonfield A. Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power. N.Y.: Oxford University Press, 1965.

Spiro D.E. The Hidden Hand of American Hegemony: Petrodollar Recycling and International Markets. Ithaca (NY): Cornell University Press, 1999.

Stiglitz J.E. The Roaring Nineties: A New History of the World's Most Prosperous Decade. L.: W.W. Norton, 2003.

Streeck W. Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy. Oxford: Oxford University Press, 2009.

Thompson E.P. The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century // Past and Present. 1971. Vol. 50. No. 1. P. 76–136.

Научное издание

Серия «Политическая теория»

ПОЛИТИКА В ЭПОХУ ЖЕСТКОЙ ЭКОНОМИИ

Главный редактор

ВАЛЕРИЙ АНАШВИЛИ

Заведующая книжной редакцией

ЕЛЕНА БЕРЕЖНОВА

Художник

ВАЛЕРИЙ КОРШУНОВ

Редактор

МАРИНА КОВАЛЕВА

Верстка

ОЛЬГА ИВАНОВА

Корректор

ВАЛЕРИЯ КАМЕНЕВА

НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

101000, Москва, ул. Мясницкая, 20

Тел./факс: (499) 611-15-52

Подписано в печать 19.10.2015. Формат 60×90/16
Гарнитура Minion Pro. Усл. печ. л. 24,5. Уч.-изд. л. 21,9
Тираж 1000 экз. Изд. № 1790. Заказ № 5999

Отпечатано способом ролевой струйной печати
в АО «Первая Образцовая типография»
Филиал «Чеховский Печатный Двор»
142300, Московская обл., г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1
Сайт: www.chpd.ru, e-mail: sales@chpd.ru,
тел.: 8 (499) 270-73-59

ISBN 978-5-7598-1199-2



9 785759 181199 2