
Фонд Людвига Эрхарда

ЦЕЛЬ - РЫНОЧНОЕ ХОЗЯЙСТВО:

ХОЗЯЙСТВО И ОБЩЕСТВО В ПРОЦЕССЕ
ПЕРЕХОДА ОТ ПЛАНА К РЫНКУ

Редакторы-составители:

Карстен Херрманн-Пиллат

Отто Шлехт

Хорст Фридрих Вюнше

Москва, Владар
1995

Ludwig-Erhard-Stiftung e.V. Bonn

MARKTWIRTSCHAFT ALS AUFGABE

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT IM
LIBERGANG VOM PLAN ZUM MARKT

Herausgegeben von

Carsten Herrmann-Pillath

Otto Schlecht

Horst Friedrich Wunsche

Gustav Fischer Verlag Stuttgart.

Jena.
New York
1994

ПРЕДИСЛОВИЕ

Книга издана при финансовой поддержке

ФОНДА ЛЮДВИГА ЭРХАРДА (Бонн)

Перевод с немецкого - Центр социально-экономических исследований
Российского независимого института социальных
и национальных проблем.

Научная редакция - д.э.н. А.Ю.Чепуренко, к.э.н. В.П.Гутник

Переводчики: к.и.н. Е.М.Аржанова, к.и.н. В.А.Брун-Шеховой, к.э.н. Л.Л.Васина,
к.э.н. В.П.Гутник, В.А.Золотов, к.э.н. П.В. Исаева,
А.К.Ляменков, к.э.н. Л.Р.Миськевич, М.Г.Тихонова,
к.э.н. В.А.Цитко, д.э.н. А.Ю.Чепуренко

Ц $\frac{04}{1Ж1(03)-95}$ без объявл.

ISBN 5-86209-012-6

© РНИСиПП, 1995

© Издательство "ВлаДар", 1995

Переход к рыночному хозяйству, который сегодня осуществляется во многих странах, протекает с большим трудом и не оправдывает первоначальных ожиданий. В одних странах реальной стала угроза реставрации социализма; в других население, политики и деловые круги утратили былой энтузиазм и приготовились к длительному, тяжелому, поэтапному переходу к рынку.

Именно такое развитие событий побудило Правление и членов Фонда Людвига Эрхарда подготовить и выпустить в рамках серии под общим названием "Важнейшие тексты о социальном рыночном хозяйстве" настоящий сборник. В нем описаны первые шаги рыночных реформ в государствах Центральной и Восточной Европы, предпринята попытка беспристрастного анализа того опыта, который был при этом накоплен. Далее делается экскурс в историю рыночных реформ, в разное время предпринимавшихся в других странах и регионах. Так, наряду с так называемым немецким экономическим чудом, анализируются успехи и неудачи при введении рыночного хозяйства в Латинской Америке, а также различные фазы экономических реформ в Китайской Народной Республике.

За очерками более или менее эмпирического характера следуют разделы, содержащие очерки скорее аналитического характера. Прежде всего, рассматриваются важнейшие элементы рыночного хозяйственного порядка, так сказать, "по ту сторону от спроса и предложения". К ним относятся такие вопросы, как наличие рыночной мотивации и особенно менталитета, готовность к восприятию рыночного хозяйства и технического прогресса, а также способность действовать на свой страх и риск в условиях конкуренции. Одна из статей посвящена роли науки и культуры в процессе трансформации.

Ценности рыночного хозяйства не могут оставаться идеалами немногих. Эти ценности должны стать стержнем повседневной жизни и получить институциональное закрепление. Данное требование раскрыто в настоящем сборнике в нескольких моментах: наряду с институциональными аспектами свободы хозяйственной деятельности, рассматриваются функции частной собственности, свободы договоров и частного поручительства по договорам, социальные рамки и социальная ответственность за предпринимательские решения. Точно так же подробно охарактеризовано значение выбора домашних хозяйств между потреблением и сбережением - по сути, выбора между расходом и накоплением капитала, между сиюминутным благосостоянием и долговременным экономическим ростом.

Отсюда с неизбежностью вытекает необходимость рассмотрения хозяйственно-политических вопросов, поскольку экономическая политика может способствовать или, наоборот, препятствовать закреплению важнейших достижений рыночных реформ. В настоящем сборнике рассматриваются, прежде всего, ключевые сферы рыночной политики, а именно: социальная, финансовая, конъюнктурная и промышленная. Сюда же следует добавить аграрную и экологическую сферы политики. Поскольку две последние почти нигде в мире не относятся

ся к областям применения рыночного порядка хозяйствования, постольку в посвященных им очерках речь идет, прежде всего, о проблемах политики поддержания рыночного порядка.

Основной вопрос, на который стремились ответить авторы данного сборника, - это вопрос о том, можно ли (и как) сформировать рыночное хозяйство. Сюда относятся такие проблемы, как переход от ценового дирижизма к ценам мирового рынка, основные задачи приватизации, вопросы, связанные с созданием новых фирм, с разгосударствлением экономики и формированием общественных и домашних хозяйств с обеспеченными доходами, проблемы преобразования денежной и банковской систем и внешнеэкономических отношений.

Многочисленные частные вопросы, которые при этом возникают, могут быть решены только на основе ясной политической стратегии трансформации. В первую очередь встает дилемма: следует ли отважиться на "большой прыжок" или избрать стратегию "малых шагов"? Важны, конечно, и такие вещи, как доверие населения к политике и политикам и эффективное политическое консультирование. Некоторые авторы весьма критически относятся к господствующим теориям трансформации и предлагают новые подходы.

В заключительных разделах сборника центр тяжести перенесен на рассмотрение взаимосвязей хозяйственного и политического порядков. При этом речь идет не только о связи между демократией и рыночным хозяйством вообще, но и о таких щекотливых вопросах, как демократическая легитимность политического руководства. Затрагивается и тема ответственности союзов и объединений, ибо их эгоизм, находящий свое концентрированное выражение в политике отражающих специфические интересы групп давления, может стать серьезной помехой на пути развития рыночного хозяйства.

Сборник завершается очерком, раскрывающим перспективы трансформационных стран в общеевропейском контексте.

Остается добавить, что представленные в настоящей книге очерки в основном написаны в 1992 г. - начале 1993 г. Динамика процесса трансформации в ряде восточноевропейских стран такова, что некоторые констатации, выводы и прогнозы уже сегодня, в момент выхода в свет русского перевода сборника, должны были бы быть пересмотрены авторами. Однако такая корректировка, учитывая объем настоящей книги, сделала бы работу над ней бесконечной. Впрочем, читатель вполне в состоянии сам сопоставить нынешнюю хозяйственно-политическую ситуацию в странах, совершающих рыночную трансформацию, с "моментальной фотографией" двух- или трехлетней давности.

Тяжелый труд перевода данного тома на русский язык взял на себя Центр социально-экономических исследований Российского независимого института социальных и национальных проблем (научные редакторы - д.э.н. А.Ю.Чепуренко и к.э.н. В.П.Гутник). Насколько удалось донести теоретическое своеобразие очерков и передать в русском переводе специфику понятийно-терминологического аппарата немецкого ордолиберализма, идейным традициям которого привержено большинство авторов настоящего сборника, судить читателю.

Содержание

I. К вопросу о понятиях	9
<i>Кристиан Ватрин.</i> На пути к рыночному хозяйству	11
<i>Хорст Фридрих Вюнше.</i> Социальное рыночное хозяйство как политика введения рыночного хозяйства	23
II. Опыт рыночных реформ	43
<i>Ханнелоре Хамель.</i> Комментарий к "Немецкому экономическому чуду"	45
<i>Ханс Вилльгеродт.</i> 1948-й и 1990-й: две немецкие экономические реформы в сравнении	57
<i>Эрнст Дюрр.</i> Опыт введения рыночного хозяйства в Латинской Америке	69
<i>Вилли Краус.</i> План и рынок в процессе трансформации в Китайской Народной Республике	81
III. Состояние реформ в странах Центральной и Восточной Европы	97
<i>Райнхард Петерхоф.</i> Россия в поиске нового хозяйственного порядка	99
<i>Петр Пылич.</i> Трансформация хозяйственного порядка в Польше	109
<i>Иржи Коста.</i> Трансформация экономической системы в Чехии и Словакии	119
<i>Дитер Лёш.</i> Венгрия: образец успешного постепенного перехода к рыночной экономике?	139
<i>Гжегож Колодко.</i> Рецессия или упадок: особенности хозяйственного развития в постсоциалистических странах	152
<i>Йоахим Юнгфер.</i> Общие черты и особенности политики трансформации в развивающихся странах и в странах бывшего Восточного блока	162
<i>Йозеф М. ван Брабант.</i> Региональные объединения и экономический перелом в Восточной Европе	172
IV. Изменение ценностей в процессе перехода от плана к рынку	181
<i>Ханс-Гюнтер Крюссельберг.</i> Препятствия на пути преобразований: потенциал разочарования, мотивации и умонастроения	183
<i>Артур Волль.</i> Собственная ответственность и конкуренция как причины благосостояния	196
<i>Альфред Э. Отт.</i> Приемлемость порядка рыночного хозяйства и технического прогресса	202
<i>Карстен Херрманн-Пыллат.</i> Наука и культура как силы общественного порядка в период трансформации	211
V. Свобода хозяйствования: институциональные аспекты	225
<i>Вальтер Хамм.</i> Функция частной собственности, свободы договоров и частной ответственности	227
<i>Карл Деринг.</i> Частная собственность и ее социальные обязательства	237
<i>Гернот Гутман.</i> Функции предприятий в рыночном хозяйстве	247
<i>Ульрих Фель.</i> Сбережение и образование капитала: предпосылка и движущая сила хозяйственного роста	255
VI. Важнейшие направления прорыночной хозяйственной политики	267
<i>Кристиан Зайдль.</i> Рыночная ориентированная социальная политика против коллективистской социальной политики	269
<i>Хайнц Гроссекеттлер.</i> Принципы финансовой политики в условиях рыночного хозяйства	278
<i>Эгон Гергенс.</i> Конъюнктурная и промышленная политика	296

<i>Гюнтер Шмитт</i> . Аграрная политика: ошибочные теории, фатальные последствия и правильный путь	309
<i>Герхард Прози</i> . Экологическая политика в рамках рыночного хозяйства	323
VII. Специфические проблемы построения рыночного хозяйства	343
<i>Альфред Шюллер</i> . От государственного директивного ценового регулирования к конкурентным ценам	345
<i>Пауль Й. Й. Вельфенс</i> . Проблемы, эффекты и принципы экономической политики приватизации	356
<i>Ханс-Гюнтер Шлоттер</i> . Политика содействия созданию предприятий при переходе к рыночному хозяйству	372
<i>Гюнтер Хедткамп</i> . Государственное хозяйство и общественные бюджеты ..	387
<i>Петер Бернхольц</i> . Проблемы денежной и бюджетной политики	400
<i>Хельмут Хессе, Хорст Кеплер</i> . Переустройство денежной системы в Центральной и Восточной Европе	408
<i>Роланд Фаубель</i> . Валютный порядок в процессе реформ	419
<i>Карл Эрнст Шенк</i> . Рыночные внешнеэкономические связи: затраты и результаты	429
<i>Хельмут Гренер, Хайнц-Дитер Сметс</i> . Внешнеэкономическая деятельность в процессе трансформации	440
VIII. Политическая стратегия трансформации	455
<i>Вернер Кальтефлайтер</i> . Политические проблемы трансформации	457
<i>Вернер Цольнхедер</i> . "Большой скачок" или "половинчатые реформы"?	468
<i>Ханс-Юрген Вагнер</i> . О политической экономии трансформации	482
<i>Томас Апольте, Дитер Кассель</i> . Системная трансформация и политическое доверие .	492
<i>Ласло Чаба</i> . Теория трансформации и решение реальных проблем	500
<i>Курт Допфер</i> . Новые теории исследования порядков хозяйствования и Россия как частный случай их применения	509
IX. Демократия и рыночное хозяйство	540
<i>Хельмут Ляйпольд</i> . Взаимосвязь хозяйственного и политического порядка .	543
<i>Герхард Шварц</i> . Политическое руководство и демократические решения в процессе трансформации	555
<i>Карл-Ханс Хартвиг</i> . Самоограничение и ответственность групп и союзов ...	568
<i>Райнер Айхенбергер, Бруно С.Фрей</i> . Новое качество политики на основе федерализма и прямой демократии	578
X. Роль Германии и Европы как факторов политики трансформации	587
<i>Отто Шлехт</i> . Социальное рыночное хозяйство для всей Европы!	589

I. К ВОПРОСУ О ПОНЯТИЯХ

НОВОЕ КАЧЕСТВО ПОЛИТИКИ НА ОСНОВЕ ФЕДЕРАЛИЗМА И ПРЯМОЙ ДЕМОКРАТИИ

Сегодняшнее государство часто оценивают как неэффективное, громоздкое, разросшееся сверх всяких пределов и далекое от интересов граждан. Поэтому во многих реформаторских предложениях содержатся требования ограничить роль государства посредством приватизации и дерегулирования. При этом упускается из виду, что альтернатива "вытеснению" государства уже существует. В данной статье будут приведены доводы в пользу того, что можно усовершенствовать процесс принятия государственных решений, расширив прежде всего прямую демократию и федерализм. Оба эти института помогают выражать требования граждан и усиливают нажим на правительство и администрацию, вынуждая последних считаться с предпочтениями граждан. Это также повышает шансы рыночных реформ на успех.

Новации, предлагаемые в статье, преследуют цель создать не более "мощное" или более "слабое", а более совершенное государство. В первом разделе будет показано, почему нельзя просто "вытеснить" государство. Далее будет дан анализ сбоев в деятельности государства как сбоев демократии. В третьем разделе мы обсудим предложения по усовершенствованию процедуры принятия государственных решений. Отметим, что важнейшие из них связаны с институтами федерализма и прямой демократии. В последнем разделе дано краткое обобщение результатов.

Государство и рынок

Больше рынка - меньше государства

Рынки и частное хозяйство функционируют хорошо, а вот государство и административные учреждения - плохо. Это распространенное сегодня суждение совпадает с выводами многих новейших экономических исследований, и прежде всего в рамках современной политической экономии (теории общественного выбора, новой институциональной экономики, анализа права собственности и трансакционных издержек, где правительства и политические деятели рассматриваются как эндогенные действующие лица политико-экономической системы), выделяющей и подвергающей анализу различные причины сбоев в деятельности государства. Особое внимание при этом уделяется собственно интересам правящих партий и политиков, влиянию групповых интересов, динамике бюрократий и относительно слабому представительству потребителей и налогоплательщиков в политическом процессе. В результате подобных исследований большинство экономистов считают сегодня рынки эффективными, а политику - неэффективной. С этой точки зрения любой шаг государства к рынку, например проведение приватизации или дерегулирование, повышает его эффективность.

Меньше рынка - больше государства

Несмотря на распространенное мнение о том, что процесс принятия решений рыночного характера якобы важнее решений государственного характера, нельзя забывать, что сами экономисты требовали вплоть до 70-х гг. усиления государственной деятельности или, по крайней мере, давали аргументы сторонникам этого требования. Несостоятельность рынка в сфере общественных благ, вопросах распределения и монополистических рыночных структур долгое время служила экономической теории достаточным и убедительным аргументом в пользу вмешательства в рыночные процессы, к чему охотно прибегали правительства для оправдания, например, национализации или кейнсианской денежной и фискальной политики.

Противоположность тогдашней и нынешней позиций едва ли можно объяснить тем, что за последние двадцать лет в корне изменились государство или рынок. Это в значительной степени объясняется, скорее, тем, что как сбой рынка, так и сбой государства рассматриваются зачастую в некорректном контексте. Те, кто, подобно многим ученым прежних лет, противопоставляют реальные рынки со всеми их недостатками идеально функционирующему, "милостивому" государству, выносят диагноз о несостоятельности рынка; те же, кто, подобно многим экономистам наших дней, сравнивают реальное государство, будь то демократия или даже диктатура, с абсолютно конкурентными рынками, свободными от трансакционных издержек, выносят диагноз о несостоятельности государства. Но известно, что и государство, и рынки далеко не идеальны.

Таким образом, ни концепция полной несостоятельности государства, ни такая же концепция в отношении рынка не дает значимых результатов. Получить соотносимые научные выводы можно лишь на основе их сопоставления в реальности.

И в будущем государство и рынок будут сосуществовать. Нет надобности доказывать далее, что нельзя обойтись без рынка. Невозможность обойтись без государства объясняется, с одной стороны, тем, что по-прежнему имеются веские основания для определенной (ограниченной) роли государства (многие экономисты отстаивают сегодня необходимость новых государственных мер в таких областях, как экологическая политика, политика в сфере распределения и поддержания конкуренции); с другой стороны, положительный политико-экономический анализ раскрывает и иные причины для государственного вмешательства: ведь не только несостоятельность рынка, но и противоположное явление - успех рынка - приводит к необходимости государственного вмешательства. Правительства заинтересованы не только в регулировании несостоятельных рынков, но прежде всего - особенно успешно развивающихся и преуспевающих, так как именно там они могут получать весьма высокую ренту: вмешательство государства имеет эндогенный характер.

Итак, государство и рынок не являются противоречащими друг другу, исключаящими друг друга институтами, они взаимообуславливают и взаимодополняют друг друга. Поэтому, проводя экономический анализ, следует отказаться от ограниченного подхода: "либо государство, либо рынок", - и рассматривать их шире, исследуя, при каких условиях государство и рынок эффективны по отношению друг к другу и какие мероприятия могут улучшить дееспособность обеих узловых систем. Далее этот же подход будет проведен в анализе эффективности государства и демократии.

Недовольство государством: "несостоятельность демократии"

В политико-экономической литературе под несостоятельностью государства до сих пор понимались сбои в функционировании демократии. Проблемы других государственных форм, и прежде всего авторитарных режимов, политикономы занимались до сих пор лишь в отдельных случаях. Среди различных причин несостоятельности демократии, рассмотренных в научной литературе, особого внимания заслуживают нижеследующие.

Согласно "парадоксу агрегирования", сформулированному лауреатом Нобелевской премии американским экономистом Кеннетом Эрроу¹, агрегирование индивидуальных предпочтений посредством голосования при различных "разумных" условиях не должно обязательно приводить к последовательному общественному решению. Напротив, таким образом могут быть созданы возможности для произвола и нестабильной политики.

Отдельные граждане слабо заинтересованы в получении информации и участии в выборах и голосованиях, так как вероятность того, что их голос повлияет на результаты голосования, в большинстве случаев ничтожно мала. К тому же получение и переработка информации перед выборами и даже участие в выборах с точки зрения отдельного человека есть общественное благо. И хотя расходы по обеспечению информацией и участию в выборах должен взять на себя каждый отдельный индивид, последствия решения, принятого на основе достаточной информированности, идут на пользу и всем другим членам общества. В результате избиратели весьма слабо информированы о имеющихся альтернативах, а количество участников выборов может быть небольшим.

Участие в группах по интересам также является для каждого отдельного человека общественным благом. А поскольку различные группы решают возникающие в связи с этим организационные проблемы с разной степенью успешности, постольку в политическом процессе по-разному представлены существующие в обществе интересы и группы.

Функционирование демократии нарушается той свободой действий, которой располагают правительства и администрации. В условиях представительных демократий правительство может, например, попытаться увеличить собственные шансы на повторное избрание, искусственно спровоцировав наступление нового цикла конъюнктуры накануне новых выборов, что дестабилизирует хозяйство. Или же оно может повлиять на политику законодательных органов следующего созыва, увеличив задолженность. И наконец, администрация пользуется чрезвычайными льготами с точки зрения свободы действий, иногда - в ущерб избирателям.

Так как в политическом процессе принимаются решения, связанные не только с достижением оптимальной эффективности производства, но и с актуальными вопросами распределения, то некоторые группы склонны создавать для себя преимущества за счет новых источников ренты и обмена голосами, что может привести к значительным потерям на общественном уровне.

¹ Arrow K.J. Social Choice and Individual Values. N.Y., 1951; предшественником Эрроу в данном вопросе был еще маркиз де Кондорсе: см. Condorset, Marquis de. Esquisse d'un tableau historique du progres de l'esprit humain. Paris, 1795

Условия "успеха демократии"

Различные причины сбоев в функционировании демократии анализировались до сих пор в основном изолированно, сами по себе. Но все они имеют два общих основания. Это становится ясно, когда слабостям демократии противопоставляются сильные стороны рынка: хорошо функционирующие рынки особенно эффективно удовлетворяют индивидуальные потребности, потому что индивиды могут свободно, без ограничений выражать собственные предпочтения, формируя спрос, и потому что конкуренция между продавцами приводит к тому, что складывается эффективное предложение. И наоборот, рынки демонстрируют свою несостоятельность, если оба эти условия выполняются плохо. Так, в сфере общественных благ рынки менее состоятельны, чем демократические решения, так как рынок не столь эффективно побуждает индивидуума выражать собственные предпочтения в отношении общественных благ, как голосование или выборы, - ведь в последнем случае расходы по обеспечению собственного спроса можно частично переложить на общество. Далее, издержки от нерегулируемых монополий с точки зрения общества в целом могут превышать издержки от контролируемых государством монополий, образ действия которых, по крайней мере, отчасти определяется конкуренцией в области политики.

Применительно к демократии именно оба эти условия - свободное выражение предпочтений и конкуренция - в большей или меньшей степени ограничены во всех существующих на сегодняшний день демократиях, - это-то в конечном счете и лежит в основе сбоев в функционировании демократии. С учетом сказанного дееспособность демократии можно повысить, предоставив индивидуумам больше возможностей для выражения собственных предпочтений и усилив политическую конкуренцию.

Чем интенсивнее индивиды смогут выражать собственные предпочтения, тем будет:

- меньше вероятность появления "парадокса агрегирования";
- сильнее заинтересованность граждан в получении информации о имеющихся альтернативах, а также в участии в выборах и голосовании;
- незначительнее объем "торговли голосами" и слабее, следовательно, влияние групп по интересам.

Чем интенсивнее становится политическая конкуренция (например, когда правительства вынуждены вступать в конкуренцию по поводу предстоящих выборов постоянно, а не только по истечении нескольких лет), тем:

- уже сфера влияния правительства и тем больше оно заинтересовано в эффективном контроле за администрацией;
- меньше заинтересованность правительства в получении новых доходов за счет регулирования рынка, потому что их политические конкуренты будут активно "использовать" издержки подобных вмешательств;
- меньшими, следовательно, окажутся ассимиляция различных групп по интересам на поиски новых рент, а соответственно - слабее станет влияние этих групп.

Заинтересованность и возможности индивидов выражать собственные предпочтения, а также конкуренция - решающие элементы эффективности как демократических процессов, так и рынков. Их функция прослеживается особенно четко и в концепции спроса и предложения: артикуляция предпочтений служит в демократическом процессе, равно как и на рынке, для того, чтобы выявить, каков объем спроса и какую цену согласен индивидуум заплатить за возможные альтернативы, а конкуренция же способствует тому, чтобы эффективным было предложение.

Реформы политического процесса

Современная дискуссия о реформе сосредоточивает свое внимание в основном на том, как усилить рынки и "сдерживать" государство. В данной статье, однако, уже показано, что государственное вмешательство является эндогенной величиной политико-экономической системы. И поэтому методом простого "подстригания" дикорастущих зарослей государственности невозможно добиться продолжительного роста эффективности, пока сохраняются причины государственного вмешательства и его экспансии. Исходя из этого, недостаточно только осуществить приватизацию и дерегулирование хозяйства, необходимо одновременно реформировать политическую систему. Наши предыдущие размышления выявили два обнадеживающих условия направления реформы: усиление политической конкуренции и улучшение возможностей для индивидуального выражения предпочтений.

Усиление политической конкуренции

Правительства и парламенты обладают в условиях представительных демократий значительной свободой действий, ибо выборы проводятся, как правило, раз в четыре года, а политическая память избирателей коротка вследствие того, что слабы стимулы к участию. Чтобы ограничить свободу действий политиков и крепче привязать их к воле избирателей, политическую конкуренцию на различных уровнях следует стимулировать.

Конкуренция среди территориальных корпораций: федерализм

В настоящее время федерализм, несмотря на то что он способствует усилению конкуренции и повышению эффективности, лишь изредка используется для обострения политической конкуренции, причем даже в странах, имеющих положительный опыт использования федералистских структур (например в Германии, Австрии, Канаде или Австралии). В результате складывается ситуация, когда свобода деятельности на низших политических уровнях весьма ограничена, например, в силу исторических традиций, как это имеет место в США или Швейцарии. Достаточно сказать, что лишь в немногих "федералистских" государствах низшие уровни власти могут свободно формировать собственную налоговую систему.

Да и в отношении межгосударственной конкуренции едва ли можно сказать, что она стимулируется сознательно. Развивающаяся европейская интеграция даже ослабляет эту конкуренцию во многих областях, ибо идет процесс централизации важных государственных задач. Так, например, гармонизация налогов на добавленную стоимость ослабляет стимулы, побуждавшие сохранять низкие налоги, централизация же денежной политики в рамках Европейского валютного союза сокращает возможности для дестабилизирующих, ведущих к инфляции политических курсов, ибо подобные меры уже не в такой мере, как прежде, способствуют девальвации и утечке капитала за границу.

Политическая конкуренция может быть усилена федеральными структурами на различных уровнях. Отдельным государствам - членам федерации, регионам и даже общинам могут быть предоставлены более широкие полномочия. В дееспособности подобного типа федерализма можно убедиться на примере Швейцарии, где 26 кантонов и полукантонов (членов федерации с населением от 14 тыс. до 1,1 млн человек) обладают неограниченным суверенитетом на прямые налоги, а отдельные общины, в свою очередь, имеют право повышать кантональные налоги. Возникающие в результате различия в налогообложении могут достигать 100% и более. В то же время конкуренция между различными кантонами и общинами обеспечивает такое положение, при котором налоги даже в самых "дорогих" общинах ниже Европейских, а расходная дисциплина высока.

Можно использовать и еще более эффективные, обостряющие конкуренцию федеральные структуры. Так, конкуренция перекрывающих друг друга юрисдикций может приводить к тому, что различные функции государства - такие, как задачи воспитания, содержания полиции и пожарной безопасности или служб канализации, переработки и вывоза отходов и мусора (если они, разумеется, не приватизированы) - могут быть отнесены к компетенции как государства, так и отдельных субъектов федерации; в таком случае отдельным гражданам или районам и общинам предоставляется право выбирать, какому из конкурирующих уровней государственности они захотят оплачивать соответствующие услуги.

Ужесточение ограничений для повторного избрания

Можно усилить зависимость политиков от воли избирателей, пополнив представительные системы элементами постоянного изучения популярности правительства. И хотя сокращение срока полномочий законодательных органов и обладает некоторыми преимуществами в этой связи, но может привести и к нежелательному результату, например к непоследовательности в политике. Так, при наличии многопалатной системы или президентской демократии можно распределять выборы во времени таким образом, чтобы правительство было вынуждено поддерживать высокий уровень собственной популярности на протяжении всего срока полномочий. Таким же образом можно установить очередность выборов в федеральных структурах на уровне государств - членов федерации. О том, что выборы, проводимые на таком уровне, действительно создают ограничения для политики центрального правительства, свидетельствуют некоторые новые эмпирические исследования, проведенные в США. Регулярные выборы в федеральных землях - один из секретов успеха Федеративной Республики Германии. Выборы в федеральных землях способствуют тому, что федеральное правительство строит свою политику в расчете не только на собственное переизбрание по достижении соответствующего срока, но и стремится удерживать свою популярность на высоком уровне постоянно, ибо результаты выборов в федеральных землях напрямую влияют через состав верхней палаты, бундесрата, на федеральный уровень.

"Спорные рынки": прямая демократия

Теория конкуренции показывает, что большое значение для эффективности рынков имеют открытость и свободный доступ на рынок. В области политики доступ на рынок и следовательно, соревновательность можно расширить, если отменить положения, ограничивающие конкуренцию. Типичным примером тому служат законы о финансировании деятельности партий, предоставляющие привилегии зарегистрированным партиям. Вступление на рынок может быть затруднено также и предписаниями, ограничивающими расходы на предвыборную кампанию, потому что в мощной рекламе в ходе предвыборной деятельности нуждаются прежде всего новые субъекты политического процесса, чтобы добиться известности и разъяснить свои программы.

Особенно важно укреплять конкуренцию и способствовать открытости политического рынка в течение всего срока полномочий правительства. Для этого более всего подходят институты прямой демократии - такие, как обязательный референдум, право на референдум и законодательную инициативу. Обязательный референдум предполагает, что определенные решения правительства и парламента автоматически подлежат всенародному обсуждению. Право на референдум предоставляет гражданам право требовать всенародного голосования по отдельным решениям правительства или парламента, если они смогут собрать определенное количество подписей единомышленников. Право законодательной инициативы позволяет гражданам добиваться голосования по собственным предложениям об изменениях в законах или конституции и таким образом самолично выносить предложения в сферу политической деятельности.

Укрепление возможностей и стимулов выражения предпочтений

Граждане тем больше заинтересованы в получении информации о имеющихся альтернативах, чем сильнее развита политическая система в области федерализма, рыночного порядка хозяйствования и прямой демократии. В противоположность централизованной системе, где хорошая информированность едва ли сулит личную выгоду, граждане федеральных государств имеют постоянную возможность сменить территориальную корпорацию. Таким образом, информация о различных альтернативах становится их частным благом, а поэтому им выгодно получать информацию. Чем в меньшей степени отдельные граждане способны влиять на собственную судьбу, тем меньше у них стимулов к тому, чтобы стремиться предугадывать последствия политических мероприятий и соответствующим образом приспосабливаться к ним. Всенародное голосование становится для граждан дополнительным стимулом для того, чтобы интересоваться политическими вопросами, ибо конкретные проекты непосредственно касаются граждан и принятые решения имеют обязательную силу. Отличие выборов заключается в том, что их результаты влияют на политику только косвенным образом.

К тому же федерализм и институты прямой демократии расширяют возможности для выражения предпочтений граждан. При федерализме те, кто особенно недоволен, берут на себя расходы по переселению и выражают тем самым недовольство наиболее заметным и недвусмысленным образом. Насколько эффективны "эмиграционные сигналы", показали последствия массового бегства из ГДР в 1989 г.; последнее, несомненно, оказало на режим намного более сильное влияние, чем поданные против него голоса избирателей (хотя численность их была примерно такой же). В условиях прямой демократии граждане в состоянии заставить считаться с тем, что имеет для них особо важное значение, поставив свою подпись под народной инициативой или требованием проведения референдума или самолично участвуя в сборе подписей.

В литературе предлагались различные усовершенствования процедуры голосования, расширяющие возможности для выражения предпочтений. При балльной системе голосующий располагает не только одним голосом, но определенным количеством баллов, которые он может распределить согласно своим предпочтениям между альтернативами. Подобная "новая" процедура голосования существует не только в теории, но и на практике - это можно вновь проиллюстрировать на примере Швейцарии, где во время выборов на национальном и кантональном уровнях граждане могут подать два, а в некоторых кантонах даже три голоса за одного кандидата.

Интенсивность предпочтений находит свое выражение и в той вероятности, с которой гражданин вообще принимает участие в голосовании. Голосование при наличии относительно незначительного числа голосов, в котором участвуют индивиды с сильно выраженными предпочтениями, может быть намного эффективнее, чем голосование при наличии большого числа голосов, ибо здесь интенсивность индивидуальных предпочтений никоим образом не влияет на участие в голосовании. А так как, кроме всего прочего, те, кто участвует в голосовании, относительно индифферентны, легче поддаются пропаганде, нельзя принуждать к обязательному голосованию или увеличивать количество участвующих в голосовании другими подобными методами.

Прямая демократия

До сих пор рассматривались преимущества институтов федерации и прямой демократии. В то время как преимущества федералистских систем по сравнению с централизованными тщательно изучены, хорошо известны и признаны в экономических трудах, многие экономисты критически относятся к прямой демократии. Поэтому ниже мы остановимся на трех самых распространенных критических высказываниях и приведем краткие эмпирические данные, раскрывающие сильные стороны институтов прямой демократии.

Первое критическое замечание сводится к тому, что граждане-де неспособны принимать во время голосования проектов разумные решения. Предлагаемые проекты носят столь комплексный характер, что их можно доверить только специалистам - парламентариям и правительству. Такая критика несостоятельна с экономической точки зрения. В экономической науке исходят из того, что индивидуумы сами лучше всего принимают решения о том, что для них хорошо в вопросах рынка. Нет серьезных причин полагать, что сказанное справедливо только в отно-

шении рыночных, но не политических решений. К тому же эта критика не основывается на сравнительном анализе. Она оставляет открытым вопрос о том, что побуждает представителей народа принимать обоснованные решения в интересах граждан и каким образом граждане, которым отказано в способности вынести решение по предложенному проекту, окажутся в состоянии принять "правильные" электоральные решения, выбрав "именно тех" представителей. К тому же совершенно неясно, почему считается, что решения по конкретным проектам сложнее электоральных и требуют большей информированности. Все обстоит, скорее, наоборот: чтобы гражданин мог принять при голосовании по проекту разумное решение, он должен оценить, что ему дают альтернативы. Если же он хочет принять разумное решение во время выборов, ему необходимо оценить не только программы различных партий с множеством разнообразных мероприятий, но также и то, действительно ли эти партии намереваются и способны осуществить свои планы и обещания. Если же он пытается предугадать поведение кандидата в будущем, опираясь на его прежнюю политическую деятельность, он должен не только точно так же, как при голосовании проектов, представлять, какие решения с его точки зрения были бы правильными, но к тому же еще знать, как кандидаты проголосовали в парламенте (что невозможно при тайном голосовании).

Приводимый в этой связи аргумент, что граждане лучше умеют выбирать "нужную" партию или "нужного" политика, чем "правильно" решать деловые вопросы, как и тот, что хотя они и могут выбрать хорошего адвоката, но едва ли способны провести процесс, не убеждают и уж никак не могут служить доводом в пользу представительной демократии. Именно в рамках прямой демократии возникают институты, содействующие эффективности информации так же, как этому способствует репутация политиков и партий при представительной демократии. С одной стороны, партии и объединения заинтересованы в том, чтобы по возможности кратко и ясно изложить свои позиции и создать себе репутацию "электоральных консультантов", а с другой стороны, общество вводит новые регламентации с целью сокращения расходов на информацию и усиления собственной "прозрачности". Так, и в Швейцарии, и в США сложились более или менее формальные правила, следуя которым, партии и объединения могут обнародовать перед голосованием собственные электоральные рекомендации в виде электоральных призывов и стандартизированных позиций, дающих возможность просто и эффективно информировать голосующих.

Второе известное высказывание то, что прямая демократия может легко привести к тирании большинства. И этот аргумент сомнителен так же, как и первое критическое замечание, ибо не основан на сравнительном анализе. Он оставляет открытым вопрос, почему в условиях представительной демократии права меньшинств ущемляются меньше, чем в условиях прямой демократии. Можно и здесь доказать, что на самом деле все наоборот: чем чаще проводится голосование по проектам, тем меньше вероятность того, что какая-либо группа или личность будут постоянно в проигрыше. Проекты настолько отличаются друг от друга и затрагивают так много областей, что большинство состоит из различных, постоянно меняющихся групп. В отличие от этого в представительных системах некоторые группы годами или даже десятилетиями могут быть загнаны в оппозицию и задавлены большинством.

Третье утверждение - это то, что прямая демократия способна функционировать лишь в строго определенных условиях: только в небольших странах с сильными, по возможности вековыми, закрепленными в мелких административных единицах, демократическими традициями, т.е. в таких странах, как, например, Швейцария. Подобная критика упускает из виду, что сегодня в разных странах регулярно проводятся референдумы. Аргумент о небольшом размере страны несостоятелен, по крайней мере, в случае с Австралией, где референдумы регулярно проводятся в континентальном масштабе; аргумент о традициях опровергнут Калифорнией, где обширные институты прямой демократии, созданные сразу после первой великой волны иммиграции и образования государства, активно используются до наших дней; а аргумент об обязательном укоренении традиций едва ли сможет объяснить прямую итальянскую демократию, где референдумы, хотя и проводятся регулярно, но только на уровне государства в целом. К тому же для решения определенных, в основном именно чрезвычайно важных, вопросов в большинстве демократических государств разрешено и даже предусмотрено проведение референдумов. Как раз примеры недавних референдумов о Маастрихтских соглашениях в Дании, Ирландии и Франции наглядно демонстрируют, что уровень политических дискуссий по предлагаемым проектам ни в коей мере не отличался от дебатов по поводу парламентских или правительственных решений.

Итак, критические замечания в адрес прямой демократии не обоснованы. Институты прямой демократии должны привести к хорошим политическим результатам. Имеющиеся по этому вопросу эмпирические исследования, основывающиеся главным образом на сопоставлении разных региональных корпораций прямой демократии в Швейцарии и США, подтверждают преимущества прямой демократии, обоснованные теоретически.

Так, например, они показали, что чем сильнее развиты институты прямой демократии, тем ниже уровень и рост государственных расходов; сильнее развитие определяется спросом на государственные услуги и тем меньше - предложением этих услуг; меньших издержек требует (т.е. тем эффективнее) производство общественных услуг. Высокая эффективность институтов прямой демократии оказывает также влияние на степень удовлетворенности граждан. Кроме многочисленных опросов и результатов швейцарских референдумов по вопросам расширения или ограничения прав народа, это могут проиллюстрировать прежде всего два эмпирических исследования. Одно демонстрирует, что налоговая мораль, которую можно рассматривать как индикатор довольства граждан государством, тем выше, чем сильнее развиты институты прямой демократии. Другое исследование показывает, что цены на землю особенно высоки в общинах с прямой демократией, а цены на землю - индикатор желания проживать именно в этих районах.

Заклучение

Процессы принятия государственных решений можно усовершенствовать, расширяя прямую демократию и федерализм. С одной стороны, оба эти института помогают гражданам выражать свои требования и предпочтения; с другой - они усиливают политическую конкуренцию, а потому - нажим на правительство и администрацию, заставляющий последних удовлетворять предпочтения граждан. Таким образом уменьшается вероятность несостоятельных государственных решений. И если аргументы, приводимые зачастую в политических дискуссиях против прямой демократии, не в состоянии убедить нас, то положительное воздействие прямой демократии на степень удовлетворенности граждан и эффективность государственных решений уже хорошо доказаны самой жизнью.

Х. РОЛЬ ГЕРМАНИИ И ЕВРОПЫ КАК ФАКТОРОВ ПОЛИТИКИ ТРАНСФОРМАЦИИ