

УДК 321.7
ББК 66.3
П50

Составитель серии
ВАЛЕРИЙ АНАШВИЛИ

Дизайн серии
ВАЛЕРИЙ КОРШУНОВ

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

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

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

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

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

УДК 321.7
ББК 66.3

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

ISBN 978-5-7598-1199-2 (рус.) Copyright © Armin Schäfer & Wolfgang Streeck 2013

ISBN-13: 978-0-7456-6168-1 (англ.)

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

СОДЕРЖАНИЕ

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

ОБ АВТОРАХ

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

Филипп Геншель — профессор политических наук Бременского университета Якобса.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Введение: политика в эпоху жесткой экономики

АРМИН ШЕФАР, ВОЛЬФГАНГ ШТРИК

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

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

любыми идеологическими потребностями будут вынуждены урезать расходы еще многие десятилетия.

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

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

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

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

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

Финансовый и последующий экономический кризисы последних лет в результате привели к значительным ухудшениям в сфере государственного финансирования. В странах ОЭСР, за исключением Норвегии, Швеции и Швейцарии, необходимость сохранения банков и рабочих мест привела к резкому повышению государственного долга (см. рис. 1.1). В некоторых государствах он увеличился более чем вдвое с момента начала кризиса и превысил 100% от ВВП в восьми странах в 2012 г. [Obinger, 2012]³. Высокий уровень государственного долга еще более осложнит задачу перераспределения ресурсов от старых к новым политическим целям, так как обязательные расходы будут «поглощать» практически весь бюджет. Это приводит к тому, что правительства вынуждены прибегнуть к непопулярным решениям. Ответственные и, если уж на то пошло, предусмотрительные в отношении налоговой политики решения могут не соответствовать потребностям и запросам граждан, что фактически приводит к ситуации, когда политики не прислушиваются к собственному электорату (см. раздел VI наст. изд.).

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

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

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

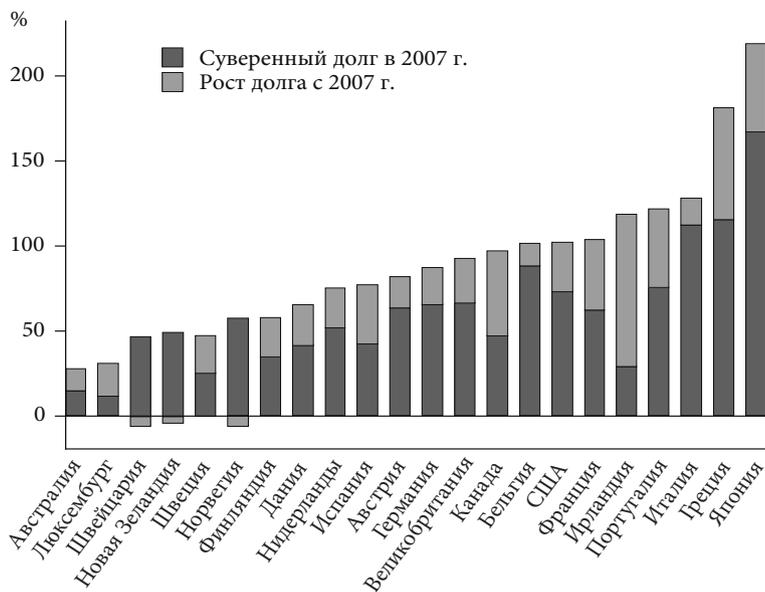


РИС. I.1. Рост суверенного долга в период финансового кризиса, 2008–2012 гг.

ИСТОЧНИК: OECD Economic Outlook. No. 90.

1. РАСТУЩИЙ ДОЛГ

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

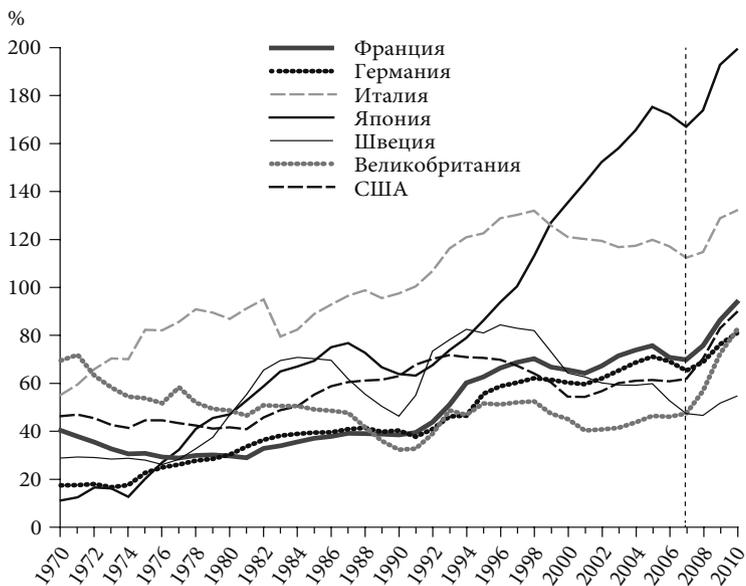


РИС. 1.2. Государственный долг (% ВВП), семь государств, 1970–2010 гг.

ИСТОЧНИК: OECD Economic Outlook. No. 87.

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

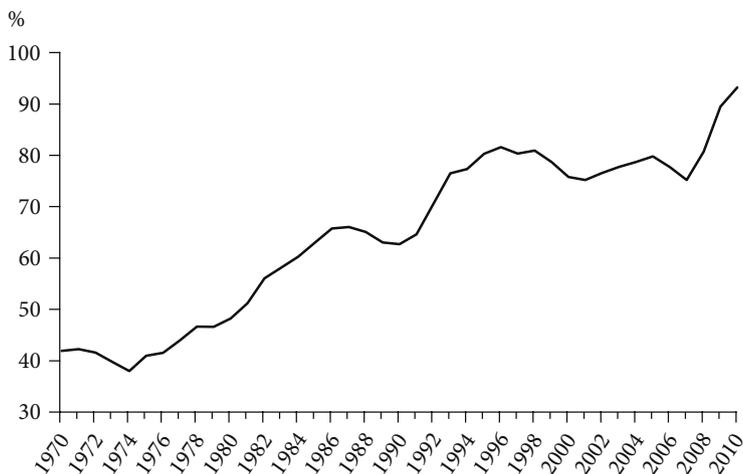


РИС. I.3. Государственный долг (% ВВП), среднее по странам ОЭСР, 1970–2010 гг.

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

ИСТОЧНИК: OECD Economic Outlook. No. 87.

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

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

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

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

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

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

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

І. ВВЕДЕНИЕ: ПОЛИТИКА В ЭПОХУ ЖЕСТКОЙ ЭКОНОМИИ



РИС. І.4. Причины фискального кризиса



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

^a Оценки.

ИСТОЧНИК: OECD Economic Outlook. No. 87.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. СНИЖЕНИЕ ЯВКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

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

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

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

Среднее значение явки избирателей
на парламентские выборы (%)

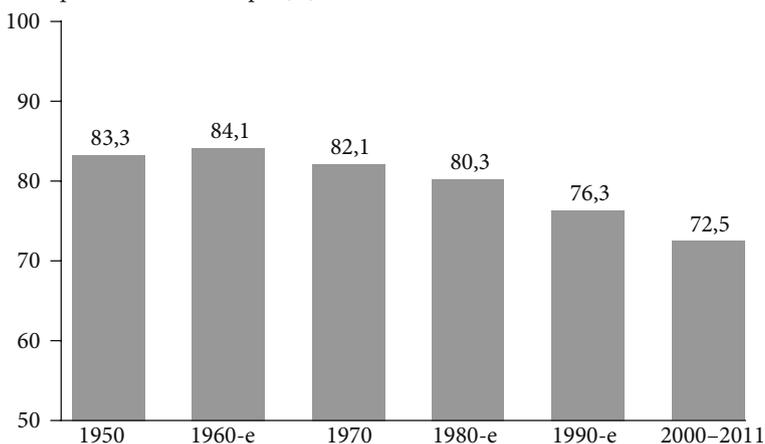


РИС. 1.6. Явка избирателей на парламентских выборах, 1950–2011 гг.
Страны: Австралия, Австрия, Великобритания, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, США, Финляндия, Франция, Швеция, Япония.

ИСТОЧНИК: <www.idea.int/vt>.

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

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

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

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

ТАБЛИЦА I.1. Изменение уровня явки избирателей и рекордно низкие показатели явки для 22 демократий, 1970–2010 гг.

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

Окончание табл. I.1

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

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

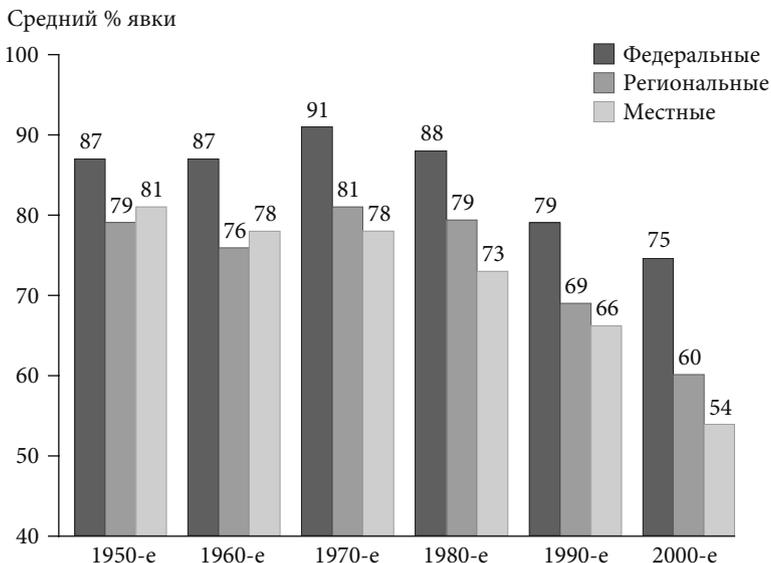


РИС. 1.7. Явка избирателей в Германии, 1950–2009 гг. на разных уровнях выборов

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

Хотя снижение явки остается универсальной закономерностью в западных странах, тенденция отнюдь не проявляется внутри самих государств в равной степени. Избиратели, владеющие большим количеством ресурсов — образованием, прибылью, а также социальным капиталом, — гораздо чаще принимают участие в выборах, чем бедные. Этот раскол становится заметнее со снижением явки, потому что низкий уровень политического участия означает и неравномерное представительство интересов. Принимая во внимание закономерность данной тенденции, Тингстен [Tingsten, 1975, p. 232] даже говорит о «законе дисперсии». Более поздние исследования подтвердили его основную модель [Kohler, 2006; Mahler, 2008; Schäfer, 2011]. Один из способов показать уровень дисперсии — это сравнить между собой страны, в которых есть принудительное голосование, и в которых — нет. Когда обязанность участия в голосовании по закону реализуется с помощью строгого принуждения, это не только значительно увеличивает уровень электорального участия, но и делает его равномерно распределенным. Рисунок 1.8 показы-

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

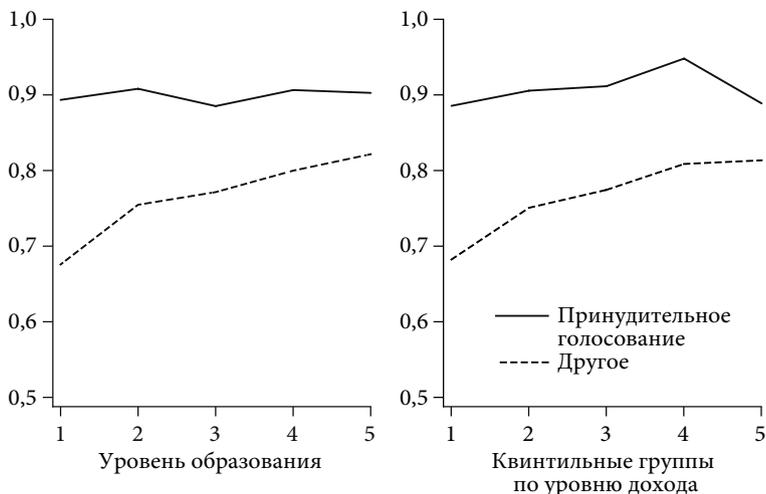


РИС. I.8. Вероятность голосования для различных социальных групп в условиях добровольного и принудительного голосования

ПРИМЕЧАНИЕ: Для информации по странам см. рис. I.9, который демонстрирует предсказанные вероятности голосования, вычисленные на основе построения логистической регрессии (с робастной среднеквадратической ошибкой) с учетом возраста, гендерной принадлежности и политических взглядов в качестве контрольных переменных.

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

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

При детальном рассмотрении, рис. I.9 показывает разницу электоральной активности между различными группами дохо-

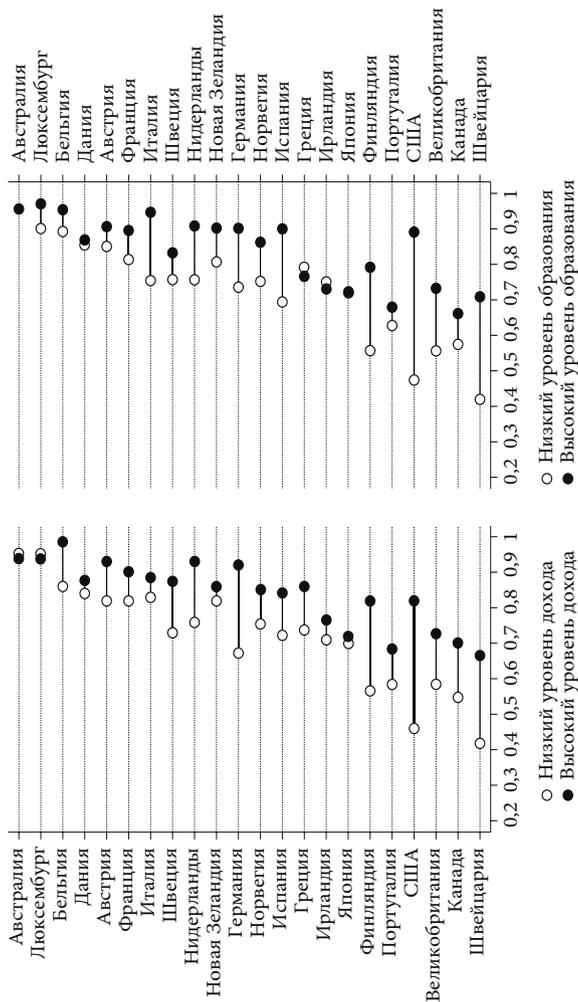


РИС. 1.9. Различия в уровне электронного участия внутри групп по доходу и уровню образования
 ПРИМЕЧАНИЕ: Рисунок демонстрирует предсказанные вероятности голосования, вычисленные на основе построения логистической регрессии (с робастной среднеквадратической ошибкой) с учетом возраста, гендерной принадлежности и политических взглядов в качестве контрольных переменных. На рисунке сравниваются вероятности голосования в верхнем и нижнем квинтилях.
 ИСТОЧНИК: International Social Survey Programme 2006; European Social Survey (various years).

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

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

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

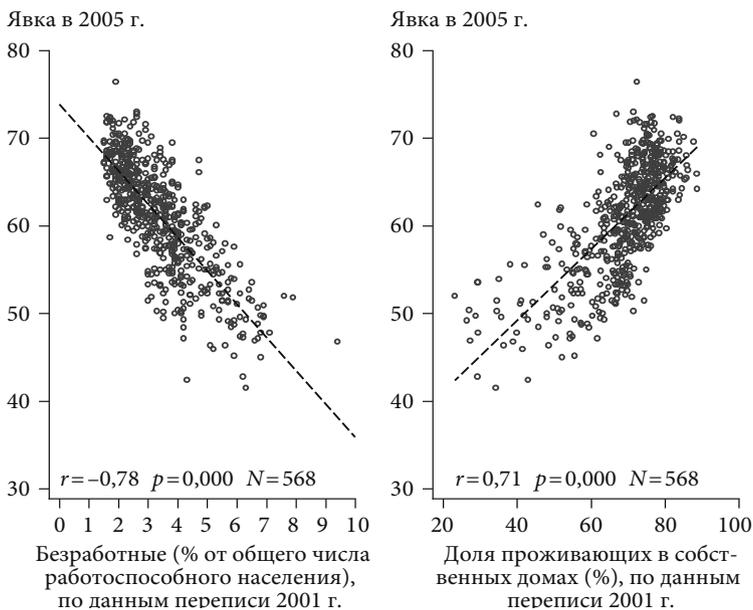


РИС. І.10. Явка избирателей в 2005 г. на всеобщих парламентских выборах в Великобритании

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

3. ДОЛГ И ДЕМОКРАТИЯ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ТАБЛИЦА I.2. Две целевые группы режима жесткой экономики

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ЛИТЕРАТУРА

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Научное издание

Серия «Политическая теория»

ПОЛИТИКА В ЭПОХУ ЖЕСТКОЙ ЭКОНОМИИ

Главный редактор

ВАЛЕРИЙ АНАШВИЛИ

Заведующая книжной редакцией

ЕЛЕНА БЕРЕЖНОВА

Художник

ВАЛЕРИЙ КОРШУНОВ

Редактор

МАРИНА КОВАЛЕВА

Верстка

ОЛЬГА ИВАНОВА

Корректор

ВАЛЕРИЯ КАМЕНЕВА

НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

101000, Москва, ул. Мясницкая, 20

Тел./факс: (499) 611-15-52

Подписано в печать 19.10.2015. Формат 60×90/16
Гарнитура Minion Pro. Усл. печ. л. 24,5. Уч.-изд. л. 21,9
Печать офсетная. Тираж 1000 экз.
Изд. № 1790. Заказ №

Отпечатано в ОАО «Первая Образцовая типография»
Филиал «Чеховский Печатный Двор»
142300, Московская обл., г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1
www.chpd.ru, e-mail: sales@chpd.ru,
тел.: 8 (495) 988-63-76, тел./факс: 8 (496) 726-54-10

