

Уильям А. Нисканен

# АВТОКРАТИЧЕСКАЯ, ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ И ОПТИМАЛЬНАЯ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ

Фискальные решения и экономические результаты

ИЗДАТЕЛЬСТВО  
ИНСТИТУТА  
ГАЙДАРА

William A. Niskanen

Autocratic,  
Democratic, and  
Optimal Government

Fiscal Choices and Economic  
Outcomes

EDWARD ELGAR

CHELTENHAM, UK · NORTHAMPTON, MA, USA

2003

Уильям А. Нисканен

Автократическая,  
демократическая  
и оптимальная  
формы правления

Фискальные решения  
и экономические результаты

Перевод с английского  
*Артоса Саркисянца*  
под научной редакцией  
*Антоня Соболева*

ИЗДАТЕЛЬСТВО ИНСТИТУТА ГАЙДАРА  
МОСКВА · 2013

УДК 330.191  
ББК 65.018  
Н69

**Нисканен, У. А.**

- Н69 Автократическая, демократическая и оптимальная формы правления: фискальные решения и экономические результаты [Текст] / пер. с англ. А. Саркисянца; науч. ред. А. Соболев. М.: Изд. Института Гайдара, 2013. — 176 с.

ISBN 978-5-93255-354-1

В этой книге предлагаются простые модели основных типов политических режимов, оценки параметров этих моделей и количественные оценки фискальных решений и экономических результатов этих режимов.

Уильям Нисканен (1933–2011), известный американский экономист и один из архитекторов экономической программы Рональда Рейгана, предлагает ценный анализ последствий правила голосования, прогрессивного налогообложения и величины фискального горизонта у демократических правительств.

Книга представляет интерес для экономистов и политических ученых, специализирующихся в области общественных финансов, общественного выбора и сравнительного анализа политических режимов.

УДК 330.191  
ББК 65.018

- © William A. Niskanen, 2003  
© Издательство Института Гайдара, 2013

ISBN 978-5-93255-354-1

# Содержание

- Предисловие · 9
- 1. О выборе режима · 13
  - Метод анализа · 15
- 2. Модели правления · 19
  - Общие экономические и фискальные функции · 19
  - Происхождение правительства · 24
- 3. Параметры · 43
  - Экономические параметры · 43
  - Политические параметры · 52
  - Приложение · 56
- 4. Авторитарическая, демократическая и оптимальная формы правления · 61
  - Авторитарическая форма правления · 61
  - Демократическая форма правления · 66
  - Оптимальная форма правления · 68
  - Итоговое сравнение · 69
- 5. Изменения в демократической модели · 70
  - Экономические параметры · 70
  - Политические параметры · 76
- 6. Фискальные правила для демократии · 89
  - Пропорциональная система налогообложения · 89
  - Правило голосования шестидесяти процентов · 91

- 7. Конституционный подход к налогам и трансфертам · 96**  
    Перераспределение  
    непроизводственного дохода · 99  
    Перераспределение заработанного дохода · 101
- 8. Вопросы численности населения · 107**  
    Некоторые общие закономерности  
    в зависимости от типа режима · 108  
    Война и мир · 110  
    Контроль над границами · 113  
    Внутренняя политика · 115
- 9. Культура и институты · 119**  
    Влияние фискальной политики  
    на экономический рост · 120  
    Общие определяющие факторы  
    экономического роста · 141
- 10. Заключение · 145**  
    О выборе режима · 145  
    Изменения в демократической модели · 149  
    Фискальные правила для демократии · 153  
    Конституционный подход к налогам  
    и трансфертам · 154  
    Вопросы численности населения · 156  
    Аналитические и эмпирические задачи · 160  
    Политические импликации · 165



*Посвящается Кэтрин*



# Предисловие

**КАК** уровень государственных расходов или ставка налогообложения соотносятся с формой правления? В какой мере различные экономические условия разных стран предопределяются различиями в базовых структурах их правлений? Насколько фискальные решения и экономические результаты зависят от прогрессивности налоговой структуры, от правил голосования при демократии или от фискального горизонта правительства?

Лишь немногие экономисты хотя бы просто обратили внимание на эти условия. Обычно в сфере государственных финансов учитываются последствия фискальных решений, а не их причины. Недавно возникшая теория общественного выбора имеет дело в основном с второстепенными характеристиками демократической формы правления. Йозеф Шумпетер, один из немногих широко мыслящих и любознательных экономистов, обратился, преимущественно в своей классической книге «Капитализм, социализм и демократия» (1942), к более широкому вопросу выбора между несколькими основными типами политических режимов. Современной классикой в рамках этой традиции является книга Мансура Олсона «Возвышение и упадок народов» (1982). В конечном счете, по несколько различным причинам, и Шумпетер и Олсон пессимистически оценивали долговременную жизнеспособность сочетания капитализма и демократии.

Однако анализ у этих двух классиков принял литературную форму, что не давало достаточного ос-

нования для количественных оценок явлений, которые они характеризовали. Впоследствии Фрэнсис Фукуяма, воскресивший понятие «всеобщая история» в книге «Конец истории и последний человек» (1992), заключил, что рыночная экономика и либеральная демократия — лучшие формы социальной организации, какие только можно себе представить. Общий пессимизм Шумпетера и Олсона и бодрящий оптимизм Фукуямы могут быть, однако, отражением тех периодов, когда они писали свои книги: Шумпетер — когда либеральным демократиям угрожали нацизм и сталинизм, Олсон — после поражения США во Вьетнаме и стагфляции конца 1970-х, Фукуяма — после поразившего многих краха коммунизма, начавшегося в 1989 г. Более объективная оценка нескольких основных типов политических режимов требует более строгого анализа, не столь захваченного господствующим умонастроением конкретного периода истории.

В этой книге обсуждаются «шумпетерианские» вопросы о последствиях различных типов политических режимов, причем используются простейшие возможные инструменты современного экономического анализа. Поводом для ее написания было приглашение прокомментировать статью Мансура Олсона «Автократия, демократия и процветание» (1991). В этой стимулирующей к размышлениям статье рассматривается совокупность исторических условий, которые привели к переходу от анархии к автократии и, недавно и не везде, к демократии. Олсон пытается понять, почему некоторые автократии снискали широкую популярность и почему население часто желало самодержцу долгой жизни и мирной передачи власти преемнику. Впервые прочитав статью Олсона, я подумал, что автократическую, демократическую и оптимальную формы правления можно проанализировать с помощью простой модели. На поверку задача оказалась более сложной, чем я ожидал. Эта

книга и есть результат соответствующего аналитического исследования, дерево, которое я вырастил из семени, посеянного Олсоном.

С тех пор Олсон и я изучали эти проблемы независимо друг от друга, если не считать редких дружеских разговоров. Статья Олсона «Диктатура, демократия и развитие» была опубликована в 1993 г., а более строгое аналитическое исследование (в соавторстве с Мартином Макгуаиром) под заглавием «Экономика автократии и правило большинства: невидимая рука и применение силы» вышло в свет в 1996 г. Олсон почти завершил научно-популярную книгу об этих проблемах до своей безвременной кончины в начале 1998 г., и эта книга была издана в 2000 г. под заглавием «Власть и процветание: перерастая коммунистическую и капиталистическую диктатуры». В своем обзоре этой книги я написал: «Мансур Олсон был моим другом, у нас были похожие исследовательские планы, и мы спорили о многих, большей частью мелких, проблемах. Мне будет недоставать его ценных идей, его юмора и человечности»<sup>1</sup>.

Моя работа над этими проблемами развивалась в несколько ином направлении. Моя цель заключалась в том, чтобы разработать формальные модели основных типов политических режимов и использовать их для получения количественных оценок их эффективности режимов в отношении фискальных решений и экономических результатов. Значительное влияние на мою модель демократического правления с трансфертными платежами оказала также статья Алана Мельтцера и Скотта Ричарда «Рациональная теория размера правительства». В статье «Автократическая, демократическая и оптимальная формы правления» (1997) я резюмировал свои модели этих типов режимов и первую часть полученных мной ко-

---

1. *Niskanen W.A. Review: Power and Prosperity // Cato Journal. 2000. Vol. 20. № 1. P. 137–140.*

личественных результатов. В этой книге представлены те же модели, что и в статье 1997 г., но количественные результаты основываются на позднейших оценках параметров этих моделей. Кроме того, исследуется множество смежных проблем, не затронутых в статье 1997 г., — таких как последствия изменения параметров демократической модели, конституционный подход к налогам и трансфертам, политические меры, влияющие на численность населения, а также роль культуры и институтов.

Я особенно благодарен Институту Катона и его спонсорам, поскольку без их помощи у меня не было бы времени и средств для написания этой книги, Мартину Макгуаиру за первоначальный совет и поддержку, а также нескольким многообещающим молодым людям из Института, проявившим изобретательность в части поисков и работы с первоисточниками.

Эта книга не станет последним словом об упомянутых проблемах. Я призываю других ученых усовершенствовать мои модели и их параметры, а также расширить эти модели, чтобы получить возможность оценивать второстепенные характеристики основных типов политических режимов. Наши свобода и процветание по-прежнему зависят от более совершенного и глубокого понимания проблем, рассмотренных в этой книге.

*Вашингтон, округ Колумбия*

# 1. О выборе режима

Режим ... [это] система правления или форма правления<sup>1</sup>.

**Б**ОЛЬШИНСТВО людей, конечно, никогда не выбирает политический режим, если не считать подспудного решения не эмигрировать в страну с другим режимом. Однако народы, находящиеся под властью режимов определенных типов, процветают и приумножаются по сравнению с народами, управляемыми другими режимами, а некоторые люди находят способ перебраться в страны с режимами, которые им больше нравятся. И режимы меняются — иногда в результате завоевания, иногда путем развития, а иногда благодаря выбору.

В данной книге, помогающей понять эти важные исторические условия и события, разрабатывается теория фискальных решений и экономических результатов основных типов политических режимов. Первым режимом, который в ней рассматривается, является автократия, поскольку большинство людей на протяжении всей письменной истории человечества так или иначе жили при автократическом режиме. Основное внимание уделено демократическим режимам, поскольку сегодня демократия — преобладающий тип режима, широко признаваемый наилучшим из возможных. В конце 2000 г., например, в годовом обзоре *Freedom House* 63% стран мира названы демократическими и сделан вывод, что 41% мирово-

---

1. The New Lexicon Webster's Dictionary of the English Language. N. Y.: Lexicon Publications, Inc, 1989. P. 839.

го населения живет в свободных государствах<sup>2</sup>. И некоторые типы существующих режимов сравниваются с оптимальной формой правления, с той, что основывается на совокупности правил, которые люди выбирают «за завесой неведения»<sup>3</sup> о своих личных обстоятельствах и предпочтениях.

Наша теория предлагает ответы на следующие вопросы для каждого из нескольких основных типов политических режимов:

- Чем определяется уровень государственных расходов на такие внутренние программы, как суды и полиция, образование, здравоохранение и транспорт?
- Чем определяется средняя налоговая ставка?
- Чем определяется уровень трансфертных платежей?
- Каким образом постоянные затраты, например на оборону и обслуживание долга, влияют на вышеупомянутые фискальные решения?
- Как продолжительность правления влияет на фискальную политику и экономические результаты?
- Каковы специфические последствия демократических правлений для количества имеющих право голоса граждан, распределения доходов и налогов и правил голосования?
- Как такая фискальная политика влияет на уровень государственных доходов от сбора налогов и на распределение чистого дохода после уплаты налогов и трансфертов?

Наша теория позволяет также сделать некоторые выводы о политике в других областях и о влиянии других условий:

- 
2. *Karatznycky A. Freedom in the World: 2000–2002.* N. Y.: Freedom House, 2000.
  3. Конечно, это выражение — метафора, которая дает большие возможности для анализа конституционных вопросов, предложенного Джоном Ролзом. Подробнее об импликациях такого подхода см. в главах 2 и 7 этой книги.

Как тип режима может влиять на политические решения, например о войнах и миграции, которые влияют на численность людей, подвластных этому режиму?

Как базовая креативность и продуктивность населения может зависеть от типа политического режима?

Наша теория, кроме того, предусматривает возможность включить в нее эмпирические данные, которые создают основу для оценивания количественных последствий альтернативных фискальных правил. Используемые в этом исследовании данные отражают современную экономическую и политическую ситуацию в Соединенных Штатах, но разработанная теория должна делать возможными и оценки количественных последствий альтернативных фискальных правил для других совокупностей условий.

## МЕТОД АНАЛИЗА

Мой подход к анализу фискального поведения альтернативных типов политических режимов представляет собой синтетический метод экономической науки, которая выдвигает гипотезы о социальном поведении на основе моделей целенаправленного поведения индивидов. В этом случае предполагается, что при политическом режиме любого типа индивид, принимающий ключевые решения, оказывается перед совокупностью возможных действий, имеет личные предпочтения относительно результатов возможных действий и выбирает наиболее предпочтительное действие из возможных. Он должен делать выбор и действовать максимально эффективно, а не просто играть роль в какой-то большой социальной пьесе. Более широкое окружение воздействует на поведение таких индивидов, ограничивая набор

возможных результатов, изменяя отношения между действиями и результатами и, возможно, влияя на их личные предпочтения.

Экономист разрабатывает модели на основании целесообразного поведения индивидов не для того, чтобы объяснить это поведение (что является обязательной задачей психологов и биографов), а чтобы создать гипотезы о совокупных последствиях взаимодействия индивидов в определенной социальной структуре. Обычно предметом экономического анализа является, конечно, взаимодействие покупателей и продавцов на рынке. В последние десятилетия и экономисты, и политологи все чаще использовали такой тип анализа для объяснения результатов взаимодействия между избирателями, политиками и бюрократами. И эта книга базируется на важных предшествующих работах этих специалистов в области теории общественного выбора.

В первую очередь следует рассмотреть два распространенных возражения против этого метода анализа. Одни отвергают этот метод на том основании, что, вопреки его посылке, люди не так уж расчетливы и рациональны, другие же полагают, что мир сложнее отдельно взятой модели. Эти замечания, пусть даже они справедливы, не относятся к делу. Важнейшее испытание этого метода проверяет не реалистичность его посылок, а то, насколько гипотезы, выдвинутые на основании этих моделей, согласуются с фактами. Не столь решающим, но уместным способом проверки этого метода служит принцип «бритвы Оккама», требующий удостовериться в том, что невозможно прийти к тем же гипотезам с помощью более простой модели. Характерным для современной науки является то, что этот метод анализа является одновременно позитивистским и номиналистическим. Может быть, это не единственный путь к истине, но таковы желательные, на мой взгляд, критерии оценки применения этого метода.



Каждый из основных типов режимов определяется теми, кто контролирует правление, и фискальными решениями и экономическими результатами, которые наилучшим образом служат их интересам. Термины, используемые для описания трех основных типов режимов, конечно, следует брать в кавычки. Всякое реальное правительство имеет и другие важные, но второстепенные характеристики, и некоторые из них будут рассмотрены и оценены ниже. Многие политологи и историки, вероятно, считают мою простую модель характеристик первого порядка каждого из трех основных типов режимов грубо редуccionистской или экономистской. В данный момент я готов признать справедливость таких упреков и не стану извиняться. Моей целью является анализ последствий ключевых характеристик основных типов режимов. Второстепенные характеристики суть нюансы, которые могут быть проанализированы путем видоизменения простых моделей, представленных в этой книге. Моя цель, следовательно, заключается в создании теории общих закономерностей фискального поведения основных типов политических режимов, а не конкретного поведения и истории какого-то определенного правительства.

Моя теория фискального поведения альтернативных политических режимов предусматривает также использование некоторых математических средств, главным образом потому, что я не знаю другого эффективного способа анализа и выражения проблем, являющихся в конечном счете проблемами максимизации. Математика способствует большей концептуальной точности и, в некоторых случаях, лучшему изложению. Математика здесь простая, поскольку она удобна для меня и представляется вполне достаточной для моих целей. Может быть, более сложная математика удовлетворила бы взыскательный вкус и даже позволила бы распространить мою тео-

рию на более общие условия<sup>4</sup>. Однако на данном этапе простая математика, видимо, необходима и достаточна для выражения существа теории. Для лучшего понимания главные идеи выражены в словах, в простых алгебраических формулах, числовых примерах и графиках. Надеюсь, математически подготовленный читатель перенесет такую избыточность, а остальные сделают усилие и поймут одну или несколько форм, в которых выражена теория. Основной текст, я уверен, доступен для широкой аудитории, а более специальный материал и научные споры вынесены в примечания.

---

4. И математика становится сложной очень быстро. См., например: *Krussel P., Rios-Rull J.-V. On the Size of U. S. Government: Political Economy in the Neoclassical Growth Model // American Economic Review. 1999. Vol. 89. № 5. P. 1156–1181.*

## 2. Модели правления

### ОБЩИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ФИСКАЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ

**Н**АХОДЯЩИЕСЯ у руля правления оказываются перед необходимостью принять два обычных, но при этом важнейших фискальных решения: им надо выбрать уровень расходов правительства и ставку налогообложения, которые наилучшим образом отвечают их интересам. В ситуации каждого типа правления, таким образом, контролирующая группа должна приблизительно понимать последствия соответствующего фискального выбора для уровня производства и, в свою очередь, для уровня налоговых поступлений в конкретном хозяйстве, руководимом данным правительством.

Для каждого из нескольких основных типов правительств эти последствия представлены следующими элементарными функциями:

$$Y = a(1 + G)^b(1 - R)^c, \quad (2.1)$$

и

$$T = RY = a(1 + G)^b R(1 - R)^c, \quad (2.2)$$

где  $Y$  — выпуск на одного потенциального работника;  $G$  — уровень государственных расходов на одного потенциального работника (за исключением расходов на военные нужды, чистых платежей процентов, трансфертных платежей и субсидий);  $R$  — средняя ставка налога (выраженная как доля в конечном продукте);  $T$  — уровень дохода правительства от налоговых

поступлений на одного потенциального работника<sup>5</sup>. Для этих двух функций параметр  $a$  выражает уровень производительности одного потенциального работника, независимый от фискальных решений правительства, параметр  $b$  — эластичность (относительное пропорциональное изменение) производительности относительно уровня  $(1 + G)$ , а параметр  $c$  — эластичность производительности относительно доходности *после* уплаты налогов. Также, за исключением оговоренных случаев, предполагается, что бюджет каждого типа правления является сбалансированным, так что

$$(2.3) \quad T = F + G + P,$$

где  $F$  — уровень постоянных расходов на одного потенциального работника на военные нужды и на выплату нетто-процентов и  $P$  — уровень трансфертных платежей и субсидий на одного потенциального работника.

---

5. Более точное выражение уравнений 2.1 и 2.2 должно было бы включать скорее предельную ставку налога  $M$ , чем среднюю ставку налога  $R$ , обозначенную в скобках. По двум причинам, однако, я решил использовать среднюю ставку налога  $R$ . Нет доступных данных по взвешенной по доходу совокупной предельной ставке налога, как и согласованной процедуры оценки этой ставки. И, поскольку  $T = RY$ , средняя ставка налога  $R$  должна быть использована в уравнении 2, что вносит в нашу модель неопределенный переменный фактор.

Однако если предельная ставка налога  $M$  является функцией средней ставки налога  $R$ , то средняя ставка налога должна быть использована в обоих уравнениях. Например, если  $M = -x + yR$ , тогда  $(1 - R)^c$  равно  $(1 + x - yR)^z$  и соотношение между  $c$  и  $z$  есть

$$c = yz [(1 - R) / (1 + x - yR)].$$

Параметр  $c$ , таким образом, рассматривается как результат предельного эффекта  $R$  на  $M$  и предельного эффекта  $(1 - M)$  на  $Y$ . Для одного и того же значения  $z$ , таким образом, вариация параметра  $c$  отражает эффект от изменения прогрессивности шкалы налогообложения.

Предполагается, что уровень расходов на военные нужды и на уплату нетто-процентов по непогашенному долгу является постоянным (определяется независимо от модели) и не оказывает прямого влияния на экономическую продуктивность. Уровень внутренних государственных расходов является одним из двух основных фискальных решений, определяемых в рамках модели, поскольку он непосредственно влияет на экономическую результативность. А уровень трансфертных платежей равен разности между налоговыми поступлениями и суммой постоянных расходов и внутренних государственных расходов и, как предполагается, не оказывает прямого влияния на экономическую продуктивность. Наконец предполагается, что количество потенциальных работников в рамках каждого типа режима является постоянным, но может различаться в режимах разных типов.

Прежде чем приступить к анализу фискальных решений и экономических результатов типов политических режимов, выскажем несколько замечаний об этих общих функциях. Уравнение 2.1 суммирует фундаментальное отношение между уровнем производства в экономике и фискальной политикой правительства. Конечно, в любой экономике отношение между валовым продуктом и фискальной политикой является намного более сложным и отчасти зависит от структуры и вариативности государственных расходов и налоговых ставок, но это уравнение отвечает требованиям нашего анализа альтернативных политических режимов.

Параметр, обозначаемый как  $a$ , — производительность одного потенциального работника, которая определяется многими условиями, не относящимися к фискальной политике. Эти условия, считающиеся постоянными в краткий период времени и общими для нескольких типов режимов, включают климат, географическое положение и природные ресурсы региона; культуру, благосостояние, физический капи-

тал, технологии, возрастной состав и квалификацию населения; а также «мягкую инфраструктуру» экономики — институты и правила. И, конечно, в долгосрочном плане некоторые из этих условий могут быть усилены или ослаблены фискальными решениями соответствующих властей. Экономические историки ведут бесконечный спор (и лишь иногда приходят к согласию) об относительной важности этих условий для экономического развития, но их аргументы, сколь бы полезными они ни были, не имеют отношения к сути нашего анализа, который принимает эти условия как данные, хотя они и не свободны от влияния фискальных решений правительства.

В пределе уравнение 2.1 означает, что параметр  $a$  является уровнем производительности потенциального работника в экономике в условиях отсутствия государства, где  $G$  и  $R$  равны нулю. Издавна существует вполне понятное расхождение в ответах на вопрос о принципиальной возможности в этом случае сколько-нибудь значительной производительной деятельности. В естественном состоянии, как заключил английский философ XVII в. Томас Гоббс, жизнь человека была «одинокa, бедна, беспросветна, тупа и кратковременна»<sup>6</sup> (здесь вспоминаются lamentации вашингтонских адвокатских фирм!). С другой стороны, некоторые общества накопили физический капитал, навыки и даже зачатки права, практически не пользуясь преимуществами, какие дает наличие правительства<sup>7</sup>. Опять-таки, это интересный

6. *Hobbes T. Leviathan. Pt. I, ch. 13.* [Цит. по изд.: *Гоббс Т. Сочинения: В 2 т. М.: Мысль, 1991. Т. 2. С. 96.* — *Здесь и далее в квадратных скобках помещаются примечания переводчика.*]

7. Наиболее интересным примером государства, в котором практически не было правительства, была, пожалуй, средневековая Республика Исландии, которая просуществовала с 930 по 1262 г. без какой-либо исполнительной власти. См. доступную работу о ее истории: *Вуокс J. L. Medieval Iceland. Berkeley: University of California Press, 1988.*

аргумент, но он не имеет отношения к нашему анализу. Уравнение 2.1 достаточно для этого анализа, поскольку оно является приблизительно точным в части значений  $G$  и  $R$ , выбираемых альтернативными политическими режимами, и при этом не важно, является ли оно точным на уровнях, выходящих далеко за рамки спектра этих значений.

Параметр  $b$  — предельный эффект качества правительственных расходов на такие внутренние услуги, как суды и полиция, образование, здравоохранение и транспорт — типы услуг, на которые приходится большая часть бюджетов правительств американских штатов и муниципалитетов. Предельные эффекты расходов на некоторые виды внутренних услуг вряд ли одинаковы, поэтому изменение в структуре этих расходов может увеличивать или уменьшать данный параметр. Использование одного параметра для общих расходов на предоставляемые государством услуги означает либо то, что предельные эффекты этих услуг одинаковы, либо то, что структура расходов на эти услуги постоянна и не зависит от изменений параметра  $G$ . К тому же, учитывая уравнения 2.2 и 2.3 и допущение, что расходы на вооруженные силы и обслуживание долга являются фиксированными, параметр  $b$  отражает предельный эффект  $(1 + G)$  на продуктивность, *за вычетом* эффекта изменений средней ставки налога и уровня трансфертных платежей.

Параметр  $c$  выражает предельный эффект от показателя  $(1 - R)$  на экономический результат, где  $R$  — *средняя* ставка налога, в данном случае с учетом уровня  $(1 + G)$ . Этот параметр отражает комбинированный эффект от изменений реальной нормы доходности на количество рабочей силы и других ресурсов, вовлеченных в текущее производство, а также на производительность этих ресурсов. Предельные эффекты различных типов налогов, вероятно, неодинаковы, поэтому изменение в структуре налогов может увеличивать или уменьшать этот параметр. Например,

увеличение прогрессивности шкалы налогов будет увеличивать этот параметр. Использование одного параметра для реальной нормы доходности предполагает либо то, что предельные эффекты различных налогов одинаковы, либо то, что структура налогов не зависит от изменений средней ставки налога. И вновь, учитывая уравнения 2.2 и 2.3 и допущение, что расходы на военные нужды и обслуживание долга постоянны, параметр  $c$  отражает предельный эффект  $(1 - R)$  на экономический результат *без учета* изменения расходов, включенных в  $G$ , и уровня трансфертных платежей.

## ПРОИСХОЖДЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА

На протяжении долгой истории групп охотников и собирателей не существовало правительств вне плоскости родственных отношений — главным образом потому, что тогда было мало собственности, которую можно было бы защищать или воровать. Видимо, у таких общин были временные и не слишком влиятельные вожди, организовывавшие групповую охоту, но, по крайней мере в среде мужчин, такие общины были совершенно эгалитарными. Рабство было редким явлением, поскольку затраты на захват раба и надзор за ним обычно превышали его возможную полезную отдачу. Эти ранние общины охотников и собирателей были беднейшими группами в человеческой истории, а также одними из последних, для которых правительство не было главной причиной бедности и угнетения<sup>8</sup>.

---

8. Мартин ван Кревельд дал отличную краткую характеристику социальной организации племен охотников-собираателей в работе: *Van Creveld M. The Rise and Decline of the State. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. [Кревельд М. ван. Расцвет и упадок*



Правительство стало прежде всего важным институтом защиты сельского хозяйства (и других видов производства, которые зависели от местных условий и сезонности) от внутренних и внешних грабителей. Оно появилось с первыми земледельческими поселениями около 10000 лет назад и развилось в первые крупные цивилизации Египта, Месопотамии, Индии и Китая около 5000 лет назад. Сначала правительство было главным образом результатом обмена дани на защиту. И основной долговременной политической задачей всегда была разработка механизмов, гарантирующих эффективное выполнение правительством его защитной функции и не дющих ему превратиться в жестокого хищника. Не следует питать иллюзий, будто эта задача была решена. В XX столетии правительства стали виновниками убийства около 170 млн людей<sup>9</sup>.

## Автократическое правительство

Большинство людей с начала письменной истории человечества и до последнего времени управлялось той или иной формой автократического правительства, во главе которого могли стоять вождь, король, цезарь, монарх, император, султан, царь, генеральный секретарь, фюрер или председатель правительства. В книге «Власть и процветание» (2000) Мансур Олсон предположил, что типичным источником автократического правительства было решение какого-нибудь кочующего бандита стать главным местным грабителем, «стационарным бандитом» (термин Олсона) на определенной территории. Для обычных

---

государства / пер. с англ. под ред. Ю. Кузнецова, А. Макеева. М.: ИРИСЭН, 2006.]

9. *Rummel R. J. Death by Government: Genocide and Mass Murder Since 1900.* New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1994.

людей такой главный грабитель был предпочтительнее нескольких конкурирующих, поскольку первый имел более «всеохватывающую заинтересованность» (опять термин Олсона) в объеме совокупного выпуска подчиненного ему населения. У конкурирующего с подобными себе грабителя, напротив, мало стимулов к ограничению разбоя, поскольку на нем почти не сказывается снижение производительности труда в результате его грабежа. По этой же причине, например, консолидированный контроль за нефтяными или рыбными промыслами обеспечивает более высокую и стабильную добычу, чем открытый доступ к этим ресурсам. И город с одной мафией, скорее всего, будет и богаче, и безопаснее, нежели город с конкурирующими мафиозными группами<sup>10</sup>.

Чтобы стать главным местным грабителем на какой-нибудь территории, кочующий бандит должен подавить местную конкуренцию и защитить территорию от грабителей-чужаков. И поэтому отличительной особенностью успешных автократов являются сравнительно лучшие воинские навыки или способность получить поддержку тех, кто таковыми владеет. Как заключил Никколо Макиавелли: «Таким образом, государь не должен иметь ни других помыслов, ни других забот, ни другого дела, кроме войны, военных установлений и военной науки, ибо война есть единственная обязанность, которую правитель не может возложить на другого»<sup>11</sup>.

Для автократического правления характерно то, что контроль осуществляется от имени автократа. Разумеется, никто не может править без поддержки группы, численность которой позволяет контролировать все население. Так что автократ является эффек-

10. Olson M. Power and Prosperity. N. Y.: Basic Books, 2000. P. 1–14.

11. Machiavelli N. The Prince. Ch. 14. (Макиавелли Н. Государь // Макиавелли Н. Государь. История Флоренции / пер. с итал. Г. Д. Муравьевой. М.: АСТ: Астрель, 2011. С. 65.)

тивным правителем только в качестве главы правящей группы, которая и предъявляет требования на обладание остаточными правами собственности на доходы такого правления. Однако автократ заинтересован в поддержании размера автократии и распределения чистой выгоды между членами правящей группы на том уровне, который необходим для сохранения ее эффективного контроля над всем населением<sup>12</sup>.

Соответственно целям настоящего исследования интересы автократии определены в терминах чистого объема выпуска, который может быть получен от подвластного ей населения, разницы между уровнем налоговых доходов и совокупными государственными расходами на общественные блага услуги. Другими словами, предполагается, что автократия получает все чистые доходы от фискальной системы и не платит никаких налогов. Предполагается, что автократия не платит никакой благожелательности или неблагожелательности по отношению к подвластному населению и правительство предоставляет некоторые государственные услуги для всего населения только ради увеличения чистого дохода, который она может извлечь

---

12. Политолог Маргарет Леви предложила «теорию хищнического правления, когда правители действуют так, чтобы максимизировать доход, зависящий в свою очередь от их власти, которая позволяет им отстаивать свои интересы и определяется их контролем над силовыми, экономическими и политическими ресурсами, операционными издержками (включая потери в связи с уклонением от налогов) и учетными ставками». Эта многообещающая книга менее полезна, чем могла бы быть, потому что в ней не проводится различие между автократией и демократией и не развивается теория государственных расходов. См.: *Levi M. Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press, 1988.

Две книги об автократии, написанные экономистами, фокусируются преимущественно на процессах добывания и удерживания автократической власти: *Tullock G. Autocracy*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1987; *Wintrobe R. The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

из экономики. Для автократического правительства, таким образом, целевая функция определяется как

$$(2.4) \quad A = T - (F + G),$$

где  $A$  — чистая производительность одного потенциального работника, которого автократия может использовать для обслуживания своих интересов;  $F$  — постоянные затраты в расчете на потенциального работника на военные нужды и выплату процентов по любому непогашенному долгу. Конечно, ради сохранения поддержки сторонников автократ будет вынужден делиться чистым доходом с другими членами контролирующей группы, но только угроза революции и массовой эмиграции удержит правительство, возглавляемое своекорыстным автократом, от выжимания максимального чистого дохода из подвластного населения.

Подстановка уравнения 2.2 вместо обозначающего налоговые доходы на душу населения параметра  $T$  в уравнение 2.4 выражает целевую функцию автократического правительства в значениях постоянных затрат  $F$ , расходов на государственные услуги  $G$  и средней ставки налога  $R$ .

$$(2.5) \quad A = a(1 + G)^b R(1 - R)^c - (F + G).$$

Для автократии средней ставкой налога, лучше всего отвечающей интересам правящей группы, является ставка, максимизирующая доходы,

$$(2.6) \quad R = 1 / (1 + c),$$

а уровень всех государственных расходов, максимизирующий чистые доходы автократии, выражается следующим образом:

$$(2.7) \quad (1 + G) = bT = (abR)^{1/(1-b)} (1 - R)^{c/(1-b)}.$$

Значение и последствия этих решений для выбора фискальной политики и экономических результатов авторитарного правительства с учетом конкретных значений параметров  $a$ ,  $b$  и  $c$  рассматриваются в следующих главах.

## Демократическое правительство

Впервые в человеческой истории демократия стала в последнее время преобладающим типом политического режима и в общем и целом признается наилучшей из существующих форм правления. Однако возникновение демократической формы правления кажется почти случайным. Автократы представляются могущественными, но часто оказываются уязвимыми. Их власть и богатство притягивают путчистов и иностранных агрессоров. А смерть автократа нередко вызывает кризис преемственности. Большинство жизнеспособных автократий эволюционировало в наследственные монархии, поскольку выгоды, приносимые избеганием кризиса преемственности, обычно превышали затраты пребывания у власти посредственных, как правило, наследственных правителей. В одном исследовании, основанном на истории девяти столетий датской монархии, сделано заключение, что «введение автоматической наследственной преемственности в автократии обеспечивает стабильность и ограничивает количество переворотов, организуемых соперниками»<sup>13</sup>.

В своей последней книге Мансур Олсон связал происхождение демократии с историческими обстоятельствами, которые привели к сочетанию четырех условий: (1) примерно равное распределение власти между группами, которые могли свергнуть автократа, так что ни один лидер не мог самостоятельно объявить себя

---

13. *Kurrild-Klitgaard P.* The Constitutional Economics of Autocratic Succession // *Public Choice*. 2000. Vol. 103. № 1/2. P. 63–84.

новым автократом, (2) ни одна из этих групп не была достаточно сильной в какой-либо местности и не могла создать мини-автократию, (3) число групп было довольно небольшим, что делало возможным добровольное принятие коллективных решений, и (4) территория, на которой установилась новая демократия, была сложно доступна для завоевания потенциальным внешним агрессором. Те самые условия, которые приводят к демократии, как правило, приводят и к контролю над исполнительной властью со стороны нового демократического правительства<sup>14</sup>.

Макиавелли, как и следовало ожидать, одним из первых задумался о разнице между автократией и демократией: «Единовластие учреждается либо знатью, либо народом, в зависимости от того, кому первому представится удобный случай. Знать, видя, что она не может противостоять народу, возвышает кого-нибудь из своих и провозглашает его государем, чтобы за его спиной утолить свои вождедения. Так же и народ, видя, что не может сопротивляться знати, возвышает кого либо одного, чтобы в его власти обрести для себя защиту. Тому, кто приходит к власти с помощью знати, труднее удержать власть, чем тому, кого привел к власти народ, так как если государь окружен знатью, которая почитает себя ему равной, он не может ни приказывать, ни иметь независимый образ действий. Тогда как тот, кого привел к власти народ, правит один, и вокруг него нет никого или почти никого, кто не желал бы ему повиноваться. Кроме того, нельзя честно, не ущемляя других, удовлетворить притязания знати, но можно — требования народа, так как у народа более честная цель, чем у знати: знать желает угнетать народ, а народ не желает быть угнетенным»<sup>15</sup>.

Однако Макиавелли, чей опыт ограничивался кня-

14. Olson M. Op. cit. P. 30–33.

15. Machiavelli N. Op. cit. Ch. 9. (Макиавелли Н. Указ. соч. С. 45–46.)

жескими автократиями, оказался наивным в отношении демократии. Хотя в большинстве случаев демократическое правление устанавливалось для ограничения власти правительств, всякий раз оно приобретало особую форму, которая отличалась в основном тем, что контролирующие группы здесь были более широкими сравнительно с автократиями, на смену которым приходила демократия. Александр Фрейзер Титлер, шотландский историк XVIII века, пессимистически оценивал будущее демократий: «Демократия не может существовать как постоянная форма правления. Она может существовать только до тех пор, пока большинство избирателей не обнаружит, что они сами могут проголосовать за щедрые пожертвования из общественной казны. Начиная с этого момента большинство всегда голосует за кандидата, который сулит им наибольшие выплаты из общественной казны, и в результате демократия всегда разваливается из-за расхлябанной фискальной политики, и сменяет ее всегда диктатура, а дальше и монархия»<sup>16</sup>.

В 1835 г. после посещения Соединенных Штатов Алексис де Токвиль тоже выразил обеспокоенность склонностью демократии к неумеренному перераспределению<sup>17</sup>. Размышляя о прошлом, американский экономист Рэндал Холкомб недавно заметил: «Демократия в Америке, первоначально установленная как средство ограничения власти правительства, превратилась в самоцель. Вместо того чтобы рассматриваться как инструмент гарантирования прав граждан, демократия стала механизмом заигрывания с мнением большинства»<sup>18</sup>.

---

16. Цит. по: *Glubb J. Soldiers of Fortune*. L.: Hodder and Stoughton, 1973. P. 229–230.

17. *Toqueville A. de. Government of the Democracy in America // Democracy in America*. Вк. 1. Ch.13. (*Токвиль А. де. Демократия в Америке* / пер. с фр. М.: Прогресс, 1992. С. 160–183).

18. *Holcombe R. G. An Economic Analysis of Democracy*. Carbondale: Southern Illinois University Press, 1985. P. 2.

Вопрос о том, кто контролирует демократическое правительство, менее очевиден, чем аналогичный вопрос применительно к авторитарному правительству. Недостаточно сказать, что «народ» выбирает или контролирует демократическое правительство; любой анализ демократического правительства должен уточнить, что это за люди и каковы их интересы. В этом исследовании предполагается, что в демократии, функционирующей в соответствии с правилом большинства, ответственные решения принимает медианный избиратель. Основанием для такого допущения, общепринятого в современной теории общественного выбора, является то, что результат, предпочтительный для медианного избирателя, будет определяющим, если предпочтения всех избирателей можно выстроить в одном измерении, предпочтение каждого избирателя является «однопиковым» (имеет один максимум), а групповой выбор основывается на простом правиле большинства<sup>19</sup>. Предполагается, далее, что коалиция большинства получает от фискальной системы все трансфертные платежи, но может платить какие-то налоги. В данном исследовании интересы медианного избирателя определяются как сумма его доходов минус налоги и плюс полученные им трансфертные платежи.

А с учетом почти всеобщего права голоса числовые примеры в последующих главах предполагают,

---

19. Квалифицированный очерк модели медианного избирателя см.: *Holcombe R. G. An Economic Analysis of Democracy*. P. 38–66. Анализ модели медианного избирателя см.: *Sultan A., Green K. Is the Median Voter a Clear-cut Winner?: Comparing the Median Voter Theory and Competing Theories in Explaining Local Government Spending // Public Choice*. 2000. Vol. 105. № 3/4. P. 217–230. Авторы приходят к выводу, что «хотя модель медианного избирателя имеет небольшое преимущество над конкурирующими моделями, основанными на альтернативных теориях, нельзя опираться исключительно на нее, когда другие факторы — институциональные, перераспределительные и связанные с интересами групп — также важны для объяснения государственных расходов».



что медианным избирателем является взрослый член семьи с медианным доходом. Право голоса, предоставляемое на широкой основе, является, конечно, более поздним достижением, чем базовая структура демократического правительства; если правом голоса обладают только те, кто имеет более высокие доходы, то есть участие в голосовании является положительной функцией от дохода, то доход семьи медианного избирателя должен быть выше, чем доход медианного домохозяйства. (Об этом см. Приложение к главе 3.)

### Учет трансфертных платежей

Для демократии, в которой существуют трансфертные платежи, предполагается, таким образом, что принимающее ответственное решение лицо максимизирует чистый доход медианного избирателя (не считая налогов и трансфертов), а целевая функция определяется как

$$D = dY - eT + f[T - (F + G)], \quad (2.8)$$

или

$$D = dY + (f - e)T - f(F + G), \text{ для } T > (F + G). \quad (2.9)$$

Параметр  $d$  является отношением дохода медианного домохозяйства к доходу среднего домохозяйства. Параметр  $e$  выражает отношение налогов, уплаченных домохозяйством с медианным доходом, к средним налогам на домохозяйство. Разница между параметрами  $d$  и  $e$ , таким образом, отражает прогрессивность шкалы налогообложения на уровне дохода медианного домохозяйства. Параметр  $f$  есть отношение трансфертных платежей, полученных домохозяйством с медианным доходом, к средним трансфертным платежам, предоставляемым домохозяйству; в пределе этот параметр равен  $1/s$ , где  $s$  — доля избира-

телей, необходимая для избрания правительства или одобрения фискального закона<sup>20</sup>.

Изменяя эти параметры, мы можем оценить некоторые интересующие нас условия. Изменения в распределении дохода, например, можно оценить путем изменения параметров дохода и налога  $d$  и  $e$ . Изменения в прогрессивности налоговых платежей можно оценить путем изменения параметра  $e$ , отношения медианного налога к среднему; если, например, налоговые платежи пропорциональны доходу, то параметр  $e$  будет равен параметру  $d$ , соотноше-

---

20. Этот тип модели подвергся серьезной критике в специальном исследовании: *Mulligan C. Economic Limits on «Rational» Democratic Redistribution // Working Paper. March 2002. № 171.* (Центр исследований хозяйства и государства, основанный Джорджем Стиглером; Чикагский университет; George J. Stigler Center for the Study of the Economy and the State, University of Chicago).

Маллиган пришел к выводу, что «...от вполне информированного медианного избирателя нельзя ожидать поддержки программ перераспределения денег от богатых к бедным — таких как отрицательный подоходный налог — только на основании его личных выгод от программы. Это также означает, что модель перераспределения, основанная на гипотезе о «рациональном» медианном избирателе, в эмпирически релевантном диапазоне согласуется с нулевой корреляцией между асимметрией распределения дохода или предоставлением избирательного права бедным и суммой перераспределения между богатыми и бедными... Мы должны ожидать практически полного отсутствия перераспределения дохода в демократических обществах или, по крайней мере, в демократиях, сложившихся в таких экономиках, как современные развитые страны».

Это странный вывод, если учесть, что на совокупные трансфертные платежи и субсидии тратится 11% ВВП в Соединенных Штатах, что выше, чем во многих других странах. Единственными объяснениями демократического перераспределения, согласующимися с моделью Маллигана, являются указания на неинформированность, иррациональность или исключительную альтруистичность медианного избирателя, но Маллиган отвергает и эти объяснения. Иными словами, модель Маллигана не обеспечивает объяснения современного демократического государства всеобщего благосостояния.

нию медианного и среднего дохода. Оценка изменений в действующих правилах голосования по основным фискальным вопросам включает изменение каждого из параметров  $d$ ,  $e$  и  $f$ , выражающих совокупный эффект дохода, налогов и трансфертных платежей.

Одной из наиболее интересных характеристик этой целевой функции является то, что коэффициент налоговых платежей на домашнее хозяйство будет *положительным*, если отношение медианных трансфертных платежей на домохозяйство к средним больше отношения медианных налогов к средним уплаченным налогам; другими словами, при данном доходе медианный избиратель выигрывает от более высокого уровня налоговых платежей на домохозяйство, потому что его доля трансфертных платежей в этом случае выше его доли в налогах. Для данного избирателя единственным условием, ограничивающим его спрос на трансфертные платежи, является негативный эффект более высоких налогов на его доход до уплаты налогов. Другой интересный вывод заключается в том, что увеличение фиксированных расходов (например, платежей на военные нужды и уплату нетто-процентов) сокращает трансфертные платежи на такую же величину и *не оказывает влияния* на  $G$ ,  $R$ ,  $T$  и  $Y$ . Возможно, это позволяет объяснить, почему американские консерваторы поддерживали сочетание высоких расходов на оборону и дефицитное финансирование примерно тогда же, когда возникло государство всеобщего благосостояния. В этом исключительном случае увеличение расходов на оборону и уплату нетто-процентов не затрагивает меньшинство, которое платит большую часть налогов и не получает трансфертных платежей.

Подстановка уравнения 2.1 на место выпуска на потенциального работника  $Y$  и уравнения 2.2 на место налоговых доходов на потенциального ра-

ботника  $T$  выражает целевую функцию медианного избирателя в значениях  $F$ ,  $G$  и  $R$

$$(2.10) \quad D = ad(1+G)^b (1-R)^c + a(f-e)(1+G)^b R(1-R)^c - f(F+G),$$

или

$$(2.11) \quad D = a(1+G)^b [d + (f-e)R] (1-R)^c - f(F+G).$$

Решение уравнения 2.11 для ставки налога, максимизирующей чистые выгоды для медианного избирателя, получается таким:

$$(2.12) \quad R = (f - e - cd) / [(1 + c)(f - e)].$$

Поскольку, говоря о медианном избирателе, мы учитываем и его доход после уплаты налогов, и получаемые им трансфертные платежи, эта ставка налога является значительно более низкой сравнительно с соответствующей величиной в условиях автократии.

Точно так же уровень  $(1+G)$ , который максимизирует чистую выгоду для медианного избирателя, равен

$$(2.13) \quad (1+G) = \{[(ab)/f] [d + (f-e)R]\}^{1/(1-b)} (1-R)^{c/(1-b)}.$$

Демократическое правительство, таким образом, будет тратить на государственные услуги больше, чем автократическое правительство, потому что увеличение расходов на эти услуги сверх определенного уровня увеличивает как доход после уплаты налогов, так и трансфертные платежи для медианного избирателя. Подстановка значений  $R$  и  $(1+G)$  из уравнений 2.12 и 2.13 в уравнения 2.1 и 2.2 дает возможность определить уровни  $Y$  и  $T$ , а уровень трансфертных платежей в таком случае равен  $T - (F + G)$ . (Эта модель предполагает, что трансфертные платежи не влияют на совокупный выпуск, а значит, переоценивает совокупный выпуск и налоговые доходы, если трансферт-

ные платежи ведут к снижению производительности потенциального работника<sup>21</sup>.)

### *Без учета трансфертных платежей*

Однако уравнения 2.12 и 2.13 описывают фискальное поведение демократического правительства только тогда, когда действующая конституция разрешает трансфертные платежи и комбинация параметров генерирует налоговые доходы, которые превышают сумму постоянных затрат и расходов на все государственные услуги. Если действующая конституция не разрешает трансфертные платежи или если ставка налога, полученная из уравнения 2.12, не генерирует доходы, достаточные для покрытия суммы  $F$  и  $G$ , то целевая функция для демократического правительства такова:

$$D = dY - eT, \text{ для } T = (F + G), \quad (2.14)$$

или

$$D = a(1 + G)^b (d - eR)(1 - R)^c. \quad (2.15)$$

В этом случае демократическое правительство сталкивается только с одним важным фискальным решением, поскольку  $R$  и  $G$  взаимосвязаны и зависят от уровня постоянных затрат.

Расчет значений  $R$  и  $G$ , которые лучше всего служат интересам медианного избирателя, в этом случае также будет несколько более сложным<sup>22</sup>. Подстановка

21. Согласно моему исследованию последствий социальных выплат, как и другим исследованиям, увеличение социальных выплат относительно среднего личного дохода в государстве приводит к росту зависимости от социального обеспечения, бедности, безработицы и некоторых других форм социальной патологии. См.: *Niskanen W.A. Welfare and the Culture of Poverty // Cato Journal. 1996. Vol. 16. № 1. P. 1-15.*

22. Я обязан Мартину Макгуаиру, который разъяснил, что мой прежний метод оценки параметров  $R$  и  $G$  в этом случае является не-

уравнения 2.2 на место налоговых поступлений на потенциального работника  $T$  в уравнение  $T = (F + G)$  дает следующее отношение между  $R$  и  $G$ :

$$(2.16) \quad D = a(1 + G)^b R(1 - R)^c - F.$$

График для этого отношения между  $R$  и  $G$  слегка похож на яйцо, балансирующее на тупом конце. Мой подход к решению для параметров  $R$  и  $G$  в этом случае заключается в использовании итеративной компьютерной программы, которая сначала решает уравнение 2.16 для  $G$  через множество налоговых ставок  $R$ , вводит эти допустимые  $(G, R)$  пары в уравнение 2.15 и затем ищет конкретную  $(G, R)$  пару, которая максимизирует уровень параметра  $D$ . (Для любых конкретных уровней экономических и политических параметров и  $F$  это дает оценку  $R$ , которая точна в пределах 0,001, и пропорционально точную оценку  $G$ .) В сравнении с результатами модели демократии с трансфертными платежами модель демократии без трансфертных платежей дает более низкий уровень  $R$ , более высокий уровень  $G$  и  $Y$ , более высокий уровень среднего дохода после уплаты налогов, но (без каких-либо трансфертных платежей) более низкий уровень чистого дохода для медианного избирателя.

Здесь я должен признать, что эта простая модель не охватывает многие характеристики демократического правительства. Среди наиболее важных характеристик, которые ею не учитываются, — и количество законодательных органов и структура комитетов внутри этих органов, возможность обмена голосами, роль тех, кто формирует повестку, потенциальная заикленность правила большинства, право вето исполни-

---

точным. Он предложил аналитический метод этих оценок, который я не использовал, но его любезный профессиональный совет привел меня к итеративному методу, резюмированному в этом параграфе.

тельной власти, разница между парламентской и президентской системами, устройство судебной системы, разделение ролей между национальным и региональным правительствами и роль денег в политике — именно эти характеристики обычно находятся в центре внимания в моих исследованиях, а также в исследованиях других специалистов в области теории общественного выбора<sup>23</sup>. Эти характеристики важны для оценки различий *между* демократическими правительствами, но, на мой взгляд, имеют второстепенное значение для оценки различий между демократическим и другими основными типами правительств.

### Оптимальное правительство

В настоящее время демократическое правительство принято называть лучшей формой правления, «концом истории», если воспользоваться метафорой Фрэнсиса Фукуямы<sup>24</sup>. Может быть, это так, а может быть и нет. Как бы то ни было, демократические правительства по самой своей природе сопряжены с многочисленными проблемами, и мы должны не покладая рук пытаться решить эти проблемы. С этой целью полезно представлять себе образец оптимального правительства, с которым можно было бы сравнивать ожидаемые результаты деятельности правительства демократического.

В данном исследовании предполагается, что ключевые решения в оптимальном правительстве принима-



23. Воздействия многих из этих характеристик уже проанализированы и оценены. См. недавний обзор литературы по данной теме: *Persson T., Tabellini G. Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2000.

24. *Fukuyama F. The End of History and the Last Man*. N. Y.: The Free Press, 1992. (Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / пер. с англ. М. Б. Левина. М.: АСТ: Ермак, 2004.)

ет уполномоченное лицо «за завесой неведения» о том, каким будет его естественный доход и относительное политическое влияние на постконституционном этапе. Это выражение является, конечно, плодотворной метафорой, предложенной Джоном Ролзом для анализа конституционных проблем<sup>25</sup>. Эта метафора схожа с общим подходом к анализу конституционных решений, разработанным ранее Фрэнком Найтом<sup>26</sup>, Фридрихом фон Хайеком<sup>27</sup>, а также Джеймсом Бьюке-

- 
25. *Rawls J. A Theory of Justice. Cambridge, MA: The Belknap Press of the Harvard University Press, 1971. (Ролз Д. Теория справедливости / пер. с англ. В. В. Целищева при участии В. Н. Карповича и А. А. Шевченко; науч. ред. В. В. Целищев. Новосибирск: Издательство НГУ, 1995.)*

Моя высокая оценка концепции «завесы неведения» не распространяется, однако, на остальные важные элементы философской системы Ролза. В частности, его вывод, что социальные решения должны максимизировать благополучие самых обездоленных, «максиминный критерий», является морально отталкивающим в качестве нормативного суждения и явно ложным в качестве эмпирического суждения.

Ролз признает, что индивидуальное благосостояние зависит не только от дохода и богатства, но не признает последствий того факта, что другие измерения благополучия не являются равноценными. Рассмотрим следующий пример.

Один молодой человек здоров и привлекателен, проводит дни на пляже, предпочитает общество молодых женщин и зарабатывает 10.000 долларов в год, обслуживая столики по вечерам. Другой молодой человек прикован к инвалидной коляске, имеет врожденный запах тела, никогда не знал интимных отношений, не видел другой жизни и зарабатывает 100.000 долларов в год как квалифицированный программист. Кому в этом случае хуже? Кто должен перераспределять, от кого к кому, что и как?

Максиминный критерий несовместим также с типом «эффективного альтруизма», который мог бы порождаться групповым отбором. Все известные общества используют некую форму сортировки, чтобы направить альтруизм на тех, для кого забота была бы наиболее полезна. См. об этом: *Rubin P. Group Selection and the Limits of Altruism // Journal of Bioeconomics. 2000. Vol. 2. № 1. P. 9-23.*

26. *Knigh F.H. Freedom and Reform. N. Y.: Harper and Bros, 1947.*

27. *Hayek F.A. The Constitution of Liberty. Chicago: University of Chicago Press, 1960.*



неном и Гордоном Таллоком<sup>28</sup>, хотя эти авторы и пришли к выводам, сильно отличающимся от выводов Ролза. Точнее было бы сказать — «за завесой неопределенности», поскольку предполагается, что лицо, принимающее ответственные решения, должно знать все условия, кроме собственного экономического и политического статуса на постконституционном этапе. Кроме того, эта модель предполагает, что данное лицо является нейтральным к риску, связанному с будущим доходом после уплаты налогов; в результате наша модель подводит к выводу, что никакие государственные трансфертные платежи не могут быть одобрены на конституционной платформе. (В главе 7 рассматриваются условия, при которых не склонное к риску население могло бы одобрить некоторый объем социального обеспечения на конституционной платформе.)

Такое определение оптимального правительства предполагает, что лицо, принимающее ответственные решения, максимизирует средний чистый доход после уплаты налогов, а соответствующая целевая функция такова:

$$O = Y - T. \quad (2.17)$$

Подстановка уравнений 2.1 и 2.2 вместо параметров  $Y$  и  $T$  в уравнении 2.17 дает:

$$O = a(1 + G)^b(1 - R)^{(1+c)}. \quad (2.18)$$

Поскольку оптимальные уровни  $G$  и  $R$  взаимосвязаны, эти два фискальных решения сопряжены с тем же процессом, что и описанный выше для демократического правительства без трансфертных платежей;

---

28. *Buchanan J., Tullock G.* The Calculus of Consent. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962. (Бьюкенен Д., Таллок Г. Расчет согласия // Бьюкенен Д. Сочинения / пер. с англ. Т.1. М.: Таурус Альфа, 1997.)

сначала находим возможные пары  $G$  и  $R$  из уравнения 2.16, а затем находим пару  $(G, R)$ , максимизирующую чистый доход после уплаты налогов, из уравнения 2.18. В пределе, поскольку постоянные расходы  $F$  приближаются к нулю, оптимальная средняя ставка налога стремится к

$$(2.19) \quad R = b / (1 + c),$$

а оптимальный уровень  $G$  — к

$$(2.20) \quad G = (aR)^{[1/(1-b)]} (1-R)^{[c/(1-b)]}.$$

Последствия этих решений для фискальной политики и экономических результатов оптимального правительства при конкретных значениях соответствующих параметров разбираются в следующих главах.

Здесь надо признать, что охарактеризованное выше правительство является оптимальным, но не совершенным. Говоря точнее, уровни  $R$  и  $G$  в описанном выше процессе оптимальны только для определенных значений соответствующих параметров. Увеличение предельной продуктивности государственных услуг должно приводить к увеличению параметра  $b$  и оптимального уровня  $G$ . Напротив, возрастание эффектов, связанных с нерациональным налогообложением, увеличило бы параметр  $c$  и снизило бы оптимальные уровни обоих параметров  $G$  и  $R$ . А увеличение постоянных расходов  $F$  снизило бы оптимальный уровень  $G$ , но повысило бы оптимальный уровень  $R$ . Ни одно реальное правительство, конечно, не является ни оптимальным, ни совершенным. Главная ценность определения характеристик и результатов оптимального правительства состоит в том, чтобы создать основу для сравнения с основными типами реальных правительств при тех же наблюдаемых уровнях соответствующих параметров.

### 3. Параметры

**Б**ОЛЬШИНСТВО экономических и политических параметров моделей, описанных в предыдущей главе, можно оценить с помощью эмпирических наблюдений. В этом исследовании ряд параметров, использованных для оценки фискальных решений и экономических результатов альтернативных политических режимов, основан на последних данных американской статистики.

#### ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПАРАМЕТРЫ

Прежде всего, нужно оценить параметры  $a$ ,  $b$  и  $c$  уравнения 2.1 (глава 2), базовое отношение между фискальными решениями и экономическими результатами, которое является общим для всех режимов.

Параметр  $a$  произволен; он влияет на уровни, но не на относительные величины фискальных и экономических результатов. Для того чтобы обеспечить базу для простого сравнения результатов нескольких типов режимов, параметр  $a$  задан на таком уровне, чтобы производительность одного потенциального работника в рассматриваемом случае — при демократии с широким правом голоса, правилом большинства и долгосрочным фискальным горизонтом — была равна 1000.

В данном исследовании параметры  $b$  и  $c$  оцениваются двумя независимыми способами, отчасти с целью проверки обоснованности модели демократи-

ческого правительства, представленной в главе 2. Первый способ нацелен на оценку параметров  $b$  и  $c$ , которые свойственны действительным уровням  $G$  и  $R$  для Соединенных Штатов в 1996 г. с учетом модели демократического правительства и оценок (будут описаны ниже) политических параметров  $d$ ,  $e$  и  $f$  для тех же Соединенных Штатов в 1996 г. Решение уравнения 2.13 (глава 2) для параметра  $b$  дает следующее уравнение:

$$(3.1) \quad b = [(1 + G)/R] \{f/[d + (f - e)R]\}.$$

А решение уравнения 2.12 (глава 2) для параметра  $c$  дает следующее уравнение:

$$(3.2) \quad c = [(f - e)(1 - R)]/[d + (f - e)R].$$

В Соединенных Штатах в 1996 г. правительственные расходы на потребление и валовые капиталовложения (исключая расходы на оборону) составили 13,6% валового внутреннего продукта (ВВП), а совокупные государственные расходы и валовые капиталовложения составили 33,7% ВВП. С учетом этих фактических данных (и политических параметров) экономические параметры, характерные для этой модели демократического правительства, будут следующими:  $b = 0,220$  и  $c = 0,772$ .

Второй способ предполагает оценку параметров  $b$  и  $c$  с точки зрения долгосрочного отношения между фискальными решениями и экономическими результатами в Соединенных Штатах в течение долгосрочного периода. Для этого на основе ежегодных данных по США за период 1964–1999 гг.<sup>29</sup> был рассчитан ряд

---

29. См. источник всех этих данных: Economic Report of the President 2001. Washington: US Government Printing Office, 2001. (Совет экономических советников США; US Council of Economic Advisers).

уравнений экономического роста с использованием двухшагового метода наименьших квадратов. Уравнения были рассчитаны для трех показателей экономического роста:

- реальный ВВП на одного потенциального работника;
- часовая производительность в частно-предпринимательском секторе;
- отработанные часы в частно-предпринимательском секторе в расчете на одного потенциального работника.

Первого уравнения достаточно для оценки экономических параметров в этом исследовании, другие же уравнения были рассчитаны для определения относительного влияния фискальных решений на производительность и отработанные часы. В Соединенных Штатах выпуск частно-предпринимательского сектора занимает значительную долю ВВП и сейчас составляет 85%, поэтому изменение реального ВВП несколько отличается от суммы изменений производительности и отработанных часов в частно-предпринимательском секторе. В таблица 3.1 обобщены определения переменных, использованные в этих регрессиях.

Переменные  $D(US)$ ,  $D(LQMT)$  и  $D(LQBR)$  рассматриваются как эндогенные. Дополнительные инструментальные переменные включают лагированные зависимые и эндогенные переменные, первую и вторую разности с лагом между краткосрочными и долгосрочными процентными ставками, изменения в логарифме реальных оборонных расходов на одного резидента в возрасте 20–64 лет и изменения в логарифме реальных трансфертных платежей на резидента в возрасте 20–64 лет с лагом в один год. Таблица 3.2 обобщает оценки этих трех уравнений.

В данном исследовании эти регрессии сосредоточены на влиянии фискальной политики на экономи-

ТАБЛИЦА 3.1.  
Определение переменных

ЗАВИСИМЫЕ ПЕРЕМЕННЫЕ	
D (LRGDP)	Ежегодное изменение: логарифм реального ВВП на одного резидента в возрасте 20–64 лет
D (LPROD)	Ежегодное изменение: логарифм для производительности частно-предпринимательского сектора за час
D (LHOUR)	Ежегодное изменение: логарифм для отработанных часов в частно-предпринимательском секторе на одного резидента в возрасте 20–64 лет
НЕЗАВИСИМЫЕ ПЕРЕМЕННЫЕ	
Константа	Ежегодное экзогенное изменение зависимой переменной
1974–1995	Изменение константы в течение этих лет
D (US)	Ежегодное изменение: <i>доля</i> безработных в гражданской рабочей силе
D (LROGX)	Ежегодное изменение: логарифм реальных государственных расходов на потребление и валовые капиталовложения (исключая оборону) на одного резидента в возрасте 20–64 лет
D (LOMTR)	Ежегодное изменение: логарифм единицы минус средняя ставка налога
D (LOMBR)	Ежегодное изменение: логарифм единицы минус процент валового дефицита
AR (1) & AR (2)	Поправки для автокорреляции остаточных величин

ческий рост, но оценка этих фискальных эффектов требует учета тренда и циклических условий, специфичных для каждой зависимой переменной. Первые две строки показывают, что реальный ВВП на одного потенциального работника рос в среднем на 2,4% в год, а в 1974–1995 гг. — только на 1,4% в год. Аналогичным образом, производительность в частно-предпринимательском секторе выросла в среднем на 2,9% в год, а в 1974–1995 гг. — всего на 1,4%. Причины не-

ТАБЛИЦА 3.2.  
Соотношения экономического роста США  
(выбранный период: 1964–1999)

Независимые переменные	Зависимые переменные		
	D (LRGDP)	D (LPROD)	D (LHOUR)
Константа	0,024 (0,001)	0,029 (0,001)	
1974–1995	-0,010 (0,001)	-0,015 (0,001)	0,003 (0,001)
D (US)	-1,713 (0,168)		-1,838 (0,247)
D (LROGX)	0,200 (0,036)	0,219 (0,032)	
D (LOMTR)	0,748 (0,127)	0,845 (0,143)	0,411 (0,183)
D (LOMTR (-2))	0,464 (0,112)	0,617 (0,119)	
D (LOMBR)	0,358 (0,123)	0,429 (0,091)	0,531 (0,202)
D (LOMBR (-1))	-0,271 (0,072)	-0,680 (0,084)	0,164 (0,067)
AR (1)	-0,834 (0,180)	-0,755 (0,195)	
AR (2)	-0,525 (0,178)	-0,465 (0,184)	
Скорректирован- ный R <sup>2</sup>	0,942	0,839	0,941
Стандартная ошибка регрессии	0,005	0,006	0,006
Критерий Дарбина-Уотсона	2,108	2,131	2,404

ПРИМЕЧАНИЕ: Цифры в скобках выражают оценки стандартных ошибок.

обычно низкого прироста производительности в течение этого промежутка времени до сих пор не ясны. Отработанные часы в частно-предпринимательском секторе в расчете на одного потенциального работника росли только на 0,3% в год в течение промежуточного периода, когда рост производительности был необычно низким.

Третья строка показывает, что рост уровня безработицы на 1 процентный пункт сокращает ре-

альный ВВП в расчете на одного потенциального работника на 1,7%, а отработанные часы в частно-предпринимательском секторе в расчете на одного потенциального работника — на 1,8%. Изменения в уровне безработицы не оказывают значительного влияния на рост производительности.

Четвертая независимая переменная показывает изменение реальных государственных расходов на потребление и валовые инвестиции (исключая расходы на оборону) в расчете на одного потенциального работника. Оценки, представленные в четвертой строке, показывают, что увеличение в этой части государственных расходов в расчете на одного потенциального работника на 1% ведет к увеличению реального ВВП на одного потенциального работника на 0,20% и производительности в частно-предпринимательском секторе на 0,22%. Влияние этой части государственных расходов на валовой продукт, в соответствии с моделью демократического правительства, учитывая только данные за 1996 г., очень близко к вышеприведенной оценке для более длительных временных рядов. Сколько-нибудь значительного воздействия на часы, отработанные в частно-предпринимательском секторе, эти государственные расходы не оказывают.

Пятая и шестая независимые переменные выражают изменения в реальной норме доходности (за вычетом налогов) в текущем году и за два года до него. Оценки, представленные в пятой и шестой строках, показывают, что повышение на 1% реальной нормы доходности является причиной роста реального ВВП в расчете на одного потенциального работника на 0,75% в текущем году и на 1,21% по сравнению с двумя годами ранее. В этом случае, если основываться на данных для США 1996 г., учитываемое моделью демократического правительства влияние реальной нормы доходности на валовой продукт очень близко к оценкам его влияния в пер-



вый год, но более чем на две стандартных ошибки ниже оценки долгосрочного влияния этой ставки исходя из данных временного ряда; это наводит на мысль, что демократическое правительство Соединенных Штатов принимает свои основные решения по налогам на краткосрочный период. Точно так же повышение реальной нормы доходности на 1% увеличивает производительность в частно-предпринимательском секторе на 0,85% в текущем году и на 1,46% по сравнению с двумя годами ранее. Кроме того, повышение реальной нормы доходности на 1% увеличивает количество отработанных часов в расчете на одного потенциального работника в частно-предпринимательском секторе на 0,41% без существенного отложенного эффекта — оценка, согласующаяся с целым рядом предшествующих исследований<sup>30</sup>. Приведенная выше оценка влияния реальной нормы доходности на реальный ВВП является более полной, чем оценки многих других исследований, по трем причинам: влияние реальной нормы доходности на производительность сильнее, чем ее влияние на количество отработанных часов; долгосрочный эффект сильнее эффекта текущего года; и оценка, основанная на *средней* налоговой ставке, будет точнее оценки, основанной на пре-

---

30. См. краткое изложение исследований реакции предложения рабочей силы на изменения величины заработной платы после выплаты налогов: *Taxation and Economic Performance*. Paris: OECD Publications, 1997. (Организация экономического сотрудничества и развития — Organization for Economic Co-operation and Development).

Резюме таких исследований применительно к Соединенным Штатам см.: *Killingsworth M. R., Heckman J. J. Female Labor Supply: A Summary // Handbook of Labor Economics / eds. O. Ashenfelter, R. Layard. Amsterdam: North-Holland, 1986. Vol. 1. P. 103–204; Pencavel J. H. Labor Supply of Men: A Survey // Handbook of Labor Economics. P. 3–102.*

дельной ставке налога<sup>31</sup>. (См. прим. 8, гл. 2.) Одним из последствий влияния нормы доходности на реальный ВВП является то, что в Соединенных Штатах долгосрочная максимизирующая государственные доходы средняя налоговая ставка составляет около 45%. В свою очередь, нераспределенные налоговые поступления из расчета на один доллар растут в геометрической прогрессии по мере приближения величины этой ставки к реальной налоговой ставке.

Седьмая и восьмая независимые переменные выражают изменения совокупного финансирования дефицита бюджета в текущем и в предшествующем году. Оценки, представленные в седьмой и восьмой стро-

---

31. Остается в значительной мере неопределенной эластичность совокупного продукта относительно ставки после уплаты налогов. В некоторых ранних исследованиях были даны несколько более высокие оценки этой эластичности, чем оценка 1.2 из вышеприведенной регрессии. См.: *Lindsey L.* Individual Taxpayer Responses to Tax Cuts, 1982–1984, With Implications for the Revenue Maximizing Tax Rate // *Journal of Political Economy*. 1987. Vol. 33; *Auten G., Carroll R.* Taxpayer Behavior and the 1986 Tax Reform Act // Office of Tax Analyses, US Treasury. July 1994; *Feldstein M.* The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Act // *Journal of Political Economy*. June 1995.

Однако более поздние исследования, некоторые из которых принадлежат тем же специалистам, дали оценки средней эластичности на уровне около 0,4, но со значительно большей эластичностью для более высоких доходов. См.: *Carroll R.* Do Taxpayers Really Respond to Changes in Tax Rates? Evidence from the 1993 Tax Act // Office of Tax Analyses Working Paper No. 79, US Treasury Department, November 1998; *Auten G., Carroll R.* The Effect of Income Taxes on Household Income // *Review of Economics and Statistics*. 1999. Vol. 81. № 4; *Gruber J., Saez E.* The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications // National Bureau of Economic Research Working Paper № 7512, January 2000.

Представленная в этой главе регрессия не избавляет от неопределенности, связанной с эластичностью. По этой и другим причинам все количественные оценки фискальных решений и экономических результатов альтернативных режимов, представленные далее в этой книге, основаны на эластичности, присущей фискальным условиям США в 1996 г.

ке, указывают на то, что увеличение дефицитного финансирования в течение данного периода оказывает незначительный чистый эффект на реальный ВВП, отрицательный эффект на производительность и сильный положительный эффект на количество отработанных часов в частно-предпринимательском секторе. Точнее говоря, увеличение дефицитного финансирования на 1% ведет также к росту реального ВВП на потенциального работника на 0,36% в текущем году, но только на 0,09% в долгосрочном периоде. Увеличение дефицитного финансирования на 1% ведет к росту производительности в частно-предпринимательском секторе на 0,43% в текущем году, а в долгосрочном периоде сокращает производительность на 0,25%. С другой стороны, увеличение финансирования дефицита бюджета на 1% ведет к увеличению количества отработанных часов в расчете на одного потенциального работника в частно-предпринимательском секторе на 0,53% в текущем году и на 0,69% в долгосрочном периоде. Причины такого существенно различного влияния налога и дефицитного финансирования на производительность и отработанные часы не очень ясны, но они и не относятся к главным целям этого исследования.

Подытожим самые важные выводы этого раздела: два разных способа оценки фискального влияния на производительность дают результаты, очень близкие применительно к влиянию общих государственных расходов, но существенно отличающиеся применительно к влиянию реальной нормы доходности в долгосрочном периоде; а долгосрочное влияние такой ставки является намного более сильным, чем предполагалось предшествующими оценками, основанными только на текущем воздействии на количество отработанных часов<sup>32</sup>.

---

32. Оценка параметра  $s$  и средняя ставка налога также являются достаточными для оценки предельных издержек на один до-

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРАМЕТРЫ

Для моделей демократического правительства специфичны три политических параметра  $d$ ,  $e$  и  $f$ . Как было сказано в главе 2, параметр  $d$  является отношением дохода (до уплаты налогов и трансфертов) избира-

полнительный доллар налоговых поступлений для экономики. При условии, что чистый ВВП после налогов  $N = Y - T$ , небольшое преобразование уравнений 3.1 и 3.2. дает следующую формулу изменения чистого ВВП на единицу увеличения налоговых поступлений:

$$dN/dT = -[(1+c)(1-R)] / [1 - (1+c)R]$$

Конечно, если  $c = 0$ , то сокращение чистого ВВП равноценно увеличению налоговых поступлений, и здесь нет чистых потерь в дополнительных налогах. Однако предельные издержки прироста государственных расходов и налогов стремительно растут как функция  $c$  и  $R$ , что иллюстрируется нижеследующей таблицей:

ПРЕДЕЛЬНЫЕ ИЗДЕРЖКИ ПРИРОСТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ И НАЛОГОВ

$c$	$R$		
	0,2	0,3	0,4
0,4	1,556	1,690	1,909
0,8	2,250	2,739	3,857
1,2	3,143	4,529	11,000

Принимая во внимание, что параметр  $c$  в соответствии с недавними фискальными условиями США равен примерно 0,8, и средняя ставка налога равна примерно 0,3, предельные издержки прироста государственных расходов и налогов в Соединенных Штатах могут быть равны примерно 2,75 долларам США на дополнительный доллар налоговых поступлений. Возникает вопрос, существуют ли *какие-либо* государственные программы, для которых предельная стоимость является такой высокой. С учетом оценки параметра  $c$  с использованием панельных данных по США, предельные издержки прироста государственных расходов и налогов могут доходить до 4,5 доллара США по текущей средней ставке налога. См. образцовый источник по этому вопросу: *Browning E. K. The Marginal Welfare Cost of Taxation // American Economic Review. 1987. Vol. 77. P. 11-23.*

теля с решающим голосом и среднего дохода (также до уплаты налогов и трансфертов) всех потенциальных избирателей. А параметр  $e$  является отношением налогов, уплаченных решающим избирателем, и средних налогов потенциального избирателя.

Характеристики избирателя с решающим голосом, в свою очередь, зависят от правила голосования по основным вариантам фискального выбора. В этом исследовании предполагается, что такой избиратель при действующем правиле большинства является совершеннолетним членом семьи с медианным доходом. (Таково допущение, принимаемое обычно в анализе государственного перераспределения, хотя до некоторой степени ясно, что участие в голосовании растет вместе с доходом. Анализ этой проблемы содержится в Приложении к этой главе («Неуловимый медианный избиратель».) В 60% избирательных правил предполагается, что решающий избиратель — это совершеннолетний член семьи с доходом в верхней части третьего квинтиля. С учетом этих допущений оба эти параметра могут быть рассчитаны на основе имеющихся данных.

Опять-таки, основываясь на данных по США за 1996 г., отношение дохода медианного домохозяйства к доходу среднего домохозяйства равно 0,753, а отношение уплаченных медианных налогов к средним равно 0,556<sup>33</sup>. В 60% избирательных правил параметр  $d$  обозначает отношение денежного дохода домохозяйств верхней части третьего квинтиля к среднему денежному доходу домохозяйств; это дает значение параметра  $d$  равное 0,936. Аналогично, отношение налогов, уплаченных домохозяйствами верхней части третьего квинтиля, к средним на-

---

33. Данные о доходе среднего и медианного домохозяйства и соответствующим уплаченным налогам почерпнуты в издании Бюро переписи населения США (US Census Bureau): Statistical Abstract of the United States 1999. Washington: US Government Printing Office, 1999. P. 476.

логам на домохозяйство равняется 0,642, и в нашем случае это есть параметр  $e^{34}$ .

Параметр  $f$  заимствуется из действующих правил голосования при демократическом правительстве. Правило большинства, например, требует, чтобы медианный избиратель делил поровну величину трансфертных платежей по крайней мере с половиной голосующего населения; таким образом, в пределе при действующем правиле большинства  $f = 2$ . Другими словами, трансфертные платежи, полученные коалицией большинства, могут в два раза превышать средние трансфертные платежи в расчете на одного избирателя. Соответственно, для 60% правил голосования в пределе  $f = 1,667$ . На практике обычно невозможно ограничить трансфертные платежи минимумом в виде существующей коалиции, поэтому эти оценки параметра  $f$  могут завывать его реальные значения. Имеющиеся данные согласуются с оценкой, что параметр  $f$  может быть равен примерно 2, но они неубедительны. В 1996 г. 41,6% домохозяйств получили некоторую сумму наличных трансфертов от государства, а 15,8% домохозяйств получили трансферты не наличными, а в той или иной форме безналичных платежей, в итоге 57,4% домохозяйств получили один или более наличных или безналичных трансфертов<sup>35</sup>. Это означает, что параметр  $f$  может достигать низкого уровня в 1,742. Дальнейший анализ фискальных и экономических последствий правила большинства основан на предположении, что параметр  $f = 2$ , и по этой причине в нем может до некоторой степени переоцениваться относительный уровень трансфертных платежей, получаемых медианным избирателем.

---

34. Данные по доходу и налогам домохозяйства верхней части третьего квинтиля взяты из источника: US Census Bureau, Current Population Reports, P60-197. Money Income in the United States. Washington: US Government Printing Office, 1997. P. 48.

35. Ibid. P. 48-49.

ТАБЛИЦА 3.3.  
 Параметры модели

Экономические параметры	Предполагаемые	Оценочные
<i>a</i>	465,679	615, 894
<i>b</i>	0,220	0,200 (0,036)
<i>c</i> (кратковременный)	0,476	0,748 (0,127)
<i>c</i> (долговременный)	0,772	1,212 (0,164)
Правило голосования		
Политические параметры	50%	60%
<i>d</i>	0,753	0,936
<i>e</i>	0,556	0,642
<i>f</i>	2,000	1,667

ПРИМЕЧАНИЕ: Цифры в скобках выражают стандартные ошибки в оценках.

Если вы дочитали эту главу до этого места, то вы обладаете теперь всей необходимой информацией для расчета экономических параметров *b* и *c*, имплицитно присутствующих в эталонной модели демократии, которая основывается на широком избирательном праве, действующем правиле большинства и имеет долгосрочный фискальный горизонт. Ради лучшего понимания вы, возможно, захотите проверить мои расчеты для этих параметров, представленные выше в этой главе. То обстоятельство, что эти имплицитные экономические параметры примерно равны тем, что были вычислены на основании панельных данных, косвенно подтверждает правильность как модели демократического правительства, так и оценок некоторых политических параметров в этой модели.

Таблица 3.3 сводит вместе все экономические и политические параметры, необходимые для оценки ко-

личественных проявлений альтернативных политических режимов и фискальных правил.

Все последующие количественные оценки последствий альтернативных политических режимов и фискальных правил основаны на *имплицитных* экономических параметрах, отраженных в таблице 3.3, не потому, что они обязательно должны быть более точными, а потому, что они отражают основные фискальные условия в Соединенных Штатах в 1996 г. Рассчитанные экономические параметры используются только для определения относительной величины кратковременной и долгосрочной реакции выпуска в расчете на одного потенциального работника на чистую доходность.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Неуловимый медианный избиратель

Кто такой медианный избиратель? И, что более важно для этого исследования, каковы доходы и налоги его домохозяйства? Ответить на эти вопросы оказалось сложнее, чем я ожидал. Чаще всего анализирующие государственные расходы экономисты (и я в том числе) исходят из предположения, что медианный избиратель является совершеннолетним членом семьи с медианным доходом, и поступают так скорее по соображениям удобства, доступности надежных данных по домохозяйствам, а не из уверенности, что данное предположение дает самое близкое к действительному значение медианного дохода избирателей. Это конвенциональное предположение оспаривалось другими аналитиками, которые основывались на данных о доходах, полученных по итогам опросов на выходе с избирательных участков и после выборов. Филлип Нельсон, например, заключает, что «для всех практических целей доход медианного избирате-



ля практически идентичен среднему доходу всех семей»<sup>36</sup>. На кону в споре, который может показаться узко научным, стоит вопрос о наилучшем понимании государственного перераспределения: как политически организованного «присвоения» низкодоходным большинством или — как политически организованного «отдавания» высокодоходным большинством.

Мой анализ этой проблемы приводит к выводу, что по некоторым причинам опросы на выходе с избирательных участков и послевыборное анкетирование дают мало полезной информации о доходе и других характеристиках медианного избирателя, сведения о которых предоставляются им самим. Четырьмя основными источниками информации по всенародным выборам в Соединенных Штатах были осуществляемый компанией *Voter News Service* общенациональный опрос на выходе с избирательных участков<sup>37</sup>, большой выборочный опрос, проводимый Бюро переписи населения США через две недели после выборов<sup>38</sup>, «Исследование национальных выборов» (*National Election Study, NES*) Мичиганского университета, базирующееся на анкетировании в течение двух месяцев после выборов<sup>39</sup>, и «Общественный опрос» (*General Social Survey, GSS*), проводимый Национальным центром изучения общественного мнения (*National Opinion Research Center, NORC*) путем послевыборного интервьюирования респондентов в феврале—апреле<sup>40</sup>.

---

36. *Nelson P.* Redistribution and the Income of the Median Voter // *Public Choice*. 1999. Vol. 98. № 1/2. P. 187–194.

37. *Voter News Service General Election Exit Polls*, 1996. Ann Arbor: Inter-University Consortium for Political and Social Research, 1997.

38. *Voting and Registration in the Election of November 1996*. Washington: US Government Printing Office, 1998. (US Census Bureau).

39. *The NES Guide to Public Opinion and Electoral Behavior*. Ann Arbor: Inter-University Consortium for Political and Social Research, 1999.

40. *General Social Surveys 1972–1992*. Chicago: University of Chicago Press, 1994. (National Opinion Research Center).

Каждый из этих источников информации необъективен в одном или нескольких отношениях.

Важнейшее преимущество опросов избирателей на выходе с избирательных участков состоит в том, что каждый их участник действительно проголосовал; а их основным недостатком является то, что некоторые группы, особенно лица с высшим образованием, заполняют анкеты после голосования с большей готовностью. Например, среди избирателей, заполнивших анкеты *Voter News Service* в 1996 г., 43% сообщили, что являются выпускниками колледжей; поскольку же только 20,6% населения, обладающего правом голоса, были в том году выпускниками колледжей, этот опрос означает, что практически каждый выпускник колледжа проголосовал. Оценки семейного дохода в этом опросе, вероятно, тоже были завышенными. Если верить респондентам опроса 1996 г., сообщившим о своем семейном доходе, медианный избиратель в 1995 г. имел семейный доход в диапазоне от 30 000 до 49 999 долл. США; при равномерном распределении избирателей в этом диапазоне дохода оказывается, что доход медианной семьи этих избирателей в 1995 г. составлял 41 851 долл.

Некоторые послевыборные опросы страдают еще одним существенным недостатком: доля опрошенных, сообщивших, что они голосовали, оказывается больше доли населения, которое по возрасту имеет право голоса и действительно голосовало. В опросе Бюро переписи населения США в 1996 г., например, 54,2% опрошенных сообщили, что месяц назад проголосовали, тогда как на ноябрьских выборах в действительности проголосовало 49% населения того возраста, который дает право на участие в голосовании. Процент сообщивших, что они проголосовали, был намного выше в опросах, которые были проведены через месяц после выборов. Послевыборные опросы дают также завышенные оценки уровня образования и, вероятно, семейного дохода избирателей. В опросе NES 1996 г.,

например, 52% избирателей с дипломом об окончании средней школы и 89% — с дипломом об окончании колледжа сообщили, что они проголосовали; опять-таки, в том году в голосовании приняло участие всего 49% населения, имевшего право голоса.

Моя оценка дохода медианной семьи лиц, сообщивших о своем участии в голосовании, основывается на такой же процедуре, что и вышеописанная. В той части выборки опроса Бюро переписи населения США в 1996 г., которая сообщила об участии в голосовании и о своем семейном доходе, доход медианного избирателя находился в диапазоне 35 000–49 999 долл.; если проголосовавшие были равномерно распределены в этом диапазоне дохода, то доход медианной семьи заявивших об участии в голосовании в этой выборке составил 46 961 долл. США. По результатам опроса NES 1996 г. с применением той же методики получается, что доход медианной семьи сообщивших о своем участии в голосовании и своем доходе составил 39 893 долл. Невозможно провести аналогичную оценку для выборки Национального центра изучения общественного мнения 1992 г., поскольку сообщенный семейный доход медианного избирателя в этой выборке представлял сумму свыше 25 000 долл. с открытой верхней границей.

В таблице 3.П.4 представлена действительная и заявленная доля проголосовавших и моя оценка дохода медианной семьи на основе этих четырех опросов.

Наконец, все вышеупомянутые опросы содержат одну общую ошибку: только 53% домохозяйств составляют супружеские пары, а медианный доход супружеских пар в 2,2 раза выше медианного дохода домохозяйств, состоящих из одного взрослого человека<sup>41</sup>. Доход медианной семьи избирателей, таким образом, завывает доход медианного домохозяйства избира-

---

41. Statistical Abstract of the United States 1999. P. 477.

ТАБЛИЦА 3. П. 4.  
Голосование и доход медианной семьи

Опрос	Процент проголосовавших		Доход медианной семьи, долл США	
	Действительный	Заявленный	Действительный	Заявленный
Voter News Service	49,0	[н.д.]	40,611*	41,851*
Бюро переписи населения США	49,0	54,2	42,300	46,961
NES/Michigan	49,0	72,0	42,300	39,893
GSS/NORC (1992)	55,1	71,4	36,573	>25,000

\* Данные о доходах за 1995 г.

телей пропорционально относительному числу одиноких избирателей.

По этим причинам в данном исследовании я решил использовать данные о доходе и налогах домохозяйства с медианным доходом, а не оценки дохода медианной семьи в том или ином опросе избирателей. Распределение дохода домохозяйства избирателей может отличаться от распределения дохода семьи избирателей с наибольшей вероятностью в нижней и верхней частях этих распределений, но я не вижу особых оснований сомневаться в правомерности условного допущения, что медианный избиратель — это взрослый член домохозяйства с медианным доходом. Джордж Буш-младший был лишь самым искренним из недавних кандидатов в президенты, когда назвал свой экономический план «Программой для среднего класса», но семья с медианным доходом была также и в центре программы «Прцветание американским семьям» Эла Гора.

## 4. Автократическая, демократическая и оптимальная формы правления

**М**ОДЕЛИ правительства, разработанные в главе 2, и параметры модели, рассчитанные в главе 3, теперь обеспечивают основу для числовых ответов на некоторые вопросы, которые были поставлены в начале этой книги. В настоящей главе представлено краткое сравнение фискальных решений и экономических результатов для каждого из основных типов политических режимов. Точкой отсчета в этом сравнении является демократия с широким избирательным правом, правилом большинства и долгосрочной фискальной политикой. А количественные оценки для каждого типа режима, представленные в Таблице 4.1, основаны на *имплицитных* экономических параметрах, представленных в Таблице 3.3 (глава 3), и отражают основные фискальные решения правительства Соединенных Штатов в 1996 г.

### АВТОКРАТИЧЕСКАЯ ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ

Автократические правительства приносят огромную выгоду автократам и, возможно, создают шедевры и памятники, высоко ценимые последующими поколениями, но они оборачиваются катастрофой для

ТАБЛИЦА 4.1.  
Краткое сравнение: фискальные решения  
и экономические результаты

	Автократия	Демократия	Оптимальный режим
<i>Y</i>	642,8	1000,0	1184,2
<i>F</i>	80,8 (0,126)	80,8 (0,081)	80,8 (0,068)
<i>G</i>	78,8 (0,124)	135,4 (0,135)	145,4 (0,123)
<i>P</i>	<b>203,2</b> (0,316)	121,0 (0,121)	—
<i>T</i>	362,8 (0,564)	337,2 (0,337)	226,2 (0,191)
ЧИСТЫЙ ДОХОД			
Средний	280,0	783,8	<b>958,1</b>
Медианный	282,3	<b>807,5</b>	766,0

Примечания: Цифры в скобках являются долями параметра *Y*. Цифры, выделенные жирным шрифтом, — показатели, которые максимизируются каждым режимом.

ныне живущего населения. При автократии правящая группа может присваивать почти треть валовой продукции, оставляя населению менее половины валового выпуска. Присвоение автократией значительной доли валовой продукции — единственное приемлемое объяснение непомерных расходов на дворцы, пирамиды и привилегии автократии в древних культурах, средний выпуск в которых был ничтожно мал по сравнению с результатами современных экономик. Исследовательница античности Эдит Гамильтон констатировала: «Древний мир, насколько мы можем его воссоздать, везде отмечен одной и той же печатью. В Египте, на Крите, в Месопотамии, везде, где можно увидеть реальные частицы истории, мы находим одни и те же обстоятельства: царствующий тиран, чьи прихоти и страсти являются определяющим фактором в государстве; несчастные, поработанные

народные массы; огромная жреческая организация, во владение которой отданы умы... Положение обычного человека в древнем мире было, судя по всему, крайне жалким. Те потрясающие творения искусства, которые пережили тысячелетия, были созданы ценой человеческих страданий и смертей, которые никогда не считались высокой ценой за что-то достойное»<sup>42</sup>.

Фискальная политика и экономические результаты автократических правительств со временем почти не изменились. Уже в XVIII столетии французские крестьяне облагались налогами, которые забирали у них около половины продукта, кроме того они использовались на принудительных работах до двух недель в год. А в Санкт-Петербурге в правление Екатерины Великой в конце XVIII в. можно было видеть такую картину: «На тех, кто прогуливается, демонстрирует собственную важность или марширует, приходится тысячи тех, кто выпрашивает, холопствует, умоляет и унижается. На каждый роскошный дворец, жилище князя, приходится тысячи деревянных лачуг, набитых кричащей, плодящейся, дерущейся массой; тысячи хибар, которым только зимний мороз не дает обрушиться в стоячие воды каналов»<sup>43</sup>.

Автократические правительства заинтересованы в предоставлении населению некоторых государственных услуг, но только для того, чтобы увеличить количество средств, которые они могут извлечь из экономики. У них есть совершенно корыстный мотив — обеспечить объем услуг до такого уровня, при котором сумма, которую последняя единица добавляет к совокупному выпуску, равна обратной доле налога, то есть  $(1 + c)$ ; это означает, что автократиче-

---

42. *Hamilton E.* The Greek Way Western Civilization. N. Y.: W. W. Norton & Company, 1948. P. 9.

43. *Bradbury M.* To the Hermitage. N. Y.: The Overlook Press, 2001. P. 326. (Брэдбери М. В Эрмитаж! / пер. с англ. М. Б. Сапрыкиной. М.: ЭКСМО; СПб.: Домино, 2010. С. 290.)

ские правительства скорее всего тем меньше инвестируют в основные государственные услуги, чем *ниже* налоговая ставка, максимизирующая доход. Авторитарные правительства могут также недостаточно инвестировать в оборону, поскольку эти расходы не увеличивают валовой продукт или налоговые поступления и, таким образом, сокращают на такую же величину чистые выгоды для автократии.

Здесь важно отметить, что для автократии чистые выгоды, скорее всего, не так велики, как показано в таблице 4.1. Потенциальные выгоды от принадлежности к правящей группе при автократии столь высоки, что авторитарные режимы нередко сталкиваются с вмешательством извне, заговорами и «поощряют» поползновения индивидов обрести и повысить социальный статус в существующих условиях. Точно так же члены существующей автократии имеют серьезные стимулы инвестировать в мероприятия по защите своего статуса и места во властной иерархии. Оба этих вида деятельности — поведение, которое сегодня часто называют «поиском ренты» и «защитой ренты», — сокращают чистые выгоды от обретения и поддержания принадлежности к автократии. Конечно, именно Макиавелли, написал классическое руководство по этому процессу, но и у Джейн Остин были некоторые важные прозрения о его менее деструктивных аспектах.

Деятельность авторитарного правительства приводит к *снижению* чистых доходов, делая население почти равномерно бедным, удерживая его в настоящем рабстве. Что могут сделать в этих условиях простые люди для улучшения своего положения? Народные революции обычно предотвращаются превосходящими военными силами автократии; было несколько успешных крестьянских восстаний, лишенных руководства и поддержки со стороны какой-либо части автократии и не вызвавшие серьезного ослабления правительственных сил в результате продолжи-



тельной войны. Более эффективны индивидуальные или коллективные действия, которые понижают налоговую ставку, максимизирующую налоговые поступления, пусть даже такие действия приводят к сокращению государственных услуг, обеспечиваемых автократией. К таким действиям относятся поиски необлагаемых налогами источников существования, получения доходов и распространение образцов поведения, которые приводят к расшатыванию режима и последствиям, которые режиму сложно компенсировать.

Миграция могла бы показаться более адекватным решением, если бы большинство соседних территорий не управлялось какими-нибудь другими автократиями, население которых находится примерно в таком же положении. Наиболее многообещающей альтернативой представлялась обычно миграция в какую-нибудь отдаленную пустынную местность или поиск средств существования, менее зависящих от правительства и менее уязвимых для грабежа, но такая альтернатива была осуществима чаще всего лишь для групп, отличающихся высоким уровнем культурной или религиозной сплоченности. Эдит Гамильтон заметила в связи с древними греками: «Высокодуховных людей, полных физических сил, нелегко подчинить, и, несомненно, здоровый воздух гор никогда не был благотворен для тиранов. Рабская философия жизни, всецело подчиненной монарху, расцветает пышным цветом там, где нет холмов, которые дают приют мятежникам, и нет горных вершин, вдохновляющих человека на жизнь в опасности»<sup>44</sup>.

Не следует удивляться, что дети Израилевы предпочли 40 лет странствовать по пустыне, а не оставаться слугами в земле фараонов, или что пуритане решились плыть к далекому враждебному берегу, чтобы построить там свой «город на холме». По большей

---

44. *Hamilton E.* Op. cit. P. 18.

части автократическая власть не подвергалась угрозе, пока у людей была возможность перебраться в места, где они могли создать собственное правительство или где уже существовала демократия. В XVIII столетии французский физиократ А. Р. Ж. Тюрго заметил, что «пристанище, какое Америка дает угнетенным из всех государств, утешит мир»<sup>45</sup>.

## ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ

Замена автократического режима демократией с широким избирательным правом создает большие выгоды для большинства населения. В результате серьезного увеличения объема основных государственных услуг и значительного снижения средней ставки налога валовой выпуск продукции возрастает примерно на 56%. Обе эти фискальные меры существенно отличаются от тех, что используются в автократии, поскольку члены правящей коалиции при демократии имеют более «всеобъемлющий интерес», чем правящая верхушка автократии: они рассчитывают на получение более высокого дохода после уплаты налогов и трансфертных платежей. Демократическое правительство будет недостаточно инвестировать в основные государственные услуги только потому, что дополнительные расходы на эти услуги сокращают трансфертные платежи для правящей коалиции почти в два раза. По этой же причине демократия может недостаточно инвестировать в оборону. В развитом демократическом социальном государстве, скорее всего, будут иметь место непрекращающиеся межпартийные споры о расходах на оборону. Правящая коалиция платит за расходы на оборону

---

45. *Turgot A. J. R. Letter to Dr. John Price (1778)*, цит. по изд.: *Powell J. The Triumph of Liberty*. N. Y.: The Free Press, 2000. P. 243.

высокую цену в виде сокращения трансфертных платежей; с другой стороны, для избирателей с более высоким доходом, которые доставляют основную часть налогов и получают мало трансфертных платежей, расходы на оборону почти неощутимы.

Однако преимущества фискальной политики демократического правительства для экономического благосостояния населения впечатляющи. Демократическое правительство с широким избирательным правом *увеличивает* чистый доход населения, способствуя большему росту чистых доходов бедных, а не богатых. Например, средний чистый доход увеличился примерно на 180%<sup>46</sup>, а медианный чистый доход — примерно на 186%.

Как и при авторитарном правительстве, однако, чистые доходы медианного избирателя при демократии не так высоки, как указано в таблице 4.1, в данном случае потому, что теория медианного избирателя не дает адекватного объяснения поведения законодательной власти. Некоторые потенциальные чистые доходы, вероятно, снизятся из-за государственных программ и политических мер, которые служат только группам с особыми интересами. Мансур Олсон предложил ставшее ныне классическим объяснение этого процесса в своей книге «Логика коллективных действий» (1965). Небольшие группы, такие как торговые ассоциации и профсоюзы, несут намного меньше затрат на организацию политической деятельности, чем более крупные группы, такие как потребители и налогоплательщики. И законодательные собрания являются естественным форумом для таких групп с особыми интересами, снижая затратность обмена голосами по различным вопросам и в разное время. Стратегии пакетного голосо-

---

46. При демократии в любом случае средний чистый доход включает в себя трансфертные выплаты. Средний чистый доход тех, кто не входит в правящую коалицию, равен этой сумме за вычетом средних трансфертных платежей.

вания по программам или политических мер, лоббируемым группами с особыми интересами, часто бывает достаточно для получения поддержки большинства в законодательном собрании, даже если ни одна отдельно взятая часть этого пакета не была бы одобрена.

Впоследствии Олсон развил эту точку зрения в книге «Возвышение и упадок народов» (1982), где показал, что экономический рост демократий со временем замедляется из-за накопления большого числа программ, выгодных группам с узкими интересами. В результате Олсон заключил, что для избавления от накопления таких программ и восстановления экономического роста может понадобиться какая-то форма конституционной революции, какой-то «очищающий» опыт вроде проигранной войны. Для любой отдельной страны степень демократии обычно зависит от продолжительности демократического правления. Из этого можно сделать вывод, что экономический рост является позитивной функцией уровня демократии в рамках определенного диапазона с негативным эффектом выше этого диапазона, — и эта закономерность была подтверждена в важном исследовании Роберта Барро (1998).

## ОПТИМАЛЬНАЯ ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ

Замена демократического правительства оптимальным существенно повышает средний чистый доход, но доходы большинства населения при этом немного снижаются. Валовой выпуск продукции вырастет примерно на 18% вследствие незначительного роста основных государственных услуг и значительного снижения средней ставки налога. Например, расходы на основные государственные услуги составляют 12,3% совокупного выпуска, что является оптималь-

ной ставкой налога без учета постоянных затрат, а средняя ставка налога снижается до 19,1%. Средний чистый доход возрастает примерно на 22%, что примерно равно затратам на нужды социального обеспечения в стандартной демократической модели. Медианный чистый доход, в данном случае при отсутствии трансфертных платежей, сокращается на 5%. Однако рост среднего чистого дохода примерно в четыре раза превышает сокращение медианного чистого дохода, и тем самым появляется основа для политической сделки, которую большинство предпочло бы обычным результатам, получаемым при демократии с широким избирательным правом.

## ИТОГОВОЕ СРАВНЕНИЕ

Сравнение основных типов политических режимов показывает, что валовый продукт, расходы на основные государственные услуги и средний чистый доход растут по мере приближения к оптимальной форме правления. Напротив, трансфертные платежи и средняя ставка налога снижаются по мере приближения к такой форме. Кроме того, *различия* в вариантах фискальной политики и экономических результатах в зависимости от типа режима могут быть более значительными, чем представлено в таблице 4.1, если основываться на долгосрочном эффекте реальной нормы доходности, рассчитанной с использованием панельных данных, а не на имплицитных экономических параметрах. В любом случае, медианный чистый доход является самым высоким при демократии с широким избирательным правом и действующим правилом большинства. Проблемы, связанные с уровнем налогов и трансфертных платежей, которые могут быть предпочтительными на конституционной платформе, рассматриваются далее, в главе 7.

## 5. Изменения в демократической модели

**КАКИЕ** последствия для фискальных решений и экономических результатов демократического правительства повлекут изменение параметров модели, представленных в главе 3, изменение уровня постоянных затрат по сравнению со стандартным, представленным в главе 4, и разница между краткосрочным и долгосрочным фискальным горизонтом? Эти вопросы рассматриваются в данной главе.

### ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПАРАМЕТРЫ

Понять последствия изменения экономических параметров  $b$  и  $c$  важно по трем причинам: эти параметры невозможно определить точно, в одной и той же стране в разное время они могут быть различными, и они почти обязательно различаются в разных странах. Последствия изменения каждого из этих экономических параметров специфичны для стандартной модели демократии с трансфертными платежами, широким избирательным правом, правилом большинства и долгосрочным фискальным горизонтом — с характеристиками, обеспечивающими постоянство других параметров этой модели. Как показывают второстепенные расчеты (которые здесь не приводятся), *относительные* результаты автократического, демократического и опти-

мального правительств изменяются лишь незначительно при изменении данных экономических параметров.

Увеличение параметра  $b$  усиливает положительный предельный эффект на валовой выпуск заданного уровня расходов на основные государственные услуги. Этот параметр можно изменить путем изменения распределения или эффективности основных государственных услуг, однако более вероятно, что он отражает изменения в экономике. Рост спроса на образование или какое-то повреждение физической инфраструктуры правительства, например, скорее всего увеличивают этот параметр.

График 5.1 иллюстрирует влияние изменения параметра  $b$  на обстоятельства и характер фискальных решений и экономические результаты при демократии с широким избирательным правом и правилом большинства. Этот график прост, но он иллюстрирует ряд важных выводов. Во-первых, ставка налога при демократии с трансфертными платежами не зависит от уровня  $b$ . (При автократии ставка налога также не зависит от параметра  $b$ , а при оптимальном правлении она является лишь слабой позитивной функцией этого параметра.) Во-вторых, уровень основных государственных расходов резко возрастает при небольшом росте уровня  $b$ ; увеличение этих расходов покрывается путем увеличения валового выпуска при неизменной ставке налога и незначительного сокращения доли валового выпуска для постоянных расходов и трансфертных платежей. И, в-третьих, от увеличения этого параметра выигрывает каждый, поскольку вместе с ним примерно в одинаковой пропорции растет и средний<sup>47</sup>, и медианный чистый доход. Население терпит большой ущерб от бюрократической неэффективности и финансирования уз-

---

47. Средний чистый доход в этих цифрах включает средние трансфертные платежи.

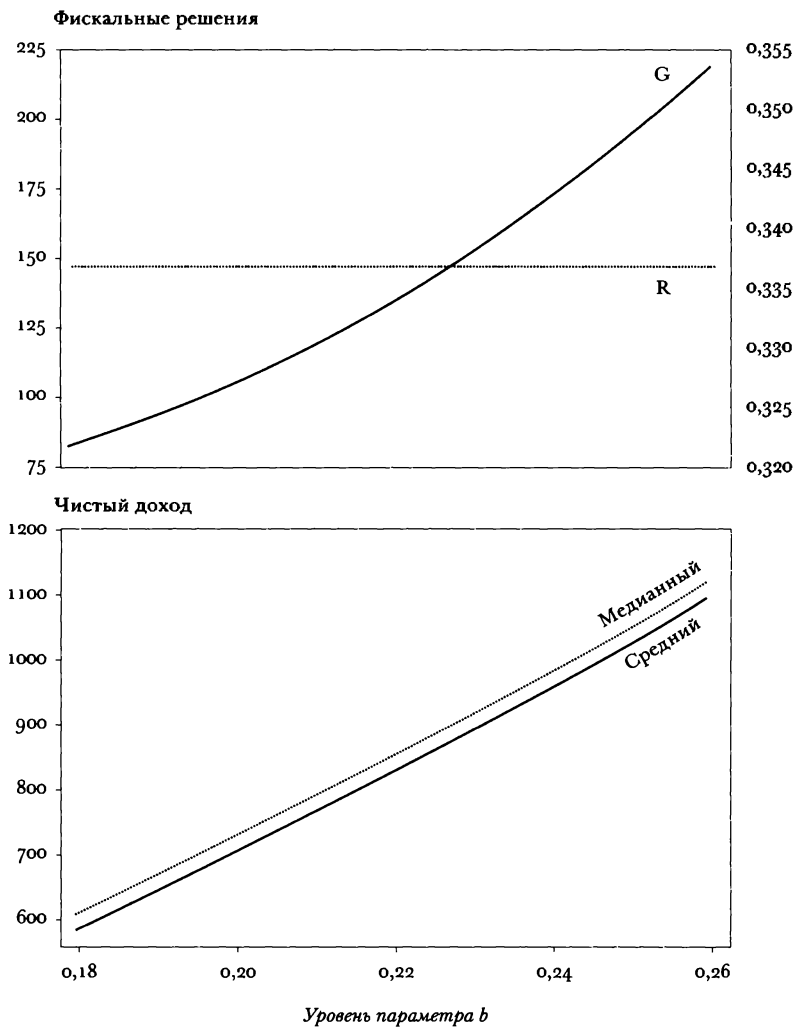


ГРАФИК 5.1.  
Изменение параметра  $b$



когрупповых интересов, что сокращает предельные выгоды от этих общих государственных расходов.

Возрастание параметра  $c$  увеличивает *отрицательный* предельный эффект данной средней ставки налога на валовой выпуск. Этот параметр есть функция и правительственной политики, и экономических условий. Возрастание соотношения предельной и средней налоговых ставок, например, повысило бы  $c$ , так же как и возрастание мобильности рабочей силы и капитала между отраслями промышленности и регионами с различными действующими ставками налога. Реформа, расширяющая налоговую базу, напротив, уменьшила бы этот параметр и вызвала бы последующий рост налоговых ставок, что и было одним из следствий крупнейшей налоговой реформы в США в 1986 г. Большинство изменений в фискальном выборе и экономических результатах с течением времени среди стран с одним и тем же типом режима происходит, скорее всего, вследствие изменения этого параметра<sup>48</sup>.

Очень высокая средняя ставка налога в бывшем Советском Союзе, например, может объясняться комбинацией снижающихся предельных ставок налога, вынужденной и низкой мобильностью факторов производства<sup>49</sup>. Полагаю, этот параметр увеличился в последнее десятилетие главным образом благодаря возросшей мобильности капитала, причем в Соединенных Штатах он выше, чем в большинстве других стран; рост электронной коммерции, вероятно,

---

48. См. относительно давнее исследование, демонстрирующее, что развитие государства в Соединенных Штатах происходило главным образом благодаря условиям, способствующим более высокому налогообложению: *Kau J. B., Rubin P. The Size of Government // Public Choice. 1981. Vol. 37. P. 261–274.* Kay и Рубин недавно обновили это исследование, включив в него оценку воздействия идеологии и возможности повышения налогов, см.: *Id. The Growth of Government: Sources and Limits // Public Choice. 2002. Vol. 113. P. 389–402.*

49. *Olson M. Power and Prosperity. P. 111–134.*

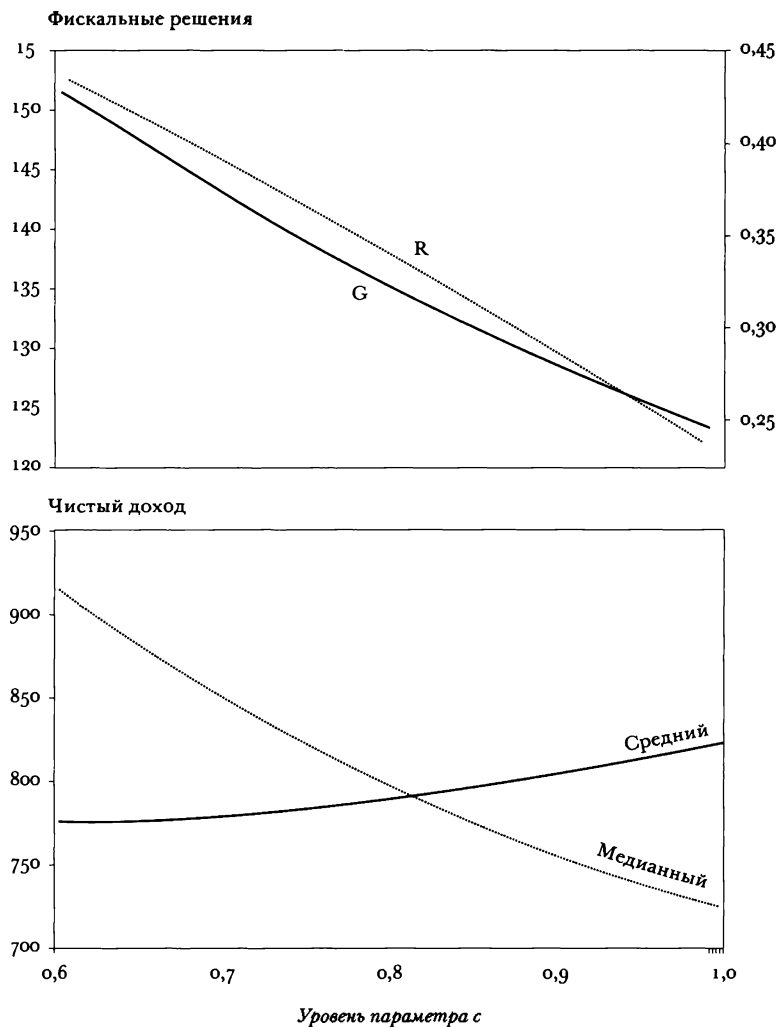


ГРАФИК 5.2.  
Изменение параметра  $c$

способствует увеличению этого параметра во всех региональных юрисдикциях. График 5.2 иллюстрирует влияние изменения параметра  $c$  на фискальные решения и экономические результаты в случае стандартной демократии. Кроме того, график показывает, что увеличение параметра  $c$  ведет одновременно к резкому сокращению расходов на основные государственные услуги и снижению средней ставки налога. В целом, увеличение этого параметра сокращает относительный размер любого типа политического режима. Таким образом, для правительства, которое не знает действенных конституционных ограничений своей фискальной власти, прогрессивная шкала налогообложения способствует ограничению относительного уровня государственных расходов и налогов, а масштабная налоговая реформа должна сопровождаться правилом сверхквалифицированного большинства для ограничения роста налоговой ставки в будущем<sup>50</sup>.

Увеличение этого параметра оказывает незначительное влияние на валовой выпуск, ведет к более низким расходам на государственные услуги, примерно отражающим более низкую среднюю ставку налога, однако это увеличение совсем по-другому влияет на распределение чистого дохода. Медианный чистый доход резко падает с увеличением уров-

---

50. Анализ этой зависимости впервые был осуществлен Д. Бьюкененом и Р. Конглтоном, см.: *Buchanan J. M., Congleton R. Proportional and Progressive Income Taxation with Utility Maximizing Governments // Public Choice. 1979. Vol. 34. № 2. P. 217–230.*

См. недавний обзор материалов по этому вопросу: *Becker G. S., Mulligan C. B. Deadweight Costs and the Size of Government // Working Paper. 1998. № 144.* (Центр исследований хозяйства и государства, основанный Д. Стиглером; Чикагский университет). Авторы заключают, что «для широкой выборки стран за 1973–1990 гг. мы показываем, что «более эффективные» налоговые системы — системы, которые основываются на широком налогообложении с единообразной шкалой — характерны для более крупных государств».

ня  $s$ , отражая сокращение трансфертных выплат членам коалиции большинства. Средний чистый доход растет с возрастанием этого параметра, являясь, однако, результатом более низкой средней ставки налога. Разница в распределительных эффектах повышения этого параметра является главной причиной продолжающихся при демократической форме правления споров об экономической политике (об изменениях в прогрессивности шкалы налогообложения или об ограничении международной торговли и миграции), которая может вести к таким последствиям.

Однако позиции сторон в этих спорах часто бывают непоследовательными. Левые партии обычно предпочитают прогрессивную шкалу налогообложения, хотя это ведет к сокращению государственных расходов, трансфертных платежей и медианного чистого дохода, — и поддерживают введение ограничений на международную торговлю и иммиграцию, которые ведут к противоположным результатам. А правые партии, как правило, поддерживают скорее единую налоговую ставку и незначительные ограничения на международную торговлю и миграцию, что опять-таки приводит к последствиям, противоположным их экономическим интересам.

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРАМЕТРЫ

Параметры  $d$ ,  $e$  и  $f$  являются характерными для модели демократического правительства, и изменение этих параметров сильно влияет на выбор фискальной политики и экономические результаты при демократии.

Параметр  $d$  является отношением дохода домохозяйства медианного избирателя к доходу среднего домохозяйства и зависит как от экономических условий, так и от конституционного устройства демократического государства. Увеличение разброса

в доходах до уплаты налогов или более широкое распространение избирательных прав обычно *уменьшают* этот параметр. В свою очередь, условия, уменьшающие этот параметр, снижают заинтересованность медианного избирателя в политике, ориентированной на рост валового выпуска, и увеличивают его стимулы поддерживать политику перераспределения доходов. График 5.3 иллюстрирует эти эффекты.

График показывает, что увеличение параметра  $d$  (без соответствующего увеличения параметра  $e$ ) ведет к резкому росту расходов на основные государственные услуги и примерно пропорциональному снижению средней ставки налога. Оба эти условия ведут к серьезному увеличению валового выпуска.

Последствия увеличения этого параметра для распределения дохода оказываются, однако, удивительно сходными. Рост среднего чистого дохода сопровождается ростом валового выпуска и снижением средней ставки налога. Однако чистый доход медианного избирателя тоже растет, несмотря на сокращение получаемых трансфертных платежей, поскольку такой избиратель больше заинтересован в росте экономики без соответствующего увеличения своих налоговых отчислений.

Параметр  $e$  является отношением налогов, уплачиваемых домохозяйством с медианным доходом, к средним налогам на домохозяйство. Уровень этого параметра зависит, прежде всего, от структуры налоговой системы. Снижение прогрессивности ставки налогообложения в диапазоне дохода медианного избирателя увеличивает этот параметр; в предельном случае, когда  $e = d$ , система налогообложения была бы пропорциональной в этом диапазоне дохода. Увеличение этого параметра повышает цену всех государственных расходов для медианного избирателя. Влияние изменения параметра  $e$  на фискальные меры и экономические результаты демократии проиллюстрированы графиком 5.4, который показывает, что уве-

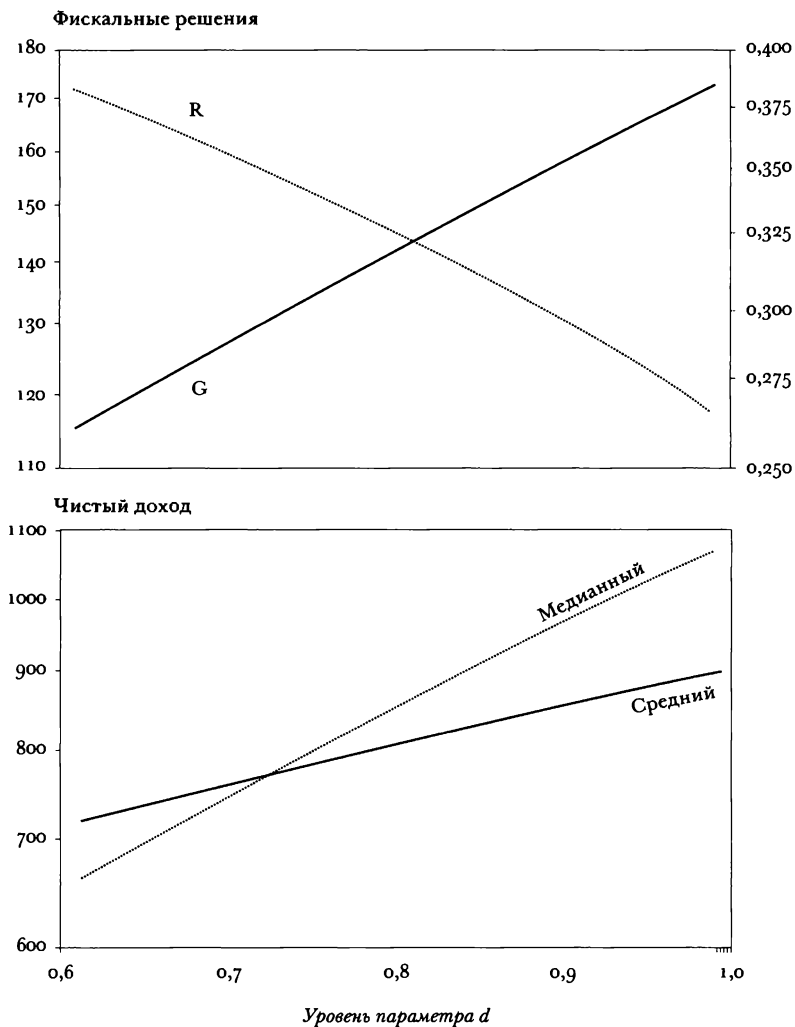


ГРАФИК 5.3.  
Изменение параметра  $d$

5. ИЗМЕНЕНИЯ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ

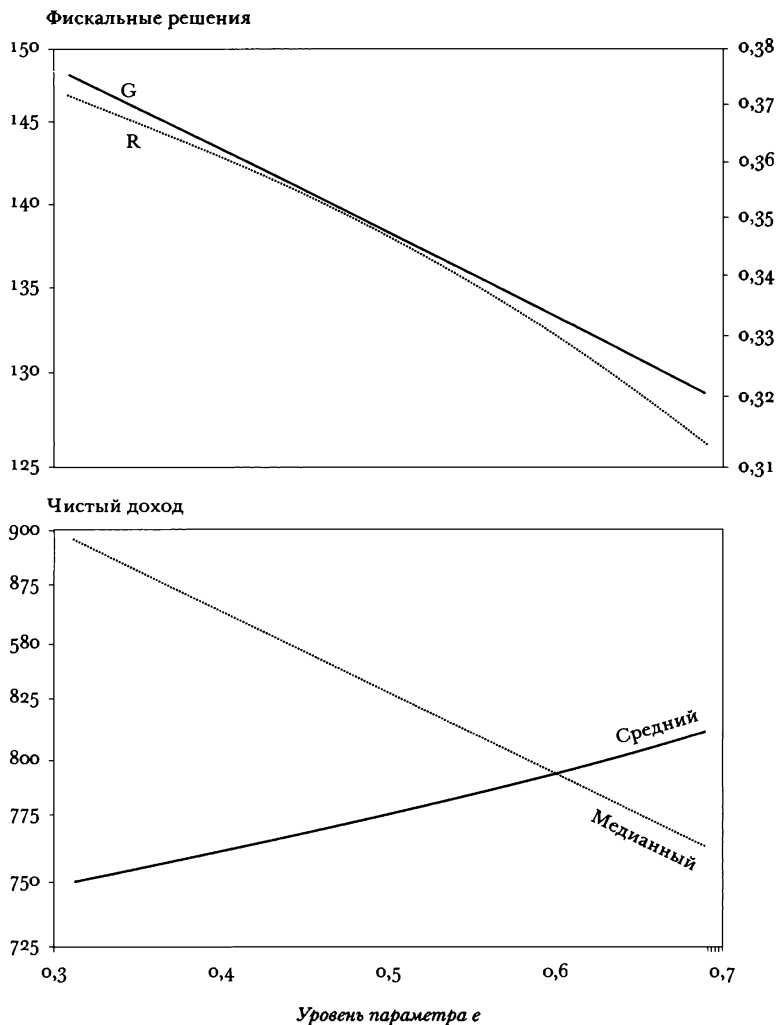


ГРАФИК 5.4.  
Изменение параметра  $\epsilon$

личение параметра  $e$  снижает и расходы на основные государственные услуги, и среднюю ставку налога.

Вследствие сочетания данных фискальных мер валовой выпуск с увеличением этого параметра возрастает лишь незначительно. Средний чистый доход возрастает умеренно, главным образом в результате снижения средней ставки налога. Медианный чистый доход снижается приблизительно в той же пропорции, главным образом в результате сокращения получаемых трансфертных платежей. Рост среднего чистого дохода оказывается меньшим, чем снижение медианного чистого дохода, поэтому здесь, видимо, нет основания для принятия политических мер, позволяющих снизить прогрессивность налоговой ставки в диапазоне дохода медианного избирателя.

Параметр  $f$  является отношением трансфертных платежей, получаемых членами правящей коалиции, к средним трансфертным платежам на домохозяйство. Этот параметр зависит главным образом от правила голосования по фискальным вопросам; например, правило большинства приводит к верхнему пределу этого параметра, равному 2, а правило шестидесяти процентов — к верхнему пределу, равному 1,667. Другие условия — такие как угроза использования права вето, стабильность правящей коалиции и т. п. — скорее приведут к тому, что уровень этого параметра будет несколько ниже верхнего предела при любом правиле голосования. Для членов правящей коалиции увеличение параметра  $f$  повышает цену государственных услуг, точнее предсказуемый уровень трансфертных платежей, и также усиливает стимулы к повышению средней ставки налога.

Влияние изменения этого параметра на фискальные меры и экономические результаты при демократии проиллюстрировано графиком 5.5, где показано, что увеличение параметра  $f$  сокращает расходы на основные государственные услуги и резко увеличивает среднюю ставку налога, и оба эти обстоятельства спо-



5. ИЗМЕНЕНИЯ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ

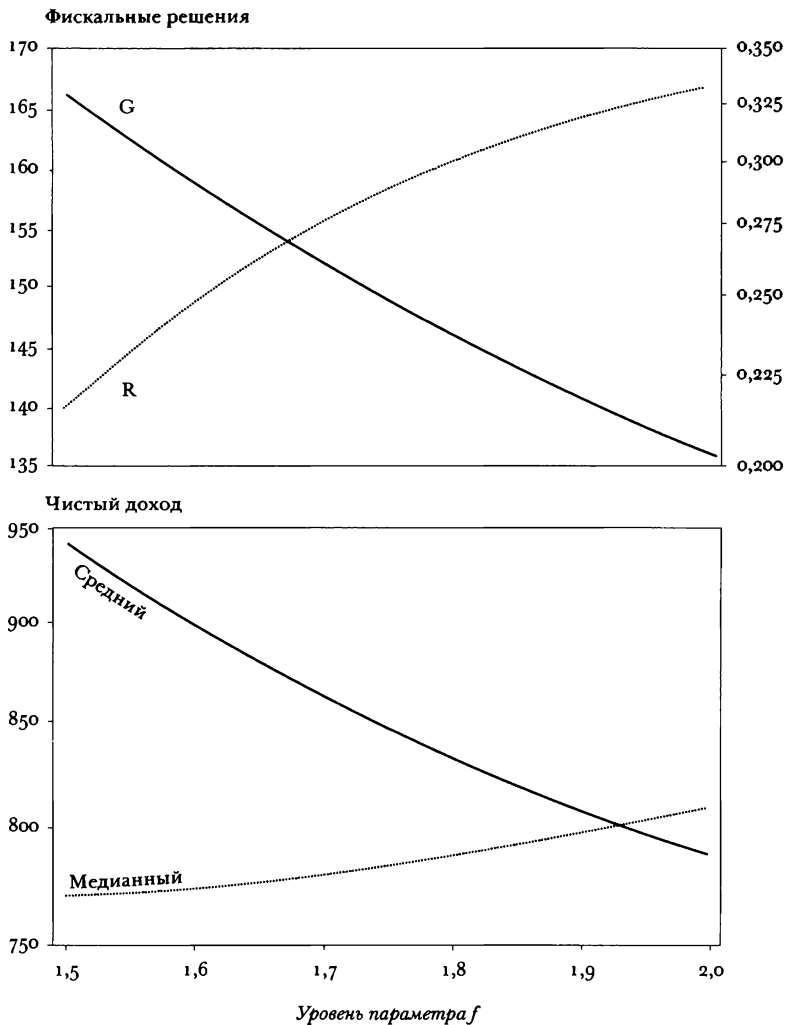


ГРАФИК 5.5.  
Изменение параметра  $f$

собствуют снижению валового выпуска. Увеличение этого параметра оказывает весьма различное влияние на чистый доход. Средний чистый доход резко падает вследствие сокращения валового выпуска и повышения средней ставки налога. Медианный чистый доход, однако, возрастает в значительно меньшей степени вследствие сочетания более низкого дохода после уплаты налогов и более высоких трансфертных платежей. Снижение среднего чистого дохода примерно в четыре раза превышает увеличение медианного чистого дохода, так что в этом случае может возникнуть основание для принятия политических мер, повысить требования к участию в голосовании в отношении фискальных решений, или иных мер, которые уменьшат этот параметр.

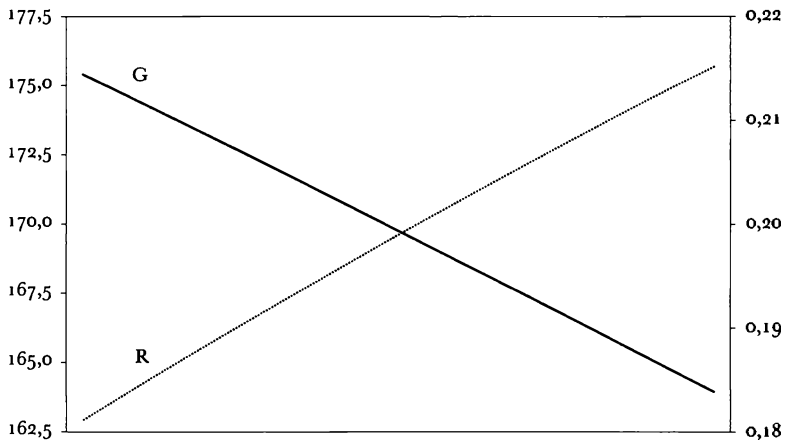
## Постоянные расходы

«Постоянные» расходы на военные нужды и оплату платежей по долгам на самом деле, конечно, не являются постоянными; эти расходы могут меняться по многим причинам — таких как изменение оборонной политики или стоимости содержания вооруженных сил, изменение государственного долга или ссудного процента по этому долгу. В этом исследовании данный термин используется только потому, что подобные расходы задаются экзогенно в моделях разных типов политических режимов. Какими бы ни были причины изменений в расходах, важно понимать последствия этих изменений для различных групп в режимах разных типов.

При авторитарном правлении рост постоянных расходов уменьшает на равную величину чистые выгоды для правящей коалиции без каких-либо иных последствий, включая последствия для населения; авторитария берет на себя все эти расходы. При демократическом правлении рост постоянных расходов со-

5. ИЗМЕНЕНИЯ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ

Фискальные решения



Чистый доход

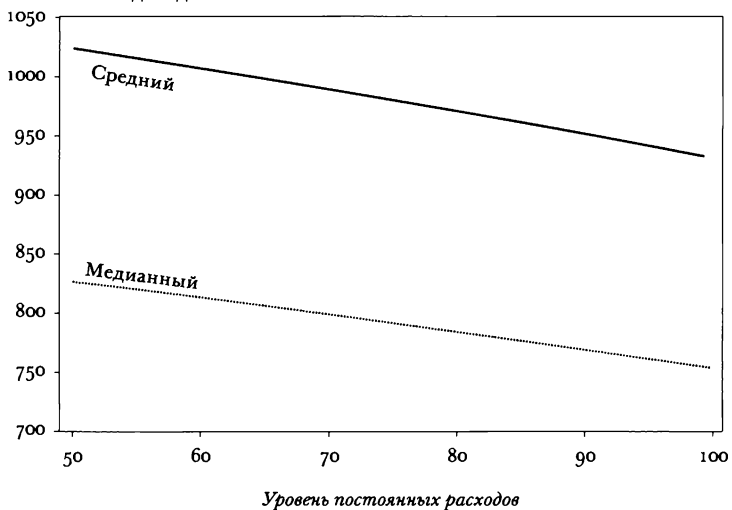


ГРАФИК 5.6.  
Изменение постоянных расходов

кращает на равную величину трансфертные платежи и почти вдвое трансфертные платежи, получаемые членами коалиции большинства, и тоже без каких-либо других последствий, в том числе без последствий для тех, кто не входит в такую коалицию и платит большую часть налогов, не получая трансфертных платежей; при демократии всю тяжесть этих расходов несет на себе коалиция большинства. За последние 40 лет, например, доля совокупных доходов федерального правительства США в ВВП практически не зависела от уровня расходов на национальную оборону и обслуживание госдолга, когда рост трансфертных платежей превышал сокращение валового выпуска, расходуемого на эти постоянные затраты.

Изменение этих постоянных расходов оказывает более общее влияние на выбор фискальной политики и экономические результаты только при демократии без трансфертных платежей или при оптимальном правительстве. Последствия изменения постоянных расходов при демократии без трансфертных платежей проиллюстрированы графиком 5.6. (Почти такими же оказываются их последствия при оптимальном правлении.)

В условиях демократии без трансфертных платежей рост постоянных расходов сокращает расходы на основные государственные услуги и повышает среднюю ставку налога — в обоих случаях на небольшие относительные величины. Например, рост постоянных расходов на 10 единиц сокращает расходы на основные государственные услуги примерно на 2,4 единицы и повышает среднюю ставку налога примерно на 0,9 процентных пункта. Сочетание этих эффектов ведет также к небольшому снижению валового выпуска. Рост постоянных расходов оказывает большее влияние на чистый доход за счет комбинированного эффекта от снижения валового выпуска и более высокой средней ставки налога. Рост постоянных расходов на 10 единиц, например, сокращает

средний чистый доход примерно на 21 единицу и медианный чистый доход примерно на 15 единиц; такова реальная цена содержания вооруженных сил или обслуживания долга, выражающаяся в потере дохода, который мог бы быть использован на другие нужды.

### Фискальный горизонт

По разным причинам некоторые правительства имеют относительно короткий фискальный горизонт, принимая фискальные решения, которые служат их краткосрочным интересам, и не особо задумываются о долгосрочных последствиях таких решений. Возможность войны, представляющей угрозу всему государству, может повысить краткосрочный спрос на налоговые поступления. Ожидание кризиса передачи власти в результате смерти автократа или изменение правящего большинства в демократическом правительстве могут усилить стимулы к максимизации краткосрочной чистой выгоды для существующей правящей группы. Хотя автократы находятся у власти дольше, чем главы демократических правительств, автократии могут быть необыкновенно прерваны короткому фискальному горизонту, поскольку кризис передачи с большей вероятностью может привести к серьезным изменениям в автократии, чем изменение правящего большинства при демократии, где распыленность власти ограничивает последствия смены руководства какой-то одной части правительства.

В таблице 5.1 показаны варианты выбора фискальной политики и экономические результаты краткосрочного фискального горизонта для автократического и демократического правительств. Для сравнения здесь представлены также долгосрочные эффекты длинного фискального горизонта (из таблицы 4.1, глава 4). Разумеется, оптимальное правитель-

ТАБЛИЦА 5.1.  
Фискальные и экономические эффекты  
фискального горизонта

Эффекты горизонта	Автократия			Демократия		
	Краткосрочный		Долго- срочный	Краткосрочный		Долго- срочный
	Кратко- срочный	Долго- срочный	Долго- срочный	Кратко- срочный	Долго- срочный	Долго- срочный
Y	721,1	552,4	642,8	1024,3	829,7	1000,0
F	80,8 (0,105)	80,8 (0,146)	80,8 (0,126)	80,8 (0,079)	80,8 (0,097)	80,8 (0,081)
G	114,1 (0,122)	114,1 (0,173)	78,8 (0,124)	166,8 (0,163)	166,8 (0,202)	135,4 (0,135)
P	328,2 (0,425)	179,4 (0,325)	203,2 (0,316)	274,2 (0,268)	175,0 (0,211)	121,0 (0,121)
T	523,1 (0,678)	374,3 (0,678)	362,8 (0,564)	521,7 (0,509)	422,6 (0,509)	337,2 (0,337)
Чистый доход						
Средний	249,0	178,1	280,0	776,8	582,1	783,8
Медианный	290,5	207,9	282,3	1029,6	739,8	807,5

ПРИМЕЧАНИЕ: Цифры в скобках являются долями параметра Y.

ство в своих фискальных решениях основывалось бы только на их долгосрочных последствиях, поэтому соответствующие результаты для оптимального правительства не включены в эту таблицу.

Таблица 5.1 позволяет увидеть несколько общих закономерностей. И у автократического, и у демократического правительств с коротким фискальным горизонтом есть стимул потратить больше средств на основные государственные услуги и установить более высокую ставку налога, чем та, что соответствует их долгосрочным интересам. Для автократического правительства общие государственные расходы

оказываются пропорционально более высокими; для демократического правительства пропорционально более высокой оказывается средняя ставка налога. И в автократическом, и в демократическом правительствах такие меры приносят контролирующим правительством группам гораздо большую краткосрочную чистую выгоду и лишь ненамного меньшую долгосрочную чистую выгоду сравнительно с той, которую можно было бы получить от фискальной политики, основанной на долгосрочном горизонте. Открытие того, что контролирующая правительство группа так мало теряет в долгосрочной перспективе вследствие фискальных решений, призванных максимизировать ее краткосрочную чистую выгоду, позволяет понять, почему правительства часто уделяют мало внимания долгосрочным последствиям этих фискальных решений. Но при долгосрочном фискальном горизонте большую часть чистого дохода получают те, кто не является членами автократического правительства или правящего демократического большинства. Для автократии, например, долгосрочная чистая выгода от фискальной политики, основанной на долгосрочном фискальном горизонте планирования, лишь на 13,3% больше выгоды, получаемой при краткосрочном фискальном горизонте, но при этом средний чистый доход населения выше на 57,2%.

При автократии население имеет основания приглашать «Да здравствует король!» только в том случае, если этот автократ имеет более короткий горизонт планирования. При демократии медианный чистый доход от принимаемых фискальных решений, основанных на долгосрочном горизонте, всего на 9,2% выше, чем от решений, принимаемых при краткосрочном горизонте, но чистый доход тех, кто не входит в контролирующую правительство группу, выше на 62,8%. Также как и при автократии, те, кто не является членами контролирующей правитель-

ство группы, извлекают наибольшую выгоду из явных или неявных правил, которые ограничивают или побуждают демократическое правительство проводить фискальную политику, основанную на долгосрочном горизонте.



## 6. Фискальные правила для демократии

**С**ТАНДАРТНАЯ модель демократии, использованная в предыдущих главах, предполагает, что шкала налогообложения является прогрессивной и что фискальные решения принимаются с использованием правила большинства. В этой главе данная модель видоизменена, с тем чтобы оценить долгосрочное влияние пропорциональной шкалы и правила голосования шестидесяти процентов для демократий с краткосрочным и с долгосрочным фискальным горизонтом. Последствия этих поправок сравниваются с эффектами стандартной модели и показаны в таблице 6.1.

### ПРОПОРЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Влияние пропорционального подоходного налога оценивается с помощью установления параметра  $e$  равным параметру  $d$ . Замена прогрессивного налога пропорциональным не влияет на решающего избирателя, хотя и несколько сокращает его спрос на государственные расходы. Для демократий с краткосрочным или долгосрочным фискальным горизонтом это ведет к небольшому снижению средней ставки налога, уровня основных государственных расходов и трансфертных платежей. Такие фискальные решения приводят к небольшому росту валового выпуска, умерен-

ТАБЛИЦА 6.1.  
Долгосрочные эффекты альтернативных  
фискальных правил

Горизонт	Краткосрочный			Долгосрочный			
	Налоги	Прог.	Проп.	Прог.	Прог.	Проп.	Прог.
Правило голосования	50%	50%	60%	50%	50%	60%	
Y	829,7	847,5	1027,5	1000,0	1026,0	1208,7	
F	80,8 (0,091)	80,8 (0,095)	80,8 (0,079)	80,8 (0,074)	80,8 (0,071)	80,8 (0,067)	
G	166,8 (0,202)	152,6 (0,182)	179,2 (0,174)	135,4 (0,135)	126,4 (0,124)	174,2 (0,144)	
P	175,0 (0,211)	175,8 (0,207)	133,4 (0,130)	121,0 (0,121)	101,9 (0,099)	—	
T	422,6 (0,509)	409,2 (0,483)	393,4 (0,383)	337,2 (0,337)	309,1 (0,301)	255,0 (0,211)	
Чистый доход							
Средний	582,1	614,2	767,4	783,8	818,8	953,7	
Медианный	739,8	681,7	777,3	807,5	743,6	768,4	

ПРИМЕЧАНИЕ: Цифры в скобках являются долями параметра Y.

ному росту среднего чистого дохода<sup>51</sup> и умеренному сокращению медианного чистого дохода. В демократиях с долгосрочным фискальным горизонтом и средний, и медианный чистый доход оказывается более высоким. Однако тем, кто обеспокоен перераспределительными эффектами демократии большинства, аргументы за пропорциональный налог представляются весьма слабыми, поскольку увеличение чистого среднего дохода оказывается немного меньшим, чем снижение чистого медианного дохода.

51. В этой таблице средний чистый доход включает средний трансфертный платеж.

## ПРАВИЛО ГОЛОСОВАНИЯ ШЕСТИДЕСЯТИ ПРОЦЕНТОВ

В данном случае замена правила голосования — правила большинства правилом шестидесяти процентов — делает решающим совершеннолетнего избирателя из домохозяйства с доходом в верхней точке третьего квинтиля, а не из домохозяйства с медианным доходом. Таким образом, для оценки влияния правила голосования шестидесяти процентов на фискальные решения требуется заменить оценочные величины политических параметров  $d$ ,  $e$ , и  $f$  (из таблицы 3.3, глава 3), характерные для этого правила.

Фискальные и экономические последствия правила голосования шестидесяти процентов являются драматическими, особенно для демократии с краткосрочным горизонтом. По сравнению со стандартным случаем правила большинства демократия с правилом шестидесяти процентов по фискальным вопросам имела бы более высокие расходы на основные государственные услуги и гораздо более низкую среднюю ставку налога, и оба условия обеспечивали бы гораздо более высокий уровень валового выпуска и среднего чистого дохода. Решающий избиратель в демократии с правилом голосования шестидесяти процентов по фискальным вопросам, несомненно, имеет более широкие интересы, нежели избиратель из домохозяйства с медианным доходом, и эффект всех трех политических параметров становится близким к единому.

При демократии с краткосрочным фискальным горизонтом правило голосования шестидесяти процентов привело бы к более высокому — примерно на 7% выше — уровню общих государственных расходов, чем при демократии с правилом большинства, и к средней ставке налога, которая была бы примерно

на 12,6 процентных пункта ниже. Совокупный выпуск был бы примерно на 24% выше, а средний чистый доход — на 32% выше. Хотя трансфертные платежи составили бы около 13% валового продукта, даже медианный чистый доход был бы несколько более высоким, чем в соответствующем случае с правилом большинства. В этом случае правило голосования шестидесяти процентов прямо ведет к фискальным решениям, которые отвечают интересам большей части избирателей, чем простое большинство.

В демократии с долгосрочным фискальным горизонтом фискальные меры и экономические результаты правила голосования шестидесяти процентов оказываются схожими, хотя и менее значительными. Расходы на основные государственные услуги могут быть примерно на 29% выше, чем при правиле большинства, а средняя ставка налога — примерно на 13 процентных пунктов ниже. Валовой выпуск может быть на 21% выше, а средний чистый доход — на 22% выше. В этом случае правило голосования шестидесяти процентов привело бы к нулевому уровню трансфертных платежей, а медианный чистый доход был бы примерно на 5% ниже, чем в соответствующем случае с правилом большинства. В отличие от предыдущего случая, переход от правила большинства к правилу шестидесяти процентов не будет напрямую отвечать интересам большинства избирателей. Однако увеличение среднего чистого дохода будет в четыре раза больше снижения медианного чистого дохода. Отсюда возникает вероятность заключения дополнительного соглашения, которое обеспечило бы поддержку большинством правила шестидесяти процентов в обмен на обязательство поддержания определенного уровня трансфертных платежей.

## О выборе правила голосования

Для демократии с долгосрочным периодом фискальные решения и экономические результаты правила шестидесяти процентов практически идентичны результатам правила большинства с действующим конституционным запретом на трансфертные платежи и результатам оптимального правительства, которое максимизирует средний чистый доход. Тем не менее, выбор правила голосования является более важным в демократиях, которые разрешают фискальное перераспределение, особенно в демократиях с краткосрочным фискальным горизонтом.

Эти выводы важны тем, что они позволяют прояснить некоторые второстепенные характеристики демократических правительств. Так, демократические правительства сталкиваются с неминуемой для демократии проблемой выбора между преимуществами частых выборов и выгодами долгосрочного фискального горизонта. Частые выборы позволяют понять, как изменяются интересы граждан, исправить последствия неудачных политических решений и сместить плохих правителей. С другой стороны, из-за этого демократические правительства постоянно связаны краткосрочным фискальным горизонтом, о чем свидетельствует различие между реально возможными и расчетными долгосрочными экономическими эффектами нормы чистой доходности в Соединенных Штатах. В этом случае при принятии ключевых фискальных решений имеются более веские основания для использования правила квалифицированного большинства голосов. Одной из альтернатив является усиление роли политических партий при выборе кандидатов, поскольку, в отличие от индивидуальных политиков, партии имеют больше причин беспокоиться о долгосрочных последствиях фискальных решений.

В Соединенных Штатах в 1920-х гг. правило большинства служило государству очень хорошо. Выбор правила голосования, даже притом, что право голоса постепенно становилось более широким, был не очень важен, поскольку считалось, что конституция не предоставляла федеральному правительству полномочия для фискального перераспределения (за исключением, по понятным причинам, льгот для ветеранов). Однако в 1936 г. Верховный суд постановил (в деле «Соединенные Штаты против Батлера»), что «полномочия Конгресса разрешать ассигнования государственных денег для общественных целей не ограничиваются прямыми полномочиями законодательной власти, установленными Конституцией». Эта первая важная подстройка под «Новый курс»<sup>52</sup> помогла оградить Верховный суд от последующей угрозы Франклина Рузвельта назначить в него более сговорчивых судей, но при этом она действительно разрушила фискальную систему. Действительно, теперь каждый Конгресс может утверждать собственное фискальное законодательство, сообразуясь только с ограничением, что ассигнования должны служить некоему смутному понятию общественной цели. Остальное — история.

В 1929 г. федеральные расходы составили 2,6% от ВВП, большую часть которых составляли военные расходы и отложенные издержки предыдущих войн. В 1999 г. федеральные расходы и валовые капиталовложения составили 19,9% ВВП, направлявшиеся по большей части на государственные услуги и трансфертные платежи, прямых конституционных полномочий на осуществление которых не было. В отсутствие действующей фискальной конституции, правило большинства уже не служит американскому

---

52. Система мероприятий правительства президента США Ф. Д. Рузвельта в 1933–1938 гг. — *Прим. пер.*

населению достаточно хорошо, и в настоящее время есть серьезные аргументы в пользу перехода к правилу квалифицированного большинства по основным фискальным решениям<sup>53</sup>.

---

53. *Niskanen W.A.* The Case for a New Fiscal Constitution // *Journal of Economic Perspectives*. 1992. Vol. 6. № 2. P. 13–24.

## 7. Конституционный подход к налогам и трансфертам

**О**БЩАЯ закономерность, стоящая за приведенными в предыдущих главах примерами, заключается в том, что условия и фискальные правила, которые увеличивают чистый средний доход, обычно снижают трансфертные платежи и медианный чистый доход. Говоря обычным, но надоевшим языком современных политических дебатов, похоже, что существует внутренний баланс между «справедливостью и эффективностью». Эта фраза надоела (по крайней мере мне), потому что она отождествляет справедливость с более равномерным распределением дохода, независимо от того, требуется ли для этого согласие или принуждение; с таким подходом большинство краж и грабежей можно считать справедливыми. Обсуждается вопрос, следует ли считать фискальное перераспределение политически организованным присвоением со стороны большинства с невысокими доходами или же в нем следует видеть политически организованное пожертвование со стороны богатой коалиции большинства. Модель демократии, рассмотренная в предыдущих главах, предполагает, что фискальное перераспределение есть присвоение большинством с невысокими доходами. В этой главе исследуются условия, при которых определенная сумма фискального перераспределения получила бы



широкое одобрение на конституционной основе<sup>54</sup>. Таким образом, в данной главе предлагается обобщенная модель оптимального правительства, которая учитывает влияние несклонности к риску на фискальные решения и экономические результаты.

Каковы особенности «справедливой» системы налогообложения и трансфертов? Слишком часто в современных политических дискуссиях о налогах и трансфертах используется понятие справедливости, которое вряд ли закладывает основу для согласия. Предложенное изменение в налогах и трансфертах обычно считается справедливым только тогда, когда оно выгодно твоей собственной группе или некой другой группе, которую ты поддерживаешь, независимо от того, насколько справедливы существующие налоги и трансферты. В этих условиях согласие возможно только в том случае, если те, кто будет платить более высокие налоги, хотя бы с минимальной благожелательностью относятся к тем, кто будет получать более высокие трансферты (или платить более низкие налоги) с учетом существующего распределения дохода после уплаты налогов и получения трансфертов. С учетом масштабов нынешнего государства всеобщего благосостояния это множество «оптимальных по Парето перераспределений» — понятие, впервые введенное Гарольдом Хокменом и Джеймсом Роджерсом (1969), — может быть пустым. В этом контексте, без такой минимальной благожелательности, любая система фискального перераспределения есть игра с отрицательной суммой, иными словами, форма легализованного воровства, сокращающая совокупный доход сообщества. Поэтому привычное внимание к распределительным *исходам* этой игры еще не позволяет определить, являются ли они исходами честной игры.

---

54. В этой главе с незначительными изменениями воспроизводится статья, которую я написал задолго до того, как начал работать над этой книгой: *Niskanen W.A. A Constitutional Approach to Taxes and Transfers // Cato Journal. 1986. Vol. 6. № 1. P. 347–352.*

В этой главе развивается «конституционный» или «договорной» подход к налогам и трансфертам, она основывается на теории, впервые сформулированной Фрэнком Найтом (1947), двух примерах ее применения, впервые предложенных Ричардом Зекхаузером (1974), и развитии этой теории Джеймсом Бьюкененом (1989). Как бывает весьма часто, начать уместно с Найта: «Все проблемы социальной этики похожи на проблемы игры, поскольку имеют две составляющие — соблюдение правил и улучшение правил ради лучшей „игры“... Разумеется, каждая сторона в игре должна играть „себе на руку“ по мере способностей, иначе игры не будет... Кроме того, строгое равенство в распределении результатов внутренне противоречиво. Этическим идеалом является „честная“ и интересная игра»<sup>55</sup>.

Конституционный подход к налогам и трансфертам, таким образом, касается правил игры, а не результатов ее конкретного проигрывания. Характерная посылка такого подхода состоит в том, что каждый человек выбирает правила, влияющие впоследствии на налоги и трансферты, не зная о своем конкретном положении в постконституционном распределении природных богатств. При наличии консенсуса относительно этих правил единодушное постконституционное согласие не является необходимой основой для оценки справедливости результатов. В этом смысле данный подход является строго индивидуалистическим, но не строго либертарианским. Выигрышность этого подхода состоит в том, что он сулит более широкий консенсус относительно этих правил, чем относительно каких-либо постконституционных политических решений, влияющих на распределение дохода.

В каждом случае применения этого подхода предполагается, что любой человек имеет общее представление о человеческом поведении, знает собственные

---

55. Knight F.H. Freedom and Reform. P. 392.

предпочтения и знает о постконституционном распределении природных богатств, но *не* знает о своем конкретном положении в этом распределении<sup>56</sup>. В этом смысле здесь правильное говорить о неопределенности, чем о неведении. Следующие примеры применения этого подхода строятся на двух общих посылах. Для каждого индивида субъективная ценность (или «полезность») результатов пропорциональна квадратному корню располагаемого дохода и досуга, но общая закономерность результатов является одинаковой для любой функции полезности с убывающей предельной полезностью каждого условия. И распределение природных богатств симметрично при среднем годовом доходе в 30 000 долларов и среднем доходе в час в 15 долларов в первом примере и 30 000 долларов за 2 000 рабочих часов в год во втором примере.

## ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ НЕПРОИЗВОДСТВЕННОГО ДОХОДА

Первый пример демонстрирует последствия различных распределений будущего дохода исходя из того, что весь доход является «манной небесной», то есть не зависит от человеческих усилий<sup>57</sup>. Рассмотрим следующую ситуацию. Индивид играет в лотерею, и вероятность того, что он получит годовой до-

---

56. О договорной теории фискального перераспределения, не зависящего ни от «завесы неведения», ни от нерасположенности к риску, см.: *Bos D., Kolmar M. Anarchy, Efficiency, and Redistribution // Journal of Public Economics. 2003. Vol. 87. № 11. P. 2431–2457.*

57. Этот пример был предложен, но не был развернут в работе: *Zeckhauser R. Risk Spreading and Distribution // Redistribution through Public Choice / eds. H. Hochman and G. Peterson. N. Y.: Columbia University Press, 1974. P. 206–228.*

ТАБЛИЦА 7.1.  
Перераспределение непроизводственного  
дохода

Естественный доход	Распределение		
	A	B	C
Минимум (вероятность = 0,5)	\$20 000	\$12 000	\$6 667
Максимум (вероятность = 0,5)	40 000	48 000	53 333
Эквивалентный доход	29 142	27 000	24 428
Минимальный трансферт	9 142	15 000	17 761
Максимальный налог	10 858	21 000	28 905
Максимальная рента	1 716	6 000	11 144

ход либо в 12 000, либо в 48 000 долларов США, равна 0,5. Учитывая склонность избегать риска, имплицитно присутствующего в функции полезности, индивид предпочел бы этой лотерее определенный доход в 27 000 долларов США и был бы готов платить государству до 3 000 долларов, чтобы обеспечить налогово-трансфертную программу, гарантирующую этот результат. В Таблице 7.1 обобщаются результаты данного выбора для трех распределений естественного дохода.

Первый вывод из данного примера состоит в том, что предпочитаемый уровень налогов и трансфертов возрастает с изменением непроизводственного дохода. Например, первый столбец может представлять выбор каким-то лицом социального обеспечения для своего поколения, а третья колонка — выбор тем же лицом социального обеспечения для далеких потомков. Это сравнение показывает, что разница между решением субъекта по поводу закона или по поводу конституционного правила связана со степенью неопределенности, а не с различным типом анализа. Второй вывод заключается в том, что предпочитаемое правило ограничило бы спектр налогов и трансфертов, но не определило бы их величину. В условиях, описанных

во втором столбце, налоги и трансферты могут варьироваться от 15 000 до 21 000 долларов США в зависимости от распределения социальной ренты. Эту ренту, возрастающую с изменением естественного дохода, можно было бы направить на управление системой налогов и трансфертов, финансирование производителей услуг государства, увеличение трансфертов или снижение налогов; но она могла бы быть и растрочена государством или растратана в различных формах деятельности — через распределение, которое невозможно полностью оправдать на конституционной платформе. В этом случае, поскольку весь доход есть «манна небесная», индивидуальные доходы после уплаты налогов и получения трансфертов будут приблизительно равными на уровне между эквивалентным доходом и средним естественным доходом.

Кто-то может посчитать, что этот пример предполагает конституционную основу для значительного налога на наследство. Однако такая интерпретация была бы уместна только в том случае, если бы величина и распределение имущества не зависели от поведения тех, кто его наследует. Во многих случаях, конечно, люди «зарабатывают» наследство благодаря поведению, которое ценится человеком, оставляющим имущество. Нужно стараться не допустить ослабления уз, связывающих поколение с поколением. И все же наследство ближе к «манне небесной», чем большинство других форм богатства, и возможен конституционный консенсус в вопросе о более высокой относительной налоговой ставке на доход из такого источника.

## ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЗАРАБОТАННОГО ДОХОДА

Второй пример показывает параметры оптимальной системы налогов и трансфертов, с учетом того, что налоги и трансферты снижают количество отработанных

ных часов, для конкретного распределения ставок естественной заработной платы<sup>58</sup>. В данном случае ставка заработной платы равна ставке естественной заработной платы, то есть предполагается, что налоги и трансферты снижают количество отработанных часов, но не влияют на выбор рабочих мест и на вложения индивида в повышение своей квалификации. В этом примере индивид играет в лотерею с вероятностью 0,25, что он получит естественную заработную плату в 6, 12, 18 или 24 доллара США в час. Предполагается, что уровни налогов и трансфертов в этом случае равны, то есть никакая сумма налогов не требуется для управления системой налогов и трансфертов или для финансирования любой другой деятельности государства. Годовой заработок рассчитывается на основании 50 рабочих недель в год. В Таблице 7.2 суммированы характеристики системы налогов и трансфертов, которую предпочел бы тот, кто играет в эту лотерею.

Самый важный вывод из этого примера состоит в том, что при оптимальном налогообложении предельные ставки налога *снижаются* с ростом заработной платы. Это побуждает наиболее квалифицированных высокооплачиваемых работников работать больше менее квалифицированных, что приводит к более высокому разбросу в заработной плате, чем при ставке естественной заработной платы. Конечно, средние ставки налога растут вместе с заработной платой, отражая перераспределение дохода от высококвалифицированных работников к малоквалифицированным. В данном случае налоги и трансфертные платежи составляют всего 5,4% всех доходов. Чувствительность отработанных часов к снижению предельной ставки налога приводит к тому, что раз-

---

58. Этот пример был детально рассмотрен Зекхаузером. Цифры, приведенные в таблице 7.2, являются лишь измененными по масштабу расчеты Зекхаузера, если не считать исправленной здесь мелкой ошибки.

ТАБЛИЦА 7.2.  
Перераспределение заработанного дохода

	Ставка естественной заработной платы, долл.			
	6	12	18	24
Отработанные часы в неделю	27,8	41,5	46,7	49,7
Годовые заработки, долл.	8347	24900	42016	59584
Годовые трансферты или налоги (-)	6095	1222	-2473	-4844
Средняя ставка налога, %	-73,0	-4,9	5,9	8,1
Предельная ставка налога, %	33,0	25,6	17,6	9,4
Годовой располагаемый доход, долл.	14442	26122	39543	54740

брос в располагаемом доходе оказывается лишь немного меньше разброса ставок естественной заработной платы. В других случаях приведение ставок заработной платы до уплаты налогов в соответствие с налоговой шкалой может приводить к схожим результатам. Рэндалл Холкомб (1985) обобщает эту закономерность и заключает, что «экономика приспосабливается к изменениям в структуре налогообложения, оставляя распределение после уплаты налогов относительно неизменным»<sup>59</sup>.

Этот пример предполагает, что существует только одна форма трансфертных платежей, схожая с отрицательным подоходным налогом. Лучше всего было бы предоставить менее квалифицированным работникам возможность выбирать одну из двух форм трансфертов — либо отрицательный подоходный налог, либо субсидирование заработной платы (например, налоговый кредит на заработанный доход в США), — но подобные расчеты для системы налогов

59. *Holcombe R. G. An Economic Analysis of Democracy. P. 7.*

и трансфертов, включающей опциональное субсидирование заработной платы, пока не производились.

Существующая в США система налогов и трансфертов отличается от этого примера в двух важных отношениях. Во-первых, предельные ставки налога в настоящее время намного выше оптимальных ставок как для наименее, так и для наиболее квалифицированных работников. Это ведет к сокращению отработанных часов и доходов обеих групп. Во-вторых, государственные трансфертные платежи в Соединенных Штатах сегодня составляют 12% ВВП — величину, которая была бы приемлемой только в том случае, если бы склонность избегать риск и различия в естественной заработной плате в Соединенных Штатах были намного выше, чем в этом примере.

### Влияние других условий

При тех же характерных предпочтениях и таком же распределении ставок естественной заработной платы любое изменение других условий *сократило* бы оптимальную величину трансфертов по сравнению с приведенным выше примером<sup>60</sup>. Любая предельная ставка налога на доходы заставляет людей выбирать более приятную работу и меньше вкладывать в повышение своей квалификации; кроме того, система налогообложения большинства государств является прогрессивной, значительно увеличивая стоимость социального обеспечения по сравнению с приведенным выше примером. Любой налог на доходы от новых инвестиций

---

60. Направленные последствия изменения этих других условий на уровень трансфертных платежей, который мог бы быть выбран на конституционной платформе, были рассмотрены Бьюкененом: *Buchanan J. M. Coercive Taxation in Constitutional Contract // Explorations into Constitutional Economics. College Station: Texas A&M Press, 1989. P. 309–328.*



привел бы к уменьшению прироста физического капитала. Любые протекционистские меры и деятельность по созданию компаний с государственным участием сокращают трансфертные платежи, если не приводят к соответствующему увеличению налоговых поступлений. Любое растрачивание ресурсов государством или стремящимися к ренте частными лицами приводит к подобному же результату. Трансфертные платежи и сами по себе могут вести к сокращению выпуска, подобно эффектам налогообложения, необходимого для финансирования таких целей. Каждое из этих вероятных условий, влияющих на постконституционное поведение людей и правительств, можно предвидеть на конституционном этапе и снизить предпочтительную сумму трансфертных платежей.

И наконец, возможность эмигрировать или, вместе с другими, отделиться от государства (через сецессию) сводит разницу в налогах на душу населения к разнице между стоимостью проживания в одной стране и в более предпочтительной другой стране за вычетом личных издержек на переезд или участие в успешном отделении от страны. Кроме того, такие права на эмиграцию и сецессию могут быть гарантированы конституционным консенсусом, поскольку они согласуются с принципом максимума свободы личности, совместимой с максимальной степенью свободы других.

## Заключение

Рассмотренные в этой главе примеры показывают, почему на конституционной платформе может быть явно предпочтительным уровень социального страхования. Реалистичное обсуждение этих и других условий, однако, может также подвести нас к совокупности конституционных правил, которые не уполномочивают правительство к перераспределению доходов.

Особенно важно убедиться, имеется ли широкое согласие относительно нынешнего уровня и структуры социального страхования. Современное социальное государство в США сформировалось в ответ на традиционную мажоритарную политику, поэтому данный вопрос нуждается в прояснении. Конституция США *не* содержит отчетливой санкции на проведение федеральных социальных программ. В 8 разделе Статьи 1 характеризуется 18 конкретных полномочий федерального правительства, но нет и намека на то, что эти полномочия санкционируют перераспределение дохода или федеральное финансирование социальных услуг. Если имеется широкое согласие относительно этих программ, то нынешняя система демократического правления может быть близка к оптимальной, несмотря на высокую стоимость социального обеспечения. Если основные программы современного социального государства не согласуются с Конституцией, то эти программы следует свернуть.

Наше современное сообщество в рамках государства может быть объединено конституционным согласием относительно определенного количества конкретных форм федеральных трансфертных платежей. Наша нынешняя проблема заключается, однако, в отсутствии действующих конституционных ограничений на сумму или природу этих трансфертов. Существующая система налогов и трансфертов служит интересам коалиции эффективного большинства и не является результатом правил, которые поддерживались бы широким консенсусом на конституционной платформе.

## 8. Вопросы численности населения

**В**СЕ МОДЕЛИ правительства, рассмотренные мною на этот момент, предполагают, что население, управляемое определенным правительством, является константным. Но правительства проводят также меры, направленные на изменение численности населения, которым они управляют, — путем изменения границ, в которых действует данный политический режим, контроля над потоками людей, пересекающих эти границы, а также внутренней политики, влияющей на численность населения. В этой главе содержится отчасти спекулятивное описание возможных различий в политике, влияющей на численность населения, в нескольких основных типах режимов.

Прежде всего важно понимать, что большинство режимов имеет определенные стимулы к увеличению численности населения, которым они управляют, поскольку рост численности населения часто увеличивает доход на душу населения и налоговые поступления в странах с широкими правами собственности. Со временем и с учетом опыта стран выяснилось, что наблюдение Адама Смита (1776) об ограниченности разделения труда размером рынка и суждение Джулиана Саймона о людях как «основном ресурсе» (*The Ultimate Resource*, 1996) оказались более важными догадками об экономическом росте, чем опасение Томаса Мальтуса, что рост численности населения при неизменном количестве земли приведет к падению

производительности и дохода на душу населения. Если удерживать под контролем другие релевантные условия, то доход на душу населения и разнообразие товаров и услуг обычно растут с увеличением плотности населения. Однако многие правительства не вполне осознали эту зависимость, и политические взгляды многих групп, объединенных общими интересами, продолжают отражать мальтузианские страхи. В любом случае, это последствие повышения плотности населения является общим для режимов разных типов и может быть менее важным, чем эффекты, специфичные для каждого типа режима.

## НЕКОТОРЫЕ ОБЩИЕ ЗАКОНОМЕРНОСТИ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ТИПА РЕЖИМА

Автократические правительства имеют серьезные стимулы к увеличению численности населения, которым они управляют, поскольку чистая выгода для автократии пропорциональна количеству подвластных работников за вычетом предельных затрат, связанных с мерами по привлечению под свою юрисдикцию большего числа работников. Поскольку ни ставка налога, ни основные государственные расходы на потенциального работника не меняются с изменением количества работников, совокупный чистый доход для автократии равен

$$(8.1) \quad AN = (T - G)N - F,$$

где  $A$ ,  $T$ ,  $G$  и  $F$  определены в модели автократического правительства, а  $N$  является количеством потенциальных работников, подвластных этому правительству. В этом случае у автократического правительства есть стимул увеличивать численность подвластных ему работников до тех пор, пока  $(T - G)$  будет больше увеличения  $F$  на каждого дополнительного работника.

Этот вывод мог бы быть смягчен четырьмя соображениями. Во-первых, расходы на военные и другие меры, направленные на увеличение численности подвластного населения, нести приходится членам существующей автократии, но выгода зависит от успеха этих мер и является отсроченной; поэтому автократия, которая крайне не расположена к риску или имеет короткий горизонт планирования, вряд ли будет стремиться к расширению. Во-вторых, для управления более многочисленным населением может понадобиться увеличение размера государственного аппарата, поэтому выгоды (но не предварительные расходы) от расширения подвластного населения распределялись бы среди более многочисленной группы. В-третьих, другие правительства, с которыми автократическое правительство соревнуется за контроль над населением, могут быть тоже автократическими и иметь такие же экспансионистские цели, поэтому цена увеличения подвластного населения может быть чрезвычайно высокой. И, что самое важное, автократия, которая становится зависимой от выгод расширения своего правления, которое позволяет поддерживать размер государства, рискует потерпеть крах, когда такое расширение, наконец, будет остановлено; возможно, это лучшее объяснение того, что в конечном счете произошло с бывшим Советским Союзом.

Демократические правительства с трансфертными платежами имеют куда более слабые стимулы к увеличению численности населения, которым они управляют, потому что большая часть дополнительного населения наверняка будет получать те же самые выгоды, что и медианный избиратель, в то время как все расходы на осуществление мер по обеспечению прироста населения придется нести существующей коалиции большинства. В этом случае медианный чистый доход при демократии с трансфертными платежами равен

$$D = [dY + (f - e) T - fG] - fF, \quad (8.2)$$

а переменные и политические параметры этого уравнения определены в модели демократического правительства. Если медианный доход и налоги дополнительных работников будут такими же, как и у уже имеющегося населения, выражение в скобках в уравнении 8.2 не изменится, и медианный избиратель будет иметь стимул к увеличению численности потенциальных работников только в том случае, если это приведет к *сокращению* постоянных расходов на одного работника. Таким образом, демократическое правительство готово будет принимать дополнительных работников только в том случае, если трансфертные платежи будут низкими в сравнении с расходами на оборону и оплатой нетто-процентов.

Однако во многих случаях новые потенциальные работники могут иметь более низкий доход, чем уже имеющиеся. Более того, если новые работники будут иметь такое же право голоса и воспользуются им, то доход и налоги нового медианного избирателя будут ниже, чем у прежнего. Это приведет к росту налогов и трансфертных платежей, а прежний медианный избиратель окажется членом меньшинства с более высокими доходами. Все это приведет к тому, что демократия со значительными социальными выгодами будет крайне неохотно привлекать новых работников с низкими доходами и правом голоса.

## ВОЙНА И МИР

Значительная часть истории представляет собой летопись конфликтов между автократическими государствами. Это не случайно. До конца XIX в. правительства были в основном автократическими. И, как показано в предыдущем разделе, у автократического правительства есть серьезные стимулы к увеличению численности подвластного ему и эксплуатируемого им населения.

У демократического же государства с трансфертными платежами, как тоже было показано чуть выше, нет особых стимулов к увеличению численности населения, если дополнительные работники будут иметь такое же право голоса и такой же медианный доход, как и у нынешнего медианного избирателя, — и, напротив, будут сильные стимулы к противодействию прироста населения, если он будет снижать доход медианного избирателя. Поэтому у демократического правительства нет веских стимулов для того, чтобы начинать войну *по экономическим причинам*.

В последние годы некоторые политологи выдвинули более сильный тезис о том, что демократизация значительно снижает угрозу войны, и этот тезис придал некоторую последовательность внешней политике администрации Клинтона<sup>61</sup>. Однако свидетельства в пользу этого более сильного тезиса двойственны. В XIX в. демократических правительств было слишком мало, чтобы проверить этот тезис, а на протяжении большей части XX столетия противником многих демократических правительств были обычные автократии. Две страны с самой долгой историей демократического правительства — Соединенные Штаты и Швейцария, но Соединенные Штаты оказались одной из самых воинственных стран, а Швейцария — одной из самых миролюбивых. Американцы дважды воевали против Великобритании, которая тогда была самой демократичной среди ведущих европейских держав, под прикрытием доктрины о «предначертании судьбы» воевали с Мексикой и Испанией, пережили крупную гражданскую войну, в которой и Союз, и Конфедерация имели демократические правительства, участвовали в двух мировых войнах, несколько

---

61. Президент Клинтон высказал этот тезис в сентябрьском заявлении 1993 г. Наиболее последовательное на сегодня развитие этого тезиса см.: Rummel R. J. Power Kills: Democracy as a Method of Nonviolence. New Brunswick: Transaction Publishers, 1997.

раз вели большие региональные войны и осуществили многочисленные военные интервенции.

Самые ревностные защитники тезиса о «миролюбивых демократиях» утверждают, что демократии никогда не воевали между собой, но их доказательства требуют растяжимого понимания или войн, или демократии — они игнорируют, например, Гражданскую войну в Соединенных Штатах, англо-бурскую войну, войну на Западном фронте против, в сущности, демократической вильгельмовской Германии и последующую оккупацию французами Рурской области Веймарской республики<sup>62</sup>. События последних двух столетий свидетельствуют, что и автократическое, и демократическое правительства вступают в войны по разнообразным причинам, отличным от экономических интересов контролирующей правительство группы.

Главное, что позволяет надеяться на более миролюбивое поведение демократических правительств, — косвенное действие экономики. Большинство демократий являются коммерческими республиками, поскольку широкое право собственности и обширный средний класс представляются необходимыми для демократического правления. И культура коммерческой республики, видимо, умиротворяет страсти, которые часто приводят к войне. Например, в трактате «О духе законов» (1748) Монтескье отметил, что «торговля — лекарство от самых разрушительных предрассудков»<sup>63</sup>. По возвращении из новых Соединенных Штатов столетие спустя, Алексис де Токвиль писал: «Коммерция по природе своей

---

62. См. краткую критику тезиса о «мирных демократиях»: *Carpenter T. G. Review Essay: Democracy and War // The Independent Review. 1998. Vol. 2. № 3. P. 435-441.*

63. *Montesquieu Ch.-L. (1748) The Spirit of the Laws. Cambridge: Cambridge University Press. Цит. по: Powell J. The Triumph of Liberty. P. 414. (См.: Монтескье Ш.Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999. С. 281.)*



глубоко враждебна любым сильным страстям. Ей нравятся воздержанность и компромиссы, с особой осторожностью она избегает гнева»<sup>64</sup>. Кроме того, международная торговля создает в обеих странах интересы, которые могут пострадать от войны, делает их как бы заложницами друг друга. Однако торговля не является достаточным основанием для мирных отношений между государствами. По сходным причинам международная торговля, так же как и войны, ведется по большей части между соседними странами.

Итак, имеются некоторые основания ожидать, что войны между демократическими государствами будут не столь частыми и жестокими, как войны между автократическими государствами, но для достоверной проверки тезиса о миролюбивости демократий необходимы сведения о более длительной истории большего числа демократических правительств после окончания холодной войны.

## КОНТРОЛЬ НАД ГРАНИЦАМИ

Различная реакция автократических и демократических правительств на движение людей через национальные границы определяется и некоторыми дополнительными факторами. Во-первых, добровольная миграция чаще всего происходит из стран с более низкими доходами в страны с более высокими доходами, из менее свободных стран в более свободные. Во-вторых, в странах с одинаковым экономическим потенциалом население имеет меньший чистый доход и меньше свободы при автократическом правительстве, чем при демократическом.

---

64. *Toqueville A. de. Democracy in America. (Токувиль А. де. Демократия в Америке / пер. с фр.; пред. Г. Дж. Ласки. М.: Прогресс, 1992. С. 462.)*

Так что в мире, в котором есть и автократические, и демократические государства, немногие люди поедут в страны, управляемые автократическим правительством, но многие захотят эмигрировать из таких стран. Поскольку чистые выгоды автократии пропорциональны количеству людей, которыми она правит, автократическое правительство должно решать проблему эмиграции, а не общую проблему иммиграции. Неудивительно, что в современном мире только автократические коммунистические и фашистские правительства пытались ограничить эмиграцию с помощью разнообразных мер — от бюрократической волокиты и вымогательства до заборов, минных полей и автоматов. И неудивительно, что некоторые из тех, кто хотел бы получить выгоду в виде более высоких доходов и широких свобод в странах, управляемых демократическими правительствами, так или иначе обходят эти ограничения, что обычно требует терпения, взяток или риска собственной жизнью.

Напротив, многие люди могут пытаться переехать в страны, управляемые демократическими правительствами, но немногие уезжают из этих стран. Поскольку чистые выгоды медианного избирателя в демократическом государстве часто снижаются из-за иммиграции людей с более низким доходом и равным правом голоса, демократическое правительство со значительными трансфертными платежами сталкивается с проблемой иммиграции, а не с проблемой эмиграции. Неудивительно, поэтому, что иммиграционный контроль в демократических правлениях сопровождал в XX в. появление государства всеобщего благосостояния. И неудивительно, что наиболее жесткие ограничения на иммиграцию и право голоса наблюдаются в странах, управляемых демократическими правительствами с высокими трансфертными платежами, такими как государства Северной Европы. Другие особенности иммиграционной политики

демократических правительств также согласуются с этой установкой: некоторые демократические правительства имеют более высокие иммиграционные квоты (например, американская программа H-1B) для тех, чей текущий или ожидаемый доход выше дохода медианного избирателя, чем для тех, кто вряд ли получит права голоса (каковы нелегальные иммигранты и беженцы)<sup>65</sup>.

Опять-таки, как и многие обстоятельства, влияющие на войну и мир, последствия изменения населения для чистых экономических выгод контролирующей группы не объясняют все особенности контроля над границами. Некоторые авторитарные правительства изгоняли значительные группы людей, считая их противниками правительства или чуждыми доминирующей этнической группе. Некоторые демократические правительства устанавливают более высокие иммиграционные квоты для людей, имеющих семейные связи с местным населением или близких к нему в этническом, языковом или религиозном отношении. Но общий подход, изложенный этой главе, объясняет важную часть различий в политике по охране границ, проводимой разными политическими режимами.

## ВНУТРЕННЯЯ ПОЛИТИКА

Все правительства располагают арсеналом внутриполитических мер, которые оказывают определенное влияние на численность местного населения. В большинстве случаев, однако, изменения числен-

---

65. См. Ежегодный обзор тенденций и политики в области миграции: Trends in International Migration: Annual Report. Paris: OECD Publications. (Organization for Economic Co-operation and Development).

ности населения оказываются побочным эффектом, а не главной целью внутренней политики, которая направлена на иные задачи. В целом, по причинам, изложенным в начале этой главы, можно ожидать, что авторитарные правительства предпочтут политику увеличения численности населения, а демократические правительства займут нейтральную или негативную позицию в отношении такой политики.

В этом случае, однако, *экономические* интересы контролирующей группы вряд ли станут наиболее точным объяснением причин выбора внутренней политики. Коммунистическое правительство Китая, например, до сих пор пытается проводить в городах политику «один ребенок на семью». А наиболее демократические правительства предоставляют возможность получить образование, пособия и налоговые льготы, снижающие предельные затраты на содержание детей.

Важнейшее несоответствие ожидаемой закономерности заключается, однако, в том, что авторитарные правительства несут ответственность почти за все случаи массового истребления подвластного им населения. Не следует забывать о фактах угнетения европейскими колониальными властями и последующими демократическими правительствами коренного населения Африки, Америки и Австралии. И о том, что правительство Соединенных Штатов одним из последних отменило рабство и интернировало большинство американцев японского происхождения во время Второй мировой войны. И о том, что демократическое правительство Чехословакии в 1945 г. выслало из страны судетских немцев. Демократические правительства явно не застрахованы от эксплуатации, интернирования или изгнания подвластного им населения, особенно представителей другой расы. Здесь не имеются в виду случающиеся иногда трагедии, которые являются непреднамеренным результатом слишком усердного применения

тех или иных форм социальной инженерии<sup>66</sup>. Но эти трагедии меркнут перед фактами масштабных кровавых расправ, которые устраивались автократическими правительствами на протяжении всей истории человечества вплоть до конца XX в.

Моя простая модель автократического правительства предполагает, что оно эксплуатирует подвластное ему население, но не истребляет его. Кровавая история автократических правительств должна объясняться некоторыми другими отличительными особенностями, вероятнее всего, концентрацией власти в центре. Не нужно думать, будто автократы более жестоки, чем лидеры демократических правительств, хотя жестокость, пожалуй, характерна для тех, кто устанавливает автократический режим, поскольку они располагают более широкими возможностями проводить политику, которая служит их личным целям. По той же причине некоторые диктаторы могут использовать находящуюся в одних руках власть и быть «хорошим царем», «благожелательным деспотом». Напротив, распыленность власти при демократическом правлении гарантирует политику, ограничивающую для слишком жестких лидеров возможность преследовать личные цели, однако таким же ограничениям подвергается власть и потенциально хороших лидеров. Знаменитый теолог Рейнхольд Нибур заметил в том же духе: «Способность человека к справедливости делает демократию возможной; но склонность человека к несправедливости делает демократию необходимой»<sup>67</sup>. В самом общем виде можно заключить, что если ав-

---

66. См. Характеристику подхода, который ведет к социальной инженерии, и ее нередких трагических последствий: *Scott J. C. Seeing Like a State*. New Haven: Yale University Press, 1998.

67. *Niebuhr R. The Children of Light and the Children of Darkness: A Vindication of Democracy and a Critique of its Traditional Defense*. N. Y.: Charles Scribner, 1972. P. xiii.

тократы располагают большей властью, позволяющей им преследовать личные цели, то политика авторитарных правительств, хорошо это или плохо, более разнообразна, чем политика демократических правительств, и тем самым лучше выражает противоречивость нравственной природы человека. Как сказал Дэвид Юм, «в нашем сердце существует известная благожелательность, какой бы незначительной она ни была... а в нашей природе есть некое голубиное начало наряду с началами волка и змеи»<sup>68</sup>. Благожелательность — благородная добродетель, подобно тому как золото — благородный металл, и они прекрасны, но редки. И до сих пор не решена трудная задача — найти или создать социальные, экономические и политические механизмы, которые были бы эффективны без слишком высоких требований к наиболее благородным качествам человека.

---

68. *Hume D.* (1750) *An Enquiry Concerning the Principles of Morals*. L.: Oxford University Press. P. 271 (*Юм Д.* Сочинения в 2 т. М.: Мысль, 1996. Т. 2. С. 268.)

## 9. Культура и институты

**В** ЭТОЙ книге рассматриваются главным образом фискальные решения и экономические результаты нескольких основных типов политических режимов. При *одних и тех же* материальных, человеческих и институциональных условиях, как было показано в главе 4, страна с оптимальным правительством производит примерно вдвое больше продукции на потенциального работника и втрое больший средний чистый доход, чем страна с автократическим правительством. Однако разброс экономических результатов стран *слишком велик*, и его невозможно объяснить лишь структурой соответствующих режимов. Почти все богатые страны сегодня управляются демократическими правительствами; единственные исключения из этого правила — Гонконг и Сингапур, острова с ограниченной демократией, счастливо сохранившие общее право, и страны с большими запасами нефти. Но это не дает достаточного основания утверждать, что демократия ведет к экономическому процветанию, а не наоборот. Кроме того, большие различия в производстве на душу населения в демократических странах и еще большие — среди всех стран невозможно объяснить структурой соответствующего режима. Например, ВВП на душу населения в Соединенных Штатах примерно в 15 раз больше, чем в беднейших демократических государствах вроде Индии, и примерно в 60 раз больше, чем в беднейших странах с автократическим правительством, таких как Эфиопия.

Различие в производстве на душу населения лишь отчасти объясняется количеством потенциальных работников на душу населения. Например, в возрастной группе от 15 до 64 лет находятся только около 50% населения в беднейших странах и около двух третей населения — в самых богатых странах. При одинаковой численности населения, таким образом, в более бедных странах потенциальной рабочей силы меньше, а материально зависимых лиц — больше. Необычайная бедность большинства населения в некоторых странах, например в Конго и Сомали, в значительной степени объясняется эксплуатацией населения конкурирующими «кочующими» бандами-хищниками. Но невозможно избежать вывода, что большая часть различий в экономическом благосостоянии разных стран *не* объясняется типом действующего режима или такими особыми обстоятельствами, как возрастной состав населения и катастрофические последствия хищнической конкуренции. Другими словами, различия в экономическом благополучии стран по большей части приходится объяснять различным базовым экономическим потенциалом стран, а не фискальной политикой их правительств.

## ВЛИЯНИЕ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

Но сначала важно понять, насколько различия экономических условий — как в странах с демократическими правительствами, так и в более широкой совокупности стран с разными режимами — объясняются различной фискальной политикой. К счастью, несколько американских экономистов, таких как Джеймс Гвартни, Рэндалл Холкомб и Роберт



Лоусон, положили хорошее начало изучению этой проблемы<sup>69</sup>.

Прежде всего, они изучили взаимосвязь между темпом экономического роста и относительным размером государственных расходов в 23 странах (за исключением Турции из-за отсутствия соответствующих данных), которые были членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в период 1960–1996 гг. В течение этого периода эти страны следовали принципу верховенства права, имели относительно стабильные демократические правительства, относительно стабильные монетарные механизмы и все более свободную международную торговлю — но при этом относительные уровни их государственных расходов на протяжении большей части данного временного отрезка различались в два раза. Таким образом, это был ценный естественный эксперимент по оценке влияния фискальной политики. Экономический рост измерялся как годовой прирост реального валового внутреннего продукта (РВВП), а относительный уровень государственных расходов — как совокупные государственные расходы (включая валовые инвестиции) в процентах от ВВП. В значительной степени рост относительного уровня государственных расходов в странах ОЭСР в течение этого периода был связан с трансфертными платежами и субсидиями, а не с общегосударственными программами, которые, скорее, способствовали экономическому росту.

Их первым шагом была оценка взаимосвязи между темпом экономического роста и сравнительным уров-

---

69. *Gwartney J., Holcombe R., Lawson R.* The Scope of Government and the Wealth of Nations // *Cato Journal*. 1998. Vol. 18. № 2. P. 163–190. Эта статья — характерный пример обширной и растущей эмпирической литературы, большая часть которой сосредоточена на объяснении темпов экономического роста стран ОЭСР. См. еще одно исследование, сопоставимое по масштабу и качеству: *Barro R. J.* Determinants of Economic Growth: A Cross-country Empirical Study. Cambridge, MA: The MIT Press, 1997.

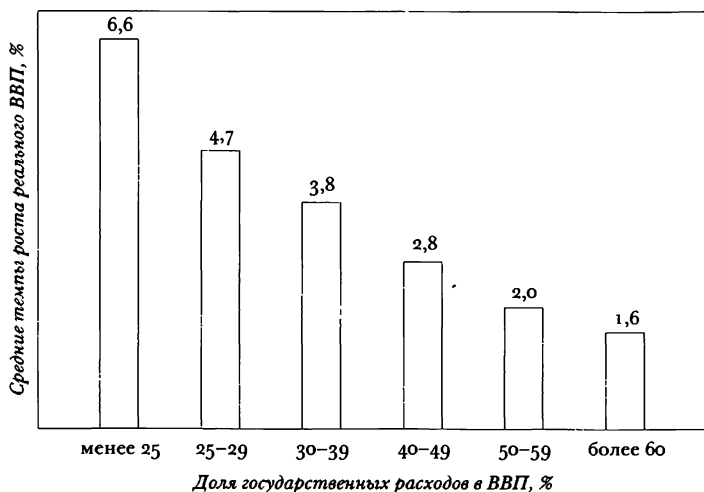


ГРАФИК 9.1.  
Экономический рост и размер государства

нем государственных расходов и темов роста экономики в одном и том же году с использованием полной выборки 828 случаев «год/страна» за 36 лет 23 странах ОЭСР. Результаты этого исследования отражены на графике 9.1.

Этот анализ выявил сильную *обратную* зависимость между темпом экономического роста и относительным уровнем государственных расходов в странах со схожими демократическими политическими структурами: темпы роста в странах с долей государственных расходов менее 25% ВВП в четыре раза превышали темпы роста в странах с долей государственных расходов свыше 60% ВВП. Свыше этого предела сравнительный уровень государственных расходов явно был выше того, который позволял максимизировать экономический рост. И это открытие согласуется с результатами множества других исследований.

Тем не менее, из-за особенностей статистического метода оценки результаты, отображенные на графике 9.1, несколько преувеличивают обратную зависимость между экономическим ростом и сравнительным уровнем государственных расходов. Если уровень государственных расходов менее изменчив, чем реальный ВВП, то увеличение темпов экономического роста привело бы к сокращению доли государственных расходов в ВВП в этом же году, даже если бы не было никакой зависимости между этими двумя условиями с течением времени. Поэтому, видимо, авторы провели второе исследование, оценив зависимость среднегодового темпа экономического роста более чем за десятилетие как функцию от относительного уровня правительственных расходов *в начале десятилетия*. Эта оценка основывается на выборке 93 наблюдений (по одному показателю темпов роста для каждого из четырех десятилетий по каждой из 23 стран ОЭСР). Уравнение 9.1 обобщает оценку по этой выборке.

$$AGR = C - 0,100(G/Y) \quad R^2 = 0,42, \quad (9.1)$$

(0,012)

где  $AGR$  — средний годовой темп роста реального ВВП в течение десятилетия;  $(G/Y)$  — совокупные государственные расходы в процентах от ВВП на начало десятилетия и  $R^2$  — доля общей дисперсии выборки, которая объясняется этим уравнением. Увеличение доли государственных расходов в ВВП на 10 процентных пунктов в наблюдаемом диапазоне сократило бы годовой темп экономического роста примерно на 1%. Кроме того, эта одна фискальная переменная объясняет более 40% общей дисперсии темпов роста с течением времени среди стран ОЭСР.

Но после знакомства с этими исследованиями у меня возникло два замечания. Во-первых, темп роста реального ВВП на душу населения является лучшей основой для измерения влияния фискальной по-

литики, нежели темп роста реального ВВП, потому что фискальная политика оказывает небольшое влияние на темп роста населения. И, во-вторых, уравнение 9.1 предполагает, что темп экономического роста в течение периода выборки не зависел от относительного уровня реального ВВП на душу населения в начале периода. По этим причинам я пересмотрел уравнение роста, что представлено уравнением

$$(9.2) \quad \underset{(0,47)}{AGR} = C - 1,50 \underset{(0,012)}{LY} - 0,065(G/Y) \quad R^2 = 0,325,$$

где  $AGR$  в этом случае — средний годовой темп роста реального ВВП на душу населения в течение десятилетия;  $LY$  — логарифм ВВП на душу населения по стране в 1970 г. (самый ранний год, для которого доступны данные на основе паритета покупательной способности);  $(G/Y)$  — доля государственных расходов в ВВП на начало десятилетия и  $R^2$  — доля общей дисперсии выборки, которая объясняется этим уравнением. Наиболее важный вывод из этого уравнения состоит в том, что увеличение на 10 процентных пунктов доли государственных расходов в ВВП сократило бы годовой темп роста реального ВВП на душу населения примерно на 0,66%. Как я ожидал, страны ОЭСР, которые были относительно богаты в начале периода выборки, имели более низкий последующий темп экономического роста; например, средний годовой темп роста реального ВВП на душу населения в более богатой стране был примерно на 1,5 процентных пункта ниже, чем в стране, где ВВП на душу населения был вдвое выше в 1970 г., так что имело место сильное сближение в уровне реального ВВП на душу населения в этой выборке стран<sup>70</sup>. И это уравнение объясняет около одной

---

70. Р. Барро в своем исследовании (см. предыдущее примечание) справляется с обеими этими проблемами лучше, используя рост реального ВВП на душу населения в качестве зависимой

трети дисперсии экономического роста на душу населения с течением времени среди стран ОЭСР.

Наиболее важные уроки из этого набора тестов, основанных на данных по ОЭСР, заключаются в том, что относительный размер государства во всех этих странах теперь больше уровня, максимизирующего рост, и что различия в фискальной политике объясняют значительную часть (но меньше половины) дисперсии экономического роста с течением времени среди основных стран, управляемых демократическим образом. Важными факторами являются также, весьма вероятно, культура и правовые институты страны.

## Роль культуры

Для большинства экономистов, культура — это черный ящик, содержащий те причины определенного социального состояния, которые нам непонятны. И я тоже признаю себя виновным в таком подходе. Однако чтение литературы приводит меня к выводу, что историки экономики, подчеркивавшие роль культуры в экономическом развитии, не определили особенности культуры, которые являются самыми важными, и не подвергли свои гипотезы простейшим проверкам. Перуанский автор Эрнандо де Сото делает сходное наблюдение: «Вместо исследований, которые могли бы объяснить причины поражения капитализма за пределами Запада, мы имеем массу непроверенных и большей частью не допускающих

---

переменной и включая уровень реального ВВП на душу населения на начало выборки в качестве независимой переменной.

В оценках Барро меня озадачивает прежде всего то, что он использует странный критерий для определения величины правительства — расходы на потребление государственных товаров и услуг без учета расходов на оборону и образование, а не совокупные расходы или доходы государства.

точной оценки предположений, сводящихся исключительно к наклеиванию ярлычка „культура“. Главный результат такого положения: слишком многие привилегированные обитатели разбросанных по миру островков благополучия имеют возможность наслаждаться сознанием своего превосходства»<sup>71</sup>.

Показательным примером является книга Дэвида Лэндса «Богатство и бедность народов» (1998). Темой этого солидного труда является растущее с XVI столетия экономическое и технологическое превосходство Запада. Гипотеза его заключается в том, что возвышение Запада произошло благодаря географическим, политическим и культурным условиям, которые были общими для Европы в тот период.

Европа долгое время извлекала выгоды из умеренного климата, многочисленных портов и судоходных водных путей. Но эти географические условия существовали задолго до возвышения Запада, и ни одно из них не кажется важным для экономического процветания. Сингапур, например, находится рядом с экватором, а у Швейцарии нет ни одного порта или больших внутренних рек, но обе эти страны входят сегодня в число богатейших в мире.

Для Лэндса самым важным политическим условием в Европе была децентрализованная система государственного управления, действующая под покровительством общей для всех стран церкви. Может быть, это и так, но Лэндс не объясняет, почему при подобной же политической структуре Индия не развивалась или почему Китай был доминирующей экономической и технологической державой в мире больше

---

71. *Soto H. de. The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. N. Y.: Basic Books, 2000. P. 225. (Como Э. де. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире / пер. с англ. Б. Пинскер. М.: Олимп-Бизнес, 2004. С. 260.)*

тысячи лет при более централизованном государственном устройстве.

Лэндс утверждает, что «если история экономического развития и может научить нас чему-то, так это тому, что определяющую роль играет именно культура»<sup>72</sup>. Но нам приходится иметь дело с многочисленными объяснениями с точки зрения культуры, которые также слабо согласуются с реальностью. Вслед за Максом Вебером Лэндс подчеркивает важность протестантской Реформации для роста капитализма, не обращая внимания на долгую предшествующую историю развития банковского дела, бухгалтерского учета и коммерческого права в католических городах от Антверпена до Венеции. Общий язык, культура, и религия могут способствовать экономическому развитию, но их явно недостаточно для того, чтобы преодолеть влияние главного различия, заключающегося в политических условиях. В эпоху после окончания Второй мировой войны, например, можно найти многочисленные примеры совершенно расходящегося экономического развития народов, имевших общий язык и национальную культуру, но разного типа политические режимы. Западная Германия, например, развивалась быстрее Восточной Германии, хотя Восточная Германия была преимущественно протестантским регионом. Южная Корея развивалась быстрее Северной Кореи, Южный Вьетнам быстрее Северного Вьетнама, китайцы за пределами Китая — быстрее китайцев, живущих в Китае, а индийцы вне Индии быстрее индийцев, оставшихся в Индии. Конечно, в последние годы и в Китае, и в Индии экономический рост резко ускорился, но только в ответ на значительное ослабление государственного контроля над экономикой. Окончание холодной войны должно было рассеять все иллюзии (за границами

---

72. *Landes D. S. The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor.* N. Y.: W. W. Norton & Company, 1998. P. 516.

уединенных садов академического мира) относительно того, будто сочетание автократического правления и государственной собственности служит интересам не одной только правящей группы.

Кроме того, культура страны может быть в конце концов эндогенной для природы политического режима, — адаптивной индивидуальной реакцией тех, кто остается, и самоотбором тех, кто въезжает на территорию, управляемую определенным режимом, или покидает ее. Фарид Закария, главный редактор журнала *Foreign Affairs*, высказал похожее замечание: «Культура — это рискованный сюжет. Говоря о культуре, я не имею в виду ни Вагнера, ни абстрактный экспрессионизм — о них всегда приходилось говорить с осмотрительностью. Я имею в виду культуру как объяснение социальных явлений... Ссылки на культуру популярны, потому что это по вкусу интеллектуалам. Они сделали престижным детальное знание истории, ведь в этом интеллектуалам нет равных. Они вносят в изучение обществ дух тайны и труднодостижимости... Но ведь саму культуру можно изменить. За многими культурными вкусами, установками и предпочтениями лежат сформировавшие их политические и экономические силы»<sup>73</sup>.

Автократические правительства, как правило, подавляют гражданские свободы и политические права, вознаграждая раболопное поведение и подавляя свободу слова, художественное самовыражение и другие проявления творческого начала, которые не служат режиму. Лев Троцкий, возможно, не первым заметил, что «в стране, где единственным работодателем является государство, быть в оппозиции означает медленную голодную смерть»<sup>74</sup>. Творческая культура, кото-

73. Цит. по: *Soto H. de. Op. cit.*

74. *Trotsky L. The Revolution Betrayed. N. Y.: Doubleday, Doran, and Company, 1937. P. 76.*



рая увеличивает экономический потенциал страны, не может существовать долго при автократической монополии. Однако конкуренция между автократическими правительствами в децентрализованной государственной системе может обеспечивать какие-то каналы для проявления таланта; прошение Христофора Колумба о финансировании задуманного им «путешествия в Индию», например, было отклонено несколькими европейскими правительствами, прежде чем получило поддержку в недавно воссоединившейся монархической Испании. Напротив, ранее в XV столетии решения одного императора династии Мин было достаточно, чтобы положить конец куда более крупным китайским морским экспедициям.

Полтора столетия назад французский журналист Фредерик Бастиа был обеспокоен тем, что демократическое государство всеобщего благосостояния может так же негативно воздействовать на творчество: «Если... вы превратите закон в орудие грабежа в пользу отдельных лиц или классов, то сперва каждый будет рваться в сочинители закона; затем каждый будет стремиться сочинить его для собственной выгоды. У дверей в Законодательную палату возникнет столпотворение; внутри нее неизбежны непримиримая борьба, интеллектуальное замешательство, конец всякой морали, вспышки насилия между сторонниками особых интересов, ожесточенные предвыборные схватки, взаимные обвинения, встречные выпады, подозрительность и непреодолимая ненависть... на государство будет возложена ответственность за существование каждого гражданина, и оно согнетса под тяжестью подобной ответственности»<sup>75</sup>.

---

75. Bastiat F. (1850) Plunder and the Law // Selected Essays on Political Economy / ed. G.B. de Huszar. Irvington-on-Hudson: Foundation for Economic Education. (Бастиа Ф. Грабеж по закону / пер. с англ. С. А. Николаева, А. В. Фильчука. Челябинск: Социум, 2006. С. 211–212.)

Демократические правительства, существующие без действующей конституции, вполне могут подавлять свободу слова во имя политкорректности. Как правило, однако, права индивида лучше защищаются демократическим правительством, потому что те, кто сейчас находится у власти, обычно понимают, что в один прекрасный день могут оказаться в оппозиции. Представление Бастиа об оптимальном правительстве во многом было таким же, что и у Джеймса Мэдисона: такое правительство должно ограничиваться деятельностью, которая способствует *всеобщему* благосостоянию, главным образом посредством «организации уже существующего права индивида на допустимую самооборону»<sup>76</sup>.

Поразительно мало было написано о культурных условиях, способствующих образованию, особенно если учесть жесткую связь между личными доходами и образованием в большинстве современных экономик. Потребность в образовании, однако, определяется как микрокультурой группы, так и макрокультурой общества. Микрокультура влияет на готовность семьи или индивида отложить потребление или досуг, чтобы инвестировать в образование. В современных странах с высокими доходами, где образование финансируется сегодня по большей части государством, низкий уровень образования некоторых групп можно объяснить неготовностью откладывать потребление или социальным осуждением тех, кто пользуется предоставляемой государством возможностью. Макрокультура предоставляет вознаграждение за образование, которое невозможно получить благодаря личному труду или богатству. Важнейшая причина различной длительной экономической истории Китая и Индии, например, может заключаться в том, что китайцы зарабатывали статус образова-

---

76. Bastiat F. (1850). (*Бастиа Ф. Указ соч.*)

нием, а индийцы до недавнего времени наследовали статус своей касты. Но культурные условия, которые способствуют или препятствуют получению образования, заслуживают более тщательного изучения, нежели мои бессистемные попопзновения<sup>77</sup>.

Что же осталось от культурного объяснения экономического роста? Безусловно, больше, нежели доступно моему пониманию. В умной книге об основных космологиях мира «Непреднамеренные последствия» (1998) Дипак Лал соглашается с мнением, что «повивальной бабкой при рождении программы, которая запустила титанический рост Запада, была христианская церковь. Индивидуализм, который она ненамеренно стимулировала, — уникальное космологическое представление Запада»<sup>78</sup>. Согласно Лалу, основным вкладом христианства в экономический рост была, однако, не протестантская Реформация; им были «мирской» индивидуализм в «О граде Божием» Августина, запрет папой Григорием I в VI в. традиционных тогда форм брака и утверждение независимости церкви от светских властей папой Григорием VII в XI в. В конце книги, впрочем, Лал пессимистически высказывается о будущем Запада: «Триумф науки, подготовленный индивидуализмом, привел к смерти Бога на Западе и тем самым к смерти понятия вины, гарантировавшей там личную мораль. Между тем демократизация, возбужденная индивидуализмом, подорвала традиционные иерархические основы этих обществ и разрушила набор „манер“, основанных на почтении, которые демон-

---

77. См. грустный комментарий о культурных установках, которые мешают образованию: *McWhorter J. H. Loosing the Race: Self-sabotage in Black America*. N. Y.: The Free Press, 2000.

78. *Lal D. Unintended Consequences: The Impact of Factor Endowments, Culture, and Politics on Long-run Economic Performance*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1998. P. 174. (См.: Лал Д. Непреднамеренные последствия / пер. с англ. Т. Данилова. М.: ИРИСЭН, 2007. С. 204.)

стрировали стыд в этих обществах в процессе социализации... индивидуализм, таким образом, парадоксальным образом ослабил скрепы тех самых обществ, которые он сделал невообразимо процветающими»<sup>79</sup>.

Проверкой для гипотезы Лала будет то, смогут ли общества, основанные на индивидуализме, восстановить какое-то чувство вины и ограничить поведение, которое причиняет вред другим, или, если это не удастся, будут ли такие общества преобладать над теми, что организованы на началах коммунальности и скреплены стыдом. По этим важным вопросам, я думаю, судьи все еще дискутируют друг с другом.

## Роль институтов

Наиболее важными для современной рыночной экономики являются такие институции, как права собственности (и их природа и охват), правовые рамки, имеющие отношение к природе экономических организаций, и монетарная система.

## Права собственности

Важнейшим из этих институтов является система прав собственности. Ведь экономика есть наука о том, как люди организуют отношения друг с другом посредством *обмена*, а стимулы к обмену и его результаты зависят главным образом от природы и масштабно-сти прав собственности. Однако по разным причинам экономисты вплоть до недавнего времени уделяли мало внимания системе прав собственности. Адам Смит и другие крупные политико-экономы классического периода признавали, что ценности прав соб-

---

79. *Lal D.* Op. cit. P. 176–177. (*Лал Д.* Указ соч. С. 206–207.)

ственности зависят от «мощной руки гражданских властей»<sup>80</sup>, и больше всего их беспокоило, что правительство может оказаться слишком *слабым* для защиты этих прав. Но в целом они полагали, что система прав собственности столь очевидно выгодна и надежна, что не нуждается в особом анализе и защите.

Это оказалось ошибкой, поскольку в то же самое время Жан-Жак Руссо, Уильям Годвин, Роберт Оуэн, Шарль Фурье, Анри де Сен-Симон и другие вернули к жизни мечты об утопических обществах, основанных на коллективной собственности. Их представления о счастливой земле, не знающей нищеты и классовой борьбы, давно уже были чрезвычайно притягательными для многих мыслителей. Вспомним основные более ранние утопии, в частности «Государство» Платона, «Город Солнца» Томмазо Кампанеллы и «Утопию» Томаса Мора. Томас Мор, как и многие позднейшие приверженцы такой точки зрения, связывал большинство текущих проблем своей эпохи с «неким заговором богачей»<sup>81</sup>. А Том Бетел писал об Уильяме Годвине: «[Его] осуждение собственности не знает границ. Собственность порождает „чувство зависимости“, а вместе с ним и „подобострастный и раболепный дух“, и „зрелище несправедливости“. Она ведет „к хвастовству богачей“ и „побуждает зрителя желать богатства“. Она угашает гений, душит мысль, низводит человека до „подлости“ и способствует притеснению, рабству, зависти, мошенничеству, злокозненности, мстительности, гордыне и „войне во всех ее ужасных формах“»<sup>82</sup>.

80. *Smith A.* (1776) *The Wealth of Nations*. V, i, 2. (Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / пер. с англ. М.: ЭКСМО, 2007. С. 667.)

81. *More T.* (1516) *Utopia*. Цит. по: *Barzun J.* *From Dawn to Decadence*. N. Y.: HarperCollins Publishers, 2000. P. 118.

82. *Godwin W.* (1798) *Enquiry Concerning Political Justice*. Toronto: University of Toronto Press. См.: *Bethell T.* *The Noblest Triumph: Pro-*

Хотя Роберт Оуэн сделал состояние как владелец хлопкопрядильной фабрики, а его экспериментальная социалистическая община в Соединенных Штатах не задалась, он сошел в могилу с верой, что частная собственность есть «зло непомерной величины и постоянная причина разобщения среди всех классов во всех странах»<sup>83</sup>. В середине XIX столетия Карл Маркс дал новое направление и импульс этому возрождению утопизма, придав научный лоск точке зрения, что коммунизм есть не только идеальный, но и неминуемый конечный пункт непоколебимого прогрессирования общественных систем, основанных на классовых интересах.

Как экономисты ответили на эти нападки на частную собственность? По большей части проигнорировали. Начиная с Джона Стюарта Милля и вплоть до 1980-х гг. большинство неоклассических экономистов просто исходило из предпосылки существования рынков, не анализируя институциональные условия, которые делают рынки возможными. В Нобелевской лекции в 1991 г. Рональд Коуз отметил: «До последнего времени большинство экономистов, кажется, имело разве что самое общее представление о связи между экономической и правовой системами... Экономистам скорее всего бессмысленно обсуждать процесс обмена, не определяя институциональные условия, в которых происходит торговля, поскольку они влияют на стимулы к производству и трансакционные издержки»<sup>84</sup>.

---

perty and Prosperity Through the Ages. N.Y.: St. Martin's Press, 1998. P. 104–105.

83. *Owen R.* (1857) *Life of Robert Owen*. L.: Effingham Wilson. P. 30.

84. *Coase R. H.* The Institutional Structure of Production // *American Economic Review*. September 1992. P. 717–718. (*Коуз Р.* Нобелевская лекция «Институциональная структура производства» (1991) // *Природа фирмы* / пер. с англ. М. Я. Каждана; науч. ред. пер. В. Г. Гребенников. М.: Дело, 2001. С. 348.)

Поэтому неудивительно, что большинство западных экономистов смогло дать так мало ценных советов русским и другим, кто пытается освободить свои страны от последствий многих десятилетий авторитарного коммунизма<sup>85</sup>. Не вполне понятно, почему цех экономистов отклонился на этот менее продуктивный путь; вероятнее всего, объяснения заключаются в растущей популярности государственно-экономического подхода в широком интеллектуальном сообществе и постепенной математизации экономической теории.

Экономисты заново открыли для себя важность прав собственности лишь в последние десятилетия. Наиболее значительные ранние работы принадлежали Армену Алчиану, Рональду Коузу и Дугласу Норту; их подход быстро получил признание, а Коуз и Норт стали нобелевскими лауреатами. Важнейший урок этого нового подхода заключается в том, что эффективность системы прав собственности зависит от четырех характеристик прав на собственность.

1. Права должны быть *исключительными*, чтобы снять любые сомнения относительно того, кто имеет право использовать конкретную собственность.
2. Права должны быть *отчуждаемыми*, чтобы сделать возможной добровольную продажу или торговлю этими правами с другой стороной.
3. Права должны быть *делимыми*, чтобы сделать возможной добровольную продажу или покупку части этих прав.

---

85. Моим единственным советом такого рода стала лекция, прочитанная в сентябре 1990 г. в Москве; но я был, по крайней мере, на верном пути. См.: *Niskanen W.A. The Soft Infrastructure of a Market Economy // Cato Journal. 1991. Vol. 11. № 2. P. 233–328. (Нисканен У. Мягкая инфраструктура рыночной экономики // От плана к рынку: Будущее посткоммунистических республик / под ред. Л. И. Пияшевой, Д. А. Дорна. М.: Catallaxy; Гнозис, 1993. С. 135–140.)*

4. Права должны быть *широкими*, чтобы свести общественную собственность к минимуму, *не препятствующему* известной технологии «пикирования».

Вопреки критикам частной собственности система прав собственности с вышеперечисленными характеристиками способствует мирному существованию и процветанию общества. Мирному существованию — потому что права собственности позволяют людям бесконфликтно защищать свое пользование определенной собственностью или приобретать другую собственность. Еще Аристотель заметил, что «...число тех, кто ведет тяжбы из-за совместного владения имуществом, невелико в сравнении с той массой людей, которые владеют частной собственностью»<sup>86</sup>. Если воспользоваться современным выражением, «сосед хороший, когда забор хороший». Процветанию — потому что обычно система прав собственности позволяет более эффективно контролировать собственность и препятствовать злоупотреблениям, чем поведение всех тех, кто в противном случае использовал бы конкретную собственность; ведь права собственности существенно снижают избыточное использование, характерное для общественной собственности, поскольку отчуждаемые права частной собственности приводят к тому, что собственность перераспределяется для ее наиболее эффективного употребления. Сочетание конкуренции и прав собственности направляет естественную человеческую жажду наживы (алчность, если угодно) в русло социально производительного процесса, в том же самом смысле, в каком соперничество и брак обуздывают похоть.

Вклад экономистов в понимание последствий природы и масштаба прав собственности до сих пор оста-

---

86. Aristotle. The Politics of Aristotle. Oxford: Clarendon Press, 1263b. (*Аристотель*. Политика. 1263b, цит. по изд.: *Аристотель*. Сочинения в четырех томах. М.: Мысль, 1984. Т. 4. С. 411.)



ется новым и достаточно ограниченным, но это стимулирует остальных посмотреть на эти проблемы другим взглядом, выработать точки зрения, которые выражаются сегодня в важных и доступных книгах. Так, например, в книге «Другой путь» (1989) перуанский исследователь Эрнандо де Сото связывает более медленное экономическое развитие в Латинской Америке, в первую очередь, с отсутствием ясных, гарантированных и отчуждаемых прав собственности. А американский журналист Том Бетелл в книге «Благородный триумф» (1998) кратко излагает историю прав собственности, споры об их роли и исторические, и современные проблемы, возникшие или возникающие вследствие ограничения этих прав. Ричард Пайпс, выдающийся специалист по истории России, документально доказывает историческую взаимосвязь между «собственностью и свободой», уделяя особое внимание контрасту между Англией и Россией, а его основная гипотеза и вывод состоят в том, что «если собственность в каком-то виде еще и возможна без свободы, то обратное немыслимо»<sup>87</sup>.

История цивилизации, по крайней мере на Западе, тесно связана с развитием прав собственности — начиная с законов Хаммурапи, римского гражданского права, торгового права и новых факультетов права средневековой Европы, английского общего права, кодекса Наполеона и до более позднего распространения этих правовых систем почти по всему миру. И наконец, как будет отмечено в конце этой главы, экономисты недавно начали включать определенные критерии степени распространения и защиты прав собственности в свои статистические исследования экономического роста современных стран.

---

87. *Pipes R. Property and Freedom. N.Y.: Alfred A. Knopf, 1999. P. xiii.*  
(*Пайпс Р. Собственность и свобода / пер. с англ. Д. Васильева. М.: Московская школа политических исследований, 2001. С. 11.*)

## Экономические организации

Большая часть экономического продукта в настоящее время производится организациями, принадлежащими нескольким людям или семье. Но такое положение дел сложилось относительно недавно. Правовые и бухгалтерские принципы, определяющие фирму, были одновременно причиной и следствием увеличения эффективного размера предприятий в различных секторах, кроме сельского хозяйства и розничной торговли.

Правовые нормы, касающиеся экономических организаций, восходят главным образом к средневековой Италии, где фирмы первоначально были чаще всего партнерствами, основанными на семейном родстве. Собственники этих фирм были одновременно управляющими, и каждый партнер нес ответственность за любые долги фирмы; как правило, партнер мог продать свою долю в фирме только после одобрения покупателя другими партнерами. Современная корпорация возникла из акционерных обществ, в которых менеджеры не обязательно являются собственниками, а ответственность собственников ограничена стоимостью их инвестиций в фирму. Корпоративная форма разрешает каждому акционеру продавать свои доли без одобрения других акционеров. Это уменьшает зависимость корпораций от самофинансирования и заемного финансирования, но привлечение внешнего финансирования посредством продажи акций не получило распространения до XX в.

На практике эти две главные формы организации бизнеса имеют немало общих черт. В настоящее время некоторые партнерства имеют партнеров с ограниченной ответственностью, у которых нет административной ответственности, но есть ограниченная ответственность. Многие корпорации теперь поощряют менеджеров с помощью опционов, для того чтобы связать интересы менеджеров и собственников, и многие новые корпорации заимствуют только под залог

неких некорпоративных активов в качестве обеспечения кредита. Раньше некоторые правительства выдавали многим корпорациям разрешения на учреждение для выполнения определенных задач, как правило, наделяя их на время монопольными правами. А теперь правительства в большинстве случаев регистрируют корпорации за небольшую пошлину. Однако любая форма делового предприятия может быть организована путем соглашения между собственниками и кредиторами и никак не зависит ни от каких особых привилегий, предоставляемых правительством, или услуг, оказываемых им, кроме обеспечения исполнения прав собственности и контрактов.

Существенное изменение в политическом режиме, однако, может разрушить любую структуру экономической организации, если между самими деловыми предприятиями, а также между ними и правительством не существует предсказуемых правил взаимодействия. Никогда не было достаточных оснований, например, ожидать быстрого или легкого перехода от авторитарного коммунизма к рыночной экономике. Но большее число собственников и более распределенное управление в рыночной экономике расширяет базу для тех, кто может оказать сопротивление новой централизации политической власти. Демократические правительства могут быть хорошими защитниками прав собственности только потому, что широкая распространенность таких прав является, вероятно, необходимой предпосылкой сохранения демократического правления.

## Монетарные системы

На протяжении большей части истории деньги представляли собой металлические монеты. Ценность этих монет в пересчете на количество товаров и услуг, которые на них можно было купить, была от-

носителем стабильной. Инфляция ограничивалась степенью порчи монеты вплоть до вывода ее из обращения; например, инфляция в IV в., которая, предположительно, была одним из факторов падения Рима, составляла около 3% в год. Изобретение бумажных денег в Китае, однако, вскоре привело к гиперинфляции, пока китайцы не научились ограничивать количество банкнот в обращении.

В современной экономике деньги состоят из монет, бумажных денег и банковских вкладов, но многие правительства еще не выработали специальных институтов и политической дисциплины, которые необходимы для поддержания стоимости денег. Например, в 1990 г. Международный валютный фонд сообщал, что инфляция варьировалась от небольших отрицательных величин в нескольких странах до более чем 1400% в год. Экономисты, впрочем, не имеют единого мнения о том, как и насколько инфляция влияет на реальную экономику; одна группа экономистов утверждает, что чем выше инфляция, тем хуже показатели роста, а другая настаивает, что главную проблему представляет волатильность инфляции. Данные по американской экономике не оставляют сомнения: за последние 40 лет самые высокие показатели безработицы наблюдались вслед за периодами высокой инфляции, вероятно потому, что инфляция повышает эффективную ставку налога на реальный доход и, соответственно, искажает ценовые сигналы, необходимые для эффективных рынков труда. Вопреки представлениям многих экономистов мы не наблюдаем здесь долговременного чередования высокого уровня инфляции и низкого уровня безработицы или наоборот<sup>88</sup>. В других странах, од-

88. Моя оценка взаимосвязи между уровнем безработицы и уровнем инфляции за период 1961–2000 гг. представлена ниже:

$$UR = 1,409 - 0,223IR + 0,464IR (-1) + 0,601UR (-1) \quad R^2 = 0,813$$

(0,482)    (0,090)    (0,094)    (0,081)

нако, очень высокий уровень инфляции часто сопровождался политическим кризисом, и в таких случаях довольно трудно понять последствия инфляции и кризиса в отдельности взятых.

## ОБЩИЕ ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ФАКТОРЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

Как было показано ранее в этой главе, различиями в фискальной политике можно объяснить меньше половины возможных показателей экономического роста среди современных стран со стабильным демократическим правительством и высоким уровнем дохода. И есть веские основания полагать, что различия в фискальной политике еще хуже объясняют дисперсию экономического роста среди более широкой выборки современных стран. В центре внимания в этой главе были важные культурные и институциональные условия, которые тоже могут влиять на экономический рост. Мое мнение, разделяемое многими экономистами, состоит в том, что дисперсия экономического роста не слишком сильно зависит от культурных особенностей страны (возможно, за исключением тех культурных установок, которые влияют на потребность в образовании). Однако это мнение может отражать профессиональное предубеждение против условий, которые мы не вполне хорошо понимаем или затрудняемся оценить.

В любом случае, в этой главе были определены три условия, подлежащие измерению и отличные от фискальной политики, которые тоже могут быть определяющими факторами экономического роста: права собственности, образование и монетарная стабильность. К счастью, исследование Гвартни, Холкомба и Лоусона (1998), кратко изложенное выше в этой главе, помимо оценки последствий фискальной полити-

ки, содержит также оценку влияния этих условий для достаточно широкой выборки из 60 современных богатых и бедных стран. Уравнение 9.3 обобщает оценки из этой выборки.

$$\begin{aligned}
 (9.3) \quad AGR = & C - 0,49(G/Y) - 1,17D_1(G/Y) - 0,97D_2(G/Y) - \\
 & \quad (0,21) \quad (0,42) \quad (0,42) \\
 & - 0,60D_3(G/Y) - 1,30PRS + 1,36D(PRS) + \\
 & \quad (0,49) \quad (0,20) \quad (0,25) \\
 & + 0,61D(SY) - 0,57SDI \quad R^2 = 0,54, \\
 & \quad (0,22) \quad (0,44)
 \end{aligned}$$

где  $AGR$  — средний годовой темп роста реально-го ВВП с 1980 по 1995 г.;  $(G/Y)$  — государственные расходы в процентах от ВВП в 1980 г.;  $D_1(G/Y)$  — изменение государственных расходов в процентном отношении к ВВП с 1980 по 1985 г.;  $D_2(G/Y)$  — изменение государственных расходов в процентах от ВВП в 1985–1990 гг.;  $D_3(G/Y)$  — изменение государственных расходов в процентах от ВВП с 1990 по 1995 г.;  $PRS$  — степень защищенности прав собственности и обеспечения принципа верховенства права в 1982 г.;  $D(PRS)$  — изменение степени распространения прав собственности в 1982–1995 г.;  $D(SY)$  — изменение среднего количества лет, затрачиваемых на получение образования для лиц в возрасте от 25 за период 1980–1995 гг.;  $SDI$  — стандартное отклонение годового темпа инфляции в 1980–1995 гг.;  $R^2$  — доля общей вариации выборки, которая объясняется этой регрессией. Все оценки коэффициентов имеют ожидаемый знак, и все являются статистически значимыми, за исключением  $D_3(G/Y)$  и  $SDI$ .

Первый вывод из этой регрессии состоит в том, что фискальные условия являются важным определяющим фактором экономического роста, даже когда учитываются другие условия; кроме того, в соответствии с моей оценкой в главе 3, негативное долгосроч-

ное влияние относительного размера правительства является более существенным, чем краткосрочное. Важный новый вывод состоит в том, что влияние гарантированных прав собственности на экономический рост является даже более значительным, чем фискальный эффект и опять-таки долгосрочный эффект значительно сильнее краткосрочного. Увеличение среднего количества лет обучения является важным и значимым фактором, а увеличение стандартного отклонения уровня инфляции оказывает негативное, но менее значимое воздействие на экономический рост<sup>89</sup>. Сочетание этих условий объясняет чуть больше половины дисперсии экономического роста в этой более широкой выборке, поэтому в значительной части зафиксированный экономический рост до сих пор еще не получил объяснения.

В последнее время экономисты и другие ученые внесли ценный вклад в понимание условий, способствующих экономическому росту. Но самые важные выводы остались неизменными. Как объяснял Адам Смит еще 250 лет назад, «для того чтобы вывести государство из состояния крайнего варварства к состоянию наивысшего изобилия, вряд ли нужно что-либо кроме *мира, необременительных налогов и удовлетворительного отправления правосудия*»<sup>90</sup> (курсив мой. — У. Н.). И Мансур Олсон незадолго до своей безвременной кончины пришел к выводу, что «в рыночной экономике для экономического успеха необходимы только два общих условия... гарантированные и четко определенные права индивида (и)... отсутствие какого бы то ни было хищничества». А полити-

---

89. Барро в своем исследовании (*Barro R. J. Determinants of Economic Growth: A Cross-country Empirical Study*), напротив, обнаруживает весьма значительное отрицательное влияние *темпа* инфляции.

90. *Danherth C. E. Adam Smith, Man of Letters and Economist*. N. Y.: Exposition Press, 1974. P. 218.

ческая проницательность привела его к выводу, что «эти два условия, скорее всего, будут удовлетворены в надежных и уважающих права демократиях, где институты организованы так, чтобы передать принятие важных решений как можно более широким заинтересованным кругам»<sup>91</sup>.

---

91. *Olson M. Power and Prosperity. P. 195–198.*



## 10. Заключение

**КАЖДЫЙ** тип политического режима имел своих защитников, и не все они были купленными апологетами. Сравнение основных типов режимов осложнялось по двум причинам: концептуальные доводы в пользу каждого типа часто строились на различных основаниях, а сравнение результатов функционирования различных режимов осложняется из-за неодинаковости исходных условий и различий в экономических последствиях важнейших фискальных решений. По этим причинам оценка основных типов политических режимов в этой книге основывается на общем стандарте, на одинаковых исходных условиях и одинаковой зависимости между фискальной политикой и экономическими результатами. Весомость и широта выводов, полученных в результате анализа, позволяют считать, что наши усилия не были напрасными.

### О ВЫБОРЕ РЕЖИМА

Сравнение основных типов политических режимов, резюмированное в главе 4, обнаруживает резкий контраст в фискальных решениях и экономических результатах.

#### Автократия

Автократическое правительство выбирает такой уровень основных государственных расходов и такую

ставку налога, которые максимизируют чистый доход автократии. Поэтому автократическое правительство выбирает относительно низкий уровень расходов на государственные услуги для населения, поскольку оно ценит эти услуги лишь в той мере, в какой они увеличивают чистый доход автократии. По той же причине автократическое правительство не облагает налогами правящую группу, а взимает с населения налоги по ставке, максимизирующей доходы государства.

В допустимом диапазоне соответствующих параметров автократическое правительство может ввести среднюю ставку налога от 45 до 55% и экспроприировать от четверти до трети валового продукта в пользу государства. Фискальная политика автократического правительства, в свою очередь, ведет к *снижению* чистого дохода населения, сокращая и уровень, и дисперсию чистого дохода потенциальных работников.

## Демократия

Демократическое правительство, в котором фискальные решения принимаются в соответствии с правилом большинства, выберет такой уровень основных государственных расходов и такую ставку налога, которые должны максимизировать чистый доход медианного избирателя. В результате демократическое правительство выбирает более высокий объем государственных услуг для населения, поскольку эти услуги повышают как доход после уплаты налогов, так и трансфертные платежи, получаемые медианым избирателем. По той же причине демократическое правительство будет взимать налоги по существенно более низкой средней ставке. Находящаяся у власти группа при демократии, несомненно, имеет интересы, которые совпадают с интересами гораздо более широкого круга граждан, чем при автократии.

В допустимом диапазоне соответствующих параметров демократическое правительство может расходовать на основные государственные услуги примерно на 70% больше и собирать налоги по средней ставке на 20% ниже, чем автократическое правительство. Такая фискальная политика, в свою очередь, увеличивает валовой выпуск на одного потенциального работника примерно на 50%<sup>92</sup>. И, что более существенно, сочетание высоких показателей выпуска и низкой средней ставки ведет к *повышению* чистого дохода, увеличивая как средний, так и медианный чистый доход примерно на 180% по сравнению с теми же показателями при автократии!

## Оптимальное правительство

Оптимальное правительство с фискальными правилами, выбранными индивидами, которые безразличны к риску и находятся «за завесой неведения» о своих природных способностях, выберет такой уровень общих государственных расходов и такую среднюю ставку налога, которые максимизируют средний доход после уплаты налогов. В результате оптимальное правительство выбирает несколько более высокий уровень расходов на основные государственные услуги, *полное отсутствие* трансфертных платежей и су-

---

92. В уже упоминавшемся труде Р. Барро обнаруживается, что экономический рост находится в положительной зависимости от индекса политических прав в некотором диапазоне и в отрицательной зависимости от более высоких уровней этого показателя, что соответствует гипотезе Олсона, полагавшего, что более высокий уровень демократии приводит к росту числа программ, служащих особым интересам и снижающим темп экономического роста. Влияние демократии на экономический рост оказывается максимальным, когда индекс политических прав находится примерно на том уровне, что имел место в Мексике и Малайзии в 1994 г.

щественно более низкую среднюю ставку налога, чем при демократии с правилом большинства.

Опять-таки в допустимом диапазоне соответствующих параметров оптимальное правительство может тратить на основные государственные услуги примерно на 7% больше и собирать налоги по средней ставке примерно на 15% ниже, чем демократическое правительство с правилом большинства. Эти фискальные решения должны приводить к тому, что валовой выпуск продукции на одного потенциального работника и средний чистый доход будет примерно на 20% выше, чем при демократии с правилом большинства, а медианный чистый доход — на 5% ниже.

## Другие соображения

На выбор режима влияет также ряд других соображений. Прежде всего, все различия в фискальной политике и в экономических результатах по типам режимов будут *больше*, чем было показано в настоящей работе, если долгосрочная эластичность выпуска относительно реальной нормы доходности является такой высокой, как я рассчитал на основе панельных данных по США.

Возможно, более важными являются другие условия, нежели ожидаемый чистый доход в зависимости от типа режима. Авторитарное правительство, например, скорее всего будет более агрессивным, чем демократическое, поскольку чистые выгоды для автократии зависят от количества потенциальных работников, которыми она управляет. Кроме того, централизация власти при автократии, вероятно, ведет к более переменчивому поведению и результатам, в большей степени отражающим личные предпочтения правителя; демократическое правительство, напротив, является своего рода страховкой, которая снижает вероятность колебаний в ре-

зультатах, вызванных сменой политического лидера. Наконец, и это, возможно, самое важное: авторитарные правительства, скорее всего, будут ограничивать гражданские и политические права и свободы, подавляя многие формы творчества, которые не служат режиму. Демократические правительства не застрахованы от подавления форм самовыражения, оскорбительных для большинства; однако, как правило, демократическое правительство обеспечивает лучшую защиту прав индивида, поскольку большинство находящихся в данный момент у власти политиков сознает, что однажды они могут оказаться в оппозиции.

У демократических правительств много проблем, которые заслуживают более внимательного рассмотрения. Демократия несовершенна и не является «концом истории». Просто большинство из нас считает ее лучшим из известных нам типов режима.

## ИЗМЕНЕНИЯ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ

Изменения в демократической модели, описанные в главе 5, дают полезную информацию об меняющихся условиях фискальных решений и экономических результатах демократического правительства.

### Основные государственные услуги

Увеличение предельного эффекта расходов на основные государственные услуги на валовой выпуск имеет явно благоприятные последствия. Увеличение этого параметра повышает расходы на услуги без повышения средней ставки налога и ведет к примерно пропорциональному увеличению и среднего, и медиан-

ного чистого дохода. От мер, увеличивающих этот параметр, страдают лишь бюрократические и политические круги, которые снижают предельный эффект этих расходов неэффективным производством и неправильным распределением ресурсов. Стандартный анализ экономической политики и хорошие чиновники могут внести значительный вклад в увеличение чистого дохода, но только в том случае, если сумеют убедить политическое руководство в необходимости не оказывать поддержку группам с особыми интересами, которые снижают эффективность расходования средств на эти основные государственные услуги.

### Реальная норма доходности

Условия, повышающие предельный эффект реальной нормы доходности на валовой продукт, могут иметь неоднозначные последствия. Такие условия включают более высокую мобильность труда и капитала между налоговыми юрисдикциями или увеличение прогрессивных налоговых ставок. Увеличение этого параметра уменьшит сравнительный размер правительства, сократив как расходы на основные государственные услуги, так и среднюю ставку налога, а позитивный эффект на валовой выпуск будет совсем незначительным. Хотя увеличение привело бы к небольшому повышению среднего чистого дохода, оно также привело бы к сокращению трансфертных платежей и существенному снижению медианного чистого дохода. Напротив, широкомасштабная налоговая реформа имела бы обратный эффект, *увеличивая* сравнительный размер правительства, если только она не будет дополнена конституционной поправкой, требующей сверхквалифицированного большинства при принятии соответствующих решений о повышении налоговых ставок.

## Доход медианного избирателя

Примечательно, что политическая мера, которая *ограничивает* право голоса, чтобы доход медианного избирателя до уплаты налогов приближался к среднему доходу до уплаты налогов, имела бы вполне благоприятные последствия. Эта мера увеличила бы расходы на основные государственные услуги, сократила бы среднюю ставку налога и повысила бы и средний, и медианный чистый доход. Такая мера, однако, значительно сократила бы трансфертные платежи и, как следствие, чистый доход тех, кто имеет небольшой доход до уплаты налогов.

## Налог на доходы медианного избирателя

Мера, приближающая налоговую систему к пропорциональной в диапазоне дохода медианного избирателя, имела бы неоднозначные последствия. Такая мера сократила бы и расходы на основные государственные услуги, и среднюю ставку налога при небольшом положительном эффекте на валовой выпуск. Это привело бы к небольшому повышению среднего чистого дохода и более значительному снижению медианного чистого дохода.

## Трансфертные платежи

Увеличение соотношения трансфертных платежей, полученных членами коалиции большинства, к средним трансфертным платежам на одного потенциального работника, которое вполне может стать результатом ослабления правил голосования по фискальным вопросам, также имело бы неоднозначные последствия. Такая мера сократила бы расходы на ос-

новые государственные услуги и повысила бы среднюю ставку налога со значительным совокупным отрицательным эффектом на валовой выпуск. Эта мера увеличила бы трансфертные платежи и привела бы к незначительному увеличению медианного чистого дохода, но лишь за счет значительного снижения среднего чистого дохода. Изменения в этом соотношении принадлежат, вероятно, к самым спорным вопросам при демократии.

### Постоянные расходы

Наконец, последствия увеличения постоянных расходов, например, на оборону и выплату процентов по государственному долгу, во многом зависят от действующей конституции демократического государства. В демократическом государстве с трансфертными платежами увеличение постоянных расходов привело бы к сокращению трансфертных платежей на равную величину, а трансфертных платежей, получаемых членами коалиции большинства, на сумму, почти вдвое превышающую этот показатель, без каких-либо других последствий, в том числе без всяких последствий для тех, кто не входит в коалицию большинства, но при этом платит большую часть налогов и не получает трансфертных платежей.

Изменение постоянных расходов имеет больше общих последствий для фискального выбора и экономических результатов только в демократиях, где отсутствуют трансфертные платежи. В этом случае увеличение постоянных расходов привело бы к сокращению расходов на основные государственные услуги и повышению средней ставки налога. Это снизило бы средний чистый доход примерно вдвое по сравнению с величиной увеличения постоянных расходов и сократило бы медианный чистый доход приблизительно на пропорциональную величину.



## ФИСКАЛЬНЫЕ ПРАВИЛА ДЛЯ ДЕМОКРАТИИ

Изменение фискальных правил для демократического правительства, как показано в главе 6, может иметь совершенно различные последствия для его фискальных решений и экономических результатов.

### Пропорциональная система налогообложения

Изменение структуры налогов, с тем чтобы она была приблизительно пропорциональна в диапазоне дохода медианного избирателя, сократило бы и расходы на основные государственные услуги, и среднюю ставку налога при небольшом совокупном положительном влиянии на валовой выпуск. Средний чистый доход несколько увеличился бы, а медианный чистый доход — упал бы примерно в той же пропорции. В данном случае эти эффекты были бы примерно одинаковыми, независимо от того, принимало ли правительство свои фискальные решения с учетом их краткосрочных или долгосрочных последствий.

### Правило голосования шестидесяти процентов

Переход при голосовании по фискальным вопросам от правила простого большинства к правилу шестидесяти процентов соответствующего законодательного органа увеличил бы расходы на основные государственные услуги и сократил бы среднюю ставку налога при значительном позитивном эффекте на валовой выпуск. Это привело бы к существенному увеличению среднего чистого дохода. Более того, для

правительства с краткосрочным фискальным горизонтом, несмотря на сокращение трансфертных платежей, медианный чистый доход также был бы несколько выше, чем при правиле большинства.

### Фискальный горизонт

Демократическое правительство с долгосрочным фискальным горизонтом и правилом шестидесяти процентов при голосовании по фискальным вопросам выбрало бы нулевой уровень трансфертных платежей (если бы определенная величина таких платежей не рассматривалась как постоянные расходы), и медианный чистый доход был бы несколько ниже, чем при правиле большинства. Однако в долгосрочном варианте принятие правила шестидесяти процентов привело бы к увеличению среднего чистого дохода, то есть к сокращению медианного чистого дохода в несколько раз. Поэтому имеется возможность заключить дополнительное соглашение, которое обеспечило бы поддержку большинством правила шестидесяти процентов в обмен на обязательство поддержания определенного континуального уровня трансфертных платежей.

### КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПОДХОД К НАЛОГАМ И ТРАНСФЕРТАМ

Все выводы из стандартных моделей правительства, охарактеризованные в главах 4–6, предполагают, что решающий избиратель в каждом типе режима склонен избегать риск, то есть предпочитает гарантированный доход вероятностному распределению экономических результатов. Большинство людей не нейтральны по отношению к риску, и многие

ожидают от правительства определенной совокупности мер социального обеспечения. В главе 7 кратко изложен подход к определению типа и объема программ социального обеспечения, которые люди могут выбрать на конституционной платформе или «за завесой неведения» о своем личном экономическом и политическом опыте.

## Непроизводственный доход

Первый пример этого подхода касается перераспределения непроизводственного дохода. Первый вывод состоит в том, что предпочитаемый уровень налогов и трансфертов возрастает с изменением непроизводственного дохода. Второй — в том, что предпочитаемое правило голосования может ограничивать диапазон налогов и трансфертов, но не может определять их величину. Разница между налогами и трансфертами, которая возрастает с изменением непроизводственного дохода, могла бы быть направлена на поддержание системы налогов и трансфертов, финансирование производительных услуг государства, увеличение трансфертов или снижение налогов или могла бы быть растрочена, как растрачивается рента,— такое распределение ресурсов невозможно полностью спланировать на конституционной платформе. В этом случае, поскольку весь доход есть своего рода «манна небесная», индивидуальные доходы после уплаты налогов и получения трансфертов будут приблизительно равными в диапазоне между эквивалентным доходом и средним естественным доходом.

## Заработанный доход

Второй пример касался перераспределения заработанного дохода при условии, что налоги и транс-

ферты воздействуют на отработанные часы при определенном распределении естественных ставок заработной платы. Самый важный вывод в связи со вторым примером состоит в том, что при оптимальном налогообложении предельные ставки налога *снижаются* с ростом количества заработанных денег. Это побуждает наиболее квалифицированных работников работать больше менее квалифицированных. Это ведет к большему разбросу в доходах до уплаты налогов, чем в ставке естественной заработной платы, и к разбросу в доходах после уплаты налогов, который лишь ненамного ниже.

### Влияние других условий

Эти примеры показывают, почему некоторый объем социального обеспечения может быть безусловно предпочтительным на конституционной основе. Однако реалистичное рассмотрение множества других условий тоже может привести к ряду конституционных правил, которые не наделяют правительство правом на перераспределение доходов. Проблема современного социального государства состоит в том, что существующая система налогов и трансфертов служит интересам действующей коалиции большинства, а не является возможным результатом правил, которые были бы поддержаны широким консенсусом на конституционной основе.

### ВОПРОСЫ ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Эта книга посвящена по большей части выбору фискальной политики и экономическим результатам основных типов политических режимов, поскольку они

воздействуют на неизменное по численности население. Тем не менее, как было показано в главе 8, некоторые политические меры оказывают прямое или косвенное влияние также и на уровень населения, управляемого конкретным правительством.

### Автократическое правительство

Модель автократического правительства подразумевает, что чистая выгода для автократии пропорциональна количеству управляемых ею потенциальных работников за вычетом изменения в постоянных затратах на одного работника. Это предполагает, что автократическое правительство, скорее всего, будет довольно агрессивно расширять свои владения и противодействовать эмиграции.

### Демократическое правительство

Модель демократического государства с трансфертными платежами подразумевает, что чистая выгода для нынешнего медианного избирателя уменьшится, если новые потенциальные работники будут иметь те же избирательные права и более низкий медианный доход по сравнению с соответствующим доходом имеющихся работников. Это означает, что у демократического государства с трансфертными платежами нет серьезного стимула к расширению своих владений *по экономическим причинам* и есть веские стимулы ограничивать иммиграцию, если она ведет к сокращению дохода медианного избирателя. Демократическое правительство, скорее всего, будет приветствовать увеличение численности населения только в том случае, если сталкивается со значительными расходами, например на оборону, рост которых не пропорционален численности населения.

## Политические закономерности

Гипотезы в связи с проблемами численности населения, сформулированные на основании этих моделей, объясняют *некоторые* наблюдаемые закономерности. Авторитарные правительства были более агрессивными, чем демократические правительства, они с большей готовностью развязывали войны, но выборка и история демократических правительств слишком малы для окончательных выводов. Во всяком случае ясно, что правительства всех типов иногда воюют по причинам, которые не обязательно связаны с экономическими интересами соответствующей правящей группы. Только об авторитарных правительствах достоверно известно, что они накладывали жесткие ограничения на эмиграцию. А демократические правительства, отличающиеся высоким уровнем финансирования трансфертных платежей, вводят наиболее жесткие ограничения на иммиграцию.

Важнейшим исключением из этой закономерности является то, что авторитарные правительства были ответственны почти за все случаи массового организованного уничтожения подвластного им населения. Можно было бы ожидать, что авторитарное правительство эксплуатирует подчиненное население, но не уничтожает его. Наиболее убедительное объяснение этого исключения состоит в том, что централизация власти дает авторитарному правителю больше возможностей проводить политику, которая, хороша ли она или плоха для общества, отвечает его личным интересам. Напротив, рассредоточение власти при демократии гарантирует политику, препятствующую особенно злонамеренным лидерам преследовать их личные цели, ценой подобных же ограничений власти потенциально хороших лидеров.

## Культура и институты

Наконец, несколько расплывчатое обсуждение культуры и институтов в главе 9 призвано выделить и оценить некоторые условия, наиболее способствующие экономическому росту.

## Фискальная политика

Как можно было ожидать, исходя из моделей основных типов политических режимов, фискальная политика имеет большое значение и сама по себе объясняет около трети вариации показателей экономического роста среди современных стран. Кроме того, как и ожидалось, долгосрочный эффект от фискальной политики сильнее краткосрочного. Настораживает, хотя, пожалуй, не удивляет то, что расходы всех современных правительств оказываются выше того уровня, который позволяет максимизировать экономический рост.

## Другие условия

Задача этой главы заключалась, однако, в том, чтобы выявить и по возможности измерить иные условия, которые наиболее способствуют экономическому росту. Были изучены, но «забракованы» разнообразные культурные объяснения, условия, которые я, возможно, недооцениваю по причине собственного недопонимания и затруднительности измерения. Важнейшим институтом являются гарантированные права собственности и верховенство права, и долгосрочный эффект от этих условий опять-таки сильнее краткосрочного. Увеличение среднего количества лет обучения также оказывает важное положительное влияние

на экономический рост, а более высокий уровень инфляции имеет весьма значительные отрицательные последствия. Интересно, однако, не могут ли различия в положении с правами собственности и уровнем образования, в свою очередь, отражать различия в политическом режиме или неких неустановленных культурных условиях.

## АНАЛИТИЧЕСКИЕ И ЭМПИРИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ

С аналитической точки зрения наиболее обнадеживающий вывод этой книги заключается в том, что простой модели каждого типа политического режима, основанной на наблюдаемых параметрах, достаточно для оценки его ключевых фискальных решений и экономических результатов. Кроме того, основные результаты этого анализа согласуются с преобладающими эмпирически наблюдаемыми примерами современных правительств.

Так, все правительства расходуют больше, чем нужно для максимизации экономического роста и среднего чистого дохода на душу населения, и разница объясняется по большей части трансфертными платежами существующей правящей группе.

Далее, почти все богатые страны, за исключением тех, что обладают чрезвычайным нефтяным богатством, являются демократиями. Однако это еще не доказывает, что демократическое правительство увеличивает средний чистый доход, поскольку не все демократии богаты и демократия вполне может быть следствием, а не причиной условий, которые ведут к высокому среднему доходу<sup>93</sup>. Но тесная корреляция

---

93. Барро проверяет также гипотезу Сеймура Мартина Липсета (*Lipset S. M. Some Social Requisites of Democracy: Economic De-*



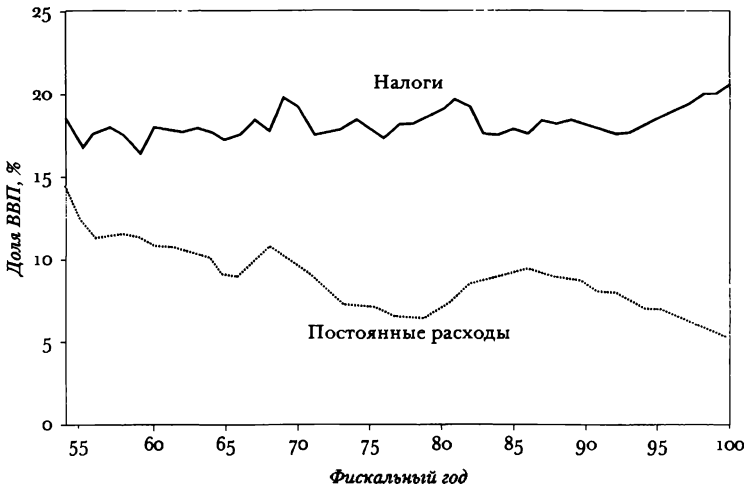


ГРАФИК 10.1.  
Федеральные налоги и постоянные расходы

среднего чистого дохода и демократического правительства делает необходимым более тщательный анализ возможных объяснений этой взаимосвязи.

Самым неожиданным результатом этого анализа может быть одновременно и самый отличительный тест: заключение, что совокупные государственные расходы и налоги не зависят от постоянных расходов на оборону и оплату чистых процентов. График 10.1

---

velopment and Political Legitimacy // American Political Science Review. 1959. Vol. 53. P. 69–105) о том, что демократия находится в положительной зависимости от среднего уровня дохода и других социальных условий. Барро обнаруживает, что индекс политических прав находится в сильной положительной зависимости от запаздывающих уровней индекса демократии, реального ВВП на душу населения и средней продолжительности жизни и в сильной отрицательной зависимости от того, обладает ли страна чрезвычайным нефтяным богатством.

показывает взаимосвязь этих величин для федерального правительства США во второй половине XX в. Постоянные расходы оказывают лишь временное влияние на совокупные расходы, не оказывают никакого временного влияния на налоговые поступления и не имеют никаких долговременных последствий ни для совокупных расходов, ни для налоговых поступлений. Например, за этот период постоянные расходы упали примерно с 12% от ВВП до 5%; совокупные расходы оставались примерно в том же процентном соотношении с ВВП, что и в начале этого периода, а налоговые поступления в процентах от ВВП были несколько выше, чем в его начале. Изменения постоянных расходов уравнивались, главным образом, изменениями в государственных займах и трансфертных платежах, а не в относительном уровне налоговых поступлений.

Однако этот анализ неполон и требует развития в нескольких направлениях. Общее уравнение выпуска, вероятно, должно быть переформулировано с использованием взвешенной по доходу совокупной предельной ставки налога, а не средней ставки налога, если такие данные будут доступны; тогда параметр реальной нормы доходности будет инвариантным по отношению к прогрессивной шкале налогообложения. Все, что для этого требуется, — сделать предельную ставку налога линейной функцией средней ставки налога, а затем пересчитать общую функцию выпуска, основанную на взвешенной предельной ставке налога.

Модели каждого основного типа политического режима предполагают, что выпуск на одного потенциального работника независим от уровней постоянных расходов и трансфертных платежей. Предположение о постоянных расходах не представляет аналитической проблемы, поскольку уровень этих расходов определяется за рамками моих моделей. Более обоснованное беспокойство вызывает допущение

о трансфертных платежах в демократической модели, поскольку есть общее ощущение, подтверждаемое некоторыми фактами, что трансфертные платежи сокращают и количество часов, отработанных получателями трансфертов, и их инвестиции в собственную профессиональную квалификацию. Если бы мы могли учесть этот эффект — а я пока не понял, как можно его учесть, — это, вероятно, привело бы к сокращению относительного выпуска и трансфертных платежей при демократии.

Трактовка трансфертных платежей тоже представляет концептуальную проблему. В Соединенных Штатах только 50–60% американских домохозяйств в один и тот же период времени получают некоторые трансферты — доля, согласующаяся с простой моделью демократического правительства с действующим правилом большинства и предполагающая, что трансфертные платежи, получаемые членами коалиции большинства, вдвое больше средних трансфертных платежей на домохозяйство. В современных демократиях почти каждый раньше или позже получает те или иные трансфертные платежи, если живет достаточно долго, чтобы получать финансируемую за счет налогов пенсию и медицинское страхование. Вопрос в том, должен ли соответствующий параметр основываться на трансфертных платежах, получаемых домохозяйством медианного избирателя в данное время (которые могут равняться нулю), или на тех платежах, которые, как ожидает избиратель, члены домохозяйства получают на протяжении своей жизни. Фискальные решения и экономические результаты стандартной модели демократического правительства с трансфертными платежами крайне чувствительны к уровню этого параметра, поэтому этот вопрос важен. Готов обсудить возможные решения.

К моему ужасу, остается одна эмпирическая проблема — необходимо выработать более совершенные оценки дохода домохозяйства, уплачиваемых нало-

гов и трансфертных платежей, получаемых медианным избирателем. Распространенное представление, что участие в голосовании растет вместе с доходом может быть верным и подразумевает, что доход домохозяйства медианного избирателя выше дохода медианного домохозяйства. Однако, как было показано в приложении к главе 3, опрос граждан на выходе с избирательных участков и опросы, проводимые после выборов, почти не помогают решить эти проблемы. На кон поставлена важная проблема: как лучше анализировать демократическое государство всеобщего благосостояния — как политическую присвоение доходов богатым большинством с более низкими доходами (как в этой книге) или как коллективное — дар обеспеченного большинства бедным. Готов обсудить возможные решения.

Последнее и, может быть, самое важное: таланты граждан и производительность экономики страны могут зависеть от типа правительства. Различия в фискальной политике и экономических результатах с течением времени и между современными странами оказываются несомненно более значительными, и их невозможно объяснить последствиями разных политических режимов при прочих одинаковых основных условиях. Какие правительства — авторитарские или демократические — более терпимо относятся к поведению и процессам, которые часто являются существенными для креативности, но не одобряются соответствующей правящей группой? Зависит ли готовность людей инвестировать в собственную квалификацию или в некую совместную деятельность от того или иного типа политического режима? Какие правительства — авторитарские или демократические — более терпимы к движению товаров, услуг, рабочей силы и капитала между политическими юрисдикциями, даже если это уменьшает возможности в части налогообложения? Можно ли утверждать, что некоторые типы режимов лучше ограничивают concentra-

цию особых интересов, исправляют политические ошибки, избегают склеротизации политических артерий? Что при некоторых типах режима действующая конституция более стабильна? Эти аспекты деятельности политических режимов различных типов труднее оценить, но их оценка может оказаться гораздо более важной, нежели любая проблема, рассмотренная в этой книге. В этом отношении еще сохраняется обширное поле для интеллектуального творчества, которое опиралось бы на последствия базовой структуры типов правления, и в решение этой задачи могут внести вклад представители нескольких областей знания.

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИМПЛИКАЦИИ

### Посчитаем наши приобретения

Прежде всего, те из нас, кто живет в либерально-демократических государствах, могут вспомнить о своих преимуществах. Возможности критиковать режим, при котором мы живем, доказывать необходимость перемен, выбирать другой режим и, соответственно, переезжать в страны с другим режимом, — эти возможности были закрыты для большинства людей в прошлом и даже сейчас для многих остаются недоступными.

### Дрейф в сторону автократической демократии

Кроме того, мы должны признать, что рост функций и масштаба большинства демократических правительств приводил к постепенной централизации власти в институтах, представляющих группы с довольно узкими интересами. В сущности, мы дрей-

фуем назад, к автократической форме демократии. Мои примеры ограничиваются американским опытом, но те читатели, которые лучше знакомы с опытом других демократических государств, безусловно, могут привести и собственные примеры. У европейцев есть свои причины опасаться растущей централизации политической власти в Европейском Союзе.

Потенциально опасной проблемой является централизация власти, поскольку она ведет к началу войны. Согласно американской конституции, для объявления войны требуется санкция Конгресса. Тем не менее, после окончания Второй мировой войны Соединенные Штаты участвовали в четырех крупных региональных войнах и осуществили множество военных вмешательств без объявления войны. Бомбардировки Сербии, например, были начаты президентом Клинтоном без одобрения Конгресса, Совета Безопасности ООН и руководства блока НАТО. Президентская система, однако, не представляет интересы достаточно широких кругов, желающих ограничить использование американских вооруженных сил борьбой только с теми силами, которые угрожают нашим жизненно важным интересам в сфере безопасности.

Разъедающей проблемой, которая действует подобно воде, точащей камень, является продолжающаяся передача нормотворческих функций от Конгресса агентствам-регуляторам. Конституция после короткой преамбулы начинается словами «все законодательные полномочия, сим установленные, предоставляются Конгрессу Соединенных Штатов...». Однако в течение десятилетий Конгресс делегировал детальную разработку норм таким агентствам, оставляя за собой лишь самое общее руководство. Регламентирующие агентства, в свою очередь, обычно представляют гораздо более узкие интересы сравнительно со спектром интересов, представленных в Конгрессе.

Наиболее общая проблема состоит в том, что правительство Соединенных Штатов теперь действует

так, словно оно вправе само определять собственные полномочия. Согласно Конституции, у федерального правительства есть только 18 довольно ограниченных полномочий. И она требует, чтобы вносимые в нее поправки предлагались двумя третями Конгресса и были одобрены тремя четвертями штатов. Однако начиная с 1930-х гг. спектр федеральных полномочий существенно расширился, хотя не было принято ни одной поправки к Конституции, которая санкционировала бы эти дополнительные полномочия. Действующая Конституция представляет собой сегодня свод правил, одобренных президентом, большинством Конгресса и Верховным судом — а не более широкими группами интересов, позиции которых необходимо учитывать при предложении и одобрении формальной поправки к Конституции. В прошлом, например, и введение и снятие запрета федеральной власти на импорт, производство и продажу алкогольных напитков сопровождалось принятием поправки к Конституции. В настоящее же время, напротив, федеральное правительство ведет дорогостоящую, вязкую и в конечном счете тщетную «войну с наркотиками», формально не имея никаких конституционных полномочий.

Наша демократия, должно быть, уже не представляет совокупность интересов, которая была бы достаточно всеохватывающей и гарантировала бы ее легитимность и, может быть, ее выживание.

### Что делать?

Единственная общая политическая рекомендация, содержащаяся в этой книге, — расширить группу, необходимую для отправления или расширения впечатляющих полномочий правительства. Соответственно этой установке позвольте мне в заключение книги предложить несколько подходов к решению некоторых основных проблем правительства США.

Прежде всего, я должен признаться, что не знаю, как Конгресс может вернуть себе полномочия принимать решения об участии страны в войне. Страны иногда вступают в войны без драматичных событий вроде нападения на Пёрл-Харбор или 11 сентября, которые часто нужны для создания коалиции, достаточной для объявления войны. А после того, как американские войска уже ввязались в войну, Конгрессу очень трудно бывает отказаться от их поддержки и финансирования, по крайней мере до тех пор, пока война не принимает дурной оборот для интересов Соединенных Штатов. Только два сенатора, например, голосовали против Тонкинской резолюции, которая санкционировала масштабный ввод американских войск во Вьетнам, и оба потерпели поражение на следующих выборах в Конгресс. В настоящее время мы зависим от способности суждения президента, реализующего это самое важное полномочие любого правительства. Это не лучший выход. И я готов обсудить возможные решения.

Конгресс имеет все полномочия, но слишком мало стимулов к возвращению себе власти санкционировать ввод и изменение регламентов. Слишком часто члены Конгресса предпочитают поддерживать широкие законопроекты, выражающие беспокойство, например, о чистом воздухе или о людях с ограниченными возможностями, и высказывают сожаление в связи с затратными и непопулярными регламентами, которые публикуют некоторые агентства, пользуясь данными им правами. Проработав много лет в этой сфере, я не уверен, что существует какая-либо количественная оценка, вроде ожидаемых затрат или доли людей, чьи интересы окажутся затронутыми, для определения тех регламентов, которые скорее всего являются самыми важными. На мой взгляд, для того чтобы избежать недолжного делегирования полномочий, было бы достаточно простого процессуального закона, содержащего два положения: ни один регламент



не может вступить в силу в течение 60 установленных в законодательном порядке дней после его одобрения регламентирующим агентством; — и в течение этого периода любой член Конгресса в процедурных рамках может настоять на пленарном голосовании по вопросу об одобрении или неодобрении ожидающего решения регламента. В результате регулирующие агентства превратились бы из органов, создающих нормы и следящих за их исполнением, в агентства, занимающиеся подготовкой законопроектов и обеспечивающих их исполнение. Сложности, которые скорее всего возникнут в связи с рассмотрением множества ожидающих решения регламентов, вероятно, заставили бы Конгресс вписать более четкие принципы в основное регулятивное законодательство и сократить общий объем новых постановлений.

До тех пор, пока фискальные полномочия федерального правительства остаются практически неограниченными, есть веские доводы в пользу конституционной поправки, требующей голосования сверхквалифицированным большинством по законам, касающимся увеличения заимствований или налогов. Представленная в этой книге оценка фискального и экономического эффектов от правила голосования сверхквалифицированным большинством подтверждает этот вывод. Для этого несколько лет назад я составил и предложил внести в конституцию следующую поправку<sup>94</sup>:

Часть 1. Конгресс может повысить лимит государственного долга Соединенных Штатов только с одобрения двух третей членов каждой палаты.

Часть 2. Конгресс может ввести новый налог или увеличить ставку или базу существующего налога только с одобрения двух третей членов каждой палаты.

---

94. *Niskanen W.A.* The Case for a New Fiscal Constitution. P. 21.

Часть 3. Приведенные выше две части этой поправки должны быть приостановлены в любой фискальный год, в течение которого объявляется война.

Часть 4. Эта поправка вступает в действие, начиная со второго фискального года после ее ратификации.

Эта поправка потребовала бы двух третей голосов для одобрения двух типов законопроектов, которые Конгресс рассматривал с первых дней Республики, и помогла бы избежать проблем, связанных с прямым голосованием по итоговым цифрам бюджета. Первоочередной задачей этой предлагаемой поправки являются обеспечение широкой поддержки любого общего расширения фискальных полномочий федерального правительства, а также крайне необходимая стабильность структуры налогового кодекса.

Важнейшая общая политическая задача в демократическом обществе — обеспечить, чтобы любое изменение действующей Конституции отражало широкую поддержку его населением. Американцы издавна считали, что эту функцию должен выполнять Верховный суд, несмотря на отсутствие четких конституционных полномочий для судебного надзора над спорами о Конституции; как признал Александр Гамильтон, «от судей как защитников Конституции потребуются необычайная стойкость, когда законодательные посягательства на нее провоцируются голосом большинства общества»<sup>95</sup>. Ни одна группа, которая могла бы целиком разместиться в полицейском фургоне, не может остановить процесс.

На мой взгляд, определенной группе *вне* федерального правительства должны быть предоставлены пол-

---

95. Hamilton A., Madison J., Jay J. (1788) The Federalist Papers. N. Y.: The New American Library Inc. P. 470. (Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джая. М.: Прогресс-Литера, 1994. С. 506.)

номочия отменять акты федеральной власти на основании их неконституционности, — группе настолько сильной, чтобы федеральное правительство не могло безнаказанно отмахнуться от нее. Соответствующая поправка, я полагаю, должна предоставить полномочия определенной части законодательных собраний штатов, скажем от трети до половины, отменять любой акт федерального правительства в определенный период времени, показывая тем самым, что некая поправка о санкционировании конкретного полномочия не будет одобрена<sup>96</sup>. Мы не сможем воспользоваться всеми достоинствами президентско-парламентской республики, если у нас не будет гарантий, что федеральное правительство защитит наши конституционные права от действий правительств штатов и местных властей, а правительства штатов защитят наши права от злоупотреблений федерального правительства своими полномочиями.

Но для того, чтобы оба вышеупомянутые положения были восприняты всерьез, надо сделать первый шаг — возродить *идею* Конституции как свода правил, которые не могут быть изменены самим правительством. Только тогда отличительные особенности и преимущества альтернативных конституционных правил действительно становятся важными. Поспешить — людей насмешишь.

---

96. *Niskanen W.A.* On the Constitution of a Compound Republic // *Constitutional Political Economy*. 1999. Vol. 10. № 2. P. 172–174.

Научное издание

**Уильям А. Нисканен**  
**АВТОКРАТИЧЕСКАЯ, ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ**  
**И ОПТИМАЛЬНАЯ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ**  
**Фискальные решения**  
**и экономические результаты**

Главный редактор издательства Валерий Анашвили  
Научный редактор издательства Артем Смирнов  
Выпускающий редактор Елена Попова  
Корректор Анна Куренная  
Художник серии Валерий Коршунов  
Верстка СЕРГЕЯ ЗИНОВЬЕВА

Издательство Института Гайдара  
125993, Москва, Газетный пер., д. 3-5, стр. 1

✽

Подписано в печать 8.11.12.  
Тираж 500 экз. Формат 84×108/32.  
Отпечатано в типографии «Момент»  
141406, Московская обл., г. Химки, ул. Библиотечная, 11.



Институт экономической политики имени Егора Тимуровича Гайдара — крупнейший российский научно-исследовательский и учебно-методический центр.

Институт экономической политики был учрежден Академией народного хозяйства в 1990 году. С 1992 по 2009 год был известен как Институт экономики переходного периода, бессменным руководителем которого был Е. Т. Гайдар.

В 2010 году по инициативе коллектива в соответствии с Указом Президента РФ от 14 мая 2010 г. № 601 институт вернулся к исходному наименованию, и ему было присвоено имя Е. Т. Гайдара.

Издательство Института Гайдара основано в 2010 году. Задачей издательства является публикация отечественных и зарубежных исследований в области экономических, социальных и гуманитарных наук, трудов классиков и современников.



В своей книге Нисканен использует идеи теории общественного выбора, чтобы показать, как политические институты влияют на процветание. Эта книга интересна еще и тем, что она намечает новые направления будущих исследований.

*Рэндалл Холкомб, Public Choice*

Эта книга легко может быть использована в курсе по макроэкономике тем, кто ищет новые контексты для иллюстрации построения и использования моделей реальных деловых циклов... Чтение этой книги вновь заставило меня восхититься способностью Нисканена находить простые модели сложных процессов и делать интересные выводы.

*Ричард Вагнер, Cato Journal*

Уильям Нисканен совершил прорыв в изучении налоговой и бюджетной системы, показав, что именно лежит в основе сложных фискальных решений правительства. Эта работа послужит фундаментом для будущих исследований.

*Аллан Мелцер, профессор экономики  
Университета Карнеги-Меллон*

ИЗДАТЕЛЬСТВО  
ИНСТИТУТА  
ГАЙДАРА

